

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

*Reconstruire la sécurité
après le 11 septembre*

*La lutte antiterroriste
entre affichage politique et mobilisation policière*

Conditions de publication

Les Cahiers de la sécurité intérieure publient des articles, des comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité intérieure et de ses acteurs.

Les offres de contribution sont à proposer à la rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.

Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue :

Les Borromées
3 avenue du Stade de France, 93210 Saint-Denis La Plaine
Tél. : 01 55 84 53 74/77
Fax : 01 55 84 54 26
csi.ihesi@interieur.gouv.fr

□ Paris, 2004

ISSN : 1150-1634

N° de commission paritaire: 2325 AD

Les articles publiés dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure* ne représentent pas une opinion de l'INHES et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Reconstruire la sécurité après le 11 septembre

La lutte antiterroriste entre affichage politique et mobilisation policière

Présentation

■ Anne WUILLEUMIER	5
--------------------------	---

Dossier

La «sécurité intérieure» aux États-Unis au lendemain du 11 septembre.	
■ Peter K. MANNING	9
La «sécurisation» du <i>Community policing</i> anglo-américain.	
Vers un modèle alternatif de police publique ?	
■ Christopher MURPHY	37
Surveillance totale ou surveillance-fiction ?	
■ Jean-Paul BRODEUR, Stéphane LEMAN-LANGLOIS	61
Le 11 septembre : élément accélérateur de la coopération judiciaire européenne ? Le cas du mandat d'arrêt européen.	
■ Antoine MÉGIE	91
La communauté espagnole du renseignement face au terrorisme islamiste. De nouvelles stratégies pour de nouvelles menaces.	
■ Javier JORDÁN	121
La France et le terrorisme international.	
Les racines historiques et organisationnelles du savoir policier.	
■ Table ronde organisée par Jérôme FERRET, Anne WUILLEUMIER ..	147

R e p è r e s

LES FONDAMENTAUX DE LA SÉCURITÉ

Contrôle de la criminalité et ordre social.

- *un texte de David GARLAND*
présenté par Jean-Paul BRODEUR 181

CHRONIQUE INTERNATIONALE

Transposer l'État de droit dans les *Failed States* ?

Réflexions à partir d'une expérience africaine.

- *Thierry VIRCOULON* 205

NOTES ET ÉTUDES

Une activité de police judiciaire gagnée par la fièvre médiatique ?

Les enseignements d'une enquête menée

auprès de la Gendarmerie nationale française.

- *Jean-Hugues MATELLY* 219

Les réformes en cours au sein de la Police nationale.

Perceptions et modes d'appropriation.

- *Catherine ESNARD, André LECIGNE* 241

A c t u a l i t é s

COLLOQUES ET RENCONTRES

Politique européenne d'immigration et d'asile (évaluation 1999-2004).

- *Pierre PIAZZA* 259

Les cultures à usage illicite dans la région andine : implications politiques, mouvements sociaux et développement alternatif.

- *Laurent LANIEL* 263

Les Sciences camérales.

Activités pratiques et histoire des dispositifs publics.

- *Anne WUILLEUMIER* 267

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

- *Frédéric OCQUETEAU* 275

ABSTRACTS 279

ONT CONTRIBUÉ 283

Reconstruire la sécurité après le 11 septembre

La lutte antiterroriste entre affichage politique et mobilisation policière

par Anne WUILLEUMIER

5

Dans notre «société du risque», la survenue d'événements dramatiques, perçue comme la manifestation d'un échec inacceptable concernant leur prévention, est synonyme de remise en question drastique des dispositifs publics en vigueur dans le domaine concerné. C'est dans de tels diagnostics que les pouvoirs publics semblent jouer, de plus en plus, de «petites phrases» en inflation législative, leur légitimité même. Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, c'est donc «tout naturellement» que

le dispositif antiterroriste s'est trouvé mis en accusation, d'abord en Amérique du Nord puis, très vite, ailleurs dans le monde.

De nombreux changements ont été introduits, *in fine*, au nom de la lutte antiterroriste, dans les politiques de sécurité. Pour indéniable que soit cette entreprise volontariste de «reconstruction de la sécurité», ses modalités pratiques méritent néanmoins d'être interrogées au regard des particularités de la très méconnue lutte antiterroriste et c'est ce à quoi s'est consacré le présent dossier des *Cahiers*, contribuant par là même à

6 mieux éclairer cette activité. Six articles, se répondant deux à deux et inspirés des réalités nord-américaines ou européennes, constituent le propos de cette livraison¹.

Peter Manning et Christopher Murphy, offrent, à propos des transformations opérées dans les politiques de sécurité publique en Amérique du Nord, deux lectures différentes mais complémentaires. Là où le premier met en doute la capacité des nouvelles orientations législatives et budgétaires – qu'il passe en revue – à transformer en profondeur les pratiques des organisations policières spécialisées, le second distingue un changement complet dans le paradigme de la police du quotidien enrôlée parfois à son corps défendant dans le travail antiterroriste. Pour l'auteur, celle-ci serait de ce fait en passe de s'aligner sur un modèle de *security policing* d'origine française, aux dépens de l'anglo-américain *public policing*. L'impact des transformations serait donc non négligeable, mais pas nécessairement situé au point névralgique attendu.

Antoine Mégie ainsi que Jean-Paul Brodeur et Stéphane Leman-Langlois focalisent, pour leur part, l'analyse sur les outils émergents proposés à l'occasion de ce séisme politique. Leur rapprochement est là aussi fort instructif. Le premier montre le succès d'un

vieux outil, non spécifique à la lutte antiterroriste, à savoir le mandat d'arrêt européen. La mobilisation « antiterroriste » post 11 septembre ne l'invente pas (le processus conduisant à son adoption est fort ancien) mais elle en bouscule l'adoption (y compris d'ailleurs du point de vue de son efficience pratique). Les seconds reviennent, eux, sur l'échec d'un nouvel outil, dit de « surveillance totale » des télécommunications (le projet était baptisé « *Total information awareness* »), faisant la part belle aux révolutions technologiques (présentes et à venir... les auteurs lui préférant le terme de « *surveillance fiction* »). Plus spécifique, et d'ailleurs porté par des institutions spécialisées comme la *National Security Agency* (NSA), mais « d'une ambition démesurée », selon les termes des auteurs, il n'est pas parvenu à s'imposer durablement aux États-Unis, comme s'il restait malgré tout difficile de s'émanciper des effets de la *path dependence*².

Enfin, dans un contrepoint méthodologique par rapport à ces approches, Javier Jordán ainsi que Louis Caprioli et Jean-Pierre Po chon interrogent directement l'état de la mobilisation policière en matière de terrorisme international. Conséquence de l'irréductible autonomie du travail policier ? Le premier insiste sur les changements

•••• (1) Pour ne pas perdre de vue pour autant la nécessité de replacer ces changements immédiats dans le cadre de dynamiques de plus longue durée, nous avons également choisi de faire figurer *infra* en « Fondamental de la sécurité », le texte d'un chercheur sensible à cette dimension. Présenté avec une introduction de Jean-Paul Brodeur, on pourra ainsi lire la traduction française du chapitre VIII de l'ouvrage de David Garland, *The Culture of Control* qui pose la question d'une potentielle lecture diachronique des politiques de sécurité.

(2) Un thème également traité dans ce numéro sur un registre parallèle par Thierry Vircoulon s'agissant de la reconstruction de l'État dans les *Failed States*.

organisationnels et opérationnels en jeu aujourd’hui pour la « communauté de renseignement » espagnole dans ce qui renvoie de manière micro-sociologique et beaucoup moins spectaculaire à l’ajustement d’un savoir-faire professionnel aux particularités d’un secteur d’investigation spécifique. Quant aux seconds ils insistent, dans le cadre d’une table ronde organisée à l’INHESI, sur les grandes étapes de la mobilisation française dans ce domaine. S’agissant d’un enjeu dont la saillance remonte ici au moins aux années 1970, ils analysent les dimensions organisationnelles et historiques d’une mutation du dispositif antiterroriste spécialisé qui fut politique, judiciaire et policière. Les deux auteurs, qui ont derrière eux une longue expérience de ce secteur d’activité policière, proposent pour leur

part comme date charnière d’une histoire de l’antiterrorisme français qui reste à faire, les années 1980.

Ces contributions rendent particulièrement centrale la question de l’autonomie de la lutte antiterroriste par rapport aux politiques de sécurité en général. Une réflexion transversale concernant le *policing* de l’après-11 septembre tend à montrer, à l’instar de ce dossier, l’existence d’une tendance à la déspecialisation de la lutte antiterroriste, une tendance illustrée par ailleurs aux États-Unis par l’adoption parallèle d’une approche militaire de l’antiterrorisme. Et s’il fallait voir là la modification la plus profonde (à moins qu’il ne faille parler de sanction?) opérée à l’issue de cet examen critique des dispositifs publics de sécurité ?

Anne WUILLEUMIER

Rédactrice en chef
des *Cahiers de la sécurité intérieure*

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, les politiques de sécurité ont connu aux États-Unis quatre évolutions majeures : le renforcement de la visibilité des services fédéraux sur le plan local ; la diversification des modes de surveillance ; la modernisation des systèmes d'alerte ; le recours plus intensif à une rhétorique recentrée sur la notion de réorganisation. À ces changements de grande échelle s'ajoutent les mutations qui affectent l'action policière sur le terrain, parmi lesquelles la spécialisation et la différenciation accrues des armes et des unités d'intervention ainsi que la mobilisation des troupes fédérales et d'État dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, sur le territoire national aussi bien qu'à l'étranger. Mais, aussi populaire que vide de sens, la notion de sécurité intérieure (à laquelle fait référence le Homeland Security Act) désigne moins un programme d'action qu'une stratégie rhétorique. Face au choc des croyances et des pratiques culturelles dont se nourrit le terrorisme, face aux problèmes profondément humains qu'il soulève, l'investissement technologique est présenté comme la solution ultime tandis que les différents paramètres du capital humain restent sous-exploités.

La « sécurité intérieure » aux États-Unis au lendemain du 11 septembre

par Peter K. MANNING

Les cinq dernières années ont témoigné d'un développement considérable de la recherche dans le champ de ce qu'il est convenu d'appeler la sécurité, ou encore la gouvernance de la sécurité¹. Cette effervescence scientifique s'est articulée autour d'un certain nombre de thèmes, parmi lesquels figurent des observations sur les mutations à l'œuvre dans l'économie politique des pratiques policières

•••• (1) JOHNSTON (L.), SHEARING (C.), 2003.

(en particulier la montée en puissance des organisations privées ou quasi privées, par exemple de type para-militaire)²; la tendance à l'externalisation et à la contractualisation des fonctions de sécurité par l'État, les entreprises et les individus³; la globalisation des opérations de police (appelées à devenir de plus en plus transnationales) et de maintien de la paix dans le cadre de la conduite de la guerre⁴; les transformations internes dans la gestion des agences policières, sous l'effet de l'idéologie néo-conservatrice, mais aussi dans leurs procédures budgétaires, leurs règles d'audit et de comptabilité, dans un contexte général d'application des méthodes managériales aux agences de service public⁵; les transformations du discours, enfin, avec l'émergence d'une nouvelle rhétorique de la sécurité, traitant de «sécurité» et des menaces qui pèsent sur elle, devenue le cadre d'une puissante stratégie de mobilisation politique tout particulièrement aux États-Unis et au Royaume-Uni, et ayant pour effet le recentrage des discours et des priorités des agences locales et fédérales de sécurité autour d'une dramatisation concernant les notions de prévention, de renseignement et de surveillance, sous l'influence du *Patriot Act* de 2001. Tous ces thèmes montrent que les lignes de partage traditionnelles entre public et privé, local et fédéral, police et armée, sont de plus en plus floues, tout comme le mandat des institutions policières et leur mode d'évaluation : droit public ou droit privé? droit commun ou loi du marché?

Au cœur du débat scientifique depuis plus de vingt ans⁷, toutes ces questions ont acquis une saillance nouvelle après les attentats du 11 septembre 2001. Elles ont néanmoins trouvé écho dans une volumineuse production théorique, plutôt que dans une pénétrante recherche empirique. Force est de constater en effet, la difficulté à distinguer les mutations développées sur le plan des pratiques, des mutations purement rhétoriques. Nombre des brillants travaux sur les évolutions en cours se présentent sous la forme du raisonnement et de l'argumentaire plutôt que de l'analyse de données empiriques (J. Baudrillard, Niklas Luhmann, U. Beck, D. Garland, S. Cohen, Nils Christie, Jonathan Simon, M. Feeley). En outre, la plupart souffrent

....
(2) SINGER (P.), 2003.

....
(3) JOHNSTON (L.), 1996.

....
(4) DEFLEUM (M.), 2003.
Ironiquement, certains observateurs ont noté une diminution du pouvoir et de l'autorité de l'État et du droit international pour encadrer une diversité de pratiques de sécurité (Canadian Law Reform Commission, 2003).

....
(5) MOORE (M.), 1997.

....
(6) BAYLEY (D.), SHEARING (C.), 1996.

....
(7) MAGUIRE (M.), et. al., 2002;
NEWBURN (T.), 2003.

....

(8) Pour une synthèse de ces contradictions, se reporter à LOADER (L.), MULCAHY (A.), 2003 : viii-ix.

....

(9) ERICSON (R.), HAGGERTY (K.), 1996; 1999.

....

(10) RIGAKOS (G.), 2003; WAKEFIELD (A.), 2003; NEWBURN (T.), JONES (T.), 1998; NEWBURN (T.), HAYMAN (P.), 2002.

....

(11) MURPHY (S.), 2003a; GREENE (J.), MASTROFSKI (S.), 1989; ROSENBAUM (D.), 1996; KRASKA (P.), 2002; SINGER (P.), 2003, *op. cit.*

....

(12) MANNING (P.K.), 1997.

....

(13) KESSLER (R.), 2003; BAMFORD (J.), 1983; 2002; LANGWEISCH (F.), 2003; POWERS (T.), 2003; KERIK (B.), 2001. Pour une vue d'ensemble, on consultera avec intérêt trois récents ouvrages : *The Oxford Handbook of Criminology* (MAGUIRE (M.), et al., 2002, *op. cit.*), *The Handbook of Policing* (NEWBURN (T.), 2003, *op. cit.*), ainsi que l'étude historique que Loader et Mulcahy ont consacrée en 2003 à la «culturepolicière Royaume-Uni».

....

(14) MANNING (P.K.), 2003b, p. 41-42.

d'un manque de rigueur dans l'attribution de causes ou d'origines aux tendances qu'ils décrivent, ou citent des sources de changement contradictoires telles une bonne conjoncture économique, une attitude pessimiste concernant la réhabilitation des individus, l'efficacité accrue de la police, l'individualisme ou le déclin général de l'autorité⁸. D'autres travaux pâtissent d'une généralisation théorique allant au-delà du champ des données qu'ils prennent en compte⁹, là où d'autres encore, tout en perspicacité et sensibilité pour nuancer, se limitent à des études de cas, des photographies de telle ou telle tendance perçue comme majeure¹⁰. En définitive, les travaux les plus riches d'enseignements sont peut-être ceux qui sont consacrés aux revendications des agences de sécurité, dans la mesure où ils mettent en lumière la vacuité et la fonction d'autolégitimation d'un discours politique qui contribue à brouiller davantage le tableau déjà complexe des mutations à l'œuvre en matière de police et de sécurité aux États-Unis et au Canada¹¹. Tous ces travaux montrent que pendant que le changement s'introïdit dans le discours sur la police, très peu de transformations structurelles se produisent¹², alors que des enquêtes journalistiques perspicaces offrent pour leur part un aperçu des institutions quasi secrètes en charge de la sécurité¹³.

Quelle police ?

Une organisation-clé de la gouvernance de la sécurité, «la police», a tenu la place d'honneur dans le passé. Il est clair cependant que cette notion, entendue comme l'application de la force aux fins de maintenir l'ordre sur un territoire donné, est en train d'être remodelée, et avec elle les questions liées à la définition d'un modèle de police démocratique. Cette terminologie désigne en réalité un vaste réseau d'administrations bureaucratiques légitimes qui utilisent la force pour contrôler, réguler et sanctionner, principalement dans le but de garantir un ordre politique et de mener des enquêtes criminelles¹⁴. Encore faut-il préciser que dans cette définition, les mots «ordre», «force», «enquêtes» et «garantir» demeurent élastiques; elle ne spécifie pas que l'usage de ladite force doit être modéré et

proportionné, alors qu'un auteur tel que Brodeur présente cette modération comme une composante explicite de la définition de la police¹⁵. Au xx^e siècle, les politiques de sécurité ont fait de l'enquête la forme ordinaire de déploiement des ressources policières, mais les limites de cette modalité ont été admises pour inclure l'absence de recours à la torture, le terrorisme et l'antiterrorisme, ainsi que la concurrence entre acteurs professionnels et non professionnels (polices privées, milices, police concédée)¹⁶. Clé de voûte de ce dispositif, la notion de pratiques policières domestiques démocratiques se focalise sur l'individu plutôt que sur le groupe ou la catégorie ethno-religieuse (Juifs, Afro-Américains, etc.), esquivant ainsi ce que J.-P. Brodeur nomme *high politics* et « *high policing* » (haute politique et haute police)¹⁷. Depuis que le répertoire de sanctions impliqué par la gouvernance de la sécurité dépasse le modèle pénal de la punition et de la vengeance, la question de l'impact de nouvelles formes de régulation (droit civil, restitution, justice « réparatrice », loi du marché) est soulevée.

12

Quelle que soit la définition qu'on en donne, la police démocratique s'est historiquement différenciée des missions de pacification, issues de l'héritage colonial et développées en réponse à des révoltes et des insurrections domestiques¹⁸, mais aussi des actions militaires, entreprises dans un souci d'éradication de la menace et de défense du territoire plus que de préservation de l'ordre intérieur au territoire domestique. Des unités spéciales antiterroristes ont été brillamment mises en place par le Royaume-Uni en Palestine, en Irlande du Nord et en Malaisie, par les forces États-Uniennes au Viêtnam¹⁹, ou encore par Israël. Le succès de ces unités incite à penser qu'étant donné la nature même du terrorisme (secret, basé sur l'effet de surprise, ciblant impunément les populations civiles comme les forces militaires et planifié pour esquiver les procédures ordinaires et reconnues tout comme les mesures réactives), celui-ci ne saurait être combattu par le biais des pratiques policières démocratiques traditionnelles. Or, à ce jour, le degré d'anticipation, de pro-action ou de prévention dont pourraient faire preuve les agences locales, tout comme leur rôle dans le dispositif

....
(15) BRODEUR (J.-P.), 2003,
p. 49-79.

....
(16) LIANG (H.), 1992, 2.

....
(17) BRODEUR (J.-P.), 2003,
op. cit., p. 249-250.

....
(18) BREWER (J.), 1996.

....
(19) PIKE (D.), 1996.

....

(20) Au sens de cet article, il s'agit des sociétés où est aujourd'hui en place le modèle policier original dit de Peel: Royaume-Uni bien sûr, Nouvelle-Zélande et Canada, où il a été adopté par convention, États-Unis, où il a été introduit après la guerre d'indépendance contre la Grande-Bretagne, Australie, où il a été développé dans le prolongement du système penal (l'Inde pouvant être ajoutée à la liste). Pour une présentation des caractéristiques de ce modèle, cf. MANNING (P.K.), 2003b, *op. cit.*, p. 43-52.

....

(21) M. DEFLEUM remarque que presque 90 % des articles consacrés au terrorisme ont été publiés au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 et que la plupart d'entre eux sont des essais ou des éditoriaux journalistiques, sans restriction de confidentialité ni ancrage empirique ou scientifique. Cf. DEFLEUM (M.), 2003, *op. cit.*

....

(22) GIDDENS (A.), 1991.

de sécurité intérieure n'ont pas fait l'objet d'un débat en bonne et due forme. La question des limites appropriées aux pouvoirs des organisations policières en cas d'état d'urgence national, déclaré ou non émerge simplement maintenant avec l'adoption du *Patriot Act* de 2001.

Au terme de ce bref aperçu, il nous paraît prudent de souligner que si nombre de changements sont à l'œuvre dans le domaine de la police et de la sécurité plus généralement, nos soupçons dépassent en la matière nos connaissances. Les turbulences actuelles du monde académique sont sans doute à l'image des perturbations que connaissent les sociétés anglo-saxonnes²⁰; il est sage de se limiter à une description en surface des faits majeurs²¹, conscient de ce que les évolutions structurelles ne sont pas encore identifiables, même si quelques-uns de ces faits ne sont pas sans rapport avec la manière dont les médias de masse et les moyens modernes de communication (rapides, peu coûteux, efficaces, anéantissant les distances et la notion d'espace privé) ont modifié la signification de la structure sociale ou la façon dont elle semble être comprise aujourd'hui. D'un point de vue sociologique, l'importance accordée à la sécurité, au sentiment de sécurité ou, à son contraire, la négation des risques renvoie en profondeur à ce qu'Anthony Giddens appelle la modernité avancée (*high modernity*)²². Dans une société de ce type, les notions de temps et d'espace tendent à s'estomper, les activités pouvant s'y exercer hors de toute contrainte physique, grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Déterritorialisées, libérées de leur cadre et de leurs paramètres locaux, des rôles et interactions de face à face, les relations sociales se recomposent sous de nouvelles formes, où les substituts à la décision humaine (télématique, systèmes experts, monétique) abondent et instaurent un climat de réflexivité permanente qui affecte les choix ultérieurs. À bien des égards, les transformations structurelles que résume le concept de « *high modernity* » libèrent les politiques de leur ancrage local et font apparaître la sécurité et les menaces comme des symboles volatiles,

susceptibles de voir leur signification changer rapidement, sinon instantanément. Nous aurons, en effet, l'occasion de voir ci-dessous dans quelle mesure cette grille d'analyse est efficiente pour comprendre certaines des évolutions dans les politiques de sécurité États-Uniennes depuis le 11 septembre 2001.

Le grand tournant

Après une maigre victoire dans une élection hautement controversée et une désignation en réalité effectuée par la Cour suprême, Georges W. Bush a déclaré la «guerre» au «terrorisme» sans l'approbation du Congrès. Il a été argumenté que personne ne peut mener une guerre contre la terreur, ni ignorer le droit pénal ou le droit international le plus élémentaire dans la poursuite d'un objectif de «sécurité»²³, mais des sondages réalisés aux États-Unis en janvier 2004 montrent que l'opinion publique soutient la rhétorique du président en dépit de ses doutes quant à la validité à long terme de l'invasion de l'Irak en matière de réduction du terrorisme. L'administration au pouvoir a mobilisé l'ensemble de ses moyens militaires et de renseignement dans cette «guerre» d'un genre inédit. Elle a fait monter en puissance la notion de sécurité et travaillé à la production tout à la fois de nouvelles peurs et de nouveaux mécanismes de défense. Sur le plan politique, la stratégie a consisté à reconfigurer le gouvernement entre les niveaux local et fédéral, à pourchasser des bandits célèbres tels Oussama Ben Laden et Saddam Hussein, et à attaquer militairement le terrorisme à l'étranger par l'invasion et l'occupation de l'Irak et de l'Afghanistan. Autant d'initiatives qui cadrent avec les mutations sociétales évoquées précédemment et l'intérêt récemment accru pour les questions de sécurité.

Depuis le 11 septembre 2001 néanmoins, la gouvernance de la sécurité a connu aux États-Unis même au moins quatre évolutions majeures: le renforcement de la visibilité de la présence fédérale au plan local; la diversification des

....

(23) Dans l'édition du 6 novembre 2003 de la *New York Review of Books* (p.40), Ronald Dworkin expliquait ainsi de manière convaincante: «L'administration Bush estime que si aucun des systèmes traditionnels de lutte contre la criminalité (le droit pénal) et de conduite de la guerre (le droit international) ne s'adapte parfaitement à la campagne des États-Unis contre le terrorisme, alors rien ne va plus: libre à nous de poursuivre la sécurité nationale d'abord, et ce sans aucune contrainte.» À quoi il ajoutait: «Le fait que le terrorisme soulève de nouveaux défis et de nouvelles menaces ne signifie pas que les principes moraux élémentaires et les droits de l'Homme que le droit pénal et le droit de la guerre essaient de protéger ne sont plus valides ou qu'il faille les remettre en cause.»

modes de surveillance; la modernisation des systèmes d'alerte et de mobilisation; une reconfiguration rhétorique marquée par l'apparition de la notion de réorganisation.

Le renforcement visible de la présence fédérale dans les dispositifs locaux de sécurité

Le renforcement de la visibilité de la présence fédérale s'exprime de diverses manières. On remarque par exemple que des troupes fédérales et des réservistes de la garde nationale peuvent être déployés localement (aux alentours des ponts, réservoirs d'eau et autres sites sensibles) dans le cadre d'un nouveau système d'alerte nationale. Cela est requis en cas d'«alerte rouge» déclarée. Au lendemain du 11 septembre, les forces armées ont ainsi assuré la surveillance à l'extérieur et aux portes d'embarquement des aéroports à travers tout le territoire américain. Par ailleurs, en infraction avec la loi «*Posse Comitatus*²⁴», les troupes fédérales ont été affectées massivement à des missions de surveillance aérienne dans l'affaire du tireur embusqué de Washington DC (novembre 2002), de patrouille aérienne dans le ciel des principales villes du pays dans la foulée du 11 septembre, et à la surveillance terrestre et maritime des frontières dans le cadre de la «guerre contre la drogue». En 2001, l'administration Bush a également créé une agence fédérale temporaire dénommée *Transport Security Agency* (TSA), et embauché du personnel en tenue identifiable par un écusson d'épaule pour filtrer les passagers et les bagages dans les aéroports. TSA a ensuite employé plus de six mille agents en CDD ou en CDI. Les services des douanes, de l'immigration et les garde-frontières ont quant à eux intensifié la surveillance ciblée, la fouille et les interrogatoires des automobilistes comme des piétons à l'intérieur de l'Amérique du Nord, tout particulièrement aux points de passage frontaliers les plus fréquentés. Enfin, des «shérifs de l'air» sont dorénavant requis à bord de tous les vols commerciaux des compagnies étrangères, au départ ou à destination des États-Unis²⁵. Ces agents États-Uniens voyagent

....

(24) 18 U.S. Code, section 1385. Cette loi interdit le recours aux forces militaires dans le cadre de missions de police.

....

(25) Cf. *Globe*, édition du 30 décembre 2003.

armés et en civil. En janvier 2004, six vols en provenance de l'étranger ont été annulés sur ordre du gouvernement des États-Unis et sur la base de renseignements (non vérifiés) transmis par des sources «crédibles» (non identifiées). Dans ces premiers jours de 2004, plusieurs vols internationaux ont été annulés²⁶, et deux autres ont été escortés par des avions de combat jusqu'à leur atterrissage à Los Angeles²⁷.

La mise en place de systèmes supplémentaires de surveillance locale, visibles ou invisibles

16

S'agissant de la diversification des modes de surveillance, les médias ont souligné un certain nombre de phénomènes. Les aéroports, par exemple, ont installé des systèmes de vidéo-surveillance et de rayons X destinés à l'examen de la plupart, si ce n'est de tous, des bagages sur les vols intérieurs et ont également intensifié leurs capacités de filtrage dans les ports et pour le fret maritime et aérien, même si ce procédé ne concerne pas pour le moment le contrôle du fret aérien. De nouveaux instruments de surveillance ont été pareillement mis en œuvre dans les zones semi-publiques: surveillance virtuelle par des moyens électroniques (magnétomètres, vidéo-surveillance, vérification des enregistrements informatiques des passeports et des titres de transport), véritable sélection et fouilles approximatives des passagers avant embarquement. Ces contrôles peuvent inclure la recherche d'explosifs, de métaux comme de types de passagers. Le «*profiling*» est parallèlement développé par les garde-frontières, les services des douanes et de l'immigration, aux points d'accès internationaux du territoire. Le système de fouilles aléatoires a été élargi dans le souci de prendre en compte les passagers les moins soupçonnables (enfants, handicapés, personnes âgées) mais qui seraient susceptibles en théorie d'être utilisés comme dupes ou couvertures par le terrorisme²⁸. Enfin, davantage d'inventions technologiques ont été développées et financées par des contrats du département de la

....

(26) *Globe*, 3 et 4 janvier 2004.

....

(27) *Boston Globe*, 2 janvier 2004.

....

(28) *Boston Globe*, 18 mars 2002.

....

(29) BRANDL (S.), 2003, p. 147.

....

(30) Il est amusant de constater, s'agissant de l'esprit du capitalisme, qu'un sujet constant dans le débat public renvoie à la nécessité de garantir aux passagers voyageant en classe affaires, les voyageurs aériens les plus réguliers, des facilités pour la montée à bord et la descente de leur appareil.

....

(31) *Newsweek*, 2 mars 2002.

....

(32) *Boston Globe*, 24 juin 2003.

Défense²⁹. Les services de sécurité de l'aéroport de Logan (Boston) et d'autres organisations envisagent ainsi l'utilisation de « cartes prestige » sophistiquées pour les voyageurs particuliers et l'installation d'un système électronique permettant d'identifier les personnes à partir de leurs caractéristiques corporelles spécifiques (voix, réfraction de la pupille, empreintes digitales, etc.). À l'heure où nous rédigeons cet article, tous ces équipements continuent à faire l'objet de commandes en dépit de tests négatifs³⁰.

La modernisation des systèmes d'alerte

De nouveaux modes de mobilisation émergent et sont publicisés bien que leur signification exacte demeure un mystère pour les services locaux de police et d'urgence, comme pour les pompiers et les citoyens en général. Néanmoins les initiatives fédérales entraînent certaines innovations sur le terrain.

Le « *Homeland Security Office* » (cf. *infra*) a ainsi mis en place un système national, sous la forme d'un code de couleurs, dans le cadre duquel les alertes sont émises nominalement par des sources confidentielles et dignes de foi. À tout changement de couleur correspond, ou devrait correspondre, un degré plus ou moins élevé d'alerte et de mobilisation, mais force est de constater que le code ne comporte aucun lien, que ce soit avec les activités, missions et prérogatives des services locaux de police. Son existence semble purement médiatique, comme en témoigne le dispositif imaginé par la chaîne CNN durant les congés de Noël 2003 pour faire apparaître le niveau d'alerte au bas de l'écran, 24h/24³¹.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, une taxe dite de « sécurité » est prélevée sur tous les billets d'avion. En juin 2003, des subventions fédérales ont été attribuées aux États par le gouvernement au titre de la sécurité intérieure³². Dans l'enveloppe reçue par le Massachusetts, 260 000 dollars ont été octroyés à la cité balnéaire de *Martha's Vineyard* pour l'achat d'un véhicule de

commandement mobile, 912 000 dollars à la ville de Newton pour l'achat d'équipements de communication, et 138 000 dollars à Cambridge pour l'achat d'un robot. Selon des informations récentes, ces financements ont été distribués sans procédure d'audit, ni analyse concurrentielle, ni appel d'offres³³.

Le gouvernement a également intensifié le recours aux écoutes téléphoniques, à la surveillance du réseau Internet et aux interrogatoires de citoyens ne faisant l'objet d'aucune poursuite pénale. Si les agences fédérales sont libres de procéder à toutes les interceptions de sécurité qu'elles souhaitent dans le cadre du *Foreign Intelligence Security Act* (FISA), les services locaux ont reçu l'ordre, au lendemain du 11 septembre, de mettre en place un dispositif spécifique de surveillance et d'écoutes pour les citoyens originaires du Moyen-Orient³⁴. Un nouveau logiciel (noms de code : « lanterne magique » et « carnivore ») est utilisé pour surveiller les e-mails, écouter les téléphones portables³⁵, connecter les appels téléphoniques et les autres communications en Afghanistan et en Irak, et contrôler les titulaires de billets d'avion (CAPS II-Wired). La *National Security Agency* (NSA), qui dispose de moyens importants pour surveiller les communications électroniques à travers le monde, a empêché l'installation de systèmes anti-mouchards et d'encodage sur les ordinateurs vendus dans le commerce³⁶.

La réorganisation des agences fédérales : nouvelle rhétorique, nouvelles priorités

Votée en janvier 2003, sur proposition de l'administration Bush, dans le cadre d'une loi fédérale visant à mettre en place un réseau d'institutions chargées de la sécurité intérieure, la création de la *Homeland Security Agency* représente une évolution majeure dans ce domaine³⁷. Bien que 170 000 postes lui aient été affectés, la nouvelle agence n'a reçu aucun crédit pour les financer ; dotée d'un statut symbolique, elle ne dispose pas non plus de pouvoirs

....
(33) MURPHY (S.), 2003a.

....
(34) KLAIDMAN (D.), ISIKOFF (M.), Newsweek., 2003.
....
(35) BRANDL (S.), 2003, *op. cit.*, p. 147.

....
(36) POWERS (T.), 2003, *op. cit.*, p. 246-247.

....
(37) C'est Tom Ridge, ancien gouverneur et candidat malheureux au Sénat, qui a pris la direction de l'agence le 24 janvier 2003.

....

(38) BENDER (B.), *et.al.*, 2004. Remarquons que les informations vitales à la sécurité nationale ne sauraient être «diffusées», en particulier aux acteurs du secteur privé, dont l'objectif est de maximiser leur profit. Les renseignements divulgués sont donc plus de nature à accroître le sentiment d'insécurité qu'à protéger le gouvernement, à qui il incombe de protéger les véritables «secrets».

....

(39) BRODEUR (J.-P.), SHEARING (C.), 2003, *New York Times*, 4 novembre 2000, p. B7. Pour de plus amples informations, on consultera le site Internet du Homeland Security : www.dhs.gov/dhspublic/.

....

(40) BENDER (B.), *et.al.*, 2004, *op.cit*.

....

(41) Audition sénatoriale de la DEA, 2002, pour la préparation du budget 2003 ([HTTP://www.usgov.dea](http://www.usgov.dea)).

....

(42) *Ibidem*.

....

(43) [HTTP://www.usgov.dea](http://www.usgov.dea). En décembre 2003, suite à un raid contre un bateau en mer Rouge, un journal a repris cette rhétorique à son compte en titrant: «L'organisation Ben Laden pourrait être impliquée dans le trafic de drogue.»

spécifiques, son rôle consistant principalement à coordonner l'action des différents services en vue «de veiller à ce que les renseignements produits par le centre de la CIA soient diffusés aux citoyens, aux entreprises, aux administrations locales et fédérales³⁸». Au total, cent trente deux agences et sous-agences interviennent dans ce magma bureaucratique³⁹, financé globalement à hauteur de 13,2 milliards de dollars en 2002 et 14,6 milliards de dollars en 2003. Comme pour le budget de la CIA et de la NSA, ces crédits sont ventilés sous de faux postes et ne peuvent donc être chiffrés avec exactitude. Par ailleurs, un réseau regroupant selon les estimations entre quatorze et seize agences de renseignement et doté d'un budget d'environ 30 milliards de dollars (les chiffres exacts sont tenus secrets), a été créé entre la CIA, le FBI, la *Homeland Security Agency*, les départements de la Défense, d'État, de la Justice, et le Centre d'intégration de la menace terroriste de la CIA⁴⁰.

Au niveau des agences fédérales, les autres changements significatifs sont les suivants: la DEA et le FBI ont reçu des crédits supplémentaires pour recruter des agents et renforcer leurs postes à l'étranger⁴¹; dans la rhétorique des services, les termes de stupéfiants et de terrorisme ont été fusionnés pour former le mot-valise à la mode: «narco-terrorisme⁴²». À côté de la cocaïne (qui du reste n'est pas un narcotique), de sa production et de sa distribution en Colombie, on retrouve ainsi à présent Al-Qaïda, la production et la distribution des opiacés en Asie centrale comme exemples de «narco-terrorisme». Selon le discours officiel, douze des vingt-huit organisations classées dans la catégorie «terroriste» par le département d'État se finiraient à travers le commerce de stupéfiants⁴³.

Les tendances contradictoires à la décentralisation et la diffusion de l'information (*cf. supra*) d'une part, à un accès restreint aux différents documents d'autre part, sont également encouragées, de même que le développement de canaux de transmission permettant de relayer toute information à l'appui de la politique gouvernementale. La CIA et le Pentagone financent des campagnes de communication et d'instrumentalisation des médias, dans le cadre desquelles

des agences de relations publiques sont payées pour pratiquer la désinformation dans les journaux⁴⁴.

Les mutations dans le déploiement et la stratégie d'intervention des acteurs fédéraux et de terrain dans les opérations de police locale, l'utilisation de nouveaux moyens de surveillance, tels que le filtrage et le «*profiling*», ainsi que la rhétorique de «guerre contre le terrorisme», ne sont pas, semble-t-il, sans conséquences sur les agences locales de sécurité.

La mobilisation des agences locales en tant que « premier recours »

La réorientation de l'action des services fédéraux sous l'angle de la sécurité nationale a laissé dans le flou la situation budgétaire et les responsabilités incombant à leurs homologues locaux, financés aux États-Unis par les villes, les comtés ou les États. Alors que ces derniers estimaient avoir un rôle à jouer dans l'évolution en cours, ils ont reçu des instructions souvent vagues et ambiguës, comme en témoignent certaines listes d'objectifs évidents mais pour lesquels il leur est impossible d'assurer une protection optimale (monuments nationaux, ponts, usines nucléaires, réseau hydraulique, approvisionnement en nourriture)⁴⁵. Dans ces conditions, si les premières mesures ont été mises en œuvre en ordre dispersé, les agences locales de sécurité ont bénéficié par la suite d'une grande marge de manœuvre pour définir leurs nouvelles priorités.

En vogue depuis un an et demi, la notion de «premier recours» laisse entendre que les questions de sécurité nationale doivent être traitées sur le terrain par les services locaux (police, pompiers, urgences, démineurs, etc.). En tant que telle, elle implique un transfert de compétences dont le cadre (juridique ou autre) reste à définir, de façon à guider les acteurs dans leurs interventions et leur prise de décision⁴⁶.

....

(44) Selon S.Hersh (11 mars 2002, 35), la CIA aurait dépensé plus de 100 millions de dollars «entre 1991 et 1996 pour manipuler les informations relatives à l'opposition irakienne...». Par ailleurs, plus de 4 millions de dollars ont été versés à la prétendue «opposition» dans le cadre d'une loi datant de 1998 (HERSH (S.), 2002, *ibidem*: 35).

....

(45) WOODWARD (B.), 2003, p. 131-132.

....

(46) Lors d'un exercice organisé à Seattle, en mai 2003, on a eu un aperçu du chaos absolu dans lequel une nouvelle attaque terroriste à «raids multiples» plongerait le pays: «graves problèmes de communication, confusion dans les services d'urgence» (Daily, 2003), mais aussi prise de décision défaillante sur le terrain et manque de coordination, pour un coût total d'environ 16 millions de dollars. Raconté par Bernard Kerik (2001), alors responsable de la police de New York, le scénario du désastre du *World Trade Center* constitue pour sa part un exemple particulièrement éloquent d'intervention fragmentée, non coordonnée et frénétique, avec à la clé de nombreuses victimes civiles, au sein des forces de police et parmi les pompiers. À ce jour, nous n'avons aucune preuve qu'une telle catastrophe, même si elle surviendrait à moindre échelle, ferait l'objet d'une intervention différente.

De nouveaux paradigmes pour de vieux moyens

....

(47) KRASKA (P.), *et.al.*, 2002,
op.cit.

....

(48) La situation qui prévaut aujourd’hui en Irak offre un cas limite de cette évolution. Traditionnellement, le droit international autorise les armées engagées dans un conflit à tuer et occuper un territoire jusqu’à l’arrêt des hostilités. En l’occurrence, la guerre n’ayant pas été déclarée, la présence des troupes américaines dans le pays est certes une obligation, mais une obligation ingérable.

....

(49) Je fais allusion ici aux enquêtes parlementaires sur la surveillance des pacifistes et des militants des droits civiques par le FBI, sur l’opération CONELPRO, et sur les tentatives manquées d’invansion de Cuba et de provocation d’un coup d’État au Chili. Cf. POWERS (T.), 2003, *op.cit.*, xvii; BAMFORD (J.), 1983, *op.cit.*; KESSLER (R.), 2003, *op.cit.*, p. 107.

Outre les changements évoqués plus haut, imputables à l’impact du 11 septembre, les politiques de sécurité locale aux États-Unis connaissent depuis cinq ou six ans des mutations de plus longue haleine, au premier rang desquelles une tendance à la spécialisation et à la différenciation qu’on peut observer même dans les petites et moyennes unités de police. Selon Kraska *et.al.*⁴⁷, le travail policier de terrain traverse aujourd’hui un double processus de transformation (modification de la structure organisationnelle) et de rationalisation (articulation des objectifs aux moyens, études d’impact). Dans un contexte où l’idéologie du contrôle communautaire prédomine, le financement des programmes d’armes spéciales et des équipes de renfort s’est considérablement accru au cours des dix dernières années, avec notamment la multiplication des opérations exigeant une force de réaction rapide, telles que les prises d’otages ou les interventions sur mandat des unités d’élite SWAT. En outre, il est clair que les médias consacrent une attention accrue à ce type de situations et à l’entraînement « quasi-militaire » des agents qui y prennent part. Bien que la frontière entre les enjeux de sécurité locale et nationale se soit estompée, il est vrai, sous l’effet de la rhétorique de la « guerre contre le terrorisme », la militarisation des forces de police est un processus qui a débuté il y a plusieurs années déjà, tout comme la participation croissante de l’armée à des opérations de maintien de la paix de type policier⁴⁸.

Dans le souci de minimiser les coûts « imprévus » du terrorisme, il a été demandé aux agences fédérales de réaffecter leurs ressources, leur attention, leurs programmes et leurs bases de données à l’anticipation et à la prévention. Peu d’entre elles sont préparées à une telle évolution, et l’histoire nous enseigne que le Congrès s’y oppose systématiquement⁴⁹. C’est néanmoins cette évolution que nous allons aborder, à la lumière de documents publiés récemment et qui confirment les rapports antérieurs sur les services fédéraux.

Dans la mesure où les agences fédérales interviennent, en règle générale, de façon réactive plus que préventive, les forces spéciales qu'on voit apparaître aujourd'hui dans les domaines du renseignement, de l'espionnage et du contre-espionnage sont pour la plupart des unités d'élite, dont l'activité est tenue secrète et qui sont en concurrence les unes avec les autres⁵⁰. Lorsqu'on passe d'une situation de guerre à une situation de guerre froide (où la menace, virtuelle, doit être anticipée), force est de constater que les services de renseignement sont souvent mal préparés et mal entraînés, qu'ils n'ont ni les ressources ni les compétences adéquates, et qu'il leur faut des années pour s'adapter au nouveau contexte⁵¹.

Trois agences fédérales principales

Aux États-Unis, les questions de sécurité sont principalement du ressort de trois agences : le FBI (*Federal Bureau of Investigation*), la CIA (*Central Intelligence Agency*), et la NSA (*National Security Agency*).

Connue auparavant sous le sigle d'oss (*Office of Strategic Services*), dotée de quelque 16 000 employés « officiels », la CIA est responsable devant l'exécutif et le chef de l'État. Environ 10 % de ses ressources sont consacrées à l'opérationnel, le reste étant affecté à l'analyse et la collecte de renseignement. Dans ce cadre, il lui appartient de distinguer entre l'analyse factuelle, les orientations stratégiques et leur mise en œuvre. Son histoire peut être périodisée en cycles interventionnistes (avec des opérations conçues pour entraîner des renversements de régime en Indonésie, en Iran, au Guatemala, à Cuba, et dans d'autres pays⁵²) et en cycles plus « analytiques », comme ces vingt dernières années, au cours desquelles elle s'est concentrée sur le recueil et le traitement de l'information. Aujourd'hui, il semblerait d'ailleurs que l'administration Bush souhaite la voir revenir à des missions plus opérationnelles⁵³.

Le FBI, devenu sous l'impulsion de J. Edgar Hoover l'entité la plus puissante au sein de l'administration américaine, dispose d'un effectif d'environ 11 500 agents d'investigation⁵⁴, en charge des questions relatives à l'antiterrorisme

....
(50) BAMFORD (J.), 2002,
op. cit.; KESSLER (R.), 2003,
op. cit.

....
(51) POWERS (T.), 2003,
op. cit.; BAMFORD (J.), 2002,
op. cit.

....
(52) THOMAS (R.), 1995.

....
(53) POWERS (T.), 2003,
op. cit., p. 18.

....
(54) 900 agents supplémentaires ont été recrutés en 2003. À l'étranger, le FBI compte 40 postes de liaison.

....

(55) KESSLER (R.), 2003, *op. cit.*, p. 534.

....

(56) KESSLER (R.), 2003, *op. cit.*, p. 398.

....

(57) KESSLER (R.), 2003, *op. cit.*, p. 502.

....

(58) KESSLER (R.), 2003, *op. cit.*, p. 455.

....

(59) KESSLER (R.), 2003, *op. cit.*, p. 454.

....

(60) Dans ces conditions, le partage et la diffusion de l'information vers les autres agences se révèlent un processus hautement problématique – du moins lorsqu'il est autorisé dans le cadre d'un accord interservices.

....

(61) À noter par ailleurs que le système automatisé de gestion des dossiers (*Automated Case-Support System*) n'est pas fiable. Cf. KESSLER (R.), 2003, *op. cit.*, p. 454.

et à la sécurité nationale à l'intérieur du territoire. Son budget a toujours été des plus généreux : on l'évalue actuellement autour de 4 milliards de dollars⁵⁵. Tandis que la CIA a vocation à anticiper et évaluer les risques en isolant les indices pertinents dans la masse des renseignements recueillis, le travail du FBI, plus réactif, consiste à traiter les affaires qui se présentent, ce qui explique que ses agents soient souvent mal préparés aux missions à caractère préventif (sauf dans les sections antiterroriste et de renseignement). Sur le plan informatique, le règlement interne n'autorise pas l'envoi de courriers électroniques en dehors de l'agence⁵⁶ ; la plupart des machines n'étant équipées ni de modem ni de lecteur CD-Rom⁵⁷, les agents utilisent leur ordinateur portable pour les e-mails, les photos et toute autre communication exigeant une grande capacité de mémoire⁵⁸.

Le FBI connaît de grandes difficultés avec son système informatique, et ce depuis plus de dix ans. Il ignore notamment combien d'unités compte son parc de machines, du reste, en 2000, il y en avait moins d'une pour deux agents⁵⁹. Au cœur même de l'organisation, l'interface entre ordinateurs et logiciels est déficiente. Le FBI refuse obstinément depuis des années toute tentative de refonte de ses logiciels de base, et faute de mise à jour, les programmes de l'agence sont même aujourd'hui périmés, y compris les applications dédiées au recueil et la redistribution de documents de première importance (empreintes digitales, dossiers d'enquête, système NCIC). Pour différentes raisons, parmi lesquelles son exigence en matière de confidentialité et son manque d'intérêt pour les criminels « locaux », le FBI alimente de vastes bases de données autonomes (NCIC, UCR, AFIS), sans interface commune⁶⁰, et sans aucune considération pour la validité de l'information qui s'y trouve stockée : leur contenu n'est pas actualisé, fichiers obsolètes ou doublons n'y sont jamais effacés⁶¹. Après avoir évalué le dispositif informatique de l'agence au début des années 1990, le *Government Accounting Office* (GAO, responsable des enquêtes parlementaires) s'est opposé à une demande de déploiement d'un nouvel ordinateur central, constatant que la mémoire déjà disponible était saturée par les données inutiles et non vérifiées. Malgré

tous ces dysfonctionnements, le FBI continue à recevoir des crédits considérables pour la maintenance de son système informatique, et des financements supplémentaires lui ont même été attribués dans le cadre de projets spéciaux au lendemain des attentats du 11 septembre.

Selon plusieurs articles de presse publiés en décembre 2003, le FBI se serait récemment doté de nouveaux systèmes, opérationnels «d'ici la fin de l'année». Le premier d'entre eux, baptisé «*Trilogy*», se décompose en trois sous-systèmes: un réseau de 22 000 ordinateurs portables (destinés aux 28 000 employés de l'agence), un réseau de communication haut-débit permettant la transmission d'images, et enfin une banque de données connue sous le nom de «*Virtual Case File*», qui contiendra 40 millions de documents⁶². Le deuxième, baptisé «*Spider Web*» (toile d'araignée), servira de base de données en ligne pour les interceptions de sécurité ayant fait l'objet d'une transcription numérique, autorisées par le FISA (*Foreign Intelligence Security Act*), traduites du farsi et de langues arabes. Dans la foulée du 11 septembre 2001, le nombre d'interceptions validées et effectuées par le FBI a augmenté de 300%, dont la vaste majorité n'ont toutefois pu être traitées à défaut de traducteurs compétents⁶³.

Dotée d'environ 38 000 employés, la NSA est pour sa part chargée de recueillir le renseignement dans le monde entier, principalement à l'aide de satellites⁶⁴, d'analyser les tendances et les sources, de crypter et de décrypter les messages, et d'en déduire les menaces qui pèsent sur la sécurité nationale.

Les lacunes de l'architecture actuelle

Bien que les agences fédérales disposent d'énormes ressources, bien qu'elles jouissent de la confiance et du respect de l'opinion, mais aussi de pouvoirs considérables, encore étendus par l'adoption du *Patriot Act*, il n'est pas évident qu'elles soient aujourd'hui configurées pour agir à titre préventif. Voici quelques-unes des lacunes que l'on peut observer dans leur architecture actuelle :

- les communications s'effectuent par le biais de moyens obsolètes (fax, télex, téléphone). Le courrier électronique

....
(62) Selon ANDERSON (C.), 2003, la mise en place coûtera 626 millions de dollars, soit un dépassement de 246 millions par rapport à l'estimation initiale.

....
(63) KLAIDMAN (D.), ISIKOFF (M.), 2003, *op. cit.*

....
(64) BAMFORD (J.), 1983, *op. cit.* ; 2002, *op. cit.*

utilisant des adresses gouvernementales, quand il est utilisé, ne l'est pas efficacement ;

– le parc informatique est hétérogène, obsolète, inadapté : peu de postes sont équipés de connexion Internet, voire de souris, la mémoire est parfois insuffisante ;

– les 38 000 employés de la NSA ne sont pas connectés via un réseau unique de courrier électronique : il existe 68 systèmes de communication, tous incompatibles⁶⁵ ;

– tous les systèmes informatiques sont sujets aux erreurs, aux bugs et autres crashes, et chacun sait qu'on ne produit pas de bons résultats à partir de données non fiables («*garbage in, garbage out*»)⁶⁶. Or, le risque d'erreur des systèmes électroniques de pointe est gravement sous-estimé dans les domaines militaire et du renseignement⁶⁷ ;

– l'accumulation d'un nombre très important de dossiers, de fichiers et de bases de données représente un effort considérable, malheureusement symbolique, voire contre-productif en termes d'analyse et de capitalisation des connaissances (*Cf. supra*). Ainsi, dans la seule affaire McVeigh, le FBI a présenté plusieurs millions de documents qui ont presque réussi à déborder la défense, sans réunir pour autant de pièces à conviction pertinentes durant la première phase du procès⁶⁸. Reconnu *a posteriori* par les responsables de l'agence, cet échec a entraîné un appel de dernière minute, rejeté de justesse ;

– chargée d'exercer une surveillance à échelle mondiale sur les communications relatives à la sécurité nationale des États-Unis, la NSA souffre tout comme le FBI d'une surabondance de données et de faits bruts, peu ou pas exploités⁶⁹. Cette masse d'information augmente virtuellement chaque jour, à mesure que s'accroît le nombre de fax, téléphones portables et ordinateurs connectés dans des réseaux de plus en plus complexes. Comme les messages interceptés sont souvent inintelligibles, nombre d'entre eux ne sont pas analysés. Or, selon une source interne⁷⁰, «un système d'interception peut recueillir plusieurs millions de communications en une demi-heure». Dans le dispositif SIGNIT, l'analyse des communications électroniques distingue généralement

....

(65) BAMFORD (J.), 2002,
op. cit., p.648.

....

(66) BAMFORD (J.), 2002,
op. cit., p.252.

....

(67) BOWDEN (M.), 2001 ;
SNOOK (S.), 2000 ;
ROCHLIN (G.), 1997.

....

(68) KESSLER (R.), 2003, *op. cit.*,
p.454.

....

(69) BAMFORD (J.), 2002,
op. cit., p.647-651.

....

(70) BAMFORD (J.), 2002,
p.647.

les paramètres suivants : niveau de transmission (ou d'activité), émetteur, sens du message. La distinction la plus significative, souvent ignorée par les médias, concerne d'une part, le niveau d'activité de l'émetteur en soi (par exemple, un individu soupçonné d'appartenir à telle ou telle organisation) et d'autre part, la signification de l'accroissement de cette activité, et son contenu. Naturellement, les deux variables sont indépendantes ;

- concentrés aujourd'hui en Asie centrale, principalement en Afghanistan et autour de ce pays, les agents que le FBI, la CIA et la DEA envoient dans des missions à l'étranger ne sont, sauf exception, guère formés aux cultures et aux langues vernaculaires. Si l'on en croit Powers⁷¹, l'analyse des faits met en évidence leur incomptence culturelle, linguistique et relationnelle dans les pays reculés et semi-féodaux de cette partie du monde musulman. De même, dans sa gestion des dossiers étrangers, le FBI continue à ignorer les réalités locales, privilégiant la corruption et le harcèlement⁷². D'après plusieurs sources concordantes, aucun des trente-neuf agents envoyés en novembre 2003 à Bagdad pour enquêter sur une série d'attaques terroristes ne maîtrisait l'arabe, le farsi, le pachtoune ou une autre langue régionale, ce qui traduit la désinvolture avec laquelle l'agence envisage son travail dans une situation insurrectionnelle⁷³.

....
(71) Cf. POWERS (T.), 2003,
op. cit., p. 376-382.

....
(72) WRIGHT (C.), 2002.

....
(73) POWERS (T.), 2003, *op. cit.* ;
KLAIDMAN (D.), ISIKOFF (M.),
2003, *Newsweek*, *op. cit.*

Impact des réformes : quelques généralités inspirées de la théorie des organisations

Au total, si les réformes évoquées peuvent avoir de l'impact à long terme, il apparaît peu probable que les spécificités stratégiques et tactiques des pratiques d'investigation et les compétences qui s'y rattachent connaissent une évolution rapide, compte tenu de la taille imposante

des administrations concernées, mais aussi de leur résistance au changement.

Il est évident que les caractéristiques actuelles de l'architecture fédérale de sécurité renvoient en partie à des problèmes de communication interne, de logistique et de maintenance. À ces lacunes identifiables, l'argent permet d'apporter une solution, le FBI n'ayant jamais manqué de ressources financières – y compris pour rétribuer les sources – ni même humaines et technologiques. C'est ici une série de questions d'une autre nature, relatives aux dynamiques organisationnelles et professionnelles mêmes des agences chargées de la sécurité intérieure et du travail de police aux États-Unis que nous proposons d'interroger.

En premier lieu, il convient de signaler que toute organisation défend en priorité sa propre existence, sa survie et ses intérêts, quels que soient les objectifs ou les fonctions qui lui sont officiellement assignés. Pour préserver son périmètre institutionnel et s'étendre au-delà, elle se mobilise elle-même par la rhétorique et la mise en œuvre de moyens humains et financiers: manipulation de son apparence publique par le biais d'une économie symbolique ; mise en avant des motivations et des actions acceptables aux yeux de l'opinion ; dissimulation en coulisses des secrets d'équipe, des motivations et des actions qui ne le sont pas. Dans ces conditions, il est évident que les cas de corruption et de mauvaise gestion, quoique fréquents et inévitables, ne sont pas rendus publiques, et qu'ils font rarement l'objet d'un scandale : sauf exception, l'échec est étouffé et couvert avant d'avoir été reconnu.

Imputable d'une part, au droit américain et à l'ambivalence de la culture américaine vis-à-vis de la vie privée et du secret, d'autre part, à la puissance de l'industrie des loisirs et aux moyens technologiques dont elle dispose (nouveaux satellites mobiles, caméras), la capacité médiatique de pénétrer la sphère privée atteint aujourd'hui un tel niveau que l'opinion publique n'est plus en mesure de distinguer la fiction de la réalité. Régulièrement, les agences de sécurité placées sous le sceau du secret (CIA, FBI, NSA, DEA, auxquelles il faut ajouter les services de la douane et de l'immigration,

les garde-frontières, les forces armées et leurs unités de renseignement) se voient discréditées aux yeux des citoyens américains et font l'objet d'enquêtes parlementaires. Dans une société démocratique aussi ouverte que les États-Unis, l'espionnage et les espions constituent des symboles particulièrement équivoques. Or les administrations fédérales mises en cause fonctionnent sur un mode quasi-autonome, à l'image de la CIA, placée sous l'autorité directe de l'exécutif et du président, sans comptes à rendre au département de la Justice, mais aussi du FBI, qui après de longues années d'indépendance échappe aujourd'hui encore au contrôle et à la supervision de son inspecteur général. Politiquement aussi sensibles que puissantes, les stratégies et les tactiques de ces deux agences montrent de façon évidente que leur mandat est principalement politique avant d'être juridique. Dans un contexte où, comme aujourd'hui, les problèmes de sécurité focalisent le débat public, qu'ils soient réels, imaginaires, ou qu'ils renvoient à des menaces symboliques, comme se fut le cas des manifestations organisées contre la guerre du Viêtnam ou par le mouvement des droits civiques, cette dimension politique est même transparente. Au vu de ce dispositif dramaturgique⁷⁴, où la symbolique joue par nature un rôle politique, il n'est pas étonnant de constater que les prérogatives des acteurs du champ sécuritaire s'accroissent et se réduisent proportionnellement à la tolérance de l'opinion publique à leur endroit.

Les agences de sécurité offrant des «services» similaires à une «clientèle» similaire, sont profondément enracinées, interdépendantes, dans un environnement concurrentiel qu'elles ne sauraient altérer en changeant de créneau ou en créant une nouvelle niche, ni même en évitant leurs rivales⁷⁵. Si leurs priorités internes peuvent être modifiées, il leur est impossible d'envisager la conquête de nouvelles parts de «marché», en termes de prestige comme de clientèle, pour leurs prestations. Comme le montrent les travaux de Wilson⁷⁶ et de Kessler⁷⁷, en réponse aux changements qui affectent son secteur d'activité, le FBI a introduit un système de rotation de ses agents au sein de *task forces* et d'unités spéciales: vu de l'extérieur, la réaction apparaît ritualisée, alors qu'en interne elle se traduit seulement par des réorganisations marginales⁷⁸. Selon

....
(74) GOFFMAN (E.), 1959.

....
(75) THOMPSON (J.), 1967.

....
(76) WILSON (J.Q.), 1978.

....
(77) KESSLER (R.), 2003, *op.cit.*

....
(78) MEYER (J.), ROWEN (C.), 1977.

....

(79) WILSON (J.Q.), 1978,
op. cit.

....

(80) KESSLER (R.), 2003,
op. cit., chap. vi.

....

(81) C'est peut-être cette conformité qu'a souhaité instaurer William Colby, alors directeur de la CIA, lorsqu'il a révélé au président Ford les activités de ses services, entraînant l'ouverture de deux enquêtes de grande ampleur, la première menée par Lyman Kirkpatrick, la deuxième par le général Maxwell Taylor, et la mise en place de deux comités d'enquête parlementaires. Cf. COLBY (W.), 1978.

....

(82) LEHR (D.), O'NEILL (G.), 2001 ; DEFLEUM (M.), NSF, 2003.

....

(83) HERSH (S.), 2003.

....

(84) WOODWARD (B.), 2004.

Wilson⁷⁹, Hoover a défini les missions de l'agence aussi clairement et distinctement que possible, à travers une approche dramaturgique de ses dynamiques organisationnelles (ajustement des récompenses et des promotions en fonction des tâches remplies, mise en place d'un système d'inspection rigoureux, manipulation des médias, dissimulation des affaires de corruption, de mauvaise gestion et des actes de malveillance⁸⁰) dans le but d'éliminer à la fois les zones de concurrence avec les autres administrations et celles d'entre elles qui tenteraient d'étendre leurs activités sur son périmètre.

Dans le champ sécuritaire, tous les acteurs doivent tenir compte d'une même contrainte : la confidentialité. Il s'agit là d'un mode de régulation et d'autorégulation qui les affranchit certes de toute supervision et des réformes envisagées par le Congrès, mais qui, en contrepartie, renforce leur isolement et leur incapacité à s'échanger des informations mutuellement bénéfiques. En outre, l'exigence de confidentialité ne peut légitimer les prérogatives des agences qu'en démocratie, où les citoyens leur font confiance pour veiller à ce que le traitement des secrets dont elles ont connaissance soit bien conforme à l'État de droit et à la volonté générale⁸¹.

Pour préserver leur avantage compétitif et garder la main dans leur secteur, les agences de sécurité s'efforcent de tenir la concurrence à distance en lui fournissant des informations tantôt banales, tantôt triviales, parfois même erronées⁸². De fait, quand des efforts sont mis en œuvre pour améliorer la coopération interservices, comme au lendemain du 11 septembre, les unités de coordination deviennent des plates-formes où s'échangent les données jusque-là secrètes ou quasi secrètes⁸³ : au nom de la sécurité nationale, les différentes administrations peuvent alors se rassembler autour d'un programme confidentiel, en dehors des mécanismes prévus par la loi (NSA/DNBB ; Iran Contra⁸⁴).

Même lorsqu'il se veut préventif, concentré sur la réalisation d'objectifs, le travail de renseignement reste souvent vague et inexact, handicapé par la masse d'informations

brutes, et s'il lui arrive d'être plus précis, c'est toujours au cas par cas et dans le périmètre du service à l'origine du dossier, sauf à de rares exceptions⁸⁵. En d'autres termes, à moins qu'un objectif ne soit défini *a priori*, les enquêtes souffrent en général d'un manque de spécificité.

On l'a vu, toutes les agences de sécurité conservent leurs secrets par-devers elles dans le souci de prendre l'avantage sur leurs concurrentes. C'est à ce titre qu'elles font appel à des agents doubles, espions et informateurs de tous poils, dont l'action potentiellement corrosive sur leur propre structure⁸⁶ doit ensuite être contrôlée à son tour. Bien que les mesures mises en œuvre dans ce cadre soient multiples (création d'unités-miroirs, espionnage des espions par d'autres espions, détection des «taupes», opérations de «méta-espionnage» et de neutralisation du contre-espionnage), la contrainte de confidentialité et la crainte de voir tout échec rendu public affaiblissent les enquêtes menées en interne, souvent insuffisantes ou maladroites, quand bien même les preuves à charge seraient accablantes⁸⁷. D'un autre côté, le travail d'Angleton à la CIA, à l'origine d'une vague de panique en interne et de l'arrêt du retournement des agents du KGB durant presque treize ans⁸⁸, a provoqué des dégâts irréversibles sur un mode quasi paranoïaque.

Dans le domaine de la sécurité, les agences travaillent à partir de plusieurs cadres d'analyse dont quelques-uns seulement peuvent être mis à la disposition de leurs homologues, même si les réseaux informatiques permettent en théorie de partager tous les outils de travail. Il y a d'une part le recueil des faits, leur contextualisation, et la production de connaissance qui en découle: pour prévenir une menace ou un risque, il faut rassembler toutes les informations disponibles en la matière, évaluer leur validité, avant, si cela est jugé nécessaire, d'intervenir sur la base de ces informations⁸⁹. En d'autres termes, le renseignement n'est qu'un élément parmi d'autres dans la prise de décision, et il ne saurait présider seul à la mise en œuvre d'une action⁹⁰. Ainsi, dans le cas des attentats du 11 septembre 2001, on sait que le FBI a reçu au cours des mois précédents de nombreuses alertes concernant des attaques terroristes, mais qu'il n'a pu les empêcher faute de

....
(85) KESSLER (R.), 2003, *op.cit.*, p.228-234.

....
(86) Ainsi, la CIA a eu pendant des années un service de contre-espionnage dirigé par James Jesus Angleton.

....
(87) Pour une synthèse des affaires Hanssen et Ames, cf. POWERS (T.), 2003, *op.cit.*, p.391-98.

....
(88) MANGOLD (T.), 1991.

....
(89) KEEGAN (J.), 2003, p. 5-6.

....
(90) *Ibidem*, p.334.

....

(91) POWERS (T.), 2003,
op. cit., p.389-390.

....

(92) Dans les médias, ce processus est désigné par la périphrase « *relier les points entre-eux* », empruntée à l'imagerie des puzzles pour enfants.

....

(93) À noter par ailleurs que si tel cas exige le déploiement de moyens d'espionnage, tel autre pourra être résolu par une simple analyse des informations « ouvertes » (i.e. accessibles à tous).

....

(94) MANNING (P.K.), 2003a;
BOURDIEU (P.), 1977, p.43.

....

(95) FELDMAN (M.),
PENTLAND (B.), 2003.

....

(96) MANNING (P.K.), 2003a,
op. cit.

....

(97) Ce déficit de coopération est particulièrement flagrant dans le cas des unités spécialisées, qui ont tendance à dissimuler leurs informations dans le but d'éliminer toute « concurrence » dans la résolution de l'affaire et d'en accaparer ainsi tout le mérite.

....

(98) FELDMAN (M.), MARCH (J.),
1981.

savoir où et quand elles seraient perpétrées⁹¹. Par ailleurs, le renseignement présente un caractère prédictif, au sens où il consiste aussi à prédire certains événements (révolution ou renversement d'un gouvernement, acte terroriste, action individuelle). En règle générale, les agences de sécurité raisonnent sur un mode inductif et analogique, en utilisant des synthèses établies (études de cas, analyses factuelles, rapports) à partir de documents plus fournis⁹². Or, si leur travail d'investigation se définit toujours par rapport à la notion d'affaire, ou de cas, n'est-il pas déstabilisant pour elles qu'une affaire faisant l'objet d'une enquête puisse être considérée comme une affaire à la fois criminelle, d'espionnage, de contre-espionnage, ou de renseignement⁹³? Non seulement ces quatre catégories impliquent des modes d'investigation et des outils de travail très hétérogènes, mais elles renvoient à différentes unités décisionnelles au sein des administrations de sécurité et elles sont en partie définies par l'information que celles-ci sont censées tenir secrète : plus grand est le nombre de services, plus faible est la probabilité que cette information circule entre eux.

Si les acteurs du champ sécuritaire font avec les outils et les compétences disponibles, ils tendent également à reproduire le capital symbolique qui est le leur⁹⁴. Dans ces grandes bureaucraties répressives, très réglementées, l'apprentissage organisationnel est l'exception, non la règle⁹⁵ : au lieu de modifier les pratiques et les procédures routinières quand cela s'impose, elles préfèrent adapter leur activité aux cadres préexistants⁹⁶. En outre, la gestion des dossiers étant confidentielle, la coopération inter-services est souvent délicate, quand elle n'est pas impossible⁹⁷. Dans certains cas, si une agence a lancé une procédure d'enquête, il peut même arriver qu'elle dissuade tout autre acteur d'y prendre part, exerçant ainsi une sorte de droit de préemption sur l'affaire traitée.

Dans un environnement aussi verrouillé, l'information est à la fois un signal (qui témoigne de l'existence de faits et de bases de données) et un symbole (au sens de construction culturelle et psychologique) de compétence, de science, de spécialisation, de vocation, de transparence ou de pouvoir⁹⁸. Comme le soulignent Feldman et March, qu'il s'agisse

d'une audition parlementaire, d'un procès ou d'une conférence de presse, la quantité d'information présentée est très prisée en soi, indépendamment du contenu et de la signification du message. Au sein de la NSA, le recueil des données ne fonctionne pas autrement. Face à un ennemi étatique, comme l'Allemagne et le Japon durant la Seconde Guerre mondiale, l'interception de messages cryptés constitue une tactique prioritaire, dans laquelle les États-Unis comme la Grande-Bretagne ont d'ailleurs excellé⁹⁹. Face à un ennemi terroriste, en revanche, les messages ne sont pas cryptés *a priori*, mais l'indigence des agences en termes de compétences linguistiques et de techniques de traduction fait qu'ils le sont virtuellement. Par ailleurs, le recueil systématique de renseignement est devenu un processus encore plus complexe ces dernières années du fait de l'usage de plus en plus répandu des téléphones portables: non seulement il s'agit d'appareils difficiles à localiser, mais encore est-il très aisément de les «simuler» et de changer de numéro en remplaçant simplement leurs composants électroniques¹⁰⁰.

32

Conclusion

Bien qu'elles ne soient pas toujours bien comprises par les universitaires et les experts, les mutations sociétales en œuvre dans le monde occidental témoignent de la nouvelle puissance des technologies et de la confiance que nous leur portons. À la suite de sa déclaration quasiment unilatérale de «guerre contre le terrorisme», l'administration Bush a réintroduit ce qu'on pourrait appeler un contrôle social formel dans l'intérêt de la sécurité nationale des États-Unis. Si la mise en place de ce dispositif s'est accompagnée d'un certain nombre de changements organisationnels et symboliques dans les institutions fédérales et locales, force est de constater que l'architecture traditionnelle des pratiques bureaucratiques perdure. Malgré le renforcement de leurs ressources financières et de leurs prérogatives au lendemain des attentats du 11 septembre, les agences de sécurité conservent les mêmes structures et la même

....
(99) KEEGAN (J.), 2003, *op. cit.*, p. 323.

....
(100) Avant 1998, Oussama Ben Laden a utilisé plusieurs téléphones portables pour passer au moins 1 100 appels. Cf. POWERS (T.), 2003, *op. cit.*, p. 409-410.

....

(101) BLACK (D.), 2003.

....

(102) NEWBURN (T.),
HAYMAN (P.), 2002, *op. cit.*

....

(103) HAGGERTY (K.), ERICSON (R.), 2000. Le terme de «*security assemblage*» désigne pour les auteurs l'agencement de technologies visuelles, électroniques et digitales que le pouvoir utilise en vue d'exercer secrètement un contrôle et une surveillance sur les populations «à risque» (groupes ethniques, individus malades, sans domicile fixe, sans ressources ou n'ayant pas reçu d'éducation) et de dramatiser la menace qu'ils représentent pour la société.

configuration, inadaptées au travail de renseignement et de prévention des menaces. Face au choc des croyances et des pratiques culturelles dont se nourrit le terrorisme¹⁰¹, l'investissement technologique est présenté aujourd'hui comme la solution ultime sans qu'il soit tenu compte des lacunes de l'outil informatique dans la gestion des données, de sa vulnérabilité à l'égard des pirates, ni de l'utilité du renseignement humain et de terrain dans les zones de conflit, de l'insuffisance des mesures dissuasives¹⁰², ni même enfin de la dimension essentielle du terrorisme, qui consiste à frapper par surprise une cible vulnérable.

Comme en témoigne l'histoire d'Israël, pays doté de l'arsenal antiterroriste et de renseignement le plus sophistiqué au monde, toute nation technologiquement avancée peut être la victime d'un terrorisme perpétuel. Il est vrai que les progrès technologiques réalisés par les trois principales agences de sécurité au plan fédéral (CIA, FBI, NSA) et leur validation législative dans le cadre du *Patriot Act* de 2001 représentent un pas en avant considérable. Mais si ces acteurs disposent désormais de pouvoirs étendus en vue de surveiller les communications dans n'importe quel endroit du globe, ils n'ont ni les effectifs ni les moyens analytiques d'en faire le meilleur usage. En d'autres termes, l'accent a été mis sur le facteur technologique et les procédures bureaucratiques plus que sur le capital humain (ressources et compétences). Dans cette course à la technologie, le risque est que la notion de «sécurité», arrachée à son ancrage social, devienne une matière première ou une marchandise industrielle. À la lumière de tous les éléments que nous avons abordés ici, ce processus apparaît totalement illusoire en même temps qu'il traduit une profonde aspiration de nos sociétés à s'en remettre au «dispositif sécuritaire¹⁰³», sans considérer le danger que celui-ci fait peser sur les libertés individuelles. Dans une large mesure, ce fantasme sécuritaire s'explique par le fait que les technologies permettent d'assurer un contrôle social efficace sans les désagréments et les retards dont s'accompagnent généralement une fouille, un interrogatoire ou une détention préventive. Totalement indolore et invisible, marqué par le relâchement du lien social (par

exemple à travers les menus de «gestion optimale de la demande ») le nouveau dispositif sécuritaire se caractérise en contrepartie par les problèmes suivants : augmentation des troubles à l'ordre public, multiplication des appels malveillants et des alertes sans objet, quiproquos de même nom ou de nom similaire, risques d'infiltration et de manipulation des bases de données, vulnérabilité des systèmes d'exploitation (CAPS II, «Carnivore» et «Lanterne magique»), gestion défaillante de l'information utilisée dans le cadre des enquêtes. Tels sont, en définitive, les principaux dangers d'une vision exclusivement technologique de la sécurité.

■ **Peter K. MANNING**

*Brooks professor of Criminal Justice,
Northeastern University Boston*

34

B I B L I O G R A P H I E

- ANDERSON (C.), 2003, «Computer upgrade by FBI faces delay», *Boston Globe*, December 11.
- BAMFORD (J.), 1983, *Body of Secrets*, New York, Anchor books.
- BAMFORD (J.), 2002, *Puzzle Palace*, New York, Penguin Books.
- BAYLEY (D.), SHEARING (C.), 1996, «The Future of Policing», *Law and Society Review*, 30.
- BENDER (B.), SAVAGE (C.), 2004, «Threats halt more flights», *Boston Globe*, January 3.
- BLACK (D.), 2003, «Terrorism», *Amici*, December 10.
- BOURDIEU (P.), 1977, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge, CUP.
- BOWDEN (M.), 2001, *Black Hawk Down*, New York, Signet.
- BRANDL (S.), 2003, «Back to the Future: the implications of September 11, 2001 on Law Enforcement practice and policy.», *Ohio State Journal of Criminal Law*, 1 (1) Fall, 133-154.
- BREWER (J.), 1996, *The RUC*, Oxford, Oxford University Press.
- BRODEUR (J.-P.), 2003, *Visages de la Police*, Montréal, Université de Montréal Presse.
- BRODEUR (J.-P.), SHEARING (C.), 2003, *New York Times*, 4 novembre 2000, p.B7.
- CAMBANIS (T.), 2002, «Security Methods in US airports being re-examined», *Boston Sunday Globe*, March 17.
- CANADIAN LAW REFORM COMMISSION, 2003, Report, Ottawa, Canadian Law reform Commission.
- COLBY (W.), 1978, *Honorable Men: My Life in the CIA*, New York, Simon and Schuster.
- DEFLEUM (M.), 2003, *The Globalization of Police*, Oxford, Oxford University Press.

BIBLIOGRAPHIE

- DEFLEUM (M.), 2004, personal communication.
- ERICSON (R.), HAGGERTY (K.), 1996, *Policing the Risk Society*, Toronto University of Toronto Press.
- ERICSON (R.), HAGGERTY (K.), 1999, «The Militarization of Policing in the Information Age», *Journal of Political and Military Sociology*, 27, p. 233-245.
- FELDMAN (M.), PENTLAND (B.), 2003, «Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change», *Administrative Science Quarterly*, 48, p. 94-118.
- FELDMAN (M.), MARCH (J.), 1981, «Information in organizations as signal and symbol», *Administrative Science Quarterly*, 26, p. 171-186.
- GIDDENS (A.), 1991, *Modernity and Self Identity*, Cambridge, Polity Press.
- GOFFMAN (E.), 1959, *Presentation of Self in Everyday Life*, Garden City, N.Y., Doubleday Anchor.
- GREENE (J.), MASTROFSKI (S.), 1989, *Community Policing: Rhetoric and Reality*, New York, Praeger.
- HAGGERTY (K.), ERICSON (R.), 2000, «The Surveillant Assemblage», *British Journal of Sociology*, 51, p. 605-622.
- HERSH (S.), 2002, «Moving Targets», *New Yorker*, March 8.
- HERSH (S.), 2003, «Moving Targets», *New Yorker*, Dec 15.
- JOHNSTON (L.), 1996, *The Rebirth of Private Policing*, London, Routledge, Kegan Paul.
- JOHNSTON (L.), SHEARING (C.), 2003, *Governing Security*, London, Routledge, Kegan Paul.
- KEEGAN (J.), 2003, *Intelligence in War*, New York, A.A. Knopf.
- KELLEY (M.), 2003, «Bin Laden Group Link to Drugs hinted», *Boston Globe*, Dec. 20.
- KERIK (B.), 2001, *Lost Son*, New York, Harper Torchbooks.
- KESSLER (R.), 2003, *The Bureau*, New York, St. Martin's.
- CLAIDMAN (D.), ISIKOFF (M.), 2003, «Lost in Translation», *Newsweek*, October 27.
- KRASKA (P.) (editor), 2002, *Militarization of American Policing*, Boston, Northeastern University Press.
- LANGWEISCH (F.), 2003, *Ground Zero*, New York, North Point Press.
- LEHR (D.), O'NEILL (G.), 2001, *Black Mass*, New York, Harper Perennial.
- LIANG (H.), 1992, *The Rise of Democratic Policing in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LOADER (I.), MULCAHY (A.), 2003, *Policing and the Condition of England*, Oxford, Oxford University Press.
- MC ELHENNY (J.), STACK (D.), 2003, «City and State respond to terror risk alert», *Boston Globe*, December 22.
- MAGUIRE (M.), MORGAN (R.), REINER (R.), 2002, *The Oxford Handbook of Criminology*, 3rd ed. Oxford, Oxford University Press.
- MANGOLD (T.), 1991, *Cold Warrior: James Jesus Angleton*, New York, Simon and Schuster.
- MANNING (P.K.), 1997, *Police Work*, 2nd ed., *Prospect Heights*, Ill, Waveland Press.

B I B L I O G R A P H I E

- MANNING (P.K.), 2003a, *Narcs' Game. Prospect Heights, Ill*: Waveland Press.
- MANNING (P.K.), 2003b, *Policing Contingencies*, Chicago, University of Chicago Press.
- MEYER (J.), ROWEN (C.), 1977, «Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony», *American Journal of Sociology*, 83, p.340-363.
- MOHL (B.), 2004, «Forget your bank balance? It's available on the Internet», *Boston Globe*, January 4.
- MOORE (M.), 1997, *Creating Value*, Cambridge, Harvard University Press.
- MURPHY (C.), 2003, *The Rationalization of Canadian Policing*, Working paper published by the Canadian Association of Chiefs of Police.
- MURPHY (S.), 2003a, «Jajuga awarding of Grants probed», *Boston Globe*, December 27.
- MURPHY (S.), 2003b, «Policing Grants tied to a single consultant», *Boston Globe*, December 11.
- NEWBURN (T.), JONES (T.), 1998, *Private Security and Public Policing*, Oxford, Oxford University Press.
- NEWBURN (T.), HAYMAN (P.), 2002, *Surveillance and Social Control*, Devon, Willan.
- NEWBURN (T.), 2003, (editor), *Handbook of Policing*, Devon, Willan.
- PIKE (D.), 1996, *The Viet Cong*, Cambridge, MIT Press.
- POWERS (T.), 2003, *Intelligence Wars*, New York, NYRB Press.
- RIGAKOS (G.), 2003, *Parapolice*, Toronto, University of Toronto Press.
- ROCHLIN (G.), 1997, *Trapped in the Web*, Princeton, Princeton University Press.
- ROSENBAUM (D.), 1996, (editor), *Community Policing*, Thousand Oaks, Sage.
- SINGER (P.), 2003, *Corporate Warriors*, Ithaca, Cornell University Press.
- SNOOK (S.), 2000, *Friendly Fire*, Princeton, Princeton University Press.
- THOMAS (R.), 1995, *What Machines Can't Do*, Berkley, University of California Press.
- THOMPSON (J.), 1967, *Organizations*, New York, McGraw-Hill.
- UNITED STATES PATRIOT ACT, 2001.
- WAKEFIELD (A.), 2003, *Selling Security*, Devon, Willan.
- WILSON (J. Q.), 1978, *The Investigators*, New York, Basic Books.
- WOODWARD (B.), 2003, *Bush at War*, New York, Simon and Schuster.
- WOODWARD (B.), 2004, *Plan of Attack*, New York, Simon and Schuster.
- WRIGHT (C.), 2002, «The Counter-Terrorist», *New Yorker Magazine*, January 14, p. 50-62.

S i t e s I n t e r n e t

- www.dhs.gov/dhspublic/
<http://www.usgov.dea>

Le monde anglo-américain oppose classiquement public policing et security policing. Or, depuis le 11 septembre 2001, des fonctions de sécurité sont venues étoffer le mandat des forces de police, ce qui constitue une «sécuritisation» de ce mandat. Cela est particulièrement vrai du «community policing», de plus en plus mis en avant comme stratégie «officielle» de contrôle des communautés ethniques suspectes. Dans sa version «sécurité intérieure», le community policing entend ainsi utiliser stratégiquement les relations avec la population et les connaissances qui en découlent au profit de missions liées à la sécurité, sapant les fondements du public policing, basé sur des relations de confiance, des partenariats et une tradition de consentement public. L'expérience canadienne semble cependant montrer qu'il est possible d'imaginer un modèle de community policing alternatif, respectueux des valeurs historiques de la police anglo-américaine tout en restant efficace sur le plan du security policing.

La «sécuritisation» du *community policing* anglo-américain

Vers un modèle alternatif de police publique?

par Christopher MURPHY

« **L**e *community policing* est plus important que jamais, à l'heure où nous devons affronter un ennemi dont la force repose sur sa faculté à s'intégrer à nos quartiers. C'est la relation de confiance et de respect mutuel instaurée entre professionnels de l'ordre public et citoyens grâce au *community policing* qui prépare le terrain pour un travail de renseignement et de partage d'information efficace. Collaboration au sein de partenariats et projets de résolution de problèmes intégrés permettent aux agents de la force publique de s'impliquer dans la communauté, ce qui augmente leur capacité à répondre aux besoins de cette communauté¹. »

•••• (1) Carl P. Reed, directeur de l'Office of Community Oriented Policing Services, Département de la Justice US, 2003, <http://www.cops.usdoj.gov/default.asp?Item=143>

38

Depuis la récente crise sécuritaire du 11 septembre, la police, au Canada comme ailleurs se voit mise en demeure d'étoffer sa mission habituelle de contrôle de la criminalité en la complétant par des fonctions orientées vers la sécurité. Il est désormais du ressort des forces de police locales de contrôler des environnements caractérisés par les incidents « sécuritaires » qui pourraient y survenir, ou les « menaces » pour la sécurité qu'ils pourraient receler. La police locale est également de plus en plus incorporée à des réseaux de sécurité intégrés, centralisés, coordonnés à l'échelle nationale. Bien que l'impact de ces nouvelles fonctions sécuritaires sur la police de l'ordre public soit encore en pleine évolution et donc difficile à évaluer, certaines propriétés historiquement spécifiques de la police anglo-américaine subissent déjà des changements significatifs, en ce sens que la frontière entre police de la tranquillité publique (*public policing*) et gestion de la sécurité nationale (*security policing*), autrefois nettement dessinée, tend à s'estomper. Cet article décrit les tendances historiques et politiques qui caractérisent ces deux paradigmes de police en vue d'expliquer comment leur amalgame conduit à une « sécurisation² » de l'ordre public, et débouche tout particulièrement sur un contrôle des communautés suspectes à travers le *community policing*.

Stratégie policière urbaine dominante dans le monde anglo-américain ces vingt dernières années, le *community policing* a été en quelque sorte reformaté dans le nouveau contexte sécuritaire, afin de le rendre plus compatible avec la logique et les objectifs du *security policing*. Dans la mesure où sécurité nationale et lutte antiterroriste sont manifestement destinées à rester un souci constant pour la plupart des nations du monde occidental, le contrôle des communautés « suspectes » continuera à jouer un rôle important dans toute stratégie de sécurité nationale. En conséquence, le *community policing* restera un espace actif de contestation, de négociation et de manipulation. Il importe donc de tenter de déconstruire et d'interroger certains modèles et stratégies de *community policing*.

....
(2) BUZAN (B.), et al., 2002.

« officiellement recommandés », dont gouvernements et institutions policières n'ont de cesse de promouvoir la pertinence stratégique quant à l'approche de communautés ethniques « suspectes ». Toutefois, il est également crucial de développer un modèle alternatif de *community policing*, qui reste en accord avec les idéaux démocratiques de l'approche policière anglo-américaine. L'expérience « post-11 septembre » vécue par certaines unités de police canadiennes peut permettre ici, à travers l'examen de leurs pratiques en matière de gestion des communautés suspectes, la discussion d'un autre modèle de *security policing* centré sur la communauté.

Tranquillité publique et sécurité : deux paradigmes policiers en opposition

39

Bien qu'on l'ait présentée comme ressortissant d'une logique des plus banales, l'adjonction de responsabilités liées à la « sécurité intérieure » au mandat de la police locale, tant aux États-Unis qu'au Canada, est en réalité tout à fait nouvelle et empiète sur une fonction de police auparavant chassée gardée d'autres institutions. L'histoire de la police suggère que *public policing* et *security policing* sont des modèles non seulement distincts, mais encore conflictuels³. La description qui va suivre de chacun d'eux, bien qu'idéalisée et simplifiée, illustre leurs différences profondes sur les plans philosophique et politique, même si elle ne rend guère justice à leur histoire et leur complexité.

Police du Prince versus police du peuple

....

(3) BRODEUR (J.-P.), 1983.

....

(4) REITH (C.), 1975;
MONJARDET (D.), 1995;
BRODEUR (J.-P.), 1983, *op. cit.*

En dépit de son développement historique complexe, les différentes recherches⁴ sur l'origine du paradigme de la police de sécurité s'accordent pour tracer l'origine de son

caractère distinctif dans le modèle français de « haute » police, aux XVII^e et XVIII^e siècles.

« On oublie facilement que la première organisation qui puisse se comparer à certaines de nos forces modernes a été mise sur pieds en France en 1667, sous le règne de Louis XIV. Elle avait expressément pour objectif de renforcer l'autorité royale dans tous les champs d'activité. Selon Pierre Clément (1978) et Marc Chassaigne (1975), cette force s'est rapidement transformée en un appareil consacré à la haute police, sous la lieutenance de René d'Argenson, qui a été à la tête de la police française de 1697 à 1715.⁵ »

Ce modèle français correspond à ce que l'historien de la police Charles Rieth (1975) nomme « *ruler appointed policing* » ou encore police du Prince. La police de sécurité tient son pouvoir légal et son autorité politique directement de l'État ou du gouvernement, ses membres sont considérés comme des « agents » politiques de celui-ci. Leur mission première consiste à assurer la protection et la sécurité du gouvernement, et plus généralement de l'État-nation. C'est cette implication dans la sécurité de l'État qui distingue la « haute » police de son homologue anglaise, laquelle consiste plutôt en une « basse » police axée sur le simple contrôle de la criminalité. La sécurité s'obtient par le biais d'une surveillance poussée du territoire et par un travail de renseignement qui ne l'est pas moins. Ainsi le *policing* orienté vers la sécurité offre-t-il sûreté et sécurité aux citoyens à travers le maintien de l'ordre général, tant politique que social. En résumé, ajoutons que D. Monjardet (1995) a décrit le modèle actuel de la police française comme étant caractérisé, aujourd'hui encore, par ces mêmes traits : autoritaire, étatique, politique, avec une tendance au secret.

Par contraste, le modèle de *public policing* développé en Amérique du Nord trouve sa source dans une formule alternative créée en Angleterre en 1829. Par crainte d'une résistance active du public à une force de police intérieure, Sir William Peel rejeta le modèle « continental », français donc, le considérant comme politiquement intenable. Il développa en lieu et place de celui-ci un modèle différent, plus compatible avec les pratiques policières informelles

....

(5) BRODEUR (J.-P.), 1983, *op. cit.*, p. 512, repris en traduction et révisé dans BRODEUR (J.-P.), 2003, p. 237.

....

(6) LUNDMAN (R.J.), 1980.

héritées du passé d'une part, et l'essor du sentiment démocratique populaire d'autre part⁶. Le but avoué de cette nouvelle force de police était le maintien de l'ordre public et la protection de la propriété privée *via* la prévention, voire l'éradication de la criminalité. C'est la *Common law*, tradition juridique orale, ainsi que l'idéal démocratique du « consentement public », qui conféraient alors son autorité à l'institution policière. Cette articulation se fait clairement jour dans les fameuses maximes de Peel à ce propos, telles que : « La police, c'est le public, et le public, c'est la police. » Dans l'optique de vaincre la défiance collective envers le gouvernement et l'autorité conférée aux élites, le modèle de Peel met l'accent sur la nature à la fois publique et modérée de cette forme de *policing*. C'est pourquoi les agents se devaient d'être en uniforme, visibles, sans arme, et disposer de pouvoirs limités. Peel s'est également attaché à rendre la police responsable de ses agissements, tant légalement que publiquement. Ce sont ces qualités institutionnelles particulièrement « démocratiques » qui ont permis à la police britannique de construire progressivement sa légitimité et de s'attacher le bon vouloir et la coopération du public.

Une tension radicale entre renseignement et lutte contre la délinquance

....

(7) FARSON (S.), 1991.

En restreignant le pouvoir de la police au champ de la prévention et du contrôle de la criminalité, en donnant au public un droit de regard sur les activités policières, Peel entendait limiter sévèrement le rôle de cette institution sur le plan du renseignement intérieur, et partant, son implication dans la sécurité de l'État. Lors qu'il s'avère nécessaire, dans les pays placés sous un régime de *policing* à l'anglaise, de renforcer la sécurité nationale, les fonctions afférentes à cette tâche tendent, à des degrés divers, à se démarquer de celles concernant la lutte contre la criminalité⁷. En conséquence de quoi, aux États-Unis, le FBI se charge de la sécurité intérieure, tandis que la police

locale, tout au moins avant le 11 septembre, se cantonne au travail directement lié à la lutte contre la délinquance. En Angleterre, le *security policing* reste l'apanage du MI5, avec quelques ramifications locales et régionales. Au Canada, la réforme radicale de la GRC⁸ et de son rôle dans la sécurité intérieure illustre bien les tensions entre haute police de sécurité et basse besogne anti-criminalité. Une commission d'enquête publique extrêmement critique (commission Macdonald, 1981) s'est penchée sur la question, et a décidé que l'équilibre entre fonctions de police locale, nationale, et sécuritaire, n'était pas satisfaisant. On est allé jusqu'à créer une nouvelle agence, civile, de renseignement liée à la sécurité: le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), en charge de tout le travail de renseignement lié à la sécurité intérieure. Ces tensions et divisions institutionnelles démontrent à l'envi la nature spécifique tant du travail de police criminelle que des fonctions de sécurité et de renseignement⁹, et suggèrent que ces deux paradigmes policiers sont non seulement différents, mais encore souvent incompatibles à bien des égards.

....

(8) Gendarmerie royale du Canada ou RCMP: Royal Canadian Mounted Police (NdT).

....

(9) FARSON (S.), 1991, *op. cit.*

42

La « sécurisation » du *public policing*

On le voit, l'adjonction de fonctions de sécurité au mandat traditionnel de contrôle de la criminalité n'a rien d'innocent: l'impact risque même fort d'être particulièrement significatif.

D'un modèle réactif à une logique de l'anticipation

La nature de cet impact devient plus visible dès lors qu'on se penche sur la manière dont l'approche sécuritaire élargit et complique les grands objectifs de la police tels qu'ils sont communément admis. La mission de contrôle de la délinquance qui consiste pour la police à faire respecter

....

(10) MASTROFSKI (S.), 1983.

la loi, la «basse police» donc, quoique souple et ouverte dans sa formulation, reste néanmoins définissable et limitée, tant dans sa substance que dans son étendue. C'est le droit pénal qui définit ce qu'il est possible d'entreprendre, c'est encore lui qui limite et prescrit à la fois ce que la police peut ou ne peut pas faire. La plupart des actions policières enregistrées ne sont autres que des réactions à une requête émanant du public, ou à des événements requérant expressément l'intervention de la police ; et la plupart des études sur le sujet¹⁰ montrent que la police fait généralement ce que le public attend d'elle en pareil cas. Lorsque réaction il y a, la résultante est généralement formelle et publique : interpellation, avertissement, mise en examen ou arrestation. Ces activités et leurs résultats peuvent être contrôlés par les tribunaux et d'autres corps constitués. Ainsi, une grande partie du mandat conventionnel de contrôle de la criminalité est définissable, réglementé et transparent.

Il en va toutefois autrement de la «sécurité», qui engendre tout un jeu d'objectifs et de responsabilités policières sur le plan opérationnel, lesquels s'avèrent plus abstraits, plus malléables dans leur philosophie, plus souples enfin. Nombreux sont les auteurs¹¹ qui pointent la difficulté de définir la sécurité, objectivement et collectivement, en raison de sa nature essentiellement subjective qui la rend sujette à interprétation et fait qu'elle se prête à la manipulation ou à une application discrétionnaire. La sécurité totale, réelle, est un objectif souvent incertain et pour tout dire, peut-être hors de portée. La nature intangible et l'échelle ouverte des menaces potentielles dans le domaine de la sécurité publique impliquent désormais pour la police un travail sur des causes «possibles» et non plus seulement «probables». Ce qui signifie le passage d'un modèle essentiellement réactif en ce qui concerne le contrôle de la criminalité à un mode «sécurité» faisant une plus large part à l'anticipation, à la proactivité et à la prévention. Lorsque la police se voit confier une mission de sécurité, elle ne doit plus se contenter de réagir aux événements qui se produisent, mais tenter de les prédire et de les prévenir. Contrairement à ce qui se passe d'ordinaire, on attend de

....

(11) ERICSON (R.), HAGGERTY (K.), 1997 ; MANNING (P.), 2002 ; ZEDNER (L.), 2003.

ses agents qu'ils agissent «avant» l'événement. En témoignent les auditions fort critiques de la récente commission d'enquête du Sénat des États-Unis sur le rôle de la CIA et du FBI dans les événements du 11 septembre, notamment leur incapacité à prendre des mesures policières pour éviter le désastre. C'est pourquoi le *security policing* dispose d'un mandat élargi, défini politiquement car il repose sur l'autorité du gouvernement, et non des citoyens. Ses pouvoirs discrétionnaires, dans ou en dehors du cadre légal, sont considérables; il lui est loisible d'utiliser des stratégies opérationnelles proactives impliquant le secret à l'encontre même de ses propres citoyens; ses activités ne requièrent pas nécessairement une transparence publique ou politique; enfin les résultats sont souvent peu clairs ou difficiles à mesurer.

De quelques nouvelles tendances empiriques

44

Bien que l'impact réel des nouvelles fonctions de sécurité sur le mandat traditionnel de la police (depuis le 11 septembre) ait donné lieu à un nombre étonnamment limité d'études, mon analyse préliminaire de l'expérience canadienne¹² suggère qu'au-delà des changements induits sur certains aspects traditionnels du travail policier, il semble que l'impact essentiel du 11 septembre soit l'accélération et la validation d'un certain nombre de tendances et stratégies de *policing* qui préexistaient à l'état latent. La «guerre au terrorisme», comme on l'appelle, a engendré aux États-Unis les conditions sociales et politiques nécessaires sur le plan intérieur pour favoriser des tendances orientées vers la sécurité, en tout cas compatibles, comme par exemple une augmentation considérable du budget de la police, un développement de l'effort de collecte et d'analyse du renseignement intérieur, enfin un travail sur l'intégration des fonctions policières et de leurs réseaux. Toute fois, un travail plus systématique de recherche empirique et comparée est requis afin de pouvoir évaluer l'étendue de ces tendances et leur signification, ainsi que leur impact à long terme. Néanmoins, en examinant

....
(12) MURPHY (C.), à paraître.

l'impact de la sécurité sur le modèle stratégique anglo-américain dominant qu'est le *community policing*, nous aurons la possibilité d'illustrer au moins quelques-uns des biais par où les valeurs et pratiques policières traditionnelles pourraient voir survenir un changement peut-être révolutionnaire.

La sécurisation du *community policing* : vers une police « communautaire » ?

Avant les événements du 11 septembre, le « *community policing* » avait acquis le statut de principal modèle « progressif » de police publique dans le monde anglo-américain. Et de fait on voit bien, tant à travers le marché qui s'est développé autour de ce concept que par son usage de plus en plus fréquent comme archétype international de réforme policière démocratique¹³, qu'il est désormais accepté comme un modèle quasi universel de construction de l'ordre public. Enraciné dans la tradition de consentement public héritée de Peel, mais aussi dans la « *real politik* » de gestion de ces minorités urbaines modernes coupées du reste de la société, le *community policing* se présente d'une certaine manière comme la réponse « libérale », voire néo-libérale, au problème moderne de l'action policière en milieu urbain.

45

....

(13) NIJHAR (S.K.),
BROGDEN (M.E.), 2004.

Le *community policing* : un programme policier ou communautaire ?

....

(14) JOHNSTON (L.), 2003;
MURPHY (C.), 1998.

Même si sa description – comme sa mise en œuvre – présente une diversité considérable¹⁴, l'on s'accorde généralement à considérer que l'essentiel du *community policing* consiste en une coopération des forces de police avec les associations et diverses institutions dans le but d'assurer ensemble la sécurité et la sûreté des communautés locales.

Idéalement, c'est une relation ou un partenariat entre la police et la communauté qui permet de dégager les priorités de cette dernière en matière de sécurité, puis de tirer parti des informations qu'elle a elle-même fournies pour traiter ces priorités avec sa collaboration. Partant d'une évaluation réaliste des limites opérationnelles et de la dépendance de l'institution policière en milieu urbain – en dépit de son rôle théoriquement dominant – aucune approche véritablement efficace ne saurait faire l'économie du consentement de la population, de sa coopération et de son implication. En retour, la police s'implique davantage et influe à des degrés divers sur la stratégie locale en matière d'ordre public. En résumé, on peut dire que l'approche libérale du *community policing* tend à le définir comme une relation interactive, une collaboration entre la police et les populations policiées, où chacun doit rendre des comptes. La communauté n'est plus simplement le lieu d'exercice de l'action policière, mais bien un corps constitué au pouvoir politique certain, qui influence et contrôle de manière concrète les orientations et les opérations de police locales.

46

Il convient de reconnaître toutefois que cette lecture «idéale» du *community policing* est loin de représenter la norme dans la pratique opérationnelle. Ses objectifs ambitieux comme ses stratégies ambiguës en font une idéologie policière aussi attractive que malléable, qui se prête à une multitude d'interprétations, pour des raisons elles-mêmes diverses. On ne compte plus les variantes logiques et opérationnelles mises en œuvre à travers le monde ces vingt dernières années. Une discussion critique générale du *community policing* sortirait du cadre de cet article, dont ce n'est pas le propos, néanmoins il importe de faire ici une distinction cruciale. On peut voir et traiter le *community policing* soit comme un programme policier, ou comme le dit Johnston (2003), une «propriété policière», soit comme un programme communautaire, une «propriété de la communauté». Dans le premier cas, il n'est rien d'autre qu'une stratégie d'expansion en douceur de l'influence policière et de son contrôle sur la population. Certains¹⁵ avancent même l'hypothèse selon laquelle les programmes de *community policing* ne font qu'utiliser la communauté,

....
(15) BOGDEN (M.), 1999.

par cooptation essentiellement, et par conséquent limitent, voire sabotent son aptitude à s'opposer, à résister ou à proposer une alternative à l'autorité policière. Voilà qui contraste singulièrement avec l'idéal libéral d'un modèle qui accorde aux citoyens un rôle légitime, une influence, une participation active et responsable au maintien de l'ordre sur le plan local. Ce modèle policier de «service public» donne aux habitants un réel pouvoir, une autorité sur la police locale, et met en relief soit le partenariat, soit leur rôle indépendant quant à la «production» de sécurité et de sûreté locales. Compte tenu de ces versions disparates du *community policing*, l'impact de la crise sécuritaire du 11 septembre en termes d'interprétation et d'utilisation du concept dans les milieux gouvernementaux et policiers n'a rien de surprenant.

Une police « *intelligence based* »

....

(16) GREEN (J.), MASTROFSKY (S.),
1988.

Le *community policing* a toujours plus tenu de la rhétorique policière que de la réalité opérationnelle¹⁶. Il n'en tient pas moins une place prépondérante dans la logique et les motivations du maintien de l'ordre au niveau local. Il reste que depuis le 11 septembre, tant aux États-Unis qu'au Canada, on note un changement des positions quant à la «communauté» et à l'usage du *community policing* en tant que stratégie policière. Ces glissements vont du rejet pur et simple du *community policing*, considéré comme hors sujet dans le cadre d'une stratégie de *security policing*, à sa réévaluation, voire à sa promotion au rang de stratégie locale riche de potentiel sur le plan sécuritaire, cette tendance étant plus répandue.

Pour certains services de police, le 11 septembre a finalement servi de prétexte pour abandonner un *community policing* dont la cote de popularité déclinait depuis un moment déjà. On en était arrivé à le pratiquer comme une sorte d'exercice de style en matière de relations avec la population, pénible, gourmand en ressources et aux motivations politiques bien plus qu'opérationnelles. Dans ce contexte, le terrorisme et ses menaces potentielles sur la sécurité locale ont fourni une bonne excuse pour, sinon abandonner, du moins sévèrement restreindre l'application

des méthodes « douces », et en revenir à un modèle plus « sérieux » de contrôle de la criminalité, centré sur la police. À l'inverse d'un *community policing* toujours problématique pour le policier du rang, le *security policing* fait vibrer la corde sensible des valeurs traditionnelles de la culture policière. Le rôle de la police subit moins de restrictions dans ce modèle, on ne négocie pas tant, on a moins de comptes à rendre, du point de vue opérationnel il fait la part belle à la proactivité mais aussi aux pouvoirs discrétionnaires, et l'aspect « risqué » de la chose réaffirme l'importance héroïque du maintien de l'ordre, service public vital et dangereux.

Toutefois la popularité du *community policing* ne se dément pas dans la population, c'est pourquoi peu de services de police l'ont formellement abandonné : on a préféré rediriger l'effort et les ressources vers les problèmes de criminalité et de sécurité. C'est ainsi qu'il faut entendre la nouvelle rhétorique de « police fondée sur le renseignement » (*intelligence based policing*), censée compléter ou remplacer la « police fondée sur la communauté » : elle signale un glissement sécuritaire dans le discours public sur la police moderne. La Gendarmerie royale du Canada (GRC), par exemple, championne du *community policing* au Canada, ne l'a certes pas abandonné tout à fait, toutefois elle insiste désormais sur le renseignement et l'intégration des services, et en fait ses priorités nationales en matière de police. Voilà comment l'accent mis après le 11 septembre sur les problématiques de renseignement, d'information, d'approche « stratégique » de la police, en est venu à remplacer le discours libéral auparavant dominant et centré sur la « communauté » par celui, plus conservateur, plus compatible avec les problèmes de sécurité, axé sur « l'information et le renseignement. »

La surveillance des « communautés suspectes »

La « guerre contre le terrorisme », ainsi qu'il est convenu de l'appeler, a également transformé le regard porté sur la communauté dans la problématique policière. Cela

s'applique particulièrement aux communautés ethniques « suspectes », en provenance du Moyen-Orient en particulier, ainsi qu'à d'autres communautés à problème. À cause de difficultés sécuritaires non résolues, on voit certaines communautés passer du statut de partenaire ou de ressource de la police à celui de « problème ». Que la police s'occupe de terrorisme intérieur, et la communauté devient une cible « suspecte », un objet à policer, un lieu « autre ». Le phénomène est renforcé par l'aptitude des terroristes à mener une vie ordinaire, à se fondre dans la population : dès lors, la communauté suspecte devient la source potentielle d'un risque sécuritaire à notre porte. Elle devient la cible d'une surveillance légitime et nécessaire puisqu'elle est le lieu du risque. En l'absence de connaissance ou de renseignement précis sur la communauté, tous les citoyens qui la composent deviennent des suspects potentiels, à tout le moins des sources de renseignements utiles. Dans la logique du *security policing*, la communauté est l'espace légitime des opérations clandestines de police et de sécurité, lesquelles requièrent surveillance, informateurs locaux et pénétration des réseaux sociaux. Cet état d'esprit dominé par la figure de « l'ennemi de l'intérieur » change nécessairement la donne, éloignant la police de la communauté, sapant bien souvent des relations patiemment mises en place entre la police et la population grâce à des stratégies de collaboration dans le cadre du *community policing*.

Vers un modèle de *security policing* fondé contre ou sur la communauté ?

À la lumière de ce nouveau mandat de sécurité, dans un contexte où les menaces pour la sécurité sont perçues comme potentiellement hébergées par des communautés suspectes, rien d'étonnant à voir le *community policing* s'inviter dans le débat national : le voici devenu une des principales stratégies policières d'État dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme ».

Une stratégie de police intégrée aux dépens des communautés... et du travail policier

La citation de Reed, placée en exergue, érigeant le *community policing* au rang de stratégie souhaitable de *security policing*, est tout à fait typique de la pensée officielle qui sous-tend nombre de rapports et programmes de formation financés par le gouvernement des États-Unis. C'est pourquoi certaines agences gouvernementales influentes dans le domaine de la recherche et de la politique intérieure, comme le Département de la Justice, le Forum de recherche des officiers de police (PERF, *Police Executive Research Forum*) et le *Community Oriented Policing Program* (COPS), soutiennent agressivement le *community policing* en tant que stratégie de *security policing* dans les collectivités locales. On voit fleurir les cours et ateliers de formation aux titres évocateurs: «*Sécurité intérieure: principes de community policing en vue de résultats concrets*¹⁷» ou «*une réponse policière au terrorisme sur le territoire national: informateurs et community policing, vers l'intégration*¹⁸.» Parmi les objectifs de ces cours: enseigner aux agents comment évaluer les cibles terroristes potentielles dans la communauté; comment identifier les habitants impliqués dans un réseau terroriste; comment développer des contacts dans la communauté et tourner à son avantage les relations construites avec certains groupes pour en faire une source de renseignements liés à la sécurité; enfin, comment surveiller efficacement la communauté. Il est intéressant de noter que le COPS offre également une formation couvrant les problèmes éthiques qui ne manquent pas de survenir lorsqu'on tente de «concilier sécurité nationale et normes éthiques». Les sujets épineux comme la protection des citoyens contre les accusations injustes et infondées d'implication dans des groupes terroristes, l'usage du *community policing* pour lutter contre l'érosion des droits civiques, les difficultés éthiques liées au *profiling* des terroristes potentiels, tout cela est traité dans le cadre de ce séminaire pour officiers de police.

....
(17) *Homeland Security: Community Policing Principles for Effective Results.*

....
(18) *A Police Response to Terrorism in the Heartland: Integrating Law Enforcement Intelligence and Community Policing.*

Cette version « officielle » du *community policing* « sécurisé » ne voit pas dans la communauté un partenaire indépendant aux pouvoirs propres, ni même un groupe menacé qui a besoin de protection, mais bien une ressource stratégique et une source d'information liée à la sécurité, une mine de renseignements. Ses membres se doivent de réaffirmer leur citoyenneté et leur loyauté politiques, entachées dans ce modèle du péché de terrorisme : il convient de garder l'œil et de se manifester afin de partager les informations concernant des voisins ou amis suspects. On peut appeler sous couvert d'anonymat un numéro de la police : on obtiendra des conseils et l'on pourra faire son devoir, c'est-à-dire faire son rapport l'un sur l'autre. Quant aux programmes de surveillance du quartier, qui consistaient jusque-là à prêter attention aux inconnus de passage, aux « étrangers », ils impliquent désormais un regard vigilant sur les voisins.

On voit donc que ce *community policing* orienté vers la sécurité fait la promotion de l'action locale comme extension des besoins liés à la sécurité nationale et privilégie les problèmes de sécurité par rapport à la lutte contre la criminalité. Dans cette logique, le policier local a pour tâche de servir les besoins d'une stratégie nationale intégrée de police et de sécurité. Cela a parfois pu conduire à des situations de conflit entre priorités locales et nationales. Aux États-Unis par exemple, on a pu entendre des forces de police locales se plaindre publiquement des dommages causés aux relations de *community policing* qu'elles avaient construites, par l'insistance du gouvernement fédéral à utiliser ces relations et les informations qui en découlaient pour détecer et expulser des immigrés clandestins appartenant aux communautés sous leur juridiction. En outre, la police aux États-Unis se plaint amèrement de la réaffectation des financements fédéraux, précédemment alloués au *community policing* et à la lutte contre la délinquance locale, vers la problématique nationale de sécurité du territoire.

Quelle que soit la pertinence de ces choix stratégiques, justifiés du point de vue de la sécurité nationale, il n'en reste pas moins que l'utilisation de relations sociales et de

partenariats, patiemment construits et développés, au bénéfice d'une politique nationale de sécurité ne peut que dénaturer l'orientation traditionnellement locale des précédents programmes de *community policing*. L'utilisation stratégique, la manipulation, disons-le, de la «communauté» mine inévitablement la légitimité des relations construites entre police et citoyens dans les communautés suspectes, ce qui au final est aussi nuisible pour le contrôle de la criminalité au quotidien qu'à la nouvelle mission de *security policing*. De fait, ce modèle de sécurité intérieure rappelle furieusement les méthodes policières de l'ancien bloc de l'Est sous le communisme, avec sa pénétration de la population *via* la surveillance mutuelle, voire des informateurs payés, qui débouchait à défaut d'autre sur un contrôle politique oppressif du pouvoir central assorti d'une population paranoïaque et revancharde. On démontrera peut-être tôt ou tard que cette approche du *community policing* n'est qu'une stratégie de manipulation policière sous contrôle ~~gouvernemental~~, toujours est-il qu'en l'absence d'alternative, il reste le seul modèle avancé par les gouvernements et institutions de police pour l'instant.

52

Les pas fragiles et incertains d'un *security policing* démocratique

En dépit des inquiétudes que soulève cette utilisation du *community policing* dans un contexte sécuritaire, la «menace» du terrorisme intérieur ou extérieur fait de la sécurité intérieure nationale un enjeu local important et légitime. Si l'évaluation du risque et de l'immédiateté des menaces réelles reste empreinte d'incertitude et facile à manipuler, il n'en reste pas moins que les données actuellement disponibles tendent à démontrer qu'il est raisonnable pour la police de se concentrer sur certains groupes ethniques et populations migrantes, considérés comme plus susceptibles que d'autres de soutenir, de connaître ou d'être impliqués dans les menaces terroristes. Mais sans informations adéquates, sans renseignement mis en contexte, en provenance de sources fiables, ces

communautés resteront évaluées assez grossièrement comme « risque potentiel pour la sécurité ». Par conséquent il faut se poser la question suivante: existe-t-il pour la police une autre façon de travailler sur des communautés suspectes, plus démocratique, en ligne avec les grands principes de l'ordre public, mais qui soit également en mesure de remplir raisonnablement la fonction sécuritaire requise au niveau de l'État?

C'est dans une étude de la gestion de l'après-11 septembre par certains services de la police canadienne, de leur réaction en termes de surveillance des communautés locales suspectes, que nous trouverons quelques éléments de réponse à la question du développement d'une approche efficace et néanmoins démocratique du *community policing* en vue d'objectifs de police élargis¹⁹. Dans le sillage des événements du 11 septembre, la question de la sécurité est devenue particulièrement sensible pour les membres de certaines communautés au Canada, soudain devenues « suspectes ». En particulier, certaines communautés issues de l'immigration se voient perçues comme le lieu d'hébergement privilégié d'individus ou de groupes susceptibles de sympathies douteuses, voire de représenter en eux-mêmes des « menaces pour la sécurité », ce qui remet en cause la légitimité, l'identité et la citoyenneté de ces communautés. Leur soudaine appartenance à la caste suspecte des communautés « autres » les soumet en effet à toute une série de réactions publiques et policières, formelles ou informelles: suspicion systématique, stéréotypes, stigmatisation, *profiling*, surveillance, enquêtes... Compte tenu de leur statut déjà marginal au sein de la société hôte et de leur relation fragile avec l'ensemble plus large qu'elle constituent, cela ne peut que contribuer aux phénomènes d'aliénation et de marginalisation bien connus pour motiver nombre d'attitudes hostiles à l'État, voire un activisme qui pour le coup engendre un risque sécuritaire bien réel.

Avant le 11 septembre, les forces de police canadiennes, tant urbaines que provinciales, avaient réussi à mettre en place toutes sortes de relations avec ces communautés. Dans la foulée du 11 septembre, c'est sur la base des relations préétablies que s'est déterminé le traitement policier des

....

(19) Les informations utilisées pour cette section sur l'après-11 septembre dans la police canadienne proviennent de nombreuses conversations informelles avec des officiers de police et des personnalités locales, lors de deux conférences sur le thème « Police et sécurité après le 11 septembre », et d'un certain nombre de revues de presse. Elles doivent être considérées comme des éléments de recherche exploratoires devant être ultérieurement validés par un travail de recherche indépendant plus rigoureux, que l'auteur se propose de mener à bien prochainement.

crain~~ts~~ et menaces sécuritaires posées par ces communautés suspectes, ou qui se posaient à elles. Dans certains cas, moyennant des efforts de *community policing* divers et variés, les forces de police avaient construit localement des relations actives et positives avec certaines communautés migrantes. Ainsi trouvait-on par exemple à Edmonton et Calgary une relation de travail efficace, nourrie de programmes à l'échelle de la communauté et soutenue par une structure de gouvernance basée sur la collaboration. Il semblerait que dans ces cas précis, le *community policing* ait aussi bien permis de servir les objectifs de sécurité des forces de police que de traiter le sentiment d'insécurité chez les minorités « suspectes ». Les policiers ont pu tenir en quelque sorte un rôle de « médiateur » à la croisée du sentiment d'insécurité né de la crainte du terrorisme dans la communauté au sens large et de l'angoisse des minorités devenues suspectes lesquelles risquaient, à la défaveur du sentiment de panique dominant, l'assimilation hâtive aux terroristes. Ce résultat découle directement d'une mise à profit de canaux de communication – formels ou informels mais très étendus – nés des relations et contacts établis précédemment dans le cadre de programmes et initiatives au sein de ces populations. Partout où une relation de confiance mutuelle existait entre la police et les communautés concernées, les policiers ont pu travailler en renforçant cette confiance au lieu de la saper, sans pour autant renoncer à leurs objectifs concrets en termes de sécurité. Le *community policing*, lorsqu'il porte ses fruits, offre à la police une meilleure connaissance et une compréhension approfondie de la communauté; ainsi l'évaluation de la « menace » réelle pour la sécurité peut-elle être effectuée avec précision lorsqu'elle concerne les membres d'une communauté suspecte ou les activités qui s'y développent. En conséquence, l'action policière est plus mesurée et mieux perçue.

En revanche, là où police et population n'avaient pas développé de relations de cet ordre, c'est la suspicion mutuelle et la défiance qui s'installèrent souvent après le 11 septembre. Sans adoption de stratégies de police communautaire préalable, sans développement de liens

réels avec les communautés suspectes, la police n'a pas été en mesure de jouer un rôle médiateur. Ce manque de relations et de canaux dédiés à la communication avec les communautés signifiait aussi un accès limité à l'information les concernant, un travail de renseignement plus difficile, sans compter l'impossibilité de communiquer clairement afin de dissiper l'anxiété publique ou l'inquiétude politique concernant les menaces sur la sécurité. Manquant de connaissances fiables en ce qui concerne le risque potentiel posé par ces communautés, on tendait finalement à généraliser le risque et la suspicion, les étendant à toute la communauté quand on aurait pu se concentrer sur quelques groupes ou individus identifiables. Afin de combler le déficit de renseignement causé par le manque de contacts et de relations avec les communautés suspectes, les policiers se sont vus dans l'obligation d'user subrepticement de diverses techniques de surveillance, voire d'espionnage, potentiellement très impopulaires. Ces stratégies policières n'ont fait que renforcer la suspicion et la paranoïa au sein de la population, s'aliénant encore plus certains membres de la communauté déjà soupçonneux à l'égard des motivations et tactiques gouvernementales.

Cette expérience post-11 septembre des relations entre la police et la communauté au Canada suggère des pistes de réflexion, tant sur le plan de la motivation que de la stratégie, en vue du développement d'un modèle alternatif de *community policing* orienté vers la problématique de la sécurité. Un modèle qui permettrait aux policiers de remplir leur mission de sécurité tout en préservant les éléments démocratiques fondateurs de la pratique policière anglo-américaine traditionnelle. L'exemple d'Edmonton et Calgary démontre combien peut se révéler avantageuse la position historique de l'institution policière, en tant qu'elle représente à la fois la communauté et le gouvernement, et se charge d'assurer la sécurité publique aussi bien que le respect des droits individuels. Une force de police publique qui rend des comptes sur le plan politique mais reste indépendante au niveau opérationnel agit comme « médiateur » entre les citoyens et leurs gouvernants. Protecteurs de la communauté, garants des droits de

l'individu mais aussi à gents du gouvernement en charge de la sécurité nationale, les policiers sont situés à l'interface des besoins en sécurité des autorités et de la population dans son ensemble d'une part, des droits et libertés de tous les citoyens d'autre part.

L'expérience canadienne suggère également que l'existence de forums et de partenariats où se rencontrent police et population se fait au bénéfice des deux parties. La caractéristique de cette relation, c'est précisément cette reconnaissance d'un intérêt mutuel à l'établir en vue de favoriser des intérêts sécuritaires et policiers communs. La police reconnaît que son efficacité dépend de la coopération et de l'implication de la population. On peut y parvenir par l'entremise de divers forums facilitant la collaboration en termes de communication, de gouvernance, de responsabilité, et en mettant en œuvre des programmes de police au sein de la communauté. On peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une relation authentique entre la police et la population offre non seulement plus d'informations sur la communauté et sa sécurité, mais encore une information plus pertinente et plus fiable. Des connaissances policières et sécuritaires fondées empiriquement, doublées d'une compréhension plus fine du contexte de la communauté, augmenteront invraisemblablement la précision et la fiabilité du travail de renseignement. C'est ce qui, au bout du compte, permet des actions policières plus ciblées, plus nettes, et plus faciles à justifier.

Conclusion et questions en suspens

L'histoire politique distincte, le caractère propre de ces deux paradigmes, police et sécurité publiques, démontrent en quoi l'adjonction de fonctions sécuritaires, depuis le 11 septembre, « sécurise » le travail de maintien de l'ordre, particulièrement en ce qui concerne les communautés urbaines suspectes et leur approche à travers des programmes de *community policing*. C'est la logique de

sécurité d'État elle-même ainsi que ses valeurs, qui justifient l'émergence, en tant que stratégie de *security policing*, d'une version officielle, «sécurisée», du *community policing*, axée plus particulièrement sur l'utilisation stratégique de la connaissance des réalités locales et des relations déjà établies avec la population. L'utilisation de ces connaissances et de ces relations à des fins de manipulation en vue de servir des besoins nationaux de sécurité est de nature à subordonner l'autonomie de la communauté, à saper son intégrité sans offrir en contrepartie de garantie en termes de prise de responsabilité des autorités, qui n'ont pas de comptes à rendre, voire de protection. Sur la base de l'expérience policière canadienne menée depuis les événements du 11 septembre, nous avons vu qu'un modèle alternatif de *security policing*, fondé sur (et non contre) la communauté, n'était pas néanmoins à exclure pour autant. Il s'agit d'un modèle de police en accord avec les valeurs historiques de la tradition policière anglo-américaine : autonomie politique, rôle de médiation des policiers, foi dans le consentement et la coopération du public, relations police-population fondées sur la réciprocité, et diverses formes de responsabilisation de l'institution vis-à-vis du public.

Cette proposition de modèle de *security policing* implique la reconnaissance d'un certain nombre de tensions inévitables et de contradictions inhérentes au rôle même de la police dans les sociétés démocratiques, particulièrement en ce qui concerne le *community policing*²⁰. Mais, au fond, cet article illustre avant tout l'influence considérable de la sécurité – ou de l'insécurité – nationale sur diverses institutions, pratiques et traditions politiques même bien établies. La «normalisation» de l'attribution de fonctions de sécurité aux forces de police dans le sillage du 11 septembre, couplée avec le «flou artistique» qui entoure désormais la frontière entre stratégies d'ordre public et stratégies de sécurité, laisse à penser que l'action policière dans les pays du monde anglo-américain est appelée à se développer dans une direction radicalement nouvelle. Sommes-nous témoins de la naissance d'un paradigme nouveau, «hybride» de sécurité intérieure et de maintien de

....

(20) MANNING (P.), 1997.

l'ordre, en Amérique du Nord? Un paradigme de *security policing* qui ne s'embarrasse guère des distinctions historiques, élargit le mandat des forces de police en augmentant les pouvoirs et prérogatives des policiers et enfin modifie l'équilibre des pouvoirs entre citoyens, policiers et gouvernants... Si tel était le cas, il faut bien admettre que cette transition, pour significative qu'elle soit, ne suscite pourtant pas une discussion trop enflammée dans les milieux académiques et politiques, encore moins dans le grand public: autre caractéristique malheureuse, typique d'un environnement sécuritaire.

■ Christopher MURPHY

Département de sociologie et d'anthropologie sociale
Université Dalhousie, Halifax, Nouvelle Écosse, Canada

B I B L I O G R A P H I E

58

BAYLEY (D.), SHEARING (C.), 1998, «The Future of Policing», in *Community Policing: Contemporary Readings*, eds. Geoffrey Albert and Alex Pique, Prospect Heights, Waveland Press.

BROGDEN (M.), 1999, «Community Policing as Cherry Pie», in *Policing Across the World*, MAYWEBY (R.) ed., UCL Press.

BRODEUR (J.-P.), 1983, «High Policing and Low Policing: remarks about the Policing of Political Activities», *Social Problems*, vol. 30, n° 5.

BRODEUR (J.-P.), 2003, *Les visages de la police*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

BUZAN (B.), WAEVER (O.), DE WILDE (J.), 2002, *Security: A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers.

Canada, Federal/Provincial Committee of Criminal Justice Officials with Respect to the McDonald Commission Report, 1983, Ottawa, Solicitor General («McLeod Report»).

ERICSON (R.), HAGGERTY (K.), 1997, *Policing the Risk Society*, Toronto, University of Toronto Press.

FARSON (S.), 1991, «Security Intelligence Versus Criminal Intelligence: Lines of Demarcation, Areas of Obfuscation, and the Need to Re-evaluate Organizational Roles in Responding to Terrorism», *Policing and Society*, vol. 2, p. 65-87.

GILL (P.), 2000, *Rounding Up the Usual Suspects: Developments in contemporary law enforcement intelligence*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd.

GREEN (J.), MASTROFSKI (S.), 1988, *Community Policing Rhetoric or Reality*, Sage Publication, p. 178-189.

JOHNSTON (L.), 2003, «From Pluralisation to the police extended family: discourses on the governance of community policing in Britain», *International Journal of the Sociology of Law*, 31, p. 185-204.

B I B L I O G R A P H I E

- LUNDMAN (R.J.), 1980, *Police and Policing: An Introduction*, Holt, Rinehart and Winston, Toronto.
- MANNING (P.K.), 2002, «Security in High Modernity», Draft of an invited chapter intended for Volume 4, *Corruption, Policing, Security and Democracy*, edited by EINSTEIN (S.), AMIR (M.), in their «Uncertainty Series».
- MANNING (P.K.), 1997, *Police Work: The Social Organization of Policing*.
- MASTROFSKI (S.), 1983, «Information on the Beat», in *Police at Work*, BENNETT (R.) ed., Beverly Hills, Sage.
- MONJARDET (D.), 1995, «The French model of policing», in *Comparisons in Policing: An International Perspective*, BRODEUR (J.-P.) ed., Avebury, England.
- MURPHY (C.), 1998, «Policing Postmodern Canada», *Canadian Journal of Law and Society*, vol. 13, n° 2.
- MURPHY (C.), (à paraître), «Security and Public Policing: A New Policing Paradigm?» manuscrit en préparation pour publication.
- MURPHY (C.), 1988, «The Development, Impact and Implications of Community Policing in Canada», in GREEN (J.), MASTROFSKI (S.), *Community Policing Rhetoric or Reality*, Sage Publication, p. 178-189.
- NIJHAR (S. K.), BROGDEN (M. E.), à paraître en 2004, *Community Policing Internationally: A Friendly Critique*, Willan Publishing.
- REITH (C.), 1975, *The Blind Eye of History: A Study of the Origins of the Present Police Era*, Patterson Smith, N.J.
- ZEDNER (L.), 2003, «Too Much Security», *International Journal of The Sociology of Law*, 31, p. 155-184.

Reproduction interdite

Après les attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis et le Canada ont promulgué un ensemble de lois pour remédier aux déficiences des services de renseignement, qui n'ont pu prévenir les attentats. Ce texte rend compte des critiques dirigées contre la «communauté du renseignement» en Amérique du Nord et présente les mesures prises pour pallier les carences reconnues. Prises ensemble, ces mesures constituent l'esquisse d'un nouveau paradigme de la surveillance, caractérisé par le privilège de la déduction à partir de banques de données sur l'induction effectuée sur le terrain, par la substitution croissante de la technologie au travail d'infiltration des agents et par un accroissement de la place du secteur privé, fournisseur de technologie. L'hétérogénéité du nouveau dispositif autorise qu'on se questionne sur son efficacité.

Surveillance totale ou surveillance-fiction ?

61

par Jean-Paul BRODEUR, Stéphane LEMAN-LANGLOIS

Après les attentats du 11 septembre 2001, le Congrès des États-Unis a lancé une enquête parlementaire sur les services de renseignement, accusés d'avoir failli à leur mission de prévention de la menace terroriste. Parallèlement à cette enquête, réalisée conjointement par la Chambre des représentants et le Sénat¹, le vice-président du comité sénatorial a présenté un rapport faisant état des investigations qu'il avait menées de son côté². À ces deux documents officiels, il convient d'ajouter la dénonciation de l'incurie des cadres du FBI par l'un de ses agents, Coleen Rowley, désigné *Person of the Year* par l'influent *Law Enforcement News*³.

Analysés globalement, ces écrits ne se présentent pas seulement comme une critique sévère de la «communauté du

•••• (1) United States Congress, 2002.

(2) SHELBY (R.), 2002.

(3) Voir NISLOW (J.), 2002.

renseignement» américaine : ils constituent une anti-mythologie des agences de surveillance opérant aux États-Unis et révèlent à quel point nous connaissons mal leur fonctionnement⁴. En outre, l'aperçu qu'ils offrent de ce dispositif ne s'applique pas seulement aux États-Unis mais aussi au Canada, dont le cas de figure apporte une confirmation supplémentaire aux révélations des enquêtes américaines.

Dans cet article, nous traiterons en premier lieu des changements qu'ont connus les agences de sécurité au Canada, avant de nous pencher ensuite sur ceux qui sont intervenus aux États-Unis. Dans les deux cas, nous nous interrogerons sur l'efficacité de modes de surveillance s'appuyant sur une technologie de plus en plus envahissante, avant de recenser en conclusion quelques-uns des traits qui caractérisent ce nouveau dispositif.

Le Canada et le Centre de la sécurité des télécommunications

Tout d'abord, dissipons le malentendu largement répandu⁵ selon lequel le Canada serait le pays de la civilité et de la mesure, notamment au regard des excès en tous genres dont souffrent les États-Unis. Si l'on observe les faits, le contraste n'est pas toujours évident. Ainsi, en 2002, les tribunaux américains ont accordé 1491 autorisations d'interceptions de communications privées, soit une augmentation de 24 % en moyenne annuelle⁶. D'après nos recherches, les tribunaux canadiens ont accordé 14 304 autorisations de cette nature entre 1974 et 1998, soit une moyenne d'environ 600 mandats d'écoute électronique par an, sans compter les mandats délivrés dans le cadre de la protection de la sécurité nationale. La population du Canada étant dix fois moins nombreuse que celle des États-Unis, on peut considérer que l'écoute électronique y est proportionnellement cinq fois plus fréquente⁷.

....
(4) Sur ce sujet, voir Québec, 1981.

....
(5) On en trouve même une manifestation dans le film *Bowling for Columbine*, de Michael Moore.

....
(6) Law Enforcement News, 2002: 13.

....
(7) À noter que l'Australie pratique elle aussi une écoute électronique plus intensive que les États-Unis, mais que les interceptions y conduisent beaucoup moins souvent à des procédures criminelles contre ceux qui en font l'objet.

Au lendemain des attentats de septembre 2001, le Canada promulgue plusieurs lois dans le domaine de la sécurité et transforme en 2004 son ministère du Solliciteur général en ministère de la « Sécurité publique et de la Protection civile ». Derrière cette intense activité législative se profile l'impératif d'optimiser le rendement des services de renseignement du pays, très critiqués aux États-Unis pour n'être pas intervenus contre Ahmed Ressam, un terroriste intercepté à la frontière américaine alors qu'il s'apprétait à perpétrer un attentat lors des célébrations du nouveau millénaire.

Considérons tout d'abord le projet de loi C-36, promulgué par le Parlement en 2002 sous le nom de Loi antiterroriste. Élément-clé du nouvel arsenal législatif, ce texte se caractérise par une grande complexité (plus de 200 pages), alors qu'il a été élaboré dans la hâte et adopté sans consultation⁸.

Bref historique du CST

Même si le Centre de la sécurité des communications du Canada (CST) n'a été créé sous son nom actuel qu'en 1975, par un décret du pouvoir exécutif (décret PC 1975-95), son histoire remonte au lendemain de la Première Guerre Mondiale ; à partir de 1947, il remplit déjà toutes ses fonctions actuelles dans le cadre du traité UKUSA, dont les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada sont les signataires⁹. Comme la *National Security Agency* (NSA) aux États-Unis, le *Government Communications Headquarters* (GCHQ) au Royaume-Uni et, plus récemment, la Direction du renseignement militaire en France (DRM), le CST est un *service de renseignement* qui utilise une technologie très puissante pour intercepter une grande variété de signaux électroniques (radio, téléphone, télévision, Internet), les données recueillies étant ensuite analysées par ordinateur. Visant à protéger la sécurité nationale du Canada, sa mission est donc avant tout politique et ne relève pas directement de l'application des lois pénales en vigueur dans le pays. À l'image de la NSA, ses budgets dépassent largement ceux des services traditionnels de renseignement, qui exploitent plutôt des

....

(8) Convoqué en tant qu'expert par le comité parlementaire chargé d'examiner le projet de loi, Jean-Paul Brodeur n'en a reçu le texte que deux jours avant de témoigner et a refusé de s'y présenter, jugeant cette consultation de pure forme.

....

(9) Pour une histoire du CST, voir BRODEUR (J.-P.), 2003b.

sources humaines (HUMINT) que des sources techniques (SIGINT) : dans la foulée du 11 septembre 2001, le gouvernement canadien a ainsi octroyé au CST plus des trois quarts des fonds d'urgence alloués à l'ensemble des services de renseignement.

Jusqu'en 2002, à la différence de la situation prévalant pour le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS), aucune loi ne définissait le mandat, les pouvoirs et la « redévabilité » (*accountability*) du CST, qui opère depuis 1947 de façon plus ou moins officieuse, sous l'autorisation de décrets du pouvoir exécutif, tout comme la NSA¹⁰. Sous la pression de l'opinion publique, le service passe en 1996 sous la supervision d'un commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications. Ce poste échoit à l'ancien juge en chef de la Cour d'appel du Québec, Claude Bisson, toujours en fonction aujourd'hui et auteur de cinq rapports annuels entre 1996 et 2001, dans lesquels le vœu que le CST soit encadré par une « loi d'habilitation » revient comme un leitmotiv. Chaque fois qu'il a émis ce souhait, le magistrat a insisté sur la nécessité de soumettre le contenu de cette loi à une vaste consultation ; c'est très exactement ce que le gouvernement a évité de faire, adoptant la tactique du cheval de Troie pour introduire un accroissement significatif des pouvoirs du CST dans les méandres de la loi d'habilitation, qui n'a pas, rappelons-le, fait l'objet d'un débat public.

Avant le dépôt du projet de loi C-36, le mandat du CST consistait en deux volets, l'un offensif, l'autre défensif :

- l'interception de communications de toutes natures, dirigées vers l'étranger, en provenance de pays étrangers vers le Canada, ou échangées entre deux pays étrangers. En principe, le CST n'intercepte pas les communications entre Canadiens ou immigrés en situation régulière, mais cela peut arriver lorsqu'un grand nombre d'ondes électroniques est intercepté d'un seul coup, en faisceau ; dans ce cas, elles sont extraites de l'ensemble et effacées, ainsi que le commissaire du CST nous en a donné l'assurance dans chacun de ses rapports. Il n'y a pas lieu de mettre ses affirmations en doute ;

....

(10) Les Américains disent avec humour que le sigle NSA signifie « *No Such Agency (exists)* » (une telle agence n'existe pas).

- la protection du système de communication du gouvernement du Canada contre toute forme d'intrusion, de déstabilisation et d'interception de la part d'un pays étranger.

L'impact du projet de loi C-36

....

(11) Article 273.64 (1) c.

À ces deux volets, le projet de loi C-36 en ajoute un troisième, qui assigne au CST la fonction énigmatique de «fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité, dans l'exercice des fonctions que la loi leur confère¹¹». Sur le plan juridique, la terminologie «organismes fédéraux chargés de l'application de la loi» (*law enforcement*) désigne les corps de police, au premier rang desquels la Gendarmerie royale du Canada, tandis que sur le plan politique, c'est le SCRS qui est responsable de «l'application [...] de la sécurité». En pratique, ce texte peut-il servir de base à l'interception de communications privées entre Canadiens, et ce sans leur consentement? À cette question redoutable que nous lui avons posée, le bureau du commissaire du CST a répondu volontiers, en demeurant toutefois dans le cadre de ses obligations de confidentialité au regard de la sécurité nationale.

Deux cas particuliers permettent de mesurer l'impact du troisième volet sur le mandat du CST:

- le service comptant dans ses rangs des agents spécialisés dans le décryptage des codes (historiquement, c'est sa fonction originelle), le SCRS ou toute unité de police ayant intercepté légalement une communication encodée ou saisi un objet également encodé (CD-ROM, etc.) pourrait avoir recours à son expertise. Si la communication n'a pas été échangée entre Canadiens, rien ne s'y oppose;
- la loi antiterroriste affirme que si le CST procède à l'interception de communications privées entre des Canadiens, il sera assujetti aux mêmes limitations que les corps policiers et le SCRS pour ce type d'opération,

c'est-à-dire soumis à autorisation judiciaire. Le CST remplissant un rôle d'assistance auprès de ces services, c'est à eux qu'il incombera alors de formuler la demande d'interception à la magistrature. Celle-ci doit-elle signaler la participation du CST à l'interception? Soumise au bureau du commissaire du CST, la question a été saluée pour sa pertinence (« *You are right on the money!* » – « Vous avez mis dans le mille! »), mais est restée sans réponse au motif de la protection de la sécurité nationale.

Compte tenu de ces hésitations, on peut considérer qu'un problème risque de se poser, dans la mesure où le texte cité pourrait fonder le CST à intercepter les communications privées des Canadiens. En d'autres termes, on ne saurait dire jusqu'où l'implication du CST dans ce type d'opérations sera rendue publique. Dans son rôle d'assistance aux services policiers, sera-t-il soumis aux mêmes obligations que ces derniers ainsi que la loi antiterroriste semble l'affirmer, tout en cultivant délibérément l'ambiguïté? À ce jour, il est encore impossible de le savoir avec certitude.

66

Les changements de l'après-11 septembre

Le cas de figure canadien révèle deux évolutions majeures, survenues à la suite des attentats du 11 septembre 2001 :

- le dispositif réformé donne une forte priorité à la surveillance technologique (SIGINT) aux dépens de la surveillance exercée traditionnellement par les fonctionnaires de police et leurs agents (HUMINT);
- un double rapprochement se dessine entre les services de renseignement qui se consacrent pour l'essentiel à la surveillance des ressortissants étrangers et les forces policières dont les interventions concernent tous les délinquants sans distinction légale (ou autrement institutionnalisée), ainsi qu'entre les menaces émanant du territoire national et celles qui découlent de l'action d'une organisation ou d'un État étrangers.

Ces deux tendances peuvent être observées à plus grande échelle aux États-Unis, où ils ont pris une importance considérable.

Les États-Unis et le projet « *Total Information Awareness* »

Tout d'abord, rappelons que deux des services de renseignement américains, la branche politique du FBI et la CIA, ont fait l'objet de nombreuses controverses. Depuis le début des années 1970, à la suite du scandale du Watergate, plusieurs comités du Congrès se sont intéressés à leur action, la procédure la plus approfondie restant à ce jour l'enquête du Comité spécial du Sénat sur les activités des services de renseignement et de sécurité (*Senate Select Committee on Intelligence Activities*), présidé par le sénateur de l'Idaho, M. Frank Church. Dans son rapport, le comité détaille d'une part, les opérations menées à l'intérieur du pays par le FBI contre les dissidents politiques dans le cadre du programme de contre-espionnage (*Counter Intelligence Program, COINTELPRO*) dont furent entre autres victimes Martin Luther King et l'actrice Jean Seberg, d'autre part, les opérations clandestines de la CIA à l'étranger¹².

Deux contraintes, deux failles

À la suite de ces enquêtes, le FBI et la CIA ont été amenés à se réformer en profondeur. Or, dans sa sévère critique de l'échec des services à prévenir les attentats du 11 septembre 2001, le sénateur Shelby attribue en partie leur contre-performance aux conséquences de ces réformes, et notamment au souci de se conformer à deux exigences en termes de moyens¹³.

La première, c'est le respect de la vie privée des citoyens américains. Aux États-Unis, les opérations de surveillance intérieure du territoire sont principalement encadrées par le *Foreign Intelligence Surveillance Act* (le FISA, promulgué en 1978) qui, comme son nom l'indique, cible exclusivement

....

(12) US Congress, 1976, le Rapport Church ; voir aussi, US Congress, 1977, Rapport Pike.

....

(13) SHELBY (R.), 2002, *op. cit.*

les étrangers (« *non-US persons* ») soupçonnés de se livrer à des activités nuisibles à la sécurité nationale. On résolut donc l'aporie d'exercer une surveillance politique sur les Américains sans envahir leur vie privée de manière radicale en limitant la surveillance aux étrangers résidant sur le territoire des États-Unis. De cette scission initiale entre le renseignement politique sur les étrangers et le renseignement policier sur les Américains, il résulte aujourd'hui une culture sectaire du renseignement, caractérisée par le refus intransigeant de partager l'information et un cloisonnement rigide des opérations effectuées par les différentes composantes de l'appareil sécuritaire.

À la veille du 11 septembre, c'est ce sectarisme qui empêchera les autorités d'intercepter deux des kamikazes impliqués dans les attentats, Khalid Al-Mihdhar et Nawaf Al-Hazmi, repérés en janvier 2000 à Kuala Lumpur par les services de renseignement malaisiens, dans une réunion où se trouvent des membres d'Al-Qaïda. Transmise à la CIA et à la NSA, qui surveillent déjà ces individus, cette information aurait dû être exploitée dans le cadre du programme TIPOFF (prévenir), en vertu duquel les agences de renseignement doivent soumettre aux autorités de l'immigration et aux services consulaires une liste des individus soupçonnés d'activités terroristes et dont la présence n'est pas désirable aux États-Unis. Pourtant, la CIA se refusera obstinément à y ajouter Al-Mihdhar et Al-Hazmi, alors qu'elle connaît depuis janvier 2001 leurs connexions avec un terroriste ayant participé à l'attentat contre le destroyer USS Cole au Yémen. Par ailleurs, dans le cadre d'échanges informels avec le FBI, l'agence affirmera que les deux hommes se trouvent à l'extérieur du territoire des États-Unis, tout en sachant qu'entre janvier 2000 et septembre 2001, ils vivent à San Diego sous leur propre nom (l'un d'eux est même inscrit dans l'annuaire téléphonique de la ville), et qu'à partir de mai 2000, ils prennent des leçons de vol dans une école de pilotage. Obligés de renouveler régulièrement leur visa dans le cadre de leurs nombreux séjours à l'étranger, ils auraient pu être interceptés à la frontière si leurs noms avaient été transmis aux autorités compétentes, mais la CIA ne se résoudra à les signaler à TIPOFF que fin août 2001 – trop tard, car ils sont alors de retour aux États-Unis, où

....

(14) Ils feront partie du commando chargé de précipiter un avion d'American Airlines sur le Pentagone.

ils s'emploient aux derniers préparatifs des attentats de septembre¹⁴. Au total, le cloisonnement étanche entre les différentes agences de renseignement leur aura ôté toute chance de procéder aux arrestations qui auraient pu conduire à la découverte du complot.

....

(15) BRODEUR (J.-P.), 2000.

À ce cloisonnement horizontal s'ajoute une fracture verticale entre le renseignement et son exploitation qui nous amène à la seconde exigence,née des scandales ayant éclaté dans les années 1970 à la suite des opérations politiques de déstabilisation (*disruptive tactics*) menées par le FBI et la CIA (*covert operations*): le premier but de la surveillance politique doit être de recueillir des renseignements et non d'effectuer des manœuvres de neutralisation. Inscrite dans la loi FISA, cette priorité sera progressivement interprétée par les tribunaux américains comme exclusive et contribuera à l'édification d'une «muraille de Chine» (*the wall*) entre les services de renseignement, qui accumulent des informations, et les forces policières, qui répriment la criminalité¹⁵.

C'est à partir de l'affaire Zacharias Moussaoui, arrêté quelques semaines avant les attentats de septembre 2001 à cause de son comportement suspect dans une école de pilotage, qu'on mesurera la hauteur de cette muraille. Alors qu'il se trouve en détention, les agents du FBI envisagent tout d'abord de demander un mandat pour fouiller ses affaires et examiner le contenu de son ordinateur *dans le cadre d'une enquête judiciaire* sur un crime de droit commun, avant que leurs supérieurs leur interdisent cette approche, au motif qu'elle risque d'entraver toute procédure similaire dans le cadre de la loi FISA: la répression du crime de droit commun et de la délinquance politique appartenant à des champs distincts, les opérations dans l'un de ces champs ne doivent pas «contaminer» celles qui sont menées dans l'autre¹⁶. Pourtant, lorsque la demande de mandat en vertu de la loi FISA leur sera transmise, les experts juridiques du FBI exigeront que soit établie au préalable l'affiliation de Moussaoui à l'une ou l'autre des organisations terroristes répertoriées par le Département d'État. En dépit de leurs efforts, les agents n'y parviendront pas à temps pour prévenir les attentats.

....

(16) SHELBY (R.), 2002: 51, *op. cit.*

L'une des conséquences les plus funestes de ce divorce entre le renseignement et les opérations, c'est le fossé entre ce qui relève de l'analyse de l'information et de l'intervention sur le terrain. Si, grâce à leur proximité vis-à-vis de l'événement, les agents de terrain sont les mieux informés dans leur secteur, ils sont incapables de mettre leurs données en commun avec d'autres intervenants, tant à cause de leur isolement que de leur manque de compétence dans le traitement de l'information. En outre, les analystes disposent eux, des ressources pour recouper les informations, mais ils ne sont pas alimentés par les opérationnels du fait du cloisonnement entre l'analyse stratégique et la tactique d'intervention. Pour paraphraser la célèbre formule de Kant, on pourrait dire en somme que les analyses qui ne sont pas nourries par les opérations sont vides et les opérations qui ne sont pas guidées par l'analyse sont aveugles.

Les membres de la commission qui s'est penchée sur ces problèmes les jugeront assez profonds pour douter que les différents appareils de surveillance soient à même de les résoudre, raison pour laquelle ils proposeront la création de nouvelles structures ainsi qu'un recours massif à la technologie en vue de garantir le croisement des informations que les personnels refusent de partager. C'est l'une de ces initiatives, baptisée *Total Information Awareness* (TIA, *Vigilance Information Totale*), que nous allons à présent aborder, non sans voir précisé que si ce programme est resté lettre morte en raison des critiques qui voyaient en lui une menace considérable pour le droit à la vie privée, il n'en reste pas moins un puissant exemple de solution technologique au problème du renseignement de sécurité dans un contexte policier. Au reste, nous le verrons, son abandon n'a pas empêché ses technologies et expertises d'être récupérées ailleurs.

Le cadre général du programme

L'*Information Awareness Office* (IAO) a été créé comme l'un des deux principaux programmes de renseignement au sein de la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) du Pentagone, le second étant le *Information*

Exploitation Office (IXO), qui se concentre sur la production de renseignement, s'agissant surtout de la conduite des opérations sur le champ de bataille, et de systèmes de dissémination de l'information relative à l'évolution en temps réel de situations stratégiques. Témoignant d'une conscience aiguë de la nécessité de procéder à une intégration verticale du renseignement, l'idée de développer le couple IAO/IXO a été émise quelques semaines après les attaques du 11 septembre 2001 par John Poindexter, ancien conseiller à la sécurité nationale du président Reagan et directeur de l'IAO.

Si le Pentagone évoque un budget de 10 millions de dollars au sujet de l'IAO, ce chiffre ne comprend aucun de ses sous-programmes de développement technologique et il semble que son budget réel ait été d'environ 245 millions pour l'année fiscale 2002-2003. En outre, la DARPA/IAO sous-traite la plupart de ses tâches au secteur privé, notamment Syntek, l'entreprise où M. Poindexter travaillait auparavant, et le cabinet Booz Allen Hamilton, dont le vice-président, Mike O'Connell, est un ancien directeur de la NSA.

Installé en janvier 2002, l'IAO ne fait l'objet d'une annonce médiatique qu'en novembre 2002. La mise en œuvre du programme, à savoir le développement d'une technologie informatique de croisement du renseignement, est alors prévue pour 2005-2006. Il devra donc être opérationnel et utilisable par les différentes agences au début de 2007, au plus tard : bien que développé par le Pentagone, le produit final *Total Information Awareness* n'est en effet réservé ni aux militaires ni à un usage exclusif dans le champ de la sécurité extérieure. S'agissant de ses utilisateurs, le site de l'IAO affiche clairement son souci d'une intégration horizontale en n'employant pas le mot « *soldiers* » mais « *warfighters* », qui désigne tous les agents des forces policières, notamment le FBI, engagés dans la « guerre contre le terrorisme ».

Malgré l'affaiblissement de plusieurs garanties juridiques dans le cadre du *Homeland Security Act*, ratifié en novembre 2002, et du *Cyber Security Enhancement Act*¹⁷, ce sont principalement ses nombreux points de conflit avec

....

(17) Intégré à la loi portant création du secrétariat à l'Intérieur, ce texte permet aux autorités d'obtenir des informations sur les internautes auprès de leur fournisseur de services et facilite l'installation d'instruments de surveillance du courrier électronique (pen registers et trap and trace devices, par exemple le système « carnivore » mis au point par le FBI). Signalons que la section 215 du USA Patriot Act obligeait déjà les libraires et les bibliothécaires, moyennant autorisation préalable, à fournir au FBI des renseignements sur les habitudes de lecture de leurs clients.

les lois protégeant la vie privée qui feront obstacle à la réalisation du projet, perçu dans la presse et les milieux politiques comme une attaque contre les droits civiques plus grave encore que ces différentes législations. Au final, l'IAO se verra retirer son budget en octobre 2003¹⁸.

....

(18) S.1382, Department of Defense Appropriations Act, 2004, section 8120.

Objectifs et fonctionnement

Bien que cet objectif paraisse contradictoire en soi, l'IAO se proposait de créer un «Big brother» respectueux de la vie privée des Américains : au lieu d'espionner les citoyens par les moyens traditionnels du renseignement humain, il s'agissait de confier ce travail à des machines reliées en réseau et opérant dans la plus grande discréetion, avant une éventuelle intervention humaine au cas où des terroristes authentiques seraient débusqués¹⁹. Le postulat du programme était que la lecture et l'analyse de la vie privée ne constituent pas des intrusions si elles sont effectuées par une machine, celle-ci pouvant être programmée pour ne garder en mémoire que les informations jugées pertinentes par son programmeur et dont la conservation est autorisée par la loi. Il n'en va pas ainsi de la surveillance humaine, dont les acteurs ne peuvent à leur gré chasser de leur mémoire les informations qui n'auraient pas dû y entrer : un policier chargé d'une interception électronique ne peut éviter de retenir un ensemble d'informations concernant la vie intime de ceux dont il écoute les conversations, même s'il sait que ces informations sont dénuées de pertinence pour son enquête. Or, comme le remarque Edwy Plenel, c'est la conscience d'avoir été espionné dans ses replis intimes – vacances, maladies des enfants, résultats scolaires – qui est la plus intolérable²⁰. Pour éviter ce type de dérives, inévitable dans le renseignement humain, la machine peut, elle, fonctionner sur un mode sélectif, moyennant toutefois le développement d'un système modulaire entièrement automatisé, capable d'extraire des flux des données (*data mining*) toutes les informations utiles à l'élaboration de patterns (séquences-types ou événements-clés) révélateurs d'une activité terroriste ou proto-terroriste.

....

(19) Le site aujourd'hui disparu de l'IAO (<http://www.darpa.mil/iao/TIASystems.htm>) affirmait ainsi que «des méthodes automatisées améliorées de protection de la vie privée seront développées pour préserver l'identité de ceux dont les dossiers seront examinés par les logiciels de surveillance des flux de données».

....

(20) PLENEL (E.) 1997 : 299-314.

Dans le cadre de TIA, ce système de prévention devait avertir les analystes concernés moins d'une heure après

l'occurrence d'un événement-clé et reposait sur trois composantes :

- *analytique*: des patterns exemplaires devaient être extraits de l'analyse d'une base de données contenant 90 % des actes terroristes internationaux, classés dans un ensemble d'activités ou de « transactions » (demande de passeport ou de visa, utilisation d'une carte de crédit, demande d'un permis de travail ou de conduire, achat de billets d'avion, location d'une voiture, achat de produits chimiques, d'armes, leçons de pilotage ou de plongée sous-marine) auxquelles s'ajouteraient d'autres éléments émanant de différentes bases de données, notamment celles des services de renseignement policiers et de sécurité, ainsi que les informations détenues par la justice pénale, s'agissant des arrestations, condamnations, peines, etc. C'est à partir de cette masse de données qu'avait été entreprise la constitution d'un répertoire de séquences-types annonciatrices d'un attentat prochain²¹;
- *transactionnelle*, avec la surveillance continue des opérations effectuées dans un grand nombre de domaines (finances, éducation, déplacements, médecine des hommes et des animaux, passage des frontières, transports publics, logement, gaz, eau, électricité, gouvernement et communications)²²;
- *biométrique*, avec la collecte et l'analyse de toutes les données permettant de produire et de confirmer l'identification d'une personne (faciès, démarche, empreintes génétiques, digitales, oculaires, etc.)²³.

....

(21) Voir la conférence de presse du secrétaire d'Etat adjoint à la Défense, Peter Aldridge, le 20 nov. 2002 : <http://irregulartimes.com/iaoinfo.html>.

....

(22) Selon l'ancien site de l'IAO.

....

(23) Le lien entre les composantes 2 et 3 était représenté sur l'un des organigrammes de la DARPA par une chaîne comportant un maillon brisé, pour indiquer que leur mise en relation s'effectuerait selon un protocole sélectif pré-déterminé. Cet organigramme a été supprimé début 2003, car le répertoire de banques de données qu'il contenait était trop inquiétant pour l'opinion publique.

Pour schématiser le fonctionnement du système, imaginons que sa composante analytique comporte la séquence-type suivante: achat d'un billet d'avion dans un aéroport, peu de temps avant le décollage de l'avion, avec paiement en espèces et date de retour indéterminée; supposons en outre que le monitoring des transactions effectuées dans le domaine du transport aérien révèle l'occurrence effective d'une telle séquence. Une alerte sera alors lancée et les opérateurs du système solliciteront sa composante biométrique pour identifier l'auteur de la transaction et le

soumettre dans les plus brefs délais à une arrestation préventive. En théorie, l'information recueillie par le *monitoring* automatisé des transactions n'est donc pas utilisée avant qu'une séquence-type ou un événement déclencheur aient été détectés, et les renseignements personnels qui ne sont pas évocateurs d'une activité terroriste continuent de faire partie du «bruit de fond» (*noise*) de la base de données, connu de la machine et d'elle seule.

Instruments préconisés

Le programme TIA comprenait plusieurs sous-programmes, tous dotés d'un budget indépendant à la DARPA. Outre les tâches fondamentales incombant à l'IAO (intégration progressive de différentes technologies à différents stades de réalisation, mise en réseau de sources de données très hétéroclites, demande des autorisations nécessaires à la mise en commun de données protégées par les lois sur la vie privée, auprès du pouvoir exécutif et éventuellement des tribunaux), voici quelques-uns de ces sous-programmes, dont la plupart existent *encore* sous une forme ou une autre à l'extérieur de la DARPA :

- *HumanID (Human Identification at a Distance)*, avatar du programme FERET (*Face Recognition Technology*) créé en 1993 par le *Counterdrug Technology Development Program Office* (CDTDPO; programme militaire de lutte contre le trafic de stupéfiants) du Pentagone. Contrairement aux systèmes où le visage de l'utilisateur est placé à un endroit précis aux fins d'identification, HumanID vise à développer les technologies de reconnaissance des visages humains à distance à travers leur analyse instantanée dans les foules et les endroits publics, en temps réel ou en différé, à partir de documents visuels préexistants. En tant qu'outil d'identification, il appartient à la troisième composante du système ;
- *Genisys*, bâti autour de quatre objectifs : quantitatif (procéder à un élargissement très important de la

nature et du volume des informations recueillies, analysées et conservées au sein de la super-banque de données de la TIA), fonctionnel (formater toutes ces données de manière simple et uniforme, de manière à ce qu'elles soient facilement accessibles aux services américains et, potentiellement, à ceux des alliés des États-Unis), qualitatif (spécifier les paramètres spatio-temporels où les données s'insèrent en vue de réduire l'incertitude que comporte leur utilisation) et normatif (mise en place de filtres permettant de dé-nominaliser les données, en remplaçant, par exemple, les noms des personnes par des alias, de telle sorte que le système protège la vie privée des citoyens qui ne sont pas impliqués dans le terrorisme) ;

- *TIDES (Translingual Information Detection, Extraction and Summarization)*, qui a survécu à la disparition de l'IAO/TIA et reste en cours de développement, permettra aux analystes de comprendre des communications en langues étrangères. Le portugais, le français, l'italien, l'allemand, le russe et l'espagnol sont déjà intégrés au système, qui se concentre désormais sur le mandarin et l'arabe ;
- *Babylon*, version portable de TIDES, disponible sur ordinateur de poche et permettant la traduction instantanée de différents langages sur le terrain. Utilisée à titre de projet-pilote en Afghanistan depuis le printemps 2002, cette technologie semble à première vue superflue dans le dispositif TIA, où sa fonction n'est pas clairement définie. Couplée au sous-programme *Communicator*, qui permettra de converser avec un ordinateur, elle contribuera néanmoins à l'intégration et l'analyse sémantique en temps réel des conversations dans le cadre d'opérations militaires ou en interface avec *Genisys*, de la détection de *patterns* terroristes ;
- *EARS (Effective, Affordable, Reusable Speech-to-Text)*, solution de transcription automatique de conversations parlées. Les documents produits sont ensuite intégrés à *Genisys* ;
- *Bio-Surveillance*, outil d'analyse des bases de données médicales (« ensuring privacy protection

while correlating widely differing data and sources») visant à détecter la progression anormale de maladies pouvant être causées par des attaques biologiques. En janvier 2003, le programme a été rebaptisé « Bio-Alert » (*Bio-event Advanced Leading Indicator Recognition Technology*) à des fins de relations publiques;

- *EELD (Evidence Extraction and Link Discovery)*, technologie ayant vocation à établir des liens entre des transactions informatiques à partir de sources publiques (par exemple, des sites Internet) et de sources confidentielles (par exemple, des courriels) en vue d'identifier les groupes et les individus liés à ces *patterns*. À partir de ces éléments, le programme devait anticiper leurs intentions et produire des scénarios d'actions plausibles. Le logiciel *Critical Intent Modeler* (CIM) utilisé par EELD provient du projet *Genoa I*, réalisé en partenariat avec les firmes privées Veridian Corp., Groove Networks, Microsoft et Intel. Sa fonction consiste à extraire d'un ensemble de données partagées par plusieurs acteurs des hypothèses concernant leurs décisions futures. Appliqué à l'analyse des menaces terroristes, il permet de produire une série de scénarios accompagnés d'un compte rendu exhaustif du processus décisionnel suivi par tous les protagonistes potentiels d'un complot. Signalons que la brochure d'illustration fournie par l'IAO détaillait l'établissement de liens de complicité entre les différents acteurs d'une opération visant à voler de l'uranium enrichi (planification assurée par une organisation externe, complices à l'intérieur de l'entreprise, intermédiaires à l'extérieur, parmi lesquels un fabricant de cylindres chargé du stockage, un transporteur et d'autres auxiliaires);
- *WAE (Wargaming the Asymmetric Environment)*, développé autour de la notion de conflit asymétrique, à travers laquelle les militaires désignent l'affrontement armé non pas de deux entités de même nature (par exemple, deux États), mais de belligérants de statut et de force différents. Dans la mesure où il met aux prises un État et des organisations aux ramifications

variables, le terrorisme constitue l'archétype du conflit asymétrique. Semblable aux exercices théoriques que pratiquent tous les militaires (*kriegspiel*), le programme transposait dans ce cadre les simulations habituellement effectuées par les états-majors des armées. Ses objectifs et ses méthodes sont globalement les mêmes que dans les simulations de conflits traditionnels :

- *Genoa II*, successeur de Genoa, projet dirigé sous contrat avec la DARPA par M. Poindexter, alors vice-président de l'entreprise *Syntek Technologies*, et visant à organiser les données recueillies selon leur importance et leurs interactions, en vue d'augmenter leur accessibilité auprès des acteurs. Censée optimiser les processus cognitifs des analystes en réduisant la complexité des systèmes sans la dissoudre, la deuxième version du programme se présente comme une interface dynamique qui permettrait à tous les participants d'ajouter de l'information à différents paliers d'une conjecture, tout en conservant un modèle structuré et accessible à tous dans sa totalité. Dans le souci de faciliter l'échange immédiat d'idées, de solutions, et de questions, sont inclus tous les documents pertinents et toutes les notes des participants, ainsi qu'un modèle structuré de la situation ;
- *FutureMAP (Futures Markets Applied to Prediction)*, programme qui aura largement contribué à l'entremise de l'IAO/TIA, et dont la vitrine publique se présentait sous la forme d'un site web où des investisseurs dûment enregistrés pouvaient miser des sommes en fonction de leur évaluation de différents risques politiques à travers le monde, les gains étant calculés d'après les probabilités de chacun des scénarios. Alors que ses créateurs envisageaient d'utiliser la supposée puissance prédictive des marchés financiers pour anticiper les situations dangereuses pour les intérêts américains, le projet fut présenté dans les médias comme un système de paris sur des assassinats de leaders internationaux. Dans la foulée de cette désastreuse campagne de communication, le site se verra retirer du serveur avant même son entrée en fonction.

Quatre catégories génériques

De nature très hétérogène, tous ces instruments peuvent être répartis au sein de quatre catégories :

- les outils d'identification : HumanID ;
- la constitution de banques de données compréhensives : Genisys, Bio-surveillance ;
- l'optimisation des capacités d'analyse par la reconnaissance des patterns et la prévision des décisions hostiles : EELD, Genoa II, WAE, FutureMap ;
- la traduction informatisée : EARS, Babylon, TIDES.

À l'arrivée, non seulement leur intégration sous la forme d'un système cohérent reste douteuse, mais c'est surtout la viabilité de certains de ces projets que l'expérience incite à relativiser. Si l'on considère que l'université de Montréal, spécialisée de longue date dans des programmes de traduction automatique, a vu son centre de recherche échouer à traduire des bulletins de météorologie, dont on connaît pourtant le vocabulaire répétitif et la syntaxe élémentaire, il est en effet permis de s'interroger sur l'efficacité d'outils qui ambitionnent de traduire des conversations entre terroristes, dont le langage se veut lui allusif, fortement métaphorique, quand il n'est pas hermétiquement encodé²⁴. Pourtant, le fait est que ces outils sont les seuls à avoir survécu au naufrage budgétaire du programme.

Outre son hétérogénéité, IAO/TIA se caractérise par son ambition, à certains égards vertigineuse. Présenté comme un remède technologique aux lacunes identifiées par la commission conjointe de la Chambre des représentants et du Sénat dans le cadre de son enquête sur les activités de la communauté du renseignement²⁵, le programme proposait des solutions dans les domaines suivants :

- *Protection de la vie privée* : on l'a vu, la dimension la plus innovante de TIA et l'un de ses concepts fondateurs résidaient dans la volonté d'exercer, au moyen d'ordinateurs étroitement programmés, une surveillance informatique sur un flux de transactions *dissociées de*

....

(24) À ce propos, on peut s'étonner avec Kippenhahn (1999) de l'absence de programmes de décryptage au sein de TIA.

....

(25) C'est l'obligation légale de respecter la vie privée des citoyens des États-Unis qui est à l'origine de ces dysfonctionnements que nous avons déjà évoqués (ciblage exclusif des étrangers, culture du cloisonnement de l'information faisant obstacle à l'intégration horizontale du renseignement, césure entre le renseignement et son application entravant la concertation verticale des acteurs de l'anti terrorisme).

....

(26) Schématiquement, des individus en surveillent d'autres et infèrent progressivement que leur comportement menace une entité abstraite (l'État, la collectivité, le clan, etc.).

....

(27) Il s'agit évidemment d'un schéma simplifié, dont nous aborderons la signification en conclusion.

leurs acteurs réels, à moins que ces derniers ne suivent un *pattern* informatiquement normalisé (séquence d'étapes ou événement-clé) représentant une menace. En rupture avec le cadre traditionnel de la surveillance, où celle-ci est une démarche *inductive* rattachant des comportements individuels à une menace ou un risque général (collectif) souvent imparfaitement conceptualisé²⁶, le système envisagé s'apparentait davantage à une *dédiction*, dans la mesure où il procédait du général – des *patterns* types reconstitués par l'analyse – vers le particulier (les acteurs réels) : si les transactions examinées quotidiennement par la machine étaient bien individuelles, elles n'étaient pas encore *individuées*. En d'autres termes, le processus d'identification ne devait être déclenché qu'à partir du repérage d'un *pattern* menaçant, avant de suivre une démarche quasi syllogistique dont voici les prémisses²⁷ :

<i>Prémissse universelle</i>	Tous les initiateurs du <i>pattern A</i> sont dangereux
<i>Énoncé particulier</i>	Quelque (au moins un) X est en train d'enclencher ce <i>pattern</i>
<i>Inférence</i>	Cet X est dangereux
<i>Stade d'identification</i>	Qui est X ? (Déclenchement de l'alerte)
<i>Identification réelle</i>	X=A (a)..... A (n)
<i>Prémissse normative</i>	il faut arrêter les gens dangereux
<i>Conclusion pratique</i>	A(a) est recherché/arrêté

- *Désuétude des règles de ciblage exclusif des étrangers* : cette exclusivité, rappelons-le, s'explique en grande partie par la réponse que le pouvoir a choisi d'apporter aux inquiétudes des citoyens américains s'agissant de la protection de leur vie privée. En tant que solution indépendante à ce problème, TIA devait se substituer à la solution antérieure, à la fois désuète et inopérante, en vue de cibler autant les autochtones que les étrangers.
- *Intégration horizontale* : nous avons tenté de montrer que la culture du cloisonnement de l'information s'était

progressivement développée à partir des limitations apposées au ciblage des sujets du renseignement, les acteurs s'étant vus assigner une clientèle spécifique (étrangers pour les services de sécurité, autochtones pour la police). Si ces limitations avaient été levées, TIA aurait pu procéder à une intégration horizontale sous de multiples formes, la mise en réseau de toutes les sources de données et le croisement tous azimuts de l'information étant sa raison d'être originelle.

- *Concertation verticale*: nous avons vu que le déficit d'intégration verticale a pris trois formes (fracture entre la collecte et l'exploitation du renseignement, coupure entre le renseignement de terrain et son analyse, divorce entre les services de renseignement et la police), et notre description des instruments mobilisés par TIA a identifié le développement de l'analyse et de l'exploitation du renseignement comme l'une des priorités du programme, dont les outils (*Genisys*, *Genoa II*, *EELD*) étaient centrés sur l'anticipation du passage à l'acte de terroristes. Les intervenants chargés de prévenir ce passage à l'acte étant en majorité des policiers, TIA aurait permis à terme d'intégrer leur action; toutefois, aucune solution n'avait été mise en œuvre s'agissant de la coordination entre les services de renseignement et la police, que les responsables du programme appelaient de leurs vœux sans proposer les moyens de la réaliser. À cet égard, il est utile de rappeler qu'IAO/TIA était sous l'égide du ministère de la Défense, dont les préoccupations sont relativement éloignées de celles de la police.

La descendance de TIA

Devant les attaques répétées au nom du droit à la vie privée, le Congrès interdit en février 2003 que le programme cible les citoyens américains, un premier revers d'importance pour les architectes et les défenseurs du programme. Après le scandale *Futu reMAP*, le Sénat coupera entièrement les crédits accordés à la DARPA s'agissant d'IAO et de la plupart des sous-projets liés à TIA.

Loin de décourager le développement de technologies d'exploration de données, la fin du programme semble avoir dynamisé les projets en cours en entraînant leur décentralisation. Privées de leurs sources de revenus par sa disparition, les firmes partenaires ont offert leurs services à d'autres administrations, dont certaines ont accueilli les anciens responsables d'IAO. Sous-directrice du projet à la DARPA, Jane Alexander travaille aujourd'hui à l'HSARPA, son équivalent au sein du Département de la sécurité intérieure, où sa première réalisation est le système CAPPS II, que la *Transportation Security Administration* (TSA) utilisera bientôt pour filtrer les passagers de lignes aériennes en vérifiant certaines de leurs activités passées auprès de multiples banques de données privées et publiques. Par ailleurs, l'*Advanced Research and Development Activity* (ARDA), agence de l'*Intelligence Community* et du Pentagone, développe elle aussi des technologies avec le concours des entreprises qui étaient sous contrat avec l'IAO. Quant à la DARPA, ses responsables ont lancé le programme «LifeLog» («journal de vie»), dont l'objectif principal est de permettre la filature électronique de personnes à partir des traces informatiques qu'elles laissent et qui sont reconnaissables comme autant de patterns personnels. Enfin, le système MATRIX (*Multistate Anti-Terrorism Information eXchange*), déjà opérationnel dans plusieurs États, vise à mettre en commun la plupart des banques de données gouvernementales (permis de conduire, dossier criminel, enregistrement de véhicules, etc.) en vue d'identifier des pistes d'enquête.

L'élaboration de programmes apparentés à TIA n'est pas la seule initiative de l'administration du président Bush pour remédier aux défaillances avérées de la surveillance politique aux États-Unis. Dans ce domaine, la législation la plus complète demeure le USA Patriot Act qui, tout comme la loi antiterroriste canadienne, a été voté dans la foulée des attentats de septembre 2001, et dont la section 218 remédie à ce qui a été dénoncé comme une interprétation erronée de la loi FISA, à savoir d'une part, qu'elle autorisait exclusivement des opérations de surveillance politique et de recueil de renseignements contre les étrangers, d'autre

part, qu'elle était préjudiciable à la coordination entre la police et les services de renseignement. Désormais, stipule ce texte, on pourra opérer contre les étrangers dans tout « but significatif » et non plus seulement pour des fins de renseignement. En rapprochant le renseignement et l'intervention, et par conséquent les services de sécurité de la police, le *Patriot Act* brouille la frontière traditionnelle entre la surveillance des étrangers et la surveillance des Américains « en titre », c'est-à-dire entre les clientèles respectives des agences.

Conclusions : vers une nouvelle surveillance ?

82

Comme il serait prématué de penser qu'un nouveau paradigme de la surveillance est en train de se mettre en place en Amérique du Nord, trois ans seulement après les attentats du 11 septembre 2001, c'est à titre d'hypothèses que nous présentons les caractéristiques suivantes, issues dans une large mesure de tendances à l'œuvre bien avant cette date charnière.

Le primat de la technologie : SIGINT VS HUMINT

La première conclusion qui découle de nos observations concerne la croissance exponentielle de la surveillance exercée au moyen de la technologie, constatée tant au Canada, où le CST joue désormais un rôle de premier plan, semblable à celui de la NSA, qu'aux États-Unis. Si ce développement est ancien, la création de l'IAO et le lancement de TIA illustrent la montée en puissance de l'informatique dans le champ de la surveillance, confirmée en outre par les nombreux partenariats entre la DARPA et les firmes spécialisées dans le hardware ou le software (Syntek Technologies, Booz, Allen Hamilton Inc., Hicks and Associates, Microsoft, Intel, Veridian Corporation, etc.).

Au-delà de l'air du temps, le recours croissant à la technologie s'explique par deux facteurs :

....

(28) Voir United States, 1996.

....

(29) BRODEUR (J.-P.), 1992.

....

(30) SHELBY (R.), 2002: 62,
op. cit.

- la difficulté de plus en plus grande d'infiltrer les groupes terroristes et du crime organisé²⁸, qui se traduit par un recul notable de l'HUMINT. Ces groupes ayant été formés pour la plupart en dehors de l'Amérique du Nord ou de l'Europe, des différences de langue et d'apparence physique font qu'il est très ardu pour un agent d'un service nord-américain ou européen de se faire passer pour un candidat au recrutement. Par ailleurs, pour se protéger contre l'infiltration, plusieurs de ces groupes exigent de la recrue potentielle qu'elle commette un crime grave, par exemple un assassinat, ce qui est formellement interdit aux agents des services de renseignement, même pour assurer leur couverture²⁹;
- la sévère remise en cause des aptitudes de la police au travail de renseignement, au motif qu'elle serait obsédée par l'élucidation d'affaires particulières (*«Les analystes du renseignement feraient sans doute de mauvais policiers, tout comme il est devenu très clair que les policiers sont de mauvais analystes du renseignement»*)³⁰. Dirigée contre l'élite de la police américaine, le FBI, cette critique s'applique d'autant plus aux unités dont les capacités d'enquête sont inférieures aux siennes.

L'adversaire et l'ennemi

Aussi sévère soit-elle, la critique de la police ne signifie pas qu'on l'abandonne à son sort, mais c'est de l'extérieur qu'émanent plusieurs des mesures visant à la réformer. Au Canada, nous avons vu que le mandat du CST avait été élargi pour lui permettre de prêter assistance à la police. Aux États-Unis, de multiples technologies informatiques visent à réduire l'écart entre le renseignement et son exploitation dans le cadre de l'application des lois pénales, les policiers ayant été explicitement désignés parmi les destinataires des banques de données créées par TIA. Toutefois, dans la mesure où le CST, comme l'IAO/TIA, sont

des créations du ministère de la Défense et de la hiérarchie militaire, le rapprochement entre la police et l'armée par le biais de leur culte respectif du renseignement suppose un changement de paradigme dans la définition des cibles policières, qui ne seraient plus alors des *adversaires* de l'intérieur dont la réinsertion sociale est concevable, mais des *ennemis* à neutraliser. À nos yeux, cette diffusion des représentations et des mœurs militaires dans la police est de nature à altérer en profondeur la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure³¹.

Surveillance inductive et surveillance déductive

84

Nous avons déjà esquissé un type relativement nouveau de démarche de surveillance, qui mobilise un arsenal de *patterns* types (séquences-risques, événements-clés, etc.) en vue de procéder ensuite à l'identification d'infracteurs réels ou potentiels. Nous avons également souligné que cette démarche, extraite de notre analyse du programme TIA, ne lui est pas limitée, et qu'elle constitue une tendance véritable, dont la manifestation la plus répandue réside dans les différentes formes du profilage au sein de la police. Dans certains cas (enquêtes sur des tueurs en série, répression de la délinquance sexuelle violente), celui-ci constitue une pratique officielle et valorisée, bien qu'embryonnaire ; dans d'autres, il s'agit d'un procédé officieux, réprouvé sous l'appellation de délit de faciès ou de profilage ethnique.

De tout temps, les cibles de la surveillance ont été appréhendées à partir des préjugés de ceux qui l'exercent. L'innovation de la démarche déductive, c'est un effort délibéré et scientifiquement outillé pour remplacer ces préventions arbitraires et incrustées dans la pratique par des modèles objectivés qu'un nouvel élément d'information peut en théorie modifier. Sans assurance sur sa réussite – peut-être l'empirisme est-il « l'horizon indépassable » de la surveillance ? – on peut néanmoins émettre l'hypothèse qu'il en résultera un appareil de surveillance clivé : d'une

....

(31) Rappelons que le mot d'ordre de la « guerre au terrorisme » a entraîné une redéfinition des policiers comme « combattants » (*warfighters*).

....

(32) Voir par exemple
LEMAN-LANGLOIS (S.), 2003.

part, des effectifs déployés sur le terrain qui fonctionnent dans le meilleur des cas sur le mode de l'induction et du coup par coup, mais aussi parfois du stéréotype et de la rafle; d'autre part, un corps de surveillants à distance chargés de scruter le terrain au travers de modèles informatiques du risque et qui mobilisent au besoin les opérationnels pour effectuer des frappes d'ampleur variable³².

Privatisation de la surveillance

Nous avons déjà vu que toute pénétration de la technologie s'accompagne d'un recours concomitant au secteur privé, qui est le grand pourvoyeur de services informatiques. Courante dans ce domaine, la croyance que l'utilisateur est le maître de son instrument est doublement fausse.

Tout d'abord, il convient de distinguer entre opération individuelle et effet de système. De même que l'on ne saurait nier qu'un policier peut piloter son véhicule automobile là où il veut aller, ni que l'irruption de l'automobile a transformé la police de façon imprévue en introduisant entre elle et la population la «distance» de ses véhicules, on peut aujourd'hui s'attendre à ce que les effets systémiques de la technologie de surveillance transforment les pratiques dans une mesure que nous n'avions pas anticipée, même si on ne peut pas encore l'apprécier. Ericson et Haggerty (1997) montrent bien que l'introduction de l'ordinateur dans les voitures de patrouille est une arme à deux tranchants: s'il est vrai qu'elle augmente la capacité de surveillance des patrouilleurs en leur permettant d'effectuer tout un ensemble de contrôles informatiques (notamment à partir des plaques d'immatriculation), elle les rend en même temps beaucoup plus vulnérables à la surveillance qu'exerce sur eux la hiérarchie, car toute utilisation de l'ordinateur laisse des traces repérables et quantifiables. Depuis qu'elle utilise des ordinateurs, on sait ainsi de façon beaucoup plus précise «ce que fait la police³³».

....

(33) MONJARDET (D.), 1996.

Ensuite, il est important d'évoquer un aspect essentiel de l'utilisation de la technologie. Le plus souvent, l'innovation

est développée sur mesure, en réponse à un besoin particulier. Cependant, quand une technologie obtient un succès important dès sa mise en place et qu'elle est reproduite à grande échelle, elle ne correspond plus exactement aux besoins précis de ceux qui l'importent. Par conséquent, on peut considérer que *l'acquisition d'instruments technologiques n'est pas dans la majorité des cas gouvernée par un principe d'adéquation, mais de disponibilité*: celui qui investit dans la technologie ne se procure pas tant l'instrument adéquat que l'instrument disponible. Entre les deux, la nuance peut être considérable, si bien qu'on ne saurait anticiper avec certitude les effets de l'adoption d'une technologie par une profession.

Les risques d'erreurs

86

Toute inscription peut être erronée: nom mal orthographié, numéro mal donné ou mal saisi, etc. Les vérifications de la validité des informations contenues dans les banques de données de la police et plus rarement des services de renseignement révèlent un pourcentage très élevé d'erreurs, de l'ordre de 40 % selon des audits effectués au Canada et aux États-Unis.

En pratique, la multiplication des banques de données et la recherche de *patterns* entraînent une double vulnérabilité à l'erreur, susceptible de se glisser à la fois dans la saisie des données et dans leur analyse: d'une part, les analyses fondées sur des données corrompues délibérément ou par accident sont par définition sans validité; d'autre part, lorsque les données sont sûres, le risque d'erreur de l'analyste (personne humaine ou logiciel mal conçu) ne peut jamais être écarté. Ainsi, malgré l'engouement naissant dont ils bénéficient actuellement, on sait que les profils bricolés pour identifier des tueurs en série ont été d'un piètre apport pour les enquêteurs, les induisant même parfois sur de fausses pistes. Au total, rien ne nous assure que les *patterns* caractéristiques de l'action terroriste seront véritablement discriminants, dans la mesure où tout

un chacun peut s'acheter un billet d'avion en payant en espèces et en laissant la date de retour indéterminée pour un ensemble considérable de raisons qui n'ont rien à voir avec le terrorisme.

« L'exubérance irrationnelle »

Cette expression a été employée par M. Allan Greenspan, président de la Réserve fédérale des États-Unis, pour désigner l'euphorie spéculative sur les marchés boursiers lors du gonflement de la « bulle » générée par la nouvelle économie de l'information, qui éclata par la suite.

Aux États-Unis, certains indices suggèrent aujourd'hui que le même type d'exubérance s'est emparé d'une partie de la communauté du renseignement, à l'image du logo de l'IAO (une pyramide dont la pointe enchaînait un gros œil irradiant des rayons solaires et observant en surplomb la Terre), au bas duquel était gravée la devise « *Scientia est Potentia*³⁴ ». Rapidement évincée du site Internet de l'agence, cette custosse triomphaliste rappelle à s'y méprendre l'optimisme des loges maçonniques célébrées par Mozart dans *La flûte enchantée*. Plus fondamentalement, on comprend mal que l'IAO se soit avancée à visage découvert dans le champ miné de la traduction automatique, qui décourage la plupart des linguistes : a-t-on sérieusement espéré que des programmes informatisés ayant échoué à traduire des bulletins de météorologie divulgueraient en bon anglais la stratégie d'Al-Qaïda ou celle de l'*Äxe du mal*? S'il est vrai que le manque de compétences dans le domaine des langues étrangères est l'une des lacunes de la communauté du renseignement aux États-Unis, cela ne signifie pas qu'il faille s'en remettre les yeux fermés à l'informatique, dans l'illusion que tout ce qu'un ordinateur produit a le prestige d'une appellation d'origine contrôlée.

S'il faut évidemment souhaiter que la réforme de la communauté du renseignement permettra de dépasser cette phase d'exubérance avant qu'elle ne génère une bulle vouée à éclater à brève échéance, emportant avec elle une

....

(34) Le logo original peut être vu à l'adresse : <http://www.mapageweb.umontreal.ca/brodeuj/tia.htm>

masse de spéculateurs, il convient toutefois de se demander si le côté occulte du renseignement n'entretient pas une mythomanie qui persiste uniquement parce qu'on est empêché de la dévoiler. Rappelons-nous qu'au XVIII^e siècle, le lieutenant de police De Sartine avait assuré le roi qu'il se trouvait un indicateur à lui dans chaque rassemblement de trois personnes, ce qui n'empêcha pas la Révolution d'éclater quelques années plus tard.

Une surveillance planétaire

Les instruments de la surveillance totale que nous avons décrits appartiennent pour l'essentiel à une technologie initialement créée par le CST et la NSA, qui sont des agences militaires de renseignement à vocation planétaire, comme l'a révélé le programme ECHELON, sujet d'une inquiétude légitime chez les Européens. Dans le souci de rassurer les citoyens américains et leurs représentants, cette nouvelle surveillance a été focalisée sur les «étrangers», mais il s'agit là d'une catégorie globalisante : en faisant le total des individus considérés comme étrangers par les différents pays du globe, on arrive par définition à la population mondiale. Plus profondément, l'évolution du CST et de la surveillance politique aux États-Unis nous révèle qu'au-delà de l'étranger, c'est surtout celui que nous appellerons «l'individu en réseau» qui est ciblé. L'étendue des réseaux auxquels nous appartenons tous à différents degrés nous projette constamment hors de nous-mêmes et fait de nous des étrangers potentiels au regard des appareils de surveillance³⁵.

Bien que les termes de «mondialisation» et de «globalisation» puissent apparaître comme les nouveaux sésames de la pensée, cet article montre qu'il y a dans tous les desseins de surveillance planétaire une grande part d'effervescence, d'ailleurs vite retombée : si la coopération internationale entre les forces de police et les services de sécurité est aussi brouillonne que les relations tortueuses entre les services d'un même pays, comme c'est le cas aux États-Unis, la terreur peut dormir tranquille, mais pas nous.

....

(35) C'était déjà toute la logique des procès staliens, où il suffisait de démontrer qu'un accusé avait un lien quelconque avec l'étranger pour obtenir sa condamnation.

Désormais, nous sommes dans une ère de transition qu'on pourrait baptiser de «surveillance-fiction» au regard de ses ambitions démesurées et de l'hétérogénéité des moyens mobilisés pour les réaliser. Son potentiel d'erreurs étant apparemment sans limites, il y a lieu de penser que cette nouvelle surveillance est encore plus dangereuse pour les libertés civiles que la surveillance efficace.

■ **Jean-Paul BRODEUR**

*Centre international de criminologie comparée,
Université de Montréal*

Stéphane LEMAN-LANGLOIS

*Centre international de criminologie comparée,
Université de Montréal*

B I B L I O G R A P H I E

BRODEUR (J.-P.), GILL (P.), TÖLLBORG (D.), 2003, *Democracy, Law and Security. Internal Services in Contemporary Europe*, Aldershot, Ashgate.

BRODEUR (J.-P.), 2003, «The Globalization of Security and Intelligence Agencies: a Report on the Canadian Intelligence Community» in BRODEUR (J.-P.), GILL (P.), TÖLLBORG (D.), (2003), *Democracy, Law and Security. Internal Services in Contemporary Europe*, Aldershot, Ashgate, p. 210-261.

BRODEUR (J.-P.), 2000, «Cops and spooks», *Police Practice and Research*, Vol. 1, n°3, p.299-321.

BRODEUR (J.-P.), 1992, «Undercover policing in Canada: Wanting what is wrong», *Crime, Law and Social Change*, n° 18, p. 105-136.

ERICSON (R.V.), HAGGERTY (K.), 1997, *Policing the Risk Society*, Toronto and Buffalo, University of Toronto Press.

KIPPENHAHN (R.), 1999, *Code Breaking. A History and Exploration*, New York, The Overlook Press.

LEMAN-LANGLOIS (S.), 2003, «The Myopic Panopticon: the Social Consequences of Policing Through the Lens», *Policing and Society*, 13 (1), p. 43-58.

MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police*, Paris, La découverte.

NISLOW (J.), 2002, «A very special agent», *Law Enforcement News*, Vol.28, n° 589-590, December 15/31, 1-3 (ce dossier reproduit des extraits de la lettre très critique des agissements du FBI que l'agent Rowley fit parvenir au directeur de ce service, M. Robert Mueller).

PLENEL (E.), 1997, *Les mots volés*, Paris, Stock.

QUÉBEC, 1981, *Rapport de la Commission d'enquête sur des opérations policières en territoire québécois*, Québec, ministère de la Justice.

B I B L I O G R A P H I E

SHELBY (R.C.), 2002, *September 11 and the Imperative of Reform in the U.S. Intelligence Community. Additional views of Senator Richard C. Shelby, Vice Chairman, Senate Select Committee on Intelligence*, United States Senate Select Committee on Intelligence, Washington D.C. : US Government Printing Office. On peut trouver cette publication sur Internet.

UNITED STATES, 1976, Congress, Senate, *Select Committee to Study Governmental Operations With Respect to Intelligence Activities*, 94th Congress, 2nd Session, Intelligence Activities and the Rights of Americans (The Church Report), Washington (D.C.), US Government Printing Office.

UNITED STATES, 1977, Congress, House, *Select Committee on Intelligence, CIA: The Pike Report*, Nottingham, Spokesman Books for the Bertrand Russel Peace Foundation.

UNITED STATES, Congress, 1996, *Preparing for the 21st Century. An Appraisal of U.S. Intelligence*, Report of the US Congress Commission on the Review of American Intelligence (Harold Brown, Chairman). Washington, D.C. : US Government Printing Office. Cette publication peut être consultée à l'adresse : www.access.gpo.gov/int/int002.html

UNITED STATES, Congress, 2002, *Joint Inquiry conducted by the Senate Select Committee on Intelligence and the House Permanent Select Committee on Intelligence. Findings and Recommendations*, Washington D.C. : US Government Printing Office. Cette publication peut être consultée à l'adresse : <http://intelligence.senate.gov/pubs107.htm>

90

S O U R C E I N T E R N E T

EPIC (Electronic Privacy Information Center):
<http://www.epic.org/privacy/profiling/tia/>

FERET et Face Recognition Vendor Test:
<http://www.frvt.org/>

Government exec.com:
<http://www.govexec.com/dailyfed/1102/112002ti.htm>

IAO : <http://www.darpa.mil/iao/index.htm>

New Tools for Domestic Spying, and Qualms (Cryptome)
<http://cryptome.org/tia-balk.htm>

New York Times:
<http://www.nytimes.com/2002/11/09/politics/09COMP.html>

Total Information Awareness Program (TIA) System Description Document (SDD) (document officiel, 150 p.):
<http://www.epic.org/privacy/profiling/tia/tiasystemdescription.pdf>

Washington Post :
<http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A40942-2002Nov11>

Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont-ils eu un impact sur les dispositifs de lutte antiterroriste au niveau de l'Union européenne et si oui lequel? Présenté comme le produit d'une décision hautement politique et du souci de prouver à la fois aux États-Unis et aux opinions européennes que l'UE et ses membres étaient décidés à lutter activement contre le terrorisme grâce à une coopération accrue, le mandat d'arrêt européen est apparu comme la clé de voûte de l'arsenal antiterroriste européen. Cet article se propose, à travers la prise en compte de ses dimensions cognitive, institutionnelle et politique, de décrire les différentes étapes du processus qui ont conduit à la création et à la mise en œuvre de ce nouveau dispositif d'extradition.

Le 11 septembre : élément accélérateur de la coopération judiciaire européenne ?

Le cas du mandat d'arrêt européen

par Antoine MÉGIE

Trois jours après les attentats du 11 septembre 2001, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne déclarent : « *En Europe comme ailleurs, l'horrible agression terroriste qui a frappé les États-Unis a bouleversé profondément nos citoyens. (...) Face aux lenteurs de toutes sortes, nous serons du côté de l'initiative et de l'ambition. Pour éradiquer ce fléau, les autorités policières et judiciaires de tous les pays doivent, dans les jours qui viennent, redoubler d'efforts. (...) L'Union européenne accélérera la mise en œuvre d'un véritable espace judiciaire européen commun, ce qui implique entre autres la création d'un mandat européen*

*d'arrestation et d'extradition, conformément aux conclusions de Tampere, et la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements*¹.» Le 21 septembre, le sommet extraordinaire de Bruxelles fixe l'échéance de la fin 2001 pour l'adoption du projet. Le mandat d'arrêt européen sera politiquement entériné dans un délai record, les 6 et 7 décembre 2001, par le Conseil « Justice et affaires intérieures » (JAI) au sommet de Laeken. Finalement, c'est le 13 juin 2002 que la décision-cadre relative au mandat d'arrêt et aux procédures de remise entre les États sera adoptée officiellement, en vue d'une entrée en vigueur du nouveau système d'extradition à compter du 1^{er} janvier 2004, dans l'ensemble des pays membres.

92

Présenté comme le produit d'une décision hautement politique et du souci de prouver à la fois aux États-Unis et aux opinions européennes que l'UE et ses membres sont décidés à lutter activement contre le terrorisme grâce à une coopération accrue, le mandat d'arrêt européen s'affiche dès sa création comme un instrument essentiel, qualifié de « bijou de la couronne »² par Antonio Vitorino, commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures, tandis que Gijs de Vries, le Monsieur terrorisme de l'UE, y voit l'arme principale de la politique antiterroriste européenne³. Bien que plusieurs plans aient été adoptés depuis par l'UE, cet instrument conserve une importante dimension symbolique du fait d'un contexte international dominé par la lutte contre le terrorisme transnational: pour de nombreux observateurs, ce sont les attentats de septembre 2001 qui ont permis sa mise en œuvre, entravée jusqu'alors par le refus souverainiste des États. Toutefois, si elle marque la fin d'une pratique politique et administrative de l'extradition au profit d'une procédure uniquement judiciaire et d'un raccourcissement des délais, la dimension spectaculaire et symbolique de cette révolution juridique ne doit pas occulter qu'elle s'inscrit dans le processus politique plus ancien de la construction du « troisième pilier de l'Union », lancé par le Traité de Maastricht en 1992 en vue de regrouper l'ensemble des questions de « justice et affaires intérieures » (JAI).

L'objet de cet article n'est pas de décrire en intégralité le dispositif juridique que recouvre le mandat d'arrêt européen

....

(1) Déclaration commune des Quinze, Bruxelles, 14 septembre 2001, dépêche AFP.

....

(2) Voir *Le Monde*, Jeudi 3 juin 2004.

....

(3) Quelques semaines après sa prise de fonctions en 2004, dans une présentation donnée aux États-Unis, M. de Vries déclare qu'« il sera désormais plus difficile aux criminels d'échapper aux arrestations et de trouver un abri sûr dans un autre État de l'Union ». *Le Monde*, Jeudi 3 juin 2004.

....

(4) Sur la relation terroriste voir BIGO (D.), *et al.*, 1990, p. 113-148; voir également pour une étude en termes de « configuration d'affrontement », CRETIEZ (X.), 1999, p. 199-217.

mais, dans une approche de science politique, de faire le point sur la coopération antiterroriste au lendemain du 11 septembre, à la lumière des initiatives en œuvre au sein de l'UE: dans quelle mesure le 11 septembre a-t-il influé sur le processus d'europeanisation du domaine judiciaire? Il s'agit ainsi d'interroger « la relation terroriste », au sens d'une interaction entre les actions terroristes et les dispositifs de lutte⁴. Pour répondre à cette question, nous nous appuierons sur une analyse sociologique de la décision dans le cadre européen qui nous permettra de prendre en compte les différentes étapes de fabrication des politiques publiques (construction d'un enjeu – identification, formulation –, mise sur agenda, décision et mise en œuvre). Après avoir décrit les cadres cognitif et institutionnel du projet de mandat d'arrêt européen, nous aborderons la question de sa mise en œuvre, à travers la prise en compte de quelques décisions politiques et judiciaires récentes.

Les ressources cognitives du projet de mandat d'arrêt européen

93

....

(5) Sur les approches cognitives des politiques publiques, voir le numéro spécial : *Revue française de science politique*, n° 2, 2000.

L'étude de la dimension cognitive dans laquelle s'inscrit le mandat d'arrêt européen est un préalable nécessaire en vue d'appréhender de façon complète son processus d'élaboration⁵. En l'espèce, une telle démarche nous permet de comprendre que, bien que présenté comme un instrument de lutte antiterroriste à la suite des attentats du 11 septembre, le mandat d'arrêt européen connaît une fabrication essentiellement motivée par la lutte contre la criminalité organisée.

Depuis le début des années 1980, on a vu s'imposer progressivement à l'échelle européenne et internationale un cadre cognitif construit sur l'impératif de coopération inter-étatique dans le domaine de la sécurité intérieure, dans le souci de lutter contre « les menaces transnationales » que sont la criminalité organisée et/ou le terrorisme. Si les premiers groupes de coopération policière tels que le Club

de Berne, le groupe TREVI ou encore le Club de Vienne se sont structurés pour l'essentiel à travers la lutte antiterroriste des années 1970⁶, la coopération judiciaire s'est principalement organisée depuis le début des années 1990, en réponse au défi de la criminalité organisée. Plutôt qu'une rupture cognitive, cette différence apparaît comme le résultat d'une labellisation toujours plus large de phénomènes criminels s'appuyant sur des représentations diverses et globales.

La criminalité organisée, une « menace » enjeu de politique publique

C'est au début des années 1970, avec le boom du trafic des stupéfiants qui marque un tournant dans la stratégie des organisations criminelles, que réapparaît l'expression « criminalité organisée⁷. » Objet d'une forte exposition médiatique et scientifique, le concept investira progressivement le champ politique. Dans le courant des années 1980, l'étude de la mafia connaît un renouveau important, lié à la multiplication des sources dans le cadre des investigations menées par les « commissions parlementaires d'enquête sur le phénomène de la mafia⁸. » La mafia devient alors le principe dominant à travers lequel le phénomène de criminalité organisée est couramment perçu. À la fois inquiétante et attirante, cette représentation schématique et unitaire se retrouve dans les rapports d'enquêtes gouvernementaux publiés à l'époque en Italie, mais aussi dans d'autres pays européens comme la France⁹ (1993), la Suisse (1993), ou encore l'Allemagne (à partir de 1990) : au niveau international comme régional, on assiste à une multiplication des conférences politiques sur le thème de la criminalité organisée.

Plus généralement, cette nouvelle perception du combat contre les organisations criminelles s'inscrit dans le cadre de la globalisation économique, et notamment de l'intensification des flux financiers¹⁰. L'objectif premier de lutte contre l'argent sale de la drogue s'étend progressivement à la répression d'un ensemble plus vaste de délinquances

....

(6) Pour une présentation complète de la constitution des premiers groupes de coopération policière au niveau européen, cf. BIGO (D.), 1996.

....

(7) Le concept de criminalité organisée est apparu pour la première fois aux États-Unis, pendant les années 1920 dans des rapports de police à propos de la lutte contre les organisations criminelles, au moment de la prohibition de l'alcool. En 1929, le président Hoover nomme une commission chargée d'enquêter sur les problèmes d'application de la loi pendant la prohibition : « *The abuses of law reinforcement and the growth of organized crime.* »

....

(8) La première sera instituée en 1963, mais ses principaux résultats ne seront rendus publics qu'à la fin des années 1970. Cf. BRIQUET (J.-L.), 1995, p. 139-150.

....

(9) D'AUBERT (F.), 1993.

....

(10) CHESNAIS (F.), 1995, p. 145-153.

....

(11) Soit, littéralement,
«délinquance en col blanc».

....

(12) Entretien avec un
magistrat français membre
d'Eurojust, mai 2001.

....

(13) Rapport, du 27 avril
2001, sur l'initiative de la
République portugaise, de
la République française, du
Royaume de Suède et du
Royaume de Belgique en
vue de l'adoption d'une
décision du Conseil instituant
Eurojust afin de renforcer la
lutte contre les formes graves
de criminalité organisée,
A5-0153/2001.

....

(14) Par exemple, si un
cargo d'immigrés clandestins
échoue sur les côtes
européennes, l'événement
ravivera immédiatement à
la une des médias le débat
sur les réseaux criminels à
l'origine de ces trafics.

....

(15) EDELMAN (M.), 1991,
p. 156.

économiques, communément désignées sous le terme de « *White-Collar Criminality*¹¹ », dans laquelle l'UE s'engage officiellement le 8 novembre 1990 avec l'adoption par le Conseil de l'Europe, de la « Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime ». Compte tenu de la diversité des activités qu'il recouvre, le concept permet de mettre en œuvre une approche aussi large que possible des actes criminels, « *dans l'esprit d'une flexibilité maximale, qui conduit avant tout à rechercher l'efficacité, en matière de lutte contre des réseaux, des trafics*¹². » Explicite dans la majorité des textes officiels de l'UE, l'objectif « de prévention de criminalité, organisée ou autre ... » sera à la base des conclusions du sommet de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 avec les termes de « formes graves de criminalité organisée ». Cette expression sera remplacée, par la suite, par celle de « formes graves de criminalité internationale, particulièrement lorsqu'elle est organisée (...) »¹³, à la demande du Parlement européen. Cette labellisation toujours plus large fait apparaître la criminalité organisée comme un phénomène global, à multiples représentations qui chacune à leur tour peuvent devenir pour un certain temps dominantes, à l'image des réseaux illégaux d'immigration clandestine ou de prostitution, pour lesquels la médiatisation joue un rôle central¹⁴.

Au-delà de ses conséquences institutionnelles, que nous évoquerons par la suite, la vague terroriste de septembre 2001, par son impact politique, a institué le terrorisme comme nouvelle figure prédominante de « la menace » pesant sur les sociétés occidentales. Cette évolution illustre la dimension dynamique de la structure cognitive que constitue la représentation de l'ennemi. Comme le souligne Murray Edelman, « *La structure cognitive ne peut demeurer crédible et opérante que si les ennemis du moment sont remplacés par d'autres; avec le temps et à mesure qu'évoluent les modes régissant la désignation des dangers, les ennemis se succèdent, bien que les nouveaux puissent aussi coexister avec les autres*¹⁵ ». Ainsi, à l'heure actuelle, la majorité des acteurs politiques et professionnels estime

que la lutte contre le terrorisme se doit de cibler en priorité les circuits de financement et de blanchiment de la criminalité organisée, comme en témoignent les propos de Dominique de Villepin sur l'existence d'une relation directe entre la vente de haschich et le financement du terrorisme¹⁶.

Dans un tel contexte, la lutte contre «la criminalité organisée» et la lutte contre le terrorisme semblent constituer une seule et même «guerre». Si cette rhétorique s'est considérablement renforcée depuis le 11 septembre 2001, le type de représentations globales et synthétiques sur lesquelles elle s'appuie s'inscrit néanmoins dans un processus déjà ancien de construction de la menace. À propos d'une déclaration faite par la GOMERA¹⁷ en 1995, Monica Den Boer souligne ainsi que «*la définition du terrorisme se rapproche clairement de la définition du crime (international) organisé. Non seulement, elle mentionne que le terrorisme emprunte fréquemment des stratégies et des modèles au crime international organisé (quels qu'ils soient), mais elle fait aussi référence aux activités criminelles ordinairement associées au crime organisé, comme le blanchiment d'argent. (...)* Sémantiquement, l'écart entre activités terroristes et crime organisé diminue graduellement¹⁸». Nées des interactions de multiples actes, les dynamiques cognitives tendent donc à s'autonomiser et à s'imposer comme représentation dominante du monde, remplissant un rôle essentiel dans la fabrication des dispositifs politiques.

Les instruments de la coopération judiciaire européenne vus comme solution de politique publique

L'objet de cette partie n'est pas de juger de la réalité de la «menace criminelle», mais de comprendre dans quelle mesure le cadre cognitif qui fait des phénomènes criminels un enjeu politique de premier ordre pèse sur les stratégies et les décisions des acteurs et donc sur les instruments mis

....

(16) Conférence de presse sur la lutte contre l'économie souterraine, ministère de l'Intérieur, 24 Juin 2004.

....

(17) Déclaration de la GOMERA sur le phénomène du terrorisme, Bruxelles, 25 octobre 1995, 10899/95.

....

(18) DEN BOER (M.), 1998, p. 111.

....

(19) RADAELLI (C.M.), 2000,
p. 255-275.

en place. Quels qu'ils soient, les orientations et les choix politiques se construisent autour d'un « récit¹⁹ » dominant dont le but, dans une logique fonctionnaliste, est de rendre intelligibles des situations extrêmement complexes et de stabiliser les représentations à partir desquelles ils seront définis.

Dans le domaine de la lutte contre les phénomènes criminels et de la coopération judiciaire, on assiste à la constitution d'un « récit » introduisant une corrélation entre les représentations de la menace et une interprétation normative de type « pour lutter contre l'*ennemi transnational* que sont les phénomènes criminels en tous genres, les États doivent coopérer ». Préconisée par un grand nombre d'observateurs opérationnels et institutionnels, cette recette de politique publique traduit pour une part une perte de confiance dans la puissance de l'État, jugé incapable de faire face individuellement à une menace criminelle ayant su, elle, tirer parti de la mondialisation.

Au niveau européen, le débat sur le choix entre une Europe « passoire » et une Europe « forteresse » illustre parfaitement ce discours. De nombreux commentaires ont ainsi établi un lien de causalité entre l'ouverture des frontières et le développement de la criminalité organisée, présentant l'espace Schengen comme un eldorado pour les trafics en tous genres. Devant la puissance croissante des organisations criminelles, les pouvoirs publics apparaissent comme impuissants et se doivent « d'agir au plus vite pour ne pas prendre de retard²⁰ ». Le discours sur la crise de l'autorité étatique se nourrit, en outre, d'une dimension géopolitique importante comme le montrent ces propos d'un magistrat européen : « *L'autre donnée, c'est la balkanisation de la planète, avec la disparition des deux grands blocs et une espèce de modification de la structure des États, qui sont de plus en plus petits. Comme ce sont des petits États qui se créent dans des zones, qui sont des zones difficiles, ce sont des États faibles (...) on peut prendre l'Albanie par exemple avec toute la question de la Yougoslavie, ces zones albanophones, avec toutes ces scissions, ça aboutit à quoi? (...) ça aboutit à des royaumes mafieux pour faire simple (...) Balkanisation de la planète,*

....

(20) BIGO (D.), 1995, p. 135.

donc des États qui se créent dans des conditions difficiles, États faibles et groupes criminels qui tiennent tous les rouages (...)²¹.

Le discours dominant et légitimant de la coopération ressemble alors à une histoire « naturelle » selon laquelle, l'ouverture des frontières a entraîné la multiplication des échanges et provoqué une augmentation de la criminalité organisée dont l'action est facilitée par la disparition des contrôles. L'espace judiciaire européen apparaît, du fait de son découpage en sous-espaces nationaux, de plus en plus désuet et faible. Les textes relatifs à l'entraide en matière pénale ne permettant plus de mener une lutte efficace contre les activités criminelles (longueur des délais d'extradition ou de renvoi des commissions rogatoires, impossibilité d'assurer un suivi transfrontalier des délits, déficit d'harmonisation entre les réglementations des pays membres). Dans ce contexte, la mise en place d'une coopération judiciaire répondrait également aux besoins d'accompagnement et d'encaissement de la coopération policière déjà en vigueur au sein de l'UE, notamment à travers Europol. Dès lors, si les États ne se décident pas à collaborer davantage, un scénario catastrophe pourrait se dessiner avec les conséquences suivantes :

- explosion de la criminalité transfrontalière ;
- crise des États ;
- risque systémique pour l'UE à travers les détonements de subventions.

La diffusion de la rhétorique de coopération et l'impact du 11 septembre

Devant « les menaces criminelles », la coopération inter-étatique s'impose donc comme « la » solution aux yeux de la quasi-totalité des acteurs, qu'ils soient professionnels, politiques ou administratifs. Elle nécessite la mise en œuvre de politiques publiques particulières, notamment le développement d'organismes et d'instruments juridiques *ad hoc*, comme le souligne un fonctionnaire européen : « *On a utilisé la lutte contre le crime organisé qui est*

....

(21) Entretien avec un fonctionnaire européen, avril 2001.

....

(22) Entretien avec un fonctionnaire européen, 2001.

....

(23) Programme d'action relatif à la criminalité organisée (adopté par le Conseil, 28 avril), Journal Officiel des communautés européennes, 15 septembre 1997, art. 1.

....

(24) *Ibid*, Partie I, art. 2.

....

(25) *Ibid*, Partie II, art. 8, 1.

....

(26) *Ibid*, Partie II, art. 8, 2.

....

(27) *Ibid*, Partie II, art. 42.

transnationale par définition (...) et c'est une vérité absolue, contre le blanchiment d'argent qui est transnational, pour mettre en avant des progrès substantiels en matière de coopération judiciaire. C'est une évidence politique²².»

Dans la communication officielle de l'UE, ce discours imprègne l'ensemble des textes et déclarations de la période récente. Au sommet de Dublin des 13 et 14 décembre 1996, le Conseil européen souligne ainsi que la criminalité organisée «*devient de plus en plus une menace pour la société telle que nous la connaissons et voulons la préserver²³*», insistant «*sur la nécessité d'une approche cohérente et coordonnée de l'Union européenne²⁴*» et décidant la mise en place d'un groupe de haut niveau *ad hoc*. Une fois opérationnel, celui-ci invitera «*le Conseil à examiner dans quelle mesure, et dans quels domaines prioritaires, un éventuel rapprochement ou une éventuelle harmonisation des législations des États membres pourrait contribuer à la lutte contre la criminalité organisée²⁵*» et proposera, «*sans préjudice de la nécessité d'encourager les contacts directs entre les autorités judiciaires des États membres*», de constituer «*au niveau européen un réseau de coopération judiciaire²⁶*». Le 3 décembre 1998, le Conseil et la Commission exprimeront conjointement la nécessité de concrétiser «*un espace judiciaire dans lequel les autorités judiciaires coopèrent de façon plus efficace, plus rapide et plus souple. Il convient de favoriser une approche intégrée, par une coopération étroite, des autorités judiciaires, policières et des autres autorités concernées pour prévenir et combattre la criminalité, organisée ou non²⁷*».

C'est dans ce contexte cognitif que s'insérera le sommet de Tampere, premier conseil consacré exclusivement aux questions JAI, et dont découlera notamment la décision de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, à l'origine du projet de mandat d'arrêt européen. Dans l'article 6 de ses conclusions, le Conseil estime que «*les citoyens sont en droit d'attendre de l'Union qu'elle réagisse à la menace que représente la grande criminalité pour leurs libertés et les droits que leur reconnaît la loi. Pour contrer ces menaces, il est nécessaire d'agir de concert, dans toute l'Union, en matière de prévention et de lutte contre la*

criminalité et les organisations criminelles. Une mobilisation commune des ressources policières et judiciaires est nécessaire pour veiller à ce que les auteurs d'infraction, et les produits du crime ne trouvent aucun refuge dans l'Union²⁸.

100

Si, comme nous l'avons vu, le projet de mandat d'arrêt européen se construit initialement sur un ensemble de croyances et de représentations faisant de la criminalité organisée l'ennemie numéro un des démocraties européennes, les attentats de 2001, même s'ils ne provoqueront pas un changement de «récit», replaceront le terrorisme au centre du cadre cognitif, comme principale figure de la menace et donc comme priorité de sécurité. Dans sa proposition de décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, où figure le projet de mandat d'arrêt, la Commission estimera ainsi que «*les profonds changements dans la nature des infractions terroristes font apparaître l'insuffisance des formes traditionnelles de coopération judiciaire et policière dans la lutte contre le terrorisme. Le terrorisme résulte de plus en plus des activités de réseaux opérant au niveau international, qui sont basés dans plusieurs pays, exploitent les lacunes juridiques résultant des limites géographiques des enquêtes et bénéficient parfois d'une importante aide financière et logistique. Compte tenu de l'absence de frontières dans l'Union européenne et du droit de libre circulation des personnes, il importe de prendre de nouvelles mesures en matière de lutte contre le terrorisme²⁹*

En termes de communication, les attentats du 11 septembre ont conduit l'UE à présenter le mandat d'arrêt comme la clé de son arsenal antiterroriste alors que son cadre cognitif était jusqu'alors défini principalement par les enjeux de la criminalité organisée. Il ne s'agit pas là d'une rupture cognitive, mais d'un décalage lourd d'implications s'agissant du contenu comme de la mise en œuvre de cet instrument juridique, notamment à travers la question du rapport entre sa dimension technique et sa dimension politique. Pour tenter d'y répondre de la façon la plus exhaustive et comprendre comment et pourquoi la représentation des phénomènes criminels comme menace globale s'est

....

(28) Conclusions de la présidence, Conseil européen de Tampere 15 et 16 octobre 1999.

....

(29) Proposition de décision-cadre du Conseil, relative à la lutte contre le terrorisme, Bruxelles, 19.09.2001, COM (2001) 521 final.

progressivement imposée en tant que discours dominant aux différents acteurs, nous nous proposons à présent d'analyser les dynamiques institutionnelles, à travers les ressources et stratégies de ces derniers.

Le cadre institutionnel du mandat d'arrêt européen

Tout comme le cadre cognitif qui le structure, le mandat d'arrêt européen s'inscrit plus largement dans le processus institutionnel de mise en place d'un espace judiciaire à l'échelle européenne. Pour cerner ses dynamiques institutionnelles, il convient au préalable d'identifier les principales caractéristiques du champ de la sécurité au sein de l'UE, à travers son architecture juridique et les grandes interactions qui relient ses différents acteurs et en fonction desquelles se construisent, pour la plupart, les instruments juridiques européens. Dans le développement qui suit, c'est sur cette deuxième dimension que nous focaliserons notre étude, en vue de saisir la place et les ressources des acteurs ainsi que le jeu institutionnel dans lequel ils s'inscrivent. Si, compte tenu du statut juridique du troisième pilier, l'analyse se concentrera essentiellement sur la Commission et les États membres, nous aborderons également le secteur des professionnels, notamment les juristes et les magistrats, pour le double rôle qu'ils remplissent comme entrepreneurs politiques dans la fabrication des politiques et des instruments, et comme praticiens dans la mise en œuvre de ces derniers. Enfin, cette démarche nous permettra de comprendre dans quelle mesure la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen a suivi un cheminement institutionnel relativement classique avant le 11 septembre³⁰.

....

(30) Pour une analyse plus complète et comparative du processus intergouvernemental d'européanisation du domaine judiciaire, ainsi que des interactions entre les acteurs, cf. MÉGIE (A.), RAVINET (P.), Communication présentée à la journée d'études du séminaire doctoral «Européanisation des politiques publiques et intégration européenne» (EPPIE), 13 février, IEP Paris, www.sciences-po.fr/recherche/forum_europeen/prepublications/papiers.htm, 2004.

....

(31) En 1992, le Traité de Maastricht crée le «troisième pilier» de l'Union consacré exclusivement aux questions de «justice et affaires intérieures» et met en place les contours d'un système intergouvernemental, basé sur le vote à l'unanimité et un pouvoir décisionnel aux mains des États. Pour une étude du cadre juridique du troisième pilier et de son évolution, cf. BARBE (E.), 2002.

Un jeu institutionnel entre compétition et collaboration

Du fait d'une architecture juridique ne lui permettant pas d'être en position de force vis-à-vis des États³¹, la Commission européenne tente de s'imposer progressivement dans le

secteur «JAI» comme principale source d'alimentation en idées et en expertises, comme en témoigne le plan d'action du 3 décembre 1998 concernant «l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice³²». Partant du constat que la situation actuelle se caractérise par une absence de coopération, la Commission y réclame «*la concrétisation d'un espace dans lequel les autorités judiciaires coopèrent de façon plus efficace, plus rapide et plus souple. Il convient de favoriser une approche intégrée, par une coopération étroite, des autorités judiciaires, policières et d'autres autorités concernées pour prévenir et combattre la criminalité, organisée ou non*³³».

En 1995, la Commission défendait déjà l'idée que l'efficacité du titre VI (JAI) du Traité de Maastricht réside dans une plus grande unanimité au niveau européen. Dans son rapport sur l'avenir de l'Europe de la justice et de la police, le Commissariat général du Plan français³⁴ soulignait de son côté que pour la Commission, «*le maintien d'un pilier intergouvernemental condamne les matières qui le composent à l'inefficacité, gêne le développement de la communauté et brouille les politiques mises en œuvre. (...) Elle tente ainsi d'améliorer la cohérence transpiliers en complétant par une initiative dans le pilier intergouvernemental chaque initiative qu'elle prend dans le pilier communautaire. De même, elle revendique que ce qui relève de l'intergouvernemental, mais peut prolonger l'action communautaire, entre sous son contrôle (...). Sur la coopération judiciaire en matière pénale, elle estime encore que le renforcement d'Europol doit aller de pair avec la montée en puissance de la fonction judiciaire au sein de l'Union*³⁵».

En 1989, devant la croissance des fraudes aux subventions européennes, la Commission avait décidé de créer l'Unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF), remplacée par l'OLAF (Office de lutte anti-fraude) en 1999, à la suite du scandale de la Commission Santer. Contrairement à son prédécesseur, l'OLAF fonctionne de manière autonome par rapport à l'administration européenne ; tant au niveau de la direction qu'au niveau de ses membres, elle exprime en

....
(32) Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (texte adopté par le conseil justice et affaires intérieures du 3 déc. 1998), Journal Officiel des communautés européennes, 23 janv. 1999.

....
(33) *Ibid.*, art. 42, 2^e partie.

....
(34) HUBERT (P.), 1999, p. 83.

....
(35) *Ibid.*, p. 83.

....

(36) La contrebande de cigarettes, par exemple.

outre une tendance de plus en plus forte à la judiciarisation, qui se traduira en 2000 par la création d'une unité de magistrats européens en son sein. Par leur nature protéiforme, certains délits ou détournements³⁶ peuvent appartenir à la fois au premier pilier, qui relève de sa compétence, et au troisième pilier, qui relève des services nationaux et depuis fin 2001 de l'unité judiciaire Eurojust. La Commission a largement utilisé cette question des fraudes aux intérêts communautaires et de sa judiciarisation, afin de s'implanter plus fortement dans un processus au départ totalement intergouvernemental, et qui, de par sa dimension symbolique – rend la justice – représente un des pouvoirs constitutifs de chaque État. En l'absence de pouvoir décisionnel, cette stratégie institutionnelle s'est appuyée essentiellement sur un travail d'expertise, à travers la publication et l'adoption de nombreuses propositions.

Les projets d'intégration et la réponse des États membres

....

(37) Composé principalement d'universitaires, ce groupe de recherche était dirigé par le Professeur Mireille Delmas-Marty, auteur de nombreuses études relatives à la question de l'harmonisation des législations pénales (Delmas Marty 1994, 1995, 1997) et membre depuis sa création, en 1999, du comité de surveillance de l'OLAF. Voir «Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne», Recueil Dalloz, 1997.

....

(38) MANACORDA (S.), 1999, p. 15-23.

C'est dans ce contexte que s'est constitué un pôle auquel se rattache aujourd'hui tout un corpus d'analyses et de programmes en faveur d'une plus grande intégration judiciaire, pilotée par la Commission par l'intermédiaire de la DG JAI et dont le projet *Corpus Juris* constitue sans aucun doute l'une des principales vitrines. Commandé par la Commission et le Parlement européen, le projet *Corpus Juris* avait pour objectif de définir un cadre institutionnel afin d'augmenter l'efficacité de la coopération judiciaire au sein de l'UE en instituant notamment un ensemble de règles pénales pour la protection des intérêts de l'Union³⁷. Si celles-ci ne concernent que les intérêts financiers, qui relèvent du premier pilier, le groupe d'experts lui-même souligne qu'elles s'inscrivent dans une logique plus vaste de création «d'un espace juridique et judiciaire européen largement unitaire³⁸».

Face à un double constat d'inefficacité et d'inégalité entre les différentes législations et procédures européennes, *Corpus Juris* proposa la création d'un principe de

territorialité européenne, «pour les besoins de la recherche, de la poursuite, du jugement et de l'exécution, l'ensemble des territoires des États membres de l'Union sont un espace unique³⁹», et, à partir de ce cadre territorial, la mise en place d'un ministère public européen (MPE), présenté comme «autorité de la Communauté européenne, responsable pour la recherche, la poursuite, le renvoi en jugement, l'exercice de l'action publique devant la juridiction de jugement et l'exécution des jugements concernant les infractions définies ci-dessus⁴⁰». Selon un fonctionnaire européen, cette proposition suscita «des réactions extrêmement vives, notamment dans les États membres, chez les politiques⁴¹». Cette méfiance trouva son principal argument sur la question symbolique de la souveraineté. Pour un grand nombre d'observateurs la construction de l'unité Eurojust, décidée à Tampere par le Conseil européen en 1999, doit se comprendre, pour une part, comme la réponse des États aux ambitieux projets d'intégration européenne dans le domaine JAI. En instituant une unité de coopération judiciaire aux logiques purement intergouvernementales, les États ont voulu conserver leur pouvoir de décision et d'orientation sans remettre en cause l'europeanisation du domaine judiciaire.

Aux côtés de la Commission, les magistrats nationaux et les juristes universitaires jouent un rôle important d'entrepreneurs politiques et de détenteurs d'expertise. Ce groupe loin d'être homogène intervient de diverses façons, aux différents niveaux du processus. Cela se traduit, par exemple, par l'interpellation très médiatique des pouvoirs publics nationaux⁴². Dans ce cadre, les magistrats se positionnent comme les représentants d'un secteur professionnel, en demandant une amélioration et un renforcement de la coopération judiciaire qui passe, selon eux, par l'abolition: «Des protectionnismes dépassés en matière policière et judiciaire. Il devient nécessaire d'instaurer un véritable espace judiciaire européen au sein duquel les magistrats pourront, sans entraves autres que celles de l'État de droit, rechercher et échanger les informations utiles aux enquêtes en cours⁴³.» Parallèlement, les magistrats investissent les différentes institutions communautaires et/ou nationales et participent ainsi à la

....
(39) *Corpus Juris*, op. cit., (art. 18, al. 1).

....
(40) *Ibid.*, art. 19, parag. 2.

....
(41) Entretien avec un fonctionnaire européen (magistrat), février 2001.

....
(42) Appel de Genève, cf. ROBERT (D.), 1996.

....
(43) *Ibid.*, p. 332.

rédaction des projets au sein des chancelleries des États membres ou des groupes de travail européens.

Au regard de ces initiatives, les États apparaissent généralement comme les principaux obstacles aux yeux des acteurs communautaires et professionnels, comme en témoigne l'exemple des conventions d'extradition de 1995 et 1996, restées lettre morte. De façon plus modérée, on peut parler d'une stratégie de non-participation qui conduit dans certains cas au blocage décisionnel, dans la mesure où les États demeurent les principaux décideurs dans le secteur de la sécurité intérieure. Si une telle stratégie traduit la volonté de conserver ce statut, elle doit également se comprendre comme le résultat d'un jeu intergouvernemental très présent au niveau de l'UE. Comme le souligne un fonctionnaire européen ayant participé aux différentes étapes du processus de mise en place de l'unité Eurojust, les différentes décisions sont le fruit «*de jeux d'influence politique. Chaque État veut donner une inflexion parce qu'il ne veut pas que le projet s'oriente dans un certain sens. C'est souvent le premier qui sort qui gagne, ou du moins, qui imprime une inflexion, une orientation générale. C'est donc pour ça que les quatre se sont mis ensemble, parce que ça pèse plus lourd, quatre surquinze, c'est pas loin d'être le tiers (...) on est effectivement dans des jeux de rapport de force, on est dans le domaine de l'intergouvernemental*⁴⁴». Parallèlement aux discussions officielles, les négociations informelles occupent une place prépondérante dans ce dispositif: «*Lorsque la discussion achoppe sur une question (...) c'est donnant, donnant, un bras de fer, si tu acceptes ça, j'accepte ça*⁴⁵.»

....

(44) Entretien avec un fonctionnaire européen, fév. 2001.

....

(45) Entretien avec un fonctionnaire européen, fév. 2001.

....

(46) PUTNAM (R.), 1988, p. 427-460.

....

(47) Cette analyse s'inscrit dans le cadre d'un travail comparatif effectué sur les différentes formes d'euro-péanisation, cf. MÉGIE (A.), RAVINET (P.), *op. cit.*

On assiste donc, à un processus à plusieurs niveaux⁴⁶ et plusieurs phases, traversé par des dynamiques de compétition / réaction / collaboration entre les deux principaux acteurs que sont la Commission et les États⁴⁷. Soucieuse de s'impliquer davantage dans la sphère JAI, où ses compétences sont très limitées, la Commission propose des initiatives que les États subissent et/ou bloquent, dans une logique de compétition. Si la Commission recherche avant tout une extension de ses prérogatives, les chancelleries nationales entendent garder leur pouvoir de décision dans un domaine très politique: si pour les gouvernements,

la représentation symbolique de l'État est en jeu, pour la Commission, étendre ses compétences dans ces domaines, c'est asseoir la légitimité politique de l'Union européenne. Parallèlement ou à la suite de cette dynamique de compétition, leur relation s'inscrit progressivement dans une dynamique de collaboration. La Commission devient un pourvoyeur de diagnostics, de solutions et d'agendas face à des États qui ne cessent de réaffirmer leur autorité décisionnelle : en transformant son mode de participation au processus sans remettre en cause ses orientations⁴⁸, la Commission réinvestit ainsi le terrain en tant que force de proposition. Cette relation de collaboration ne s'inscrit pas dans une dynamique de concession, dans la mesure où les acteurs continuent à travailler chacun dans leur intérêt. La Commission a besoin des gouvernements pour donner les impulsions dans des secteurs où ses compétences sont limitées, et les gouvernements ont besoin de la Commission pour produire des instruments de mise en œuvre et de suivi, financer l'évaluation des projets, et enfin profiter de son expérience en matière de coopération.

106

Les conclusions de Tampere marqueront une sorte d'institutionnalisation de ce registre de participation, le Conseil assignant à la Commission le rôle « *de coordonner et de présenter chaque année un “tableau de bord approprié” afin de rendre compte constamment des progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures nécessaires et pour respecter les échéances fixées par le Traité d'Amsterdam, par le Plan d'action de Vienne, et par les conclusions de Tampere pour la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice* ⁴⁹ ». Ainsi, concernant les procédures d'extradition, le Conseil européen « *invite la Commission à faire des propositions sur ce sujet, à la lumière de la Convention d'application Schengen* » (art. 35).

La construction institutionnelle du mandat d'arrêt européen

S'agissant du mandat d'arrêt européen, c'est dans cette configuration institutionnelle que la relation entre la Commission et les États membres semble appelée à s'inscrire. En amont des négociations intergouvernementales

....

(48) Voir à ce sujet le Livre vert sur le procureur européen de 2001.

....

(49) Conclusions du Conseil européen de Tampere, 1999.

dans le cadre du Conseil européen, le projet a suivi une construction classique. Comme le confirment les entretiens avec les membres de la Commission ou de la chancellerie française, celui-ci résulte essentiellement des décisions prises à Tampere en 1999, faisant de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires « la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union » (art. 33). Dans cette logique, le Conseil estime : « *Que la procédure formelle d'extradition devrait être supprimée entre les États membres pour les personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive et remplacée par un simple transfèrement de ces personnes (...). Il convient également d'envisager des procédures accélérées d'extradition, sans préjudice du principe du droit à un procès équitable* ⁵⁰. »

À partir de cette orientation et dans la continuité de sa stratégie institutionnelle, la Commission rédige une proposition sur les procédures d'extradition, domaine où sa volonté d'intervenir rapidement doit se comprendre également à la lumière d'un projet d'accord entre l'Italie et l'Espagne ⁵¹. C'est donc dans une logique classique de réaction/anticipation entre les deux principaux acteurs que s'inscrit le projet de mandat d'arrêt européen. C'est en décembre 2000 que les discussions s'ouvrent au sein de la DG JAI, avant de se poursuivre durant la première moitié de l'année 2001. Selon les explications fournies par les membres de cette direction, le travail consiste dans un premier temps à organiser des rencontres avec des professionnels, des avocats, des universitaires, des magistrats et des représentants de gouvernements spécialistes de l'extradition : « *On a eu des interviews avec un peu tout le monde pour voir qu'est-ce qui ne marchait pas dans l'extradition, où étaient les problèmes principaux et surtout comment on pourrait améliorer le système. Avec ces rendez-vous, on a eu des idées qui sont arrivées et on les testait progressivement avec nos interlocuteurs* ⁵². » Ce processus de *brainstorming* jouera un rôle important, dans le contenu comme dans la forme de l'instrument juridique que constitue le mandat d'arrêt, notamment en évitant l'idée qui se dessinait dans les conclusions de Tampere ⁵³ et dans le programme de reconnaissance mutuelle concernant

....

(50) *Ibid*, art. 35.

....

(51) Pour les représentants de la DG JAI, un tel accord aurait eu pour conséquence principale de rendre encore plus difficile la mise en place d'un système unique au niveau européen.

....

(52) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....

(53) Conclusions du Conseil européen de Tampere, 1999, art. 36.

la distinction entre les deux phases pré et post-sentencelle de l'extradition: «*Il fallait garder comme pour le mécanisme d'extradition un mécanisme de remise unique que l'on soit en phase pré-sentencelle ou post-sentencelle. C'est-à-dire lorsque la personne fait l'objet d'une poursuite et qu'elle n'est pas définitivement jugée et lorsque la personne a fait l'objet d'une décision définitive et qu'elle doit exécuter une peine. C'était une des pistes qui a été rapidement abandonnée*⁵⁴.»

108 Afin que la décision-cadre puisse être présentée à la Commission fin septembre, la rédaction du projet débutera au mois de juin 2001. «*Quand j'étais en train d'écrire le texte, souligne un de ses auteurs, membre de la DG JAI, je pensais que l'on en aurait pour deux ans de négociation avec les États. Circuit classique pour une négociation et pour un texte qui était quand même un texte ambitieux. Deux ans de négociation aurait été normal*⁵⁵.» Dans ces conditions, ce sont les attentats du 11 septembre qui, semble-t-il, donneront un coup d'accélérateur à sa réalisation politique. Adopté le 1^{er} septembre par la Commission, présenté au Conseil JAI le 20 septembre, le mandat d'arrêt sera au cœur d'une réunion extraordinaire du Conseil européen le 21 septembre, au cours de laquelle les chefs d'État et de gouvernement demanderont au Conseil et à la Commission de préparer un projet en vue d'une adoption définitive en décembre 2001. Si les dynamiques institutionnelles permettent de comprendre la construction de ce dernier, elles ne suffisent pas à appréhender totalement la temporalité de la décision des États, dont les attentats du 11 septembre auront été une variable politique essentielle.

Fabrication politique et juridique du mandat d'arrêt européen : quelle relation terroriste ?

Si un membre de la Commission souligne que «*les événements du 11 septembre n'ont pas accéléré les choses du point de vue de la Commission puisqu'au lieu du*

....

(54) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....

(55) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....

(56) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....

(57) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

*28 ou du 29 septembre, c'est le 19 septembre que le projet a été adopté par la Commission⁵⁶», il semble que les attentats aient influé sur la temporalité et le contenu de la décision des États, principaux décideurs du processus : « *On a même eu du mal à comprendre ce que le Conseil nous demandait, parce qu'une négociation pareille en trois mois paraissait totalement impossible*⁵⁷. »*

Pour mesurer réellement l'impact du 11 septembre sur le projet de mandat d'arrêt, il est nécessaire de prendre en compte la position des États à la lumière à la fois, de la façon dont ils l'ont adopté et dont ils le mettent aujourd'hui en application, au niveau politique comme aux niveaux juridique et technique. En distinguant ces deux étapes, nous verrons apparaître un décalage entre la logique dominante qui a prévalu au cours des négociations menées au lendemain des attentats du 11 septembre et la logique dans laquelle l'instrument juridique s'inscrit aujourd'hui. Ce faisant, nous reviendrons sur quelques décisions d'extradition récentes dans le domaine de la lutte anti-terroriste, pour insister sur le rôle déterminant des magistrats dans la procédure judiciaire.

L'impact du 11 septembre sur le processus décisionnel

....

(58) Concernant les décisions prises au Sommet de Laeken, se reporter à : « De Tampere à Séville, bilan de la sécurité européenne », numéro spécial de *Cultures et Conflits*, tome 1, n°45, 2002.

....

(59) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

L'adoption politique du projet de mandat d'arrêt européen le 6 décembre 2001 au sommet de Laeken⁵⁸, deux mois seulement après le conseil extraordinaire du 21 septembre, est sans précédent dans l'histoire de l'UE. Comme le souligne ce membre de la Commission, « *il est clair que le projet était prêt, parce que l'on n'aurait pas pu faire un texte en huit jours; ce qui a changé du fait des attentats, c'est la pression sur les négociations et la rapidité de ces mêmes négociations*⁵⁹. » S'agissant de la procédure de validation, l'accélération du processus politique n'aura pas été sans répercussion. Contrairement à la plupart des négociations européennes de type intergouvernemental, le sommet de Laeken ne suivra pas en effet la logique du plus petit dénominateur commun : « *Je pense que si on avait négocié pendant deux ans, le texte ne serait sûrement pas*

meilleur, je pense même qu'il aurait été plus mauvais. Il se serait certainement effiloché, parce qu'effectivement, la pression aidant, les États se sont concentrés sur les questions les plus importantes⁶⁰.» C'est dans ces conditions, et à la surprise des membres de la Commission, que certains points politiques *a priori* sensibles seront très rapidement entérinés; d'autres, apparaissant moins problématiques, seront en revanche âprement débattus.

Le dossier hautement symbolique de la judiciarisation de la procédure d'extradition offre un exemple très significatif. Bien que l'extradition ait été introduite par une convention de 1927, la quasi-totalité des acteurs et des observateurs voient dans le mandat d'arrêt européen une véritable rupture, avec la neutralisation totale de son volet et de ses intervenants politiques, ceux-ci ne pouvant plus aujourd'hui s'opposer à une décision, qu'elle soit positive ou négative. Au cours des négociations, cette «révolution» a été acceptée sans délai par les délégations nationales malgré sa portée symbolique: «*C'est une question extrêmement ambiguë, c'est le pouvoir politique qui se fait hara-kiri et qui dit, jusqu'à maintenant c'est moi qui était détenteur de la décision finale pour remettre les personnes, maintenant ce n'est plus moi, ce sont mes juges. C'est quand même quelque chose d'énorme qui a été accepté dès le début*⁶¹.» En France, la perte de pouvoir subie par le Conseil d'État en tant que juridiction administrative de contrôle pour l'extradition témoigne bien de la logique qui a prévalu: «*C'est vrai que l'on a tordu le bras au Conseil d'État parce que s'il avait été consulté, rien ne dit qu'il aurait été ravi de perdre son pouvoir. À partir du moment où l'on supprime la décision du ministre, on supprime le recours administratif, donc on supprime tout un pan de la jurisprudence du Conseil d'État. La pression politique sur la négociation a fait que tout cela est passé à la trappe à toute vitesse, et que certains se sont peut être étranglés au Conseil d'État*⁶².»

De même, il semble que la question relative à la remise des nationaux ait été elle aussi rapidement réglée en dépit de l'attachement historique de certains pays à son principe: désormais inscrite parmi les règles fondamentales qui

....

(60) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....

(61) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....

(62) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

régissent la nouvelle procédure de mandat d'arrêt européen, la nationalité de la personne réclamée ne peut plus constituer un motif systématique de refus de la remise pour l'État. Malgré sa forte dimension politique et symbolique, les négociations n'ont pas achoppé sur cet enjeu, à la surprise une nouvelle fois des membres de la Commission: «*La question de la remise des nationaux, importante politiquement, n'a jamais été contestée à ce niveau. On aurait très bien pu imaginer qu'un pays dise : "Moi, mes nationaux il n'en est pas question!"*». La France, qui n'avait pas de contraintes juridiques mais qui a toujours été opposée fortement à la remise de ses nationaux, n'a pas fait un pli – elle a immédiatement accepté.» En revanche, les questions d'ordre juridique et technique ont soulevé certaines difficultés: «*La décision a été contestée par certains au niveau de problèmes juridiques, par exemple, les Autrichiens, les Grecs, les Portugais, parce qu'il y avait des dispositions dans leur constitution et qu'il fallait trouver le moyen soit de réformer soit d'interpréter la constitution pour que la remise des nationaux soit possible: c'était plutôt voir comment on pouvait aider à résoudre les questions juridiques.*» Si, en résumé, le contexte des négociations a fait prévaloir l'enjeu politique sur les contraintes techniques, nous verrons par la suite que celles-ci n'ont pas disparu pour autant, elles seront même réintroduites dans la phase de mise en œuvre, devenant pour certaines d'entre elles des ressources dans la stratégie des États.

Une négociation transformée

Par ailleurs, si les négociations sur la judiciarisation de la procédure et la remise des nationaux ont été rapidement réglées, d'autres en revanche ont été plus problématiques, comme celle concernant la double incrimination. Selon certains négociateurs, «*avec la pression, les États ont voulu avant tout se concentrer sur les questions qui leur semblaient importantes*». Cet hiérarchisation des priorités qui peut paraître relativement étrange au regard des enjeux que nous venons d'aborder et de leur portée symbolique,

112

résulte d'une divergence des acteurs sur les enjeux considérés comme cruciaux : *« La double incrimination a été un des points essentiels du débat alors que, en pratique, on savait que ce n'était pas une très grosse difficulté*⁶³.» Pour l'essentiel, ce décalage doit être analysé à la lumière de la position et de la stratégie des forces en présence. Du point de vue des États, soucieux avant tout de rester dans une logique de négociations intergouvernementales, la question de la double incrimination constituait ainsi un point crucial au niveau politique, comme le confirme un membre de la Commission : *« La double incrimination a été une difficulté politique pour les États parce qu'elle met en jeu des questions de souveraineté. On va devoir exécuter sur son territoire des actes qui correspondent à des faits qui ne sont pas forcément des infractions dans toutes les législations. C'est un problème de souveraineté, un problème politique qui a été le point d'achoppement des négociations. C'était vraiment un point difficile, une question de principe. »* Du point de vue de la Commission et des praticiens, promoteurs d'une démarche essentiellement pragmatique et technique, la double incrimination apparaissait en revanche comme un point relativement facile à résoudre : *« Lors de notre travail en amont, on ne nous a jamais dit que la double incrimination était une grande difficulté au niveau pratique. Les juridictions l'appréciaient de manière assez souple. Donc, si les éléments constitutifs d'une infraction n'étaient pas exactement les mêmes, on l'acceptait. Le plus souvent, pour déterminer si les faits qui faisaient l'objet d'une poursuite étaient oui ou non des infractions dans la législation nationale, les juridictions n'interprétaient pas au pied de la lettre. »*

Sur le plan juridique, la focalisation des négociations sur la double incrimination a entraîné l'élaboration d'une liste positive d'infractions pour le champ d'application du mandat d'arrêt européen. En reprenant à l'identique le document référence de la Convention Europol, les États ont privilégié une approche synthétique et globale, centrée sur la question des formes de criminalité. Deux dynamiques complémentaires permettent de comprendre leur décision : l'influence du cadre cognitif sur la construction des instruments, et les

....

(63) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....

(64) NORTH (D.C), 1990.

....

(65) Ainsi, en Suède, des associations craignent que l'adoption du mandat d'arrêt européen ne provoque l'intrusion dans la législation nationale d'incriminations qui auparavant n'étaient soit pas pénalisées (par exemple le fait de participer à une organisation criminelle), soit définies d'une façon et à un niveau juridique différents (terrorisme, racisme).

....

(66) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....

(67) *Justice, Preliminary Response to the Commission Green Paper on Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union, Avril 2003*; voir également les actes du séminaire «Justice and Home Affairs – Towards the Full Implementation of the Amsterdam Treaty», organisé par la fondation Cicero, Paris, 14 et 15 Février 2002.

contraintes que les sentiers institutionnels existants font peser sur les comportements de chaque acteur⁶⁴. En d'autres termes, le choix de la liste positive s'explique à la fois par la labellisation toujours plus large des phénomènes criminels pris en compte par le décideur politique, et par une logique institutionnelle visant à exploiter une classification déjà négociée et employée pour d'autres instruments, en l'espèce Europol et Eurojust. Aux yeux de certains juristes, non seulement il s'agit d'une régression du droit d'extradition, mais encore, sur le plan technique, ce type de classification criminelle soulève de sérieux problèmes dans le cadre d'une procédure uniquement judiciaire. D'autres acteurs, positionnés dans une stratégie de protection des droits de l'Homme (ONG), estiment pour leur part que la liste risque d'aboutir à une labellisation criminelle difficilement contrôlable, ces critiques renvoyant alors à des contextes nationaux spécifiques⁶⁵.

À la lumière de ces trois exemples, il semble que le 11 septembre ait accéléré le processus de décision, en incitant les États européens à faire un geste politique et médiatique dans le souci de montrer leur position en faveur de la lutte contre le terrorisme, sur la base du travail technique et juridique dirigé par la Commission. En d'autres termes, les attentats ont créé une convergence d'intérêts entre les deux têtes de l'exécutif européen, dont les objectifs étaient jusque-là relativement divergents.

La rapidité des négociations a eu alors plusieurs effets suivant les acteurs. Au niveau technique et juridique, d'après certains rédacteurs du projet, «*il y a clairement des défauts, des petites choses qui ont été oubliées et qui sont liées au fait que l'on a négocié très vite. Il y a des petits défauts, notamment de traduction, je pense que c'est là que le bât blesse*»⁶⁶. De leur côté, des ONG comme Justice⁶⁷ estiment que l'adoption très rapide du mandat d'arrêt européen n'a pas permis de compléter le dispositif par une série de mesures concernant les libertés et les droits individuels fondamentaux, notamment de la défense, et porte préjudice au principe du droit à un procès équitable.

Par ailleurs, si la volonté des États européens d'occuper le devant de la scène internationale dans la lutte contre le terrorisme a conduit à surmonter certains blocages, ils

n'en ont pas moins imposé des conditions de type souverainiste, comme en témoignent la mise en place d'une liste positive dans le domaine de la double incrimination, mais aussi l'introduction de dérogations pour la date de prise en compte des actes criminels. En France, les faits antérieurs au 1^{er} novembre 1993, date du Traité de Maastricht, ne peuvent tomber sous le coup du mandat d'arrêt européen, un choix qui s'explique par le refus clairement affiché des pouvoirs publics d'extrader *via* le mandat d'arrêt européen les anciens brigadiers italiens réfugiés sur le territoire: «*La France a mis une date. Elle avait très clairement en tête les brigadiers, tout le monde le savait*⁶⁸.» De son côté, l'Italie a imposé une dérogation du même type: «*L'Italie a fait exactement la même chose, mais avec le 7 août 2002: elle n'accepte pas de mandat pour des faits antérieurs, au nom d'intérêts qu'elle voulait absolument protéger.*» Au total, trois États (France, Italie, Autriche) ont accepté le projet sous réserve d'une telle dérogation, tandis que le Luxembourg a décidé d'inclure un aménagement similaire, suscitant ce commentaire: «*Le Luxembourg ne l'avait pas déclaré, mais il l'a fait au moment d'adopter sa loi, ce qui n'est pas du tout conforme au texte de la décision-cadre et ce qui est totalement illégal*⁶⁹.» De manière générale, ce type de choix résulte du jeu diplomatique et intergouvernemental qui prévaut dans les enceintes régionales ou internationales: «*Chacun a essayé, dans une logique politique, de dire j'accepte le système mais avec quelques aménagements pour des choses particulières*⁷⁰.» En d'autres termes, le contexte national et ses enjeux demeurent le cadre principal où s'élabore la stratégie de chacun et donc la façon dont le projet de mandat d'arrêt européen sera transposé.

Une implémentation entre réajustement politique des États et mise en pratique des magistrats

Dans quelle mesure les attentats du 11 septembre ont-ils affecté le contenu même de la décision-cadre concernant le mandat d'arrêt européen? Pour répondre à cette question,

....
 (68) Entretien avec une fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004. Ainsi, l'extradition de Cesare Battisti ne pourra se faire par le mandat d'arrêt européen.

....
 (69) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....
 (70) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

nous nous proposons à présent de considérer sa phase de mise en œuvre par les États membres, que la Commission a été chargée d'évaluer dans le cadre d'un rapport prévu pour juillet 2004.

Selon la décision-cadre du 13 juin 2002, le dispositif du mandat d'arrêt européen devait être opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2004. Or, à l'heure actuelle, huit pays membres – l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, Malte, la Slovaquie et la République Tchèque – ne l'ont toujours pas introduit dans leur législation. En outre, il semble que certains États ne tiennent pas les engagements pris lors du sommet de Laeken, notamment la Pologne, qui a décidé d'exclure l'extradition de ses nationaux, mais aussi l'Italie, où selon un membre de la Commission : « *On a bien du mal, ils ne l'ont toujours pas mis en œuvre et il y a une transposition qui se prépare qui devrait être tout sauf conforme* ⁷¹. » Loin de la logique qui avait prévalu durant les négociations, la phase d'implémentation s'inscrit plutôt dans une approche technique, dont les États ne sont pas absents pour autant : « *Maintenant que l'on est en train de regarder les législations de transposition, on voit que le pouvoir politique qui est sorti par la porte a tendance à vouloir rentrer par la fenêtre* ⁷². » Tout se passe comme si la volonté affirmée au lendemain du 11 septembre d'intensifier la coopération judiciaire au sein de l'UE se heurtait au souci étatique de conserver autorité et souveraineté dans le domaine de la sécurité intérieure, à travers différentes stratégies visant à limiter le processus d'harmonisation des législations nationales.

Cette différenciation est particulièrement sensible dans le domaine de l'antiterrorisme. Depuis de nombreuses années, l'Espagne tente dans le cadre de sa lutte contre l'ETA de rallier à sa cause l'ensemble des pays européens, notamment ceux qui servent de refuge aux militants basques. À ce titre, elle a été le premier État membre à utiliser le mandat d'arrêt européen, contre des ressortissants belges et français soupçonnés de terrorisme, sachant que dans les deux cas la procédure a été rejetée par les juridictions nationales. L'usage que les États entendent faire du nouveau dispositif transparaît également dans l'affaire Rachid Ramda, auteur présumé des attentats de 1995 en

....

(71) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....

(72) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

France et dont la Grande-Bretagne refuse l'extradition : si le pouvoir politique britannique s'y est déclaré favorable, les juges l'ont rejetée au motif que la sécurité et les droits de la défense risquaient d'être enfreints, une impasse juridique et diplomatique que le mandat d'arrêt européen ne permet pas de surmonter : «*Pour l'affaire Ramda, souligne un fonctionnaire européen, rien n'empêcherait la France de déposer un mandat européen, en disant "j'abandonne ma procédure d'extradition et je vous dépose un mandat européen, donc maintenant vous ne devez plus juger selon la procédure d'extradition, mais selon le mandat d'arrêt européen". Ce ne serait pas très adroit politiquement et ça énerve rait les juges anglais qui refusent déjà, mais juridiquement ce serait possible*⁷³.» En Italie, l'arrestation de Rabei Osman Sayed Ahmed⁷⁴ constitue un autre exemple intéressant, à l'heure où un rapport européen stigmatise la faible implication du pays en matière d'antiterrorisme pour n'avoir pas encore introduit le mandat d'arrêt européen dans sa législation, ce qui obligera l'Espagne à formuler une demande d'extradition traditionnelle.

En pratique, l'utilisation du mandat d'arrêt européen dans la lutte contre le terrorisme est donc entravée par des dynamiques politiques et institutionnelles que le processus de négociation avait surmontées dans le contexte de l'après-11 septembre mais qui sont réapparues au moment de la mise en œuvre. En outre, du fait du cadre intergouvernemental dans lequel s'inscrit le mandat d'arrêt européen (la Commission n'a pas de recours en manquement et ne peut pas poursuivre un État qui ne transposerait pas ou transposerait mal le projet), la contrainte de coopération semble relativement faible. Ainsi, même s'il existe pour certains une contrainte politique de type informel, la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'extradition reste fortement tributaire de la bonne volonté des pouvoirs étatiques : «*Dans l'état d'esprit de l'Europe à vingt-cinq, celui qui en bloquerait la procédure se mettrait dans une position délicate parce qu'il aurait à se justifier, bien évidemment, et d'une manière assez importante. Bien sûr, si ses intérêts vitaux sont en jeu, personne ne lui portera grief, mais il pourrait porter atteinte à l'ensemble*

....

(73) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....

(74) Rabei Osman Sayed Ahmed, dit «Mohamed l'Egyptien», considéré comme l'un des cerveaux des attentats de Madrid, a été arrêté par la police italienne le mardi 8 juin 2004.

....

(75) Entretien avec un membre de la représentation française à Bruxelles, mai 2004.

....

(76) Entretien avec un magistrat français, mars 2004.

....

(77) Entretien auprès de la chancellerie française, Service des affaires européennes et internationales, mai 2004.

de l'équilibre qui a pu être trouvé avec ce mandat.» Comme le souligne un fonctionnaire français, on retrouve ici le processus classique de mise en œuvre des instruments communautaires : « *On verra en construisant, en fonction des cas concrets, c'est la démarche européenne* ⁷⁵. »

C'est dans ce contexte que le secteur professionnel des magistrats joue un rôle essentiel. Du fait de la judiciarisation intégrale de la procédure d'extradition, ils en sont les uniques décideurs et c'est leur pratique quotidienne qui façonne la portée réelle du mandat d'arrêt européen. S'il est encore trop tôt pour tirer un bilan de son utilisation, un magistrat français souligne qu'« *il faut maintenant que l'on apprenne les différents points de la procédure et que l'on soit capable de l'utiliser de façon efficace* ⁷⁶. » Actuellement, on en est encore à une phase de familiarisation où se font jour certains problèmes pratiques, notamment en termes de traduction : « *C'est vrai que la difficulté principale aujourd'hui, c'est le système de traduction qui n'est pas très au point, mais ça va venir* ⁷⁷. »

Au-delà des questions d'apprentissage, qui nécessiteraient une étude plus précise, les premières décisions de justice concernant l'application du mandat d'arrêt européen dans le cadre de la lutte contre le terrorisme montrent que les magistrats s'inscrivent avant tout dans une logique judiciaire relativement indépendante de la volonté politique de certains États, à l'image des deux refus opposés à l'Espagne, l'une par le parquet fédéral de Belgique, l'autre par la Cour d'appel de Pau. Dans ce deuxième cas, le mandat d'arrêt européen avait été lancé par le juge Baltazar Garçon contre trois ressortissants français coupables selon lui d'avoir participé activement à l'organisation Sergi, illégale en Espagne depuis 2002. Pour justifier son refus, la cour d'appel de Pau a fait valoir que les faits incriminés avaient eu lieu pour partie sur le territoire français et que, selon la loi Perben II (portant application du mandat d'arrêt européen), une cour d'appel « *peut et doit refuser [l'application du dispositif] s'il est établi qu'un mandat d'arrêt européen est émis dans le but de poursuivre en raison du sexe, de l'origine ethnique, de l'opinion politique, de la*

langue, de l'orientation sexuelle ». Bien que l'on ne sache pas encore si ces premières décisions sont susceptibles de faire jurisprudence, les magistrats semblent vouloir affirmer très fortement leur indépendance vis-à-vis d'un pouvoir politique pour lequel les questions terroristes sont cruciales⁷⁸.

Par ailleurs, il semble que le rôle des magistrats nationaux soit appelé à revêtir une importance particulière compte tenu de leur pouvoir de saisir la CJCE sous forme de question préjudiciale, afin de déterminer la conformité de telle ou telle disposition nationale au droit européen. À ce jour, douze États ont signé la déclaration de l'article 35 qui reconnaît la possibilité pour leurs juridictions de porter des questions préjudiciables dans le domaine du troisième pilier. Selon un membre de la Commission, « *on s'attend à avoir progressivement une jurisprudence de la CJCE sur ces sujets, ce qui serait très intéressant et très important*⁷⁹ ». Dans son analyse des dynamiques juridiques communautaires, J. H. H. Weiler mesure en ces termes l'étendue du pouvoir de saisine dévolu aux juges nationaux :

« *Même si les procédures changent d'un État membre à l'autre et même au sein d'un même État membre, ce n'est pas une généralisation trop hâtive que d'affirmer que, depuis le début des années 1960, les juridictions nationales et en particulier celles de première instance, ont été de fidèles alliées de la Cour dans l'utilisation de l'article 177 contre les administrations nationales. Et c'est justement cette collaboration qui, de mon point de vue, a fait le plus pour l'hégémonie de la Cour*⁸⁰. » S'il est prématurné d'apprécier aujourd'hui la portée de cette évolution, on peut d'ores et déjà anticiper que les magistrats y joueront un rôle prépondérant en tant que praticiens, dans la fabrication pratique du mandat d'arrêt européen comme dans les transformations dont il fera l'objet.

....

(78) Cette affirmation doit cependant être pondérée en fonction des pays et des systèmes judiciaires nationaux, mais aussi des décisions à venir.

....

(79) Entretien avec un fonctionnaire européen, DG JAI, mai 2004.

....

(80) Voir WEILER (J. H. H.), 1995, p. 126-127. Sur cette question, lire également : BURLEY (A-M), MATTI (W), 1993, p. 41-76 ; DEHOUSSE (R), 2000, p. 63-83.

Conclusion

Même si, à chaque étape de l'adoption du mandat d'arrêt européen, le climat de l'après-11 septembre a contribué à débloquer et accélérer le processus de négociation, la façon dont le dispositif est introduit depuis dans les législations

....

(81) SUREL (Y.), 1998,
p. 161-178.

....

(82) Entretien avec un
membre de la représentation
française à Bruxelles,
mai 2004.

nationales montre que la volonté politique affichée au lendemain des attentats n'est plus à l'ordre du jour : les dynamiques qui ont présidé à l'adoption politique du projet en 2001 ne sont pas celles qui structurent actuellement sa mise en œuvre. Selon le niveau ou le moment du processus que l'on observe, le poids de chaque variable (cognitive, institutionnelle, intérêts et politique) évolue et pèse plus ou moins sur le processus⁸¹.

En exploitant le travail juridique réalisé par la Commission dans une stratégie d'intégration européenne, les États ont voulu avant tout se positionner en première ligne dans la « guerre contre le terrorisme ». Aujourd'hui, le décalage entre la présentation du mandat d'arrêt comme instrument-phare de l'arsenal antiterroriste de l'UE et les dynamiques qui l'ont réellement structuré explique, du moins en partie, la façon dont ce dispositif est actuellement appliqué. Alors que l'utilisation de cette nouvelle procédure semble plus facile s'agissant de la lutte contre la criminalité organisée, les obstacles politiques et juridiques tendent à en minimiser l'importance dans le domaine du terrorisme, comme l'illustrent de façon significative les propos d'un membre de la représentation française à Bruxelles : « *Il est clair qu'aujourd'hui les capacités des États membres sont non seulement reconnues mais aussi affirmées ; c'est évident, on le voit très bien en matière de terrorisme. On ne luttera pas contre le terrorisme depuis Bruxelles* »⁸².

■ Antoine MÉGIE

Doctorant en sciences politiques, IEP Paris

B I B L I O G R A P H I E

BARBE (E.), 2002, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, La Documentation française, collection « Réflexe Europe ».

BIGO (D.), 1996, *Police en réseaux*, Presses de Sciences Po.

BIGO (D.), 1995, « Pertinence et limites de la notion de crime organisé », *Relations internationales et stratégiques*, n° 20, hiver.

BIGO (D.), HERMANT (D.), 1990, « Terrorisme et antiterrorisme en France », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Les Français et l'insécurité. Terrorisme, manifestations, ordre public », n° 1, avril-juin.

BRIQUET (J.-L.), 1995, « Comprendre la mafia. L'analyse de la mafia dans l'histoire et les sciences sociales », *Politix*, n° 30.

B I B L I O G R A P H I E

- BURLEY (A-M), MATTI (W), 1993, «Europe before the Court: a political theory of legal integration», *International Organization*, 47 (1), hiver.
- CHESNAIS (F.), 1995, «Blanchiment de l'argent sale et mondialisation financière», *Relations internationales et stratégiques*, n° 20, hiver.
- CRETTIEZ (X.), 1999, «Les modèles conceptuels d'appréhension du terrorisme», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Risque et démocratie», n° 38, quatrième trimestre.
- CULTURES ET CONFLITS, numéro spécial 2002, «De Tampere à Séville, bilan de la sécurité européenne», tome 1, n° 45.
- D'AUBERT (F.), 1993, *Rapport de la commission d'enquête sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France*, Assemblée nationale.
- DEHOUSSE (R), 2000, «L'Europe par le droit: plaidoyer pour une approche contextuelle», *Politique européenne*, avril, n° 1.
- DEN BOER (M.), 1998, «Crime et immigration dans l'Union européenne», *Cultures et Conflits*, n° 31-32, Automne-hiver.
- EDELMAN (M.), 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, The University of Chicago, Chicago, 1988, Trad. Paris, Seuil.
- HUBERT (P.) (présidé par), 1999, *Quels avenir pour l'Europe de la justice et de la police*, Rapport du groupe Commissariat général du plan, La Documentation Française, décembre.
- MANACORDA (S.), 1999, «Pour un *Corpus Juris* perspectives d'unification du droit pénal des affaires en Europe», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Noir, gris, blanc», n° 36, deuxième trimestre.
- MÉGIE (A.), RAVINET (P.), 2004, *Contrainte de coopération intergouvernementale et processus d'euroépanisation: La construction des espaces européens de l'enseignement supérieur et de la justice*, Communication présentée à la journée d'études du séminaire doctoral «Euroépanisation des politiques publiques et intégration européenne» (EPPIE), 13 février, IEP Paris, <wwwsciences-po.fr/recherche/forum_europeen/prepublications/papiers.htm>.
- NORTH (D.C), 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PUTNAM (R.), 1988, «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», *International Organisation*, 42.
- RADAELLI (C.M.), 2000, «Logique de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne», *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, Avril, p. 255-275.
- REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE, 2000, *Les approches cognitives des politiques publiques*, vol. 50, n° 2, avril.
- ROBERT (D.), 1996, «Appel de Genève», *La justice ou le chaos*, Stock, Paris.
- SUREL (Y.), 1998, «Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des politiques publiques», *Pouvoirs*, n° 87.
- WEILER (J. H. H.), 1995, «Une révolution tranquille: la Cour de justice des Communautés européennes et ses interlocuteurs», *Politix*, Paris, 10/12, n° 32.

Cet article propose une analyse des méthodes employées actuellement en Espagne par les services de renseignement pour répondre à la menace du terrorisme islamiste.

Après une présentation des réseaux intégristes et de leur organisation sur le territoire espagnol, nous étudierons tout d'abord les problèmes rencontrés par les acteurs de la lutte antiterroriste pour nous intéresser ensuite aux stratégies qu'ils ont mises en œuvre en vue d'y répondre, au premier rang desquelles leur tentative de créer une véritable communauté du renseignement en Espagne.

La communauté espagnole du renseignement face au terrorisme islamiste

De nouvelles stratégies pour de nouvelles menaces

121

DOSIER

par Javier JORDÁN

Le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau en Espagne. Depuis plus de trois décennies, les agences de sécurité du pays combattent, avec une efficacité croissante, l'ETA et d'autres organisations terroristes minoritaires d'extrême gauche. Dans la deuxième moitié des années 1990, le déclin progressif de la violence d'origine nationaliste coïncide avec l'apparition de réseaux liés au terrorisme islamiste, dont la lente expansion restera invisible pour la majorité des Espagnols jusqu'au 11 mars 2004, date des attentats en série dans les trains de la banlieue de Madrid.

L'objet de cet article est d'étudier la réponse de la communauté espagnole du renseignement à cette nouvelle menace¹. Après une première partie consacrée à son histoire, nous analyserons les problèmes rencontrés par les services de renseignement dans le cadre de leur combat contre le djihadisme mondial, puis nous tenterons d'évaluer ensuite l'efficacité des stratégies qu'ils ont mises en œuvre pour y faire face.

Les réseaux du terrorisme islamiste en Espagne

Avant le 11 mars 2004, les activités du terrorisme islamiste en Espagne se limitent à l'implantation de réseaux de soutien et de recrutement. En 1985, à Torrejón, l'explosion d'une bombe dans un restaurant proche de la base nord-américaine fait une dizaine de morts. Même si l'attentat est revendiqué par un groupe baptisé « Djihad », cette dénomination ne renvoie pas nécessairement aux mouvements égyptiens et palestiniens homonymes, mais plutôt au concept générique de guerre sainte. Compte tenu de la cible (du personnel militaire nord-américain) et du contexte géopolitique, les regards se tourneront vers les régimes ennemis des États-Unis, mais sans qu'aucune arrestation n'ait lieu. Aujourd'hui encore, peu de détails de l'affaire sont élucidés.

Quelques années plus tard, Madrid aurait pu être le théâtre d'une attaque semblable à celle du 11 septembre 2001. En 1991, les agences de sécurité espagnoles sont alertées par un service de renseignement arabe d'un projet visant à faire s'écraser un avion kamikaze contre le Palacio de Oriente durant la célébration du Sommet de la Paix au Moyen-Orient². Un dispositif d'urgence est alors mis en place, à travers notamment le renforcement des patrouilles d'avions de combat dans l'espace aérien national et une vigilance accrue sur les vols en partance de l'Espagne, au cas où le détournement aurait lieu à l'intérieur du pays.

....

(1) Au sein de l'administration, trois services travaillent à la lutte antiterroriste: le Centre national du renseignement (CNI, ancien CESID), la Garde civile et le Corps national de police (CNP).

....

(2) Cette information a été reconnue dix ans après les faits par le ministre de la Défense de l'époque et le secrétaire d'État à la Sécurité alors en poste, MM. Julián García Vargas et Rafael Vera, sans qu'aucun des deux anciens responsables ne révèle le nom du pays arabe impliqué dans le projet d'attentat (entretien accordé au quotidien *El Mundo*, 14 septembre 2001).

Finalement, la cellule qui avait planifié les attentats sera démantelée dans son lieu d'origine.

L'exportation de la guerre civile algérienne en Europe

C'est au cours des années 1990 que sera détectée pour la première fois la présence sur le territoire espagnol de personnes liées aux réseaux internationaux du terrorisme islamiste. En 1992, suite à l'explosion de la violence civile en Algérie, le Groupe islamique armé (GIA) et le Front islamique de salut (FIS) transfèrent une partie de leur infrastructure en Europe. Depuis ces nouvelles bases-arrières, situées dans des pays tels que la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, l'Allemagne, la Belgique, la Hollande et l'Espagne, les cellules et les dirigeants idéologiques de ces mouvements ne restent pas inactifs: non seulement ils organisent des campagnes de propagande vouées à discréditer le régime militaire algérien aux yeux des gouvernements européens et des communautés maghrébines installées sur leur sol, mais ils entrent également en contact avec d'autres groupes islamistes exilés et poursuivis dans leur propre pays, qui rejoindront ainsi les rangs des réseaux des partisans du djihad implantés en Europe. Complétée par d'autres actions (collecte de fonds, recrutement de volontaires, achat d'armes, falsification de documents, relève des unités de combat), cette dynamique initiée par les groupes algériens du GIA, de l'Armée islamique du salut (AIS) et du Groupe salafiste de la prédication et du combat (GSPC) sera reprise par plusieurs organisations paramilitaires, comme le Groupe combattant tunisien, ainsi que des groupuscules marocains, libyens, égyptiens, etc.

La stratégie offensive d'Al-Qaïda

Au milieu des années 1990, fortifiée par le succès de sa politique d'alliance auprès de nombreux groupes en Europe, la nébuleuse Al-Qaïda se lancera dans l'implantation en

occident de cellules dépendant de son noyau central³, avec pour effet un accroissement des actions terroristes. Jusqu'alors, les réseaux islamistes poursuivis dans leur pays d'origine utilisent l'espace européen comme refuge et, dans certains cas, comme base-arrière redans le cadre d'une guerre ouverte contre les régimes « hérétiques » de leurs États respectifs. Afin de ne pas mettre à mal cet atout stratégique, les djihadistes et les groupes islamistes s'arrangent pour ne pas éveiller l'attention et surtout de ne pas aller à l'encontre des intérêts des nations d'accueil. Seule exception, la France subit entre 1995 et 1996 une vague d'attentats dont certains seront revendiqués par le GIA, d'autres par des fanatiques idéologiquement liés au djihad.

....
(3) Voir GUNARATNA (R.), 2002, p. 112-130.

124 Rétrospectivement, la mise en place des cellules d'Al-Qaïda à travers l'Europe revêt toutefois une autre signification. Au moment où elle s'opère, les pays européens sont d'ores et déjà considérés comme des cibles directes par les instigateurs du djihad mondial, même si leur ennemi principal demeure les États-Unis, comme en témoigne le premier attentat contre le World Trade Center en 1993. Dans ce contexte, et contrairement aux cellules installées en Europe par les autres groupes radicaux, les implantations d'Al-Qaïda s'inscrivent en réalité dans la première phase d'un déploiement offensif, comme le confirmeront de façon spectaculaire les attentats du 11 septembre 2001.

L'implantation d'Al-Qaïda en Espagne

Phénomène d'ampleur européenne, cette évolution concerne notamment l'Espagne⁴, où, dès le début des années 1990, les djihadistes utilisent la présence croissante de communautés islamiques et de populations émigrées du Maghreb⁵ pour se cacher et échapper à la persécution qu'ils subissent dans leur nation d'origine, mais aussi développer des activités de propagande et de soutien aux combattants restés sur place. Comme ailleurs en Europe, c'est par la suite qu'on voit s'implanter des cellules

....
(4) JORDÁN (J.), 2003, 2004.

....
(5) On estime aujourd'hui à plus de 500 000 le nombre de Marocains présents sur le territoire espagnol en situation régulière ou irrégulière.

d'Al-Qaïda sur le territoire espagnol. Dans un premier temps, elles se garderont d'agir directement contre les intérêts du pays pour se consacrer, en association avec d'autres réseaux, aux préparatifs d'attentats en Europe et aux États-Unis. Mais le 11 mars 2004, c'est en plein centre de Madrid que l'une de ces cellules, composée majoritairement de Marocains, perpétrera l'attentat terroriste le plus sanglant de l'histoire espagnole.

En 1994, les services de sécurité français, allemands, algériens et tunisiens préviennent leurs homologues espagnols que des djihadistes séjournent dans leur pays et qu'ils utilisent son territoire comme porte d'entrée en Europe. À la même époque, les agents du CNP détectent des activités suspectes au sein de la mosquée Abu Baker à Madrid, dont un Palestinien, connu sous le pseudonyme de Chej Salah et fondateur du groupe radical «Alliance islamique», essaie alors de prendre le contrôle. Si sa tentative se solde par un échec, elle lui permet néanmoins de réunir autour de lui un collectif restreint d'anciens militants de la branche radicale des Frères Musulmans en Syrie, d'ex-combattants du djihad en Bosnie et en Tchétchénie, ainsi que d'autres personnes partageant la même idéologie. Peu de temps après, une fois Chej Salah parti en Afghanistan, ce groupe-là sera à l'origine de la cellule d'Al-Qaïda dirigée par le citoyen espagnol d'origine syrienne connu sous le nom d'Abu Dahdah⁶.

....

(6) Jusqu'à son arrestation en novembre 2001.

....

(7) Au vu de ses activités (perpétration de délits mineurs pour se financer, acquisition d'armes et d'équipements à double usage - télécommunications, matériel informatique et viseurs nocturnes - pour les envoyer en Algérie), il s'agissait d'une cellule de soutien.

C'est en 1997, avec l'arrestation de quinze Algériens en relation avec le GIA à Valence et Barcelone, qu'a lieu le premier démantèlement d'une cellule appartenant à la mouvance islamiste sur le territoire espagnol⁷, bientôt suivi d'autres vagues d'arrestations réalisées dans le cadre des opérations «Dátil» et «Lago». Dirigés respectivement par les magistrats Baltasar Garzón et Ruiz Polanco, dans différentes localités des provinces de Madrid, Navarre, Gérone, Barcelone, Valence, les Baléares, La Rioja, et Grenade, ces coups de filet successifs permettront de mettre hors d'état de nuire plusieurs cellules d'Al-Qaïda et de son associé, le GSPC, toutes impliquées dans les actions

suivantes: propagande, recrutement de nouveaux membres, formation dans des camps d'entraînement, recherche de fonds transférés ensuite vers des cellules d'autres pays, falsification de documents, achat de matériel à double usage, etc., mais aussi accueil de moudjahidin de retour de Tchétchénie, d'Afghanistan et de Bosnie, ceux-ci étant pris en charge dans des gîtes ruraux financés par le réseau d'Al-Qaïda en Espagne.

Au total, entre le 11 septembre 2001 et le 11 mars 2004, plus de soixante-dix arrestations de djihadistes seront menées à bien, au cours desquelles des armes, du matériel divers, des manuels d'instructions pour la fabrication d'explosifs ainsi qu'un grand nombre de publications et de vidéos de propagande seront saisis. Si cette répression témoigne de l'attention portée au terrorisme islamiste en Espagne avant même que le pays en ait été directement la victime, les moyens consacrés à la neutralisation des réseaux djihadistes restent néanmoins très inférieurs, durant cette période, aux ressources mobilisées contre l'ETA et ses partisans: responsable de nombreux morts, active depuis bien plus longtemps sur le territoire espagnol, l'organisation séparatiste constitue encore une priorité légitime dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Le tournant des attentats de Madrid

C'est le 11 mars 2004 que la stratégie offensive de la nébuleuse djihadiste se révèle au grand jour: à partir de 7h39 du matin, dix bombes explosent en série dans quatre trains de la banlieue de Madrid⁸, faisant au total 191 morts et plus de 1 400 blessés. Pour l'instant, l'enquête semble confirmer que la planification et l'exécution des attentats de Madrid ont été effectuées par un groupe formé pour la circonstance en Espagne même s'il a bénéficié de l'appui d'autres membres des réseaux à majorité marocaine d'Europe. Ce groupe a vraisemblablement été constitué suite à l'action mobilisatrice de quelques hommes (l'Algérien Allekema Lamari; Serhane ben Abdelmadjid,

....
(8) Cinq autres sacs à dos piégés ont été retrouvés sans avoir explosé.

dit «le Tunisien»; Rabei Ousmane El Sayed Ahmed, alias «Mohammed l'Égyptien»; et le Marocain Amer Azizi), qui ont recruté des personnes de confiance liées aux réseaux djihadistes marocains d'Espagne et aux membres du réseau à majorité syrienne qui étaient encore en liberté (ceux qui n'avaient pas été poursuivis en justice ou qui étaient recherchés par la police). Les explosifs ont été achetés auprès de délinquants espagnols qui trafiquaient de la dynamite volée dans une mine des Asturias. Si les premières arrestations interviennent dès le 13 mars, la cellule demeure active, comme en témoigne la bombe découverte le 2 avril par les forces de sécurité espagnoles sur la voie du train à grande vitesse entre Madrid et Séville⁹. Le lendemain, à Leganés, une ville située dans la province de Madrid, la police encercle un appartement où se sont retranchés ses principaux membres, parmi lesquels «le Tunisien». Se voyant pris au piège, les djihadistes feignent de se rendre, mais au moment où le premier quitte l'appartement, ses complices font exploser une charge de dynamite; tous périront dans l'explosion, ainsi qu'un agent du Groupe d'opérations spéciales du CNP. À la suite de cet épisode, plus de cinquante personnes (parmi lesquelles quinze sont déjà détenues en prison) seront arrêtées en raison de leur possible implication dans les attentats de Madrid. À l'heure où sont écrites ces lignes, tout semble indiquer que le noyau principal de la cellule terroriste a été démantelé.

Concernant les connexions internationales de la cellule, il existe plusieurs indices. Tout d'abord, certains de ses membres étaient en contact avec le mouvement du djihad Salafiste au Maroc, d'autres avec la nébuleuse coordonnée par Abu Dahdah à Madrid jusqu'à son arrestation en 2001. Par ailleurs, on a évoqué une possible rencontre entre «le Tunisien» et Amer Azizi, un important activiste d'Al-Qaïda aujourd'hui recherché, ainsi que le rôle de cerveau qu'aurait pu jouer Zargawi dans les attentats, mais ces soupçons n'ont pas encore été vérifiés¹⁰. En d'autres termes, si l'hypothèse d'une préparation internationale des attentats semble s'inscrire dans le cadre du djihad mondial prôné

....

(9) Si elle avait explosé, il est probable que le bilan aurait été plus lourd qu'à Madrid.

....

(10) DARIF (M.), 2004.

par Al-Qaïda, les preuves susceptibles de la valider sont pour le moment insuffisantes, limitées qu'elles sont aux éléments suivants :

- quelques minutes avant leur suicide, les terroristes réfugiés dans l'appartement de Leganés ont adressé des appels téléphoniques à Abu Qatada, le *leader* idéologique du courant djihadiste en Europe emprisonné au Royaume-Uni, et à plusieurs personnes de l'entourage d'Abu Bashir, son homologue en Indonésie ;
- en avril 2004 a été démantelée à Paris une cellule de soutien du Groupe islamique combattant marocain, dont les membres ont reconnu avoir abrité une personne qui fuyait l'Espagne après les attentats.

Même si les attentats de Madrid se sont inscrits dans la stratégie d'Al-Qaïda visant à attaquer les alliés des États-Unis afin de rendre la situation en Irak plus épique, tout semble indiquer qu'ils ont été pensés et mis en œuvre de manière autonome par un réseau local en Espagne. Les membres de ce réseau entretenaient des contacts à l'étranger, mais ce qu'on retiendra avant tout c'est que ce sont eux qui en ont pris l'initiative. C'est ce qu'a souligné Jorge Dezcállar, ex-directeur du *Centro Nacional de Inteligencia* (le service de renseignement espagnol), lors de sa comparution devant la commission d'enquête de la chambre des députés le 19 juillet 2004. Cette dynamique est cohérente avec le caractère de plus en plus diffus et décentralisé d'Al-Qaïda.

Les limites du renseignement classique dans la lutte contre le djihad mondial

Confrontés au mode opératoire et à la structure particulière d'Al-Qaïda, les agences de sécurité connaissent des problèmes considérables, notamment dans leur activités de renseignement.

Une organisation déterritorialisée et dynamique

Dans certains groupes terroristes classiques, comme par exemple l'ETA, le modèle d'organisation met en avant une structure hiérarchique: la distribution du pouvoir est verticale, et pour des raisons de sécurité, la communication horizontale entre chaque unité est très restreinte. *A contrario*, la structure de l'internationale terroriste à laquelle appartient Al-Qaïda est beaucoup plus diffuse, dans la mesure où c'est la cause motivant les actions du réseau qui y détermine le type de relation entre ses composantes. De par sa centralisation stratégique et sa décentralisation tactique, qui lui confèrent une très grande flexibilité et une très bonne adaptabilité au milieu, Al-Qaïda est ainsi parvenue à créer une sorte de terrorisme franchisé¹¹. Ses instigateurs, parmi lesquels Oussama Ben Laden et Ayman Al-Zawahiri, ont obtenu un important succès politique en fédérant autour d'une stratégie commune différents groupes terroristes encore dispersés il y a quelques années. En outre, le projet d'«Intifada mondiale» réunit en nombre croissant des personnes qui s'engagent dans la lutte de manière spontanée: si Al-Qaïda est aujourd'hui le principal instigateur du djihadisme mondial, la plupart des cellules qui se réclament de son «label» ont de moins en moins de rapport opérationnel avec le réseau contrôlé par ses fondateurs.

Face à cette organisation particulière, la lutte antiterroriste devient beaucoup plus difficile. Si au lendemain du 11 septembre 2001, on a assisté à la plus importante campagne internationale antiterroriste de l'Histoire (en termes de moyens et compte tenu du nombre de pays impliqués), les résultats obtenus à ce jour montrent qu'elle n'a pas généré de façon significative le réseau Al-Qaïda. Au regard de certains éléments, il est vrai que son noyau d'origine apparaît très affaibli:

- plus de la moitié de ses anciens responsables sont morts ou en prison, de même que plus de 3 000 de ses membres à travers le monde (la plupart pendant la guerre d'Afghanistan);

....

(11) ECHEVERRÍA (J.), 2001.

- le coordonnateur des grandes opérations d'Al-Qaïda, Khalid Sheik Mohamed, est en captivité ;
- Ben Laden et Zawahiri, vraisemblablement cachés quelque part dans les zones tribales à cheval sur l'Afghanistan et le Pakistan, ne peuvent avoir qu'un contrôle limité sur le reste du mouvement.

Pour autant, le projet « Al-Qaïda » a connu une expansion sensible au cours des trois dernières années : depuis le 11 septembre 2001, le djihad mondial a ainsi perpétré trente-cinq des quarante attentats qui ont eu le plus grand impact symbolique¹². Pour la plupart, ces actions terroristes n'ont pas été réalisées par des cellules dépendant du noyau central d'Al-Qaïda, mais par des groupuscules ou des organisations issues de la nébuleuse djihadiste. C'est là un signe fort du succès de sa campagne de mobilisation.

....

(12) European Strategic Intelligence and Security Center, 2003, 7.

130

Non seulement Al-Qaïda a adopté une structure encore plus horizontale et décentralisée, mais encore s'agit-il moins à présent d'une structure fermée que d'une organisation ayant pour but de véhiculer une idéologie radicale, à laquelle adhèrent constamment de nouveaux adeptes. Dans la mesure où son discours puise sa force de conviction dans certaines situations de crise internationale, il est fort probable que le mouvement soit aujourd'hui plus puissant qu'avant la guerre en Irak, où l'insécurité (embuscades et attaques fréquentes contre les forces de la coalition, occupation militaire sans rôle majeur des Nations unies, retrait des alliés après les attentats de Madrid, exactions contre des prisonniers irakiens, etc.) entretient l'espoir d'une victoire sur les Américains, tout comme les moudjahidin avaient vaincu les Soviétiques en Afghanistan.

Le retard structurel des services de renseignement

Si la transformation que connaît aujourd'hui Al-Qaïda rend difficile la mise en œuvre d'attaques aussi sophistiquées que les attentats du 11 septembre 2001, ce processus lui

permet de lancer des raids sporadiques contre des objectifs « faciles » (moyens de transport, sites d'intérêt touristique et économique, lieux de culte chrétiens et juifs). Face à ce type d'agression, les mesures de sécurité mises en place depuis trois ans ont indéniablement amélioré la protection des lignes aériennes, des ambassades et des bâtiments officiels ; compte tenu de l'étendue de l'espace d'intervention, il est cependant impossible d'assurer une surveillance « totale », qui couvrirait l'ensemble des cibles potentielles.

Dans le combat des services de sécurité contre le phénomène « Al-Qaïda », le renseignement à vocation préventive et de neutralisation rencontre des problèmes considérables, dont la plupart s'explique, on l'a vu, par la structure particulière du mouvement djihadiste, mais aussi par les avantages dont celui-ci bénéficie du fait de la globalisation et de la révolution des technologies numériques. Cette configuration étant totalement inédite, les leçons du passé ne sauraient être d'un grand secours pour l'appréhender. De surcroît, alors que le réseau terroriste appartient par son organisation à l'ère de l'information, les services de renseignement renvoient eux davantage à des modèles organisationnels typiques de l'ère industrielle : structures hiérarchiques à faible communication horizontale, communications restreintes entre organismes similaires au sein d'une même administration, et plus limitées encore avec celles des pays alliés. Au total, si l'appareil sécuritaire des États cibles ne s'adapte pas, on peut considérer qu'Al-Qaïda conservera toujours une longueur d'avance.

Dans un souci de clarté, nous allons à présent détailler les difficultés soulevées en pratique par la structure et le mode opératoire d'Al-Qaïda dans le domaine du renseignement :

- a) Le réseau fonctionne de façon quasi-hermétique, à travers des circuits d'information protégés par la très grande confiance qui existe entre les membres-clés de l'organisation : soudées par des années d'histoire commune, une homogénéité ethnique et linguistique¹³, parfois même des liens familiaux, les cellules actives sont très difficiles à infiltrer. Par ailleurs, la pratique

(13) L'usage de langues autochtones joue un rôle important dans cet hermétisme, en entravant et en ralentissant l'acquisition d'informations par l'interception de communications, GUNARATNA (R.), 2002, 97.

courante des attentats-suicides minimise le risque que les activistes impliqués dans l'opération soient capturés et révèlent des informations essentielles concernant leurs complices ; comme les candidats au « martyre » occupent rarement des positions à fortes responsabilités, ils restent inconnus jusqu'à leur première – et dernière – opération.

b) La décentralisation du commandement et du contrôle limite la valeur et la portée de l'information susceptible d'être recueillie dans le cadre de l'arrestation des membres du réseau ou de l'infiltration de l'une de ses cellules : en cas de réussite, elle n'offrira qu'une vision restreinte de l'organisation, et même si elle sert à neutraliser et prévenir certains actes terroristes, sa valeur à long terme sera moins grande que si elle concerne des groupes terroristes dotés d'une structure hiérarchique.

c) L'articulation en réseau favorise l'évolution de la structure, et accroît sa faculté d'adaptation à de nouvelles circonstances comme sa résistance aux échecs¹⁴.

d) Outre la structure du réseau, les évolutions de contexte affectent également son mode d'action. Ainsi, après le gel de plus de 100 millions de dollars sur ses comptes bancaires à travers le monde, Al-Qaïda a diversifié son système financier en convertissant les devises en or et en diamants, plus faciles à cacher et à transférer, et en intensifiant l'utilisation de l'hawala¹⁵.

e) Les outils employés par Al-Qaïda pour entretenir son fonctionnement en réseau et mener à bien ses opérations sont, en général, faciles à acquérir sur le marché. S'agissant des moyens de communication, les échanges de données par l'Internet, la téléphonie mobile et les courriers « classiques » se fondent aujourd'hui dans le tissu infini des interconnexions mondiales. Quant aux armes et aux explosifs utilisés par les terroristes, la plupart sont de fabrication artisanale, même lorsque les attentats ont des conséquences dévastatrices. Au fil du temps, Al-Qaïda a réalisé un travail remarquable dans l'innovation et la transmission de son savoir-faire, en développant notamment un système de leçons à

....
(14) ZANINI (M.), et. al., 2001.

....
(15) Il s'agit d'un système de transfert non conventionnel très difficile à repérer et à poursuivre. Voir *Centro Nacional de Inteligencia*, 2003.

apprendre qui a bonifié son matériel de formation, ou encore en éditant des manuels pour l'instruction des moudjahidin. Accessibles sur différents supports (livres, CD-Rom, Internet, enregistrements vidéo), ces enseignements contribuent par leur large diffusion à accroître le nombre des sympathisants d'Al-Qaïda et leur permettent d'acquérir toutes les connaissances nécessaires pour participer au djihad en tant que groupes autonomes.

La réforme organisationnelle et opérationnelle des services de renseignement espagnols

Durant plus de trois décennies, la lutte contre le terrorisme de l'ETA a conduit les agences de sécurité espagnoles à capitaliser une riche expérience en matière de renseignement antiterroriste. Toutes les réorganisations dont elles ont fait l'objet, d'abord sous la transition, puis à l'avènement de la démocratie, répondaient au besoin de lutter contre la menace du terrorisme basque et d'autres groupes de moindre importance. Placé officiellement sous la tutelle du ministère de la Défense même s'il rend compte directement au chef du gouvernement, le *Centro Nacional de Inteligencia* (CNI) a ainsi consacré une part considérable de ses efforts et de ses moyens au recueil d'informations et à la production de renseignement concernant le terrorisme séparatiste. Aujourd'hui, les services espagnols ont dans le domaine antiterroriste un héritage beaucoup plus robuste que bon nombre de leurs homologues européens : au sein du CNI, une unité complète de la Direction générale du renseignement est chargée de l'antiterrorisme dans sa dimension intérieure et extérieure ; au sein de la Garde civile du Corps national de police (CNP), tous deux sous l'autorité du secrétariat d'État à la sécurité du ministère de l'Intérieur, il existe des unités d'information intérieure et extérieure qui surveillent les activités des groupes terroristes susceptibles de menacer la sécurité espagnole.

Au CNP, le travail de renseignement antiterroriste est réalisé par le Commissariat général d'information. Ce service englobe une unité d'information intérieure, centrée sur le terrorisme de l'ETA, et une unité d'information extérieure, centrée sur le terrorisme islamiste, et ce bien avant les attentats de Madrid. D'un point de vue hiérarchique, le Commissariat général d'information joue le rôle de sous-direction générale, et c'est la sous-direction générale des opérations qui coordonne ses activités, parmi lesquelles les opérations de captage et de réception, le traitement et le développement de l'information relative à l'ordre et la sécurité publique (dans le cadre des fonctions de direction générale), mais aussi l'utilisation active de l'information, notamment en matière d'antiterrorisme, à l'échelle nationale et internationale.

L'homologue du Commissariat général d'information au sein de la Garde civile est la Direction supérieure d'information et investigation, placée sous le contrôle de la sous-direction générale des opérations et commandée par un général du corps. Comme pour le CNP, ses deux unités de renseignement sont séparées en fonction de leur dimension intérieure ou extérieure. En raison du caractère très sensible des missions qu'elles remplissent, tous les détails concernant leur organisation, leur composition, leurs effectifs et les moyens dont elles disposent sont confidentiels.

De toute évidence, une telle organisation ne favorise ni les échanges d'information ni la coopération entre les unités de renseignement des trois agences. Si, au sein du ministère de l'Intérieur, c'est en principe le Secrétaire d'État à la Sécurité qui assure la coordination entre le CNP et la Garde civile, le nouveau gouvernement socialiste¹⁶ a décidé de les placer sous un commandement unifié, qui respectera néanmoins leur autonomie d'action. De son côté, le CNI appartient au ministère de la Défense, et informe directement la présidence. Dans cette configuration, où il est capital d'éviter une concurrence de type corporatiste, d'optimiser les moyens et la coordination entre ces différents services, la création d'une véritable communauté du renseignement apparaît aujourd'hui comme un impératif.

....

(16) Rappelons que les élections législatives, remportées par le PSOE, ont eu lieu au lendemain des attentats de mars 2004.

Améliorer la coordination entre les agences

Handicapés *a priori* par les éléments structurés que nous avons décrits plus haut concernant la structure en réseau du mouvement djihadiste, les services de renseignement des différentes administrations espagnoles se doivent de coordonner leurs activités et de maintenir un flux continu d'informations et d'analyses, dans le but ultime d'augmenter l'efficacité des mesures antiterroristes. Si ce postulat semble de bon sens, l'expérience montre qu'il n'est pas facile de le mettre en pratique, en Espagne comme ailleurs. Dans tous les pays, les communautés du renseignement se comportent souvent comme des confédérations de services entre lesquelles il existe nombre de rivalités d'ordre corporatif et budgétaire¹⁷. Dans une publication que le cabinet d'analyse du CNI a consacrée en 2003 à la lutte contre le terrorisme islamiste, les difficultés rencontrées par les services de renseignement vis-à-vis du mode d'action d'Al-Qaïda sont clairement reconnues (organisation atypique par rapport au modèle des groupes terroristes traditionnels, envergure mondiale du réseau, non-traçabilité de bon nombre de ses activités)¹⁸. Au total, c'est donc au pouvoir politique, principalement exécutif, qu'il appartient d'intervenir en vue de garantir une collaboration optimale au sein de l'appareil national de sécurité, en y établissant des canaux de communication en réseau et en éliminant les résistances bureaucratiques qui pourraient s'y faire jour : sans cette intervention, les sources d'information des différents services ne sauraient faire l'objet d'une exploitation adéquate.

En mai 2002, c'est dans cette logique que la loi de régulation du CNI a créé la Commission déléguée du gouvernement pour les affaires de renseignement. Présidée par le premier vice-président du gouvernement, cette entité réunit le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le secrétaire d'État à la sécurité et le secrétaire d'État directeur du CNI, qui en est le secrétaire. Parmi ses fonctions, elle a notamment pour tâches de proposer au président du gouvernement les

....

(17) BERKOWITZ (B.), 2001 ; STEMPPEL (J.), 2000, p. 276.

....

(18) CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA, 2003, p. 28-31.

objectifs annuels qui devront être inclus dans les directives du renseignement, d'assurer leur suivi, et d'évaluer la façon dont ils sont mis en œuvre. En outre, c'est à elle qu'il incombe de veiller à la bonne coordination entre le CNI, les services d'information des corps et forces de sécurité de l'État, le renseignement militaire et toutes les administrations qui pourraient être, à un moment donné, déterminantes pour le renseignement. Cependant, si la Commission peut être considérée comme le prototype de la future communauté du renseignement en Espagne, elle demeure pour le moment un organe très peu opérationnel : la mise en place d'un outil permanent, de nature à faciliter une action en mode continu, n'a pas encore eu lieu.

En vertu des prérogatives que lui octroie la nouvelle loi, le directeur du CNI sera chargé de coordonner la communauté du renseignement, comme aux États-Unis, où le directeur de la CIA remplit un rôle similaire. Mais, si dans le modèle américain, celle-ci est une agence indépendante, nous avons vu que le CNI appartient organiquement au ministère de la Défense; en outre, par son titre de secrétaire d'État, le directeur du CNI occupe un rang administratif supérieur aux responsables du Corps national de police et de la Garde civile, qui ont le titre de directeur général. Dans le processus de développement et de consolidation de la nouvelle communauté du renseignement, il n'est pas exclu que cette position dominante du CNI et de son directeur éveille des réticences corporatives.

En mai 2004, le ministre de l'Intérieur, José Antonio Alonso, a annoncé la création d'un Centre national anti-terroriste qui réunira le Corps national de Police, la Garde civile et le CNI dans le cadre de travaux d'information, de renseignement et de coordination. Cette nouvelle entité disposera d'un siège où seront planifiées et mises en place les activités liées au recueil de données, l'évaluation des risques et la coordination des unités d'action. À ce jour, les détails du projet demeurent inconnus, mais, au-delà de la création de structures institutionnelles ou de sièges matériels, il est clair que son succès dépendra pour beaucoup de la bonne volonté dont les hauts responsables

des différentes agences sauront ou non faire preuve pour développer une culture commune du renseignement. Un autre facteur déterminant sera la participation d'organismes et d'intervenants extérieurs (*think-tanks*, centres de recherche, universités, etc.) qui, tant par leurs outils conceptuels que par leur longue expérience des problématiques de sécurité, viendront enrichir le processus d'élaboration du renseignement. Simultanément, du moins dans un premier temps, ces forums pourraient faciliter la coopération entre les observateurs des différents services. En général, l'échange inter-agences fonctionne plus aisément pour les analyses et le produit final du renseignement que pour les informations émanant de leurs sources respectives ; dans le cadre d'initiatives de type séminaires, groupes de travail, projets de recherche, etc., la participation active de tous les acteurs du champ sécuritaire permettrait de coniger ce différentiel. En tout état de cause, rappelons-le, la restructuration en cours ne sera profitable que si elle suscite une attitude réceptive chez l'ensemble des protagonistes¹⁹.

....

(19) GALVACHE (F.), 2004.

Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, l'ouverture de la communauté du renseignement à des acteurs n'appartenant pas aux services a été couronnée de succès, suscitant notamment un transfert permanent de connaissances et d'observations entre le monde extérieur et les professionnels de l'antiterrorisme. Pour une action optimale contre le djihadisme mondial, un ennemi aux multiples visages, divers champs scientifiques doivent être mobilisés en interaction : droit, relations internationales, analyse des flux migratoires, études culturelles et religieuses, sociologie des réseaux, etc. En outre, dans la société contemporaine de l'information et un environnement stratégique toujours plus complexe, il est essentiel que les services soient connectés entre eux et qu'ils adoptent une position réticulaire de nature à leur offrir la plus grande flexibilité. Préconisée depuis plusieurs années par les théoriciens du renseignement, cette évolution structurelle devrait engendrer trois gains considérables : elle procurera un réservoir d'observateurs en cas de crise, évitera la création d'une pensée en vase clos, fermée à d'autres options ou à

d'autres lectures de la réalité, et permettra de tirer le meilleur parti de l'immense quantité d'informations recueillies²⁰.

Orienter la lutte antiterroriste vers d'autres voies à l'efficacité prouvée

Bien que l'ETA et Al-Qaïda soient des acteurs de nature différente, certaines politiques antiterroristes en matière de renseignement se sont révélées efficaces face à ces deux mouvements. Fortes de ce constat, les agences espagnoles ont, au lendemain du 11 septembre puis des attentats de Madrid, renforcé certains plans d'actions déjà en vigueur dans le cadre de la lutte contre le terrorisme séparatiste.

La coopération internationale

138

Conscients qu'il s'agit là d'une politique essentielle en matière d'antiterrorisme²¹, les services espagnols se sont résolument engagés sur cette piste pour combattre le djihadisme mondial. Ces dernières années, la collaboration avec les services des pays de l'UE a ainsi permis l'arrestation de membres influents de la nébuleuse islamiste en Europe, parmi lesquels Mohamed Benshakria, chef du « commando Méliani » réfugié à Alicante après la capture en Allemagne de la plupart des membres du groupe²², ou encore le Tunisien Essid Sami Ben Khemais, alias « Saber », responsable du commando Varèse, dont les autres activistes ont été placés en détention à Milan et Varèse en avril 2001²³. Depuis les attentats de Madrid, la coopération entre les agences de renseignement espagnoles et leurs homologues européens a été renforcée.

Avant le 11 mars 2004, nous l'avons vu, les cellules d'Al-Qaïda en Espagne se contentent de jouer un rôle de soutien logistique. Pour décrypter et démanteler leurs transactions, l'expérience acquise par les services de renseignement dans la lutte contre le réseau financier de l'ETA se révélera d'une grande utilité, comme en

....

(20) BERKOWITZ (B.) 1997, 2002; QUINN (J.-L. Jr), 2000; STEELE, 2000.

....

(21) Pour une analyse développée sur ce point, voir Jaime JIMÉNEZ, 2003, et NAVARRETE (M.), 2002.

....

(22) Si c'est le Corps national de police qui a dirigé l'opération, la collaboration avec les services français et allemands y a joué un rôle déterminant (ORIS, 22 juin 2001). Quelques semaines après son arrestation, Benshakria a été extradé en France.

....

(23) Avant son interpellation, Ben Khemais a séjourné en Espagne, où les autorités ont surveillé ses déplacements et signalé son retour en Italie aux services de ce pays. Fin septembre 2001, l'enquête sur ses activités sur le territoire espagnol a entraîné l'arrestation de plusieurs membres d'Al-Qaïda dans différentes provinces (ORIS, 26 septembre 2001).

témoigne l'arrestation en avril 2002 de Mohamed Galeb Kalaje Zouaydi, alias « Abu Talha », et de Ghasoub Al Abrash Al Ghalyoun, alias « Ghusup », tous deux accusés d'avoir joué un rôle dans le financement d'Al-Qaïda en transférant une somme globale de 700 000 euros vers plusieurs cellules du réseau à l'étranger. Libellés à l'ordre de mosquées situées aux États-Unis, au Kosovo, en Syrie et en Jordanie, ces dons étaient adressés ensuite à des membres d'Al-Qaïda, parmi lesquels les recruteurs et les formateurs de Mohamed Atta. À noter que pour le financement des activités terroristes, « Abu Talha » utilisait la construction et la vente immobilière comme couvertures²⁴.

....

(24) ORIS, 23 et 24 avril 2002.

Au-delà de l'espace européen, les services de renseignement espagnols coopèrent également avec les pays à majorité musulmane, en particulier dans le Maghreb. La Garde civile travaille ainsi en collaboration avec les gendarmeries algérienne et marocaine, deux corps qui présentent d'ailleurs certaines de ses caractéristiques, de même que le Corps national de police et le CNI avec leurs homologues de l'autre côté du détroit de Gibraltar. Cette relation avec les services policiers et de renseignement des pays de l'aire arabo-musulmane a une importance considérable, dans la mesure où ces derniers peuvent plus facilement infiltrer les réseaux islamistes radicaux, souvent impénétrables pour les espions occidentaux, et obtenir des informations sur leurs activités. D'un point de vue stratégique, elle s'explique par le souci qu'ont les autorités des pays du Maghreb d'empêcher les groupes islamistes violents d'entretenir une base logistique en Europe. En Algérie, par exemple, la politique antiterroriste vise notamment à affaiblir les réseaux d'aide au GSPC en Espagne, où plusieurs cellules ont été repérées et démantelées dans différentes localités de la région du Levant.

139

....

(25) Rappelons que, dans les deux cas, les terroristes bénéficiaient d'une double implantation, en Espagne et au Maroc.

Même si elle fonctionne depuis plusieurs années, c'est véritablement après les attentats de Casablanca en mai 2003 et de Madrid en mars 2004 que la coopération anti-terroriste entre l'Espagne et le Maroc est montée en puissance²⁵. Auparavant, les relations diplomatiques s'étaient gravement détériorées suite à l'occupation de l'île

du Persil par les forces marocaines, délogées en juillet 2002 par des unités d'opération espagnoles. Si, au cours de cette période, la méfiance réciproque n'avait pas entièrement neutralisé le travail commun en matière d'antiterrorisme, elle empêchait néanmoins Madrid et Rabat de le développer autant que cela aurait été souhaitable. Au lendemain des attentats de Casablanca (quarante-cinq morts, dont quatre de nationalité espagnole), les contacts s'intensifient immédiatement, et l'Espagne envoie ses spécialistes du terrorisme islamiste participer aux enquêtes²⁶. Dans la foulée des attentats à Madrid (où, parmi les victimes, figuraient également des ressortissants marocains), le Maroc entreprendra la même démarche. Au total, malgré les échanges d'informations et l'intérêt mutuel des deux pays à la disparition du terrorisme islamiste, leur coopération n'est pas aussi fluide qu'on pourrait le souhaiter²⁷.

Le renseignement humain

Parallèlement à l'intensification de la coopération internationale, les services de renseignement espagnols ont renouvelé leurs stratégies d'exploitation des sources intérieures. Celles-ci permettent d'obtenir des informations essentielles concernant la présence et les activités des groupes islamistes radicaux, dont l'expérience récente montre qu'ils se sont implantés dans le pays en s'appuyant sur une forte communauté arabo-musulmane. Au cours des dix dernières années, le nombre d'étrangers en Espagne a été multiplié par quatre, et on recense aujourd'hui environ 150 000 entrées annuelles. Au sein de la population immigrée, la communauté marocaine est la plus importante, avec plus de 330 000 individus possédant un permis de séjour, auxquels il faut ajouter un nombre indéterminé de personnes en situation irrégulière²⁸. En 2010, on prévoit que le pays accueillera près de 4 millions d'étrangers, dont un quart sera probablement originaire du Maghreb. Dans les cercles socialement très peu intégrés qui les accueillent²⁹, non seulement les djihadistes passent inaperçus, mais ils ont aussi la possibilité de recevoir des aides et de s'adonner au prosélytisme³⁰.

....
(26) Cette collaboration aboutira dès le mois de juin 2003 aux arrestations de Abdelaziz Benyaich par le Corps national de police et d'Hicham Tensamani par la Garde civile (ORIS, 13 juin 2003), deux prisonniers dont le Maroc réclamera l'extradition (ORIS, 19 juin 2003).

....
(27) En témoigne cet épisode déconcertant, survenu au cours de l'enquête sur les attentats du 11 mars 2004. Le 26 avril, les autorités espagnoles émettent un avis de recherche contre Hicham Ahmidan, frère de l'un des djihadistes réfugiés dans l'appartement de Leganés; plusieurs jours après, on apprend qu'il se trouve en détention dans une prison marocaine depuis le milieu du mois de mars. Afin d'améliorer la communication en matière de renseignement, les ministres de l'Intérieur des deux pays présenteront de nouvelles mesures début mai.

....
(28) Au total, on estime qu'il y a en Espagne plus de 500 000 immigrés en situation irrégulière, dont une très grande majorité vient du Maroc.

....
(29) Issus pour la plupart de l'immigration de la deuxième génération.

....
(30) JOSROJOVAR (F.), 2003.

Bien que nombre de réseaux aient été démantelés après le 11 septembre 2001, certains sont toujours en activité en Europe, et il faut s'attendre dans les prochaines années à ce qu'ils essaient d'étendre leur influence au sein de la population maghrébine immigrée. Rien qu'en Espagne, malgré les arrestations survenues après les attentats de Madrid, on estime qu'il subsiste environ trois cents partisans radicaux de vingt nationalités différentes, dont la plupart n'ont commis aucun délit à ce jour. Mais, si l'idéologie extrémiste n'est pas possible de poursuivre judiciaires, les cellules auxquelles ces activistes appartiennent peuvent passer en phase offensive à tout moment, lorsque se présenteront de nouvelles opportunités ou si elles en reçoivent l'ordre du réseau extérieur. Dans l'attente de leur activation, les actions préventives des services de renseignement sont nécessairement aléatoires et superficielles, dans la mesure où une surveillance continue, 24h/24, exige en moyenne la mobilisation de vingt policiers par personne. Quant aux mesures judiciaires, s'il est envisageable d'assouplir la législation pour expulser tout individu dont la dangerosité aura été établie, ces soupçons ne permettraient pas néanmoins de mettre en place un procès pénal en vue de son emprisonnement. Quoi qu'il en soit, dans le souci d'éviter que des attentats mettent à mal la perception mutuelle et la coexistence entre les autochtones et les immigrés des pays à majorité islamique, il est vital que les activités terroristes puissent être détectées en amont par un système d'alerte³¹.

....

(31) JORDÁN (J.), *et. al.*, 2004.

La capacité de prévoir et d'empêcher que les djihadistes agissent en Europe avec l'aide de franges minoritaires des communautés arabo-musulmanes dépend d'un grand nombre d'informations émanant de sources humaines, dont tous les services reconnaissent l'importance tout en soulignant la difficulté d'en acquérir. Outre la coopération internationale, on peut considérer schématiquement qu'il existe en Espagne deux moyens pour ce faire :

- l'infiltration : s'il est évidemment impossible d'évaluer l'efficacité des services espagnols en la matière, on peut supposer néanmoins que des efforts ont été accomplis récemment en vue de recruter des

personnes d'origine arabo-musulmane résidant en Espagne, capables par leurs caractéristiques de pénétrer les milieux radicaux;

- le resserrement des liens entre la police et le citoyen: issu des travaux de la «Police de proximité», lancé en 1999, ce projet du CNP entend accroître la coopération civile et le recueil d'informations qui pourraient être utiles à la sécurité publique. Son principe d'organisation implicite est la décentralisation, dans la détection des problèmes comme dans le recueil d'informations, ce qui paraît adapté à la menace complexe et diffuse que représente le terrorisme islamiste. Si la police espagnole soigne l'interaction avec les communautés immigrées essentiellement dans le but de favoriser leur intégration sociale³², c'est aussi pour augmenter son efficacité réelle en matière de renseignement antiterroriste, limitée on l'a vu par l'hermétisme des cellules d'Al-Qaïda³³: si un étranger d'origine arabe a un comportement suspect, il sera plus facilement «détecté» par les personnes appartenant à sa communauté, par ailleurs mieux à même de repérer les imams radicaux³⁴. Actuellement, nombre de prédicateurs wahhabites qui officiaient au Maroc avant les attentats de Casablanca gagnent l'Espagne pour influencer les communautés arabo-musulmanes qui les accueillent. En vue de juguler ce phénomène, il est évident qu'un contrôle systématique des discours prononcés dans les mosquées espagnoles n'est pas envisageable, mais il convient d'exercer une surveillance attentive sur les foyers radicaux qui se font jour dans certains lieux de culte, notamment avec la collaboration citoyenne de ceux qui les fréquentent. Dans le souci d'une efficacité maximale, la communication institutionnelle entre le Commissariat général à la sécurité urbaine (dont dépend la police de proximité) et le Commissariat général d'information devra être des plus fluides.

L'augmentation des moyens

La dernière mesure susceptible d'être prise en matière de renseignement concerne les ressources humaines et le

....
(32) CHECA (E.), 2001.

....
(33) Cf. AVILÉS (J.), 2002.

....
(34) Plusieurs musulmans modérés qui avaient fréquenté «le Tunisien» ont reconnu à son arrestation ne pas avoir été surpris, conscients qu'ils étaient de son fondamentalisme (*El Mundo*, 4 avril 2004).

....

(35) Bien avant le 11 mars, le CNP avait mis sur écoute Djamel Zougam, l'un des premiers interpellés dans le cadre de l'enquête sur les attentats de Madrid, mais faute de traducteurs, avait dû archiver les enregistrements traduits ultérieurement, qui ne faisaient aucune référence aux attentats en préparation.

....

(36) Journal des sessions du Congrès des députés, 2003.

matériel destinés à l'antiterrorisme. Du fait de ses caractéristiques, la lutte contre le djihadisme requiert un personnel spécialisé, notamment des agents arabophones et capables de parler d'autres langues dialectales³⁵. En tout état de cause, il est indispensable que l'on puisse disposer de données précises concernant les effectifs des services de renseignement, leur acquisition de nouvelles technologies, et plus généralement le volume des crédits consacrés au combat contre le terrorisme islamiste.

Aujourd'hui, on observe un accroissement considérable du personnel des trois agences, planifié avant les attentats de Madrid. À titre indicatif, le Corps national de police a vu ses effectifs augmenter à 4 300 agents en 2004 dans le cadre d'une campagne de recrutement visant à réduire l'important déficit dont souffre cette administration en termes de ressources humaines et qui a entravé la bonne marche du projet « Police de proximité³⁶ ». Si la Garde civile se trouve elle aussi dans une phase d'expansion, avec plus de 2 500 postes ouverts en 2004, la prévention et la lutte contre le terrorisme islamiste y sont encore considérées comme de la compétence du CNP, qui a réalisé 93 % des arrestations liées à la nébuleuse djihadiste en Espagne, et sont en concurrence avec d'autres tâches d'une ampleur considérable, mobilisant de lourds moyens : répression du crime organisé et des trafics, contrôle de l'immigration, surveillance des frontières, lutte contre le terrorisme de l'ETA, etc.

Peu après sa prise de fonctions, le nouveau ministre de l'Intérieur a annoncé que les effectifs des unités de renseignement de ces deux agences affectés au terrorisme islamiste seront multipliés par trois d'ici décembre 2005, soit un total de 600 postes effectifs. Cette augmentation s'inscrit dans un ensemble de mesures visant à renforcer la lutte contre le djihadisme, parmi lesquelles figurent également l'apprentissage des langues par les policiers, le recrutement d'indicateurs et d'agents d'origine arabe, l'augmentation des salaires des policiers qui travaillent sur le renseignement et le financement des réseaux islamistes radicaux, ainsi que le renforcement des brigades

d'information du CNP et de la Garde civile, tant en nombre de fonctionnaires que de moyens, dans les provinces de Madrid, Barcelone, du Levant, de Murcie, Navarre, la Rioja et d'Andalousie, où la population immigrée en provenance des pays arabes est la plus nombreuse. Par ailleurs, le budget du CNI a augmenté de 17,4% en 2004 pour financer un recrutement important à tous les niveaux. Compte tenu de l'impact des attentats du 11 mars, on peut s'attendre à ce que ses activités dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le terrorisme islamiste fassent désormais l'objet d'une plus grande attention.

■ **Javier JORDÁN**

Professeur, Université de Grenade

B I B L I O G R A P H I E

- AVILÉS (J.), 2002, *¿Es Al-Qaïda una amenaza para Europa?*, *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 16 de julio.
- BERKOWITZ (B.), 2002, «Intelligence and the War on Terrorism», *Orbis*, Vol. 46, n° 2, p. 289-300.
- BERKOWITZ (B.), 2001, «Better Ways to Fix U.S. Intelligence», *Orbis*, Fall, p. 609-619.
- BERKOWITZ (B.), 1997, «Information Technology and Intelligence Reform», *Orbis*, Winter, p. 107-118.
- CENTRO NACIONAL DE INTELLIGENCE, 2003, «Servicios de Inteligencia y lucha contra el terrorismo», DE CUETO (C. y), JORDAN (J.), *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad*, Comares, Granada, 25-36.
- CHECA (E.), 2002, «Modelos integrales de actuación policial», en INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA POLICIA, *La gestión de la seguridad en las sociedades multiétnicas*, Comisión Europea y Dirección General de la Policía, Madrid, p. 213-214.
- DARIF (M.), 2004, «El Grupo Combatiente Marroquí», *Análisis Real Instituto Elcano*, 23 de marzo.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura Núm. 296, Sesión plenaria núm. 283, celebrada el miércoles, 19 de noviembre de 2003.
- ECHEVERRÍA (J. C.), 2001, «La nebulosa terrorista Al Qaida, ¿mito o realidad?», *Cuadernos de la Guardia Civil*, n° 25, p. 9-17.
- EUROPEAN STRATEGIC INTELLIGENCE AND SECURITY CENTER, 2003, *Al-Qaïda et la mouvance du Djihad, deux ans après le 11 septembre 2001. Une évaluation de la menace*.
- GALVACHE (F.), 2004, «La inteligencia compartida», en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia* (en préparation).
- GUNARATNA (R.), 2002, *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*, Columbia University Press, New York.

B I B L I O G R A P H I E

- JORDAN (J.), 2003, «Las redes de terrorismo islamista en España. Balance y perspectivas de futuro», *Ánalisis del Real Instituto Elcano*, 13 de octubre.
- JORDAN (J.), 2004, *Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo islamista*, EUNSA, Pamplona.
- JORDAN (J.), BOIX (L.), 2004, «Al Qaeda and Western Islam», *Journal on Terrorism & Political Violence*, Vol. 16, n° 1.
- JOSROJOVAR (F.), 2003, *Los nuevos mártires de Alá*, Madrid, Ediciones MR.
- NAVARRETE (M.), 2002, «La lucha antiterrorista en el ámbito europeo», *Cuadernos de la Guardia Civil*, n° 26, p. 95-101.
- Oficina de Relaciones Informativas y Sociales (ORIS), Ministerio del Interior. *Nota de Prensa*, 22 de junio de 2001.
- Ministerio del Interior. *Nota de Prensa*, 26 de septiembre de 2001.
 - Ministerio del Interior. *Nota de Prensa*, 23 y 24 de abril de 2002.
 - Ministerio del Interior. *Nota de Prensa*, 13 de junio de 2003.
 - Ministerio del Interior. *Nota de Prensa*, 19 de junio de 2003.
- QUINN (J.-L. Jr.), 2000, «Staffing the Intelligence Community: The Pros and Cons of an Intelligence Reserve», *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, Vol. 13, n° 2, p. 160-170.
- Real Decreto 1449/2000, de 28 de Julio, de estructura Orgánica Básica del Ministerio del Interior.
- STEMPEL (J.), 2000, Error, Folly, and Policy Intelligence, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 13, n° 3, p. 267-281.
- ZANINI (M.), EDWARDS (S.J.), 2001, «The Networking of Terror in the Information Age», en ARQUILLA (J.), RONFELDT (D.), (editors) *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, RAND, Santa Monica, p. 29-60.

Une table ronde avec Louis CAPRIOLI (*Inspecteur général honoraire de la Police nationale*), Jean-Pierre POCHON (*Inspecteur général de la Police nationale (IGPN)*).

La France et le terrorisme international

Les racines historiques et organisationnelles du savoir policier

147

DOSSIERS

Table ronde organisée par Jérôme FERRET, Anne WUILLEUMIER

Pouvez-vous présenter chacun rapidement vos itinéraires professionnels ?

Louis Caprioli

Inspecteur général honoraire de la Police nationale, je suis à la retraite depuis le 11 mars 2004. Je travaille, depuis juin 2004, comme conseiller spécial au sein du Groupe GEOS, qui est spécialisé au profit des entreprises dans la prévention, la gestion des risques, les audits et l'intelligence économique. J'ai fait toute ma carrière (trente-quatre ans) à la Direction de la surveillance du territoire, où j'ai occupé, à partir de 1983, différents postes au sein des structures en charge de la lutte contre le terrorisme international. De 1998 à 2004, j'étais le sous-directeur de cet ensemble.

Jean-Pierre Pochon

Inspecteur général de la Police nationale à l'IGPN, je conseille le directeur de l'INHESI en matière de renseignement et de terrorisme. De 1969 à 1984, j'ai occupé différents postes au sein de la Direction centrale des renseignements généraux, et de 1984 à 1994 à la Direction de la surveillance du territoire. Entre 1994 et 2000 je fus directeur des Renseignements généraux à la Préfecture de Police de Paris et de 2000 à 2002 directeur du renseignement à la DGSE.

Dans un texte daté de 2002, Jérémie Shapiro et Benedicte Suzan¹ semblent dire que les services français découvrent le terrorisme international au moment de l'attentat de la rue Copernic en octobre 1980 et que c'est seulement à partir de 1986 que l'on commence à être capable de lutter contre. Qu'en pensez-vous ?

Louis Caprioli

Cette affirmation est totalement erronée. En guise d'introduction, je souhaiterais revenir sur l'exploitation politique de l'attentat de la rue Copernic, avec la mise en cause de groupes néo-nazis, alors que la DST a la conviction rapidement qu'il a été perpétré par une organisation palestinienne – le FPLP *Spécial Command*. À quelques mois des présidentielles de 1981, l'affaire joue un rôle dans la campagne. Chez nous, le terrorisme international devient un enjeu dès les années 1970. À cette époque, la France a été confrontée, sur son sol, aux conséquences de la lutte entre les terroristes palestiniens et les services israéliens. Dans ce cadre des responsables palestiniens, principalement des éléments du Fatah de Yasser Arafat, seront éliminés en France suite à la campagne de représailles ordonnée par le Premier ministre, Mme Golda Meir, après l'attentat contre les athlètes israéliens aux JO de Munich en 1972. La France est alors devenue, comme d'autres pays européens, une terre d'affrontement.

Si le Fatah d'Arafat n'a pas mené d'actions de représailles sur notre territoire, par contre l'appareil opérationnel du FPLP et de ses héritiers (Carlos, ARJ, FPLP/CS, etc.) frapperont la France. En décembre 1973, la DST procédera ainsi, sur la

....

(1) Cf. SHAPIRO (J.), SUZAN (B.), 2003, «The French experience of counter-terrorism», *Survival*, vol. 45, n°1, Printemps, p. 67-98.

base de renseignements et d'enquêtes, au démantèlement en région parisienne d'un réseau turco-palestinien du FPLP de Georges Habache et la menace du terrorisme international se manifesteront au cours de l'été 1974 par une prise d'otages, qui a lieu à l'Ambassade de France à La Haye suite à l'arrestation en France d'un membre de l'armée rouge japonaise liée au FPLP. Cette opération entraînera plus tard des représailles sur le sol français : l'attentat commis par Carlos contre le pub Saint-Germain à Paris. En 1975, des attaques seront perpétrées contre des vols d'El Al à Orly, dont l'une sera suivie d'une prise d'otages par le groupe Carlos, en réponse à l'élimination par le Mossad des dirigeants de l'OLP impliqués dans le massacre des athlètes israéliens aux JO de Munich en 1972. Le groupe Abou Nidal procédera aussi en France, à la fin des années 1970, à des assassinats de représentants du Fatah d'Arafat.

Je n'évoquerai pas l'activité des services extérieurs, car Jean-Pierre Pochon pourra en parler mieux que moi, mais en ce qui concerne la DST, on peut considérer que notre engagement et notre stratégie globale contre le terrorisme international datent de juin 1975, date à laquelle deux inspecteurs de la ST sont assassinés par Carlos, et l'un de ses commissaires blessé. Jusqu'alors la DST avait participé activement à des opérations antiterroristes, mais l'objectif d'arrêter Carlos et tous ses semblables est bien né à cette époque.

Après ce rapide survol, on voit bien que le terrorisme international a été une réalité en France dès le début des années 1970.

Jean-Pierre Pochon

Oui, le terrorisme international est apparu bien avant 1980, non pas de façon soudaine, mais dans le cadre d'une émergence progressive, marquée par différentes phases. Par ailleurs, je partage l'avis de Louis Caprioli sur l'affaire de la rue Copernic. À l'époque, en octobre 1980, responsable de la section Recherche de la Direction centrale des Renseignements généraux, chargé de la lutte antiterroriste, je travaille sur *Action directe*, dont les membres ont été arrêtés le mois précédent et le climat politique est complexe.

Ce qu'il faut comprendre, pour saisir le point de vue de Shapiro, c'est qu'on se trouve alors dans un contexte extrêmement politisé, symbolisé selon moi par le «syndrome Allende»²: pendant la campagne électorale, et *a fortiori* après la victoire de la gauche, la perception du problème «terrorisme» a changé radicalement, comme en témoigne l'article «Une dissuasion politique» publié le 22 juillet 1982 dans *le Nouvel Observateur*, où l'idée de «sanctuaire» dont parle Shapiro, est développée pour les brigadistes italiens réfugiés à Paris.

Louis Caprioli

Reste que le message de l'auteur, pour l'essentiel, c'est: «alors qu'en 1980 les autorités françaises sont incapables d'identifier une attaque terroriste, en 1999 elles manifestent une connaissance affinée du phénomène.» Cette vision des choses me paraît le résultat d'une série d'amalgame malheureux, entre le terrorisme des années 1980, lié au Moyen-Orient et tombé en sommeil depuis le dernier attentat commis par les services iraniens en 1996, le terrorisme né de la crise d'octobre 1988 en Algérie et qui provoquera à partir des années 1990 la guerre civile en Algérie, et aujourd'hui l'islamisme sunnite radical, sans oublier le terrorisme chiite entre 1985 et 1986. À mes yeux, il y a là une méconnaissance des grandes évolutions «géoterroristes» des trente dernières années et de la lutte antiterroriste qui a été menée tout au long de cette période. Dans les années 1970/1980, le terrorisme international est le fait d'États et/ou d'organisations soutenues par ces mêmes États et leurs services de renseignement, avec des réseaux opérationnels venant souvent de l'étranger, alors qu'à partir des années 1990 les réseaux sont composés d'individus résidant en France et s'appuyant sur des structures logistiques bien françaises ou européennes.

En bref, en 1980 comme en 1999, les services français ont été capables d'identifier les auteurs parce que nous nous sommes imprégnés, à chaque époque, de la particularité de la menace.

....

(2) Salvatore Allende, président socialiste élu du Chili fut renversé en 1973 par un coup d'État dirigé par le général Augusto Pinochet. La notion de «syndrome Allende» fait référence à la propension des dirigeants de gauche d'alors de se méfier tout particulièrement des menées issues des rangs de l'extrême droite (NDLR).

Vous semblez faire une différence entre les lectures politiques et les lectures policières du phénomène terroriste au cours des années 1980 ?

Louis Caprioli

Effectivement, la priorité des pouvoirs publics en la matière a été très longtemps les trois phénomènes internes, « médiatiques », diplomatiques que sont les terroristes corse, d'extrême gauche et basque, alors que le terrorisme international n'a été vécu comme une menace qu'en 1985/86 et en 1995 lorsque la France fut frappée sur son territoire. En revanche, depuis le 11 septembre 2001, le terrorisme islamiste est devenu une priorité.

Jean-Pierre Pochon

Il faut aussi considérer l'Histoire et se rappeler que, jusqu'à la chute du mur de Berlin, nous sommes dans le contexte de la guerre froide. En d'autres termes, si les services s'intéressent bien sûr aux attentats, ils continuent – tout particulièrement la DST – à consacrer la plus grande partie de leurs ressources au contre-espionnage. C'est à partir de 1989 que débute véritablement leur reconversion dans l'antiterrorisme, du fait de l'effondrement de l'URSS et de l'apparition de nouvelles menaces.

151

Louis Caprioli

Cette prise de conscience, je pense que le président Mitterrand l'a dès l'attentat contre le restaurant Goldenberg, au mois d'août 1982, à la suite duquel il demande une réorganisation de la lutte antiterroriste, des changements d'affectation, et la création de la cellule élyséenne. Du côté de la DST, c'est en janvier 1983 qu'on assiste à un changement culturel, avec le départ à la retraite de Marcel Chalet, l'homme de la guerre froide et du contre-espionnage, et son remplacement par un nouveau directeur ayant reçu des instructions pour lutter contre le terrorisme.

Jean-Pierre Pochon

C'est un changement de génération...

Janvier 1983, c'est une vraie transition pour la DST ?

Jean-Pierre Pochon

Structurellement, oui !

Louis Caprioli

Pour la DST et plus généralement pour la lutte contre le terrorisme international, qui connaît alors une nette montée en puissance parce que la France devient une cible directe.

Alors que pour le terrorisme domestique, sur lequel travaillent les RG et la PJ, la temporalité et les changements sont d'une autre nature ?

Jean-Pierre Pochon

À l'époque où je dirige la section Recherche, la principale affaire de terrorisme domestique, c'est *Action directe*. Si notre travail sur le groupe n'a rien à voir *a priori* avec le terrorisme international, il n'empêche que nous entamons en 1979-1980 un processus d'adaptation des renseignements généraux vers le terrorisme international. D'autres évolutions suivront, au gré des interférences politiques, mais c'est à ce moment-là que l'on commence véritablement à travailler avec une approche différente sur les mouvements révolutionnaires radicaux. Il s'agit toujours de surveiller des mouvements extrémistes, mais exclusivement dans le cadre antiterroriste et en mettant en place une véritable structure spécialisée dans l'antiterrorisme. Ce travail international n'exclut pas du reste les recoupements avec le terrorisme international, par exemple avec les mouvements arméniens.

Louis Caprioli

Pour revenir à la doctrine du «sanctuaire», qui est évoquée par les deux auteurs, j'y vois surtout une mauvaise polémique. Si, dans les années 1970, il est vrai que la France n'est pas frappée directement en tant que pays cible mais plutôt parce que se trouvent sur son territoire des objectifs des Israéliens comme des Palestiniens, cela ne fait pas de notre pays un sanctuaire où les terroristes seraient plus en

sécurité que dans d'autres pays. Comme je l'ai mentionné précédemment, les services de lutte contre le terrorisme international ont été actifs et assez efficaces. Dans le courant des années 1980, nous entrons, en revanche, dans un autre monde : parce que nous avons une politique africaine, la Libye nous attaque, parce que nous avons une politique proche-orientale, l'Iran nous attaque, mais aussi la Syrie et les organisations palestiniennes ou arméniennes manipulées par les services de renseignement de certains pays arabes.

Jean-Pierre Pochon

Je suis entièrement d'accord concernant le terrorisme international, mais j'ajouterais une légère nuance sur le plan interne du terrorisme révolutionnaire. Jusqu'en 1986, nous sommes dans le contexte très particulier des années de plomb, en Italie tout particulièrement : comme l'ETA en son temps, un certain nombre de brigadistes utilise alors le sol français en tant que base de repli, d'où la formule de « sanctuaire » employée par l'auteur – à mon avis excessive, car synonyme d'un laissez-faire général. La vérité, c'est que nous avons connu de sérieux problèmes, même avec les *Brigades rouges*. Je vous renvoie sur ce point à l'article du *Nouvel Observateur* que j'évoquais tout à l'heure, dans lequel il est fait état d'une sorte de pacte de non-agression. Au total, le terme de « sanctuaire » me semble à la fois trop fort et très polémique.

C'est une reconstruction après coup ?

Jean-Pierre Pochon

Oui, une vue de l'esprit que rien ne permet d'étayer. La vocation des services, c'est de chercher et de trouver, et je ne vois pas ce qui pouvait les empêcher à l'époque de faire ce travail. On peut sans doute parler, rétrospectivement, d'une approche diplomatique, notamment vis-à-vis du Hezbollah, mais le terme « sanctuaire » est excessif et injustifié.

Louis Caprioli

Prenons l'exemple d'Abou Daoud, le cerveau de l'attentat de Munich. Recherché par les Israéliens et les Allemands, il transite en 1976 par le territoire français et il est arrêté

par la DST car il fait l'objet d'un mandat d'arrêt international des Allemands. Ceux-ci sont informés et pourraient le récupérer avec une demande d'extradition. Pas de réponse. Comme il ne peut pas faire l'objet de poursuites en France, la justice française le remet en liberté, en faisant naître dans l'esprit de certains l'idée qu'on s'est débarrassé d'un prisonnier gênant.

Voilà le type de déduction que je trouve injuste et fausse dans la doctrine du sanctuaire, alors même que c'est en France qu'ont été démantelés en 1983 et 1984 les réseaux de l'Asala, de l'ASALA MR et à partir de 1984 des opérations sont menées contre les Fractions armées révolutionnaires libanaises (FARL), avec l'arrestation de son chef George Ibrahim Abdallah, responsable de la mort de citoyens américains et israéliens. Il y a eu aussi l'interpellation en 1985, à titre préventif, de membres du FLP d'Abou Abbas qui s'apprêtaient à assassiner des diplomates israéliens en Europe. Une cache d'explosifs du FPLP a été découverte en septembre 1986 en forêt de Fontainebleau et des éléments de l'ensemble de la mouvance terroriste palestinienne ont été identifiés et neutralisés. L'inventaire est certainement incomplet, car bien d'autres opérations ont été menées, mais cela me semble suffisamment parlant. Avant 1986, en résumé, il y a eu en permanence des arrestations. Vue sous cet angle, la doctrine du sanctuaire apparaît non pas comme une réalité mais comme une affirmation, une rhétorique sans aucun fondement.

Une rhétorique beaucoup plus symbolique que la réalité du travail des services ?

Jean-Pierre Pochon

Ce qu'on peut dire, globalement, c'est qu'il n'y a pas eu de paix des services ni de sanctuaire. Il y a toujours eu une traque, une recherche et des opérations antiterroristes qui ont été menées.

Louis Caprioli

Une autre idée reçue, qui est véhiculée par les auteurs et qu'il me paraît capital de rectifier, c'est celle de la mise en

cause de la DST dans l'enquête en France suite à l'affaire du *Rainbow Warrior* et le manque de coordination des services français. En réalité, lorsque l'affaire éclate, les Néo-Zélandais déclenchent une enquête purement judiciaire, au cours de laquelle ils constatent que des Français ont appelé des numéros en France. Ils délivrent alors une commission rogatoire internationale, qui transitera par la chancellerie, aboutira à la sixième division de la Direction centrale de la Police judiciaire, chargée de traiter le dossier et d'identifier lesdits numéros ; une réponse sera transmise par ce service aux Néo-Zélandais. À aucun moment, la DST n'a participé à ce travail d'identification et n'a eu connaissance de ce dossier, d'où mes réserves sur la bonne foi de ceux qui évoquent alors une mauvaise coordination. Dans le cas du *Rainbow Warrior*, on ne peut pas parler d'un échec de la coopération entre les services ; ce qui a réellement eu lieu, c'est une affaire d'État et un traitement « banal » d'un dossier.

Jean-Pierre Pochon

En tout cas, cette affaire a eu des conséquences très graves, notamment pour l'image des services, comme en témoigne d'ailleurs ce type de jugement. Tout le problème, c'est que les informations ont été transmises par la PJ de manière purement technique et mécanique – hors du contexte dans lequel les services de renseignement s'appliquent traditionnellement à les intégrer. En l'espèce, non seulement on n'a pas contextualisé la décision de transmission, mais on a peut-être également omis de la faire valider au préalable par le pouvoir politique.

Pour évoquer le cas du terrorisme basque et conclure sur cette période, pensez-vous que cette perception de la France comme sanctuaire ait parasité nos relations avec l'Espagne ?

Jean-Pierre Pochon

Je ne suis pas très bien placé pour le dire, mais il est évident qu'à l'époque où je dirigeais la section recherche, je n'avais qu'un objectif: *Action directe*. Aux Renseignements

généraux, l'ETA était traitée principalement sur le plan régional, et on ne lui consacrait pas des moyens aussi importants, sans doute parce que le pouvoir politique était encore dans une approche particulière du terrorisme, selon laquelle la notion de sanctuaire pouvait jouer localement à condition que les séparatistes ne commettent pas d'attaques sur le territoire national. Je précise que cette opinion n'engage que moi et que je n'ai pas les éléments pour la corroborer, n'ayant jamais travaillé directement sur la question. Il est vrai que les services n'ont peut-être pas frappé l'ETA aussi fort qu'ils auraient dû, mais en avaient-ils les moyens, en termes de renseignements ? Par ailleurs, les autorités politiques souhaitaient-elles qu'on travaille avec les Espagnols dans le cadre de procédures d'extradition, comme cela sera plus tard le cas ? Je n'en suis pas sûr.

Les années 1980 vont en revanche s'avérer essentielles en matière d'évolution des outils de la lutte antiterroriste ?

Louis Caprioli

Du point de vue de l'interaction entre le judiciaire et le politique, je considère la loi de septembre 1986 comme l'élément décisif : en rendant possible le travail de prévention, elle permettra d'engager une lutte efficace contre le terrorisme, bien avant les développements de 2001.

En pratique, qu'est-ce qui change avec ce texte ?

Louis Caprioli

Tout d'abord, avant 1986, les enquêtes antiterroristes étaient limitées sur le plan juridique. Avec l'introduction de la notion d'association de malfaiteurs, on dispose désormais de tous les éléments nécessaires pour que les personnes soupçonnées de terrorisme soient mises en examen ; suite à un travail en amont de renseignements, ceux-ci seront « judiciarés » afin de servir de base à l'enquête judiciaire, qui sera confortée par des surveillances, des interrogatoires... Il s'établit entre les services de sécurité, de renseignement et les magistrats, une relation de confiance, un souci d'échanger et d'anticiper la menace, une relation confortée par la

centralisation des poursuites et de l'instruction mise en place à ce même moment.

Pour revenir sur les enquêtes elles-mêmes, auparavant, on devait quasiment attendre que l'attentat ait eu lieu pour agir, à l'image de l'attaque du 15 juillet 1983 à Orly: les services étaient au courant de l'existence d'un réseau, ils ignoraient en revanche l'existence d'armes et d'explosifs et la préparation d'un attentat; ils n'avaient pas les moyens juridiques de l'empêcher. Un autre élément à prendre en compte, du point de vue de l'enquêteur, c'est qu'il est impensable de boucler convenablement un dossier d'antiterrorisme en 48 heures...

Jean-Pierre Pochon

En si peu de temps, on passe fatallement à côté de beaucoup de choses.

Louis Caprioli

Si on dispose de quatre jours, en revanche, on a le temps d'exploiter et de vérifier les documents, de faire d'autres perquisitions. Dans un délai de 48 heures, il arrive un moment où il faut tout arrêter tout simplement parce que la procédure doit être regroupée, mise en forme, et présentée au parquet: en réalité, on dispose environ de 35 heures de temps effectif, auquel il faut encore retrancher les périodes de repos pour les gardés à vue et pour les enquêteurs. À partir de 1986, et dans des développements qui se poursuivent jusqu'à la loi Perben de 2004, on reconnaît enfin l'importance de ces paramètres.

Jean-Pierre Pochon

À ce propos, on peut effectivement se demander si l'évolution judiciaire et juridique en matière de lutte antiterroriste ne constitue pas un élément précurseur de la lutte contre la criminalité en général. C'est à la fois exact et inexact, dans la mesure où les instruments dont on disposait avant 1986 ne permettaient par un travail efficace face à un phénomène qui sortait des normes de la criminalité classique. Un réseau terroriste, ce sont des interrogations, des perquisitions, des gens, des

documents : on ne peut pas le traiter comme un fait criminel, sur la base d'un cadavre et d'aveux. Ensuite, il est vrai que se pose un certain nombre de problèmes importants, notamment en termes de répercussions sur les libertés. Mais à partir de 1986, avec l'extension de la garde à vue à quatre jours et l'introduction de la notion d'« association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste », force est de constater que les services impliqués dans la lutte antiterroriste disposent enfin d'un cadre efficace pour agir, tout particulièrement la DST, dont il faut rappeler que le statut est à la fois administratif et judiciaire.

Louis Caprioli

Prenons l'exemple des deux attentats du 7 décembre 1985, aux *Galeries Lafayette* et au *Printemps*, annonceurs de la vague d'attentats de février, mars et septembre 1986, qui se sont revendiqués par le Comité de solidarité aux prisonniers politiques arabes (CSPPA). À l'époque, personne ne connaît ce sigle et cette organisation qui réclame la libération d'Anis Nakache, ce chiite libanais pro-iranien qui a tenté d'assassiner Bakhtiar et causé la mort de deux personnes, dont un policier, ensuite Georges Ibrahim Abdallah, un marxiste-léniniste, Libanais, ancien du FPLP, qui a assassiné en France des Israéliens et des Américains, parce qu'il voulait lutter contre les sionistes, enfin un Arménien de l'Asala, Garbidjan, qui est aussi un ancien du FPLP/Opérations spéciales et qui mène pour sa part un combat anti-Turc tout en étant instrumentalisé par un État arabe qui veut aussi frapper la France. Face à ces revendications de février 1986, la DST a la conviction qu'il y a un montage, tout simplement, tout cela semble incohérent. La première interprétation et analyse de la DST en février 1986, met en cause la mouvance chiite proche de l'Iran, d'où la proposition du directeur de la DST de mener une opération judiciaire dans les milieux chiites pro-iraniens. Le problème à l'époque est que nous ne disposons pas de renseignements opérationnels précis désignant ces derniers comme responsables et que personne ne souhaite prendre l'initiative d'une telle opération judiciaire, qui semble vouée à l'échec pour certains. Le directeur a obtenu l'accord pour que notre

service s'engage dans cette opération, et le magistrat instructeur en charge de l'un des dossiers, M. Marsaud nous délivrera une commission rogatoire pour effectuer une centaine d'arrestations, toutes réalisées en une journée. Les suspects seront rapidement relâchés, faute de preuves et de perquisitions productives, mais c'est grâce à cette opération que la DST arrêtera les auteurs l'année suivante, après un travail de renseignements avec une source humaine.

Jean-Pierre Pochon

Je crois qu'il est très important de souligner le caractère préventif de ce type d'opérations, facilitées par les dispositions prises par le législateur en 1986.

Louis Caprioli

Tout se passe alors entre mars et septembre 1986 par une prise de conscience du politique et de certains magistrats, qui vont élaborer cette fameuse loi de septembre 1986 qui introduit notamment une centralisation des poursuites au niveau du parquet. Quelques mois plus tôt, il faut se rappeler que quatre juges avaient été saisis des attentats commis par Georges Ibrahim Abdallah, les attentats ayant eu lieu dans différentes juridictions. Sur les conseils des magistrats qui se disaient complètement désarmés, c'est ce type de déficiences que le législateur a souhaité éliminer. Avec la création de la quatorzième section du parquet, on assiste à un processus de spécialisation des procureurs; la loi va permettre aussi une spécialisation des juges d'instruction. Cela va conduire à une personnalisation efficace de la lutte antiterroriste: avec les substituts Monsieur Marsaud puis Madame Stoller, épaulés par des magistrats instructeurs comme Messieurs Bruguière, Ricard, Thiel, et Madame Le Vert, le travail contre les réseaux va pouvoir s'opérer dans la continuité.

Les juges auraient donc été les principaux artisans du tournant de 1986?

Louis Caprioli

À l'évidence, certains magistrats impliqués dans les dossiers antiterroristes ont joué un rôle déterminant, mais

il faut aussi prendre en compte l'alternance politique et l'action de MM. Chirac et Pasqua dont les arrivées se traduiront immédiatement par la mise en œuvre d'une nouvelle approche, à la fois plus répressive et plus réactive. Dans le cas d'*Action directe*, en décembre 1986, une loi est votée pour créer une cour d'assises spéciale, composée uniquement de magistrats professionnels et pallier ainsi la défection des jurés, que le groupe avait menacés.

Jean-Pierre Pochon

Un autre changement de poids est intervenu en 1981 avec la disparition de la Cour de sûreté de l'État, qui était une structure exceptionnelle pour un combat relativement «exceptionnel», remplacée par des structures judiciaires de droit commun, moyennant quelques aménagements techniques ou politico-techniques. Pour revenir à la question, je pense comme Louis que la loi de 1986 a été votée parce que les différents acteurs de l'antiterrorisme se sont aperçus que la dissémination des instances judiciaires empêchait toute action efficace en la matière. S'il y a un attentat tous les vingt ans, la situation est viable; mais face à une multiplication d'attentats, elle devient intolérable parce que l'opinion publique réclame des résultats immédiats et que le politique a besoin de ces résultats. En définitive, ce sont les événements qui ont conditionné l'évolution des structures juridiques.

Louis Caprioli

Par ailleurs, n'oublions pas que la Cour de sûreté de l'État avait mauvaise presse, pour avoir été créée dans les conditions qu'on connaît – guerre d'Algérie, lutte contre l'OAS – et leur avoir survécu pour servir contre le terrorisme domestique, international des années 1970 et pour le contre-espionnage. Cela étant, sa disparition nous a laissés un temps avec à notre disposition une législation de droit commun qui n'était pas adaptée à la lutte contre le terrorisme.

À côté de l'évolution de la loi, il y a aussi des logiques de services. Que peut-on dire de l'adaptation qu'a connue le travail policier pendant cette période ?

Louis Caprioli

Le premier paramètre à prendre en compte, c'est que la France est alors confrontée aux deux phénomènes que sont le terrorisme international et le terrorisme domestique et que le terrorisme interne va devenir prioritaire en raison des attentats commis par *Action directe*, des assassinats du PDG de Renault, M. Besse, et du général Audran, mais aussi des attentats en Corse et de la présence en France de réseaux basques, qui préparent depuis notre pays des attentats en Espagne.

Ce sont aussi les premiers pas de la coopération locale avec l'Espagne sur la question de l'ETA ?

Louis Caprioli

Jusqu'à la neutralisation d'*Action directe* en mars 1987, si l'on met entre parenthèses les attentats de 1985-1986, l'opinion publique française se montre surtout préoccupée par le terrorisme domestique. Mais, dans le même temps, la fin de la guerre Iran-Irak et le rétablissement des relations franco-iranaises entraînent un certain nombre de changements en profondeur.

Si la DST s'est toujours spécialisée dans le terrorisme international, c'est que, d'une part, c'est notre mission et que, d'autre part, nous avons compris qu'en matière de lutte antiterroriste, il n'y a pas d'action efficace sans travail de renseignement avec une exploitation judiciaire. Cette priorité, qui est accordée au terrorisme international par rapport au domestique, s'opérera d'autant plus naturellement qu'à la même époque, les priorités de la Police judiciaire sont les terrroismes basque, corse et d'*Action directe*, alors que la DST avait abandonné dès le début des années 1980 tout travail sur le terrorisme domestique. Si la PJ n'a pas manifesté d'intérêt pour le renseignement dans le domaine du terrorisme international, elle n'en avait en réalité ni les moyens ni la culture, contrairement à la DST

dont la mission est de s'occuper de la menace d'origine étrangère. Ainsi dans le cas des attentats de 1985-1986, son enquête sur les attentats sera doublée par une enquête judiciaire de la DST dans le cadre d'une information ouverte pour association de malfaiteurs, qui aboutira en mars 1987 à l'arrestation en France des membres du réseau de soutien logistique et à l'identification d'autres individus, les artificiers, réfugiés au Liban. Au fil de l'enquête, la DST mettra à jour, au niveau du renseignement, toutes les dimensions de l'affaire (le rôle de l'Iran, le rôle du Hezbollah libanais, le phénomène des otages); cela lui permettra de comprendre en définitive que la France était la cible d'une menace émanant du Moyen-Orient et d'un État qui manipulait un réseau composé uniquement de Maghrébins, dans le souci d'éviter qu'on puisse remonter la filière, identifier le pays commanditaire et même les artificiers qui venaient du Liban pour préparer les engins explosifs. De fait, la procédure judiciaire ne remontera jamais jusqu'à cet État.

162

Cet aspect est très important car il peut aider à saisir ce qui fait l'expertise et la spécialité de la DST par rapport à d'autres agences comme les RG, la DGSE, la DNAT, ou la SAT (Section antiterroriste de la Brigade criminelle de la Préfecture de Police).

Jean-Pierre Pochon

Dans les années 1980, les autorités françaises se sont retrouvées complètement démunies face aux attentats qui ont frappé le territoire, se rendant compte qu'elles avaient très peu d'informations sur leurs auteurs. Un paramètre important, c'est que le service chargé du renseignement à l'extérieur des frontières n'a pas fonctionné comme il aurait dû.

Louis Caprioli

Peut-être parce qu'il avait alors d'autres priorités, notamment la gestion de la crise du *Rainbow Warrior*.

Jean-Pierre Pochon

Certes, mais l'essentiel reste qu'il n'a pas fonctionné de façon optimale. La DGSE avait très certainement encore en

1985 une mentalité et un fonctionnement de type «guerre froide», avec une forte focalisation sur le contre-espionnage et une organisation beaucoup plus rigide que la DST. Cette dernière, beaucoup plus souple, a été contrainte de combler ses lacunes dans le domaine du renseignement extérieur à travers des projections et des contacts avec les services amis et alliés. Cette ouverture internationale a été une avancée décisive, alors que la DGSE restait elle en retrait du fait de ses priorités et de son mode d'organisation.

Du fait de sa culture professionnelle, aussi ?

Jean-Pierre Pochon

Je ne crois pas. Le fond du problème, c'est que ses structures étaient encore profondément ancrées dans le contre-espionnage. Disons, pour schématiser, que la DGSE ne s'était certainement pas encore donné les moyens de travailler sur le terrorisme tel qu'il existait.

Louis Caprioli

S'agissant de la DST, on peut dire que la montée en puissance de la lutte antiterroriste est intervenue en janvier 1983, avec tout d'abord la mise en place d'une structure spécialisée dans le recueil de renseignements, puis, en 1984, la relance des opérations judiciaires. En mai 1986, cette première structure voit sa taille doubler, on assiste à la création d'une nouvelle entité antiterroriste. Enfin, en 1989, une réorganisation a lieu, avec la mise en place d'une sous-direction de la lutte contre le terrorisme international.

163

Avant 1983, comment peut-on qualifier la DST ?

Louis Caprioli

C'est une maison, impliquée dans la lutte contre le terrorisme international mais dont la mission historique réside dans le contre-espionnage, principalement à travers deux types d'actions: la surveillance des officiers de renseignement étrangers travaillant sous couverture dans les ambassades ou les organismes officiels, puis, à partir

des années 1970-1975, une nouvelle approche qui consiste à sensibiliser les objectifs des espions (grandes entreprises nationales, laboratoires de recherche, étudiants, etc.).

Jean-Pierre Pochon

C'est ce qu'on appelle la protection du savoir-faire, du patrimoine économique.

Louis Caprioli

Cette protection du patrimoine, c'est l'ancêtre de ce qu'on désigne désormais par l'expression «intelligence économique». Cela étant, l'histoire de la France montre que la DST a été amenée souvent à s'occuper de terrorisme : de 1954 à 1962, durant la guerre d'Algérie, une très grosse partie de ses effectifs y sont affectés, à la fois en métropole et sur le sol algérien ; puis, en 1969-1970, devant l'émergence du terrorisme palestinien, le service donne naissance à une petite entité chargée de la lutte contre le terrorisme, dont le périmètre s'étendra en 1983, 1986 et en 1989.

164

Jean-Pierre Pochon

Il est crucial de bien saisir cette évolution, qui s'est accomplie dans un premier temps par adaptation aux événements, sous la pression, mais aussi parce que les hommes eux-mêmes ont évolué. À titre indicatif, M. Chalet, le directeur historique de la DST, était totalement opposé à la perte d'identité du service, qui devait reposer à ses yeux uniquement sur le contre-espionnage.

Louis Caprioli

Pour comprendre sa réticence, il faut se rappeler qu'entre 1954 et 1962 la DST ne s'est presque plus occupée de contre-espionnage, alors même que les Soviétiques et tout le bloc de l'Est déployaient des agents sur l'ensemble de notre territoire. Dans les années 1960-1970, on a découvert que des réseaux s'étaient installés, en France, durant la guerre d'Algérie, parce qu'on n'avait pas eu les moyens alors, en termes de personnel, d'assurer un suivi. Voilà pourquoi les «pères-fondateurs» de la maison ont dit que la DST perdait son âme en se focalisant sur le terrorisme, considéré comme un

épiphéénomène par rapport à la menace que le bloc communiste représentait à l'époque pour l'Europe et le monde libre.

Jean-Pierre Pochon

De ce point de vue, 1989 est une autre date-clé : du jour au lendemain, tous les moyens jusque-là consacrés aux pays de l'Est ont dû être réaffectés. Dans cette grande redistribution, les événements et l'intelligence des hommes ont conduit la DST à se mobiliser rapidement autour du terrorisme, alors que dans d'autres services cette évolution a été considérablement freinée.

Et les RG ? Quelle évolution connaissent-ils durant cette période ?

Jean-Pierre Pochon

Durant la période dont nous parlons, ils étaient concentrés essentiellement sur le terrorisme domestique : la priorité des autorités, c'était *Action directe*, mais aussi les séparatismes corse, basque et breton. Du coup, il existait une sorte de découplage entre le travail des RG et celui de la PJ. Avec le terrorisme « international », la PJ tout comme les RG d'ailleurs n'ont plus eu les moyens ni de traiter ni de comprendre les développements internationaux, et la DST en jouant sur son ambivalence de service de renseignement et de service judiciaire est entrée en scène.

Louis Caprioli

Je reste convaincu, pour ma part, que l'efficacité des actions de police judiciaire dépend en grande partie de la connaissance planétaire du phénomène terroriste, de la culture de renseignement développée au sein de la DST par son travail classique de contre-espionnage sur lequel ce service s'appuie pour réussir au niveau de la lutte contre le terrorisme international. C'est dans cette logique que s'est accomplie la réorganisation récente de la DST : une sous-direction de la lutte antiterroriste, dotée notamment d'une division de recherche de renseignements et d'une division chargée des opérations judiciaires, mais avec des

relations permanentes entre ces deux composantes, placées sous l'autorité d'un sous-directeur. Traditionnellement, le problème réside dans la difficulté pour les officiers de police judiciaire d'exploiter judiciairement le renseignement brut livré par les hommes du renseignement et on assiste parfois à des conflits entre les agents chargés du recueil et les enquêteurs, car les deux ne sont pas dans la même logique. À la DST, ces deux services travaillent en bonne intelligence, communiquent et progressent ensemble.

Quel a été le rôle du politique dans la transformation judiciaire initiée en 1986 ?

Louis Caprioli

Capital, dans la mesure où il a donné les instruments judiciaires et juridiques permettant d'élaborer une stratégie de lutte contre le terrorisme, notamment avec les modifications du code pénal et du code de procédure pénale.

Jean-Pierre Pochon

Je pense qu'on a assisté à ce moment-là à une sorte de mise en retrait du politique, non pas en termes d'intérêt, mais en termes d'influence. Si les services de renseignement recueillent des informations et s'occupent de leurs suites judiciaires, le pouvoir politique ne peut que constater, avant éventuellement d'en retirer un bénéfice.

Vous voulez dire qu'une certaine routine administrative s'est installée ?

Jean-Pierre Pochon

Non, plutôt un processus classique de lutte antiterroriste : phase de recueil de l'information, exploitation judiciaire. Dans un tel cadre, je ne vois pas comment le politique peut intervenir, qui plus est lorsque les attentats s'intensifient, comme c'est le cas aujourd'hui. S'il pouvait y avoir face au terrorisme étatique des négociations menées par les autorités, c'est devenu absolument impossible aujourd'hui.

Louis Caprioli

Tous les attentats commis dans les années 1970-1980 sont le fait d'organisations sponsorisées par des États et ayant comme base-arrière, le Proche-Orient, le Moyen-Orient – Liban, Syrie, Irak, Libye. Face à de tels adversaires, il est évident que le pouvoir politique peut adopter une diplomatie de négociations, de pression ou de menaces dans le but de faire changer la politique de ces États, en exigeant des États-sponsors qu'ils abandonnent leur soutien aux terroristes. C'est exactement ce qui s'est produit avec l'organisation antisémite d'Abou Ibrahim, responsable des attentats contre les magasins *Marks et Spencer*: lorsqu'on s'est aperçu qu'elle était basée à Bagdad, les autorités françaises ont fait comprendre aux Irakiens qu'ils devaient lui retirer leur soutien – ce qui a été fait et l'organisation a alors disparu de la scène terroriste.

Jean-Pierre Pochon

Aujourd'hui, ce genre de diplomatie ne peut pas jouer parce qu'il n'y a plus d'États-sponsors. Avec la liste des États voyous et la notion d'« Axe du mal », tout pays qui soutiendrait un groupe terroriste n'échapperait pas à des représailles fortes de la part des États-Unis, comme en témoignent les interventions en Afghanistan et en Irak.

Si l'on regarde du côté des autres services policiers mobilisés dans la lutte antiterroriste, on va trouver par exemple également la SAT, placée au sein de la Brigade criminelle de la Préfecture de police et la DNAT ?

Louis Caprioli

La SAT a été créée parce que la Brigade criminelle, qui travaille sur les très grosses affaires, avait besoin d'une expertise dans le domaine de l'antiterrorisme. Elle s'est occupée d'*Action Directe*, des terroristes corses et basques et aussi de tous les attentats commis par les terroristes internationaux en région parisienne.

Jean-Pierre Pochon

Par exemple, en mars 1980 c'est avec la SAT que les RG ont arrêté trente personnes du groupe *Action Directe*.

Louis Caprioli

La 6^e division de la Police judiciaire, a été transformée après les attentats de 1995 en Division nationale antiterroriste; mon sentiment est qu'il s'agissait d'une décision interne sans réelle portée pratique car elle n'était pas fondée sur une expertise spécifique au niveau du terrorisme international.

Elle ne s'impose pas comme organe centralisateur de la lutte antiterroriste ?

Jean-Pierre Pochon

Tout à fait. Le problème, c'est que la DNAT s'est retrouvée tellement accaparée par les problèmes franco-français de terrorisme indépendantiste qu'elle n'a jamais eu les moyens d'exercer une activité «autonome» dans ce domaine, et notamment d'agir en ligne directe sur le terrorisme international. Par exemple, au cours des opérations conjointes avec la DST et les RG au milieu des années 1990, la DNAT est seulement intervenue en complément, au niveau de la procédure.

Et l'UCLAT, l'Unité officielle de coordination de la lutte antiterroriste ?

Louis Caprioli

Il s'agit selon moi d'un organisme qui doit exister en tant que tel, le directeur général de la Police a besoin de ce type de structure à ses côtés. Le problème, encore une fois, est d'ordre organisationnel. L'UCLAT a été créée en 1984, avec une originalité concernant la position hiérarchique de son responsable, rattaché au directeur général; c'est un policier, contrôleur général, alors que certains de ses interlocuteurs officiels sont des directeurs – deux préfets, l'un à la surveillance du territoire, l'autre à la Direction centrale des renseignements généraux. En d'autres termes, le chef de l'UCLAT ne peut pas aujourd'hui jouer le rôle d'animateur, qui échoit par conséquent au directeur général ou au directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur. De plus, le chef de l'UCLAT n'a aucune « légitimité » dans le cadre des enquêtes judiciaires, il n'a pas la qualité d'OPJ et n'est pas saisi par les magistrats.

Jean-Pierre Pochon

Par ailleurs, il me semble que l'idée de confier l'UCLAT à un homme de la PJ peut être remise en cause. Si le ministre veut créer un Conseil du renseignement intérieur, c'est qu'il a créé les limites de cette structure dans son fonctionnement actuel, essentiellement judiciaire, alors même qu'il faudrait y intégrer une dimension de renseignement, éventuellement dans le cadre d'une structure bicéphale. Cela étant, il ne faut pas oublier que les services entendent conserver leurs prérogatives et qu'ils sont très réticents à évoquer leurs problèmes opérationnels. Même si la réforme est incontournable, il s'agit là d'un problème culturel qu'on ne peut occulter.

S'agissant de la culture professionnelle du renseignement, on établit souvent une comparaison entre la France, voire l'Espagne d'un côté, et le monde anglo-saxon, notamment les États-Unis, de l'autre. À la lumière de votre expérience, existe-t-il une spécificité française, et si oui laquelle ? Le travail sur l'humain, sur la surveillance ?

169

Louis Caprioli

Tout d'abord, on ne peut pas dire : « Les Anglo-Saxons sont comme ceci, les Français comme cela. » En réalité, les Britanniques sont très performants dans le domaine du renseignement, parce que celui-ci est pris en compte depuis très longtemps par les autorités dans le cadre de leur lutte contre le terrorisme de l'IRA, qui mobilise des moyens humains et techniques considérables. Concernant les États-Unis, c'est différent : comme le dit Jean-Pierre Pochon, il y a un avant et un après 1989. Au lendemain de la chute du Mur, le gouvernement américain a imposé de sévères coupes dans les services, peu concerné qu'il était par le terrorisme international.

Jean-Pierre Pochon

Les États-Unis y voyaient alors une sorte d'appendice de la guerre civile algérienne – donc une affaire franco-française.

Louis Caprioli

Ils pensaient que l'Algérie allait basculer et que le FIS allait prendre le pouvoir, tout en soulignant que cela ne les concernait pas, comme d'ailleurs nombre de pays européens. À leurs yeux, le terrorisme du GIA en France s'inscrivait dans une logique anticolonialiste.

C'était une erreur d'interprétation ?**Louis Caprioli**

Tout à fait. Ce qui s'est passé, au début des années 1990 est révélateur de cet état d'esprit en Europe. À l'époque, les différents gouvernements français ont pris des mesures pour éloigner les membres du FIS désireux d'entrer et de s'établir sur le territoire dans le cadre de ce qu'ils appelaient le para-associatif et la Fraternité algérienne en France. Au final, où retrouve-t-on les cadres de l'islamisme en Europe ? Au Royaume-Uni, en Allemagne et, suite à l'interruption du processus électoral en Algérie (janvier 1992), partout en Europe. Bien que certains aient pu transiter par la France, on peut se demander si nos voisins ont eu, aussi tôt, la même vigilance face à l'émergence de cette menace.

Jean-Pierre Pochon

En France, comme nous l'avons vu, le terrorisme international avait déjà une longue histoire, ce qui n'était pas le cas par exemple en Grande-Bretagne. Si la culture du renseignement y est beaucoup plus développée que chez nous aux plans politique et social, il n'en demeure pas moins qu'en matière de lutte antiterroriste, l'islamisme radical n'a pas fait l'objet d'un même suivi rigoureux, et ce pour deux raisons essentielles : d'une part, concentrés qu'ils étaient sur le problème domestique de l'IRA, les Britanniques ne voulaient pas ouvrir un deuxième front ; d'autre part, tout comme les Américains, ils ont toujours considéré le problème comme concernant principalement la France. Dans cette configuration, l'apport des services français, confrontés aux vagues d'attentats du milieu des années 1990, c'est d'avoir anticipé la transition d'un terrorisme directement lié au conflit algérien à une vision beaucoup plus internationaliste,

notamment à travers les filières afghanes, que nous avons commencé à suivre à ce moment-là.

Louis Caprioli

Le tournant dans la lutte contre le terrorisme islamiste et surtout dans la stratégie de prévention a lieu en novembre 1995, peu de temps après le démantèlement du réseau Kelkal à Paris et à Lille. Bien que les risques d'attentats aient été connus à partir du début de l'année 1995, aucun service ne disposait de renseignements opérationnels sur ces réseaux. Aussi, pour ne plus être confrontée à cette situation et pour anticiper la menace, la DST rédige un rapport qui est adressé au parquet de Paris en vue de l'ouverture d'une enquête judiciaire sur les filières d'individus se rendant en Afghanistan pour y suivre une formation terroriste. Ce rapport sera l'instrument-clé de notre service, au cours des années suivantes, dans son travail de renseignement, d'identification des réseaux et des «Afghans», comme dans son travail de neutralisation judiciaire des réseaux. Je dois préciser que la recherche de renseignements et le traitement de sources humaines ont toujours constitué pour le service la priorité permettant les démantèlements judiciaires des structures terroristes.

Jean-Pierre Pochon

L'internationalisation des réseaux, le rôle croissant de l'Afghanistan des Talibans, ce sont des paramètres que bien d'autres services n'ont pas voulu «accepter» ou auxquels ils n'ont pas cru, un déni de réalité qui a rendu possible les attentats du 11 septembre.

Les services espagnols ont-ils participé de cet aveuglement?

Louis Caprioli

Non, ils s'intéressent au terrorisme islamiste depuis longtemps. En 1997 et 1998, on a assisté en Espagne à de nombreuses neutralisations de réseaux du GIA et du GSPC qui n'ont pas été médiatisées car on n'a saisi ni armes ni explosifs – ce n'était pas assez «spectaculaire». Quand il y a des saisies de ce type de matériel, le dossier est

bouclé; quand ce n'est pas le cas, tout doit avoir été préparé dans le cadre du renseignement et de l'enquête judiciaire, dans le but de recueillir un maximum d'éléments à charge au moment de l'intégration. Si les poursuites ne peuvent s'appuyer sur des armes et des explosifs à savoir des preuves matérielles, c'est ce travail en amont au niveau des investigations judiciaires qui sera utilisé par le magistrat, avec les résultats des interrogatoires durant la garde à vue, pour la mise en examen et la demande d'incarcération. À la lumière des succès qui ont été remportés dans ce domaine, il est profondément injuste de prétendre que les services espagnols ne se sont pas intéressés au phénomène islamiste.

Pour revenir à la France, quelle est la nature de ce «modèle antiterroriste français»? Son efficacité? Ses lacunes?

Louis Caprioli

Ce qu'il faut bien voir en premier lieu, c'est que l'antiterrorisme français s'est construit en réponse à une menace objective, à savoir les attentats dont nous avons été victimes au cours des trente dernières années.

Jean-Pierre Pochon

C'est un processus empirique et pragmatique.

Louis Caprioli

Par exemple, pour le démantèlement du gang de Roubaix en mars 1996, il a été traité par des magistrats non spécialisés, comme s'il s'agissait d'une affaire de droit commun, mais parallèlement un important travail de mise à jour des connexions internationales a été réalisé en étroite collaboration entre les différents acteurs: le parquet de Paris et le juge d'instruction M. Bruguière, mais aussi la DNAT, responsable des interpellations en France dans le cadre de la commission rogatoire, et la DST, chargée du volet international de l'enquête, notamment au Canada, en Turquie, et aux États-Unis.

De même, lorsqu'il est apparu en 1999 que la Tchétchénie était devenue le berceau de nouveaux réseaux islamistes, la DST a immédiatement commencé à travailler

sur leurs filières en Europe et au Moyen-Orient en « traitant » des sources humaines et en décidant d'exploiter judiciairement ces renseignements transmis au parquet de Paris, qui décidera d'ouvrir une information judiciaire, appelée « les filières tchétchènes ».

Jean-Pierre Pochon

Je ne sais pas si on peut légitimement parler d'un « modèle », mais il est clair qu'on a développé en France, de manière assez fine et intelligente, une analyse géopolitique du djihadisme mondial. Cela semble aujourd'hui une évidence dans le cas du conflit tchétchène, mais à l'époque ce n'était pas le cas.

Louis Caprioli

Les Britanniques y voyaient, au début, une guerre de libération, alors que nous leur disions : « Il y a des islamistes qui vont s'entraîner là-bas. » Sur ce point, il faut distinguer deux éléments : d'une part, la « légitimité » du combat indépendantiste des Tchétchènes, qu'il ne nous appartenait pas d'apprécier, d'autre part, le fait que des terroristes islamistes venus de France ou d'autres pays occidentaux recevaient une formation dans les camps d'entraînement situés dans les gorges de Pankissi en Géorgie où ils retrouvaient des combattants islamistes tchétchènes et des membres d'Al-Qaïda, avant de revenir en Europe, où ils allaient constituer une menace qu'il nous faudrait traiter. Les arrestations réalisées par la suite ont démontré la réalité de ce danger terroriste.

Jean-Pierre Pochon

Pour revenir à cette notion de modèle, je pense que l'empirisme qui a présidé utilement à la fabrication de notre arsenal antiterroriste ne doit pas nous conduire à occulter un certain nombre de questions d'ordre structurel. Malgré toutes les objections soulevées par la réorganisation de leurs services et la création du *Department of Homeland Security*, les États-Unis ont su s'interroger, se remettre en cause, tandis que nous avons une certaine tendance à invoquer « l'efficacité » de notre dispositif pour éviter le débat sur sa nécessaire adaptation. En d'autres

te rmes, je suis de ceux qui pensent que la France n'a pas tiré toutes les leçons du 11 septembre, notamment en termes de réorganisation des services. À l'arrivée, on continue à s'appuyer sur l'existant, que je qualifierais de correct, mais insuffisant. De plus, chez les juges comme dans les services, on a observé un approfondissement de la connaissance du phénomène terroriste. Reste le problème des relations entre ces deux acteurs, que j'estime insuffisamment institutionnalisées et encore trop empiriques. À l'avenir, elles devront être davantage structurées, tout en conservant leur souplesse, qui est l'un des grands atouts de notre dispositif antiterroriste.

Louis Caprioli

C'est sous cet angle qu'il faut considérer la réflexion lancée par le nouveau ministre de l'Intérieur en vue de créer un Conseil du renseignement intérieur, distinct de l'UCLAT, et qui regroupera les RG, la DST, le SCTIP, la gendarmerie, autant de services amenés à échanger leurs informations. De manière générale, je partage totalement l'avis de Jean-Pierre Pochon concernant l'impératif de toujours aller de l'avant, même s'il est parfois pénible de réformer les structures. Dans la lutte antiterroriste, on ne saurait se reposer sur ses lauriers.

Jean-Pierre Pochon

Au fond, ce qui fait l'efficacité des services, c'est leur faculté d'adaptation. Il ne faut jamais se dire que l'on constitue un modèle ou que l'on est parfait.

Louis Caprioli

D'autant que chaque pays a ses particularismes. L'approche la plus globale que l'on puisse avoir dans les pays démocratiques est réalisée par une relation confiante entre les services spécialisés et le judiciaire.

C'est une voie qu'il conviendrait d'explorer davantage ?

Louis Caprioli

L'essentiel, c'est de travailler par thème. La lutte contre le terrorisme est un ensemble qu'il faut approcher dans sa

globalité, sans se disperser entre différentes entités. Il faudrait désigner un service leader et s'inspirer de ce qui marche actuellement dans la lutte contre les réseaux de la mouvance d'Al-Qaïda.

Jean-Pierre Pochon

Dans ce domaine comme dans d'autres, on progresse sur un mode réactif : jusqu'à présent, rares sont les cas où les réformes structurelles ont devancé les événements. On s'adapte, mais on n'anticipe guère, ou plutôt on anticipe par adaptation.

Dans ce cadre, le travail de recueil et d'analyse du renseignement social interne est crucial ?

Jean-Pierre Pochon

Par leur présence sur le territoire et la surveillance qu'ils exercent sur les communautés étrangères « à risques », les RG jouent un rôle capital, que les États-Unis envisagent d'ailleurs de confier sous une certaine forme au FBI dans le cadre du *Homeland Security Act* et du *Patriot Act* bien que ni son histoire ni ses compétences ne l'y prédestinent. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que les renseignements généraux constituent une spécificité française dont l'atout essentiel réside dans cette capacité de suivi global des activités à risques, que je ne juge pas du tout antidémocratique. Dans une société ouverte, à quoi servent les services de Renseignement, sinon à assurer le suivi de certaines menaces ? L'expérience récente des États-Unis montre qu'il s'agit d'une nécessité.

Cette spécificité française, on la retrouve dans le double statut de la DST, judiciaire et renseignement, comme dans le maillage territorial qu'assurent les directions départementales des RG ?

Jean-Pierre Pochon

La couverture géographique, la présence sur le terrain, ce sont des éléments importants mais la capacité d'analyse demeure essentielle : en France, on recueille les informations

au plan local avant de les traiter dans le cadre d'un système centralisé. Il s'agit en quelque sorte d'un *Homeland Security Department* informel.

Louis Caprioli

Sur nombre de dossiers, par exemple l'affaire Djamel Beghal et les « filières des campeurs », la DST collabore avec les RG. Le dispositif est très complémentaire : d'un côté, il y a un service, la DST, qui dispose des instruments judiciaires pour procéder aux arrestations, qui maîtrise aussi le traitement de sources et le travail avec les services étrangers, de l'autre, les Renseignements généraux qui ont la connaissance du tissu étranger en France, fruit d'une surveillance continue. Bien sûr, ce travail en binôme se trouve grandement facilité par la culture de renseignement et de l'exploitation sur le plan judiciaire des renseignements qui existe à la DST.

Que recouvre ce terme de « surveillance » ? S'agit-il de fichages, de suivis quotidiens, de l'observation continue de sites ?

Louis Caprioli

Surveiller une population localement demande simplement des informateurs répartis en vue de quadriller son périmètre d'évolution. Pour un objectif plus sensible, on développera une enquête de renseignement à base d'infiltration de sources humaines, de surveillances physiques, techniques...

Jean-Pierre Pochon

C'est lorsqu'on recueille certains indices jugés comme des motifs d'inquiétude, qu'on entre dans une phase clandestine et opérationnelle. Avant cela, le travail quotidien des RG, s'il se caractérise par une grande discréetion, s'effectue de façon quasiment ouverte, à travers des contacts avec les acteurs de terrain, par exemple les responsables des mosquées et des associations. Ce sont ces échanges qui permettent de prendre la température au sein d'une communauté, et de mettre en exergue les éléments à risques.

L'agent de renseignement se présente-t-il comme tel, sans couverture ?

Jean-Pierre Pochon

Bien sûr. Toute son intelligence, toute sa qualité professionnelle, dans ce cadre, consistent à établir par la parole un rapport de confiance qui permettra de saisir un certain nombre de données susceptibles d'attirer notre attention sur tel ou tel problème – par exemple si un imam tient des prêches particulièrement revendicatifs ou antisémites. Le cas échéant, un dispositif beaucoup plus incisif est mis en place dans le but de vérifier la réalité de ce qui est dit, après quoi il peut y avoir une convocation à la PJ, éventuellement suivie d'une expulsion si l'intéressé est de nationalité étrangère. Qu'il s'agisse de surveillance ou d'interceptions de sécurité, tout cela est autorisé et délimité par la loi et, contrairement à ce que certains veulent penser, il ne s'agit absolument pas d'un travail de barbouze.

177

Ce travail de maillage, d'écoute, de surveillance que les RG réalisent traditionnellement dans les réseaux sociaux locaux vous semble-t-il adapté à d'autres pays ?

Jean-Pierre Pochon

Il faut rappeler un élément déjà évoqué : pendant la guerre d'Algérie, la DST a travaillé contre l'OAS et contre le FLN avec les RG. Toute la différence doit être perçue à la lumière de cette expérience que nous avons. Objectivement, l'histoire de France est marquée par un certain nombre de paramètres qui continuent à influer aujourd'hui : un passé colonial, des attentats graves, une diaspora, et d'importantes communautés, notamment musulmane. Le discours des responsables de la lutte antiterroriste, à quelque niveau que ce soit, a toujours été : « Le travail sur l'islamisme radical n'a rien à voir avec l'islam en tant que religion. C'est un combat contre un fascisme, un totalitarisme qui lui sont totalement étrangers. » Si les islamistes représentent une infime minorité des musulmans, force est cependant de constater que leurs terreaux de prédilection, ce sont les lieux de production de l'islam et la communauté arabo-musulmane. Dans ces conditions, il incombe aux services de distinguer

scrupuleusement les hommes et les femmes qui sont sur notre territoire pour pratiquer une religion tout à fait normalement, et les individus qui l'instrumentalisent dans le cadre d'activités terroristes.

Louis Caprioli

Certainement. Le problème pour les anglo-saxons, c'est que chez eux le suivi des communautés religieuses a longtemps été inexistant, le travail sur le milieu religieux demeurait extrêmement délicat, impensable et illégal. N'oublions pas qu'aux États-Unis, le président prête serment sur la Bible.

Voulez-vous dire que l'approche purement géostratégique des États-Unis concernant le monde arabo-musulman, notamment le fameux projet de démocratisation régionale baptisé « *Great Middle East* » par les néo-conservateurs, est inadaptée ?

Louis Caprioli

Oui, car la menace islamiste s'est diffusée aussi à partir de l'Occident, comme en témoignent la propagande écrite, les prêches radicaux qui sont apparus dans le « Londonistan » au cours des années 1990, où l'on trouve notamment les justifications des massacres par le GIA de populations civiles en Algérie et des attentats contre la France en 1995. À peu près tous les terroristes arrêtés en France au cours de ces dernières années ont été « contaminés » par des prédicateurs installés au Royaume-Uni. En l'absence de législation, les Britanniques ont longtemps été impuissants face à ce prosélytisme, sur lequel ils pouvaient seulement travailler en termes de renseignement mais sans possibilité de neutralisation. La situation a changé avec la nouvelle législation antiterroriste, et plusieurs activistes, comme le tristement célèbre Abou Koutaïd, sont aujourd'hui en prison sans avoir fait l'objet de procédures judiciaires.

Jean-Pierre Pochon

Cette loi, c'est le produit d'une culture différente de celle de la Grande-Bretagne. Il a fallu rien moins que le

11 septembre pour que les autorités britanniques se décident à agir et prennent le risque de limiter les libertés individuelles des islamistes radicaux. Du fait de la tradition du *Freedom of Speech* et d'une tolérance sociale plus forte vis-à-vis du communautarisme, cela n'a pas été sans soulever de nombreuses protestations, qui peuvent paraître surprenantes vues de France. Lorsque les RG ont commencé à surveiller les sectes, rappelons-nous que l'administration américaine a fait savoir au gouvernement français qu'il n'avait pas à s'occuper du fait religieux. Quel que soit leur objet, ces divergences renvoient à une culture et une histoire qu'il n'est pas toujours facile d'occulter, même dans le cadre de la lutte antiterroriste.

■ Propos recueillis le 8 juillet 2004 à l'INHESI

Les fondamentaux de la sécurité

Contrôle de la criminalité et ordre social *

181

Présentation par Jean-Paul BRODEUR

R E P È R E S

David Garland, dont aucun des travaux n'a encore été traduit en français, est l'une des voix les plus écoutées dans le monde de la justice pénale anglo-saxonne. Il n'est pas étranger à la pensée française, ayant homologué à de nombreuses reprises l'influence de Michel Foucault sur ses travaux. Il compte en outre Loïc Wacquant parmi ses collaborateurs, qui a rédigé l'un des chapitres

d'un ouvrage sur l'incarcération de masse, dont Garland était le directeur de publication (Garland, 2001). Un des traits distinctifs des travaux de Garland est qu'ils constituent une œuvre, marquée par sa cohérence. Le premier livre de David Garland - *Punishment and Welfare* (Châtiment et assistance sociale; 1985) - rend compte de la transition des stratégies pénales britanniques au début du xx^e siècle. On est alors

•••• (*) Le texte est la traduction de «Crime control and social order», ch.8, p.193-205, in GARLAND (D.), 2001, *The Culture of Control Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press.

passé d'une pénologie victorienne répressive (1865-1895), axée sur le contrôle de la criminalité, à une pénologie moderne, plus humaine et fondée sur la réinsertion sociale du délinquant (1865-1914). Cette polarité entre une pénologie du châtiment et de la mise à l'écart qui s'autorise de la culpabilité individuelle des contrevenants, et une pénologie de la solidarité sociale qui n'arrache pas le délinquant au réseau des circonstances de sa vie, a valeur exemplaire dans l'œuvre de Garland. Son premier livre fut consacré à examiner le passage de la première vers la seconde; son dernier livre, dont nous publions la conclusion, s'efforce de nous expliquer comment nous avons fait retour de la seconde vers une nouvelle version, la première, maintenant intégrée à la structure de la modernité tardive¹. Le but de cette présentation n'est pas de résumer un texte serré qui présente la synthèse des résultats de la démarche poursuivie dans les sept chapitres précédents du livre. Nous ferons plutôt état de quatre thèses qui nous semblent fournir le cadre dans lequel s'inscrivent les conclusions de David Garland.

1. La première de ces thèses est celle de la rétroaction des stratégies pénales mises en place dans notre modernité tardive (dernières décennies du xx^e siècle). Garland nous explique de première façon comment l'amplification des peines constitue un geste d'adaptation à des évolutions plus larges et de nature très variée, caractéristiques de la modernité tardive. De façon plus profonde, cependant, il insiste sur le pouvoir autonome de cette nouvelle pénologie de modifier par choc en retour les

facteurs plus globaux qui l'ont eux-mêmes déterminée. Cette boucle de rétroaction fait l'objet d'une partie importante des conclusions tirées dans le texte qui suit.

2. La seconde des thèses, qui fonctionne au vrai davantage comme un présupposé que comme une affirmation théétique est celle de l'effondrement de la solidarité qui maintenait auparavant un lien, quelque précaire qu'il fût, entre les contrevenants et le reste du corps social. Cette rupture du lien entre « nous » et « les autres » neutralise par principe toute tentative pour ramener au sein du corps social ceux qui en ont été détachés et qui ne sont désormais plus joignables.
3. L'argumentaire qui sous-tend tout le livre dévoile la solution cynique qui a été progressivement apportée par la modernité tardive à l'antinomie de la liberté et du contrôle. D'une part, tout un faisceau de tendances, qui s'étagent de la déréglementation de l'économie à l'hédonisme des mœurs, paraît engendrer un besoin toujours croissant de liberté (qui se déréalise le plus souvent dans une libéralisation des pratiques autrefois normées par un souci du bien public). D'autre part, un second ensemble de facteurs, parmi lesquels se trouve au premier chef l'insécurité résultant de la faillite de l'État à remplir ses promesses, provoque un appel d'ordre qui s'exprime de façon de plus en plus stridente. Comme réconcilier ces deux demandes qui se contredisent ? C'est tout simple : il suffit de leur apporter une réponse discriminatoire qui permettra de les satisfaire en même temps. La solution opère par une mise en réserve des

•••• (1) On ne peut malheureusement expliciter la difficile notion de « modernité tardive », qui est partie prenante dans un débat où l'on se demande si l'époque actuelle est en rupture avec la modernité et constitue une postmodernité, ou si elle est au contraire une radicalisation pathogène des traits de la modernité – une « haute modernité » (*high modernity*) ou « modernité tardive » (*late modernity*). Pour ce débat, voir les ouvrages du sociologue britannique, GIDDENS (A.), 1990, *The Consequences of Modernity*, Oxford, Blackwell ; GIDDENS (A.), 1991, *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford CA, Stanford University Press.

deux termes de la contradiction, qui les assigne à des registres dissociés. On canalisera donc la libéralisation vers les plus nantis, dont le pouvoir d'achat est garant de licence et on aiguillera le contrôle vers les plus pauvres et les plus désorientés, dont le dénuement est censé mettre à risque ceux qui sont chaudement vêtus. Dans cet espace social fractionné, liberté et contrôle ne s'opposent plus mais se présupposent réciproquement: l'anomie des uns est conditionnée par l'aliénation des autres.

4. La «nouvelle cage de fer» dont parle Garland à la fin du texte est idéologiquement verrouillée par l'affirmation du tout punitif. Le précédent paradigme pénal qui reconnaissait en principe la légitimité de l'exigence d'une réinsertion sociale des condamnés fondait cette reconnaissance sur l'admission que le comportement était en partie déterminé par des facteurs structurels qui atténuait la culpabilité individuelle des délinquants. Les prémisses de la pénologie répressive de la modernité tardive ont la forme d'un ciseau dont les lames se referment pour produire un seul résultat: la coupure. La tendance la plus affirmée de cette pénologie vise à disqualifier l'action sur le comportement délinquant des facteurs qui débordent le choix individuel, conçu comme un produit de la raison. Cette perspective a pour résultat d'augmenter la responsabilité du délinquant, seule mise en cause, et, dans cette mesure, de justifier qu'on le punisse de façon plus rigoureuse. Il arrive toute fois que cette pénologie reconnaît l'influence de déterminismes qui dépassent les choix individuels, tels que l'appartenance

à un groupe spécifique (ethnique, religieux, économiquement dépendant, etc.). Toutefois, loin de réduire la menace que représente un individu, sa mise à l'écart dans un groupe à part la redouble: ce groupe étant défini par son insensibilité aux valeurs dominantes, son caractère étranger est interprété comme le signe le plus probant de sa dangerosité. On actionne alors la seconde branche du ciseau, la lame de l'exclusion venant croiser celle de la punition. Toutes les trajectoires déviantes, tant individuelles que sociales, aboutissent dorénavant au tout punitif.

Garland ne fait pas mystère que son étude a porté sur les États-Unis et la Grande-Bretagne. Il faut donc évaluer dans quelle mesure ses analyses peuvent être transposées ailleurs. Certains de ses aperçus s'appliquent sans difficulté à la France. Par exemple, il affirme que dans la conjoncture actuelle, les personnes reconnues coupables d'agression sexuelle sont parmi les délinquants qui font l'objet des sanctions les plus sévères (cf. *infra* p. 9, deuxième colonne seizième ligne). On sait à cet égard qu'une condamnation pour agression sexuelle est la première des causes de l'incarcération des personnes reconnues coupables d'un crime en France.

Cette question de la possibilité de transposer les analyses de Garland est toutefois plus large et elle fait depuis la publication récente (2004) d'un ouvrage important de Michael Tonry – *Thinking about Crime* (réfléchir sur le crime) – l'objet d'un débat qui s'annonce passionnant². Tonry objecte à Garland que la croissance des taux d'incarcération a été cinq fois plus élevée

•••• (2) David Garland a écrit un texte qui est maintenant sous presse et qui contient des éléments de réponse à la critique de Tonry, bien que ce texte ne soit pas explicitement une réponse à celui-ci. Voir GARLAND (D.) 2004, (sous presse), « Beyond the Culture of Control », in MATRAVERS (M.) (ed.), *Managing Modernity: Politics and the Culture of Control*, London, Routledge.

aux États-Unis (+400 %) qu'en Grande-Bretagne (+80 %) entre 1970 et 2002. Cette disproportion très considérable invaliderait toute tentative pour apporter la même explication à la montée de la répression pénale aux États-Unis et en Grande-Bretagne (TONRY (M.), 2004, p.26 et 51). L'enjeu important de ce débat est l'hypothétique unicité de la conjoncture américaine, qui interdirait que l'on puisse faire des extrapolations à partir d'analyses portant sur l'incarcération aux États-Unis. Les pénalistes se rangent en deux camps sur cette question. Pour beaucoup, qui, comme Garland, ne sont pas des Américains, les pays occidentaux sont engagés dans une dérive pénale qui mène inévitablement dans une impasse analogue à celle des États-Unis. Pour d'autres, parmi lesquels on compte de nombreux Américains, la situation états-unienne est une aberration à si grande échelle qu'elle ne saurait se répliquer ailleurs.

Il va de soi que nous ne prendrons pas partie dans ce débat complexe. Au terme de cette présentation, nous ne soulèverons qu'une

question. L'évolution des stratégies pénales s'est accélérée considérablement depuis les attentats du 11 septembre 2001 contre diverses cibles situées aux États-Unis. Cette évolution a été particulièrement sensible aux États-Unis et en Grande-Bretagne, engagés dans une guerre dévorante contre le terrorisme et ses spectres paniquants. Quelles seront les conséquences des lois policières qui, comme l'ensemble des dispositions qui résultent de la loi USA Patriot, tronquent les libertés civiles? Cette question met en jeu un grand nombre de facteurs et il est difficile d'y répondre maintenant. On peut toutefois se hasarder à affirmer que les développements qui se sont produits depuis septembre 2001 sont de nature à renforcer la nouvelle cage de fer dénoncée par Garland. La réinvention du prisonnier politique tient le pari de créer des colonies pénitentiaires aux confins de la marge, où les « combattants illégaux », exclus parmi les exclus, vivent en suspension dans une zone de vulnérabilité radicale où tant les droits des détenus de droit commun que ceux des prisonniers de guerre ne leur sont pas reconnus.

BIBLIOGRAPHIE

- GARLAND (D.), 2001, *Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences*, London, Sage Publications.
- GARLAND (D.), 1985, *Punishment and Welfare. A history of penal strategies*, Aldershot, Gower.
- TONRY (M.), 2004, *Thinking about Crime. Sense and Sensibility in American Penal Culture*, Oxford, Oxford University Press.

Les fondamentaux de la sécurité

Contrôle de la criminalité et ordre social

185

R E P È R E S

Par David GARLAND

L'aspect d'ensemble privée, de la prévention de la criminalité, de la théorie criminologique ou encore du traitement des victimes, etc. – en les considérant comme des manifestations, reliées entre elles, d'un champ social en pleine restructuration. J'ai tenté de démontrer comment les champs du contrôle de la criminalité et de la justice pénale ont été touchés par les modifications de l'organisation sociale des sociétés dans lesquelles ils opèrent, par les problèmes spécifiques liés à

du contrôle de la criminalité, tel qu'il s'est constitué aux États-Unis et en Grande-Bretagne à la fin du xx^e siècle, a surpris tous les experts, défiant toutes les prévisions historiques. J'ai soutenu au cours de cet ouvrage que l'on pouvait mieux comprendre ces évolutions – au sein de la police, de la détermination des sanctions, du châtiment, des punitions, des politiques ou de la philosophie pénales, de la sécurité

l'ordre social qui caractérisent cette forme d'organisation sociale ainsi que par les réponses politiques, culturelles et criminologiques apportées à ces problèmes. En conclusion, j'établirai en quoi mon explication pose certaines questions qui ne l'ont toujours pas été, et je m'attache à préciser certaines des conséquences qui s'ensuivraient si mon interprétation se révélait correcte.

La situation présente de la justice pénale et du contrôle de la criminalité n'est pas née, du moins pas seulement, d'une hausse des taux de criminalité ou d'une perte de confiance dans une approche de la délinquance modelée sur le travail social. Ces manifestations apparaissent plutôt comme des causes contingentes et non des processus fondamentaux ayant présidé à la construction de la situation présente. Cette dernière résulte d'un ensemble d'adaptations aux conditions culturelles et criminologiques définissant notre époque de «modernité tardive», ces conditions comprenant de nouveaux problèmes liés à la criminalité et à l'insécurité ainsi que des attitudes nouvelles vis-à-vis de l'État-providence. Toutefois, ces réponses adaptatives ne se situent pas en dehors du processus politique et ne s'inscrivent pas non plus dans un vide culturel et politique. Bien au contraire, elles sont profondément marquées par cette formation culturelle que j'ai nommée «complexe criminel» [au sens du «complexe militaro-industriel auquel se réfère le président Eisenhower», *n.d.t.*], par les politiques réactionnaires prédominantes en Grande-Bretagne et aux États-Unis au

cours des vingt dernières années et par les nouvelles relations sociales construites autour des structures changeantes du travail, de la protection sociale et des échanges commerciaux dans ces deux sociétés parvenues au stade de la modernité tardive.

Dans les années 1980 et 1990, ces relations sociales s'articulaient autour d'une culture politique tout à fait différente de celle qui prévalait aux beaux jours de l'État-providence. Cette culture se présentait, à tout le moins au niveau de ses priorités, comme privilégiant l'exclusion au détriment de la solidarité, plus engagée dans le contrôle social que dans les services sociaux et plus sensible aux libertés privées du marché qu'aux libertés publiques attachées à la citoyenneté universelle. Les institutions chargées de la justice pénale et du contrôle de la criminalité ont basculé dans cette même direction générale. Elles ont procédé à des ajustements de politiques, de pratiques et de modes de représentation afin de reprendre à leur compte les objectifs sociaux et les thèmes culturels aujourd'hui dominants dans le domaine politique.

Les politiques et pratiques spécifiques qui ont vu le jour sont autant d'adaptations au nouveau contexte dans lequel s'inscrit aujourd'hui le contrôle de la criminalité et aux ramifications pratiques issues de ce contexte. Comme nous l'avons vu, ces nouvelles pratiques apparaissent dans un premier temps sous la forme de solutions locales, apportées aux problèmes rencontrés par des individus ou des organisations dans l'accomplissement de leurs routines

quotidiennes. Mais l'effet de masse impulse un processus d'adaptation institutionnelle auquel le champ tout entier du contrôle de la criminalité s'ajuste dans son orientation et son fonctionnement. Considérés dans leur ensemble, les ajustements sont d'ordre structurel et concernent la relation entre le contrôle de la criminalité et l'ordre social. Peu à peu, nos pratiques en matière de contrôle de la criminalité ont dû s'adapter à une économie de plus en plus précarisante, marginalisant des couches importantes de la population ; à une culture hédoniste de consommation où des libertés individuelles étendues se combinent à des contrôles sociétaux moins stricts ; à un ordre moral pluraliste qui s'efforce d'instaurer des relations de confiance entre des étrangers ayant peu de choses en commun ; à un État « souverain » de moins en moins capable de réguler une société composée de citoyens individués et de groupes sociaux différenciés ; et, enfin, à des taux de criminalité dont la croissance est chronique et qui ont pour vis-à-vis des niveaux faibles de cohésion familiale et de solidarité communautaire. Le risque et l'insécurité qui caractérisent les relations sociales et économiques actuelles tissent la toile de fond sur laquelle se profilent un souci du crime qui se manifeste avec une vigueur et une amplitude nouvelles et l'urgence concomitante de réinventer la ségrégation, de fortifier et d'exclure. C'est sur ce fond que s'appuient toutes

nos tentatives obsessionnelles pour suivre à la trace les individus à risques, pour isoler les populations dangereuses et pour imposer des mesures de prévention situationnelle dans une conjoncture caractérisée par ailleurs par son ouverture et sa fluidité. Risque et insécurité sont enfin à la source de l'angoisse profonde qui s'exprime aujourd'hui dans une culture hantée par la criminalité, dans la marchandisation de la sécurité et dans la gestion de l'environnement bâti, dont le fractionnement a pour fin des espaces fortifiés qui séparent les gens.

J'ai décrit comment les évolutions récentes en matière de contrôle de la criminalité étaient adaptées à l'univers de la modernité tardive et avaient aussi répondu à ses valeurs politiques et culturelles. Mais ces évolutions, à leur tour, jouent leur propre rôle dans la *création* de ce monde et elles contribuent à la constitution du sens de la modernité tardive. Aujourd'hui, le contrôle de la criminalité représente plus qu'une simple gestion des problèmes de criminalité et d'insécurité. Il institutionnalise un ensemble de réponses à ces problèmes, qui sont elles-mêmes porteuses de conséquences au niveau social. En Amérique comme en Grande-Bretagne, la « modernité tardive » est aujourd'hui vécue – non seulement par les délinquants mais bien par nous tous – telle que la définissent les institutions chargées du maintien de l'ordre, des sanctions et de la prévention¹.

•••• (1) Concernant les conséquences culturelles de l'utilisation par les États-Unis de l'incarcération à grande échelle et de la peine de mort, cf. GARLAND (D.) (ed.), 2001, *Mass Imprisonment*, Londres, Sage ; SARAT (A.) (ed.), 1998, *The Killing State*, New York, Oxford University Press.

188

Ce désir de sécurité, d'ordre, de contrôle, de gestion du risque, voire démaîtrise du hasard est bien évidemment présent, de manière sous-jacente, dans toute culture. Mais ce thème est devenu prédominant en Amérique et en Grande-Bretagne ces dernières décennies, ce qui n'est pas sans conséquences immédiates pour les personnes soumises à ses impératifs de répression mais aussi pour nous tous, qui en subissons les effets de manière plus diffuse et plus corrosive². Contrôles de l'espace, contrôles de situation, de gestion, de systèmes, contrôles sociaux ou encore autocontrôles, nous voyons s'imposer peu à peu dans chaque domaine de la vie sociale des politiques toujours plus poussées de réglementation, d'inspection et de contrôle, avec pour conséquence une culture civique de moins en moins capable de tolérance et d'intégration, de moins en moins encline à la confiance³. Ainsi, après un long processus de développement des libertés individuelles et de relâchement des contraintes sociales et culturelles, l'accent est de nouveau mis sur le contrôle dans tous les secteurs de la vie sociale, à une notable exception près : l'économie, un domaine déréglementé qui engendre chaque jour son lot de risques majeurs sans que personne ne s'en étonne guère plus.

La montée en puissance de ce thème culturel dominant se pose comme une réaction, un retour en arrière, chronique de la mort annoncée de toute une série

d'évolutions historiques successives. Les années 1950, 1960 et 1970 ont vu de rapides évolutions économiques et sociales, mettant en pièce les structures familiales et communautaires, alors même que les individus et les groupes sociaux jouissaient de libertés nouvelles, de modes de vie plus variés, et que le consommateur se voyait offrir un choix sans précédent. Cette première phase a peu à peu fait place à une vague d'angoisse liée à l'éclatement de la famille, au relâchement de la discipline institutionnelle ou à l'effondrement des normes informelles de modération comportementale. Durant les dernières décennies du xx^e siècle, la quête de la liberté s'est vue reléguer dans l'ombre inquiétante d'un sentiment nouveau de désordre auquel s'ajoutent des contrôles dangereusement inadaptés. Comme nous l'avons vu, les politiques réactionnaires ont su se saisir de cette inquiétude latente pour élaborer un discours vigoureux sur le déclin de la moralité, dans lequel la *criminalité* – avec, pêle-mêle, les cas de grossesse chez les adolescentes, les familles monoparentales, la dépendance à l'aide sociale ou la consommation de drogue – constitue le principal symptôme de ce malaise supposé. Ces velléités d'un retour à l'ordre ont conduit à renouveler l'arsenal de sanctions et contrôles de manière significative, avec cette particularité toutefois que ces nouvelles mesures visent des groupes sociaux particuliers

•••• (2) Cf. HIRST (P.), 2000, « Statism, pluralism and social control »; BAUMANN (Z.), 2000, « The social uses of Law and Order », tous deux dans l'ouvrage de GARLAND (D.), SPARKS (J. R.) (ed.), *Criminology and Social Theory*, Oxford, Oxford University Press.

(3) Voir l'essai très général sur les thèmes de l'inclusion et de l'exclusion de YOUNG (J.), 1999, *The exclusive society*, London, Sage.

au lieu d'être imposées à l'ensemble de la société. Les années 1980 et 1990 ont vu le retour des restrictions, la réactivation des contrôles, en somme, on a tenté de refermer la boîte de Pandore. Mais, en dépit de ces efforts, il s'est révélé impossible de revenir à la situation antérieure, celle d'un monde où les individus sont davantage tenus par les relations de voisinage, avec ses règles tacites, un travail régulier et des liens familiaux resserrés. En fait, les libertés individuelles qu'offrent les moeurs et les marchés de la modernité tardive sont désormais délimitées par une nouvelle structure de contrôle et d'exclusion visant les groupes les plus négativement touchés par la dynamique de l'évolution économique et sociale – pauvres vivant en milieu urbain, demandeurs d'aide sociale et minorités.

Convaincue de la nécessité de restaurer l'ordre, mais peu disposée à restreindre ses choix de consommateur ou à renoncer aux libertés individuelles, déterminée à restaurer sa propre sécurité sans pour autant payer plus d'impôts ou financer la sécurité des autres, scandalisée par des comportements individualistes révélateurs d'un égoïsme sans retenue mais partie prenante dans un système de marché qui reproduit cette même culture, la classe moyenne cherche anxieusement

à dépasser ses contradictions en organisant avec zèle le contrôle des pauvres et l'exclusion des marginaux⁴. Elle impose avant tout le contrôle des délinquants « dangereux » et de ces demandeurs d'aide sociale dont le comportement amène certains à penser qu'ils ne sont pas en mesure d'assumer les responsabilités liées à l'exercice de la liberté offerte par la modernité tardive. Les sanctions les plus sévères sont réservées aux personnes reconnues coupables de violences à l'égard d'enfants, de consommation illicite de drogue ou d'agressions sexuelles, c'est-à-dire précisément dans les domaines où les normes sociales et culturelles dominantes ont le plus changé et où l'ambiguïté, le sentiment de culpabilité sont les plus prégnants au sein de la classe moyenne.

Sanction et aide sociale dans la modernité tardive

La présente étude s'est concentrée sur les effets du changement des relations sociales et de la culture politique dans le domaine du contrôle de la criminalité. Ces mêmes effets

•••• (4) « D'après ce que l'on sait de l'opinion de la plupart des Américains, ces derniers souhaitent bénéficier des avantages d'une politique orthodoxe en matière communautaire s'agissant d'ordre social, mais ils ne souhaitent pas être contraints pour autant à renoncer à des libertés personnelles importantes. Ils déplorent la perte des valeurs familiales mais veulent conserver le divorce par consentement mutuel; ils souhaitent disposer de petits commerces agréables mais restent très attachés au bas prix et à leur libre choix de consommateurs », FUKUYAMA (F.), 1999, *The Great Disruption*, New York, Simon and Schuster, p. 90. F. Fukuyama s'appuie ici sur la démonstration empirique apportée par A. Wolfe en 1998 dans *One Nation, After All*, New York, Viking. Charles LEADBETTER effectue le même constat sur la société britannique contemporaine : « Nous souhaitons une société libre, multiforme et ouverte mais nous voulons également que cette société soit régie par les valeurs anciennes et traditionnelles de civilité, de politesse et de responsabilité », LEADBETTER (C.), 1996, *The Self-Policing Society*, Londres, Demos.

190

sont toutefois également perceptibles dans d'autres domaines de la politique économique et sociale et, avant tout, au niveau du traitement réservé aux plus démunis. Le discours politique et les mesures gouvernementales stigmatisent une fois de plus les pauvres, considérés comme indignes des libertés accordées à tous et traités comme tels. Leur indigence est dénoncée comme la conséquence d'un manque d'efforts supposé, de choix irresponsables, d'une culture différente et de l'attitude qu'ils choisissent d'adopter⁵. Dans un monde de plus en plus prospère depuis les années 1990, ces populations où l'indigence continue de sévir sont facilement considérées comme «différentes» et non plus seulement comme «défavorisées». À l'instar des délinquants récidivistes et des «criminels professionnels», elles sont vues, de façon commode, comme l'émanation d'une culture étrangère, issue d'une classe à part, un résidu regroupant les laissés-pour-compte incapables de suivre le rythme des évolutions technologiques à l'œuvre dans l'économie mondialisée et la société de l'information⁶. Les thèmes

dominants en matière de politique de criminalité – choix rationnel et structures de contrôle, méthodes de dissuasion et de découragement, normalité du crime, responsabilisation des personnes, menace représentée par le sous-prolétariat, échec d'un système trop indulgent – servent désormais également de base aux politiques liées à la pauvreté. Les programmes de «réforme de l'aide sociale» adoptés par les gouvernements (et par les partis d'opposition) des deux côtés de l'Atlantique, ainsi que les nouvelles politiques sociales auxquelles ils ont donné naissance, laissent clairement apparaître nombre d'hypothèses et d'objectifs identiques à ceux qui ont transformé la justice pénale.

Le début des années 1980 a vu les aides sociales se réduire sans discontinuer, même dans les périodes de hausse importante du nombre des demandeurs d'emploi⁷. Exigences accrues quant à l'ouverture des droits, en termes de durée d'emploi notamment, et restrictions disciplinaires ont permis de contourner le versement de l'aide sociale. Les notions de «choix» et

•••• (5) Cf. DEAN (H.), TAYLOR-GOODY (P.), 1992, *Dependency Culture*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf; KATZ (M.B.), 1989, *The Undeserving Poor: From the War on Welfare to the War on the Poor*, New York, Pantheon; GANS (H. J.), 1995, *The War Against the Poor: The Underclass and Antipoverty Policy*, New York, Basic Books.

(6) Cf. MORRIS (L.), 1994, *Dangerous Classes: The Underclass and Social Citizenship*, Londres, Routledge; McDONALD (R.) (ed.), 1997, *Youth, «the Underclass» and Social Exclusion*, Londres, Routledge; JENCKS (C.), PETERSON (P.E.) (eds), 1991, *The Urban Underclass*, Washington DC, The Brookings Institute.

(7) Cf. DEAN (H.), TAYLOR-GOODY (P.), 1992, *Dependency Culture*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, p. 24, pour savoir comment la politique sociale du Royaume-Uni dans les années 1980 a entraîné «une réduction des allocations, des droits moindres aux aides sociales, une surveillance accrue et une hausse réelle du coût de la vie pour [les personnes pauvres en âge de travailler]». Concernant les politiques aux États-Unis, cf. DANZIGER (S.), GOTTSCHALK (P.), 1995, *America unequal*, Cambridge, MA, Harvard University Press p. 29: «En bref, dans les années 1980, la croissance économique a peu profité aux pauvres et aux travailleurs à bas revenus, et les politiques gouvernementales n'ont pas été réorientées pour parer (...) aux évolutions négatives du marché du travail. Les programmes sociaux ont sorti moins de familles de la pauvreté que dans les années 1970 et 1980, et notamment moins de familles avec enfants et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, le pourcentage des personnes pauvres travaillant concernées par les programmes sociaux a diminué après les premières restrictions budgétaires décidées par Reagan. De plus, le niveau réel des aides a continué de baisser, les allocations n'étant pas réévaluées en tenant compte du niveau modeste de l'inflation des années 1980».

de « responsabilité » sont réaffirmées, la « dépendance » est fustigée et « le marché » apparaît comme un élément naturel, une force providentielle plutôt que comme un ensemble de relations sociales nécessitant une réglementation vigilante et un certain sens moral. L'interruption des aides sociales est de plus en plus employée pour contraindre les demandeurs à sortir du système – ils acceptent alors généralement des emplois sous-payés mais certains, évidemment, trouvent aussi refuge dans l'économie souterraine de la drogue et de la délinquance. Avant de pouvoir prétendre à bénéficier de l'aide sociale, une personne au chômage doit apporter la preuve d'une « recherche active d'emploi ». Si l'on admettait auparavant que les processus sociaux et économiques pouvaient générer des situations de détresse, le succès ou l'échec de chacun sur le marché du travail sont aujourd'hui envisagés d'un point de vue sensiblement plus moraliste, un processus très similaire à celui qui a vu les thèses déterministes en matière de criminologie supplantées par une approche moralisante basée sur le choix rationnel. D'une solidarité avec les victimes des bouleversements économiques et sociaux, on est passé à une vision plus critique des demandeurs d'aide sociale, beaucoup d'entre eux étant aujourd'hui condamnés comme les représentants d'un « sous-prolétariat » doté d'une culture à part, lequel représenterait une menace sociale et concentrerait en lui toutes les pathologies du monde de la modernité tardive. Dans le même temps, le chômage

chronique de certains groupes sociaux est devenu un élément normal de la vie économique, sur lequel les contrôles réglementaires ou les politiques gouvernementales n'auraient pour ainsi dire pas de prise. Dans ce nouvel ordre économique, seuls le sens des affaires et une gestion prudente des risques peuvent contrebalancer l'insécurité menaçante : l'État n'assume plus le rôle du garde-fou et citoyenneté n'est plus synonyme de sécurité. À l'image de la justice pénale, les dispositifs d'aide sociale mis en place par l'État-providence sont plus volontiers perçus comme source de problèmes et de pathologies que comme des solutions aux dits problèmes. Les efforts de réforme visent en priorité à réduire les coûts, à renforcer les mesures dissuasives, à mettre en place des mesures de contrôle et de restrictions conditionnant le versement des aides sociales, et à « sortir les gens du système d'aide sociale ». On se préoccupe moins de rechercher les causes structurelles du chômage, de la pauvreté ou des problèmes de santé publique. Les similitudes avec l'évolution récente du contrôle de la criminalité ne peuvent que sauter aux yeux.

Ces vingt dernières années, les effets conjugués des politiques « néolibérales » et « néoconservatrices » – en d'autres termes, la discipline du marché et celle de l'ordre moral – ont amené une situation où les pauvres se voient de plus en plus contrôlés alors même que la liberté de consommateur des autres l'est de moins en moins. Réductions d'impôts pour les revenus les plus élevés,

192

subventions destinées au logement et à la retraite des classes moyennes, déréglementation des secteurs de la finance et du crédit, privatisation des principales industries et expansion durable des marchés boursiers: c'est l'ensemble de ces éléments qui a permis aux personnes disposant d'un emploi bien rémunéré d'améliorer leur niveau de vie, de jouir d'une liberté plus grande en tant que consommateur et de voir leur comportement d'acteur économique toujours moins contrôlé par l'État. La fracture croissante entre riches et pauvres générée par ces politiques et le niveau très bas de l'aide sociale se conjuguent pour amener ceux qui peuvent se le permettre à privilégier l'offre du privé, obéissant aux règles du marché en matière de logement, de santé, d'éducation et de retraite. Ainsi, parallèlement aux aides sociales d'État, un marché florissant de services en tout genre s'est développé, exactement de la même manière que sont apparus des services de sécurité privés dans le sillage du nouveau système de justice pénale. Conséquence prévisible: les classes moyennes considèrent de moins en moins le système de l'État-providence comme conforme à leurs intérêts. Bien au contraire, on ne voit plus en lui qu'une administration bureaucratique, coûteuse, inefficace, redistribuant consciencieusement les richesses durement créées par les actifs à une bande

d'assistés oisifs et irresponsables. S'agissant de l'aide sociale comme de la criminalité, nombreux sont ceux, dans les classes moyenne et ouvrière, qui s'estiment victimes des pauvres et d'un système voué à pérenniser le problème qu'il est censé résoudre⁸. Les structures de retour à l'emploi mises en place ces dernières années, exigeantes voire punitives, sont l'expression directe de ce sentiment nouveau. Ce que Galbraith appelait la culture du contentement a progressivement cédé le pas à des politiques hostiles aux aides sociales, où la liberté du marché et les intérêts des classes moyennes et supérieures commandent l'adoption de mesures plus restrictives et moins généreuses à l'égard des pauvres⁹. Durant la période prospère des années 1990, ces politiques sont parvenues à réduire le niveau des aides attribuées et à limiter l'augmentation des dépenses sociales. Il reste à voir leur évolution dans un contexte où l'économie se grippe et les courbes du chômage s'envolent.

Dialectique de la liberté et du contrôle

Les historiens ont mis à jour une caractéristique récurrente du développement social: les bouleversements et perturbations propres aux périodes de

•••• (8) Cf. GILENS (M.), 1999, *Why Americans Hate Welfare: Race, Media and the Politics of Antipoverty Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

(9) Cf. GALBRAITH (J. K.), 1993, *La république des satisfait. La Culture du Contentement aux États-Unis*, Paris, Seuil. Dans son discours du 29 septembre 1998, le Premier ministre Tony Blair a présenté la nouvelle ligne des travaillistes concernant l'État-providence: «*J'en appelle à chacun de nous sur ce sujet. Nous dépensons plus que les recettes dont nous disposons. Ainsi, nous ne pouvons aider ceux qui en ont besoin et, parfois, nous aidons ceux qui n'en ont pas besoin. La fraude et les abus nous coûtent chaque année des milliards.*»

changement social cèdent immanquablement le pas à un effort de consolidation et de réimposition de l'ordre et du contrôle¹⁰. On pourrait même avancer que cette dialectique entre la liberté et le contrôle constitue un fait marquant de ces trente dernières années. À certains égards, la libération sociale des années 1960 et la libéralisation des marchés des années 1980 se payent aujourd'hui en termes de contrôle social et de répression pénale. Là où la dynamique libératoire de la modernité tardive insistait sur les valeurs de liberté, d'ouverture, de mobilité et de tolérance, la culture réactionnaire fin de siècle privilégie le contrôle, la fermeture, la détention et la condamnation. Pour continuer à profiter des libertés individuelles liées au marché, il convient d'assurer un contrôle rapproché des groupes qui en sont exclus et ne sauraient en jouir de façon responsable. Tant que délinquants et demandeurs d'aide sociale sont présentés comme «différents» et responsables au premier chef des maux qui les accablent, les classes dominantes ont la possibilité d'imposer des contrôles stricts sans pour autant renoncer à leurs propres libertés. À la différence d'une vision solidaire du contrôle social, dans laquelle chacun renonce à certaines libertés individuelles à fin d'assurer le bien-être collectif, l'individualisme de marché consiste à garantir la liberté de certains sur la base de l'exclusion et de l'étroit contrôle des autres.

Aujourd'hui, au moment d'imposer la mise en place de contrôles pour les délinquants, nous prenons d'abord la peine de bien réaffirmer leur prétendue liberté, leur responsabilité morale et leur capacité à agir différemment si tel était leur choix. Les théories en matière de criminologie et de sanction qui ont vu leur influence se renforcer dans les années 1980 et 1990 – à savoir, les théories criminologiques du choix et du contrôle – sont précisément celles qui rappellent les normes culturelles et les impératifs socio-politiques en vigueur aujourd'hui. Le monde social dans lequel nous vivons est construit sur les impératifs du choix individuel et de la liberté personnelle. D'autres approches criminologiques, faisant moins de cas du choix individuel au profit du déterminisme social, rencontrent un écho déclinant et n'exercent plus le pouvoir d'attraction idéologique qui les caractérisait aux plus beaux jours de l'État-providence. Celles qui, en revanche, soulignent la rationalité du choix des délinquants et leur capacité à répondre à des mesures de récompense ou de dissuasion s'accordent tout à fait au sens commun bien dans l'esprit du temps et à la morale individualiste de notre culture consumériste. Les délinquants doivent être supposés libres, rationnels et capables de choix, car c'est ainsi que nous devons nous représenter nous-mêmes. «Les comportements criminels relèvent d'un choix et non d'une pathologie», tel est le nouveau

•••• (10) Voir, par exemple, RAAB (T.), 1975, *The Struggle for Stability in Early Modern Europe*, New York, Oxford University Press; WIENER (M.), 1990, *Reconstructing the Criminal*, New York, Cambridge University Press.

194

credo général¹¹. De fait, les actes criminels sont considérés comme résultant d'un choix libre et d'une décision rationnelle, sauf dans les cas où ils sont la conséquence déterminée d'une pathologie avérée. Si certains individus sont considérés comme irresponsables, si l'on admet que leur comportement est motivé par des forces impersonnelles, alors ces forces ne peuvent qu'avoir une origine biologique, psychologique, culturelle telle qu'elles ne sauraient nous influencer, nous, le reste de la population. Si, comme le voudrait la morale individualiste de la société de marché, nous sommes les causes naturelles de nos propres actions et de nos propres choix, alors ceux qui ne maîtrisent pas pleinement leur comportement sont nécessairement différents et comme extérieurs à la société. Leur altérité est une condition de leur disculpation. Ce qui manque aujourd'hui, ce que nos choix culturels tendent à supprimer complètement, c'est l'hypothèse alternative située à mi-chemin entre le libre arbitre et l'acte compulsif irrésistible – cette bonne vieille notion attachée à la philosophie de l'État-providence selon laquelle décisions et choix individuels sont eux-mêmes structurés socialement, tout comme le sont les capacités de chacun et les possibilités de mettre en œuvre ces choix.

Au milieu du siècle dernier, le système pénal était intégré à un projet plus large de solidarité. Les réponses qu'il était prévu d'apporter aux problèmes de la

criminalité faisaient partie intégrante d'un ensemble de réponses programmées par l'État-providence en matière de pauvreté et d'indigence extrême. La justice pénale s'inscrivait dans le moule de la politique sociale-démocrate et embrassait les idéaux d'une société basée sur un État-providence n'excluant personne. Bien que les pratiques réellement mises en œuvre aient été le plus souvent bien éloignées de ces idéaux, il restait du moins possible de les critiquer en référence à ces mêmes idéaux et de les rectifier de manière à s'en rapprocher. Aujourd'hui, les institutions de l'État-providence continuent de sous-tendre la vie économique et sociale, tout comme les institutions pénales qui s'en inspirent restent à la base du traitement judiciaire de la délinquance. Mais ce n'est plus ce projet de solidarité qui domine dans le discours politique ou dans les logiques à l'œuvre lors de la prise de décisions. L'idéal supérieur de solidarité s'est éclipsé derrière les impératifs plus terre à terre de sécurité, d'économie et de contrôle. Les notions de contrôle de la criminalité et de justice pénale se sont détachées des thèmes plus larges de justice et de reconstruction sociales. Leur fonction sociale, plus réactionnaire et moins ambitieuse, consiste désormais à reprendre le contrôle des exclus du monde de la libre consommation. Si la justice pénale inspirée de l'idéologie de l'État-providence était imprégnée des ambitions démesurées et de l'idéalisme propres

•••• (11) Déclaration du Premier ministre John Major dans son discours du 9 septembre 1994 à la Church House de Londres.

au modernisme du xx^e siècle, les politiques actuelles concernant la criminalité sont en revanche porteuses d'un message plus sombre et moins tolérant.

Les racines sociales du contrôle de la criminalité

Certains des aspects les plus étonnantes du contrôle actuel de la criminalité peuvent s'expliquer, à condition de mettre en lumière leur relation avec l'organisation sociale et la culture politique dominantes aujourd'hui en Grande-Bretagne et en Amérique.

Comment, d'une institution discréditée et vouée à disparaître, la prison a-t-elle pu devenir un des fondements, apparemment indispensable et en pleine expansion, de la vie sociale dans l'ère de la modernité tardive ? Ce revirement ne saurait s'expliquer par une place centrale dans un quelconque programme pénal d'incarcération à grande échelle : un tel programme n'a jamais existé. La solution de l'incarcération a été remise à l'ordre du jour parce qu'elle est à même de remplir une fonction devenue nécessaire dans les sociétés néolibérales de la modernité tardive : elle constitue en effet un moyen « civilisé » et « constitutionnel » de mise à l'écart physique des

populations à problèmes engendrées par l'organisation économique et sociale en vigueur aujourd'hui. La prison se situe au point de jonction de deux éléments essentiels des dynamiques sociale et pénale actuelles : le risque et le châtiment¹². Dans la logique absolutiste de la sanction pénale, elle punit et protège, condamne et contrôle. L'incarcération permet de satisfaire le besoin de châtier et se pose simultanément comme un instrument de gestion du risque et de confinement du danger. Les populations effectivement exclues du monde du travail et de l'aide sociale, et dépourvues de repères familiaux – généralement des hommes jeunes issus des minorités et vivant en milieu urbain – se retrouvent de plus en plus incarcérées et, de fait, l'exclusion sociale et économique dont elles sont victimes se voit occultée par leur statut de délinquants. Cette prison réinventée constitue donc aujourd'hui une solution pénale toute faite au problème nouveau de l'exclusion sociale et économique.

Pourquoi les gouvernements optent-ils si rapidement pour l'adoption de solutions pénales en réponse aux comportements de populations marginales au lieu de s'attaquer aux origines sociales et économiques de leur marginalisation ? Parce que les solutions pénales sont immédiates, faciles à mettre en œuvre et peuvent se prévaloir d'atteindre l'objectif de punition même si elles échouent

•••• (12) En Grande-Bretagne et aux États-Unis, des tentatives récentes visant à « réinventer » la liberté surveillée et les sanctions communautaires s'efforcent de reproduire cette combinaison, sans grand succès jusqu'à aujourd'hui. Compte tenu des avantages des « sanctions communautaires » au niveau des coûts et par comparaison avec la prison, il est probable que ces tentatives se poursuivront, sans doute en se concentrant sur les possibilités de surveillance électronique ou de technologies similaires en matière pénale.

à tous égards par ailleurs. Parce qu'elles ont peu d'opposants sur le plan politique, entraînent des coûts comparativement peu élevés et vont dans le sens des idées communément admises concernant les origines des troubles sociaux et l'attribution des responsabilités. Parce qu'elles s'appuient sur des réglementations existantes et n'affectent pas les éléments fondamentaux de l'organisation sociale et économique. Enfin et surtout, parce qu'elles permettent de centrer les mesures de contrôle et de condamnation sur des groupes d'exclus disposant d'un statut peu élevé dans la société en laissant relativement libres de toute réglementation ou censure les marchés, les entreprises et les classes sociales les plus aisées.

Pourquoi avoir investi si massivement dans la sécurité privée et créé des marchés si florissants dans le domaine des services de contrôle? Parce que le bon vieil État souverain traditionnel peut punir mais n'est pas en mesure d'apporter la sécurité, ce qui n'a pas échappé aux acteurs économiques ayant des intérêts importants en jeu. Parce que les couches aisées de la population ont pris désormais l'habitude d'assurer les personnes et les biens et sont de plus en plus disposées à payer pour garantir leur sécurité personnelle. Parce que ces mêmes couches de la population sont on ne peut plus conscientes des divisions sociales et raciales qui caractérisent la société actuelle et recourent à des méthodes de défense de leur espace et de fortification de leur propriété afin de se préserver

des menaces extérieures. Enfin, parce que dans les sociétés où la criminalité est importante, les problèmes de sécurité personnelle, de prévention de la délinquance et d'organisation pénale créent des opportunités commerciales exploitées sans retenue par les intérêts privés et par les forces du marché, affranchies de toute contrainte par la pensée néolibérale.

Pourquoi mettre aujourd'hui l'accent sur la prévention situationnelle au détriment des programmes de réforme sociale qui firent florès autrefois? Parce que, à la différence des mesures antérieures visant à élaborer des programmes de prévention sociale ou encore des dispositifs de création d'emplois ou de régénération de la communauté, les nouvelles méthodes situationnelles ne donnent pas l'impression de bénéficier indûment aux indigents, n'émettent aucune critique sociale et n'entraînent nullement la liberté des marchés. On peut les mettre en œuvre en dehors de toute politique de solidarité ou d'effort collectif, et il n'est nul besoin de programmes sociaux de redistribution. L'intérêt croissant qu'elles suscitent repose sur le fait qu'elles peuvent être diffusées sur le marché sous la forme de services personnalisés, au lieu d'être à la charge de l'administration. À l'instar des services privés de maintien de l'ordre et de sécurité commerciale, ces méthodes intègrent la dynamique de marché, s'adaptent aux demandes spécifiques et investissent les circuits de distribution profitables de la consommation privée.

Pourquoi l'image de la victime et de sa souffrance est-elle aujourd'hui si présente dans le débat sur le problème de la criminalité et dans les réponses que nous lui apportons? Parce que, dans le contexte moral actuel dicté par l'individualisme de marché, les institutions publiques souffrent d'un certain discrédit, alors que la justice d'État manque pour sa part d'indépendance. Si des liens de réciprocité et de solidarité existent, ils ne s'expriment qu'à travers un processus d'identification directe des individus entre eux et non par référence au régime politique ou aux institutions publiques auxquels ces mêmes individus sont soumis. Dans un monde où s'accentue la privatisation de la morale, suivant en cela le mouvement économique général, l'indignation collective s'appuie davantage sur des motifs individualisés et repose moins sur le sentiment collectif. Ce discrédit des institutions publiques explique comment, aujourd'hui, il faut avoir recours à l'image de la souffrance «d'individus comme nous» afin de susciter les réactions passionnées qui seules pourront cautionner la mise en œuvre de politiques répressives et d'une guerre contre la criminalité. Dans la culture individualiste d'un capitalisme centré sur le consommateur,

la justice s'appuie de plus en plus sur des processus d'identification de type individuel. À l'instar des autres biens publics de la société issue de l'État-providence, elle est de plus en plus rendue à l'aune d'une société consumériste et s'adapte toujours plus aux demandes individuelles. L'importance nouvelle conférée à la figure de la «victime» résulte non de la réalité de la victimisation elle-même – les victimes de la criminalité ont toujours existé en nombre – mais, dans un contexte où subsistent peu de mécanismes de réciprocité, de la signification nouvelle d'un processus viscéral d'identification¹³.

Enfin, pourquoi les politiques contemporaines de traitement de la criminalité ressemblent-elles tant aux politiques hostiles à l'aide sociale qui ont vu le jour simultanément? Parce qu'elles partent des mêmes hypothèses, exploitent les mêmes angoisses, utilisent les mêmes clichés et recourent aux mêmes méthodes d'identification des risques et d'attribution des responsabilités. Tout comme les politiques sociales et le système des avantages sociaux, le contrôle de la criminalité n'est qu'un élément dans un système de régulation et une idéologie plus large, vouée à fonder un nouvel ordre social dans le contexte de la modernité tardive.

•••• (13) Les notions de contrôle de la criminalité et de justice pénale, prises en tant que marchandises faisant l'objet d'un commerce destiné aux consommateurs, sont clairement présentées dans un document de l'Institute of Economic Affairs. «Le vrai problème, c'est que les "producteurs" du système pénal ne sont pas directement responsables face à leurs "consommateurs" (les victimes). Il s'ensuit qu'ils pourront parfois agir dans leur intérêt propre, lequel peut s'opposer à l'intérêt des victimes. La solution consiste à permettre aux consommateurs de choisir d'acheter leur protection sur le marché», cf. PYLE (D.), 1995, *Cutting the Costs of Crime: The Economics of Crime and Criminal Justice*, Londres, IEA, p.61. Concernant la moralité en matière de justice pénale dans les sociétés de la modernité tardive, cf. BOUTELLIER (H.J.), 2000, *Crime and Morality - The Significance of Criminal Justice in Post-modern Culture*, Dordrecht, Pays-Bas, Kluwer Academic. Le pendant de cette morale individualiste c'est que les délinquants, qui ne sont pas considérés «comme nous», sont plus facilement condamnés à de lourdes peines.

Ce futur-là n'est pas inévitable

198

Comme je l'ai montré, les stratégies actuelles de contrôle de la criminalité présentent une certaine concordance avec les structures sociales de la modernité tardive, elles lui « collent à la peau ». Elles représentent une réaction d'un type particulier, spécialement adaptée aux problèmes spécifiques de ce nouvel ordre social¹⁴. Ces choix politiques ne sont toutefois pas inévitables. De fait, si l'espace social dans lequel s'inscrivent les institutions chargées du contrôle de la criminalité pose certains problèmes, il ne dicte pas pour autant aux acteurs sociaux et aux autorités une perception ou un traitement définis de ceux-ci. Ce sont les institutions politiques et les partis pris culturels qui déterminent les réponses. Celles-ci découlent d'un certain style de politique, d'une certaine conjoncture dans les rapports de force entre les différentes classes de la société et d'un parcours historique spécifique. Elles résultent, de façon en partie planifiée, involontaire, d'orientations, de choix politiques et culturels qui auraient fort bien pu se

révéler différents et qui, en tout état de cause, peuvent encore être repensés et inversés¹⁵.

L'explication d'ordre général que je présente ici implique de rendre compte de deux réalités distinctes : l'une, *structurelle*, porte sur les caractéristiques générales d'un certain type d'organisation sociale et l'autre, *conjoncturelle*, concerne les choix et contingences qui ont déterminé l'adaptation à ces structures de groupes sociaux donnés afin d'en supporter les conséquences au mieux. En présentant ces évolutions historiques, je me suis efforcé d'opérer une distinction entre ces différents niveaux d'analyse ainsi qu'entre les caractéristiques structurelles d'une part, et les adaptations politiques ou culturelles, d'autre part. J'ai tenté de démontrer que le champ reconstitué du contrôle de la criminalité présentait des liens structurels avec le contexte de la modernité tardive, tout en soulignant que «lien structurel» ne signifie pas «strict déterminisme». Néanmoins, en réalité, il n'existe pas de ligne de démarcation entre «structure sociale» et «réponse politique» : elles sont étroitement imbriquées. Seules des analyses comparatives nous permettent

•••• (14) Pour connaître les dernières évolutions en Australie en matière de contrôle de la criminalité et de justice pénale, dont beaucoup correspondent aux modèles que j'ai décrits pour les États-Unis et pour le Royaume-Uni, voir HOGG (R.), BROWN (D.), 1998, *Rethinking Law and Order*, Annandale, NSW, Pluto Press.

(15) Comme le fait remarquer Wesley Skogan dans son analyse sur la criminalité et le désordre : «Il est clair que de nombreux facteurs qui semblent être à l'origine de désordres ou s'opposer à leur propagation sont les fruits de décisions conscientes prises par les personnes au pouvoir. Ces décisions traduisent les intérêts des banques, des responsables de programmes immobiliers, des employeurs, des administrations et d'autres entités ayant des intérêts économiques et politiques importants. Aucune de ces décisions n'est irréversible, bien qu'elles soient parfois justifiées par des forces économiques et démographiques encore plus larges», cf. SKOGAN (W. G.), 1990, *Disorder and Decline*, Chicago, University of Chicago Press, p. 179. Pour une analyse approfondie sur l'importance de l'endroit et une étude de cas détaillée sur la façon dont les forces sociales œuvrant à grande échelle sont perçues (et prises en compte) dans un lieu spécifique, cf. GIRLING (E.), et al., 2000, *Crime and Social Change in Middle England: Questions of Order in an English Town*, Londres, Routledge.

de démontrer comment des données structurelles identiques peuvent favoriser l'adoption de dispositions politiques et culturelles passablement différentes. Dans cette étude, j'ai choisi d'aborder ensemble les cas du Royaume-Uni et des États-Unis afin de pointer les similitudes structurelles qui caractérisent leurs parcours respectifs tant du point de vue social que politique et pénal. Reste que la Grande-Bretagne n'est pas les États-Unis. Sa politique pénale est moins répressive, les fractures sociales et raciales qui la divisent sont moins profondes et son histoire récente reste moins explosive. De même, les partis politiques rivaux présentent des différences à tous égards – Clinton n'est pas Bush et Blair n'est pas Thatcher – et ces différences de politique ont eu des conséquences réelles sur la vie des gens. Je ne prétends pas qu'aucune de ces différences ne doit être prise en compte. J'avance, en revanche, que les modes de pensée et les stratégies organisationnelles qui sous-tendent les pratiques en vigueur dans ces deux sociétés de la modernité tardive offrent désormais des similitudes structurelles importantes, quel que soit le parti au

pouvoir. On aurait pu, en s'appuyant sur un travail plus approfondi de comparaison internationale, montrer comment d'autres sociétés – par exemple le Canada, la Norvège, les Pays-Bas ou le Japon – ont traversé les bouleversements sociaux et économiques de la modernité tardive sans recourir à ces mêmes stratégies ou niveaux de contrôle¹⁶.

Si la présente étude ne peut apporter d'éléments concluants de preuve à cet égard, il n'en reste pas moins que mes analyses évoquent certains points qui auraient pu faire l'objet de politiques ou de choix différents, avec des résultats probablement différents¹⁷. Comme nous l'avons vu, les responsables politiques, en Grande-Bretagne comme aux États-Unis, ont constamment choisi de répondre aux inquiétudes largement répandues dans l'opinion publique sur les questions de criminalité et de sécurité par l'élaboration de politiques fondées sur la punition et l'exclusion. Ils ont fait usage du monopole de la violence dont jouit l'État souverain pour imposer l'ordre et châtier les délinquants. Cette tentative d'instauration d'un ordre social par des moyens

•••• (16) Cf. SNACKEN (S.), et al., 1995, « Changing Prison Populations in Western countries : Fate or Policy ? », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 3, n° 1, p. 18-53 ; MUNCIE (J.), SPARKS (J. R.) (eds), 1991, *Imprisonment: European Perspectives*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf ; MAUER (M.), 1999, *Race to Incarcerate*, New York, The New Press, ch. 2.

(17) Aux États-Unis, les résultats des recherches laissent entendre que les États adoptant les politiques les plus punitives, mesurées en taux d'incarcération, sont également ceux qui adoptent les politiques d'aide sociale les moins généreuses et qui comptent les minorités raciales les plus importantes. Cf. BECKETT (K.), WESTERN (B.), à paraître, « Governing Social Marginality : Welfare, Incarceration and the Transformation of State Policy », in GARLAND (D.) (ed.), *Mass Imprisonment*, Londres, Sage. Au Royaume-Uni, on a pu faire le même constat entre l'Écosse, d'une part, avec une tradition plus marquée d'aide sociale et une politique pénale moins répressive et, d'autre part, l'Angleterre et le Pays de Galles. Cf. MCARA (L.), 1999, « The Politics of Penality : An Overview of the Development of Penal Policy in Scotland », in DUFF (P.), HUTTON (N.) (eds), 1999, *Criminal Justice in Scotland*, Aldershot, Ashgate, p. 355-90 ; SMITH (D. J.), 1999, « Less Crime Without More Punishment », *Edinburgh Law Review*. Les contours du contrôle de la criminalité sont peut-être structuralement mais les politiques arrêtées relèvent, en dernier recours, de choix politiques pris dans le contexte de contraintes sociales et culturelles.

200

pénaux se révèle, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, tout à fait problématique notamment dans les démocraties de la modernité tardive. Au lieu d'œuvrer à l'élaboration des institutions complexes de gouvernance et d'intégration nécessaires à la réglementation et à l'unification des sphères sociale et économique actuelles, ces politiques pénales ont engendré la division entre ceux qui sont autorisés à vivre sur un mode de liberté allégée de toute réglementation et les autres, qui doivent être lourdement contrôlés. Au lieu d'inverser les processus de marginalisation économique et d'exclusion sociale endémiques dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui, l'accent mis sur la répression et le maintien de l'ordre vient les compléter et les renforcer. Et nos dirigeants politiques, plutôt que de s'attaquer au problème complexe de la solidarité sociale dans un monde multiforme où prime l'individu, ont préféré s'en remettre à des solutions plus simples, coercitives, dans l'esprit de Hobbes.

Il existe pourtant d'autres moyens d'assurer le contrôle de la criminalité et de modeler des conduites appropriées, comme nous l'avons vu en présentant les réponses adaptatives mises en œuvre par les corps administratifs. Les mesures visant à un partage des responsabilités en matière de contrôle de la criminalité, à intégrer le contrôle social au tissu quotidien, à réduire les conséquences criminogènes des transactions économiques ou à protéger les victimes à

répétition constituent autant de possibilités existantes, auxquelles les gouvernements pourraient davantage recourir. Elles sont, par comparaison avec les solutions pénales, mieux adaptées à l'organisation sociale du monde de la modernité tardive, plus réalistes quant aux limites de l'État souverain et de ses mécanismes de justice pénale, et moins susceptibles de renforcer des divisions sociales existantes.

Nous avons vu que les opinions publiques américaine et britannique se montrent aujourd'hui très préoccupées par la criminalité et que les responsables politiques se sentent contraints d'apporter une réponse directe à ces inquiétudes. Rester insensible à l'émotion publique sur ces questions revient à s'attirer une mauvaise presse et conduit à un désastre politique. Mais cette émotion, largement partagée aujourd'hui, ne doit pas nécessairement se solder par l'adoption de mesures répressives. L'opinion publique exige que quelque chose soit entrepris en matière de criminalité, que la propriété et les personnes soient protégées, que les délinquants soient punis et contrôlés de manière adéquate et que le système fonctionne avec toute la fiabilité et l'efficacité requises. Ces problèmes récurrents peuvent toutefois être réglés de bien des façons. Sur les questions de la criminalité et du contrôle, l'opinion publique fait montre d'une grande ambivalence¹⁸, qui ouvre la voie à d'autres solutions. Le personnel politique, en l'espèce, a eu tendance à

•••• (18) On trouvera une présentation résumée de l'opinion publique et de son ambivalence dans le travail de TONRY (M.), 1999, « Rethinking Unthinkable Punishment Policies in America », *UCLA Law Review*, vol. 46, n° 6, p. 1751-91.

choisir le chemin le plus facile en favorisant la ségrégation et la punition plutôt que l'intégration des contrôles sociaux, la réglementation de la vie économique et l'élaboration de politiques renforçant l'inclusion sociale et l'intégration. Si les sociétés de la modernité tardive entendent faire respecter les idéaux de la démocratie, l'égalité des droits pour tous et un minimum de sécurité économique pour l'ensemble de la population, elles devront s'assurer que régulation morale et contrôle social englobent les principaux processus de prise de décision économique et d'attribution des marchés, au lieu de se confiner à la sphère des délinquants et des demandeurs d'aide sociale.

Ce ne sont pas seulement nos politiciens qui devront réviser leur position. Comme nous l'avons vu, le choix cumulé de chaque individu, de chaque foyer joue également un rôle et forme la base d'où émergent les structures sociales. L'énorme marché actuel de la sécurité privée et de l'espace fortifié est une conséquence de ces choix. De même, d'ailleurs, que l'écart croissant entre ceux qui peuvent assurer leur propre protection et ceux qui n'en ont pas les moyens. C'est précisément parce que des choix qui semblent rationnels d'un point de vue individuel peuvent à grande échelle produire des résultats irrationnels que le marché de

la sécurité doit également se soumettre à la réglementation et au contrôle moral collectifs. Si les autorités gouvernementales actuelles n'ont d'autre alternative que d'opérer en parallèle de ce secteur privé et en conjonction avec lui, elles ne sont en rien obligées de se tenir en retrait, et de laisser le marché produire ses effets aveugles sans légiférer.

La nouvelle cage de fer

En ce début de XXI^e siècle, les États-Unis connaissent un boom économique sans précédent : les taux de chômage sont bas, le niveau de vie s'améliore, le budget fédéral est excédentaire et ceux des États se portent bien. Le Royaume-Uni profite également d'une amélioration économique prolongée. Dans ces deux pays, les taux de criminalité ont diminué avec régularité durant les années 1990, les États-Unis enregistrant des baisses chaque année de 1992 à 2001, tandis que l'Angleterre et le Pays de Galles pouvaient se prévaloir de cinq années consécutives de réduction de la criminalité jusqu'à la hausse constatée à la fin de l'année 1999¹⁹. En dépit de ces signes positifs, tout porte à croire que la dérive répressive et sécuritaire

•••• (19) Concernant les données pour les États-Unis, cf. MAGUIRE (K.), PASTORE (A.) (éds), 1998, *Sourcebook of Criminal Justice Statistics*. Sur l'Angleterre et le Pays de Galles, voir le ministère de l'Intérieur, 1999, *Digest 4 : Information on The Criminal Justice System*, éd. BARCLAY (G. C.), TRAVERS (C.), Londres, Home Office; POVEY (D.), COTTON (J.), 1998-1999, *Recorded Crime Statistics : England and Wales*, October to September, Londres, Home Office, 18 janvier 2000, (p. 3) : « Durant les douze mois ayant précédé le mois de septembre 1999, les polices d'Angleterre et du Pays de Galles ont enregistré un total de 5,2 millions de délits. Ces chiffres représentent une hausse de 2,2 % par rapport aux douze mois précédents. Cette augmentation fait suite à cinq années consécutives de diminutions, calculées de septembre à septembre ».

est plus que jamais d'actualité²⁰. À mesure que le marché de la sécurité prend de l'ampleur, que la législation pénale s'étoffe avec une rapidité croissante et que le complexe criminel s'autoreproduit, nous pourrions bien nous retrouver enfermés dans une nouvelle « cage de fer ». Max Weber a décrit jadis comment le rationalisme capitaliste avait survécu à la vocation spirituelle qui fut à l'origine de sa dynamique, qui lui donnait sens, et qui a disparu. La nouvelle culture de contrôle de la criminalité, née des peurs et des angoisses de la fin du XX^e siècle, pourrait bien continuer d'exister alors même que les conditions qui l'ont vue apparaître n'auraient plus aucune réalité. Après tout, ce type d'organisation génère des investissements institutionnels et comporte des avantages certains, notamment pour les groupes sociaux qui sont les moins concernés. Elle permet la prise en charge des coûts associés à la criminalité – de manière certes injuste, inégale, mais réalisable. Les solutions pénales peuvent se révéler onéreuses mais l'on a constaté, ces vingt-cinq dernières années, que leur coût financier pouvait être assuré même lorsque les contri-

buables étaient le moins disposés à couvrir les frais attachés aux autres missions publiques.

La nouvelle organisation de contrôle de la criminalité implique cependant certains coûts sociaux qui, à long terme, sont moins facilement couverts. L'exacerbation des divisions sociales et raciales, le renforcement des processus criminogènes, l'isolement de groupes sociaux importants, le discrédit des autorités légales, une moindre tolérance civique et une tendance marquée à l'autoritarisme sont autant de conséquences possibles, voire probables, d'une politique s'appuyant sur des mécanismes pénaux pour maintenir l'ordre social²¹. L'incarcération à grande échelle et la fortification des propriétés privées sont des solutions certes pratiquables aux fins du maintien de l'ordre social, mais fort peu séduisantes. S'il est vrai qu'une importante population de pauvres marginalisés et criminalisés dispose d'un pouvoir politique limité et suscite peu de sympathie dans l'opinion, il n'en reste pas moins qu'avec l'effet de masse elle aurait la capacité de gâcher le quotidien de tous. Ce n'est certes pas un hasard si l'utopie négative présentée dans les années

•••• (20) Chargé de fixer les thèmes de la campagne pour la réélection du président Clinton, un de ses principaux conseillers politiques établissait la liste suivante : « *Je suis ici pour rendre l'Amérique meilleure. Et nous pensons que l'Amérique est effectivement devenue meilleure. Il y a aujourd'hui plus de personnes disposant d'un emploi que lorsque j'ai pris mes fonctions. Il y a également plus de personnes en prison que lorsque j'ai pris mes fonctions* », CARVILLE (J.), 1995, *The New Yorker*, 3 avril. Si Tony Blair voulait se montrer « dur avec la criminalité et dur avec ses causes », Bill Clinton souhaitait pour sa part agir « sans concession et avec intelligence ». « La criminalité, accompagnée de violence, et la peur qu'elle suscite paralysent notre société, en limitant les libertés individuelles et en entamant les liens qui nous unissent. La loi sur la criminalité présentée au Congrès vous donne la possibilité d'agir – sans concession et avec intelligence », président Clinton, discours sur l'État de l'Union, 26 janvier 1994.

(21) Débattant de l'influence de la peine capitale sur la culture politique américaine, Austin Sarat relève que « *La peine capitale est un outil utilisé par les puissants à l'encontre de groupes dominés. À cet égard, elle apparaît comme une manifestation de la finalité du pouvoir d'État, une finalité qui tranche nettement avec l'esprit et la substance de la démocratie. La peine de mort exige de nous des certitudes et, ce faisant, nous invite à outrepasser les limites de la raison* », SARAT (A.) (ed.), 1999, *The Killing State*, New York, Oxford University Press, 11.

1980 par le film «*Blade Runner*» a rencontré un tel succès²². Les lotissements fortifiés et le recours à des services privés de protection restent des possibilités ouvertes aux plus riches mais ne constituent en rien une solution sociale globale au problème de la criminalité et de la violence, en particulier parce que les classes moyennes se trouvent dans l'impossibilité de s'offrir une protection privée complète et devront s'en remettre à la police et aux finances publiques²³. L'incarcération à grande échelle restera peut-être une solution accessible pour les États les plus répressifs, où règne «l'ordre public», elle générera des emplois vitaux dans les secteurs ruraux et constituera une source de profit pour les entreprises commerciales qui emploient des détenus. Il est toutefois probable qu'à long terme ce type de mesures s'oppose avec une acuité grandissante aux principes de la démocratie libérale, notamment lorsque l'exclusion pénale (et la privation de droits qu'elle entraîne) se concentre avec tant d'insistance sur certaines minorités raciales. Un État qui maintient l'ordre

social au quotidien par le biais d'une exclusion à grande échelle finit par ressembler à un régime d'apartheid.

Compte tenu de ces coûts sociaux et politiques, il est peu probable que de telles orientations tiennent indéfiniment le haut du pavé. La diminution récente des taux de délinquance rend moins urgente la question du contrôle de la criminalité qui, de ce fait, apparaît moins dans les discours politiques ; et les coûts de l'incarcération à grande échelle commencent à être perceptibles. Aux États-Unis, l'opinion s'est vivement émue des preuves disculpant de nombreux condamnés à mort, le débat fait rage et, à ce jour, un gouverneur au moins a décrété un moratoire sur les exécutions en attendant les résultats d'enquêtes complémentaires. Certaines des figures les plus conservatrices en matière de politique pénale commencent à revoir leur position sur la question de l'incarcération à grande échelle²⁴. De solution, la politique en cause est devenue un problème. Si cette évolution se confirme, il se pourrait que les tendances actuelles soient atténuées voire, à terme, inversées.

•••• (22) Le film «*Blade Runner*», de Ridley Scott, est sorti en 1982. Cf. DAVIS (M.), 1992, «*Beyond Blade Runner: Urban Control – the Ecology of Fear*», *Open Magazine Pamphlet Series # 23*, Open Magazine, Open Media. Lors de son élection en 1997, le Premier ministre Tony Blair évoqua publiquement la nécessité d'éviter un scénario du type «*Blade Runner*» en Grande-Bretagne.

(23) Cf. HIRST (P.), 2000, *Statism, Pluralism and Social Control*, in Garland (D.), Sparks (J. R.) (eds), *Criminology and Social Theory*, Oxford, Oxford University Press, p. 127-148.

(24) Cf. DILLIO (J. J. Jr), 1999, «*Two Million Prisoners are Enough*», *The Wall Street Journal*, 12 mars. En janvier 2000, le gouverneur de l'Illinois George H. Ryan décrétait un moratoire sur la peine de mort dans son État, en attendant les résultats d'une enquête visant à déterminer pourquoi, depuis la restauration de la peine de mort en 1977, il y avait eu davantage de condamnés à mort innocents qu'exécutés. Pour plus de détails, cf. LIEBMAN (J. S.), et al., 2000, *A Broken System: Error rates in Capital Cases, 1973-1995*, New York, The Justice Project. D'après un sondage réalisé par Gallup peu après ces événements, les personnes favorables à la peine de mort ne représentaient plus que 66 % de la population – soit le plus faible niveau depuis dix ans – contre 80 % en 1994. Cf. SHAPIRO (B.), 2000, «*Capital Offense*», *The New York Sunday Times*, 26 mars. Le *Sourcebook of Criminal Justice Statistics* de 1998 mentionne pour sa part que les préoccupations de la population en matière de criminalité et de violence étaient en léger recul par rapport au maximum enregistré en 1994 (cf. tableau 2.1).

La principale leçon à retenir du xx^e siècle n'est pourtant pas d'ordre politique mais bien structurel. Le problème du contrôle de la criminalité dans la modernité tardive apporte la preuve éclatante des limites de l'État souverain. Les démentis et les déclarations éloquentes qui ont marqué les politiques pénales récentes ne sauraient faire oublier que l'État dispose d'une capacité très limitée à assurer la sécurité de ses citoyens et à garantir des niveaux appropriés de contrôle social. La fin du xx^e siècle nous apprend que l'État-Nation ne peut plus espérer gouverner en dispensant souverainement ses instructions à des sujets dociles ; et ce constat vaut autant pour l'attribution des aides sociales et la garantie de la prospérité économique que pour le maintien de «l'ordre public». Dans le monde de la modernité tardive, complexe et

multiforme, un gouvernement efficace et légitime doit être en mesure de déléguer ses pouvoirs et de partager les tâches de contrôle social avec les organisations et collectivités locales. Il ne peut plus se reposer sur «l'expertise de l'État», sur une bureaucratie peu réactive et des solutions universelles imposées d'en haut. Les théoriciens du social et du politique estiment depuis longtemps déjà que, pour être efficace dans des sociétés complexes, un gouvernement ne peut s'appuyer sur un mode de commandement et des méthodes de coercition centralisés²⁵. Il se doit, au contraire, d'exploiter les capacités à gouverner des organisations et associations de la société civile, ainsi que les pouvoirs locaux et les compétences qui s'y trouvent. Nous découvrons aujourd'hui – il est grand temps ! – que cela est vrai aussi du contrôle de la criminalité.

•••• (25) Cf. SCOTT (J. C.), 1998, *Seeing Like A State*, Yale, Yale University Press ; HIRST (P.), 1992, *Associative Democracy*, Cambridge, Polity ; SELZNICK (P.), 1992, *The Moral Commonwealth*, Berkeley, CA, University of California Press ; KOOIMAN (J.), 1993, *Modern Governance : New Social-Governmental Interactions*, Londres, Sage.

Chronique internationale

Pour la communauté internationale et les principaux pays donateurs, la réponse à la multiplication des « Failed States » depuis près de dix ans a été unanime : reconstruire ! Il suffirait de rebâtir ce qui est détruit, de reconstruire ce qui s'est effondré, de restructurer ce qui est dévasté. Et une des, sinon la première pierre à poser, est celle de l'État de droit. Au départ exigence morale, la reconstruction de l'État de droit dans des pays aussi divers que Haïti, l'Afghanistan ou la République démocratique du Congo est devenue, avec la guerre contre le terrorisme, un impératif géostratégique. Mais, si l'on comprend qu'elle puisse apparaître comme la solution à la stabilisation de ces espaces sans État, il est urgent de s'interroger sur les conditions de possibilité de la re-création des bases de l'État de droit, à savoir un système policier et judiciaire correspondant à un certain nombre de normes et valeurs. Tel est l'objectif de cet article qui, à partir d'une expérience africaine locale, met en relief la dimension et les problèmes culturels afférents.

205

R E P È R E S

Transposer l'État de droit dans les *Failed States* ?

Réflexions à partir d'une expérience africaine

par Thierry VIRCOULON

La reconstitution ou reconstruction de l'État de droit est désormais un classique obligé de toutes les fins de conflits ou presque. Tout plan de «sortie de conflit» digne de ce nom insiste sur le nécessaire rétablissement de «l'État de droit», c'est-à-dire la création d'institutions *impartiales capables*

206

de «dire le droit» et de le mettre en application¹. Dans les phases dites de «sorties de conflits», l'effet recherché dans le rétablissement de l'État de droit est double: endiguer la violence post-conflit et réaffirmer la présence et la puissance de pouvoirs publics contestés et fragilisés. La reconstruction d'un État de droit correspond donc à des besoins quelque peu différents mais qui se manifestent simultanément: un besoin de court terme – protéger les personnes en appliquant un certain ordre public normatif – et un besoin de moyen terme – redonner à l'État un rôle de protecteur principal des populations et de régulateur des conflits sur un territoire donné. Dans des sociétés économiquement en panne, saturées d'armes et de combattants, la violence devient vite une dynamique auto-reproductrice qui n'est pas dénuée d'une certaine légitimité aux yeux d'une population appauvrie et traumatisée. De ce fait, il n'est pas rare qu'après un conflit le niveau de violence interpersonnelle ne diminue pas mais au contraire augmente (Salvador, Afrique du Sud), décevant les espoirs de «jours meilleurs» de la population et apportant un argument aux opposants à la paix. Cette persistance, voire cette hausse de

la violence post-conflit, prend naissance dans un contexte de désorganisation structurelle où la capacité d'action de l'État – et notamment sa fonction protectrice et répressive – est particulièrement affaiblie, voire réduite à néant, et où les opportunités de prédatation sont nombreuses. L'accent mis dès lors sur le rétablissement de l'État de droit s'inscrit bien évidemment dans la perspective d'une certaine philosophie politique née en Europe selon laquelle la règle de droit («rule of law»), l'État («State») et les institutions de contrainte («law enforcement») constituent les conditions de possibilité d'une vie collective globalement pacifiée. De manière plus concrète et plus contemporaine, l'insistance sur le rétablissement de l'État de droit s'inscrit dans le cadre d'une demande d'ordre minimal qui, selon les lieux et les moments, peut émaner aussi bien de la population locale (en dépit de plus de dix ans d'existence non-étatique et d'une habitude du chaos, la population somalienne parvient encore à tenir un discours d'ordre²) que de l'étranger, c'est-à-dire de la «communauté internationale» (c'est, par exemple, tout le sens de la stigmatisation très actuelle des zones grises, des espaces non-étatiques

•••• (1) Le terme «État de droit» sera, dans cet article, employé dans son sens le plus étiqueté. Il ne désigne pas la grande architecture institutionnelle des États occidentaux avec ses équilibres de pouvoirs sophistiqués mais plus trivialement la fonction élémentaire de toute structure étatique: le pouvoir de sanctionner un comportement jugé illégal au regard d'une norme qui fait consensus, c'est-à-dire le pouvoir de «dire et de faire exécuter le droit», là par où commence l'État. Cette fonction est mise en œuvre par un système pénal qui implique un droit pénal, une force publique et un dispositif de détention articulés dans une relation de subordination et d'exécution. L'État de droit dont il est question dans cet article est donc constitué d'un *corpus normatif* (le droit pénal local mais aussi et surtout le droit international) et de trois «organisations» (justice, police et prison) dont le fonctionnement interne et les relations obéissent à des règles procédurales.

(2) Cf. MARCHAL (R.), 2000, *Mogadiscio dans la guerre civile: rêves d'État*, étude du CERI, n°69.

comme refuges du terrorisme, stigmatisation qui constitue du reste l'ossature intellectuelle de l'intervention internationale en Afghanistan). Dans les zones de délitement étatique³, le rétablissement de l'État de droit est donc une sorte de nécessité tout à la fois conceptuelle et pratique, lointaine et quotidienne, idéale et matérielle.

C'est la pratique – plus que le discours officiel – du rétablissement de l'État de droit par la « communauté internationale⁴» qui est interrogée, dans cet article, à partir d'une expérience locale. Dans une partie reculée d'Afrique, la communauté internationale a organisé une opération d'ingénierie administrative à petite échelle qui consistait à recréer ce qui est un fragment-clé de l'État de droit: *un système pénal*. Cette étude de cas ne prétend pas à la généralisation mais elle vise cependant à introduire quelques questions dans un domaine de l'action internationale qui fait l'objet d'un consensus poli: la communauté internationale et les puissances qui la gouvernent sont-elles capables de projeter, en même temps qu'une force armée, une vision de la bonne gouvernance et, en l'occurrence, un concept aussi européen que l'État de droit? Dispose-t-on, à côté d'une force de projection militaire, d'une force de projection des idées et des pratiques politico-administratives capable de

reconstruire des États en ruines? En d'autres termes, l'intervention internationale peut-elle réussir à poser les bases d'un État de droit dans les lieux mêmes où l'État de facture (ou de façade) moderne s'est effondré?

De l'État mobutiste à l'ordre milicien

L'ex-Zaïre, redevenu après une parenthèse de près de quarante ans la République démocratique du Congo, apparaît comme l'archétype du concept de «*Failed State*». Il s'est autant sinon plus effondré de lui-même que sous les coups des puissances environnantes qui ont pris pied dans le territoire congolais (Ouganda, Rwanda, Angola, Namibie, Tchad, Zimbabwe). Une littérature abondante a documenté les dernières années du mobutisme et la fragilisation grandissante du Zaïre jusqu'à l'effondrement de cet État continental. Durant le règne du maréchal Mobutu, les structures étatiques n'étaient ni performantes ni intégrées mais elles avaient *a minima* l'avantage d'exister. Situées aux antipodes de la bonne gouvernance, elles s'efforçaient d'administrer un territoire d'une dimension continentale où la distance est en soi un obstacle au bon fonctionnement de l'État. Néanmoins, il y avait un État

•••• (3) Une cartographie des «*Failed States*» reste d'ailleurs à faire car, tout délitement étatique ne donnant pas lieu nécessairement à une guerre civile, on ne saurait se limiter à répertorier ces dernières pour mesurer l'étendue géopolitique du problème.

(4) L'expression abstraite «communauté internationale» sert ici à désigner l'ensemble formé par les organisations internationales composées d'États et les bailleurs de fonds étatiques.

dans le sens où les décisions du chef de l'État, le «maréchal à la toque de léopard», se traduisaient en actes – notamment en actes violents – dans les provinces les plus reculées. Les révoltes, jacqueries et émotions locales qui agitaient régulièrement les provinces zaïroises (et dont la longue histoire reste encore à écrire) étaient matées de telle sorte que l'État mobutiste, à défaut d'avoir le monopole absolu de la violence, avait au moins le monopole de la plus grande violence, de la violence qui constraint et soumet les autres violences⁵. Depuis 1996, il n'est pas excessif de dire que la contestation du monopole étatique de la violence a rencontré un franc succès: l'armée, déconstruite de l'intérieur par le maréchal Mobutu en personne, s'est effondrée en premier dans une apothéose de pillages qui a valu aux ex-Forces armées zaïroises (FAZ) le divin surnom de «déFazés». Suspicioux à l'égard des FAZ, Mobutu avait créé la Division spéciale présidentielle et la Division de la Garde civile, c'est-à-dire une armée et une police composées de membres de son ethnie et totalement sous son contrôle, bref une garde prétorienne. Progressivement, il transféra les budgets, soldes et équipements des FAZ à ses forces présidentielles, laissant l'armée et la police régulières «en jachère» et à la merci de leurs plus bas instincts comme le montrèrent les pillages de

1991 puis ceux qui suivirent. Ce rare cas de destruction méthodique d'une armée nationale par le pouvoir lui-même explique l'autodissolution des FAZ dès les premiers mois de guerre: lors du déclenchement de la rébellion à l'est, le Zaïre n'avait en fait plus de système de défense nationale⁶. Et en quelques mois il n'a plus eu ni armée ni police ni justice: tout ce qui constituait les bases de la souveraineté nationale et d'une administration minimale s'est effondré comme un château de cartes. Au fur et à mesure de l'extension géographique d'est en ouest de la rébellion, des provinces entières sont sorties de l'orbite de Kinshasa et se sont autonomisées au point que l'État congolais devienne rapidement un État sans territoire, voire une cité-État réduite à Kinshasa quand la route vers le Bas-Congo était coupée.

L'ordre milicien

Privée de moyens financiers, occupée par des forces étrangères, la RDC était du même coup privée d'administration et ressemblait fort à un pays retourné à l'état sauvage, un pays où l'anarchie milicienne régnait. Une anarchie qui n'était pas le «lieu du vide», l'absence de pouvoirs mais la multiplication incontrôlée des pouvoirs et l'absence d'une régulation publique et codifiée de la vie collective. En effet, différentes

•••• (5) La façon dont le premier heurt lendif/hema de la décennie 1990 en Ituri fut géré par le pouvoir mobutiste est, à ce titre, révélateur: les para-commandos envoyés sur ordre de Mobutu firent une razzia sans pitié en territoire lendif et réglerent à la grenade le sort des plus récalcitrants dans les grottes où ils s'étaient réfugiés.

(6) Pour plus de détails sur le travail de sape par le pouvoir de l'opérationnalité des FAZ, voir la communication de R. Kibasomba et A. Mungala à la conférence du centre pour le contrôle démocratique des forces armées sur la réforme du secteur de la sécurité en Afrique australie (novembre 2002, Windhoek, Namibie).

milices congolaises appuyées par des armées étrangères ont « génér » les territoires qu'elles contrôlaient *de facto* et instauré des semblants d'autorités officielles à la fois pour « légitimer » leur pillage et accaparer des ressources publiques. Cela a été le cas en Ituri où l'effondrement de l'État zaïrois, la « conquête » de la rébellion et surtout la guerre tribale entre Hemas et Lendus à partir de 1999 ont abouti à la mort ou la fuite de la majorité des fonctionnaires, la destruction et l'accaparement des biens publics et la mise en place d'un ordre milicien incarné dans une administration largement factice. Territoire congolais situé aux confins de la RDC, aux frontières du Soudan et de l'Ouganda, l'Ituri a basculé dans une guerre intertribale largement instrumentalisée par les pays voisins, guerre qui a achevé de rompre les relations ténues que cette région entretenait avec le reste du pays et notamment avec le siège du gouvernement, Kinshasa. Arc-boutée sur une revendication sécessionniste, la plus puissante de ces milices locales, l'Union des patriotes congolais (UPC) constituée de Hemas, avait – comme tant d'autres sur l'immense territoire congolais – formé un « gouvernement » et concrétisait sa revendication sécessionniste en assumant les fonctions de justice et de police. L'UPC affrontait le FNI/FRPI qui est constitué de Lendus opposés à toute sécession mais l'affrontement entre ces deux tribus ne date pas de 1999, il remonte en fait au début du siècle et a connu plusieurs épisodes plus ou moins

sanglants. Le dernier en date a fait environ 50 000 morts et a conduit au déclenchement d'une opération militaire européenne (Artémis, juin 2003) qui a ouvert la voie aux Casques bleus.

L'un des effets inattendus du déploiement de 5 000 Casques bleus à Bunia, à partir de septembre 2003, fut l'émergence d'une demande d'État de droit qui provenait, non pas du gouvernement congolais ou de la population, mais de l'institution internationale elle-même. En effet, dans une ville de près de 50 000 habitants, la force des Nations unies a dû reprendre à son compte la fonction de police. La présence de miliciens armés en ville créait une situation d'insécurité profonde dans laquelle viols, vols et meurtres étaient quotidiens. Or, faute de système judiciaire en place, les troupes onusiennes étaient limitées dans leur action répressive puisqu'elles étaient obligées de relâcher les délinquants arrêtés, qu'ils soient miliciens ou non. Dès lors, la reconstitution d'un système pénal était perçue comme une condition *sine qua non* pour éviter une situation d'impunité, déréibiliser et mener à bien la mission onusienne.

Après les combats qui avaient ravagé cette ville, le rétablissement d'un État de droit local devait repartir de zéro et commencer d'abord par une œuvre de reconstruction matérielle: reconstruction du bâti nécessaire au fonctionnement de la chaîne pénale (*i.e* quatre ensembles de bâtiments: le commissariat, le tribunal, les logements des

mais (strats et la prison), puis reconstitution et équipement du personnel policier, judiciaire et pénitentiaire. En bref, ce projet mis en œuvre conjointement par plusieurs bailleurs internationaux et les Nations unies prenait en compte «les murs et les personnels» et proposait une chaîne pénale «clés en main». Dans une conjoncture de crise, il s'agissait donc de poser les bases policières et judiciaires d'un État de droit local conforme aux normes juridiques internationales, c'est-à-dire occidentales, et qui appuient et complètent l'œuvre pacificatrice des Casques bleus. À l'échelle d'une ville africaine, la communauté internationale souhaitait installer les *fragments institutionnels d'État de droit* qui procurent de l'ordre dans le désordre et contribuent à enclencher une dynamique vertueuse de paix.

Reconstruire l'État de droit : la transposition en pratiques

Le déroulé de ce projet simple conceptuellement (re créer dans une ville de province africaine un tribunal, une force publique et une prison) a fait progressivement émerger toute une série de problèmes qui ont démontré la complexité d'une opération de reconstitution de l'État de droit, fût-elle

locale. Par leur caractère proprement contextuel, ces problèmes sont révélateurs des difficultés de la projection d'un «ordre juridique occidental» dans un «Failed State⁷».

L'écueil de la neutralité de la force publique

Dans le cadre de ce projet, l'État de droit à reconstruire reposait sur les principes suivants : l'existence de normes juridiques écrites (code pénal, règlements intérieurs, etc.), un traitement des justiciables et détenus conforme aux droits de l'Homme, l'indépendance politique de la justice, l'obéissance de la police à cette dernière, la neutralité de la force publique. Or, l'installation d'une police crédible aux yeux de l'opinion locale (je ne parle ici même pas de la question de la conformité de leurs actions aux règles de droit) posait le redoutable problème politico-administratif de sa neutralité. Comme précédemment souligné, l'anarchie créée par la guerre n'a pas été synonyme de vide de pouvoirs mais de pouvoirs ethnico-miliciens : aux côtés, en concurrence ou en complicité avec les chefferies traditionnelles et autres notabilités locales, les milices se sont érigées en autorités de fait et se sont glissées dans les oripeaux de l'État mobutiste. En Ituri, la plupart des fonctionnaires ayant fui la région, les

•••• (7) Cette remarque ne signifie pas que tous les «Failed States» se ressemblent parfaitement mais ils possèdent par définition, d'un point de vue institutionnel, deux traits structurels communs : la désorganisation et un fonctionnement interne aux antipodes des principes de l'État de droit.

policiers et magistrats en place à l'arrivée des forces de l'ONU étaient, soit compromis avec la principale milice de la ville, l'UPC, soit des «faux fonctionnaires», c'est-à-dire des personnes nommées par la rébellion en toute illégalité. Occupant des emplois qui leur donnaient accès à des revenus officieux à défaut de revenus officiels, ils n'entendaient pas les abandonner sans contrepartie et réclamaient donc une compensation pour avoir fait l'intérim «quand les fonctionnaires titulaires s'étaient sauvés» (pour ne pas mourir!).

Ce problème se posait avec une acuité particulière dans la police dont le chef local et les hommes ont été recrutés par l'ONU parmi les miliciens. De ce fait, la police était quasiment mono-ethnique et très éloignée de l'idée d'une force fiable et non partisane comme le révèlèrent rapidement des évasions au commissariat (peu de temps après l'entrée en fonction du commissariat, des détenus membres de l'UPC furent tout simplement libérés par les policiers de garde sans qu'il soit clairement établi si leurs liens avec les prisonniers étaient directement familiaux ou simplement ethniques). Du fait de sa composition ethno-politique, la police ne pouvait être la force neutre nécessaire à un État de droit. Elle était aussi loin d'être une puissance de contrainte légitime aux yeux d'une bonne partie de la population, qui avait vu ces «policiers-minutes» à l'œuvre en d'autres temps et sous un autre uniforme et se demandait pourquoi était confiée aux bourreaux d'hier la responsabilité

de maintenir la paix aujourd'hui. En outre, en plaçant des membres ou des sympathisants de l'UPC en position de détenteurs d'une parcelle d'autorité publique, cette milice disposait de possibilités infinies de double jeu.

La contradiction interne créée par la composition de la police a empoisonné la reconstitution de toute la chaîne pénale dès son commencement car, d'une part, l'efficacité de l'action judiciaire repose sur la qualité de son bras armé – la police – et, d'autre part, une ambiance de soupçon permanent entourait l'action policière. Le procureur ne faisait pas confiance aux policiers, le directeur de la prison ne faisait pas confiance aux policiers (ils devaient renforcer les maigres effectifs pénitentiaires) et surtout la population ne leur faisait pas confiance - ce qui constituait un réel obstacle au travail judiciaire, les témoins s'estimaient sans protection réelle face aux miliciens qu'ils auraient pu accuser. En fait, au lieu d'être une force de protection de la population, c'est d'abord de la police que la population éprouvait le besoin de se protéger. Il va de soi que la formation dispensée aux «nouveaux» agents de police par la mission des Nations unies ne les «transformait» pas d'un coup de baguette magique en acteurs neutres de la puissance publique. Impliqués dans un conflit dont les principaux protagonistes demeuraient actifs et présents physiquement sur le terrain, ils ne pouvaient donc (même s'ils l'avaient voulu) s'extraire de ce passé militant ou de leur affiliation ethnique

(ce qui aurait été du reste tout à fait impossible). L'absence de neutralité ethno-politique de la police fut le talon d'Achille du projet et suscita deux réactions différentes du côté des bailleurs de fonds: la neutralisation passive de la police par son non-équipement en matériel de coercition et un «encadrement» fort de la police, à vrai dire une mise sous tutelle par la mission des Nations unies, qui provoqua la frustration que l'on imagine chez les autorités congolaises locales.

La «path dependence⁸» judiciaire

À l'inverse de la police, la question de la neutralité ethno-politique ne se posait heureusement pas pour les magistrats car leur recrutement avait fait l'objet d'un consensus préalable entre les bailleurs de fonds et le ministère congolais de la Justice: ils devaient tous être des «djadjambos», c'est-à-dire des non-originaires, et si possible de lointains non-originaires afin de réduire les risques d'implication dans le conflit local⁹. La réinstallation d'une juridiction posa en revanche le problème de l'incompatibilité des pratiques administratives congolaises

et de la conception de l'État de droit. Pendant le «règne» de Mobutu puis de la rébellion, la norme administrative de base pour des fonctionnaires non payés était l'article 15, à savoir la «débrouillardise». Le règne de Mobutu a duré trente-deux années: de ce fait, cette «débrouillardise» des fonctionnaires, en d'autres termes la corruption, s'est muée en un véritable «habitus» et s'est institutionnalisée¹⁰. Dans le récit de son périple dans la RDC de Kabila père, Lieve Joris témoigne qu'au Congo le voyageur est toujours la proie d'administrations «affamées», promptes à lui extorquer un peu de monnaie en échange d'autorisations toutes plus fictives les unes que les autres¹¹. La justice ne fait pas exception à la règle, d'autant qu'en dépit des promesses du nouveau régime les magistrats continuent à ne pas être payés¹²: nombreux sont donc les actes judiciaires qui sont facturés au client-plaignant, et les verdicts peuvent toujours «s'arranger». Au fait de ces pratiques, les concepteurs du projet avaient fixé un niveau de rémunération relativement élevé qui avait aussi pour objectif de prendre en compte le risque particulier encouru dans cette région par les magistrats. Pour autant, cela n'a pas semblé suffisant à tous les magistrats pour éviter de

•••• (8) Cf. NORTH (D.C.), 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press. Le terme de «Path dependence», littéralement «la dépendance du sentier», désigne la persistance de l'influence de logiques de fonctionnement antérieures et anciennes quels que soient les changements de contexte.

(9) Si cela avait été nécessaire, la mort prématurée du procureur – présentée par la rumeur publique comme un empoisonnement de l'UPC – aurait aidé à prendre conscience de cette nécessité: il était parent d'un grand homme du Nord-Kivu, région frontalière accusée d'avoir toujours voulu satelliser et exploiter économiquement l'Ituri.

(10) Dans un contexte africain différent, voir le très éclairant article de ALUKO (M.A.O.), 2002, «The institutionalization of corruption and its impact on political culture and behaviour in Nigeria», *Nordic Journal of African Studies*, vol. 11, p. 393-402.

(11) Cf. JORIS (L.), 2004, *La danse du léopard*, Actes Sud. L'auteur raconte notamment comment elle a dû payer le billet d'avion de sa propre expulsion d'une région par les services de renseignement congolais.

(12) À ce sujet, la magistrature s'est mise en grève fin 2003 sans aucun résultat.

renouer avec les pratiques «courantes» et acceptées par tous de rémunération parallèle¹³. Plusieurs ONG internationales ont ainsi été rappelées à l'ordre par des magistrats soucieux – dans le contexte de violences quotidiennes caractérisant l'Ituri – de la bonne immatriculation de leurs véhicules et du respect du code de la route! Pour une autorité judiciaire ou administrative congolaise, le formalisme (et l'imagination) juridique fournit de nombreuses occasions «d'améliorer l'ordinaire» et, dans la fonction publique congolaise, il est de coutume de distinguer les «postes secs» (ceux où les opportunités de rémunération parallèle sont faibles) des «postes juteux» (et le magistrat fait partie de ces derniers). La réinstallation d'une juridiction «normale» a ainsi marqué le retour des habituelles «tracasseries» dont les organismes étrangers sont constamment l'objet de la part d'autorités congolaises très soucieuses de rappeler à «l'ordre», dans une ambiance de désordre total, les «étrangers-portefeuilles».

Une lecture différente de l'efficacité pénitentiaire

Les contradictions entre les pratiques administratives locales et les normes occidentales de l'État de droit sont apparues également, et avec une acuité spéciale, dans le domaine pénitentiaire. En effet, une des grandes difficultés du projet a été d'aligner les pratiques pénitentiaires congolaises sur les

exigences de droit les plus élémentaires. Âgé d'une soixantaine d'années, le directeur de la prison comptait gérer son établissement, reconstruit par les fonds de la communauté internationale, «selon l'habitude», c'est-à-dire en appliquant le système des «*capitas*». Il s'agit, pour la hiérarchie pénitentiaire, de déléguer la gestion des détenus à d'autres prisonniers: un *capita* pour chaque dortoir, bâtiment, etc. Le *capita* est chargé de faire exécuter les ordres du personnel pénitentiaire qui, en échange, le récompense pour service rendu. Cette «récompense» consiste généralement en un traitement de faveur (plus de liberté de mouvement, plus d'accès à l'extérieur, etc.) et en une cécité volontaire du personnel pénitentiaire quant aux violences et extorsions des *capitas* sur les autres détenus. Avec ce fonctionnement par procuration consacrant la supériorité de certains prisonniers sur les autres, la direction de la prison gère théoriquement l'établissement mais ne maîtrise pas ce qui s'y passe. De même, s'il a été facile de réécrire le règlement intérieur de la prison, inspiré du régime pénitentiaire congolais encore défini par l'ordonnance n° 344 du 17 septembre 1965 (!), il a été moins aisé de convaincre le personnel du bien-fondé de l'abandon de certaines pratiques disciplinaires consacrées par le droit local et légitimées par les circonstances particulières d'une «région agitée» (l'article 78 de l'ordonnance prévoit par exemple «les menottes pendant sept jours au maximum»). Les discussions

•••• (13) Pour une mise en perspective de la corruption au quotidien en Afrique, voir le dossier consacré à ce sujet par *Politique africaine*, n°83, octobre 2001.

214

relatives au traitement des détenus par les personnels ont été particulièrement intéressantes car elles ont mis en évidence la contradiction entre l'exigence tout occidentale d'absence de violence en prison et l'habitude locale de la contrainte physique pour gérer la population carcérale: l'idée même de la suppression du recours à la violence désemparait certains personnels. Était aussi étranger au personnel le principe d'un suivi médical des détenus et du financement de leur alimentation. Dans le système pénitentiaire congolais où – comme dans le reste de l'administration – les salaires sont irréguliers quand ils existent, les prisonniers ne sauraient en plus (!) être une charge financière: ils n'ont pas de visite médicale et sont nourris par leurs familles ou grâce aux produits des champs qu'ils cultivent et dont bénéficie aussi et avant tout le personnel pénitentiaire (de fait, le travail forcé est pour la population carcérale une nécessité vitale plus qu'une punition). Le financement d'un suivi médical et d'une cantine est donc apparu comme un véritable et scandaleux gâchis au personnel, qui se disait qu'il était finalement moins bien traité que les détenus.

« *Path dependence* » et conditions de mise en œuvre d'une nouvelle normalité

Aussi bien pour le personnel judiciaire que pour le personnel pénitentiaire, une ONG internationale était chargée de

dispenser une formation afin « d'actualiser » les connaissances professionnelles des agents. Des notions telles que les droits de l'homme, les droits de la défense, l'intégrité, le bon traitement des prisonniers, la proportionnalité des délits et des peines, etc., étaient au cœur de cette formation et ont suscité des débats nourris et intéressants avec les personnels. Du reste, après la formation, cette ONG devait assurer un suivi des premiers mois de fonctionnement du tribunal et de la prison. Sans être une autorité d'inspection, elle était investie par ses financeurs d'un rôle de surveillance. Toutefois, réformer les mœurs administratives locales afin qu'elles ne contredisent pas la définition même de l'État de droit est une œuvre de longue haleine dont la principale difficulté n'est pas une question de moyens mais de légitimité: les pratiques illégitimes au regard du droit occidental, telles que la corruption dans le monde judiciaire ou la violence à l'égard des prisonniers, sont au fond tout à fait légitimes pour les fonctionnaires et la population congolaise. Tantôt présenté comme un moyen de survie ou comme une rétribution amicale, le pot-de-vin fait véritablement partie du contre-ordre normatif de la fonction publique congolaise: il est banalisé en tant qu'élément de fonctionnement du système administratif. Il en est de même de la violence en prison – des prisons qui, dans les zones tenues par les milices, sont constituées de trous creusés dans le sol! Si les personnels pénitentiaires jugent « normales » la violence et certaines conditions de détention qui seraient en

Europe considérées comme une forme de torture, ce n'est pas par sadisme ou indifférence au sort des détenus. C'est avant tout parce qu'elle leur apparaît comme une méthode efficace pour assurer plus facilement la mission qui leur est confiée: le «bon fonctionnement» de l'univers carcéral. De même que la corruption est un élément du fonctionnement de l'administration de la justice, la violence physique est un élément du fonctionnement du monde pénitentiaire. Mais conscients de la contradiction entre leurs pratiques et les normes imposées par des étrangers dont ils dépendent financièrement, les fonctionnaires congolais tentent de biaiser et d'éviter tout choc frontal. Ils ont pour cela un réel talent et savent déployer un discours de justification ainsi que mettre en évidence les contradictions internes de l'ordre normatif imposé. La création *ex nihilo* d'un système pénal conforme aux normes du droit international repose ainsi au moins sur deux paris: l'acceptation par les acteurs locaux de nouvelles règles du système local juridico-institutionnel et la possibilité de traduire cette acceptation en actes pour réaliser un changement réel à l'échelle locale.

Faire accepter de nouvelles normes de comportement

L'acceptation par les acteurs locaux de nouvelles normes de comportement

ne relève qu'en partie de la formation, d'une pédagogie du droit reconnu et souhaité par les concepteurs du projet, c'est-à-dire en l'occurrence le droit international. Mais, enseigner des méthodes, des procédures et des principes juridiques est une chose; obtenir l'adhésion collective à ces méthodes, procédures et principes en est une autre. Cette adhésion n'est possible qu'après une épreuve dans le monde réel: pour les fonctionnaires congolais, ces méthodes, procédures et principes devaient prouver qu'elles étaient plus fonctionnelles que leurs propres idées et manières de faire – ce qui, dans le domaine pénitentiaire, posait un véritable problème. La formation n'a rien d'une opération magique et les «policiers-minutes» qu'elle génère ne font justement pas illusion plus d'une minute auprès d'une population qui est l'objet de leur autorité et non de leur «attention». En outre, la formation ne change pas l'environnement de travail, environnement qui, dans le cas des fonctions policières, pénitentiaires et judiciaires, est caractérisé par une *culture de corruption*. De fait, l'acceptation du nouvel ordre normatif est souvent opportuniste et formelle: consentie du bout des lèvres, elle correspond au jeu de faux semblants qui caractérise trop souvent les relations entre les donateurs et les «receveurs» et aboutit à des mascarades plus qu'à des coopérations. Or, ce jeu de faux-semblants était une possibilité exclue dès le commencement du projet: compte tenu de l'enjeu (la pacification d'une ville), l'objectif était de réaliser

un changement réel et pas un changement nominal.

Au risque d'énoncer une vérité triviale et donc maintes fois répétée, ce projet a mis en relief le délicat facteur temps : l'acceptation des règles de l'État de droit prend du temps dans un contexte caractérisé par un habitus en tout point contraire au nouvel ordre. Des décennies d'arbitraire et de pouvoir absolu, complétées par quelques années d'ordre milicien, ne prédisposent pas à une digestion rapide de la notion d'État de droit. Passé le temps de la formation, les personnels doivent trouver leurs nouvelles marques et s'approprier le sens de la nouvelle pensée qu'on leur demande de mettre en pratique. Plus trivialement, on peut dire que les mauvaises habitudes ne se changent pas du jour au lendemain et que, quelle que soit la force des attentes de la population congolaise et des donateurs, trente ans de mobutisme ne s'effaceront pas en quelques mois. C'est aussi en raison du poids déterminant du passé (les « mauvaises habitudes ») qu'un accompagnement pédagogique durable s'impose comme une nécessité pour la réussite de la reconstitution d'un État de droit minimal. En ce sens, on peut dire que l'État de droit ne se décrète pas : quels que soient les moyens financiers mobilisés, il ne peut devenir une réalité du jour au lendemain, parce qu'il se heurte nécessairement aux cultures et pratiques administratives locales qui ont pour elles l'antériorité et le préjugé favorable qu'elle confère. L'État de droit doit donc être pensé à

travers une stratégie durable d'implantation, seule capable d'avoir un effet sur les esprits.

Inscrire la nouvelle normalité dans le quotidien des individus

Cependant, même si les pré-conditions fonctionnelles sont réunies pour une bonne recevabilité des règles de base de l'État de droit par ceux qui sont censés les mettre en oeuvre, cela ne signifie pas automatiquement que cette nouvelle règle du jeu sera appliquée et qu'un changement qualitatif de la gouvernance locale se produira. Des éléments contextuels et un environnement structurellement défavorable peuvent, en effet, venir contrarier à tout moment les meilleures intentions et bloquer leur réalisation. En RDC, l'absence de rémunération régulière des fonctionnaires sera toujours un obstacle au bon fonctionnement des structures administratives, quel que soit l'effort des donateurs en leur faveur. L'existence de salaires réguliers ne garantit déjà pas contre la corruption de l'institution judiciaire, on peut donc sans peine imaginer la corruption quotidienne qui règne en leur absence. Par ailleurs, la partialité politico-ethnique de la police fait manifestement partie de cette résistance contextuelle car, sans renouvellement du personnel policier et sans diversification de sa composition clanique, la force

Conclusion

publique reste dans la lignée de ce qu'elle a toujours été en RDC comme ailleurs en Afrique: *un instrument du pouvoir ethnique*. La logique de projet «clés en main» était une logique de rupture délibérée (nouveaux bâtiments, nouvel équipement, nouveaux fonctionnaires, nouveau droit, nouvelles pratiques) avec l'ordre normatif ethnique imposé par les milices. Or, cette logique de rupture, mise en œuvre pour la magistrature et le personnel pénitentiaire, s'est arrêtée aux portes du commissariat du fait de sa non-épuration. Le dispositif pénal n'a été renouvelé qu'en partie. Cela ne le rend donc efficient qu'en partie mais cela n'est pas très surprenant au vu de bien d'autres expériences historiques: comme l'ont montré plusieurs pays européens après 1945, l'épuration est une logique qu'il n'est pas facile de mener à son terme. Par ailleurs, le cadre structurel du projet constituait un obstacle au projet: il s'agissait *in fine* de reconstruire un pan d'administration locale sans que le pan d'administration centrale lui correspondant soit effectif (le ministère de la Justice était dépourvu de moyens et incapable de contrôler ses agents). La déconnexion entre l'administratif local et le ministère central aboutissait à construire une périphérie administrative dépourvue de centre, une sorte d'isolat institutionnel et juridique sans commune mesure avec le reste de son environnement – et même, dans une certaine mesure, en contradiction avec ce dernier¹⁴.

Comme on pouvait s'y attendre, la projection de l'État de droit hors de son lieu de naissance ne va pas de soi, et il y a fort à parier qu'on cherchera encore longtemps la formule magique qui permettrait de colmater les «*Failed States*» ou tout au moins de faciliter les sorties de conflit. Si l'État de droit a déjà été conceptuellement disséqué en ses éléments atomiques, on ne connaît pas encore le secret de la transposition réussie de ses fragments. Y a-t-il une séquence d'étapes à respecter ou faut-il essayer de construire le puzzle de l'État de droit d'un seul coup? Comment faire en sorte qu'il soit compris, accepté et appliqué sans déviationnisme? Comment éviter qu'il ne soit vidé de sa substance et de sa signification par l'environnement structurel et la culture locale sur lesquels on essaie de le greffer?

Autant de questions auxquelles cet article n'apporte aucune réponse définitive. Les seules certitudes qui se dégagent de cette étude de cas sont modestes, dans la mesure où elles concernent les modalités de la construction de l'État de droit: cette action doit être conçue dans une logique de rupture forte, de bifurcation institutionnelle rompant avec les pratiques du passé et les délégitimant. Non pas que les nouvelles règles de fonctionnement de la justice et de la police soient en mesure d'effacer le poids déterminant des habitudes

•••• (14) La contradiction la plus flagrante est salariale entre des magistrats locaux rémunérés, car participant à un projet international, et le reste de la magistrature nationale, impayée par le gouvernement. De ce fait et en dépit du danger réel d'un tel travail, magistrat en Ituri est considéré comme un «emploi juteux».

professionnelles et des contraintes contextuelles d'un coup de baguette magique, comme on l'a expliqué, mais sur le plan symbolique il est important de marquer une rupture et d'indiquer une volonté forte de passer d'une gouvernance de la justice à une autre. D'autre part, cette « greffe » requiert une action soutenue dans la durée. Un nouveau système de droit et d'exécution du droit doit faire ses preuves pour être compris et adopté: s'il y a un temps d'implantation des institutions et des procédures qui les régissent, il y a aussi un temps de consolidation qui permet

de s'ancrer dans la réalité d'une société. Sans réflexion préalable sur les conditions de possibilité des transpositions juridico-institutionnelles, le placage du « mécano » de l'État de droit occidental sur des cultures politiques dont l'horizon historique et les valeurs sont différentes n'aura qu'un seul effet immédiat: provoquer le rejet local ou forcer à la compromission. Or, la « greffe » de l'État webérien ayant déjà échoué une fois, il est crucial de ne pas répéter les erreurs du passé si on souhaite réaliser un changement réel de gouvernance.

■ Thierry Vircoulon

Administrateur civil au ministère de l'Intérieur, chargé de mission au CEP

Au-delà de la clarté des textes de loi encadrant très strictement l'expression des agents et officiers de police judiciaire d'une part, des militaires d'autre part, sur des sujets ayant trait à leur activité professionnelle, le secret et le silence ne semblent pas toujours de règle. Pour tenter de percevoir le degré et les motifs de ce fossé entre norme et réalité, quatre cents gendarmes, militaires réalisant des enquêtes policières, ont été interrogés sur leurs perceptions de la relation entre police judiciaire, médias et opinion publique.

Les résultats démontrent que l'existence de «fuites» vers les médias est largement admise. En outre, les gendarmes mettent en exergue la place considérable donnée au retentissement public des affaires judiciaires dans l'évaluation de l'importance des enquêtes et des moyens à y engager. En définitive, dans ces perceptions, le critère strictement juridique, c'est-à-dire la qualification pénale d'une infraction, apparaît parfois comme secondaire et les priorités des magistrats sont cantonnées dans une position marginale. Mais les points de vue des gendarmes sont sensiblement différents selon leur place dans la hiérarchie et leur expérience judiciaire.

Une activité de police judiciaire gagnée par la fièvre médiatique ?

Les enseignements d'une enquête menée auprès de la Gendarmerie nationale française

par Jean-Hugues MATELLY

Parmi les nombreux thèmes susceptibles de s'inscrire dans la problématique des relations entre le crime¹ et les médias, les liens entre les services exerçant la police judiciaire – donc chargés de réprimer le crime – et la presse ne sont pas dénués d'intérêt. En effet, outre les questions relatives à la nature éventuellement criminogène des fictions

•••• (1) Nous retiendrons dans cet article le sens générique utilisé en sociologie : le crime est une transgression de la loi pénale et non pas une catégorie d'infraction (sens juridique).

violentes véhiculées par les médias, notamment audiovisuels², mais aussi d'autres vecteurs d'imaginaire comme les jeux vidéo³ ou les jeux de rôle⁴, se pose le problème de la place accordée à la violence et au crime dans l'information⁵.

Par son traitement des faits divers, la presse n'influerait-elle pas sur le sentiment d'insécurité de la population et la mise sur agenda politique du thème sécuritaire, sur la diffusion de modes opératoires originaux auprès de malfaiteurs potentiels, sur la perte d'efficacité des enquêteurs dont les astuces seraient intempestivement dévoilées, sur la banalisation d'une violence quotidienne qui servirait plus de modèle à une jeunesse sans repère que d'exutoire cathartique? Mais aussi, la presse ne répondrait-elle pas, par la mise en scène du crime, à une forte appétence du public? Le succès du fait divers n'est pas nouveau. Au Moyen Âge, les colporteurs, diffusaient déjà des récits sanglants de bourg en bourg⁶.

Or, pour remplir les colonnes ou les temps d'antenne de faits divers criminels, pour acquérir et recouper l'information,

le journaliste a besoin de sources, aussi fiables que possible et de contact facile... On songe d'abord aux témoins (mais l'on sait toute l'imprécision et la subjectivité des témoignages), aux victimes (mais elles ne sont pas toujours en mesure de parler), aux malfaiteurs (N'ont-ils pas intérêt à la discréterie?), aux services de police judiciaire, enfin. N'auraient-ils pas quelques raisons de communiquer?

En France, les officiers et agents de police judiciaire appartiennent pour l'essentiel à deux grandes forces de police – la Police nationale sous statut civil et la Gendarmerie nationale sous statut militaire – dont l'action est aujourd'hui coordonnée dans le domaine des missions policières par un seul ministère, l'Intérieur⁷, mais relève des magistrats pour l'exercice de la police judiciaire. Les gendarmes constatent plus du quart de la criminalité enregistrée sur le territoire national et cette part progresse depuis quelques années, tandis que le taux de résolution des enquêtes, s'il décroissait régulièrement depuis la fin des années 1980 (jusqu'à l'avènement d'obligations de résultat⁸

•••• (2) Pour des éléments de réflexion, cf. MONGIN (O.), 1997, *La violence des images*, Paris, Seuil; BÉGUE (L.), 2003, «Comportements violents et télévision», in ROCHÉ (S.) (dir.), *En quête de sécurité*, Paris, éd. Armand Colin, p.139-153.

(3) Pour une discussion sur l'impact des jeux vidéo sur la jeunesse, cf. LE DIBERDER (A. et F.), 1993, *Qui a peur des jeux vidéo?*, Paris, La Découverte.

(4) Pour une étude du jeu de rôle ludique et de son éventuelle implication dans des passages à l'acte criminels ou suicidaires, cf. MATELLY (J.-H.), 1997, *Jeu de rôle*, Toulon, Les Presses du Midi.

(5) Par exemple, à propos du traitement des violences urbaines, cf. MACÉ (E.), PERALVA (A.), 2000, «Violences urbaines en France: une construction politique et journalistique», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Les emplois jeunes», n° 40, deuxième trimestre, p. 137-150, ou de manière plus générale MAILLARD (J.), 2003, «Médias et violence : comptes rendus médiatiques de l'insécurité», in ROCHÉ (S.) (dir.), *En quête de sécurité*, Paris, Armand Colin, p. 189-197.

(6) Sur le fait divers, cf. LEVER (M.), 1993, *Canards sanglants : naissance du fait divers*, Paris, Fayard.

(7) Sur cette nouvelle subordination, cf. DIEU (F.), 2002, «La question du rattachement ministériel de la gendarmerie», *Défense nationale*, p. 238-242, octobre.

(8) Sur une expérience de management opérationnel en gendarmerie, cf. MATELLY (J.-H.), 2002, «Une obligation de résultats pour les gendarmes», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Quartiers sensibles ici et ailleurs», n° 49, troisième trimestre.

mises en place par le ministère de l'Intérieur), reste supérieur à celui de la Police nationale. Quelles sont donc les relations entre cette institution militaire et policière originale que constitue la Gendarmerie nationale française⁹ et les médias en matière de police judiciaire (PJ)? Une enquête quantitative menée auprès de quatre cents gendarmes offre un nouvel éclairage¹⁰.

De la loi du silence...

De prime abord, on serait tenté d'établir un parallèle, certes paradoxal, entre les règles du milieu délinquant et celles des enquêteurs: pour tous, la loi du silence s'impose, même si ses sources et ses justifications sont très différentes.

En effet, le cadre législatif est, en matière de communication entre enquêteurs et journalistes, très contraignant. Les textes liés au statut militaire du gendarme accroissent encore le poids de la règle qui fait de l'armée «la grande muette», et la doctrine de l'institution gendarmande est, en outre, longtemps restée très réservée vis-à-vis des médias.

Secret de l'enquête

Dans l'exercice de leurs fonctions de police judiciaire, les gendarmes sont d'abord confrontés au secret de l'enquête et de l'instruction: «Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines des articles 226-13 et 226-14 du Code pénal¹¹.» La jurisprudence comme les circulaires d'interprétation incluent logiquement les officiers et agents de police judiciaire au nombre des personnes concourant à la procédure. Les gendarmes sont donc concernés, et le décret organique de 1903 posait des obligations de même nature¹².

Ces dispositions expliquent la multiplication des réserves mentionnées dans les différentes fiches d'instruction et circulaires propres à la gendarmerie.

Néanmoins, les poursuites judiciaires sur le fondement d'une violation du secret professionnel sont peu fréquentes.

Outre l'éventuelle rareté des faits

•••• (9) Pour une présentation sommaire de la gendarmerie française, cf. HAENEL (H.), LIZUREY (R.), 1999, *La gendarmerie*, Paris, PUF. Pour une analyse détaillée, cf. DIEU (F.), 2002, *La Gendarmerie, secrets d'un corps*, Bruxelles, éditions Complex. Sur son organisation en matière de police judiciaire, cf. MATELLY (J.-H.), 2004, «Gendarmerie et police judiciaire criminelle : l'enquêteur face à l'organisation», Thèse de science politique de l'Université de Toulouse I.

(10) L'enquête, par voie postale, comportait six cents questionnaires, adressés à des militaires de la gendarmerie, du gendarme au colonel, répartis géographiquement sur la France entière et représentant toutes les unités engagées principalement dans l'exercice de la police judiciaire, de la brigade territoriale à la section de recherches, sans oublier les organes centraux et les écoles de formation. Elle a permis de recueillir plus de quatre cents réponses, entre février et mai 2002. Elle a été précédée d'une enquête exploratoire par entretiens. Pour des précisions méthodologiques, cf. MATELLY (J.-H.), 2004, *ibid*.

(11) Code de procédure pénale, art. 11, deux premiers alinéas.

(12) Décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie, art. 139 modifié.

eux-mêmes, quatre facteurs y concourent. En premier lieu, les magistrats sont naturellement peu enclins à engager une action contre des enquêteurs dont ils ont par ailleurs besoin. Deuxièmement les fuites supposées peuvent provenir de sources nombreuses et extérieures au service d'enquête, en particulier du côté de la défense ou de la partie civile. Troisièmement, les journalistes ne sont pas tenus de dévoiler l'identité de leurs informateurs ce qui rend aléatoire l'identification de l'auteur d'une indiscretion. Enfin, les communications directes qui semblent régulièrement s'établir entre magistrats et journalistes et l'intervention directe de magistrats dans le débat public¹³ affaiblissent la valeur générale de la règle.

Devoir de réserve et obligation de discréction des militaires

Les articles 7 et 18 du statut général des militaires¹⁴ rappellent les dispositions pénales concernant la violation du secret de la Défense nationale et du secret professionnel, instituent une obligation de discréction sur les faits et informations connues dans l'exercice

ou à l'occasion des fonctions, interdisent la communication de documents, et soumettent l'expression publique sur certains sujets à une autorisation ministérielle. Une instruction organise le droit d'expression en dehors des cas précités¹⁵. Les gendarmes sont soumis à cet encadrement statutaire.

Les sujets politiques ou mettant en cause une puissance étrangère ne peuvent ainsi être abordés qu'après l'autorisation préalable du ministre¹⁶. Si, en première analyse, on peut estimer que les affaires judiciaires ne relèvent pas de la sphère politique ou internationale, il faut garder à l'esprit l'existence des fameuses affaires « politico-financières » ou encore l'irruption des questions de sécurité dans l'agenda politique. Ainsi, un gendarme semble pouvoir être sanctionné pour « avoir, sans autorisation de sa hiérarchie, accordé des entretiens à plusieurs médias nationaux à propos de sujets sensibles d'actualité tels que ceux se rapportant à la lutte contre la délinquance¹⁷ ».

Au-delà des cas relevant de l'autorisation préalable, l'obligation de réserve issue de l'article 7 est d'abord destinée à garantir la neutralité politique et le loyalisme à l'égard du gouvernement ; elle ne trouve guère d'application en

•••• (13) Sur les relations entre les magistrats et la presse, notamment, cf. BOLARD (G.), GUINCHARD (S.), 2002, « Le juge dans la cité », *La semaine juridique*, n° 22, p. 977-985. Sur l'utilisation des médias par des magistrats pour modifier les rapports de force dans certaines affaires, LENOIR (R.), 1994, « La parole est aux juges. Crise de la magistrature et champ journalistique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 101-102, mars, p. 77-84.

(14) Loi 72-662 du 13 juillet 1972.

(15) Instruction n° 50.475 DN/CC du 29 septembre 1972.

(16) Le régime spécifiquement militaire de l'autorisation préalable pourrait disparaître dans le cadre de la réforme du statut général des militaires. C'est en tout cas l'une des propositions du rapport de la commission de révision du statut en date du 29 octobre 2003, reprise dans le projet de loi soumis au Conseil des ministres le 21 juillet 2004.

(17) Cette affaire est en cours d'instruction au Conseil d'État (req. n° 256573).

matière de police judiciaire, sauf par exemple dans une hypothèse où un gendarme tiendrait des propos particulièrement critiques sur la manière dont une enquête a été conduite ou sur le manque de moyens engagés par la gendarmerie... De fait, là encore, les sanctions sont rares. Les punitions les plus sévères pour manquement au devoir de réserve sont plutôt prononcées contre les auteurs de propos touchant des sujets plus vastes, dans le domaine militaire, et sous l'impulsion du ministre de la Défense¹⁸. C'est le plus souvent après avoir quitté le service que des gendarmes livrent leurs sentiments sur certaines affaires retentissantes qu'ils ont diligentées, des tueurs en série à la corruption généralisée¹⁹.

Les limites posées par le statut des militaires devraient cependant évoluer fin 2004. Le nouveau statut, en cours d'adoption, supprime la procédure d'autorisation préalable pour les questions politiques ou étrangères et rejoint ainsi le devoir de réserve commun de la fonction publique²⁰. Restera toutefois une pratique originale: l'ordre donné par une autorité militaire à un

subordonné de ne pas s'exprimer (ou de cesser de s'exprimer) sur tel ou tel sujet. Cette procédure est d'autant plus efficace que le juge administratif se refuse à exercer son contrôle en la matière²¹ et que le code de justice militaire punit d'un emprisonnement de deux ans tout militaire qui refuse d'obéir²².

Hormis ce cas très particulier, le devoir de réserve n'est pas propre à l'institution militaire, il concerne, certes à différents degrés, toute la fonction publique, et en particulier la Police nationale²³. Il trouve toutefois sa limite dans le syndicalisme bénéficiant d'une large liberté d'expression.

Un membre de syndicat policier: «*Le syndicaliste dégagé de l'obligation de réserve, est bien utile aux journalistes quels qu'ils soient. Pour une fois, ils ont un interlocuteur qui n'est pas anonyme. Il engage le syndicat mais également la police tout entière, son rôle étant de véhiculer une partie de l'image de la police. On lui fait donc confiance. Il n'est pas rare que des chefs de service, liés par le devoir de réserve, nous*

•••• (18) Par exemple: «Dans une ordonnance du 22 mars [2002] (req. n° 244321), est rejetée [par le Conseil d'État] la demande en référé-liberté d'un militaire qui s'était vu infliger cette sanction [un blâme] à la suite d'écrits peu appréciés par le ministre de la Défense», («La suspension d'un blâme n'est pas urgente», AJDA, n° 5/2002, p. 380).

(19) Parmi les publications récentes: ABGRALL (J.-F.), 2002, *Dans la tête du tueur*, Paris, Albin Michel; CALLIET (H.), *et alii*, 2003, *Scandale à l'arsenal*, Monaco, éditions du Rocher; ROUSSEL (M.), 2004, *Homicide 31 - Au cœur de l'affaire Alègre*, Paris, Denoël.

(20) Communiqué du Conseil des ministres du 21 juillet 2004 sur le projet de loi portant statut général des militaires.

(21) Une jurisprudence constante assimile ce type d'ordre à une «mesure d'ordre intérieur» insusceptible de recours (Conseil d'État, 19 janvier 1990, req. n° 78782, 79018 et 82608; 19 mai 2004, req. n° 254523). Sur les mesures d'ordre intérieur, cf. CHAPUS (R.), 2001, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, p. 525-537.

(22) Article 447 du code de justice militaire.

(23) Pour des éléments comparatifs, cf. LETTERON (R.) *et. alii*, 2000, *La liberté d'expression des fonctionnaires en uniforme*, Paris, Economica.

donnent des informations afin que nous puissions servir de relais²⁴.»

L'obligation de discréetion des gendarmes pourrait trouver plus facilement à s'appliquer, puisque, s'agissant de la divulgation d'informations ou de documents détenus dans le cadre des fonctions, elle est susceptible de concerner toute référence à la doctrine, aux notes et circulaires internes à la gendarmerie. Régulièrement pourtant, des articles de presse ou de recherches sont publiés sur l'organisation et les techniques employées. Ils tendent souvent, surtout lorsqu'ils émanent de gendarmes, à mettre en valeur les compétences et les moyens de l'institution, parfois sur l'impulsion même des services de la direction générale. On comprend aisément qu'il ne soit guère question d'invoquer alors l'obligation de discréetion... De façon plus générale, il n'y a pas trace de militaires lourdement sanctionnés pour avoir publiquement exprimé... leur accord avec leur hiérarchie ou leur ministre.

Une doctrine originellement très prudente envers les médias

À l'évidence, la culture militaire, la subordination aux magistrats et la doctrine de la gendarmerie s'opposent à la mise en relation du gendarme enquêteur et du journaliste. Les relations entre militaires et journalistes ont souvent été qualifiées d'antagonistes, en grande partie du fait de cette tradition culturelle du silence et du secret²⁵.

Ainsi, la gendarmerie a longtemps été extrêmement réservée en matière de communication à la presse dans le cadre des affaires de police judiciaire²⁶, le service d'information et de relations publiques étant souvent seul à prôner une médiatisation mesurée, alors que les grands commandements territoriaux, qui pourtant disposaient d'officiers chargés des relations publiques, et

•••• (24) Extrait d'une table ronde intitulée : « Policiers et journalistes : entre compétition et connivence », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Police et médias » n° 12, février-avril 1993, p. 31.

(25) Sur les relations armées/médias, entre autres, cf. COMBELLES SIEGEL (P.), 1998, *La communication des armées : bibliographie commentée*, Paris, C2SD ; MAURIN (J.-L.), 1992, *Les militaires et l'organisation de leurs relations avec les médias en France : 1870-1987*, Thèse de troisième cycle, Toulouse 1 ; HOFFMANN, 1993, « L'expression des militaires », *Défense nationale*, novembre, p. 27-43 ; MAISONNEUVE (E.), 1995, « Réflexion stratégique et liberté d'expression », *Défense nationale*, juillet, p. 47-55.

(26) Divers textes attirent l'attention des acteurs de la police judiciaire en gendarmerie sur les limites imposées dans les relations avec la presse :

– La fiche d'instruction 62-08, dans sa rédaction du 04 mars 1994 précise entre autres que la pratique des conférences de presse est rigoureusement interdite.

– La circulaire relative à l'exécution de la police judiciaire par la gendarmerie n° 32500 DEF/Gend/O.E./Emp. du 05 décembre 1988 attribue aux chefs hiérarchiques la mission de veiller à la subordination de toute révélation aux journalistes à un accord préalable du magistrat compétent. La même formule est reprise dans la circulaire n° 65000 DEF/Gend/OE/SDPI/PJ du 25 juin 2004.

– Le guide technique à l'usage des intervenants dans une affaire criminelle importante, transmis sous bordereau d'envoi n° 6000 DEF/Gend/O.E./PJ du 12 mars 1993 détaille quant à lui les missions de l'officier de relations publiques. La pratique de points presse n'est plus exclue, mais un encadré, en annexe et en caractères gras précise : « Tant qu'une affaire n'est pas définitivement jugée, il importe de se montrer très prudent et même de s'interdire de rédiger des articles pour des revues internes ou de donner des entretiens dans lesquels les charges réunies contre un inculpé sont relatées. »

certains commandants d'unités de recherches étaient plus réticents. Cette position ancienne est d'ailleurs dans la droite ligne des propositions de la commission Truche²⁷, qui avait émis un avis très ferme à l'égard des communications par les enquêteurs²⁸ et proposé une récupération complète des relations avec la presse par les magistrats²⁹. Ces recommandations ont été finalement en partie validées par la loi, permettant désormais aux procureurs de s'exprimer, dans certains cas, sur des affaires en cours³⁰.

De plus, les policiers³¹ sont favorables au secret pour mener à bien leurs enquêtes. Comme l'indiquent Jean-Louis Loubet del Bayle et Marie-Hélène Cubaynes³², «*cet antagonisme apparent, [entre policiers et journalistes] fait d'acrimonie et d'incompréhension réciproques est une réalité*». C'est déjà placer les relations entre les gendarmes et la presse sous de bien mauvais auspices.

Les enquêteurs mettent en avant le manque de professionnalisme des journalistes, leur méconnaissance du métier de policier, de la procédure

pénale, leur recherche du sensationnel quitte à broder sur des informations lacunaires, la publicité donnée aux «bavures» policières, etc. La gendarmerie nvoie également l'information du public sur certains modes opératoires de malfaiteurs qui peuvent inspirer des passages à l'acte et l'information des malfaiteurs sur les techniques policières auxquelles ils pourraient dès lors trouver des parades³³. D'autre part, l'opacité, le secret, s'opposent naturellement à la liberté de la presse... Deux logiques sont donc en œuvre, avec un cadre déontologique différent, mais de multiples rapprochements restent possibles³⁴.

Toutes les institutions intervenant dans le cadre du procès pénal ne trouvent-elles pas quelque intérêt à communiquer? Denis Salas, par exemple, commente :

«Justice, police et presse nourrissent un système pernans où chacun trouve un bénéfice: le juge parce que son affaire ne sera pas étoffée, la presse parce qu'elle tient l'information et la police parce qu'elle rend visible son action. Qui a fait le partage de ces

•••• (27) Commission de réflexion sur la justice, présidée par Pierre Truche.

(28) «La commission constate que le même secret de l'enquête s'impose aux enquêteurs et estime que des poursuites disciplinaires devraient être systématiquement engagées en cas de communication de quelque nature qu'elle soit ; cette règle de politique de l'action publique devrait être rappelée.» Rapport de la commission de réflexion sur la Justice, Paris, La Documentation française, 1997, p. 68.

(29) «Cette information du public suppose la mise en place de structures spécialisées... De tels services doivent être organisés autour de magistrats choisis par les chefs de juridictions...», *idem* p. 76.

(30) L'article 96-I de la loi du 15 juin 2000 a inséré dans ce sens un troisième alinéa à l'article 11 du Code de procédure pénale.

(31) Les relations entre polices et médias ont fait l'objet d'un numéro des Cahiers de la sécurité intérieure : Police et médias, Les Cahiers de la sécurité intérieure, n°12, février-avril 1993.

(32) LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), CUBAYNES (M.-H.), «La police et la presse: un système d'interactions», in Police et Société, Toulouse, Presses de l'IEP de Toulouse, 1988, p. 150.

(33) Ces arguments étaient en particulier développés dans la circulaire n° 24.500 MA/Gend.Emp/Serv. du 27 mai 1974 relative aux rapports des militaires de la gendarmerie avec les représentants de la presse.

(34) Cf. FOUCHE (A.), 1993, «Le policier et le journaliste: vers un amendement déontologique», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°12, février-avril, p. 57-63.

responsabilités? Dans cet espace médiatique, c'est toute la construction d'un procès dominée par les conventions du droit qui paraît fantomatique et irréelle³⁵.»

À l'heure de la société de l'information, communiquer, améliorer la perception de la gendarmerie et de ses compétences en police judiciaire permet de renforcer le moral des membres de l'institution, d'améliorer la qualité du recrutement ou d'accroître le niveau de confiance du public, voire des hautes autorités de l'État. Les intervenants en police judiciaire ont donc à l'évidence de bonnes raisons de communiquer, en termes d'image pour l'institution ou le service qu'ils représentent ou, plus rarement, à titre personnel³⁶. On sait également l'attirance des enquêteurs et des services de police judiciaire pour les «belles affaires³⁷», qui conjuguent forte technicité professionnelle policière, priorité politique et/ou mode médiatique.

...à la coopération responsable...

De prime abord, sur un plan strictement technique, l'intérêt de communiquer,

pour les structures de police judiciaire de la gendarmerie, en direction des médias et du public apparaît négligeable. Les seules relations qui paraissent utiles à la résolution d'une affaire relèvent de la diffusion d'appels à témoins par la presse. Mais la déontologie du journalisme conduit de plus en plus à écarter ce type de démarche. Par ailleurs, le secret³⁸ absolu est éminemment dangereux pour certaines enquêtes car il fait naître la rumeur³⁹.

La coopération responsable entre gendarmes et journalistes, en matière de police judiciaire, vise donc des objectifs essentiellement extérieurs à la mission judiciaire.

Il s'agit, pour la gendarmerie, d'insérer l'exercice de la police judiciaire, particulièrement porteur et suscitant l'intérêt des médias et du public, dans une politique institutionnelle de communication.

Une organisation pour communiquer

L'organisation même des structures de communication de la gendarmerie a été modifiée et renforcée à la fin des

••• (35) SALAS (D.), 1998, *Le tiers pouvoir – Vers une autre justice*, Paris, Hachette, p. 240.

(36) On ne saurait en effet considérer que les acteurs de la police judiciaire sont par nature immunisés contre l'effet attractif des médias, cet écran de télévision «lieu d'exhibition narcissique» pour Pierre Bourdieu. BOURDIEU (P.), 1996, *Sur la télévision*, Paris, Liber, p. 11. Si comme l'indique Dominique Monjardet, «c'est l'arrestation de l'ennemi public n° 1 qui fait le premier flic de France», encore faut-il le faire savoir. Cf. MONJARDET (D.), 1998, «1, 2, 3... polices?», *Être flic aujourd'hui*, Panoramiques, n°33, 2^e trimestre, p. 25.

(37) C'est l'un des nombreux aspects développé par Christian Mouhanna; MOUHANNA (C.), 2001, *Polices judiciaires et magistrats – Une affaire de confiance*, La documentation française, Paris.

(38) Vis-à-vis du secret de l'instruction, 46 % des Français estiment que le secret doit être respecté dans tous les cas, 16 % pensent que le secret ne devrait pas exister. Cf. DUHAMEL (O.), MECHET (P.), 1998, *L'état de l'opinion 1998*, Paris, Seuil, p. 171.

(39) Sur des exemples de développement de rumeurs dans le cadre d'affaires criminelles. Cf. ROUQUETTE (M.L.), 1992, *La rumeur et le meurtre*, Paris, PUF; LEIBOWITZ (N.), 1997, *L'affaire Carpentras*, Paris, Plon.

années 1990. La communication est même aujourd’hui un axe d’effort rappelé par le directeur général :

« Vous le savez, j’attache une très grande importance à la communication. Non pas que je sacrifie à une mode ou que je cède à un goût personnel. Je veux vous convaincre que cette fonction est indissociable de la stratégie globale de lutte contre la délinquance. [...] La Gendarmerie nationale doit impérativement améliorer ses résultats et faire baisser la délinquance. Pour autant, cet effort opérationnel doit être conjugué avec un effort de communication qui valorise l’action accomplie. [...] Bref, je veux que vous retenez ce message : lutter contre la délinquance c’est aussi communiquer⁴⁰ ».

Autrès du cabinet du directeur général de la Gendarmerie, le service d’information et de relation publique (SIRPA - gendarmerie) est l’échelon central de la communication institutionnelle. En son sein, les relations avec la presse relèvent du bureau « Presse et audiovisuel » (PAV)⁴¹. Le SIRPA dispose de relais locaux, dont la nature a évolué. À partir de 1978⁴² des officiers ont été chargés

des relations publiques dans les régions et les légions de gendarmerie, mais il s’agissait d’une attribution supplémentaire pour un officier ayant déjà une fonction principale. En 1991⁴³ le dispositif se transfo rme, avec un officier « relation publique » dont les attributions sont renforcées, au niveau des circonscriptions, et des officiers chargés des relations publiques dans chaque légion.

Depuis avril 1999⁴⁴, les structures de communication, réorganisées après un réaménagement complet de cette fonction au sein du ministère de la Défense⁴⁵, comprennent, au-delà du SIRPA gendarmerie au niveau central, des échelons déconcentrés⁴⁶. Ainsi, un officier « communication » est nommé dans chaque région de gendarmerie et exerce cette mission à temps complet et un officier du bureau des ressources humaines de chaque légion reçoit une fonction de « communication ». Le rôle des commandants de groupement est par ailleurs redéfini et des officiers ou sous-officiers, réunissant compétence dans un domaine particulier et aptitudes à la communication, sont désignés comme consultants.

La déconcentration des structures s’est accompagnée d’une décentralisation des

•••• (40) Extraits de l’intervention du directeur général de la gendarmerie lors de la « journée des communicants », le 23 janvier 2003 à Paris.

(41) Sur la politique suivie par ce bureau, cf. CAER (T.), 2001, « Les relations avec la presse », *Revue de la gendarmerie*, n° 200, p. 79-83.

(42) Note d’orientation n° 54.100 DEF/Gend.Cab.R.P. du 03 novembre 1978 et circulaire n° 62.750 DEF/Gend.R.P. du 20 décembre 1978.

(43) Circulaire n° 32.360 DEF/Gend/Cab/RP du 19 novembre 1991.

(44) Circulaire n° 2.970 DEF/Gend/Cab/SIRPA du 20 avril 1999.

(45) Décret n° 98-641 du 27 juillet 1998 portant création de la délégation à l’information et à la communication de la Défense.

(46) Sur les étapes et enjeux des évolutions en matière de communication dans les armées, cf. ANFRAY (C.-E.), 2001, « De l’information à la communication », *Revue de la gendarmerie*, n° 200, p. 56-62.

responsabilités en matière de communication.

Une décentralisation volontaire

En dehors des affaires ponctuelles, la communication ne relevait pas, avant 1999, des échelons déconcentrés. La circulaire relative aux rapports des militaires de la gendarmerie avec les représentants de la presse précisait dans la section concernant les reportages sur le fond, en caractères gras : « *Principe : rien de ce qui risque d'engager la doctrine ne peut être fait sans l'accord préalable de l'administration centrale.* »

En 1999, une nouvelle circulaire offre à l'inverse une réelle autonomie à tous les échelons hiérarchiques. « *La communication est indissociable du commandement. Chaque échelon est donc responsable des relations qu'il établit avec les journalistes de son niveau et est donc habilité à traiter directement avec eux, sans autorisation préalable. Le SIRPA gendarmerie est néanmoins informé de la réalisation de reportages portant sur le fond. L'avis de la direction générale est sollicité, chaque fois que des questions d'opportunité se posent. Toute occasion doit être exploitée pour communiquer, dans le respect des règles déontologiques (protection du secret, de la*

*présomption d'innocence, de la sécurité des personnels, etc.) et dans les limites éventuellement fixées par les autorités administratives et judiciaires, lorsque le sujet recouvre le champ de leurs compétences*⁴⁷. » Ces dispositions sont à comparer avec l'autorisation préalable jusqu'alors en vigueur pour tout reportage de fond. Il n'est plus question d'observer « *la plus grande discréption et la plus grande réserve pour tout ce qui a trait au service* », tandis que les limites éventuellement fixées par les autorités judiciaires remplacent « *l'accord préalable du magistrat compétent* ».

Dans ce contexte, ces dernières années ont été l'occasion de multiples rapprochements concourant à une approche déontologique pragmatique de la part des deux professions⁴⁸.

Du point de vue des acteurs de la presse, « *les rapports entre les journalistes et les policiers sont quasiment institutionnalisés dans les rédactions*⁴⁹ ». Les gendarmes se sont parfaitement intégrés dans ce mouvement, ainsi qu'en attestent différents témoignages d'officiers : « *À travers l'ensemble des reportages qu'il autorise ou provoque, le bureau PAV s'efforce de valoriser l'action du personnel, tout particulièrement dans les domaines de la prévention et de la police judiciaire. Les officiers de presse s'attachent à concilier les différents intérêts en déterminant ce qui peut être dit et*

•••• (47) Circulaire n° 2.970 DEF/Gend/Cab/SIRPA du 20 avril 1999, p. 6-7.

(48) Cf. FOUCHE (A.), 1993, art. cit.

(49) Extrait d'une table ronde intitulée : « Policiers et journalistes : entre compétition et connivence », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Police et médias », n° 12, février-avril 1993, p. 25.

montré sans nuire aux investigations en cours⁵⁰.»

Un autre officier met en avant le fait que : « *L'institution représente un réservoir de quatre mille événements quotidiens. Il y a là, pour le journaliste, quatre mille "histoires" potentielles à raconter, en phase avec la vie de la société; quatre mille faits divers d'importance nationale, régionale ou locale, tragiques, banals, ou souriants*⁵¹. »

Les compétences techniques en matière de police judiciaire sont régulièrement mises en valeur auprès d'un public extérieur à l'arme. La *Revue de la Gendarmerie nationale*, publication institutionnelle, rend compte régulièrement des progrès accomplis, par exemple dans des numéros consacrés aux nouvelles technologies appliquées à la sécurité et à la police technique⁵².

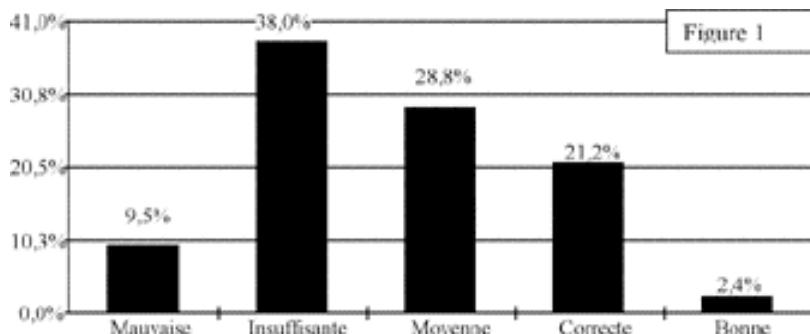
Malgré ces efforts, les gendarmes sont-ils satisfaits du traitement médiatique de

leur enquêtes? Sont-ils satisfaits par ces récompenses symboliques?

À la question : « Comment qualifiez-vous l'exploitation par la gendarmerie de son action en police judiciaire auprès des médias? », les gendarmes la jugent surtout insuffisante (voir Figure 1).

Ainsi, les points de vue négatifs (Mauvaise – Insuffisante) représentent 47,5 % des réponses contre 23,6 % pour les avis positifs (Correcte-Bonne). La vision critique tend à se renforcer avec l'expérience pratique des « répondants » dans l'exercice de la police judiciaire⁵³ (Figure 2 ci-après), les deux variables semblant fortement corrélées⁵⁴.

Faut-il en déduire directement que les gendarmes souhaitent que leur action en police judiciaire soit encore plus médiatisée? Pas seulement. À côté du désir exprimé par beaucoup d'un recours toujours plus grand aux médias,



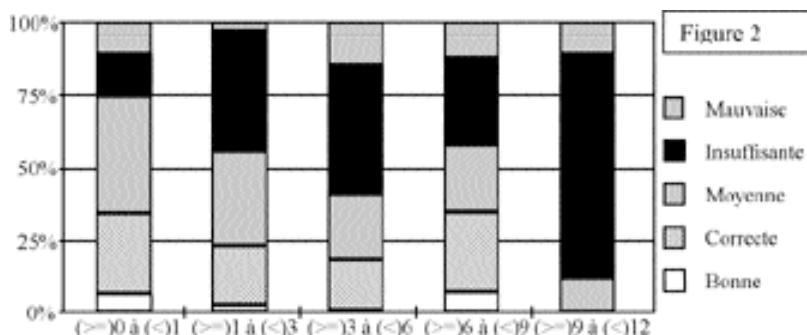
•••• (50) CAER (T.), 2001, « Les relations avec la presse », *Revue de la gendarmerie*, n° 200, p. 81.

(51) BOLOT (D.), 1998, « Savoir communiquer entre professionnels », *Revue de la gendarmerie*, n° 187, p. 134.

(52) *Revue de la gendarmerie*, n° 195, 2000; *Revue de la gendarmerie*, n° 208, 2003.

(53) Évaluée par un indice synthétique de 0 à 12, en abscisse, élaborée à partir du nombre de garde-à-vue effectuées en matière criminelle (sens juridique) et du nombre de témoignages en cours d'assises : 0 correspond à aucune garde-à-vue et aucun témoignage, 12 à plus de 200 garde-à-vue et 50 témoignages.

(54) Le risque d'erreur de l'hypothèse de rejet d'indépendance est $p=0,002$ (deux pour mille).



230

on trouve aussi des souhaits relevant d'une approche qualitative: une meilleure communication basée sur la pertinence des informations données dans le respect du secret de l'enquête et avec discréption quant aux techniques d'investigation. Mais certains s'interrogent: comment alors intéresser le journaliste? Ne faut-il pas, malgré tout, lui communiquer des informations?

La communication d'informations à la presse

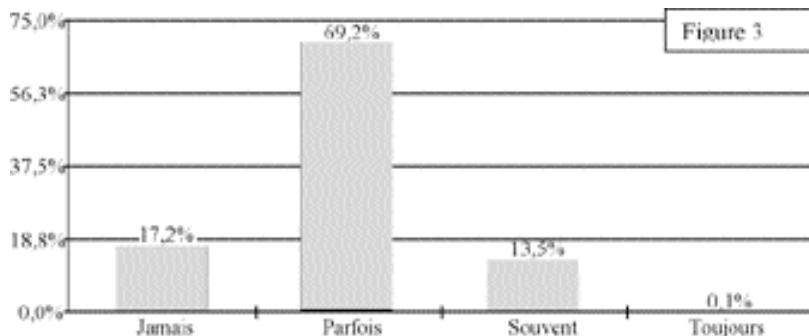
Au-delà de l'approche institutionnelle, la question se pose toujours de l'évaluation de la fréquence des contacts entre les enquêteurs de terrain et les journalistes, et de la diffusion de renseignements sur les affaires judiciaires. Les «fuites» vers la presse pouvant être pénalement sanctionnées, il s'agit d'un comportement que les gendarmes risquent de ne guère avouer, même à travers le filtre d'un questionnaire anonyme. Il était donc intéressant d'interroger les gendarmes non pas sur leur pratique mais sur leur perception

des pratiques de l'institution quant au respect des règles du secret.

À la question: «Selon-vous, dans quelle mesure les enquêteurs ou directeurs d'enquête de la gendarmerie communiquent-ils des informations aux médias sur les enquêtes en cours?», les réponses tendent à démontrer que la règle n'est pas au silence (Figure 3 ci-après). Plus de 80 % des gendarmes intervenant dans le domaine de la police judiciaire estiment ainsi que des informations sont données aux médias.

En fonction du grade des répondants, on note une régulière diminution du choix de la réponse «jamais», alors que la réponse «toujours» apparaît uniquement dans les réponses des officiers supérieurs (Figure 4 ci-après).

Près d'un quart des gendarmes agents de police judiciaire (GDAPJ) choisissent la réponse «jamais», à comparer avec moins de 20 % des gendarmes OPJ (GDOPJ) et des maréchaux des logis-chefs, près de 15 % des gradés supérieurs et moins de 5 % des officiers subalternes comme supérieurs.



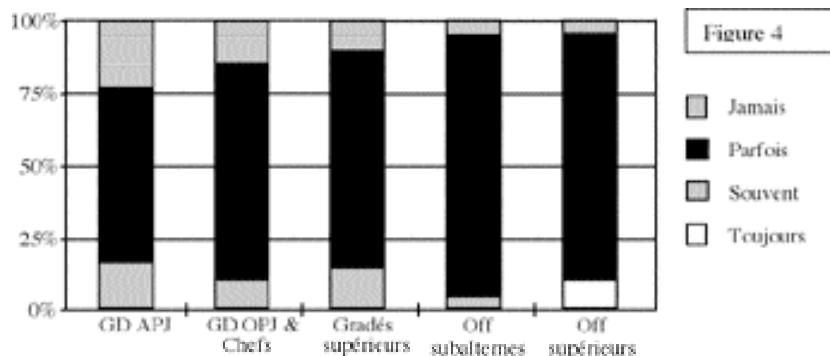
Toutefois, les deux variables semblent statistiquement peu liées⁵⁵.

L'expérience pratique de la police judiciaire est une variable encore moins significative quant aux perceptions en matière de communication d'informations, et en tout cas sans tendance nettement définie. C'est en réalité l'ancienneté de service en gendarmerie qui offre la corrélation la plus élevée⁵⁶ avec le point de vue des gendarmes sur ce sujet (Figure 5 ci-après).

Ce lien est délicat à interpréter. On pouvait par exemple émettre l'hypothèse d'un plus grand respect pour la norme ou d'un intérêt moindre pour les

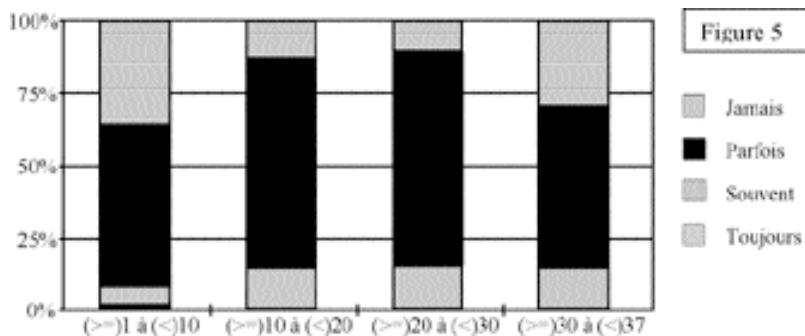
médias des plus anciens, qui ont commencé leur service dans les années 1970. D'autre part, les plus jeunes dans l'institution peuvent être plus marqués par les préceptes délivrés lors de la formation initiale ou moins initiés aux arcanes des relations police – justice – médias, ou encore moins sensibles aux sirènes médiatiques... Il faut rappeler également que les répondants expriment là leur représentation et non leur pratique personnelle.

Ces réserves n'empêchent pas de conclure que le statut militaire, et ses corollaires en matière de limitations dans l'expression, au-delà même des



•••• (55) $p=0,32$

(56) $p=0,003$.



règles pénales, ne constituent pas un obstacle à la communication en direction des médias à propos des affaires judiciaires. Cependant, cette communication est estimée essentiellement occasionnelle par les répondants.

Sortie du silence absolu et à la recherche d'un juste équilibre assurant une coopération responsable entre gendarmes et journalistes dans le domaine de la communication en matière de police judiciaire, la gendarmerie n'est-elle pas aussi soumise à un risque d'inversion des priorités? Communiquer pour expliquer et valoriser l'engagement de la gendarmerie dans la lutte contre le crime ou lutter contre le crime pour donner une bonne image de la gendarmerie?

... jusqu'à l'inversion des priorités ?

Comment échapper aux tentations d'une communication musclée? La demande journalistique est en effet

parfois très forte et la télévision, principalement, cherche à montrer l'événement en direct, à disposer d'images inédites et résiste donc parfois mal à la construction de reportages basés partiellement sur des fictions. La dérive vers le sensationnel qu'évoque notamment Roland Cayrol⁵⁷, le manque d'information, voire sa manipulation, constituent des écueils possibles dans les relations qu'entretient la gendarmerie avec la presse. Ignacio Ramonet cite en particulier le «bidonnage» d'un documentaire diffusé sur TF1 le 05 décembre 1998 dans le magazine *Reportages*. Pour illustrer le travail des gendarmes dans le démantèlement d'un trafic de stupéfiants, des scènes avaient été tournées avec des gendarmes déguisés figurant les malfaiteurs⁵⁸.

De manière moins anecdotique, la mise en scène médiatique du fait criminel, et donc son retentissement dans la population, ne vont-ils pas déterminer l'action des enquêteurs et de leur hiérarchie?

•••• (57) CAYROL (R.), 1997, *Médias et démocratie : la dérive*, Paris, Presses de Sciences po.

(58) RAMONET (I.), 1999, *La tyrannie de la communication*, Paris, Galilée, p. 98.

L'influence de la médiatisation sur l'évaluation d'une affaire

Dans l'enquête menée auprès des gendarmes, deux questions notamment tendaient à évaluer l'influence de facteurs extérieurs sur le classement prioritaire des affaires judiciaires. La première s'intéressait à une perception globale :

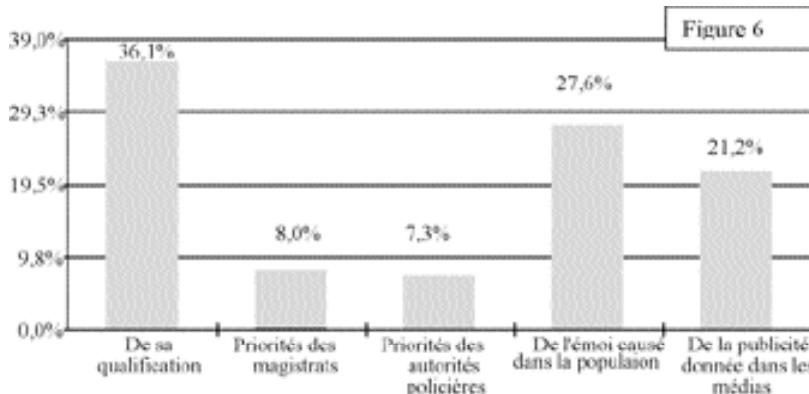
«Selon-vous, pour le système judiciaire et policier, l'importance d'une affaire dépend d'abord: de sa qualification pénale, des priorités des magistrats, des priorités des autorités policières (gendarmiques), de l'émoi causé dans la population, de la publicité donnée dans les médias?»

On constate (Figure 6) le faible poids accordé respectivement aux magistrats et aux autorités policières: pour les répondants, le «système judiciaire et policier» juge l'importance des affaires à partir d'indicateurs externes. Le

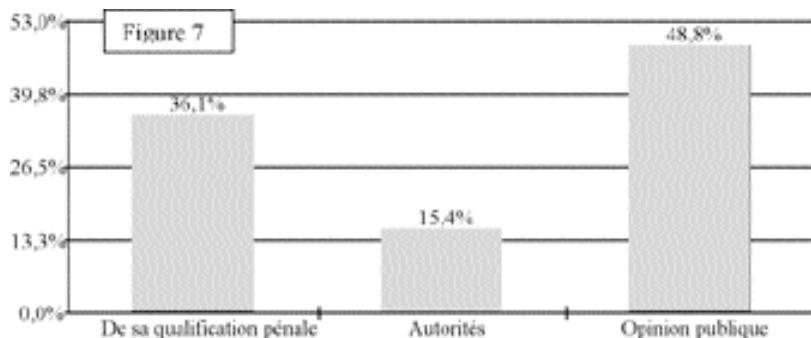
statut juridique du fait est cité en premier, suivi de l'émoi populaire et du traitement médiatique.

En ramenant ces catégories à trois groupes relatifs à l'aspect juridique, au poids des autorités et à celui de «l'opinion publique», en agrégant les modalités concernant l'émoi causé dans la population et la publicité donnée dans les médias⁵⁹, on obtient la répartition suivante (Figure 7 ci-après).

On constate nettement que si les gendarmes estiment que le point de vue strictement juridique, c'est-à-dire la qualification pénale des faits est, pour un peu plus d'un tiers d'entre eux, au centre des critères en fonction desquels justice et police apprécient l'importance d'une affaire, ils sont près de la moitié à penser que ce sont l'opinion publique et les médias qui sont d'abord pris en compte. Les priorités exprimées par les autorités hiérarchiques, policières ou judiciaires sont, en revanche, créditées de peu de poids.



•••• (59) L'agrégation des deux types de réponse est d'une part, liée à l'interaction entre le traitement médiatique d'un fait criminel et l'intérêt porté par le public, et d'autre part, parce que l'appréciation de «l'émoi dans la population» est également perçue par l'enquêteur à travers l'écho qui lui est donné par ces mêmes médias.

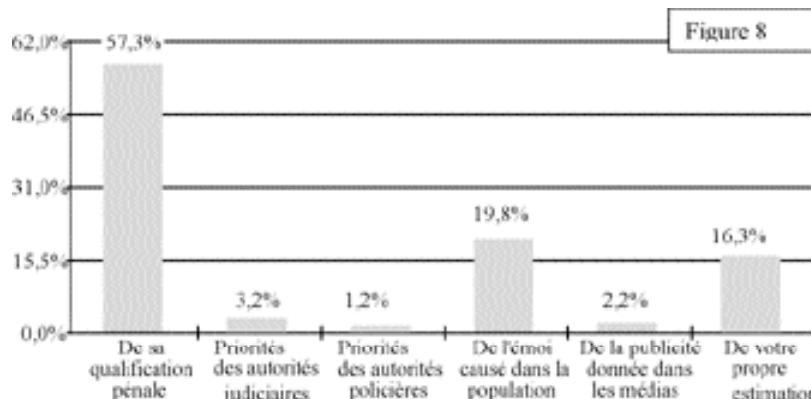


Pour autant, à la question suivante, lorsqu'il est demandé de préciser : «Pour vous, la gravité d'un acte criminel dépend d'abord de?», c'est-à-dire le point de vue personnel du répondant, les réponses sont tout autres (Figure 8).

Les gendarmes se réfèrent alors très majoritairement à la qualification pénale pour apprécier la gravité d'une affaire. On constate aussi, à travers le score relativement faible de la modalité supplémentaire proposée «de votre propre estimation», qu'ils font peu appel à des appréciations personnelles au cas par cas, c'est-à-dire calquent leur appréciation sur une donnée extérieure

de référence. Si les priorités des autorités sont sans portée aucune sur le point de vue des gendarmes, on note que l'émotivé causé dans la population reste présent dans les critères de gravité retenus. En revanche, la publicité donnée dans les médias se trouve extrêmement réduite par rapport à la question précédente, alors même qu'il existe un lien indéniable entre les deux.

Si les gendarmes pensent que le système judiciaire et policier utilise l'opinion publique et le traitement médiatique comme critères d'appréciation de l'importance d'une affaire



judiciaire, ils disent rejeter, à titre individuel, la composante relative à la publicité donnée dans les médias.

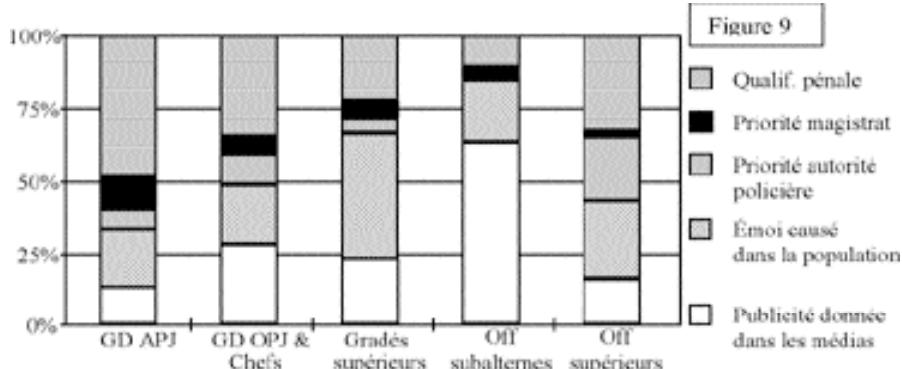
La divergence des réponses traduit-elle un biais introduit par la faible désirabilité sociale d'une police judiciaire basée sur la médiatisation des affaires? On conçoit en effet qu'il soit difficile pour un enquêteur de dire qu'il se base sur la presse pour évaluer un fait délictueux, alors qu'il est plus aisé de préciser que pour «le système», évidemment anonyme, la presse a une influence non négligeable.

À la question portant sur l'importance d'une affaire pour le «système judiciaire et policier», les réponses en fonction des grades (variable très significative ici⁶⁰⁾), apportent un complément d'information (Figure 9).

On remarque très nettement une tendance croissante – du gendarme APJ à l'officier subalterne – à mettre les médias au cœur des critères d'importance d'une affaire pour le «système judiciaire et policier». C'est encore plus flagrant si l'on considère l'évolution des deux

réponses cumulées concernant l'émoi populaire et la médiatisation (ce total est proche de 35 % pour les gendarmes APJ, 50 % pour les gendarmes OPJ et les chefs, 70 % pour les gradés supérieurs et 85 % pour les officiers subalternes). En contrepoint, le poids de la qualification pénale des faits décroît fortement. Une rupture se produit au passage dans la catégorie des officiers supérieurs. Pour les chefs d'escadrons, lieutenants-colonels et colonels, la médiatisation passe sous la barre des 20 % alors que la qualification pénale dépasse les 30 %. Une interprétation est tentante: plus les répondants se rapprochent des cadres supérieurs de l'institution, plus ils mettent en avant le poids de l'opinion publique dans le «système». Les cadres supérieurs, peut-être parce qu'ils s'identifient plus au «système», modèrent ce poids de l'opinion dans leurs réponses.

Sous un autre point de vue, en fonction de l'expérience pratique en police judiciaire, la vision de l'importance d'une affaire par le système judiciaire et policier évolue, comme le montre la figure 10⁶¹.



•••• (60) $p=0,001$.

(61) $p=0,001$.

Il apparaît que plus l'expérience en PJ augmente, plus l'opinion publique (émoi dans la population et publicité dans les médias) est perçue comme le critère principal d'évaluation d'une affaire par le «système judiciaire et policier», en notant cependant que les plus expérimentés font massivement (près de 75 %) référence à l'émoi de la population par rapport à l'action des médias. Parallèlement, la référence à la qualification pénale tend à décroître, ainsi que les priorités des autorités (magistrats et policiers).

Quelle que soit l'approche, la résonance médiatique et populaire d'une affaire judiciaire est perçue par les gendarmes comme l'un des éléments d'évaluation déterminants du «système».

236

L'engagement des moyens en fonction des médias et du public

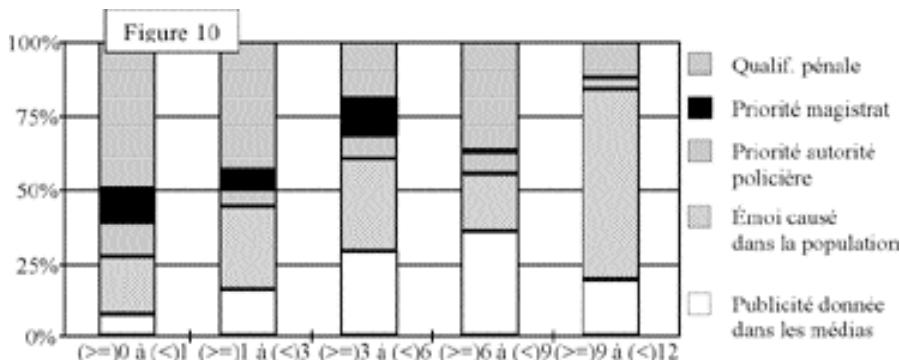
Le «système judiciaire et policier» qui est au cœur de la question précédente est certes un concept relativement flou

pouvant recouvrir des représentations différentes chez les répondants. Un autre angle d'étude, plus précis, a donc été choisi : l'engagement des moyens sur une enquête judiciaire.

À la question, volontairement éloignée des précédentes dans le questionnaire : «D'après vous, quel est le critère premier en fonction duquel la hiérarchie de la gendarmerie engage des moyens importants sur une affaire criminelle?», les répondants étaient invités à choisir entre les modalités suivantes (Figure 11).

Dans les réponses, la référence à la qualification pénale ne vient qu'en seconde position, derrière l'émoi causé dans la population, talonnée par la publicité donnée dans les médias. La nouvelle modalité introduite ici concernant la célébrité de la victime ou de l'auteur présumé ne s'avère pas significative. Les priorités des magistrats ne sont, pour leur part, guère créditées d'un réel impact.

En regroupant les modalités en fonction de dominantes droit et justice d'une part, opinion et médias d'autre part, on obtient la figure suivante



(Figure 12) qui délimite bien la part prépondérante de l'opinion et des médias.

En distinguant selon les grades (Figure 13 ci-après)⁶², on note chez tous les sous-officiers OPJ (gendarmes OPJ, chefs et gradés supérieurs) la place importante de l'émoi de la population et de la publicité dans les médias dans leur perception du critère premier en fonction duquel la hiérarchie de la gendarmerie engage des moyens importants sur une affaire criminelle.

Chez les officiers, les positions sont différentes et très contrastées. Pour les officiers supérieurs, c'est l'émoi dans la population qui est le critère pertinent retenu par la hiérarchie (près de 70%), alors que les officiers subalternes

mettent en avant la qualification pénale (plus de 50%).

L'expérience dans l'exercice de la PJ, enfin, également fortement liée au positionnement quant à l'engagement des moyens⁶³, fait considérablement évoluer les réponses (Figure 14 ci-après).

Ainsi, on constate que plus ils sont expérimentés, plus les répondants estiment que la gendarmerie engage ses moyens en fonction de critères d'opinion publique : émoi dans la population, publicité dans les médias. En contrepartie, les références à la qualification pénale et aux priorités des magistrats reculent. Les réponses des plus expérimentés sont particulièrement éloquentes sur ce point.

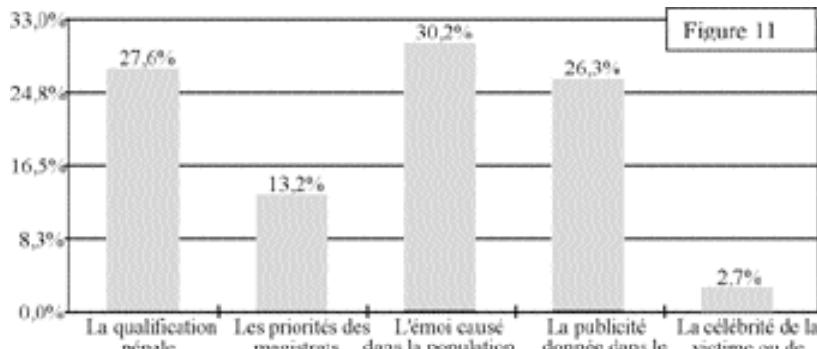
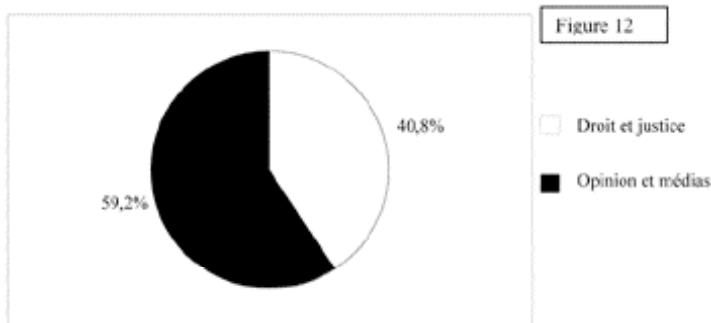
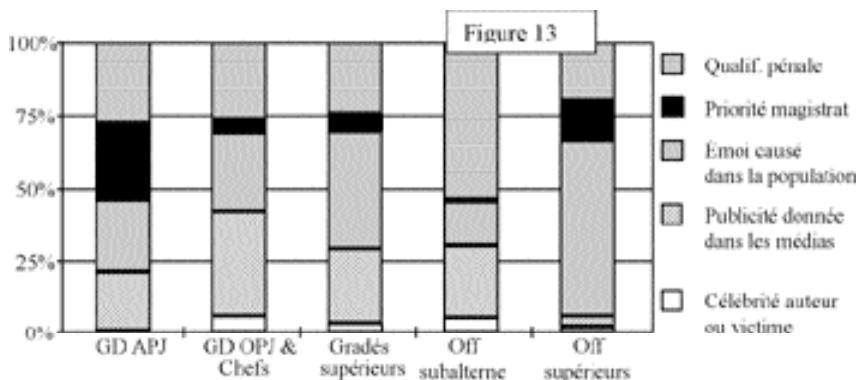


Figure 12



•••• (62) p=0,001.

(63) p=0,001.

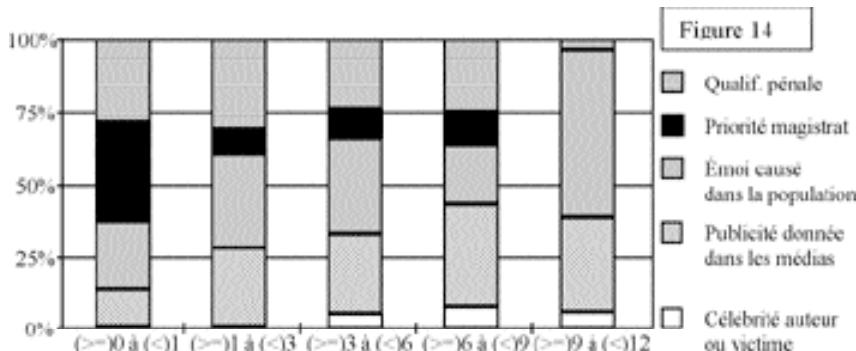


Quels enseignements tirer de ces résultats?

Même s'ils disent, à titre personnel, évaluer surtout la gravité et l'importance d'une affaire judiciaire en fonction du cadre juridique du droit pénal et de la procédure pénale, les gendarmes en charge de fonctions de police judiciaire estiment que le «système judiciaire et policier» dans son ensemble apprécie cette importance non pas sur la base du droit, mais sur celle de l'opinion publique et des médias. C'est d'ailleurs également sur ces critères que les enquêteurs estiment que la gendarmerie choisit d'engager des moyens importants.

Plus l'expérience pratique dans l'exercice de la police judiciaire des répondants est solide, plus ils valident ces critères d'importance comme étant ceux retenus par l'institution. Les officiers supérieurs, faisant pourtant partie des décideurs au sein du «système judiciaire et policier», et en grande partie maîtres de l'engagement des moyens, sont plus nuancés.

En fait, on peut donc émettre l'hypothèse d'une minoration (consciente/inconsciente), de leur part, de la référence aux médias et à l'opinion dans l'évaluation des affaires, qui ne correspond pas à la référence légale.



À l'évidence, l'émoi de la population, s'il peut être directement ressenti localement par le contact avec les victimes, leurs proches, voire les habitants d'un village, d'un quartier, d'un milieu professionnel, de la communauté éventuellement concernée, est aussi (et peut-être surtout) perçu par les gendarmes à travers les commentaires que font également les médias... Dans les colonnes des journaux, sur les ondes ou sur le petit-écran, on parle ainsi régulièrement de « population choquée », de « traumatisme ressenti par les habitants de... », d'une « très forte émotion ressentie », etc. Parmi les gendarmes, plus on s'élève dans l'organisation et dans la hiérarchie, plus on s'éloigne corrélativement du contact avec la population concernée, plus donc la perception de l'émoi de cette population passe par son expression dans les médias.

On peut finalement avancer que les gendarmes perçoivent l'importance d'une affaire pour leur institution en grande partie en fonction de sa couverture médiatique, et modulent leur engagement également en fonction de ce critère.

Le point de vue des gendarmes est-il généralisable à l'ensemble des forces policières? Aucune étude quantitative ne permet de l'affirmer. Mais, à l'inverse, l'on ne perçoit pas de prime abord ce qui, dans la Police nationale, pourrait conduire à une position fondamentalement différente.

En effet, ce schéma de fonctionnement s'intègre dans l'approche systémique développée par Jean-Louis Loubet del Bayle. Dans son modèle des « 4P⁶⁴ » (Police–Presse–Public– Politique), il identifie un schéma « policier » de circulation de l'information dans lequel la police observe les médias comme source d'information, notamment pour « s'informer sur la société et le public, dans la mesure où le rôle essentiel de la presse est d'être à l'écoute de la société, afin de refléter tout ce qui constitue la vie sociale ». Pour l'exercice de la PJ, les enquêteurs cherchent dans la presse le reflet des réactions négatives du groupe social, pour focaliser leur action sur les faits qui font naître ces réactions.

Toutefois, la gendarmerie présente des caractéristiques favorisant l'influence que peuvent avoir les médias directement ou par le biais de l'opinion publique sur la gravité et/ou la criminalité perçue d'un fait déviant :

- l'absence et/ou la faiblesse d'une culture professionnelle en police judiciaire (en raison d'une organisation et d'une gestion des ressources humaines peu spécifiques à la PJ);
- le caractère essentiellement discrétionnaire du déroulement de carrière de l'encadrement (qui peut individuellement inciter à mettre publiquement en avant une « belle affaire » pour attirer favorablement l'attention de la hiérarchie);
- l'importance accordée à la communication par l'institution.

•••• (64) LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), CUBAYNES (M.-H.), 1988, «La police et la presse : un système d'interactions», in *Police et Société*, Toulouse, Presses de l'IEP, p. 166-175 ; LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), 1992, *La police - Approche socio-politique*, Paris, Montchrestien, p. 125-134.

Conclusion

Cette approche sur la question des relations entre les médias et la Gendarmerie nationale française, dans le cadre de l'exercice de la police judiciaire démontre, au-delà de la clarté de textes de loi quelque peu délaissés, toute l'ambiguïté d'une relation se rapprochant d'un modèle économique d'offre et de demande, d'échange d'informations contre la valorisation de l'image d'une institution.

La loi du silence est un rempart fort perméable dans une société de l'information. La gendarmerie ne semble guère pouvoir faire l'économie d'une politique de communication aux objectifs multiples, de la cohésion interne au positionnement par rapport à d'autres institutions de l'État, en passant par le recrutement, sans grand budget à consacrer à des opérations «publicitaires» d'envergure.

Elle se voit donc limitée à une valorisation de ses activités et de ses pôles d'excellence. Pour cela, l'exercice de la

police judiciaire offre un support idéal. Néanmoins, l'équilibre d'une coopération responsable entre enquêteurs et journalistes est instable et peut basculer vers une inversion des priorités: faire du critère médiatique le déterminant principal de l'exercice de la police judiciaire.

Les résultats d'une enquête sur les perceptions des gendarmes mettent ainsi en exergue la place considérable donnée au retentissement public des affaires judiciaires dans l'évaluation de l'importance des enquêtes et des moyens à y engager. En définitive, dans ces perceptions, le critère strictement juridique, c'est-à-dire la qualification pénale d'une infraction, apparaît parfois secondaire et les priorités des magistrats sont, quant à elles, cantonnées dans une position marginale.

Mais peut-être est-ce plus largement l'ensemble de l'activité de police judiciaire qui s'est laissé gagner par une fièvre médiatique? L'investigation mériterait d'être étendue à la Police nationale pour prendre la mesure d'une éventuelle particularité gendarмique.

■ Jean-Hugues MATELLY

Chercheur associé au Centre d'études et de recherches sur la police (CERP), officier de gendarmerie.

Cette étude, issue d'une enquête en région Aquitaine, traite des perceptions et opinions que les policiers en services actifs se forgent des récentes réformes administratives, essentiellement police de proximité et Corps et Carrières. Il en ressort un sentiment général de déception de ne pas pouvoir soutenir, faute de moyens, une doctrine (police de proximité) à laquelle la plupart d'entre eux adhèrent. Par ailleurs, ces réformes, perçues au prisme des difficultés organisationnelles locales, réactivent des problématiques de reconnaissance professionnelle récurrentes que les stratégies de conception et de communication sur les réformes se doivent de prendre en considération afin, d'une part, de favoriser une réelle appropriation des réformes, et d'autre part, d'éviter que la lassitude ne prenne le pas sur la dynamique d'adaptation au changement dont font preuve la plupart des fonctionnaires rencontrés.

Les réformes en cours au sein de la Police nationale

Perceptions et modes d'appropriation

241

par Catherine ESNARD, André LECIGNE

Depuis ces dix dernières années, la Police nationale a connu plusieurs réformes internes dont le point d'ancre a été la Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité de 1995. La plupart d'entre elles concernent l'organisation du travail des personnels de la Police nationale (réforme des cycles horaires, juillet 1996), leurs missions statutaires (réforme des Corps et Carrières, mai 1995) ou leurs modes opératoires

(réformes du code de procédure pénale), et entrent plus ou moins directement dans le grand chantier de la réforme dite de « police de proximité » (1999-2003). Si nous disposons d'ores et déjà de réflexions et résultats de recherches tant sur la mise en œuvre opérationnelle que sur l'efficacité de la réforme de la police de proximité en France (J. Ferret et F. Oequeteau, 1998 ; J. Ferret, 2001 ; C. Mouhanna, 2000 ; S. Tievant, 2002 ; A. Wyveldens et J. Donzelot, 2000), plus rares sont les connaissances sur les perceptions que les fonctionnaires de police se forgent des changements organisationnels occasionnés – réforme territoriale des commissariats, par exemple – et des nouvelles doctrines et stratégies policières préconisées.

242

Dans cette perspective, une enquête monographique¹ a été récemment conduite en Aquitaine (région bordelaise et agenaise) afin de comprendre dans

quelles mesures, sous quelles formes et pour quelles raisons ces reconfigurations administratives affectent les personnels de la Police nationale tant sur le plan du vécu professionnel, de la représentation de leur métier que sur celui de leur positionnement par rapport à leurs collègues et plus généralement face à la politique actuelle en matière de sécurité publique. L'investigation, conduite en 2002/2003, concerne trois réformes : la réforme de la police de proximité, réforme doctrinale à l'origine de la reconfiguration actuelle de la Police nationale et au centre des propos suivants, la réforme structurelle des Corps et Carrières, première étape de la « rénovation de l'institution » souhaitée par la Loi d'orientation et de programmation sur la sécurité², et la réforme juridique du Code de procédure pénale³, cette dernière ayant été retenue pour son caractère récurrent dans les discours des fonctionnaires.

•••• (1) Le présent article s'appuie sur une recherche intitulée : « Changements organisationnels et représentations des réformes chez les personnels de la Police nationale », menée par les auteurs pour l'INHESI en 2003. Les modalités méthodologiques de cette enquête sont présentées dans un encadré placé *infra*.

(2) La réforme des Corps et Carrières se définit comme une nécessaire rénovation de l'institution souhaitée par la majorité des policiers face à la perte d'efficacité d'une police « éclatée » en cinq corps et cloisonnée par la distinction civil-tenu. Par ailleurs, la revalorisation de la fonction policière passe par une hausse des niveaux de recrutement pour les trois corps, un renforcement de la formation et des améliorations des conditions de déroulement des carrières. Il est utile de souligner que cette « réorganisation des Corps et Carrières » fait explicitement mention d'une revalorisation des responsabilités passant par une déflation des corps des commissaires et des officiers de police, cette dernière devant générer des « responsabilités nouvelles et par conséquent des éléments de motivation supplémentaires » pour les officiers de police. Les personnels du corps de maîtrise et d'application se voyant quant à eux « investis de responsabilités étendues » et autorisés à accéder à la qualification d'Officier de police judiciaire (OPJ).

(3) Le nouveau code pénal entré en vigueur le 1^{er} mars 1994, huit ans après le dépôt du projet de loi, remplace désormais le « code Napoléon » de 1810. Le code de procédure pénale a lui aussi fait l'objet d'une restructuration en intégrant plusieurs réformes partielles en matière de protection des témoins (loi du 15 novembre 2001) et de présomption d'innocence (loi du 4 mars 2002 modifiant des dispositions de la loi du 15 juin 2000, loi « Perben » d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 qui révise la loi sur la présomption d'innocence, modifie la procédure pénale et réforme le droit pénal des mineurs). Ce renforcement de la loi sur la présomption d'innocence, avec toutes les mesures procédurales qui l'accompagnent (auditions enregistrées des mineurs auteurs de crimes et délits, avocat et médecin dès la première heure de garde à vue, etc.) constitue le point le plus discuté de cette réforme par les fonctionnaires de police.

Un sentiment général d'insatisfaction

Comparée à d'autres circonscriptions de province de plus de 100 000 habitants, la région bordelaise ne se distingue pas médiatiquement sur le plan de l'insécurité. Avec des taux de criminalité et d'élucidation s'inscrivant dans les moyennes des statistiques de la Police nationale, cette région fait état d'une activité délinquante modérée. Par ailleurs, comme un certain nombre de circonscriptions de l'ouest de la France, elle se caractérise par une forte ancienneté chez des fonctionnaires de police essentiellement masculins, qui y trouvent, pour bon nombre, une destination géographique finale après plusieurs mutations.

Par conséquent, la plupart de ces policiers ont vécu un nombre non négligeable de réformes. Comme le rappelait récemment le sociologue C. Mouhanna (2003), à la fin des années 1980, la police était encore coupée de la population (rapport Peyrefitte 1977). À partir du Rapport Bonnemaison (1982), la police voit se transformer ses modes d'intervention avec l'introduction de l'ilotage. Celui-ci est progressivement désinvesti au cours des années 1990 face à la politique plus répressive menée jusqu'en 1997. Cette même année, l'annonce de la création d'une police de proximité en France lors du colloque de Villepinte, vient à nouveau modifier l'équilibre entre politique répressive et préventive, même

si cette «nouvelle» police se défend de revenir au «tout préventif» de l'ilotage. Dès lors, rien d'étonnant à ce que les policiers les plus âgés puissent parler de la police de proximité au passé, considérant en toute logique que quatre ans après sa mise en place, celle-ci a déjà fait son temps.

De la lassitude aux attentes renouvelées : des prises de position consensuelles

En tout état de cause, il ressort des entretiens réalisés auprès des fonctionnaires, tous grades confondus, l'expression d'une profonde lassitude et d'une saturation face à une succession de réformes perçues comme stériles. Ces éprouvés négatifs sont associés à l'instabilité générée par ces réformes tant sur le plan professionnel (remises en question, mépris des souhaits et investissements personnels) que familial (salaires, mutations). Des problèmes de communication interne sont mis en avant : les réformes sont souvent perçues comme émanant de «visions de technocrates», imposées par le haut de la hiérarchie et donc subies par les services actifs. Les fonctionnaires se plaignent surtout de la communication verticale (communication «alibi» pour les réformes et réponses non adaptées aux revendications récentes en matière de conditions de travail), et dans une moindre mesure, de la communication horizontale au sein des services, entravée

par le flux important d'informations. Est mis en avant, également, le devoir de réserve, jamais remis en cause, du policier qui applique les textes et se plie aux ordres. Quoi qu'il en soit, le sentiment partagé de lassitude paraît lié en partie aux efforts consentis et obligés pour s'adapter aux changements.

Sur ce fond d'insatisfaction se dégagent néanmoins des attitudes, certes non dominantes mais également consensuelles, soulignant une revalorisation actuelle du métier de policier, due avant tout au niveau de recrutement plus élevé qui génère une évolution positive dans les «mentalités» chez des jeunes plus critiques et moins soumis. Dans cette perspective, la réforme des Corps et Carrières est sans aucun doute celle qui fédère le plus de satisfaction dans le sens où elle a permis une homogénéisation des statuts, essentiellement en «comblant le fossé» entre les civils et la tenue. L'accès à la qualification OPJ pour les gardiens et brigadiers recueille un avis unanimement favorable. Fondamentalement, aucune des réformes récentes, exception faite de la réforme du code de procédure pénale, ne fait l'objet d'un rejet total *a priori*. La réforme de la police de proximité est fréquemment décrite comme un projet ambitieux, utile, ayant fait l'objet d'un travail en amont conséquent et sérieux. Cette réforme est également associée, pour certains, à une redéfinition nécessaire du métier policier. Toutefois, les témoignages recueillis, reposant sur une expérience pérennisée de la police de proximité

– le projet d'organisation de la circonscription de Bordeaux relatif à la police de proximité datant de juin 2000 est aujourd'hui réalisé –, traduisent un désenchantement profond.

Une déception à la hauteur des attentes

Contrairement à certaines hypothèses qui auraient pu être hâtivement formulées, la police de proximité comme réforme doctrinale et «grand projet gouvernemental», telle qu'elle est reçue à l'échelon local de notre investigation, ne semble pas éveiller de résistances au changement chez les tenants de la tradition policière, particulièrement représentés dans une population à forte ancienneté professionnelle. Le bien-fondé du changement est une opinion partagée, y compris par les agents du «bas» qui perçoivent une cohérence dans cette doctrine, ou du moins ne la remettent pas en cause. Les principes centraux de polyvalence et de partenariat sont déjà intégrés dans les pratiques quotidiennes, et rares sont les policiers qui souhaitent un retour en arrière, au risque de subir un nouveau bouleversement organisationnel. En réalité, il est essentiellement question de démotivation chez ces fonctionnaires qui se sentent d'autant plus trahis qu'ils s'étaient engagés dans cette dynamique de changement. Le terme de «déception» est fréquemment employé chez ces policiers qui reconnaissent s'être beaucoup impliqués dans cette réforme,

déception à la hauteur de leur investissement. D'où le sentiment d'un « gâchis » générant un repli sur des s avoir-faire antérieurs et pouvant expliquer certaines inerties: «on est échaudé», «on a l'impression d'être délaissé, le problème nous revient en pleine face».

Cette déception est presque toujours corrélée à la formulation d'une des principales causes perçues de l'échec de la police de proximité: le manque d'effectif. Ce manque de personnel est attribué, soit à une mauvaise gestion prévisionnelle des départs à la retraite massifs depuis deux, trois ans et sur les années à venir, soit à une utilisation non rationnelle du personnel disponible, soit à une trop grosse charge de travail judiciaire, ce qui réduit les effectifs sur la voie publique, soit encore au fait que l'on puise dans le personnel de la police de proximité pour faire du maintien de l'ordre et «boucher les trous». Il n'est donc pas reproché aux concepteurs de cette réforme d'avoir été trop audacieux ou ambitieux dans l'esprit même de la doctrine, mais d'avoir négligé des réalités de terrain, des spécificités régionales, la connaissance des contraintes locales, et donc essentiellement de n'avoir pas donné aux services actifs la possibilité d'inscrire cette réforme dans la durée. Le constat d'un manque de résultats de la police de proximité en termes de taux d'élucidation et la crainte de ne plus «tenir le train» viennent réactiver l'amertume des fonctionnaires.

Au vu des propos de C. Mouhanna (1998) qui, lors de l'instauration de la police de proximité en examinait les

«contradictions», nous pouvons constater une évolution certaine des attitudes face à cette réforme. Cet auteur soulignait, entre autres, le positionnement ambigu des îlotiers souffrant du manque de reconnaissance de leur hiérarchie qui ne peut chiffrer leur activité, d'une distanciation par rapport à leurs collègues non îlotiers, leur proximité avec la population les situant dans le clan «adverse» à la police. Ces propos ne semblent plus majoritaires. Si la question des insuffisances sur le plan de la formation et des moyens humains mis en œuvre, mentionnée lors des assises de la police de proximité du 30 mars 2000, est encore d'actualité nous nous sommes certainement éloignés du «blocage culturel» à l'égard de la doctrine dont faisait état ce même rapport.

Pour résumer, la perception globalement négative de la réforme «police de proximité» repose sur trois arguments principaux: dans une moindre mesure, le changement qu'elle occasionne sur le plan des pratiques – objet de mécontentement récurrent dans de nombreuses corporations professionnelles –, le caractère politique de la réforme et, de façon plus nette, la négligence des attentes et besoins des fonctionnaires de police, renvoyant à un manque de reconnaissance professionnelle.

Une insatisfaction au travail diffuse

Au vu des conclusions actuelles en matière d'évaluation de la police de proximité (J. Ferret, 2001; C. Gorgeon,

Cette étude repose sur une enquête réalisée en deux temps sur les mêmes sites de la région Aquitaine (Bordeaux ville et banlieue, Arcachon et Agen, soit 24 sites différents au total): tout d'abord, une pré-enquête par entretiens semi-directifs (15 ACMA, 12 officiers, 9 commissaires, 4 administratifs) a permis d'appréhender les caractéristiques locales des commissariats et bureaux de police tant sur le plan organisationnel que sur celui de l'environnement délinquant et du maillage social des quartiers (partenariats, rapports avec la population). Ensuite, sur la base d'une analyse de contenu des discours recueillis, une liste d'items représentatifs a été construite pour constituer un questionnaire standardisé (38 items assortis d'une échelle d'attitude en 6 points) permettant d'apprécier de façon statistique l'impact des variables posées comme indépendantes (position statutaire: appartenance à l'un des trois corps de la Police nationale) ou intermédiaires: des variables socio-biographiques (grade, ancienneté dans la profession et dans le service actuel, âge, mesure de l'épuisement professionnel au moyen d'une version réduite du questionnaire de *Burn Out* de Maslach et Jackson, 1981), le secteur géographique, l'«environnement délinquant» opérationnalisé par le type d'habitat dominant du secteur, et des variables caractérisant le contexte organisationnel (le type de service - police de proximité (SPP) ou service

d'investigation et recherche (SIR) -, mesure sur échelles en 6 points de la satisfaction en moyens humains, matériels, relative à l'organisation locale du service et à la reconnaissance professionnelle), et trois séries d'indicateurs chiffrés de l'encadrement (ratios personnels par habitants et par délits) et de l'activité policière (taux d'élucidation). Ce questionnaire a été administré à 143 policiers (94 ACMA, 43 officiers, 6 commissaires), échantillon présentant une moyenne d'âge de 44 ans, d'ancienneté professionnelle de 22 ans et d'ancienneté dans le service actuel de 5,6 ans. 81 % d'entre eux exerçaient en SPP contre 19 % en SIR. L'approche statistique utilisée (analyses de variances et régressions linéaires) a consisté, dans un premier temps, à apprécier l'impact des différentes variables sur les prises de position des policiers à propos des réformes administratives. Ces prises de position ont été mises à jour à partir des dimensions factorielles (extraites par analyse en composantes principales) expliquant le mieux les réponses à l'échelle d'attitudes. Dans un second temps, nous avons utilisé une approche structurale de type analyse de similitude afin de visualiser et comparer les représentations propres aux corps statutaires considérés. Les résultats ont été interprétés au vu du croisement entre les données qualitatives (observations, entretiens) et les données quantitatives issues des analyses statistiques des réponses au questionnaire.

246

2002), la prise en compte des caractéristiques locales est la condition indispensable pour une évaluation pertinente mais aussi intelligible de la réforme. Il en va ainsi de la prise en compte du «climat politique local», de l'«environnement délinquant», c'est-à-dire de la pression de la criminalité locale, des relations avec le parquet et plus largement avec tous les partenaires locaux. Même si, selon nous, l'investigation ne doit pas exclure le recueil des représentations que les policiers se forgent de la doctrine indépendamment de leur ancrage local, il est indéniable que leurs opinions à l'égard de la police de proximité dépendent de leurs percep-

tions du contexte dans lequel la réforme se met en place.

L'enquête sur laquelle s'appuient nos propos s'est donc attachée à mettre en relation systématique un certain nombre de mesures «objectives» de l'activité policière (taux d'encadrement par habitant et par délit, taux d'élucidation) sur chaque secteur d'enquête, eux-mêmes caractérisés par leur habitat dominant (résidentiel, vertical, maisons de ville), avec des mesures plus subjectives tant sur la satisfaction au travail relative aux moyens matériels et humains, ou bien encore satisfaction sur le plan de la reconnaissance professionnelle et de l'organisation au

sein du service, que sur l'estimation de la délinquance sur le secteur d'activité. Ces mesures ont également été croisées avec un certain nombre de variables socio-biographiques et socio-professionnelles telles que le grade, l'ancienneté professionnelle, l'âge et l'épuisement professionnel (*Burn out*)⁴.

Nous constatons que l'épuisement professionnel et l'insatisfaction au travail ne sont pas en lien avec l'âge – l'ancienneté professionnelle et autres éléments objectifs tels que les sous-effectifs de certains secteurs ou une activité délinquante importante, facteurs pouvant traduire une activité professionnelle difficile – mais sont corrélés à la position statutaire. Ce sont précisément les fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application (ACMA) qui expriment un malaise sur le plan du positionnement professionnel à travers une importante insatisfaction au travail. Qui plus est, ce mécontentement général est autant, sinon plus, le reflet d'un «vécu» organisationnel au sein du service que la traduction d'une activité professionnelle objectivement difficile. Par ailleurs, vraisemblablement par un effet de halo, cette insatisfaction personnelle et professionnelle est corrélée à une surévaluation de la délinquance estimée.

Ainsi, si le manque de moyens mis à disposition sur la durée est retenu comme le principal argument opposé à la police de proximité, c'est parce qu'il réactive le sentiment profond de manque de considération quant aux fonctions

professionnelles. Sur ce point, la réforme du code de procédure pénale, dans son volet de renforcement de la loi sur la présomption d'innocence, focalise les mécontentements : non seulement elle est l'objet de vives critiques en raison du formalisme procédural qu'elle alourdit considérablement, mais surtout, elle est perçue comme une défiance à l'égard de toute la corporation policière que l'on entretient dans son travail, défiance aussi à l'égard d'une victime négligée face à un délinquant protégé : «La GAV qui était un moyen de pression pour le délinquant est devenue un moyen de contrôle sur l'OPJ. Que fait-on pour la dignité des fonctionnaires ?» s'insurge un officier. Un brigadier ayant le sens de la formule résume ainsi son irritation : «Cette réforme flatte le magistrat, sert les voyous, inquiète le quidam, frustré le policier et enorgueillit le politique...»

Si la réforme des Corps et Carrières est perçue positivement, c'est vraisemblablement parce qu'elle porte spécifiquement sur les statuts. Par là même, elle est susceptible d'apporter un plus sur le plan de la reconnaissance professionnelle. Autrement dit, une réforme a des chances d'être bien reçue si elle interpelle directement la problématique identitaire des policiers. Si elle occasionne un changement des pratiques, elle mobilise aussi des enjeux professionnels qu'il semble difficile d'appréhender de façon «frontale», c'est-à-dire sans distinguer les statuts et les prises de positions différentes qu'ils génèrent.

•••• (4) Questionnaire de Maslach et Jackson (1981).

L'analyse de celles-ci doit donc nous renseigner sur ce point.

Des enjeux identitaires

Comme un certain nombre d'auteurs ont pu le montrer précédemment (C. Mouhanna, 1998 ; F. Ocquetaeu, 2000 ; C. Esnard et L. Dagot, 2001), en augurant un changement de leurs pratiques, les réformes interpellent et bousculent les identités professionnelles des policiers. En amont des repositionnements opérés, il est utile de comprendre en quoi les réformes administratives, dans leurs contenus et finalités, sont appréhendées de façon différenciée. Il s'agit d'expliciter la manière dont ces réformes seront décodées pour aboutir à un système de représentations que l'individu s'approprie mais qui est collectivement élaboré et partagé, donc déclinable en fonction de ce qui, dans la police comme ailleurs, distingue le plus les groupes professionnels : les statuts (ici les trois corps).

Plus précisément, en référence à la théorie des champs sociaux introduite par Pierre Bourdieu (1977, 1994), les variations observables entre des représentations exprimées au sein d'un collectif social résultent des asymétries positionnelles reflétant les relations de pouvoir qui structurent notre société. Il y aurait une équivalence formelle et fonctionnelle – principe d'homologie structurelle – entre les conditions objectives de vie (ressources matérielles et culturelles inégales selon les positions sociales) et les prises de positions des

individus face à l'objet de la représentation. En ce sens, la comparaison des représentations issues de groupes professionnels positionnés de façon asymétrique est susceptible de nous renseigner sur les enjeux et rivalités éventuelles entre ces groupes générés par l'introduction des réformes.

Par ailleurs, si les représentations remplissent une fonction identitaire permettant la sauvegarde de la spécificité des groupes, on peut supposer, dans une perspective dynamique, que les représentations exprimées de façon différentielle par les fonctionnaires de police participent de la « recherche d'une identité sociale positive au travers de l'affirmation d'une position de dominants ou du dépassement d'une condition de dominés » (Tafani, Bellon, Apostolitis, 2002).

Des revendications communes aux ACMA et officiers à une surconformité statutaire des commissaires

Officiers et ACMA se rejoignent autour de revendications identitaires liées à leur statut d'agents soumis aux décisions du haut de la hiérarchie. Ces deux corps critiquent de façon quasi similaire la structure bureaucratique de l'organisation policière et expriment un malaise profond, généré par ce qui est vécu comme une dépendance à des instances décisionnelles supérieures et distantes. Paradoxalement, pourtant, les ACMA estiment que la prescription est une

condition nécessaire pour vaincre certaines résistances aux changements. Cette forme d'allégeance n'est pas décelable chez les officiers. Dans le cadre de la réforme «police de proximité», les revendications positionnelles sont quasi exclusivement exprimées par des officiers souffrant de ne pas être reconnus et écoutés par le corps des commissaires. Les gardiens et gradés parlent plus souvent d'autonomie et de reconnaissance. Lorsqu'ils évoquent la question de l'identité professionnelle du policier, c'est en termes de sentiment de perte : perte du rôle répressif, perte du respect à l'égard du policier. Toutefois, la polyvalence préconisée par la doctrine de la réforme «police de proximité» ne paraît pas contribuer à cette perte de repères identitaires, l'argument principal des opposants à ce principe de polyvalence étant essentiellement la difficulté à «être bon dans tout».

D'une façon générale, tous sont préoccupés par les attentes que la police de proximité génère à leur égard. Selon eux, la police de proximité telle qu'elle existe actuellement se différencie peu de l'ilotage dans les pratiques effectives et crée souvent un «partenariat à sens unique». En effet, même si ce partenariat est décrit comme fonctionnant bien, les policiers s'estiment devenir les victimes de sa réussite ce dispositif ayant décuplé les attentes des partenaires sociaux. D'où les déceptions exprimées par ces derniers lorsque les engagements ne peuvent être tenus.

Par ailleurs, ACMA et officiers se rejoignent également autour d'une

inquiétude relative à la réforme des Corps et Carrières. En favorisant l'accès des ACMA à la qualification d'OPJ et aux fonctions d'encadrement, cette réforme se trouve au cœur des modifications statutaires et identitaires. Pour certains, elle ne respecterait pas les compétences acquises à l'ancienneté, ou des compétences spécifiques telles que l'investigation et les procédures pour les ex-inspecteurs. Cette réforme cristallise en effet des craintes relatives aux relations hiérarchiques, notamment à propos des rapports entre les civils et la tenue, ces derniers bénéficiant de plus de «respect» que les civils, tant au sein des services qu'auprès de la population, mais ne profitant pas de l'imaginaire collectif valorisant le policier en civil.

Les commissaires, quant à eux, adoptent une attitude très nettement favorable par rapport aux réformes qui selon eux, contrairement à ce qu'en pensent leurs collègues subalternes, sont loin d'être des «visions de technocrates». Ils sont les premiers à critiquer les «habitudes qui freinent l'évolution de la Police nationale» et prônent la «police de proximité au service des citoyens». Autant de points de vue traduisant une surenconformité statutaire de la part de ces fonctionnaires qui «portent» intellectuellement la doctrine de proximité en soulignant son caractère ambitieux, novateur et la nécessité de se mettre au service des citoyens et partenaires sociaux. Les commissaires sont également les seuls à percevoir, au travers de l'ensemble des récentes réformes, une amélioration des relations hiérarchiques.

Quoi qu'il en soit, ils partagent les avis de leurs collègues officiers et ACMA quant au manque de moyens pour fonctionner efficacement et rester en adéquation avec la doctrine de police de proximité.

L'incidence du contexte de travail

Tout autant que la position statutaire, le contexte de travail construit des identités professionnelles différencierées et contribue à infléchir les prises de positions à l'égard des réformes: les policiers de voie publique engagés directement dans la réforme «police de proximité» sont moins virulents que leurs collègues du Service d'investigation et de recherche (SIR). Nous pouvons voir là un effet de l'implication «obligée» de ces derniers dans une réforme non initialement ciblée sur leurs besoins et dont ils estiment être «les parents pauvres».

Autre effet de contexte: paradoxalement, les moins opposés aux réformes se trouvent parmi les fonctionnaires exerçant pourtant sur les secteurs les plus exposés à la délinquance et souffrant le plus de sous effectifs, notamment en centre ville. Conséquence possible de la stigmatisation de la banlieue comme zone à risque: quelles que soient leurs conditions réelles de travail, les personnels exerçant en zones périurbaines, caractérisées par une forte densité d'habitat vertical, s'estiment dévalorisés alors qu'en tant que sites pilotes, ils ont

été souvent mieux dotés en effectifs et moyens matériels que leurs collègues des quartiers intra-muros.

Plus précisément, trois profils sectoriels se détachent: les «déçus de la police de proximité» (banlieue bordelaise) dont la colère est à la hauteur de l'implication dans cette réforme, comme en témoignent les propos suivants: «La police de proximité, c'est intéressant, mais par manque d'effectifs, on assiste à une multiplication de petites unités inefficaces» (un lieutenant), «c'est une belle ambition qui manque de moyens, qui ne prend pas corps dans la réalité» (un commandant) ou bien encore «avec aucun moyen matériel, on croule sous les dossiers, aucune perspective d'amélioration, personne n'ose assumer un bilan définitif et prendre une décision» (un lieutenant), «la police de proximité c'était pas si mal!» lâche avec ironie un gardien... Portée par des dirigeants engagés dans la réforme, la doctrine a pourtant fait son chemin dans les esprits et la bonne communication interne est reconnue. La satisfaction quant à la reconnaissance professionnelle est d'ailleurs élevée sur ces secteurs. Les taux d'élucidation sont satisfaisants et la pression de la délinquance n'est pas éprouvée comme forte dans ces «lieux de résidence des délinquants». Pourtant, sur ces sites qui voient actuellement leurs effectifs – initialement conséquents – régresser (redéploiements, départs à la retraite non remplacés), le climat est maussade et l'épuisement professionnel

élevé : peur de « ne pas pouvoir continuer à contrôler le terrain », relations de plus en plus tendues avec la population « qui nous en veut de ne pas répondre aussi vite qu'avant », sentiment de « perdre toute crédibilité »...

Le centre ville, quant à lui, rassemble des secteurs « en crise » : sur ces « lieux d'activité des délinquants de la banlieue », les fonctionnaires avouent n'avoir pas réellement cru en cette réforme, même s'ils contribuent encore actuellement à sa mise en place et à son fonctionnement. Sur ces secteurs en sous effectifs, aux taux d'élucidation faibles et au nombre de délits en hausse constante, les fonctionnaires expriment une lassitude, une insatisfaction quant à la reconnaissance professionnelle, comme en témoigne un brigadier : « Les fonctionnaires ont conscience qu'ils doivent être plus performants pour être à la hauteur des enjeux de notre société : la sécurité est la première des libertés, mais il faut des moyens et surtout plus de reconnaissance. »

À côté de ces sites, on trouve des secteurs relativement satisfaits (certains quartiers bordelais résidentiels, Arcachon et dans une certaine mesure Agen) sur lesquels les policiers reconnaissent disposer de moyens humains et matériels satisfaisants. Dynamisés par des contextes de travail favorables (bonne communication, environnement délinquant relativement calme), ces fonctionnaires sont satisfaits des réformes en général mais restent méfiants par rapport à la police de

proximité, soit parce qu'elle ne s'avère pas adaptée à leurs problèmes locaux (quartiers réputés souffrir d'une délinquance nocturne ou saisonnière), soit parce qu'ils pressentent une certaine précarité de leurs effectifs.

Cette typologie sectorielle fait ressortir un obstacle majeur à la réforme de proximité. Comme le souligne C. Gorgeon (2002), la réforme de police de proximité à moyens constants ne peut que générer un blocage de l'adhésion des fonctionnaires. En effet, les moins réfractaires à cette réforme se rencontrent sur les secteurs bien dotés en effectifs et matériels. Toutefois, sur ces mêmes secteurs s'expriment, de façon parfois virulente, des revendications plus ou moins liées à la police de proximité.

À travers la déception manifestée – « impression d'un énorme gâchis » – ce sont tous les espoirs quant à une meilleure reconnaissance des difficultés locales qui s'expriment. Les griefs à l'égard de la police de proximité en termes de manque de moyens masquent avant tout, comme nous l'avons précédemment souligné, des revendications bien plus anciennes relatives aux identités professionnelles et conditions de travail. Tout semble donc se passer comme si, indépendamment des conditions objectives d'exercice du métier suscitant cette insatisfaction générale, la satisfaction au travail liée à une organisation locale favorable à la reconnaissance professionnelle suffisait à générer une appréhension positive

d'une réforme aussi importante que la police de proximité, réforme répondant alors à une dynamique de changement, de rénovation du métier et de la profession. Cela confirme le fait qu'un accueil favorable des réformes est en partie lié à une reconnaissance professionnelle déjà établie, indépendamment même de la position statutaire.

Par ailleurs, les motifs du mécontentement ne semblent pas tenir à un repli stratégique sur des avantages acquis: les fonctionnaires, quels que soient leur âge et leur ancienneté professionnelle, sont en attente de mieux et demeurent critiques. Si la plupart d'entre eux attendent de voir les retombées de leurs efforts en termes d'efficacité policière – ce qui demandera encore du temps –, ils savent également que leur travail de prévention sera toujours difficilement quantifiable et par conséquent que la reconnaissance professionnelle risque de demeurer une chimère. En tout état de cause et dans la perspective d'une retraite prochaine pour un grand nombre d'entre eux, la police de proximité ne sera pas le remède à une reconnaissance professionnelle en souffrance. La plupart savent qu'ils se doivent d'être cet «automate légal» (J.-P. Brodeur, D. Monjardet, 2003) se soumettant aux textes. Aussi, même sur les secteurs où la police de proximité semble bien fonctionner, on peut se demander s'il ne s'agit pas, chez les acteurs de terrain, d'un conformisme de façade plus que d'une réelle intériorisation de la doctrine. Dès lors, se pose la

question de l'appropriation réelle des réformes.

Des prises de position aux appropriations des réformes

La réforme «police de proximité» se veut être une «transformation en profondeur du métier et des modes opératoires des services de police» se traduisant par «de nouveaux objectifs et modes de travail». Ses ambitions dépassent un simple réaménagement territorial ou une réorganisation de l'ilotage. Elle prend un caractère doctrinal, elle se pose comme un ensemble de prescriptions de pensée et d'action dont l'intériorisation par les fonctionnaires de police est prévue sur la durée. Pourtant, les propos recueillis autour de l'évolution de cette réforme récente paraissaient, au moment de l'enquête, très contrastés et traversés par un paradoxe: alors qu'elle se trouve au centre des services visités (80% des sites ciblés sont des services de police de proximité), la plupart des policiers en parlent spontanément au passage... Même s'il s'agit en partie d'ironie traduisant leurs déceptions, il apparaît qu'un travail en profondeur sur l'appropriation de ces réformes reste à faire.

Au vu des résultats de cette enquête, l'analyse favorisant ce travail d'appropriation par les fonctionnaires doit porter bien plus sur leurs dynamiques d'évolutions et attentes d'amélioration

que sur des résistances aux changements, somme toute peu actives.

La prise en considération des stratégies de mobilité sociale personnelle

Les policiers rencontrés ont globalement une lecture quasi-similaire des réformes, mais leurs prises de position diffèrent en fonction de la perception qu'ils ont de leur place dans l'organisation policière. En ce sens, ils se « construisent » bien une réalité professionnelle au vu de leurs préoccupations spécifiques et de leur contexte social d'insertion.

Nous avons peu entendu de revendications catégorielles sur la base de prérogatives ou avantages acquis. Les propos renvoient bien plus à la problématique de la reconnaissance professionnelle en termes de respect des compétences et des moyens d'action, quel que soit le corps d'appartenance.

Ce constat inciterait à penser que ces policiers s'inscrivent dans une dynamique d'adaptation au changement de type «action collective» (D. Abrams, 1992) en vue d'un changement de l'institution policière. Or, cela n'est pas le cas: peu de voix s'élèvent pour une revendication collective et l'engagement syndicaliste affiché reste faible dans notre population d'enquête. D'ailleurs, un des points communs de ces récentes réformes tient aussi au fait qu'elles

émanent moins de revendications syndicales que de réflexions politiques et scientifiques sur les missions de la police face aux préoccupations publiques en matière de sécurité (O. Renaudie, 1999). En réalité, ces fonctionnaires en quête identitaire s'inscrivent dans une dynamique d'adaptation au changement de type «mobilité sociale» (D. Abrams, *op. cit.*). Ils se situent dans une action individuelle de promotion de soi. Pour la plupart, la destination géographique attendue est ici acquise et le principal souhait des fonctionnaires est désormais de travailler dans de bonnes conditions, dans un service qui leur convient. La réforme des Corps et Carrières encourage et permet ce type de mobilité personnelle.

Dès lors, les incertitudes induites par les récentes réformes sont focalisées sur l'anticipation des pressions à venir: comment vont-ils continuer à assumer la police de proximité (pour ceux qui n'en parlent pas déjà au passé...) avec de moins en moins de moyens vu l'accélération des départs à la retraite dans la région? Va-t-on continuer à dévaloriser la fonction policière, à «protéger le voyou» au détriment du policier? En adéquation avec ces stratégies de protection personnelle, un certain nombre de propositions pour améliorer la police de proximité sont exprimées: une plus grande autonomie sur les secteurs (déconcentration), une redéfinition des critères d'évaluation statistique adaptée à la pratique de la police de proximité, et une moindre pesanteur

bureaucratique au sein de l'organisation policière, afin de créer une vraie dynamique de communication.

Une nécessaire réflexion sur la structure de l'organisation policière

Si les réformes récentes soulèvent un mécontentement général, ce n'est pas tant parce qu'elles sont contestées dans leurs contenus, mais parce qu'elles servent de levier pour soulever deux problèmes récurrents de l'institution policière : celui de la reconnaissance professionnelle, d'une part, et celui de l'inadaptation de la structure bureaucratique, d'autre part.

Sur le premier, nous l'avons vu, la réforme des Corps et Carrières semble apporter quelques éléments de réponse bien perçus et bien reçus, même si un certain nombre de fonctionnaires restent réservés : « La réforme est insuffisante, nous sommes en attente d'une nouvelle réforme qui permettrait un vrai déroulement de carrière et reconnaîtrait l'investissement personnel et les compétences » (un officier). Sur le second problème, les obstacles paraissent difficilement surmontables tant que la communication interne restera perçue comme extrêmement insuffisante et inadaptée. La scission observée entre les corps des ACMA et officiers, d'une part, et celui des commissaires, d'autre part, laisse à penser qu'une réforme doctrinale telle que la police de proximité est avant tout l'affaire de commissaires quelque peu déconnectés

du train. Pour preuve, les commissaires confrontés aux difficultés concrètes d'application de la réforme partagent étroitement les propos de leurs officiers et gardiens, et critiquent le manque de clairvoyance de leur hiérarchie. Comme le pressentait D. Monjardet (1999), la mise en œuvre de la police de proximité suppose un changement profond dans l'appareil d'État policier : « Il ne s'agit plus d'adapter et/ou réformer, il faut casser » (p. 133). L'organisation policière correspond à une structure de type « bureaucratie mécaniste » (H. Mintzberg, 1982), caractérisée par une spécialisation poussée et une forte formalisation des échanges. C'est la stabilité de l'environnement ainsi que la simplicité des modes opératoires qui rendent possible la standardisation des tâches et la formalisation des échanges. Or, il semble que les récentes réformes, en particulier la police de proximité, oriente l'organisation policière vers une structure de type « adhocratique », c'est-à-dire conçue pour l'innovation (adaptabilité des modes opératoires, responsabilisation des acteurs...) dans des environnements complexes et dynamiques. Ce type de configuration structurelle rompt avec les principes classiques d'organisation fondés sur l'unité de commandement. Dès lors, on peut comprendre en quoi les récentes réformes impliquent un changement structurel de fond auquel l'organisation policière n'est peut-être pas plus préparée que ses fonctionnaires ne le sont eux-mêmes.

Symptôme de l'inadaptation de la structure bureaucratique, l'absence

perçue de communication verticale avec les directions centrale et générale devient l'obstacle majeur à la réussite de la réforme de proximité, alors que la communication horizontale et locale entre les corps semble satisfaisante. Le paradoxe est clairement exprimé par un brigadier qui déplore que «ceux-là même qui prônent le dialogue avec l'extérieur, avec le public, oublient la communication à l'intérieur de la Police nationale».

Le modèle de l'engagement

De toute évidence, les difficultés d'adaptation au changement relèvent moins de résistances individuelles que d'un problème quant aux stratégies d'introduction des réformes et de la communication qui y sont associées. Certes, les concertations locales autour de la police de proximité existent et sa mise en place ne semble pas procéder de contraintes hiérarchiques; les décideurs, cibles des critiques, sont plus ou moins anonymes. Les fonctionnaires ne se plaignent pas tant d'un manque d'informations relatives aux réformes que du manque de moyens et de temps pour s'y adapter. De ce fait, la crédibilité de la source d'information s'affaiblit et la persuasion est d'autant moins efficace. Il semble bien qu'actuellement, la communication de la Police nationale s'appuie sur l'idée que l'appropriation des réformes puisse résulter d'une information persuasive. Autrement dit, le changement d'attitudes souhaité

(«changer l'esprit de la police», «changer les mentalités, la culture policière...») est censé résulter d'une communication «frontale», identique pour tous, et verticale. Cela supposant de surcroît que ce changement d'attitudes engendrera systématiquement un changement des pratiques. Or, de nombreux travaux en psychologie sociale, notamment ceux s'appuyant sur les théories de l'engagement (R.-V. Joule, J.-L. Beauvois, 1998), ont surtout montré l'efficacité du processus inverse: l'engagement dans une pratique nouvelle est à même de modifier les attitudes par rationalisation de celles-ci, précisément lorsqu'elles se trouvent en dissonance avec de nouvelles prises de position générées par la nouvelle pratique. Encore faut-il que le sujet se sente libre de s'engager dans ces pratiques et que cet engagement ait une visibilité sociale telle qu'il leur soit difficile de revenir en arrière.

Appliqué à l'appropriation des réformes, ce processus consisterait à favoriser, chez les fonctionnaires, des propositions d'action concrètes, locales et allant dans le sens des réformes. Valoriser les initiatives en donnant les moyens de les réaliser contribuerait, d'une part, à améliorer la reconnaissance professionnelle, et, d'autre part, générera un engagement susceptible de favoriser l'appropriation des principes clefs de la réforme. Il en a été ainsi pour un brigadier d'un bureau de police de banlieue qui, engagé dans la mise en place d'une brigade VTT, est actuellement un des meilleurs porte-parole de la police de proximité sur son secteur.

Quoi qu'il en soit, même si le but n'est pas forcément de remporter l'adhésion de tous les policiers, il semble fondamental qu'une majorité de fonctionnaires s'approprie ces réformes de façon à en devenir plus les acteurs que les agents.

En définitive, si la problématique se situe bien sur le plan des enjeux de l'identité professionnelle policière, ceux-ci ne s'actualisent pas tant dans des rivalités intergroupes (entre corps), ni dans des conflits intragroupes (très peu de conflits locaux mis en avant),

que dans une revendication plus globale et donc plus socialement ancrée que les limites d'une étude monographique ne permettent pas d'appréhender. Toutefois, l'utilité de cette méthode ne se trouve pas démentie, tant la pertinence de la police de proximité reste locale. Elle l'est d'autant plus actuellement qu'il s'agit d'une réforme en cours, donc non stabilisée, et dont la portée organisationnelle et humaine est telle qu'elle ne laisse personne indifférent, devenant par là même le miroir de la complexité sociale de l'institution policière.

■ Catherine ESNARD

Maître de conférences,
université de Poitiers.

André LECIGNE

Maître de conférences,
université de Bordeaux 2.

BIBLIOGRAPHIE

ABRAMS (D.), 1992, «Processes of Social Identification», in BREAKWELL (G.M.), *Social Identity and the Self Concept*, Londres, Surrey University Press.

BOURDIEU (P.), 1977, *La production des croyances: contribution à une économie des biens symboliques*, Actes de la recherche en sciences sociales, n° 13, p. 3-43.

BOURDIEU (P.), 1994, *Raisons pratiques: sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil.

BRODEUR (J.-P.), MONJARDET (D.), 2003, «Connaitre la police, Grands textes de la recherche anglo-saxonne», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Hors-série.

ESNARD (C.), DAGOT (L.), 2001, «Police sociale et police sécuritaire : des pratiques aux identités professionnelles», Cinquième colloque International de psychologie sociale appliquée, Université de Paris-VIII.

FERRET (J.), 2001, «Police de proximité en France. Une expérience de recherche institutionnelle à l'INHESI, 1998-2001», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Police et recherche», n° 46, p. 97-117.

FERRET (J.), OCQUETEAU (F.), 1998, *Évaluer la police de proximité? Problèmes, concepts, méthodes*, Paris, La Documentation française.

BIBLIOGRAPHIE

- GORGEON (C.), 2002, «La police à l'épreuve du local. Enjeux internes et mise en œuvre de la police de proximité sur deux sites», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Dynamiques locales, la sécurité à l'épreuve du territoire», n° 50, quatrième trimestre, p. 101-126.
- JOULE (R.-V.), BEAUVOIS (J.-L.), 1998, *La soumission librement consentie*, Paris, Presses Universitaires de France.
- MINTZBERG (H.), 1982, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, éd. L'Organisation.
- MONJARDET (D.), 1999, «Réinventer la police urbaine», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Un débat raisonné?», troisième trimestre, n° 37, p. 117-133.
- MOUHANNA (C.), 1998, «La police de proximité ou les contradictions d'une police au service du public», *Panoramiques*, n° 33, p. 27-32.
- MOUHANNA (C.), 2000, *Quel service pour quel public ? Une tentative d'évaluation chiffrée de l'image de la police dans la population face à la territorialisation*, Paris, IHESI, Études et recherches.
- MOUHANNA (C.), 2003, *Réinventer la police urbaine : 25 ans de réformes en France*, Intervention au colloque de l'IHESI, «Évaluer la performance policière ?»
- OCQUETEAU (F.), 2000, «La réforme française au miroir des polices de proximité étrangères», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Les dilemmes de la proximité», n° 39, p. 173-183.
- RENAUDIE (O.), 1999, «Police nationale, syndicalisme et alternances politiques», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Un débat raisonné?», troisième trimestre, n° 37, p. 183-213.
- TAFANI (E.), BELLON (S.), APSTOLIDIS (T.), 2002, «Théorie des champs sociaux et dynamique représentationnelle : approche expérimentale des effets des asymétries positionnelles sur la structure d'une représentation sociale», *Revue internationale de psychologie sociale*, n° 15, 2, p. 57-90.
- TIÉVANT (S.), 2002, «Partenariat et police de proximité. Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles?», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «À chacun son métier!», deuxième trimestre n° 48, p. 149-170.
- WYVEKENS (A.), DONZELLOT (J.), 2000, *Souci du territoire et production collective de la sécurité urbaine*, Paris, IHESI.

COLLOQUES
ET RENCONTRES

259

« Politique européenne d'immigration et d'asile »

(Évaluation 1999-2004)

Troisième Congrès européen des juristes spécialistes des questions d'immigration et d'asile en Europe, organisé par le Réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe en collaboration avec l'université de Paris-Sud.

Assemblée nationale, 10-11 juin 2004.

Entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, le Traité d'Amsterdam a conféré des compétences à la Communauté européenne dans les domaines de l'immigration et de l'asile. Ces compétences s'inscrivent dans un objectif plus vaste (la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice) ayant donné lieu à l'élaboration d'un calendrier de mise en œuvre s'étalant sur cinq ans. À l'heure de son expiration, l'organisation à Paris de ce troisième Congrès européen des juristes spécialistes des questions d'immigration et d'asile en

Europe, par le Réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe, visait à dresser un bilan de la politique commune menée en la matière durant cette période. Crée à l'initiative du professeur de droit Philippe de Bruycker¹ avec le soutien financier du programme Odysséus de la Commission européenne, ce Réseau académique réunit des juristes spécialistes du droit des étrangers appartenant à chacun des États membres de l'Union. Depuis le début de l'année 1999, ses membres ont coordonné la publication de

•••• (1) Université Libre de Bruxelles.

plusieurs études comparées relatives au droit de l'immigration et de l'asile en Europe², se sont dotés d'un site Internet³ et ont coordonné le déroulement de deux congrès européens, à Bruxelles puis à Lisbonne, en 2000 et 2002⁴.

Le bilan de ces cinq années a été jugé de manière extrêmement négative par la plupart des intervenants. Beaucoup d'entre eux ont insisté sur les méfaits engendrés par les défaillances de la mécanique institutionnelle. S'il a pu évoquer l'importance que revêt l'absence de définition précise donnée à la notion de « politique commune » par les institutions européennes, le professeur de droit Henri Labayle⁵ a essentiellement souligné combien les nombreuses compétences réservées dont dispose encore chaque État membre contrarient l'avènement d'une telle politique. Il a également décrié le caractère néfaste du vote à l'unanimité dans le cadre du nouveau titre IV introduit par le Traité d'Amsterdam: de crainte d'aboutir à un blocage du processus décisionnel au niveau européen, il conduit régulièrement à l'adoption de normes qui constituent le « plus petit dénominateur commun » susceptible d'être trouvé entre ces mêmes États. Partageant ce point de vue, Didier Bigo⁶ a indiqué qu'il était aussi indispensable de comprendre ce phénomène au regard du rôle décisif joué par les acteurs chargés de mettre en forme les décisions politiques. La dimension technique de l'activité de ces « négociateurs » ayant en commun une

même vision du monde et une sociabilité transnationale identique favoriserait une dépolitisation des enjeux à la faveur de l'émergence d'un corpus de textes de compromis minimalistes ignorant les effets sociaux que leur application peut engendrer. La chercheuse Elspeth Guild⁷, quant à elle, a mis l'accent sur les multiples stratégies déployées par les États membres en vue de se soustraire à tout processus d'harmonisation des législations nationales. C'est ainsi que l'introduction dans les directives européennes de nombreuses dérogations ou dispositions juridiquement non contraignantes constitue une pratique extrêmement courante.

Puisque aucune orientation politique précise ne se dessine, c'est le volet répressif qui est davantage privilégié. Un consensus prend surtout forme sur la manière dont il convient de lutter contre l'immigration clandestine. La priorité est accordée à la coopération opérationnelle *via* des dispositifs dont Sylvie Saroléa (avocate belge) et Laurent Guiovannoni (membre de la Cimade) ont dénoncé le caractère inquiétant. Posant régulièrement un problème d'adéquation avec les grands principes qui garantissent les libertés et les droits individuels fondamentaux, leur mise en place ne serait motivée que par le seul souci de contrôler (développement du fichier des empreintes digitales Eurodac destiné à faciliter l'application de la convention de Dublin, introduction d'identifiants biométriques dans les documents d'identité

•••• (2) Cf. notamment les ouvrages *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève?* (sous la dir. de Daphné Bouteillet-Paquet) et *L'émergence d'une politique européenne d'immigration* (sous la dir. de Philippe de Bruycker) parus respectivement en 2002 et 2003 aux éditions Bruylants (Bruxelles).

(3) Sur le site du Réseau, on trouve notamment un « Forum internet de la recherche sur le droit de l'immigration et de l'asile en Europe ».

(4) Le Congrès de Bruxelles était intitulé « Quelle politique d'immigration pour l'Union européenne ? Bilan de Maastricht et perspectives d'Amsterdam », celui de Lisbonne : « L'émergence d'une politique européenne d'asile : Amsterdam, Tampere et l'avenir ».

(5) Université de Pau et des Pays de l'Adour.

(6) Maître de conférences en science politique à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

(7) Chercheuse au *British Institute of International and Comparative Law*, Londres.

et de séjour), d'enfermer (extension des zones de rétention) et d'éloigner (expulsions collectives passant par l'organisation de «charters communs») avec une efficacité sans cesse accrue des individus stigmatisés, considérés comme un «fardeau» ou une «menace». Logique qui, remarque Robert Bret, sénateur communiste des Bouches-du-Rhône, encourage une multitude de trafics (en particulier ceux liés à l'activité des «passeurs») et a provoqué la mort d'environ 4 000 individus aux frontières extérieures de l'Europe depuis une dizaine d'années. L'échec des accords de réadmission⁸ a aussi été abordé par le professeur de droit François Julien-Laferrière⁹. À ses yeux, leur nombre dérisoire s'explique par le caractère peu avantageux qu'ils revêtent pour les pays tiers. Du fait de la totale déconnexion entre la politique extérieure de l'Union et celle qu'elle conduit en matière d'immigration, la question de la gestion des flux migratoires est une fois de plus abordée au travers du seul prisme des «indésirables»; ce qui participe à discréder une Europe fréquemment perçue comme profitant de la faiblesse économique de certains pays pour leur imposer des obligations qui devraient lui incomber.

Comme l'a remarqué Ryszard Cholewinski¹⁰, alors que se renforcent les fondements d'une Europe forteresse, cette dernière ne parvient pas à trouver une position commune et une ligne directrice cohérente dans des domaines où il serait pourtant urgent de prendre des mesures en vue de faciliter les conditions d'intégration des étrangers: régularisation, encouragement de l'immigration légale ou octroi d'un type de visa

particulier pour les travailleurs saisonniers. Dans le même temps, plusieurs directives européennes censées promouvoir une meilleure protection des immigrés et des demandeurs d'asile se révèlent très insuffisantes. Le professeur Constança Dias Urbano de Sousa¹¹ a qualifié d'hypocrite celle relative au regroupement familial (22 septembre 2003) qui, entre autres, définit de façon restrictive la notion de «famille» et conditionne la présence des bénéficiaires sur le territoire d'un État membre à certaines conditions de ressources et de logement. De même, les professeurs Kay Hailbronner¹² et Jean-Yves Carlier¹³ ont porté un regard critique sur la proposition de directive concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié. Selon eux, outre qu'il introduit le concept ambigu «d'État sûr», ce texte est trop complexe et ne confère finalement, par rapport à la convention de Genève sur les réfugiés en date du 28 juillet 1951, qu'un statut minoré aux personnes pouvant jouir de la «protection subsidiaire».

Quelques notes d'optimisme se sont toutefois dégagées de ce panorama peu reluisant, que certains orateurs n'ont pas hésité à dépeindre comme un véritable «champ de ruines». Le volontarisme du discours politique des États membres lors du Conseil européen de Tampere (Finlande) a par exemple été salué comme une impulsion décisive par Thierry Mariani (député UMP du Vaucluse et rapporteur de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale). Non seulement les

•••• (8) Par ces accords, certains pays tiers s'engagent à réadmettre leurs propres ressortissants qui séjournent illégalement dans l'Union européenne.

(9) Université de Paris-Sud.

(10) Directeur du *Centre for European Law and Integration*, Université de Leicester.

(11) Université autonome de Lisbonne.

(12) Directeur du *Centre for International and European Law on Immigration and Asylum*, Université de Constance.

(13) Directeur du Centre des droits de l'Homme de l'Université catholique de Louvain-la-Neuve.

262

principes juridiques alors définis en matière d'immigration et d'asile étaient bien plus ambitieux que ceux fixés par le Traité d'Amsterdam mais ils ont eu le mérite de constituer une sorte de «feuille de route» traçant quelques grandes lignes directrices à suivre. Plusieurs initiatives qui en ont résulté ne sont certes pas apparues à la hauteur des ambitions proclamées en octobre 1999, mais elles ont tout de même fait naître un accord sur des «standards contraignants» pouvant être considérés comme autant d'avancées non négligeables: délivrance d'un titre de séjour temporaire aux victimes de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités compétentes ou encore obligation pour les États membres de répondre dans un délai de neuf mois à toute demande de regroupement familial. En outre, la mise au point de certaines directives a produit un effet de déblocage auprès des États membres, lesquels se sont vus forcés d'aborder des thèmes qu'ils étaient alors peu enclins à prendre en considération. Leur contenu a aussi quelquefois pu constituer une source d'inspiration significative dans le processus ayant conduit quelques États à modifier leur législation nationale (ce qui fut le cas pour la France en matière de droit d'asile). Enfin, les États membres ont été de plus en plus systématiquement rappelés à l'ordre par la Commission, qui a saisi la Cour de Justice des Communautés européennes lorsqu'elle constatait des manquements dans leurs engagements.

Ces raisons ont incité Jean-Louis de Brouwer¹⁴ à faire preuve de confiance en misant sur le futur Conseil européen consacré aux questions «Justice et Affaires intérieures» qui, organisé à Gouda en novembre prochain, représentera peut-être une occasion de conserver la tonalité de Tampere et de la durcir par l'imposition d'un programme prévoyant des échéances politiques plus claires. Chargée des questions européennes au Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Madeline Garlick a aussi fondé beaucoup d'espoir sur la tenue de ce Conseil dont elle a souhaité qu'il comble les nombreux vides juridiques existant en matière d'asile, notamment à propos des procédures de recours. Les retombées positives qu'engendreront dans les domaines de l'asile et de l'immigration les récentes modifications institutionnelles ont encore été mises en évidence par Friso Roscam. Cet administrateur principal à la DGJAI a attiré l'attention sur les bienfaits qui découleraient de l'approbation de la Constitution européenne en conférence intergouvernementale; par exemple, le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres facilitera les prises de décision et une plus grande harmonisation de leur mise en forme textuelle dans une Europe élargie à vingt-cinq membres.

■ Pierre PIAZZA

Chargé de recherche à l'INHES

•••• (14) Responsable de l'unité «Asile et Immigration» à la DGJAI, Commission européenne.

Les cultures à usage illicite dans la région andine : Implications politiques, mouvements sociaux et développement alternatif

Colloque international organisé par le Groupe Actualités Colombie (GAC)
à l'UNESCO les 27 et 28 mai 2004

A un an de l'échéance du « Plan Colombie¹ », il était opportun de revenir sur les problématiques liées à la production des matières premières² servant à la fabrication des drogues à usage illicite et à la guerre antidrogue en Amérique andine. C'est le Groupe actualités Colombie (GAC)³ qui est à l'initiative de ce colloque, organisé avec le soutien d'institutions telles que l'EHESS, la Maison des Sciences de l'Homme et le ministère des Affaires étrangères français. De grands spécialistes américains, latino-américains et européens issus de la recherche, de la politique, des ONG et de la police ont ainsi débattu, deux jours durant, dans les locaux parisiens de l'UNESCO.

La présentation du colloque sur le site Internet du GAC⁴ annonçait sans détour qu'il s'agissait de « faire connaître les problèmes liés à la production de drogues et les effets nuisibles de la guerre antidrogue » afin de promouvoir de nouvelles approches censées « dépasser le cadre actuel de la “guerre contre les drogues et le terrorisme” ». D'où,

peut-être, l'absence surprenante d'orateurs représentant l'ONU et les États-Unis, acteurs structurants en matière de drogues, maintes fois mentionnés lors du colloque, mais, justement, principaux promoteurs de l'approche répressive dite de « guerre à la drogue ». Autres absences remarquées : les thématiques des droits de l'Homme et de la corruption qui, bien qu'évoquées lors des débats, n'ont fait l'objet d'aucune intervention spécifique malgré les graves questions que posent en la matière le trafic et sa répression, surtout dans les pays andins.

Intitulée « Implications politiques de la “guerre contre les drogues” », la première table ronde entendait analyser les jeux de divers acteurs (États andins, guérillas et paramilitaires) intervenant pour, par et contre les cultures illicites à la lumière de leurs relations avec les États-Unis, puissance hégémonique, dans le contexte des conflits de l'après-guerre froide. Cette thématique a été traitée par trois exposés et presque exclusivement à l'aune emblématique de la Colombie, théâtre d'un conflit violent et

•••• (1) Plan multilatéral de paix en faveur de la Colombie, lancé en 2000 avec la participation des États-Unis et de l'Union européenne et doté initialement de 7,5 milliards de dollars. La lutte contre les drogues, en particulier les cultures à usage illicite, est l'une de ses priorités.

(2) C'est presque exclusivement de la coca, matière première de la cocaïne, dont il a été question au colloque, même si le cannabis (marijuana) et le pavot à opium (héroïne) sont aussi cultivés à une échelle non négligeable dans les pays andins.

(3) Une association de doctorants pour la plupart colombiens, mais étudiants en France.

(4) <http://www.gac.msh-paris.fr/fr/coloquio2004copie/presentacioncol.html>

premier producteur mondial de coca et de cocaïne. Dans son intervention sur «la politique étrangère des États-Unis face aux cultures à usage illicite», Kimberly Stanton⁵ a implicitement rendu compte de l'état du débat américain en matière de cultures illicites. L'enjeu de ce débat est l'octroi de fonds publics par le Congrès fédéral à des programmes dont l'efficacité est évaluée annuellement par rapport à des objectifs préétablis, en l'occurrence: une réduction des surfaces consacrées aux «plantes à drogues» dans les Andes qui est censée entraîner une diminution des quantités de drogues disponibles aux États-Unis et par conséquent une baisse de la consommation. Pour les opposants à l'approche répressive, il est donc crucial de démontrer l'inefficacité des programmes actuels dont la plupart sont destinés à former et équiper les forces armées (et, accessoirement, policières) colombiennes⁶ ainsi qu'à subventionner les programmes très controversés d'épandage aérien d'herbicide sur les plantations illicites. K. Stanton a ainsi rappelé que la «légère réduction» des surfaces de coca obtenue en 2003 en Colombie a été partiellement compensée par l'augmentation constatée au Pérou et que, de toute façon, la réduction des surfaces de coca n'influe aucunement sur les prix de la cocaïne aux États-Unis. C'est donc en vain que Washington a consacré 754,8 millions de dollars d'aide militaire à la Colombie en 2003. Ce constat a été confirmé par Francisco Thoumi⁷. S'exprimant sur «l'évolution des politiques antidrogue des gouvernements andins», il a rappelé que ces derniers, incapables d'élaborer leur propres stratégies vis-à-vis des drogues, sont

contraints d'adopter le modèle américain «simpliste» et «moraliste» qui mêle sans succès depuis vingt ans «la carotte et le bâton», c'est-à-dire répression militaro-policière et développement alternatif. F. Thoumi aura été le seul orateur du colloque à évoquer, sans autre précision, ce qui est pourtant une évidence et l'un des grands problèmes posés par les stratégies antidrogue: elles servent couramment de prétexte à la poursuite d'autres objectifs. L'instrumentalisation des politiques de lutte s'accompagne de celle du trafic à des fins politiques. Ainsi, dans son exposé sur «groupes armés et trafic de drogues», Alain Labrousse⁸ a rappelé que les groupes paramilitaires sont des «auxiliaires» de l'armée régulière et qu'ils se financent «depuis toujours» par le trafic de drogues⁹, au même titre, mais depuis moins longtemps, que la guérilla marxiste des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC).

C'est d'économie et d'anthropologie dont il a été question dans la deuxième table ronde sur «Politiques agricoles et mouvements sociaux», sans doute la plus stimulante du colloque. On est revenu sur l'histoire agraire et sur certaines données anthropologiques pour cerner l'identité et la situation des producteurs andins et mieux comprendre leurs revendications. Celles-ci ont été exprimées par Dionicio Nuñez Tancara lors de l'exposé : «La population et les politiques de lutte contre la drogue : le mouvement *cocalero* en Bolivie.» Le député aymara du Mouvement vers le socialisme (MAS)¹⁰ a présenté le discours habituel des défenseurs de la coca, denrée d'usage licite en Bolivie (pays le plus pauvre du continent

•••• (5) Docteur en science politique, sous-directrice de l'ONG américaine *Washington Office on Latin America* (WOLA).

(6) La Colombie est actuellement le troisième récipiendaire mondial d'aide américaine, après Israël et l'Égypte.

(7) Économiste américano-colombien, professeur à la *Florida International University*.

(8) Ancien directeur de l'*Observatoire géopolitique des drogues* (OGD).

(9) Ce sont d'ailleurs des trafiquants du «Cartel de Medellín» qui ont créé le premier groupe paramilitaire en 1981.

(10) D. Nuñez est, en outre, second vice-président du parlement et dirigeant de COFECAY l'un des plus grands syndicats de cultivateurs de coca du pays.

américain et dont la majorité de la population est indienne). Un argumentaire articulé sur deux axes. D'abord, la *culture*: consommée depuis des milliers d'années, la coca est la «feuille sacrée» des indiens andins et l'un des éléments centraux de leur identité; elle ne saurait donc être confondue avec la cocaïne, drogue occidentale. Ensuite, l'*économie*: la coca est «le seul produit agricole assez rentable pour permettre la survie de milliers de familles» démunies. Et, afin d'empêcher son détournement vers l'industrie de la cocaïne, il faut aider les producteurs à développer des produits dérivés licites destinés à un marché potentiel de plusieurs millions de consommateurs partout dans les Andes¹¹. Cet argumentaire «identitaro-économique» vieux de vingt ans au moins, combiné aux programmes d'éradication forcée mis en œuvre par les gouvernements boliviens et américains successifs et à leurs politiques néolibérales, a permis à la vaste coalition de gauche qu'est le MAS de devenir la seconde force politique du pays en 2002, et de viser désormais la présidence. Si en Bolivie (et au Pérou) la culture doit indéniablement rentrer en compte dans l'analyse du problème de la coca, la situation diffère en Colombie où la production est en quasi-totalité destinée à la fabrication de cocaïne. Dario Fajardo¹² a ainsi exploré le problème du territoire à l'aune de l'économie, montrant que le *boom* de la coca et des autres «plantes à drogue» depuis trente ans en Colombie s'explique avant tout par l'absence de réforme agraire. L'opposition à toute réforme des grands propriétaires terriens (qui concentrent entre leurs mains l'immense majorité des terres utiles) a entraîné

«l'expulsion» des paysans sans terre vers les territoires «vierges»¹³ de l'Amazonie, notamment à la faveur de politiques dites de «colonisation de la frontière agricole». Les infrastructures, en particulier de communication, promises par les gouvernements ne s'étant jamais matérialisées, les seules cultures rentables sur ces terres lointaines, dont l'État est totalement absent, sont illégales. Mais ces territoires abandonnés par l'État et captés par l'illégalisme ont produit chez leurs habitants une identité particulière. María Clemencia Ramírez¹⁴ l'a brillamment analysée lors d'une intervention consacrée aux cultivateurs de coca et de pavot du département du Putumayo, aujourd'hui plus grande zone de production cocaïfère de Colombie, soumise à épandages aériens et théâtre de violences armées. Fruit de plusieurs années d'enquête sur un terrain très ardu, valorisée dans une thèse de doctorat soutenue à Harvard, l'exposé de l'anthropologue colombienne a constitué l'un des moments forts du colloque. Selon elle, l'absence totale de l'État au Putumayo est à la fois cause et conséquence de la représentation que la société colombienne s'est construite de cet espace: sauvage, étranger à la société, sans intérêt pour les élites traditionnelles et peuplé de «marginaux déracinés». Cette absence a permis au trafic d'y prédominer depuis une trentaine d'années, facilitant d'autant plus l'attribution d'une «identité criminelle» à ces régions que leur population ne peut revendiquer d'attachement culturel à la coca. D'où la possibilité, exclue en Bolivie et au Pérou, d'y mener des campagnes d'épandage d'un herbicide nocif sur les plantations de coca. En résistance, et malgré le conflit armé qui

•••• (11) Sans doute pour illustrer ce potentiel, sur lequel Francisco Thoumi a exprimé des doutes, du thé de coca a été servi pendant les pauses du colloque.

(12) Anthropologue et historien colombien, actuellement coordonnateur à la FAO-Bogotá.

(13) En fait, des groupes indiens habitaient ces territoires.

(14) Anthropologue, chercheuse à l'*Instituto Colombiano de Antropología e Historia* (ICANH).

sévit sur leur territoire, les *cocaleros* stigmatisés du Putumayo se sont organisés et revendiquent le statut de citoyens colombiens à part entière afin d'améliorer leur sort économique et social par l'obtention de droits.

Des droits notamment nés par les aspersions routinières d'herbicide, comme l'a démontré l'intervention la plus marquante de la troisième table ronde traitant des « conséquences sociales de la lutte anti-drogue ». Adolfo Maldonado¹⁵ a ainsi révélé le contrecoup sanitaire des épandages à la lumière d'une enquête épidémiologique effectuée à la frontière colombiano-équatorienne.¹⁶ « L'Équateur est triste devant l'horreur causée par l'épandage aérien en Colombie », c'est ainsi que le médecin espagnol a débuté un exposé chargé d'émotion où il a dénoncé le gouvernement colombien. Accusant Bogotá « d'absolue désinformation sur les effets du glyphosate¹⁷ », A. Maldonado a souligné que les épandages provoquent la mort des animaux de ferme et de la végétation, tout en polluant nappes phréatiques et cours d'eau. De plus, l'incidence des fièvres, diarrhées, céphalées, toux et dermatites augmente fortement après les épandages, tout comme les interruptions involontaires de grossesse. Enfin, des dommages génétiques attribuables aux aspersions ont été constatés chez 100 % des personnes étudiées vivant dans les zones concernées. C'est à ce prix qu'a été obtenue la réduction des surfaces plantées en coca et en pavot constatée en 2003 en Colombie et mise en avant par

Juan Carlos Buitrago¹⁸, le policier chargé de défendre au colloque la politique de l'exécutif colombien.

Un prix élevé, on en conviendra, mais *quid* des autres moyens de lutte ? C'était l'objet de la dernière table ronde. Consacrée aux « possibilités et limites du développement alternatif », principale option « douce » opposable à l'approche « dure » privilégiée à Washington et dans les capitales andines, elle a surtout mis en lumière l'indéniable crise du modèle de développement alternatif (DA) en vigueur jusqu'ici. Crise qui légitime d'autant plus l'approche répressive comme étant la seule efficace. L'enjeu pour les intervenants était donc de critiquer le DA de manière constructive, de sorte qu'il demeure une option viable pour son principal promoteur actuel : l'Union européenne, seul acteur réputé capable de faire pièce à la politique « guerrière » américaine sur la scène internationale. En effet, d'après Ricardo Vargas¹⁹, à l'inverse des États-Unis, la drogue ne serait pas considérée en Europe comme une menace sécuritaire, mais avant tout comme un problème sanitaire et social. Quoi qu'il en soit, il n'est pas sûr que les intervenants soient parvenus à sauver le DA. Ainsi, Hugo Cabieses²⁰ a bien diagnostiqué les carences, voire les aberrations, qui handicapent les programmes de DA : « Il faudrait qu'ils s'assurent de la participation volontaire des cultivateurs » et que ces derniers soient consultés dans leur élaboration, a-t-il par exemple souhaité. Les difficultés de ce type devraient pouvoir

•••• (15) Médecin espagnol basé en Équateur, spécialiste des maladies tropicales, chercheur à l'ONG Acción Andina.

(16) Cette étude a été commanditée par la justice équatorienne.

(17) Le glyphosate est l'ingrédient actif de l'herbicide épandu sur les cultures illicites en Colombie. Il est commercialisé en solution diluée, notamment sous la marque Roundup, par la firme Monsanto. La solution utilisée en Colombie est bien plus concentrée en glyphosate que le Roundup et contient d'autres produits (POEA et Cosmoflux 411F) destinés à en démultiplier les effets.

(18) Mayor de la Police nationale de Colombie, détaché auprès d'Europol depuis février 2004 (premier policier latino-américain dans ce cas).

(19) Sociologue colombien, chercheur au *Transnational Institute* d'Amsterdam.

(20) Economiste péruvien, spécialiste des cultures illicites et du développement alternatif.

être corrigées. Mais, en rappelant qu'il est «contradictoire avec les politiques néolibérales», l'économiste a pointé l'écueil majeur auquel se heurte le concept même de développement alternatif. Un écueil qui, lui, semble pour l'instant infranchissable.

Au final, ce colloque a constitué un reflet fidèle de l'état actuel du débat international sur les cultures illicites en Amérique... et de ses limites. Les meilleurs spécialistes s'y sont accordés sur les méfaits et l'inefficacité des politiques répressives et sur

l'inadéquation du développement alternatif au contexte économique mondial. Mais il n'a émergé de ce sombre constat aucune approche susceptible de gérer adéquatement le «problème de la drogue». Toute avancée en ce domaine ne pourra sans doute faire l'économie d'une réflexion préalable sur les représentations des psychotropes dans le monde d'aujourd'hui.

■ Laurent LANIEL

Chargé de recherche à l'INHES

« Les Sciences camérales. Activités pratiques et histoire des dispositifs publics »

Colloque international organisé par
le CURAPP/Université de Picardie Jules Verne les 24 et 25 juin 2004

sous la direction de
Pascale Laborier, Frédéric Audren, Paolo Napoli et Jakob Vogel

Le colloque qui s'est déroulé les 24 et 25 juin derniers à Amiens sous le titre «Les Sciences camérales : activités pratiques et histoire des dispositifs publics» clôturait symboliquement un travail de trois ans, dont les différents volets (veille en matière de recherche scientifique française et européenne, constitution d'une bibliographie élémentaire franco-allemande¹, animation d'un séminaire pluri-annuel) se sont mis en place à partir de septembre

2001 dans le cadre d'une «ACI Jeunes chercheurs». Pas moins de trente intervenants se sont ainsi relayés en deux jours pour apporter une contribution personnelle à cette restitution publique, sans parler de certains absents dont les communications, produites dans le cadre du séminaire, étaient néanmoins évoquées par les discutants des différentes tables rondes proposées². Devant l'ampleur de la mobilisation suscitée, il est bien entendu totalement impossible de

•••• (1) Cette bibliographie, réalisée par Frédéric Audren (Université de Bourgogne et CURAPP) et Paolo Napoli (Université de Rome, CURAPP, puis EHESS), est accessible en ligne sur le site du CURAPP : http://www.u-picardie.fr/lab0/curapp/ACIscienceCamerales/Biblio_SCamerales_15janv04.pdf

(2) Des actes, dont la publication est envisagée à moyen terme, viendront heureusement couronner l'ensemble du dispositif.

rendre justice à chacun, et on voudra bien excuser cet humble compte rendu de ne présenter que laconiquement la problématique générale et les principaux sujets abordés lors de cette rencontre³.

Constituant l'une des deux branches d'un axe de recherche consacré par la Faculté de droit et de science politique de l'université d'Amiens à la «socio-histoire des savoirs administratifs et des disciplines scientifiques», l'étude des «sciences camérales» s'était organisée autour de l'objectif suivant: «*L'analyse comparative des modalités d'exercice pratique de l'administration des États absolutistes européens (France, États allemands et italiens), aussi bien au travers d'archives que des premiers manuels de "bon gouvernement", permet de nous interroger en retour sur la façon et la manière dont sont posés et pensés des enjeux très contemporains comme, par exemple, ceux des réformes de l'État.*»

Autrement dit, il s'agissait, loin de toute approche nominaliste qui se serait employée à définir ce qu'avait été très précisément le caméralisme allemand des XVII^e et XVIII^e siècles, de développer une réflexion centrée sur les relations entre savoir scientifique et pratique administrative, et *vice versa*, autour de ce qui est «*traditionnellement vu comme la première tentative en Europe moderne de systématiser l'étude du management public en une science administrative*».

Qu'en est-il de la dimension scientifique de l'exercice du pouvoir bureaucratique? Quelles sont les modalités pratiques d'institutionnalisation de savoir-faire administratifs en disciplines académiques? Les animateurs de cette ACI internationale et pluridisciplinaire

avaient choisi de découper en trois questionnements spécifiques cet objet qui doit son apparition en France à l'intérêt que lui a témoigné Michel Foucault à la fin des années 1970 à travers sa théorie de la gouvernementalité, ou encore de la rationalité instrumentale de l'action publique: «circulation des concepts et des pratiques», «dispositifs et instruments publics» et «experts et expertise». Si la seconde thématique constituait, on l'aura compris, pour ainsi dire le cœur historique du programme, ce sont les deux autres qui se sont révélées les plus fructueuses, démontrant au demeurant le bien-fondé de la démarche à double détentrice adoptée par les concepteurs de l'ACI.

Dispositifs et instruments publics

Sous une première forme, cette table ronde a proposé une opération transhistorique de définition des dispositifs existants en matière de police, particulièrement délicate puisque, comme l'ont souligné les discutants Fabien Jobard⁴ et Dominique Linhardt⁵, elle impose de se préserver de lectures anachroniques concernant une notion qui, du XVIII^e siècle à nos jours, a vu son champ d'application considérablement érodé sous l'influence de processus de différenciation fonctionnelle d'origines diverses. À travers une analyse de mille six cent cinquante «publications de police» adoptées entre 1700 et 1792 par la République de Genève, s'agissant des compétences créées dans un domaine couvrant alors «santé, prospérité et tranquillité» et de leur attribution institutionnelle, Marco Cicchini⁶ a ainsi montré

••• (3) À noter par ailleurs que le programme complet ainsi que la plupart des communications sont disponibles en ligne sur le site de l'université: http://www.u-picardie.fr/lab0/curapp/Colloques/ProgColl_SciencesCamOK.htm

(4) CNRS – CESDIP.

(5) Centre de sociologie de l'innovation.

(6) Université de Genève.

l'absence de processus de spécialisation thématique des mandats, mais la précision progressive du sens de certains mots, notamment de ceux de « police » et de « bon ordre », que l'on voit devenir la propriété bientôt exclusive des questions de sûreté publique. Vincent Denis⁷ est revenu pour sa part sur la constitution en France sous la Régence de registres d'enregistrement des personnes destinés à permettre de contrôler les mouvements de populations gyrovagues, dans la perspective d'une bonne gestion de questions militaires, sociales ou sanitaires devenues saillantes. Il s'est attardé sur le rôle de certaines permanences administratives, notamment celle d'un noyau dur de « robins » réformateurs, dans le développement et la diffusion de ces dispositifs d'identification rationnelle. Vincent Milliot⁸ enfin, présentant les premiers éléments d'analyse issus d'une enquête collective en cours concernant une série de mémoires policiers écrits au XVIII^e siècle, a souligné, au-delà de l'hétérogénéité des auteurs, la lecture qui pouvait en être faite en termes de professionnalisation du travail de police. En effet, qu'il s'agisse d'écrits ordinaires accompagnant la formalisation en cours de certaines pratiques, d'écrits corporatistes émaillant les conflits d'attribution entre corps, d'écrits récapitulatifs d'une organisation locale ou d'utopies policières, chacune des quatre catégories autour desquelles s'organise ce corpus contribue à consolider un champ par la mise en valeur de savoir-faire et de visions spécifiques. Il n'est pas anodin, de plus, que cette pratique se développe tout particulièrement après 1750, à un « moment libéral » où d'aucuns entendent promouvoir

un État maigre, et, partant, la réduction des fonctions de police à une portion congrue répressive.

Dans un deuxième temps, sous la houlette discutante de Françoise Dreyfus⁹, il fut question des matrices théoriques de la « science managériale ». Pascale Laborier¹⁰ a présenté un texte préparé avec Pierre Lascoumes¹¹ concernant l'analyse développée par Michel Foucault autour des sciences camérales ; ce moment, situé entre le XVII^e et le XIX^e siècle, d'innovation dans la rationalité politique qui consiste à repenser les rapports de pouvoir, à préférer « disposer les choses plutôt que d'imposer les lois ». Néanmoins, il convient de bien garder à l'esprit que la substitution qui s'opère alors d'une administration rationnelle et technique en lieu et place d'un pouvoir pastoral, se produit à l'intérieur d'un souci commun relatif à la création d'une discipline sociale. La modification essentielle concerne en réalité la place accordée à une population, dont on promeut le bonheur par la mise en place de dispositifs efficaces. C'est d'ailleurs également sur ce point qu'a insisté Olivier Ihl¹² en traitant des théories et des pratiques de management honorifique « entre art de gouvernement et revendication scientifique », cette « police de la vertu », qui entend aux XVII^e et XIX^e siècles gouverner par l'émulation et l'incitation et fonder une science de l'obéissance sur le désir d'être estimé. Après avoir rapidement montré les contours sociaux de cette véritable ingénierie de gouvernement « scientifiquement » construite autour du couple objectifs (performance)/prime (récompense), il a passé en revue ses

•••• (7) Université de Nice.

(8) Université de Caen.

(9) Université Paris-I, auteur en 2000 de *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e - XX^e siècles)*, Paris, La Découverte.

(10) Université de Picardie - CURAPP.

(11) CNRS - CEVIPOF.

(12) Université de Grenoble II - CERAT.

différents terrains de mise en œuvre, sectoriels (militaires et sportifs en particulier) mais également coloniaux, s'agissant de modalités exportées par une diversité de voyageurs «porteurs de science», à l'instar des expérimentations conduites par les jésuites en Inde.

Enfin, dans un troisième temps, la table ronde a procédé à un zoom sur ces «pratiques de mise en écriture qui sont les instruments de transformation des pratiques administratives et à plus long terme de l'État» pour reprendre les termes du discutant Didier Renard¹³. Cornel Zwierlein¹⁴ a proposé ici de décentrer la chronologie en plaçant le regard sur le XVI^e siècle de la Renaissance afin d'étudier le lien entre machiavélisme et caméralisme. À partir d'études de cas italiennes, il a proposé une explicitation causale de type cognitive dans laquelle le premier aurait permis, par le développement de pratiques de communication étatique nouvelles (les «aviso», écrits publiquement diffusés rompant avec une tradition d'avis «adressés»), l'émergence des cadres de pensée (une réflexivité méthodique) dans lesquels s'est épanoui le second. Florian Charvolin¹⁵ pour sa part a montré l'usage instrumental fait à quatre siècles d'écart en France de l'écrit dans le cadre de la création d'une agence ministérielle, en l'occurrence le ministère de l'environnement au début des années 1970. Preuves à l'appui, il a montré les effets performatifs de brouillons d'organigramme, dont la production scande le processus de négociation des allégeances bureaucratiques que recouvre la constitution du ministère.

••• (13) Université de Lyon-II, auteur en 2000 avec Jacques Caillot et Denys de Béchillon de *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, LGDJ.

(14) Université de Munich.

(15) CNRS - CRESAL.

(16) École des hautes études en sciences sociales (EHESS), auteur en 2003 de *L'intelligence démographique. Sciences et politiques des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob.

(17) Université de Bielefeld.

(18) Université de Lille-III.

Circulation des concepts et des pratiques

Consacrée à la circulation des concepts et des pratiques, une autre table ronde proposait, dans une première configuration, trois communications dédiées aux programmes administratifs conçus par les autorités de l'Ancien Régime, que Paul-André Rosental¹⁶ dans le rôle du discutant a placés sous le signe de la transaction difficile avec les administrés et autres pouvoirs locaux. Lars Behrisch¹⁷, traitant de la genèse de la statistique, s'est ainsi concentré sur le développement au cours de la deuxième partie du XVIII^e siècle dans le comté allemand de Lippe d'une velléité d'administration rationnelle fondée sur l'analyse empirique des situations locales. Passant par le développement de grandes enquêtes quantitatives sur les conditions socio-économiques des sujets et l'agrégation des résultats obtenus en données générées, elle redéfinit progressivement la relation avec une population sur qui repose en définitive la transmission de l'information nécessaire. Cathérine Denys¹⁸ s'est penchée, elle, sur la correspondance de la municipalité de Lille entre 1750 et 1780 avec ses consœurs, notamment celles du nord de la France. Elle a pu ainsi montrer l'existence d'une solidarité des villes en matière d'ingénierie administrative recouvrant des domaines tels que les questions de police (qu'il s'agisse de celle des marchés, des voiries diverses ou encore des métiers), des savoir-faire techniques (comme la

numérotation des immeubles) ou encore l'application de décisions royales, prenant appui sur la collecte de textes juridiques et de documents experts (type, plans, échantillons). Se situant plus en amont, Andrea Iseli¹⁹ a montré comment, en parallèle d'une production doctrinaire en matière de «bonne police» que les théoriciens du pouvoir royal lui réservaient volontiers, s'était consolidée en pratique au XVI^e siècle une compétence des villes dans ce domaine, par l'effet conjoint de leur volonté propre et des pratiques royales.

Dans une seconde configuration et sous la vigilance épistémologique de Petra Overath²⁰ dans le rôle de la discutante, la table ronde s'est ensuite intéressée à l'hypothèse de la structuration circulaire de savoir-faire bureaucratiques au début du XX^e siècle. Renaud Payre²¹ en analysant les articles parus entre 1928 (date de sa création) et 1955 dans la *Revue internationale des sciences administratives*, s'est focalisé sur les acteurs et les échanges sous-jacents à cet «entre-monde», espace de circulation transnationale de questionnements et de savoir-faire, pour proposer une cartographie des dissymétries repérables, tout en soulignant les évolutions diachroniques, notamment en fin de période l'inversion du sens de la relation transatlantique. Yves Cohen²², de son côté, s'est concentré sur la circulation des travaux d'Henri Fayol qui, jeune ingénieur du milieu industriel devenu cadre dirigeant, s'était consacré au début du XX^e siècle à l'établissement d'une science

réflexive de l'administration, construite, à partir d'une expérience concrète bien rendue par l'analyse du fond d'archives qui porte son nom, sur une analyse en termes de fonctions, d'organigramme et de commandement. Devenu une référence, le fayolisme n'a pas pour autant réussi son implantation en URSS, hormis sous forme de terminologie ou d'outillage, et ce malgré un intérêt commun pour le management scientifique.

Experts et expertise

271

Enfin une troisième table ronde était proposée autour de la question des experts et de l'expertise. Sous une première forme et la houlette discutante de Martine Kaluszynski, elle a inserit l'expertise comme n'étant «ni une compétence objective, ni un attribut institutionnel ou procédural, mais une ressource mobilisable et mobilisée dans le travail politique²³». Philippe Bongrand²⁴, à l'occasion d'une communication intitulée : «*La genèse de la politique des zones d'éducation prioritaires comme processus de circulation de connaissances : pratiques professionnelles, pratiques militantes et situations d'expertise*», a proposé une grille de lecture de l'implantation des paradigmes en termes de trajectoires individuelles, autrement dit d'importations de type biographique, à partir de l'étude du cas emblématique d'un instituteur, véritable nomade social. Gildas Tanguy²⁵, de son côté, a présenté une contribution centrée

•••• (19) Université de Berne.

(20) Centre Marc Bloch, Berlin ; elle travaille actuellement à une recherche intitulée «L'État et la politique démographique. Une comparaison de la théorie économique et de la science de l'État en France et en Allemagne (1800-1914)».

(21) Université de Lyon-II.

(22) École des hautes études en sciences sociales.

(23) CNRS – CERAT. Auteur en 2003 avec Olivier Ihl et Gilles Pollet de *Les sciences du gouvernement*, Paris, Economica.

(24) Université de Picardie – CURAPP.

(25) Université Paris-I - CRPS.

sur le développement d'un savoir-faire spécifique par les préfets face aux grèves déclenchées dans leur département au tournant du XIX^e siècle (1880-1914). Fondée sur un travail d'archives inédit relatif notamment aux rapports rédigés à l'intention du pouvoir central, cette étude historique montre comment, à l'occasion des évolutions législatives connues dans les années 1880 corrélativement à la modification du regard politique porté sur la grève, les préfets se saisissent d'un rôle «d'expert médiateur» dans lequel on peut voir l'un des vecteurs de l'institutionnalisation d'un corps qui y situe l'opportunité d'une contribution décisive à la constitution d'une science de gouvernement. Enfin, François Buton²⁶, à propos d'un programme de recherche collectif en cours²⁷ concernant les agences spécialisées en matière de veille sanitaire (en particulier l'INVS, Institut de veille sanitaire), a proposé une remise en cause de la notion d'expertise scientifique pour qualifier la contribution pratique de celles-ci à l'action publique. Il propose en revanche de lui préférer, à l'instar de P.A. Rosental, celle d'intelligence, en ce que l'information produite par cette «épidémiologie d'intervention» nichée au sein de l'État et concomitante à l'action publique elle-même, n'est ni purement scientifique, ni purement politique, mais hybride par nature.

Dans une seconde configuration, la table ronde a alors souligné la dimension de légitimation qui sous-tend le développement expert d'un savoir spécialisé en tant que

savoir de gouvernement, que celui-ci porte sur le social ou, à titre réflexif, sur le gouvernement soi même, selon la pertinente distinction proposée par Philippe Bezes²⁸ en tant que discutant. Jakob Vogel²⁹ a ainsi présenté une communication concernant la genèse et les frontières d'une expertise scientifique et administrative, celle de corps des «Mines», envisagés au long des XVIII^e et XIX^e siècles, et ce dans une perspective comparée entre les pays germaniques et la France. Au-delà des spécificités culturelles, il a pu montrer l'historicité des figures de l'expert à l'intérieur de la même corporation, objectivée par l'évolution des secteurs et des registres de légitimation investis à travers le temps en fonction d'enjeux eux-mêmes en renouvellement permanent. De manière très complémentaire, Alice Ingold³⁰ s'est penchée sur une «situation d'expertise» qui concerne à la fin du XIX^e siècle les ressources en eau de la péninsule italienne. Ce mouvement de catégorisation (et de cartographie) qui accompagne l'unification politique et s'inscrit dans le cadre de préoccupations de gestion du territoire est l'occasion, outre d'intéressantes logiques d'appropriation par le bas, d'une compétition entre une diversité d'acteurs, qui tournent cependant à l'avantage des ingénieurs et d'une corrélative désocialisation du territoire sur laquelle ceux-ci appuient la légitimation de leur intervention. Enfin, dans une approche au contraire très désincarnée, Isabelle Bruno³¹ a captivé son auditoire en déconstruisant la technique

•••• (26) CNRS – CURAPP.

(27) Programme dénommé «D'une statistique descriptive à l'épidémiologie «sanitaire». La construction des risques sanitaires», animé par François Buton, avec Frédéric Pierru, Nadine Machikou, Jean-Jacques Benet et Claude Thiaudiére et qui constitue la deuxième branche de l'axe «Socio-histoire des savoirs administratifs et des disciplines scientifiques» de l'université d'Amiens.

(28) CNRS – CERSA. Auteur en 2002, de *Gouverner l'administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, Doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris.

(29) Université Technique de Berlin.

(30) École des hautes études en sciences sociales.

(31) CERI.

normative du *benchmarking* (comprendre «étalonnage des performances» ou encore «évaluation comparative») au principe de l'organisation d'une co-opérative (comprendre «collaboration compétitive») développée comme mode de gouvernance au sein de l'Union européenne depuis une petite dizaine d'années. Une opération qui participe cependant bien plus sûrement d'un mouvement de disciplinarisation au sens foucaudien, rendue sans doute d'autant plus nécessaire qu'elle a à voir avec l'institution volontariste d'un nouveau centre politique.

Avec ces deux perspectives complémentaires d'implémentation difficile et de légitimation nécessaire, les animateurs de l'ACI pouvaient juger leur pari réussi. Demeure certes l'injonction contradictoire d'un projet

consistant à «faire des sciences camérales dans un pays où elles n'existent pas», telle que relevée fort à propos par Marc Olivier Baruch³², dans son entreprise monacale de synthèse des débats. Ce paradoxe a imprimé sa marque sur un colloque, dont les travaux ont été tiraillés entre volonté de contextualisation des historiens et appétence modélisatrice des spécialistes en science politique. Mais sans doute est-ce là-même la preuve de la pertinence d'un projet capable de retenir l'attention passionnée d'une assemblée diversifiée, les juristes, absents, ayant même fait des offres de services ultérieurs par l'entremise de Bernardo Sordi³³. Un projet fédérateur résolument central dans la recherche scientifique contemporaine en matière de sciences dites molles.

■ Anne WUILLEUMIER

Chargée de recherche à l'INHES

•••• (32) École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

(33) Université de Florence.

NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

Paolo NAPOLI
*Naissance de la police moderne,
 pouvoir, normes, société*
 2003, Paris, La Découverte, 311 p.

Que peut apporter un historien «juridico-politique» à la connaissance de l'institution policière en ce début de XXI^e siècle? Y a-t-il quelque chose de neuf à dire au-delà des disciplines académiques telles que philosophie, droit, sociologie ou science politique qui reviennent chacune invariablement sur la question?

Tout le pari de l'auteur tient dans une réponse finale sur la «mesure de police» objectant à Marx qui prétendait que «la police n'a(vait) pas de mesure de soi», ceci: «*Dans cette zone que ne qualifient ni l'énoncé positif de la loi, ni le fait négatif de l'exception, la mesure de police (...) est (de parvenir à) créer un droit qui lui appartient entièrement en tant que fruit d'une synthèse conjoncturelle entre une situation donnée et sa modification possible*» (p.299). Et c'est précisément dans cette traque des justifications historiques obstinées de l'écart du droit et du fait, que le projet de l'auteur reste d'actualité, puisque la pensée de la réduction de cette tension justifierait en quelque sorte «l'invariant» de la pensée sur la police (même si ce terme n'est pas prononcé).

L'ouvrage de ce disciple de Tocqueville et de Foucault vise une entreprise conceptuelle (une sémantique historique) que la rationalité juridique ne parvient jamais à saisir parce qu'en matière de police, la technique demeure indépendante de la volonté des hommes et des résultats effectifs: elle est toujours située entre l'universalité d'un projet révélé par l'intention du législateur, l'efficacité matérielle des lois et l'imagination populaire dans la représentation de ces processus. Pas d'autres moyens apparemment que d'observer scrupuleusement comment le concept de police prit sens au cours de l'histoire, dans sa mise en tension avec les incessantes pratiques de rationalisations gouvernementales par-delà les régimes, ce qui fait toute la différence avec les histoires dogmatiques du droit si fréquentes parmi les historiens de la police.

Quelles significations le «terme-concept» de police a-t-il pris au sein des pratiques normatives d'approfondissement du gouvernement des hommes et des choses, de l'Ancien Régime à la Révolution, avant d'être associé définitivement au terme d'«administration»? Il fallait que cet «art de faire» fût appréhendé d'une façon fonctionnelle et stratégique pour évaluer dans leur totalité ses effets historiques répressifs et préventifs au sein de critères relatifs qui se hiérarchisent en permanence. Après avoir

rappelé que la définition de la sphère de la police sous l'âge classique n'était pas séparée de ce qui était désigné comme politique (une affaire examinée à la lumière des ordonnances royales), l'auteur concentre son regard sur le moment de l'entrée en phase critique de cette rationalité au XVIII^e siècle, à travers trois «domaines de police»: police économique, police du travail et police de la pensée.

Il montre d'abord comment les discours économiques du physicisme (Quesnay) ou du physiocratie (Turgot) s'en prennent à l'ingérence artificielle que les dispositifs de police faisaient peser sur l'échange des richesses (police des grains), et quelles furent les stratégies des réponses apportées, autoritaires et libérales, notamment par Necker assumant le compromis nécessaire dans la lutte entre un Conseil d'État proche du laisser-faire (donc des intérêts de la bourgeoisie naissante) et une Cour du Parlement de Paris (proche de ceux de l'aristocratie), désireuse d'un encadrement policier pour prévenir déséquilibres et troubles frumentaires liés à la disette.

Il montre ensuite les raisons de l'échec de la suppression des jurandes en 1776, dans une première tentative du pouvoir royal de casser le pouvoir des corporations de métiers au profit d'une «police du travail» garantissant la liberté de contracter. Une affaire qui ne sera réglée qu'à la Révolution avec le décret d'Alarde et la loi Le Chapelier¹.

Il montre enfin les réponses de la «censure» face à «l'opinion», à travers les justificatifs de précautions à prendre pour prévenir les inconvénients de la licence et des désordres possibles face à la liberté de la presse. L'auteur met par exemple en lumière les positions de Malesherbes, directeur de la Librairie de 1750 à 1763, et surtout celles de Jacques Peuchet, un administrateur de la

police qui survivra de l'Ancien Régime jusqu'à la Restauration. Pour Napoli, «l'opinion» n'est pas un Tribunal comme les Lumières en ont popularisé la métaphore. La notion d'opinion n'est qu'un critère policier permettant de distinguer conditions de communications et contenu.

L'apport décisif de l'ouvrage est lié à l'analyse de l'administration en tant qu'elle commença à devenir, dès le XVII^e siècle, une «incarnation du gouvernement, de la police et de l'ordre». Cette définition moderne de l'Administration comme sujet public «relativement inédit» s'institue progressivement au XVIII^e siècle à travers la figure de trois agents, le «commissaire», le «commis» et «l'ingénieur», sur les décombres de l'ancienne figure de «l'officier royal». Et le syntagme «administration de police» commence à se penser comme un dédoublement de la forme virtuelle du pouvoir d'avec son exercice concret. L'auteur, à partir notamment des écrits de Peuchet, explique pourquoi les juristes furent de bien meilleurs analystes de l'autonomisation du corps administratif que les philosophes. On voit en effet se dessiner chez Peuchet une théorisation de la nécessité de tolérer l'ambivalence fonctionnelle d'un pouvoir désormais problématisé dans les termes de service et d'autonomie. «Gouverner» se confond avec administration coordonnatrice et stable, «exécuter» avec police. «Si l'administration est bien un rejeton de la police, elle en reste cependant la fille indomptée: elle s'est émancipée de ce creuset qu'est le "social" pour lui substituer la froide rationalité d'une "grille d'intelligibilité" qui s'empare de tout son espace» (p. 182).

La période révolutionnaire, extrêmement fertile en théorisations policières recyclera tous ces postulats théoriques et rationalisations juridiques des pratiques antérieures et n

•••• (1) Sur ce sujet, les travaux de Francine Soubiran-Paillet auraient mérité d'être mobilisés.

faisant émerger les trois typologies institutionnelles que nous connaissons aujourd’hui, quelles que soient leurs labellisations actuelles: police municipale, police correctionnelle et police de sûreté. L’histoire nous en est plus connue depuis notamment les travaux philosophiques d’H. L’Heuillet injustement sous-estimés dans cet ouvrage.

Pour mettre à l’épreuve la singularité du «modèle de police» issu de l’Ancien Régime et de la Révolution, Napoli la teste avec l’autre modèle continental de la *Policeywissenschaft* germanique. Une entreprise fort bienvenue qui nous délasse de la sempiternelle comparaison britannique. Il montre en quoi Von Justi puis Eidous au XIX^e siècle, dans la foulée de Wolff, Darjes et Nettblad au XVIII^e, célébrissimes pères des «sciences camérales²», se sont différenciés de Nicolas Delamare dans leur façon de concevoir la police à l’époque des Lumières. Plus

sensibles aux rapports philosophiques de la police et de la justice, la technique de la *Policey* allemande fut théorisée de façon «axiomatique et déductive», tandis que la «Police» à la française l’aurait toujours été de manière plus «empirique et inductive». Si le tronc commun des sciences de la police fut bien, au XVIII^e siècle, d’assurer le bonheur (sécurité, bien-être ou mieux-être) des populations, un objectif que Foucault baptisa de «gouvernementalité», la dogmatique l’emportera plus longtemps du côté allemand. Dans la synthèse théorique de Von Justi, la «politique» serait en effet restée le rapport de force d’un État avec les autres (ce que justifiera, plus tard, Carl Schmitt), la «police» le rapport de force d’un État avec lui-même. En France, la police ne serait restée qu’un «médiateur entre le fait et la règle» au sein des différentes constellations des pouvoirs de prévention et de répression.

■ Frédéric OCQUETEAU

CNRS/CERSA – Université Paris-II

•••• (2) À l’origine une science qui se destine à découvrir le moyen rationnel pour obtenir, augmenter et administrer les recettes annuelles d’un Prince.

A B S T R A C T S

HOMELAND SECURITY IN THE USA IN THE AFTERMATH OF 9/11

by Peter K. MANNING

Since the 9/11 attacks, homeland security in the USA has evolved in four major ways: the reinforcement and profile of federal agencies in the local area; the diversification of means of surveillance; the modernisation of warning systems; and a recourse to a more urgent political discourse refocussed on the notion of reorganisation. To these large-scale changes may be added transformations in policing methods, among which increased specialisation and differentiation of weapons and rapid deployment forces, together with the mobilisation of federal and state troops in peace-keeping operations at home and abroad. However, as popular as it is meaningless, the notion of domestic security (invoked by the Homeland Security Act) designates less a programme of action than a rhetorical strategy. Confronted with the clash of beliefs and cultures which terrorism feeds on, confronted with the profoundly human problems that arise, investment in technology is put forward as the ultimate solution whereas the various aspects of a human approach remain under-exploited.

“SECURITIZING ANGLO-AMERICAN”

COMMUNITY POLICING

Towards an alternative model of public policing

by Christopher MURPHY

The Anglo-American world traditionally opposes public policing and security policing. However, since 11 September 2001, security duties have extended the authority of the police force, which constitutes a «securitization» of their role. This is particularly true of «community policing», which is increasingly put forward as the official strategy for the control of suspect ethnic minority communities. In its «domestic security» version, community policing thus means using a strategy of contact with the population and the intelligence derived from it for the benefit of tasks linked to security, thereby undermining the foundations of public policing which is based on confidence, partnerships and a tradition of public consent. The Canadian experience seems, nevertheless, to indicate that it is possible to conceive of an alternative model of community policing which respects the historical values of Anglo-American policing while, at the same time, remaining effective in terms of security policing.

TOTAL SURVEILLANCE OR AN ILLUSION?

by Jean-Paul BRODEUR,
Stéphane LEMAN-LANGLOIS

After 9/11, the United States and Canada passed a set of laws to make up for the shortcomings of the intelligence services which had not been able to give warning of the terrorist attack. This article describes the criticisms levelled against the north-American intelligence services and presents the best measures by which these acknowledged deficiencies can be offset. Taken together, these measures constitute the outlines of a new intelligence paradigm, favouring a deductive approach using information gathered in the field, the progressive replacement of technology-based methods by the infiltration of secret agents, and a greater role for the private sector supplying the technology. The heterogeneous nature of the new system leads us to question its effectiveness.

9/11: A CATALYST IN EUROPEAN JUDICIAL COOPERATION?

The case of the European warrant of arrest

by Antoine MÉGIE

Did the 9/11 attacks have an impact on action within the European Union in the war against terrorism and, if so, what kind of impact? Presented as a highly political decision and anxious to prove both to the United States

and public opinion in Europe that member states were resolute in their desire to combat terrorism actively thanks to increased cooperation, the European warrant of arrest appeared as the cornerstone of the European anti-terrorist arsenal. Taking into account the cognitive, institutional and political dimensions, this article describes the different stages which led to the implementation of this new extradition process.

THE SPANISH INTELLIGENCE COMMUNITY CONFRONTED WITH ISLAMIST TERRORISM
New strategies for new threats

by Javier JORDAN

This article offers an analysis of methods currently employed in Spain by the intelligence services to confront the threat posed by Islamic terrorism. Following a presentation of fundamentalist networks and their organisation on Spanish territory, we first study the problems encountered by those involved in the war against terrorism and go on to look at the strategies that have been implemented to attempt to solve them, principally the attempt to create a true intelligence network.

FRANCE AND INTERNATIONAL TERRORISM
THE HISTORICAL AND ORGANISATIONAL ROOTS OF FRENCH POLICING KNOW-HOW

A round table with Louis CAPRIOLI and Jean-Pierre POCHON organised by Jérôme FERRET and Anne WUILLEUMIER

CRIME CONTROL AND SOCIAL ORDER

by *David GARLAND*

Presented by Jean-Paul BRODEUR

**TRANSPOSING THE RULE OF LAW
TO "FAILED STATES"**

Thoughts from an African experience

by *Thierry VIRCOULON*

For the international community and the main donor countries the response to the ever-increasing number of Failed States over the last decade has been unanimous: rebuild! It is merely a question of rebuilding what has been destroyed, reconstructing what has collapsed, and restructuring what has been devastated. And one of, if not the first of the stones to lay, is that of the rule of law. Initially a moral imperative, the reinstatement of the rule of law in countries as diverse as Haiti, Afghanistan or the Democratic Republic of Congo has become, with the war against terrorism, a geostrategic imperative. However, while it is understood that this may seem the solution in providing stability to these ungoverned regions, it is urgent to ask what preconditions are necessary to lay the foundations of the rule of law, viz., a police force and a legal system that correspond to a certain number of norms and moral values. Such is the purpose of this article which, based on a local African experience, emphasizes the scale of the task and the related cultural problems.

**FRENCH CID ACTIVITY OVERTAKEN BY MEDIA
FRENZY?**

**Lessons to be learnt from a survey
conducted among the French gendar-
merie**

by *Jean-Hugues MATELLY*

Beyond the clarity of the laws strictly circumscribing the freedom of French CID officers and the military to speak on matters in relation to their professional activity, secrecy and silence do not always seem to be respected. In order to perceive the extent of and reasons for this gap between theory and reality, four hundred gendarmes and army personnel involved in police enquiries were polled to find out their appreciation of the relationship between the CID, the media and public opinion.

The findings show that the existence of «leaks» to the media are widely tolerated. In addition, the gendarmes underline the importance of repercussions in public opinion of legal cases when assessing the importance of enquiries and the means to be employed. When all is said and done, in these appreciations the strictly legal criterion *i.e.* the criminal nature of an offence sometimes seems to be secondary and the priorities of magistrates are confined to a marginal position. However, the opinions of gendarmes vary markedly depending on their rank and their judicial experience.

CURRENT POLICE REFORMS

Perceptions and adaptations

by Catherine *ESNARD, André LECIGNE*

This study, arising from a survey undertaken in the Aquitaine region, deals with the perceptions and opinions that police officers in active service build up concerning recent administrative reforms, mainly those affecting the staffing and careers of proximity police.

There emerges a general feeling of disappointment at the inability to support, through lack of adequate

means, a principle (proximity policing) to which most adhere. In addition, these reforms, viewed through the prism of local organisational problems, revive the recurrent problems of professional recognition which the planning and communication of reforms have a duty to take into account in order to, on the one hand, foster a real «ownership» of the reforms, and, on the other hand, avoid lethargy undermining the positive attitude towards change manifested by most of the police officers interviewed.

ONT
CONTRIBUÉ

Peter K. MANNING, Docteur de l'université de Duke (1966), Oxon (1982), Peter K. Manning est titulaire de la chaire Elmer V. H. and Eileen M. Brooks consacrée aux politiques de sécurité à la faculté de droit pénal de la Northeastern University, Boston, Massachusetts. Chercheur associé à l'Institut national de justice, à la Fondation Rockefeller, aux facultés Balliol et Wolfson ainsi qu'au Centre socio-légal d'Oxford, répertorié dans le *Who's Who in America* et le *Who's Who in the World*, il a gagné de nombreux prix et de nombreux contrats. En tant qu'auteur ou directeur de publication, il a fait paraître quatorze livres. Ses principaux champs de recherche sont la rationalisation des politiques de sécurité, l'analyse et la cartographie de la criminalité, l'usage des technologies de l'information et les méthodes qualitatives. La deuxième édition de *Narcs' Game* (Waveland Press, 1979) et sa monographie, *Policing Contingencies* (University of Chicago Press) ont toutes deux été publiées en juillet 2003.
e-mail: Manningpk@hotmail.com

Christopher MURPHY est professeur associé à l'Université Dalhousie d'Halifax (Nouvelle Écosse, Canada) où il dirige le département de sociologie et d'anthropologie sociale. Il est spécialisé dans l'enseignement et la recherche sur les questions de police et de sécurité. Avant d'intégrer Dalhousie, il était chercheur Senior auprès de la Division recherche du solliciteur général du Canada

(SGC), en charge du secteur recherche et développement des forces de police. Ses travaux ont porté depuis vingt ans sur une grande variété de sujets, il a publié de nombreux articles dans des journaux académiques, ainsi que des rapports de recherche, principalement en matière de police. Ses recherches récentes portent sur les tendances nationales et mondiales en matière de gouvernance, de management et d'opérations des forces de maintien de l'ordre publiques et privées, ainsi que sur l'impact des problématiques de sécurité sur la police publique. Parmi ses récentes publications : «Policing Post Modern Canada», «The Rationalization of Public Policing in Canada», «The Globalization of Police Studies», ainsi que «The Impact of Security on Public Policing in Canada», à paraître. Il rédige en ce moment un ouvrage sur *La Mondialisation et la Police Canadienne* et dirige le domaine «Justice et Sécurité» du Centre régional de recherches policières «Atlantic Metropolis», spécialisé dans les problèmes d'immigration. Il est également le rédacteur en chef fondateur de la *New Canadian Review on Policing Research*.

e-mail: cmurphy4@dal.ca

Jean-Paul BRODEUR est professeur à l'École de criminologie de l'université de Montréal et directeur du Centre international de criminologie comparée. Il a collaboré aux travaux de plusieurs commissions d'enquête sur le système pénal canadien en tant que directeur de recherche. Diplômé en philosophie et en criminologie, il a publié de nombreux ouvrages dans ces disciplines. Son principal champ de recherche demeure la police et les autres appareils coercitifs.

e-mail: brodeu@cicc.umontreal.ca

Stéphane LEMAN-LANGLOIS, est chercheur post-doctoral et chargé de cours à l'École de criminologie de l'université de Montréal. Ses recherches ont porté sur les crimes de guerre

et les crimes contre l'humanité, sur les «commissions de vérité» et sur les technologies utilisées par la police. Il travaille présentement sur le terrorisme au Canada.

e-mail: s.leman@sympatico.ca

Antoine MÉGIE, allocataire de la bourse Paul Henri Spaak, est doctorant en science politique à l'Institut d'études politiques de Paris. Actuellement en deuxième année de thèse, il travaille sur la coopération judiciaire européenne à travers l'analyse des instruments de coopération (Eurojust, mandat d'arrêt européen); il est par ailleurs coordinateur d'un projet de recherche sur la question du terrorisme contemporain pour l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES).

e-mail: antoine_megie@hotmail.com

Javier JORDÁN, titulaire d'un doctorat en sciences politiques, est professeur à l'université de Grenade. Après des stages à l'OTAN et au *Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército* (Commandement de l'instruction et de la doctrine de l'armée), il a collaboré au Centre supérieur d'études de la Défense nationale et réalisé différents travaux universitaires comme chercheur temporaire au Centre d'études internationales de l'université d'Oxford, au *King's College of London* et à la *London School of Economics*, et comme professeur temporaire à l'Institut d'études politiques de Bordeaux. Actuellement directeur du projet de recherche de l'Armée de Terre espagnole, il participe en tant que chercheur associé aux projets «*Acción comunicativa y comunicación política en el fenómeno terrorista. Estrategias para restar apoyos a los violentos*» financés par l'Institut universitaire «General Gutiérrez Mellado» et «La question terroriste contemporaine: un détour par l'“ancien” pour comprendre le “nouveau”» dirigé par l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) du ministère de l'Intérieur français. Par le passé, il a collaboré au projet

de recherche *Understanding Terrorism. Lessons of the Past-Indicators for the Future*, du Centre of Defence Studies du King's College of London.

Coordonnateur exécutif du Centre d'analyse de la sécurité de l'université de Grenade, il est l'auteur de *Profetas del Miedo. Aproximación al terrorismo islamista* (2004). Il a par ailleurs coordonné l'édition de *Los orígenes del terror. Indagando en las causas del terrorismo* (2004), et co-édité *Introducción los estudios de seguridad y defensa* (2001), ainsi que *Respuestas a nuevos desafíos de seguridad* (2003).

e-mail: jjordan@ugr.es

Jean-Hugues MATELLY est docteur en science politique. Chercheur associé au Centre d'études et de recherches sur la police (CERP) de l'Institut d'études politiques de Toulouse, il est également officier de gendarmerie. Outre divers articles dans le domaine de la simulation, de la police judiciaire, de la police technique et scientifique, il a notamment publié *Jeu de rôle*, Les Presses du Midi, 1997 et *Gendarmerie et crimes de sang*, L'Harmattan, 2000.

e-mail: jhmatelly@noos.fr

Catherine ESNARD, Docteur en psychologie sociale, Maître de conférences en psychologie sociale et psychologie du travail à l'université de Poitiers Champs de recherche: les régulations cognitives et normatives du jugement social et de l'évaluation en milieu professionnel (policier, médical et paramédical, enseignant). Principales publications sur le milieu policier: ESNARD (C.), 2002, *Les stratégies cognitives chez les policiers: examen de certains déterminants contextuels, positionnels et idéologiques*. Psychologie du travail et des organisations, 8, 1, p. 139-162; ESNARD (C.), 2002, *Jugement social en contexte professionnel: examen de la logique pragmatique policière*, actes du 4^e Congrès international de psychologie sociale en langue française, Athènes, sept; ESNARD (C.),

2004, *Normativité du jugement social professionnel dans le cadre d'une qualification judiciaire policière*. Actes du 5^e Congrès international de psychologie sociale en langue française, Lausanne, sept.

e-mail: catherine.esnard@univ-poitiers.fr

André LECIGNE, Docteur en psychologie sociale, Maître de conférences en psychologie sociale à l'université de Bordeaux-II. Champ de recherche: les représentations sociales en milieu professionnel.

e-mail: andre.lecigne@u-bordeaux2.fr

285

Thierry VIRCOULON, administrateur civil au ministère de l'Intérieur, ENA, promotion Victor Schoelcher (1994-96), coordonnateur de l'Union européenne en Ituride septembre 2003 à avril 2004 (RDC), a travaillé en Afrique à plusieurs reprises et est l'auteur d'articles sur l'Afrique australe, la Corne de l'Afrique et l'Afrique centrale.

e-mail: tv78@wanadoo.fr

- N° 1 *Les Français et l'insécurité*, avril-juin 1990
- N° 2 *L'offre publique de sécurité*, juillet-septembre 1990
- N° 3 *Le marché de la sécurité privée*, novembre 1990-janvier 1991
- N° 4 *La mesure de la délinquance*, février-avril 1991
- N° 5 *Jeunesse et sécurité*, mai-juillet 1991
- N° 6 *La gestion de crise*, août-octobre 1991
- N° 7 *Polices en Europe*, novembre 1991-janvier 1992
- N° 8 *Police et démocratie à l'Est*, février-avril 1992
- N° 9 *La police de l'environnement*, mai-juillet 1992
- N° 10 *La sécurité des réseaux*, août-octobre 1992
- N° 11 *Gendarmeries et polices à statut militaire*, novembre 1992-janvier 1993
- N° 12 *Police et médias*, février-avril 1993
- N° 13 *Systèmes de police comparés, et coopération (I)*, mai-juillet 1993
- N° 14 *Systèmes de police comparés et coopération (II)*, août-octobre 1993
- N° 15 *La violence à l'école*, 1^{er} trimestre 1994
- N° 16 *Collectivités locales et sécurité*, 2^e trimestre 1994
- N° 17 *Ordre public et histoire*, 3^e trimestre 1994
- N° 18 *Le nouveau Code pénal*, 4^e trimestre 1994
- N° 19 *Sécurité sans frontières*, 1^{er} trimestre 1995
- N° 20 *Médias et violence*, 2^e trimestre 1995
- N° 21 *Les technologies de sécurité*, 3^e trimestre 1995
- N° 22 *Les métiers de l'urgence*, 4^e trimestre 1995
- N° 23 *Délinquances quotidiennes*, 1^{er} trimestre 1996
- N° 24 *Entreprise et sécurité*, 2^e trimestre 1996
- N° 25 *Routes, espace incertain*, 3^e trimestre 1996
- N° 26 *Football, ombres au spectacle*, 4^e trimestre 1996
- N° 27 *Maintien de l'ordre*, 1^{er} trimestre 1997

Reproduction interdite

- N° 28 *Violences en famille*, 2^e trimestre 1997
- N° 29 *Un péril «jeunes» ?, 3^e trimestre 1997*
- N° 30 *Le renseignement*, 4^e trimestre 1997
- N° 31 *Prisons en société*, 1^{er} trimestre 1998
- N° 32 *Drogue. Du bon usage des politiques publiques*, 2^e trimestre 1998
- N° 33 *Les partages de la sécurité*, 3^e trimestre 1998
- N° 34 *Risque et information*, 4^e trimestre 1998
- N° 35 *Le lien familial*, 1^{er} trimestre 1999
- N° 36 *Noir, gris, blanc. Les contrastes de la criminalité économique*, 2^e trimestre 1999
- N° 37 *Un débat raisonnable ? Retour sur dix ans de sécurité intérieure*, 3^e trimestre 1999
- N° 38 *Risque et Démocratie*, 4^e trimestre 1999
- N° 39 *Les dilemmes de la proximité. Des polices d'Europe en chantier*, 1^{er} trimestre 2000
- N° 40 *Les emplois jeunes. La sécurité au prix de l'insertion*, 2^e trimestre 2000
- N° 41 *Polices post communistes. Une transformation inachevée ?, 3^e trimestre 2000*
- N° 42 *Jeunes sans foi ni loi ? Retour sur la délinquance des mineurs*, 4^e trimestre 2000
- N° 43 *Urbanisme et sécurité, Vers un projet urbain ?, 1^{er} trimestre 2001*
- N° 44 *Corruption dans la police ? De l'opacité à la reconnaissance*, 2^e trimestre 2001
- N° 45 *Le temps des minorités ? Visibilité sociale, visibilité institutionnelle*, 3^e trimestre 2001
- N° 46 *Police et recherches. La commande publique, espace de médiation*, 4^e trimestre 2001
- N° 47 *Penser la violence. La violence est-elle intelligible ?, 1^{er} trimestre 2002*
- N° 48 *À chacun son métier ! Professionnels en mutation*, 2^e trimestre 2002
- N° 49 *Quartiers sensibles ici et ailleurs*, 3^e trimestre 2002
- N° 50 *Dynamiques locales. La sécurité à l'épreuve du territoire*, 4^e trimestre 2002
- N° 51 *Sécurité et démocratie*, 1^{er} trimestre 2003
- N° 52 *Les coulisses de la mondialisation*, 2^e trimestre 2003
- N° 53 *Évaluer la police ?, 3^e trimestre 2003*
- N° 54 *Bonnes pratiques. Introduction au pragmatisme anglo-saxon*, 4^e trimestre 2003
- N° 55 *Reconstruire la sécurité après le 11 septembre*, 1^{er} trimestre 2004

Les Cahiers de la sécurité intérieure

ACTUALITÉS

Nom et prénom

Reproduction interdite

Profession

Adresse

Code postal

Localité

Les Cahiers de la sécurité intérieure

(4 n°s par an)

Je commande le(s) numéro(s) :

Le numéro: 17,00 €

Abonnement France (TTC) : 57,50 €

Abonnement Europe (TTC) : 59,00 €

Abonnement DOM-TOM et R.P.

(HT, avion éco.) : 63,00 €

Abonnement autres pays

(HT, avion éco.) : 66,00 €

Supplément avion rapide : 12,50 €

nombre

total

bon de commande

La documentation Française

124, rue Henri-Barbusse

93308 Aubervilliers cedex

Téléphone 01 40 15 68 53

Télécopie 01 40 15 68 00

(Participation aux frais de facturation
et de port, sauf pour les abonnements)

+ 4,95 €

montant total à payer

Ci-joint mon règlement :

Par chèque bancaire ou postal à l'ordre de M. l'Agent comptable
de La Documentation française.

Par carte bancaire. Date d'expiration

N°

Date

Signature

Collection « Études et recherches »

Reproduction interdite

Cette collection, créée en 1996, publie quelques-unes des études et recherches commandées ou réalisées par l'INHES avec l'objectif de faire connaître au grand public des travaux inédits sur des sujets de société concernant la sécurité intérieure. ISSN : 1263-0837

- **Les violences urbaines : comment prévoir et gérer les crises dans les quartiers sensibles ?**
Jean-Paul GRÉMY, février 1996, 31 p., 6,10 € - ISBN : 2-11-089471-7
- **Intelligence économique : objectifs et politiques d'information**
Guy BARON (dir.), avril 1996, 31 p., 6,10 € - ISBN : 2-11-089473-3
- **La sécurité dans les espaces publics : Huit études de cas sur des équipements ouverts au public**
André MIDOL, juin 1996, 143 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-089475-X (épuisé)
- **Grands équipements urbains et sécurité : comment réaliser et contrôler les études de sécurité publique prévues par l'article 11 de la LOPS du 21 janvier 1995**
Alain BAUER, René BRÉGEON, février 1997, 75 p. (coll.), 11,43 € - ISBN : 2-11-089477-6
- **La pédophilie**, Catherine MONTIEL, Renaud FILLIEULE, mai 1997, 79 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-089472-5 (épuisé)
- **Police, État et société des années 1930 aux années 1960 : essai bibliographique**
Marie VOGEL, Jean-Marc BERLIÈRE, mai 1997, 143 p., numéro gratuit - ISBN : 2-11-089479-2
- **Les Français et la sécurité : trois sondages réalisés en 1996 sur l'insécurité et ses remèdes**
Jean-Paul GRÉMY, octobre 1997, 157 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-089474-1
- **Sécurité et ruralité : enquête sur l'action de la Gendarmerie dans les campagnes françaises**
François DIEU, Novembre 1997, 189 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-089476-8
- **Anticiper et gérer les violences urbaines**
Michel AUBOIN, Michel-François DELANNOY, Jean-Paul GRÉMY, avril 1998, 32 p., 6,10 €
ISBN : 2-11-089480-6
- **Les aspirations des Français en matière de sécurité.**
Leur évolution entre 1990 et 1998 selon les enquêtes du CREDOC
Jean-Paul GRÉMY, décembre 1998, 86 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-090327-9
- **La scène de crime de A à Z, du prélèvement à l'identification**
Christian DOUTREMÉPUICH (sous la dir.), octobre 1999, 100 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-090329-5
- **La dynamique des emplois dans la sécurité**
Pierre SIMULA, novembre 1999, 118 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-090330-9
- **Espace et sécurité dans les quartiers d'habitat social. Bilan de deux études sur site Sarcelles-Lochères et les quartiers nord d'Aulnay-sous-Bois**
Paul LANDAEUR, Danielle DELHOME, février 2000, 78 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-090331-7
- **Autorité et immigration, les vecteurs de l'autorité et leurs transformations dans les populations immigrées ou issues de l'immigration**
Collectif IHESI, juin 2000, 145 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-090332-5
- **Les enjeux de la légalisation et de la mise en œuvre de l'enregistrement audiovisuel de l'audition des mineurs victimes**
Carole MARIAGE-CORNALI, juillet 2000, 61 p., 11,43 € - ISBN 2-11-090331-7
- **Les discriminations ethniques dans la société française**
Patrick SIMON, novembre 2000, 58 p., 6,10 € - ISBN : 2-11-090335-X
- **Délinquants mis en cause par la police**
Laetitia DILLIES, décembre 2000, 210 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-090334-1
- **Mesurer la délinquance à partir du témoignage des victimes**
Jean-Paul GRÉMY, janvier 2001, 256 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-091872-1
- **La lutte contre le recyclage de l'argent du crime organisé**
Dominique GARABIOL, Bernard GRAVET, février 2001, 88 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-091874-8
- **La sécurité des grands rassemblements sportifs et culturels**
Frédéric DIAZ, mars 2001, 200 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-090336-8
- **Violences urbaines. Angleterre, Belgique et Espagne : un état des lieux**
Julie LE QUANG SANG, Hugues Olivier HUBERT, William GENIEYS, mars 2001, 164 p., 11,43 € - ISBN : 2-11-091876-4

- **Les savoir-faire en police de proximité**
Sophie TIÉVANT, avril 2001, 96 p., 11,43 € – ISBN: 2-11-091874-8 **Reproduction interdite**
- **Cartographie et analyse spatiale de la délinquance. Actes de l'atelier de cartographie**
Collectif, juillet 2001, 132 p., 11,43 € – ISBN: 2-11-091880-2
- **Délinquances économiques et financières transnationales et globalisation. Analyses et mesures du phénomène**
Jean CARTIER-BRESSON, Christelle JOSSELIN, Stephano MANACORDA, juillet 2001, 134 p., 11,43 € – ISBN: 2-11-091875-6
- **Les délinquances économiques et financières transnationales : Analyse de l'action menée par les institutions internationales spécialisées dans la prévention et la répression des DEFT**
Pierre KOPP, septembre 2001, 61 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091873-X
- **Création et développements d'un service de police nationale : Le cas des Brigades Régionales d'Enquête et de Coordination (BREC) de la Police Judiciaire**
Anne WUILLEUMIER, septembre 2001, 104 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091877-2
- **Les formes contemporaines d'esclavage dans six pays de l'Union Européenne**
Georgina VAZ CABRAL, janvier 2002, 120 p. – Gratuit (frais de port uniquement) – ISBN : 2-11-091879-9
- **L'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public**
Dominique PECAUD, février 2002, 96 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091881-0
- **Intercommunalité et sécurité. Une approche comparative de trois agglomérations**
Tanguy LE GOFF, avril 2002, 114 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-092841-7
- **Lexique des termes de police. Anglais-français / français-anglais**
Jean-Claude SALOMON, juin 2002, 164 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-092842-5
- **La lutte contre la criminalité économique en Europe. Bilan de connaissances en Suisse, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni**
Nicolas QUELOZ, Cyrille FIJNAUT, Michaël LEVI, octobre 2002, 244 p., 11,43 € – ISBN 2-11-092843-3
- **Videosurveillance et prévention de la criminalité. L'impact des dispositifs dans les espaces urbains en Grande-Bretagne**
Eric HEILMANN, Marie-Noëlle MORNÉT, avril 2003, 87 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-092847-6
- **Existe-t-il des systèmes locaux de sécurité ?**
Catherine GORGEON, avril 2003, 116 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-092849-2
- **La traite des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne.**
Document rédigé intégralement en français et en anglais
IHESI-OIM, décembre 2002, 110 p. Gratuit (frais de port uniquement)
- **Les agents locaux de médiation sociale en quête d'identité**
Jacques FAGET, juin 2003, 203 p., 11,43 € – ISBN 2-11-092848-4
- **Le « proxénétisme » de la drogue**
Aurélie DE ANDRADE, juillet 2003, 123 p., 11,43 € – ISBN 2-11-092850-6
- **L'intelligence économique est-elle une stratégie étatique de transfert aux acteurs privés : Actes du colloque du 25 mars 2003**
juillet 2003, 110 p., 7 € – ISBN 2-11-094031-X
- **Les pratiques de sécurité locale dans la Russie post-soviétique**
Anne LE HUÉROU, août 2003, 180 p., 11,43 € – ISBN 2-11-094030-1
- **La protection de l'information comme enjeu de sécurité**
Alain AUMONIER, Damier BRUTÉ DE RÉMUR, août 2003, 58 p., 11,43 € – ISBN 2-11-094032-8

301

Commande : Service communication
Tél. : 01.55.84.53.38 Fax : 01.55.84.54.26
communication.ihesi@interieur.gouv.fr

Participation aux frais de facturation et de port: 3,05 €
Chèque à l'ordre du Régisseur de recettes de l'INHES

Collection dirigée par Régis GUYOT, Préfet, directeur de l'INHES
Coordination : service communication
Diffusé par l'INHES

ACTUALITÉS

AIDEZ-NOUS À MIEUX VOUS CONNAÎTRE

Merci de retourner ce questionnaire à l'adresse suivante :
INHES - Les Cahiers de la sécurité intérieure,
3, avenue du Stade de France - 93210 Saint-Denis-La-Plaine

Vous êtes :

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Chercheur/Universitaire | <input type="checkbox"/> Fonctionnaire territorial |
| <input type="checkbox"/> Élu | <input type="checkbox"/> Entreprise publique ou privée |
| <input type="checkbox"/> Fonctionnaire de l'État | <input type="checkbox"/> Association |
| | <input type="checkbox"/> Autres : _____ |

Vous connaissez la revue comme :

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Abonné collectif | <input type="checkbox"/> Lecteur en bibliothèques publiques
ou centres de documentation |
| <input type="checkbox"/> Abonné personnel | <input type="checkbox"/> Autres : _____ |
| <input type="checkbox"/> Acheteur régulier | |
| <input type="checkbox"/> Acheteur occasionnel | |

Vous lisez les Cahiers depuis :

- Moins d'un an Entre un an et 5 ans Plus de 5 ans

Les Cahiers sont pour vous :

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> La seule publication en matière de sécurité que vous lisez |
| <input type="checkbox"/> Une revue parmi d'autres |
| <input type="checkbox"/> Une revue qui vient en complément de la presse |
| <input type="checkbox"/> Une revue qui vient en complément
de la documentation du ministère de l'Intérieur |
| <input type="checkbox"/> Autres ? Préciser : _____ |

Vous consultez les numéros :

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> Systématiquement |
| <input type="checkbox"/> En fonction du titre du dossier |
| <input type="checkbox"/> Lorsque vous avez une recherche particulière à faire |
| <input type="checkbox"/> Autres ? Préciser : _____ |

Vous avez connu la revue par :

- Votre entourage professionnel
 Une bibliothèque ou un centre de documentation
 La participation à une activité organisée par l'INHES
 Le site Internet de l'INHES
 Le catalogue de la Documentation française
 Une revue spécialisée ? Laquelle ? _____
 La presse (quotidien, magazine, etc.). Préciser : _____
 Autres ? Préciser : _____

Vous êtes plus particulièrement intéressé par des articles concernant :

- Les acteurs de la sécurité Les savoir-faire professionnels
 Les politiques publiques Les risques et la perception des risques
 Le management de la sécurité Autres ? Préciser : _____
 L'évolution de la criminalité

303

Concernant les points suivants diriez-vous que vous êtes :

	Très satisfait	Satisfait	Insatisfait	Sans opinion
Le prix	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La fréquence de parution	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La qualité scientifique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'actualité des questions traitées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La diversité du contenu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Parmi les supports suivants,
quel est celui qui a votre préférence pour la consultation des Cahiers ?**

- Papier Cd-rom Téléchargement Internet

Vos remarques et suggestions :

Vos coordonnées (facultatif)

Nom, Prénom : _____

Fonction : _____ Organisme : _____

Adresse : _____

E-mail : _____