CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice — n°50

Penseurs et acteurs de la sécurité

Ont participé à ce numéro :

Wilfrid AZAN, Pierre BELLANGER, Ghaleb BENCHEIKH, Jean-Marc BERLIÈRE, Olivier BRUN, Bernard CAZENEUVE, Pierre-Alain CLÉMENT, Cheila DUARTE COLARDELLE, Catherine DE LA ROBERTIE, Thierry DELVILLE, Alexandre FOUCHARD, Michel GANDILHON, Marc GILG, Nacer LALAM, Norbert LEBRUMENT, Hugo LOISEAU, Jean-Louis LOUBET del BAYLE, Jacques de MAILLARD, Nicolas MAZZUCCHI, Éric MEYNARD, Stéphane MORTIER, Dominique NAZAT, Frédéric OCQUETEAU, Manuel PALACIO, Gérard PARDINI, Franck PEINAUD, Dominique PERBEN, Sandrine PERERA, Christophe PERRET, Jean-Marc PICARD, Marc RAYNAL, Olivier RENAUDIE, Cyrille SCHOTT, Jean-Jacques URVOAS, Daniel VENTRE, Bertrand WARUSFEL, Anne WUILLEUMIER, Jean-Luc WYBO

INHESJ
INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

La documentation Française

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE
n°50

Directeur de la publication :
Éric FREYSSELINARD

Rédacteur en chef :
Manuel PALACIO

Comité de rédaction :
AMADIEU Jean-Baptiste, *Agrégé de lettres, chargé de recherches au CNRS*
BERLIÈRE Jean-Marc, *Professeur émérite d'histoire contemporaine, Université de Bourgogne*
BERTHELET Pierre, *Chercheur au centre de documentation et de recherches européennes (CRDE), Université de Pau*
BOUDJAABA Fabrice, *Directeur scientifique adjoint au CNRS, Institut des Sciences Humaines et Sociales (InSHS)*
COOLS Marc, *Professeur en criminologie, Université libre de Bruxelles, Université de Gand*
DALLEST Jacques, *Procureur Général près la cour d'appel de Grenoble, professeur associé à Sciences Po Grenoble, doyen des enseignements du pôle "communication judiciaire" à l'Ecole Nationale de la Magistrature*
DE BEAUFORT Vivianne, *Professeur à l'Essec, co-directeur du CEDE*
DE LA ROBERTIE Catherine, *Préfète de l'Aveyron, Professeure des universités, Paris I, Directrice du Master2 Statégie Internationale & Intelligence Économique*
DE MAILLARD Jacques, *Professeur de Science politique, Université de Versailles Saint-Quentin*
DIAZ Charles, *Contrôleur Général, Inspection Générale de la Police Nationale*
DIEU François, *Professeur de sociologie, Université Toulouse 1 Capitole*
EVANS Martine, *Professeur de droit pénal et de criminologie, Université de Reims*
HERNU Patrice, *Administrateur INSEE*
LATOUR Xavier, *Professeur de droit, Doyen de la Faculté de droit et science politique, Université Côte d'Azur*
LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, *Professeur émérite de Science politique, Université de Toulouse I, Capitole*
MOCILNIKAR Antoine-Tristan, *Ingénieur général des Mines. Service de défense, de sécurité et d'intelligence économique. Ministère de la transition écologique et solidaire*
NAZAT Dominique, *Docteur en Sciences odontologiques, expert au Groupe de travail permanent pour la révision des normes d'identification du DVI d'Interpol*
PARDINI Gérard, *Sous-préfet*
PICARD Jean-Marc, *Enseignant-chercheur à l'Université de Technologie de Compiègne*
RENAUDIE Olivier, *Professeur de droit public à l'Université de Lorraine, Nancy*
ROCHE Jean-Jacques, *Directeur de la formation, des études et de la recherche de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN)*
SAURON Jean-Luc, *Professeur de droit à l'Université Paris Dauphine*
TEYSSIER Arnaud, *Inspecteur Général de l'Administration, Professeur Associé à l'Université Paris I*
VALLAR Christian, *Avocat en droit public, professeur des universités, Université Côte d'Azur*
WARUSFEL Bertrand, *Professeur agrégé des facultés de droit, Université Paris 8*

Responsable de la communication : Claire BRISOUX
Conception graphique : Laetitia BÉGOT
Vente en librairie et par correspondance – La Direction de l'information légale et administrative (DILA),
www.ladocumentationfrancaise.fr
Tarifs : Prix de vente au numéro : 23,10 € – Abonnement France (4 numéros) : 70,20 € – Abonnement Europe (4 numéros) : 75,30 €
Abonnement DOM-TOM-CTOM : 75,30 € (HT, avion éco) – Abonnement hors Europe (HT, avion éco) : 79,40 €
Impression : DILA
Tirage : 1 500 exemplaires
© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2020
Conditions de publication : Les Cahiers de la sécurité et de la justice 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 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 l'INHESJ à la rédaction de la revue.
Tél. : +33 (0)1 76 64 89 00 – Fax : +33 (0)1 76 64 89 31
publications@inhesj.fr

INHESJ
INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

INHESJ
École militaire - Case 39
75700 Paris 07 SP
Tél : +33 (0)1 76 64 89 00
Fax : +33 (0)1 76 64 89 31
www.inhesj.fr

Sommaire

4 Éditorial – Éric FREYSSELINARD

Dossier

Dossier coordonné par Manuel PALACIO

6 Violence policière ?
Retour sur les étapes de la gestation d'un maintien républicain de l'ordre. Du Maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre ?
Jean-Marc BERLIÈRE

15 La sécurité intérieure est-elle un service public ?
Olivier RENAUDIE

24 Médias et crise de la socialisation
Jean-Louis LOUBET del BAYLE

28 Les rapprochements statutaires de la police et de la gendarmerie : les impacts sous-évalués de la sécurité publique française
Frédéric OCQUETEAU

45 Électrification contre sécurité énergétique : le difficile équilibre de la transition
Nicolas MAZZUCCHI

53 L'émergence de nouveaux modes de coopération internationale : l'enjeu de la sécurité en Méditerranée au travers du cas tunisien
Franck PEINAUD, Christophe PERRET

60 Retour d'expérience Irma : proposition de création d'un état de la crise
Marc RAYNAL

64 Évolution du crime et du cybercrime durant la pandémie de coronavirus
Daniel VENTRE, Hugo LOISEAU

74 Covid-19, *social engineering* et cyberattaques
Wilfrid AZAN, Marc GILG

80 De la politique publique d'intelligence économique à la politique publiquede sécurité économique : analyse contextuelle du rôle de l'influence
Catherine DE LA ROBERTIE, Norbert LEBRUMENT, Stéphane MORTIER

96 Islam et République. Les quatre « i »
Ghaleb BENCHEIKH

107 La contribution de l'INHESJ à la doctrine de sécurité nationale 2005 -2015
Gérard PARDINI

118 L'INHESJ doit renaître européen !
Cyrille SCHOTT

124 Réaffirmer les valeurs de la République face aux assauts terroristes
Tribune
Bernard CAZENEUVE

127 La justice occupe une place primordiale dans le combat contre l'insécurité
Entretien avec Dominique Perben

131 La justice n'a pas à être un « maillon » de la « chaîne pénale »
Entretien avec Jean-Jacques URVOAS

135 Sécurité et liberté : un couple à concilier
Sandrine PERERA

142 Au-delà des critiques et des rationalistes : pour une approche de l'antiterrorisme par la culture stratégique
Pierre-Alain CLÉMENT

154 La recherche sur le renseignement, un édifice toujours en construction
Olivier BRUN

159 L'anticipation et la gestion de crise
Cheila DUARTE COLARDELLE,
Jean-Luc WYBO

170 Forces de l'ordre et violences de genre : l'exemplarité espagnole
Éric MEYNARD

174 Normalisation techniqueet souveraineté : le concept de « spécifications nationales de sécurité »
Jean-Marc PICARD

180 La cocaïne, le conteneur et la criminalité transnationale : une menace pour les ports européens
Michel GANDILHON

254

225

60

188 Quelle analyse faciale ?
Dominique NAZAT

194 Distance et proximité
Deux modalités complémentaires de gestion des foules protestataires
Anne WUILLEUMIER

210 Management de crise dans les organisations publiques et compétences non techniques : une porte d'entrée vers une culture de la fiabilité ?
Alexandre FOUCHARD

224 Sécurité globale en entreprise : les enjeux d'une convergence qui apparaît inéluctable
Thierry DELVILLE

232 Recycler l'argent du crime, un exemple d'adaptation : les collecteurs
Nacer LALAM

245 Les relations police/population : que retenir des enquêtes ?
Jacques de MAILLARD

254 Technologies et sécurité : réguler pour reprendre le contrôle
Bertrand WARUSFEL

261 Internet est le serpent arc-en-ciel
Pierre BELLANGER

283 Sociétés de la peur, sociétés du risque
Quelle demande de sécurité ?
Manuel PALACIO

Recensions

292 La chair et le plomb
Vincent LAFORGE

293 La science à la poursuite du crime
D'Alphonse Bertillon aux experts d'aujourd'hui
Pierre PIAZZA, Richard MARLET

Éditorial

Éric FREYSSELINARD
Directeur de l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur

Ce numéro des *Cahiers de la sécurité et de la justice* est un numéro spécial à plusieurs titres. En premier lieu par le contexte de sa parution. Il vient clore la dernière phase des trente années d'existence de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). Il ne s'agit pas pour autant d'un numéro à caractère historique. Il est bien question non d'une histoire qui s'achève, mais d'une séquence de cette histoire qui en inaugure une nouvelle. Depuis la création de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) par le ministre de l'Intérieur Pierre Joxe en 1989, cet organisme a connu plusieurs modalités d'existence déterminées par les évolutions à la fois de la thématique de la sécurité dans la société et par les réponses des instances politiques pour s'y adapter. Ainsi le passage en 2004 de l'IHESI à l'INHES (Institut national des hautes études de la sécurité) acte une transformation de la vision de la question de la sécurité en France en élargissant son champ de définition d'origine, la sécurité intérieure, la lutte contre les différentes formes de la délinquance et du crime, à la prise en compte de l'ensemble des menaces et des risques qui pèsent sur les sociétés démocratiques du XXIe siècle. Cette transformation accompagne l'émergence d'un nouveau concept, celui de sécurité globale. Cinq ans plus tard c'est la gouvernance de la sécurité qui est interrogée et amène l'autorité politique à prôner, en cohérence avec l'idée de penser la sécurité globale, une conduite des politiques de sécurité qui mutualise les ressources des principales institutions concernées, à commencer par celles qui dépendent des ministères de l'Intérieur et de la Justice. C'est la création de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) qui devient un établissement interministériel relevant des services du Premier ministre.

2020 marquera une nouvelle étape de la vie de cet Institut. Fin 2019, le Premier ministre, dans le cadre d'un approfondissement de la réforme de l'État, est amené à repenser l'organisation de ses services en se concentrant sur sa mission de coordination de l'activité des différents ministères. Sans remettre en compte le bien-fondé de l'existence de l'INHESJ et de son action, il décide la poursuite des missions de celui-ci au sein du ministère principalement en charge des questions de sécurité, celui de l'Intérieur. C'est ainsi qu'est créé le 3 septembre 2020 l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur (IHEMI).

J'ai été nommé directeur de ce nouvel institut avec la mission de le construire et de le développer sur la base de la fusion de l'INHESJ et du Centre des hautes études du ministère de l'Intérieur (CHEMI). Cette institution renouvelée reprend les anciennes activités des deux précédents organismes et, notamment, les sessions nationales, les formations en présentiel ou en ligne des cadres dirigeants de l'État, la publication de productions scientifiques et la coopération avec les universités et nos partenaires étrangers. En poursuivant

Éric FREYSSELINARD est agrégé d'espagnol, diplômé de Sciences Po Paris et de l'ENA. Après avoir enseigné l'espagnol pendant plusieurs années, il a occupé de nombreux postes en administration centrale, en inspection générale, en cabinet ministériel et en préfecture. Préfet délégué à l'égalité des chances dans l'Essonne, préfet de département à Vesoul et Carcassonne, il a mené une mission de près de cinq ans comme directeur des stages de l'ENA et a été préfet de Meurthe-et-Moselle pendant près de trois ans ans avant d'être nommé directeur de l'IHEMI le 3 octobre 2020.

Éric Freysselinard a publié une dizaine d'ouvrages d'espagnol, de catalan et d'histoire contemporaine.

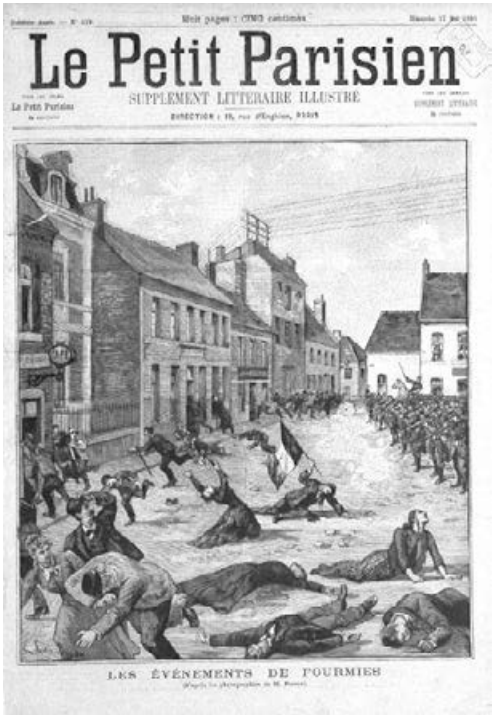
l'activité du département « Études et Recherches » de l'INHESJ et en l'associant aux missions de prospective qui étaient dévolues au CHEMI, l'Institut développera une activité de recherche par des partenariats avec l'université, en particulier en matière d'innovation et d'analyses stratégiques et poursuivra la publication des *Cahiers de la sécurité et de la justice*. Le ministre de l'Intérieur, Gérald Darmanin, m'a également demandé de développer la prospective, en préservant la culture des deux anciennes maisons ainsi que leur caractère interministériel et ouvert sur la société. J'attacherai évidemment un prix particulier au maintien de liens privilégiés avec le ministère de la Justice, d'autant plus aisément que j'ai toujours eu les meilleures relations avec ses représentants sur le territoire dans mes précédentes fonctions. Des coopérations seront poursuivies avec les différentes directions du ministère de l'Intérieur ainsi qu'avec les autres ministères, comme l'Éducation nationale, l'Aménagement du territoire ou encore la Santé. La sécurité intérieure et la défense du pays constituant les deux faces de la protection du pays, le lien avec les Armées sera naturellement maintenu et renforcé, l'IHEDN et l'IHEMI étant d'ailleurs symboliquement hébergés dans la même enceinte de l'École militaire. La mission qui m'a été donnée sera d'ouvrir une nouvelle dynamique en matière de formation et recherche sur les questions de sécurité dans la continuité de l'action menée par les deux précédents organismes fusionnés. L'IHEMI s'inscrit dans la droite ligne de l'ambition qui était celle des fondateurs de l'IHESI et qui a forgé son identité à travers les différentes formes institutionnelles de son existence sur trois décennies. Cette identité est celle de la diffusion d'une « culture de la sécurité » qui s'est déclinée dès le départ autour de la session nationale, laquelle, au-delà de la dimension formation, constitue essentiellement un espace d'informations, de rencontres et d'échanges entre acteurs institutionnels (publics et privés) issus des métiers de la sécurité et de la justice ainsi que de leurs partenaires directs.

Ce numéro est spécial en second lieu par son contenu et son objectif qui n'est pas de retracer une histoire, mais de balayer les concepts de sécurité et de justice à travers une série de contributions présentant des analyses d'auteurs faisant partie du champ sécurité et justice, universitaires, chercheurs mais aussi responsables institutionnels. Traditionnellement la revue est élaborée sur un dossier central qui explore les différents aspects d'une thématique spécifique. Ici, le centre de ce numéro est constitué des auteurs eux-mêmes qui, chacun dans sa partie propre (discipline universitaire pour les chercheurs, terrain d'action et/ou domaine de responsabilité pour les institutionnels), identifieront un sujet qui leur semble parmi les plus sensibles et stratégiques aujourd'hui, porteur d'enjeux importants, et apporteront leur réflexion personnelle sur le sujet en question. L'ensemble des contributions présentées ici permet d'explorer les différentes catégories thématiques qui correspondent aux principales dimensions (dans la recherche comme dans l'action) de ce que représente la notion de sécurité aujourd'hui ; nouvelles formes de la criminalité organisée, terrorisme, gestion de crise, sécurité de l'entreprise, impact de l'essor des nouvelles technologies et beaucoup d'autres. La revue vous propose dans ce numéro des analyses, des restitutions de travaux d'études, des points de vue mais aussi des témoignages, en particulier d'anciens ministres, qui apportent quelques visions plus distanciées (approches politiques, historiques) et globales sur les questions de sécurité. Avec plus de trente auteurs qui ont contribué à son élaboration, ce numéro spécial des Cahiers constitue ainsi un véritable ouvrage collectif sur la réflexion la plus actuelle autour des enjeux sur le futur de la sécurité et de la justice ■

Violence policière ?

Retour sur les étapes de la gestation d'un maintien républicain de l'ordre. Du Maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre ?

Jean-Marc BERLIÈRE



La fusillade de Fourmies, le 1er mai 1891

Les affrontements auxquels ont donné lieu les débordements d'un certain nombre de « gilets jaunes » et les tactiques délibérément offensives de *Black blocks* mal identifiés ont généré une condamnation indignée de l'emploi, de l'attitude, des méthodes des forces de l'ordre – gendarmes, CRS, effectifs de la Sécurité publique – et des moyens employés par ces dernières – LBD, grenades de désencerclement – soumises de leur côté à des jets d'armes « par destination », voire de cocktails molotov qui ressortissent aux armes de guerre.

Sans s'appesantir sur le côté manichéen de ces critiques – pour être violents, il faut être deux – et sur le fait que la saturation d'Internet par des vidéos et photographies de violences policières est sans commune mesure avec celles présentant des émeutiers déchaînés, on a pu mesurer la complaisance des contempteurs de la violence d'État aux publications de listes de manifestants blessés, de témoignages accablants et toujours à charge, sans que les « belles âmes » semblent s'apercevoir ni s'émouvoir de la violence pourtant bien réelle de manifestants systématiquement présentés comme de paisibles et pures victimes innocentes.

Notons d'abord qu'il n'y a rien que de très traditionnel dans ce comportement : c'est même la règle du jeu – Internet en moins – depuis l'instauration de la démocratie et de la République. Manifestants et presse militante – d'extrême droite ou d'extrême gauche – des ligues antisémites, antidreyfusardes, de l'Action française, des « Camelots du Roy » aux groupes de combat communistes des années 1920-1930… dénoncent les « mobiles », les « flics fascistes » quand bien même, ou surtout, quand ils défendent en réalité la démocratie place de la Concorde en février 1934 ou face aux grèves insurrectionnelles de la guerre froide. À lire cette avalanche de « posts » et de « tweets », il y aurait une bonne et une mauvaise violence ; une violence excusable toute de bonhomie qui découle d'une colère légitime de gens excédés par les décisions politiques, l'action gouvernementale, le prix de l'essence, la procréation assistée ou l'immigration et celle, intolérable, de forces de l'ordre que l'on appelle ouvertement à « crever » ou dont on proclame en boucle sa détestation.

Jean-marc BERLIÈRE

Professeur émérite d'histoire contemporaine et chercheur au Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), travaille depuis les années 1980 sur l'histoire de la police, la période de l'Occupation, la Résistance. Son dernier ouvrage : *Polices des temps noirs (France, 1939-1945)*, Perrin, 2018

Cette répétition désormais séculaire des mêmes faits, des mêmes propos, des mêmes soupçons (celui récurrent des provocations policières ou politiques), des mêmes indignations a au moins le mérite de permettre quelques rappels historiques et de ramener les choses à leur essence même : le problème de l'ordre dans la rue, le traitement des débordements populaires par un régime républicain historiquement né des barricades et qui prétend/affirme gouverner au nom du peuple par le biais des élections et du principe de la démocratie représentative mis ouvertement en cause par une partie des manifestants.

Comment la république et les républicains, depuis leur accession durable aux affaires, ont-ils tenté de concilier ordre et libertés ?

Quelles furent les étapes de la construction d'un maintien républicain de l'ordre aujourd'hui si violemment critiqué ?

C'est ce que nous nous proposons de rappeler en insistant sur le rôle paradoxal d'un Clemenceau dont la figure est souvent évoquée alors que le passage au ministère de l'Intérieur de ce critique intransigeant des violences et débordements policiers est marqué par le bilan le plus meurtrier de l'histoire du maintien de l'ordre avant les affrontements des années 1930 ?

République et ordre public

En dépit d'indéniables avancées dans le domaine des libertés, la IIIe République ne fut pas cet « âge d'or » qu'on s'est longtemps complu à voir en elle. Comme l'écrivait, en 1976, Jean-Pierre Machelon dans une thèse – *La République contre les libertés ?* – qui n'a rien perdu de son actualité : « *L'état des libertés publiques* […] *résulte toujours d'un compromis entre les exigences du maintien de l'ordre et la force des principes libéraux* […] *Le pouvoir doit se défendre et il est normalement porté à défendre ses idéaux*[1] ».

Ce problème n'a certes pas échappé aux contemporains, d'autant moins que la liberté de la presse, les règles du jeu parlementaire, la vigueur et la détermination des opposants hostiles à la république se chargeaient de le leur rappeler de façon permanente et souvent passionnelle. Le sujet donna donc lieu à de vigoureux échanges, à de violentes attaques, dans lesquels les méthodes et les actes des gouvernants du jour se virent confrontés à leurs professions de foi de la veille. Des opportunistes aux radicaux, de Gambetta et Ferry à Clemenceau et Briand, peu nombreux furent ceux qui échappèrent aux sarcasmes, aux reproches d'apostasie et n'eurent pas à faire amende honorable sur l'autel du pouvoir de leur idéalisme (irréalisme ?) d'antan.

Les justifications théoriques, l'arsenal réglementaire et législatif invoqués à chaque intervention des pouvoirs publics résidaient dans les lacunes des libertés publiques. Deux domaines sont alors particulièrement sensibles.

La grève dont la licéité a été reconnue par une loi du Second Empire ne constitue plus un délit depuis mai 1864. Pour autant elle n'existe pas comme liberté publique, ne bénéficie d'aucune protection juridique, et les articles 414 et 415 du Code pénal la sanctionnent avec rigueur dès lors qu'elle s'accompagne « d'atteinte à la liberté du travail », de « *violence, voies de fait ou menaces*[2] ». Considérée par les pouvoirs publics comme un fait nuisible, plus ou moins teinté d'illégitimité, mettant en cause la tranquillité publique, la propriété, la liberté du travail et l'ordre social[3], elle provoque des interventions constantes et souvent brutales[4] des forces de l'ordre au prétexte des désordres et des troubles dont elle s'accompagne[5].

Le droit de manifester sur la voie publique[6], en dépit des demandes réitérées de la gauche qui y voyait un complément nécessaire des « libertés républicaines » et le prolongement naturel des droits de réunion, d'expression et d'association, ne fut pas reconnu par la IIIe République avant les années 1930. La loi Naquet réglementant le droit de réunion n'était guère plus libérale que celle

(1) *La république contre les libertés ? Les restrictions aux libertés publiques* (1879-1914), FNSP, 1976, p. 21.
(2) Une incrimination assez vague pour doter les juges d'un instrument efficace de répression contre un droit pourtant reconnu par la loi.
(3) On connaît le morceau d'anthologie que constitue la circulaire du 2 février 1849 du ministre de l'Intérieur Léon Faucher expliquant aux préfets que « *l'autorité ne doit jamais s'immiscer dans les questions de salaire* », mais leur enjoignant de réprimer les désordres « *pour que le droit réciproque* [sic] *de l'ouvrier et du fabricant soit librement débattu* ». C'est la même philosophie qui prévaut en 1900 quand, interpellé sur l'attitude du gouvernement à propos des grèves et conflits du travail, Waldeck Rousseau parle de « neutralité ferme et prévoyante » et repousse toute idée d'intervention sauf à garantir « *l'ordre public et la liberté du travail* » (*Journal Officiel,* débats, chambre, 1900, p. 73 sq).
(4) C'est notamment le cas de Chalon-sur-Saône (un tué en 1900), Nantes, Raon-l'Étape, Draveil-Vigneux, Villeneuve-Saint-Georges.
(5) Surtout quand, sous l'influence du syndicalisme révolutionnaire, elles prirent un caractère révolutionnaire et tendirent à devenir insurrectionnelles.
(6) La législation sur les attroupements remonte à la loi martiale des 21 octobre/21 novembre 1789 énonçant que force doit rester à l'autorité et prévoyant le drapeau rouge pour annoncer le déploiement de la force militaire et la nécessité de faire trois sommations avant l'usage des armes. Après la fusillade du Champ de Mars (17 juillet 1791), un décret précisa, le 26 juillet, les modalités d'action de la force publique contre les attroupements, ses dispositions furent reprises par l'article 336 de la constitution de l'an III et la loi du 10 avril 1831. Telles sont, avec la loi du 7 juin 1848, les bases de la législation en matière d'attroupement.

du 25 mars 1868 qu'elle remplaçait[7]. Elle exigeait une déclaration 24 heures à l'avance, l'élection d'un bureau responsable de trois personnes et la présence facultative d'un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire pouvant dissoudre la réunion. Si Clemenceau, dans un souci d'apaisement de la querelle religieuse – les messes étaient assimilées à des réunions publiques – supprima la déclaration obligatoire par la loi du 27 mars 1907, l'article 6 qui interdisait les réunions sur la voie publique resta inchangé jusqu'au décret-loi du 23 octobre 1935. C'est au nom de cet article 6 que les manifestations sur la voie publique demeurèrent sinon interdites *stricto sensu* du moins soumises aux dispositions fort peu libérales de la loi du 7 juin 1848 votée dans les circonstances et le contexte que l'on sait, qui interdisait « *tout attroupement qui pourrait troubler la tranquillité publique* ». Tout rassemblement formé dans un lieu public pouvait être dispersé par la force après trois sommations – précédées d'un roulement de tambour – faites par le maire, un adjoint, un commissaire de police ou tout autre agent ou dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif portant l'écharpe tricolore. Après trois refus de se disperser, l'attroupement devenait « délictueux[8] ». C'est en vertu de cette législation que les cortèges ou manifestations pouvaient être interdits par les autorités locales, les préfets des départements, le préfet de Police à Paris. Comme l'observe J.-P. Machelon : sous la III^e^ république, la rue resta le domaine de l'ordre plus qu'elle ne fut celui de la liberté.

Il faut dire que les événements de la période1789-1799, les révolutions du XIX^e^ siècle, septembre 1870, la Commune de Paris avaient confirmé l'intérêt primordial pour tout régime de tenir et contrôler la rue afin de prévenir attroupements et « émotions populaires » dont naissent désordres et révolutions. Les républicains ne pouvaient l'ignorer. C'est pourquoi l'installation durable d'un régime démocratique qui avait pourtant inscrit le mot « liberté » au fronton des bâtiments publics, n'apporta pas de réel changement dans ce domaine. Confrontés aux démonstrations déterminées et résolues des adversaires du régime républicain lors des crises politiques et sociales qui jalonnent le tournant des XIX^e^ et XX^e^ siècles, en butte aux manifestations souvent violentes des boulangistes, antidreyfusards, cléricaux, syndicalistes, antimilitaristes… les gouvernements successifs de la République n'ont guère fait preuve d'enthousiasme face à la revendication d'un « droit de manifestation » alors assimilé à un « droit à l'émeute ». Au nom de l'ordre et de la tranquillité publics, au nom de la liberté de circulation et de celle de la rue, les mesures coercitives et préventives visent à éviter des troubles plus graves, plus violents : telle est la doctrine qui prévaut pendant presque toute la III^e^ République et dont l'application va nécessiter et justifier l'intervention constante des forces de l'ordre dans cet « âge des foules » particulièrement agité que constitue l'aube du XX^e^ siècle.

Qu'en était-il dans la pratique ?

Des techniques longtemps inadaptées et sanglantes

Jusqu'à l'entre-deux-guerres, c'est essentiellement l'armée qui est chargée du maintien de l'ordre en cas de troubles graves ou d'émeute en province[9]. En effet, les polices qui sont, rappelons-le, « municipales » à l'exception de celles, étatisées en 1851, de Lyon et des communes de l'agglomération lyonnaise, sont insuffisantes pour faire face à des situations exceptionnelles. Par ailleurs, même quand elles étaient en état de le faire, maires et municipalités qui les dirigeaient, peu soucieux d'assumer une responsabilité susceptible de leur aliéner leurs concitoyens et électeurs, évitaient soigneusement d'intervenir dans ce domaine.

Pour assurer le maintien de l'ordre, les préfets faisaient donc appel à la gendarmerie et, quand elle s'avérait insuffisante, à l'armée de ligne[10]. L'emploi de l'une

(7) Le projet présenté par Alfred Naquet, le 31 mai 1878 (*Journal Officiel* du 11 juin 1878) fut voté après de nombreuses navettes et promulgué le 30 juin 1881.

(8) *« Lorsqu'un attroupement armé ou non armé se sera formé sur la voie publique, le maire ou l'un de ses adjoints – à Paris le préfet de Police – à leur défaut le commissaire de police ou tout autre dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif, portant l'écharpe tricolore, se portera sur le lieu de l'attroupement. Un roulement de tambour annoncera l'arrivée du magistrat. Si l'attroupement est armé, le magistrat lui fera sommation de se dissoudre et de se retirer. Cette première sommation restant sans effet, une seconde sommation, précédée d'un roulement de tambour, sera faite par le magistrat. En cas de résistance, l'attroupement sera dissipé par la force. Si l'attroupement est sans armes, le magistrat, après le premier roulement de tambour, exhortera les citoyens à se disperser. S'ils ne se retirent pas, trois sommations seront successivement faites. En cas de résistance, l'attroupement sera dispersé par la force* » (art 3 de la loi du 7 juin 1848). « *Quiconque, faisant partie d'un attroupement non armé, ne l'aura pas abandonné après le roulement de tambour précédant la 2e sommation, sera puni d'un emprisonnement de 15 jours à six mois. Si l'attroupement n'a pu être dissipé que par la force, la peine sera de six mois à deux ans* » (art 5).

(9) La situation est bien différente à Paris où la préfecture de Police, à l'aide d'une police municipale forte de plusieurs milliers de gardiens de la paix, assume pleinement cette fonction. L'armée et la garde républicaine, régiment d'élite de la gendarmerie, n'y jouent qu'un rôle d'appoint.

(10) Pour toute cette question on consultera avec profit l'article de Jean-Charles Jauffret, « La question des troupes spéciales chargées du maintien de l'ordre en France 1871-1914 », *Revue Historique/547*, juillet-septembre 1983, p. 97-145 ; celui de Lucien Mandeville, « Les forces de maintien de l'ordre en France », *Revue de la Défense Nationale/*juillet 1977, p. 59-76 et la thèse de Georges Carrot, *Le maintien de l'ordre en France, depuis la fin de l'Ancien Régime jusqu'en 1968*, IEP Toulouse, 1984, p. 655 sq.

JUSQU'À L'ENTRE-DEUX-GUERRES, C'EST ESSENTIELLEMENT L'ARMÉE QUI EST CHARGÉE DU MAINTIEN DE L'ORDRE EN CAS DE TROUBLES GRAVES OU D'ÉMEUTE EN PROVINCE 9. EN EFFET, LES POLICES QUI SONT, RAPPELONS-LE, « MUNICIPALES » À L'EXCEPTION DE CELLES, ÉTATISÉES EN 1851, DE LYON ET DES COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE, SONT INSUFFISANTES POUR FAIRE FACE À DES SITUATIONS EXCEPTIONNELLES. PAR AILLEURS, MÊME QUAND ELLES ÉTAIENT EN ÉTAT DE LE FAIRE, MAIRES ET MUNICIPALITÉS QUI LES DIRIGEAIENT, PEU SOUCIEUX D'ASSUMER UNE RESPONSABILITÉ SUSCEPTIBLE DE LEUR ALIÉNER LEURS CONCITOYENS ET ÉLECTEURS, ÉVITAIENT SOIGNEUSEMENT D'INTERVENIR DANS CE DOMAINE.

comme de l'autre n'allait pas sans graves inconvénients. L'utilisation de la gendarmerie ou de l'armée, toutes deux, surtout la seconde, peu adaptées à cette besogne et rapidement poussées à l'usage des armes, était souvent sanglante.

Les lois militaires organiques de 1872 à 1875, précisent expressément le rôle de l'armée « *garant de la sécurité intérieure* ». La troupe peut donc être requise par l'autorité civile, lorsque cette dernière – qui est seule juge de cette opportunité – s'estime impuissante à assurer l'ordre avec ses propres forces. L'autorité militaire doit obtempérer, mais elle manœuvre en toute indépendance : il lui appartient de prendre les dispositions qu'elle juge nécessaires pour remplir la mission qui lui est confiée. L'autorité civile requérante doit assister l'autorité militaire pendant la durée de la réquisition. Un commissaire de police – généralement de la police spéciale des chemins de fer [11] –, ceint de son écharpe, doit en théorie procéder aux sommations prévues par la loi du 7 juin 1848, avant la dispersion par la force des rassemblements, cortèges et défilés.

Cet emploi de la troupe posait des problèmes multiples et délicats.

Tout d'abord un problème stratégique : l'utilisation fréquente de l'armée – alors que la durée du service militaire a été raccourcie – désorganise le service, perturbe l'instruction et pouvait compromettre gravement une mobilisation en des temps de fortes tensions diplomatiques. Rappelons que Clemenceau, en 1906, n'utilisa pas moins de 40 000 hommes de troupe pour les grèves de mineurs dans le Nord, puis, pour le 1er mai 1906, il mobilisa à Paris – pour s'en tenir aux seules troupes venues de province – : 40 bataillons d'infanterie, 32 escadrons de dragons, 10 escadrons de chasseurs, 5 de hussards et de cuirassiers appartenant à 10 corps d'armée et 41 régiments différents. En 1907, pour les troubles du Midi, la mise en route des troupes désorganisa cinq corps d'armée…

Les problèmes techniques sont plus préoccupants encore. L'emploi pour une besogne délicate et spécifique qui exige maîtrise de soi et sang froid, d'une troupe de jeunes conscrits peu sûrs et peu entraînés, totalement inexpérimentés, de surcroît lourdement armés de fusils et de baïonnettes, outils inutiles, dangereux, inadaptés au maintien de l'ordre, explique des drames comme celui de Narbonne. On ne saurait laisser impunément de jeunes soldats et leurs officiers subir pendant des heures un face-à-face éprouvant sous les insultes, les jets de pierre, les quolibets et les crachats sans risquer qu'ils ne réagissent avec des moyens totalement hors de proportion. C'est dans l'alternative entre tirer ou céder le terrain – une solution contraire à l'honneur militaire – que se trouvait déjà la source de la fusillade de Fourmies, le 1er mai 1891 [12].

La troisième difficulté est à la fois politique et idéologique : on ne pouvait, sans conséquences désastreuses pour son image, sans nuire aussi à son moral, employer au maintien de l'ordre – mission par définition impopulaire – une armée que l'on voulait symbole de l'unité nationale et instrument de la « revanche ». On ne pouvait non plus, sans quelque illogisme et sans risques pour la cohésion nationale, employer l'armée, comprise dans l'imagerie et la *vulgate* républicaines comme la « Nation en arme », contre la Nation elle-même. Il fallait surtout « *éviter cette impression de guerre civile que suggère toujours le recours à l'armée* » comme l'expliquait Waldeck-Rousseau dans une circulaire aux préfets en 1884 [13].

(11) Ancêtre des Renseignements généraux, la « police spéciale des chemins de fer » jouait alors le rôle de police politique de la république. Sur ce sujet, Cf. J.-M. Berlière, R. Lévy, *Histoire des polices en France depuis l'Ancien Régime*, Paris, Nouveau Monde, réédition 2013, p. 295-406 .

(12) Une salve tirée par un peloton de 34 soldats du 145e R.I. en passe d'être débordés par une foule de manifestants fit neuf morts, dont 4 femmes et 2 enfants, et 35 blessés. Sur ce drame, on se reportera à l'ouvrage collectif dirigé par M. Rebérioux, *Fourmies et les premier mai*, Paris, Messidor, Editions de l'atelier, 1994.

(13) AN, F7 12 773.

Enfin, l'emploi d'une armée qui, depuis les différentes lois de conscription, avait cessé d'être composée de professionnels déracinés et plus ou moins « mercenarisés » par un service très long, n'était pas sans risques politiques. Le recrutement régional mettait à rude épreuve son loyalisme et la discipline. Les mutineries ou les refus d'obéissance comme il s'en produisit à Narbonne et à Béziers en 1907, attestent de la gravité du problème. Le danger politique que présentait l'usage de la troupe dans les missions de maintien de l'ordre était d'autant plus grand que les officiers, en particulier ceux de la cavalerie – l'arme la plus employée dans ces opérations – déjà hostiles à « *cette guerre aux tronçons de choux contre de sales ouvriers mourant de faim*[14] » où l'armée risquait au mieux des coups et des insultes et au pire de perdre son honneur, restaient dans leur ensemble très réservés si ce n'est hostiles à l'égard de la République comme l'affaire Dreyfus venait largement de le démontrer. L'emploi de la force lors des inventaires prévus par la loi de séparation des Églises et de l'État ébranla à plusieurs reprises leur sens de la discipline et fit douter de leur loyalisme. On vit des cas de désobéissance, des officiers refuser les ordres et briser leurs sabres plutôt que de charger des manifestants dont ils partageaient les idées, les convictions, l'indignation. La « sale besogne » déjà peu exaltante en temps normal devenait proprement odieuse quand il s'agissait de faire appliquer la politique anticléricale d'un gouvernement de francs-maçons.

C'est pourquoi l'armée constituait l'*ultima ratio*[15].

Dans la plupart des cas, c'est à la gendarmerie – excroissance policière de l'armée – qu'était dévolu l'essentiel des tâches de maintien de l'ordre. Mais son emploi n'allait pas sans poser d'autres problèmes. Son éparpillement dans plus de 3 600 brigades territoriales – de 4 à 5 hommes – installées dans les chefs-lieux de cantons, imposait d'opérer un prélèvement, d'un ou deux gendarmes par brigade, pour lui permettre de faire face à ces missions. Une pratique qui n'était pas sans défaut : du strict point de vue technique, il n'était pas facile de rassembler rapidement sur un point donné des hommes qui ne se connaissaient pas et d'en faire une troupe homogène sous le commandement d'officiers de rencontre. Cet emploi avait un autre inconvénient majeur, celui de désorganiser le service ordinaire de la gendarmerie et en premier lieu de sacrifier ses tâches de surveillance – la « tournée » – et de police judiciaire. L'insécurité des campagnes semblait trouver là une de ses causes et certains n'hésitaient pas à mettre en parallèle la montée de la criminalité et de l'insécurité avec la multiplication des conflits sociaux qui réduisait les brigades de gendarmerie à deux et parfois un seul homme comme on le vit dans le Nord pendant les grèves qui suivirent la catastrophe de Courrières et qui coïncident avec les exactions et la longue impunité de la bande Pollet, les « bandits d'Hazebrouck » guillotinés début 1908 à Béthune[16].

Ces problèmes expliquent le retour périodique du projet de création d'un corps spécialisé, mobile et distinct des brigades sédentaires de gendarmerie. Dans l'attente d'une telle création dont la discussion est sans cesse repoussée au parlement, l'inadaptation des moyens employés explique dysfonctionnements, dérapages, violences qui caractérisent le maintien de l'ordre public tout au long de cette période…

Pour autant, les bavures meurtrières qui marquent les années 1907 et 1908 ne dispensent pas de s'interroger sur les responsabilités personnelles du ministre de l'Intérieur dans un domaine où l'expérience montre qu'il n'y a pas de hasard. La personnalité, la sensibilité du « chef d'orchestre », du « metteur en scène », pour reprendre deux expressions du préfet Grimaud, jouent ici un rôle essentiel. Pourquoi sous le gouvernement de Clemenceau, en province, les forces de l'ordre ont-elles agi avec une violence meurtrière jamais égalée sous la III^{e} république alors même qu'à Paris apparaissent les prémices d'un maintien républicain de l'ordre ?

Un « syndrome Clemenceau » ?

Devenu ministre de l'Intérieur du gouvernement Sarrien, en mars 1906, puis président du Conseil et ministre de l'Intérieur en octobre de la même année, Georges Clemenceau marque son premier passage aux affaires d'un terrible record : quinze manifestants tués de mars 1907 (Nantes) à juillet 1908 (Villeneuve-Saint-Georges). Ce bilan sans égal fait de son gouvernement – jusqu'aux émeutes de février 1934 – le plus meurtrier de la IIIe République.

(14) Stendhal, *Lucien Leuwen*, Paris, Le divan, 1929, chapitre 2.

(15) Sur les problèmes posés par l'emploi de l'armée dans le maintien de l'ordre, on se reportera à Jules Maurin, « Armée et maintien de l'ordre », Centre d'études d'histoire de la Défense, 2002, et à Anja Johansen, *Soldiers as Police. The french and Prussian armies and the Policing of Popular protest 1889-1914*, London, Ashgate, 2005.

(16) Sur les exactions de bandes organisées et le sentiment d'insécurité qui gagne le pays, on nous permettra de renvoyer à J.-M. Berlière, « La gendarmerie en question au début du XXe siècle », *in* J.-N. Luc (dir.), *Gendarmerie, état et société au XIXe siècle,* Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, p.101-116 et J.-M. Berlière, *Le crime de Soleilland,* Paris, Tallandier, 2003.

Par quelles aberrations, quels cheminements, quelles dérives, quels renoncements… un homme qui incarnait une figure emblématique du désordre et constituait un épouvantail pour la droite, cet opposant de toujours, cet inlassable contempteur des violences policières que le préfet Lépine vit arriver place Beauvau avec une grande inquiétude, un politique qui avait porté très haut les valeurs les plus nobles de la démocratie et de la justice lors de l'affaire Dreyfus, un radical à tendances libertaires, le tombeur de ministères… a-t-il pu devenir ce « *Monstre* », cette « *Bête rouge* », ce « *Sinistre de l'Intérieur* », ce « *Villeneuve-Saint-Georges-Clemenceau* », ce « *vieillard sanglant* », « *l'homme à la tête de mort* », « *Clemenceau le rouge* » dénoncés et stigmatisés par la CGT et les socialistes, ses amis de la veille ?

Sans céder aux facilités d'une psychologie à 4 sous, notons que la personnalité de l'intéressé joue un rôle certain dans son attitude. La rudesse personnelle, l'absence de diplomatie du personnage sans doute renforcées par l'expérience cuisante vécue lors des grèves du Nord au printemps 1906 ont certainement pesé dans le raidissement et le comportement d'un ministre jouant un rôle à contre-emploi bien propre à séduire un non-conformiste de sa trempe. En 1907-1908, Clemenceau mit à faire régner l'ordre la même conviction qu'il mettra « à faire la guerre » en 1917.

Mais il faut aller plus loin dans l'analyse.

La conversion spectaculaire aux valeurs d'ordre d'un homme politique au passé de contempteur impitoyable des « *gouvernements de sang et de proie qui envoient des troupes, de la police et de la gendarmerie sur les champs de grèves*[17] » constitue une telle banalité dans l'histoire politique que ce serait faire injure à l'intéressé que de réduire sa métamorphose à la découverte de l'exercice du pouvoir et des responsabilités qu'impose la conduite de l'État et des affaires publiques, une sorte de conversion au principe de réalité qui aurait transformé selon le mot de Paul de Cassagnac un « *loup enragé en berger*[18]. »

La conversion est cependant réelle si l'on en croit les propos que cet inattendu locataire de la place Beauvau aurait tenus à une délégation de la CGT quelques jours avant un 1er mai 1906 qui devait marquer le coup d'envoi pour la revendication des « 8 heures » : « *Vous êtes derrière la barricade, moi je suis devant. Votre moyen d'action c'est le désordre, mon devoir c'est de faire de l'ordre. Mon rôle est de contrarier vos efforts. Le mieux pour chacun de nous est d'en prendre son parti*[19]. »

Si la conversion est spectaculaire, elle doit être contextualisée et replacée dans la double évolution qui caractérise la donne sociale et politique.

La rupture du « bloc des gauches » qui met fin au bipartisme de fait – pour ou contre la république – qui caractérisait la vie politique depuis plusieurs années est à l'origine d'un schéma politique inédit. Le ralliement du parti socialiste français – unifié en 1905 au café du Globe – au mot d'ordre de l'Internationale socialiste voté au congrès d'Amsterdam condamnant la collaboration gouvernementale, s'est traduit en France par une configuration parlementaire nouvelle. La naissance d'une opposition sur leur gauche a imposé aux radicaux un déplacement de l'axe de leur majorité sur leur droite. Cette évolution politique se double d'une radicalisation sociale, les deux phénomènes se nourrissant bien évidemment l'un de l'autre.

Après un ralliement tardif aux positions dreyfusardes de Jaurès, le monde ouvrier et syndical avait constitué sous les ministères Waldeck-Rousseau et Combes un rempart efficace contre l'extrême droite. Mais le temps de la séduction est désormais passé. La politique anticléricale qui a pu, un temps, constituer le ciment du bloc républicain, ne suscite plus depuis 1905 qu'indifférence ou suspicion : ne s'agissait-il pas d'un leurre destiné à masquer la question sociale ? Celle-ci fait alors violemment irruption sur la scène politique et consomme la rupture avec la « république bourgeoise ». C'en est désormais fini de la « collaboration de classe », des noces entre la république et le monde ouvrier célébrées le 11 juin 1899 à la manifestation de Longchamp en réaction à l'agression commise à Auteuil contre le président de la République. Les temps troublés et agités qui commencent par la grève des mineurs du Nord et un 1er mai 1906 « de combat », sont marqués par une radicalisation largement perceptible dans les grèves et mouvements sociaux qui se multiplient dans le pays. Ce contexte social agité et d'une rare violence a sans aucun doute largement contribué à « droitiser » l'action et l'attitude du gouvernement et n'a pas été sans influence sur la réflexion et l'attitude de son chef qui doit désormais défendre la république sur deux fronts.

(17) Albert Willm, député socialiste (*JO*, débats, Chambre, 12 juin 1908, p. 1162) : « *Quelle chute ! Quand on songe au brillant polémiste, à l'orateur dangereux que vous avez été ! Et quel mauvais quart d'heure, monsieur le président du Conseil, passerait le gouvernement, si* [...] *au lieu d'être à la place que vous occupez, vous étiez ici comme interpellateur !* »

(18) *L'Autorité*, 31 juillet 1908.

(19) Cité par Jacques Julliard, *Clemenceau briseur de grèves*, Julliard, 1965, p.23.

La défense de la République constitue en effet le fond de la pensée et la clef de l'attitude d'un chef de gouvernement au parcours et à la réflexion politiques originaux. Cette attitude est conditionnée par la conception – à la fois exigeante et pédagogique – que Clemenceau s'est peu à peu forgée de la démocratie. Dans son esprit, la république doit nécessairement s'accompagner de l'apprentissage d'un usage raisonné des libertés. Contre les trublions de la droite extrême, hostiles à la « gueuse », et contre l'activisme d'une extrême gauche marquée par des réflexes anarchistes dangereux pour la liberté, il privilégie l'idée d'un « ordre républicain » qui impose l'idée de défendre la liberté contre des opposants résolus à l'abattre, mais également contre ses propres excès. La république, la démocratie sont fragiles, elles méritent et nécessitent d'être défendues. Sa conception de l'ordre républicain est résolument offensive et sa détermination bien éloignée des pudeurs et hésitations qui caractérisent la « belle âme » kantienne qui se coupe les mains pour ne pas les salir. Au nom de quel angélisme, de quelle naïveté, de quels principes dévoyés du droit ne les défendrait-on pas, quitte à espérer d'une « éducation » progressive des foules, un usage raisonné des libertés. Mais en attendant que les citoyens soient capables d'user avec lucidité des droits et libertés, l'ordre républicain constitue une garantie essentielle du progrès et de la liberté. Il n'est donc pas question, comme le préconisait d'ailleurs René Goblet dès 1882, de séparer l'ordre de la liberté [20]. Une idée que défendra à son tour, deux ans plus tard, le garde des Sceaux et successeur de Clemenceau à la présidence du Conseil et au ministère de l'Intérieur, le « renégat » Aristide Briand, en s'adressant aux policiers de la préfecture de Police : « *Le progrès ne s'enfante ni dans le désordre ni dans la violence* […] *il faut que la foule comprenne que sans la police il n'y a pas de progrès possible, de liberté durable* […] *vous êtes de véritables collaborateurs du progrès social*[21] ».

Si le ministère Clemenceau est marqué par une violence meurtrière sans égale du maintien de l'ordre, des signes laissent cependant à penser que la réflexion progresse. Le 21 janvier 1907, lors d'une interpellation – signée Vaillant, Coutant, Allemane – se rapportant à la manifestation pour le repos hebdomadaire organisée la veille et interdite à Paris par le gouvernement qui a fait fermer la Bourse du Travail, Édouard Vaillant réclame à un ministre de l'Intérieur qui avait « *jadis* » combattu à ses côtés pour « *les mêmes idéaux* », un « *droit de manifestation* » qui, à l'instar de ce qui existe alors en Belgique ou en Angleterre permettrait à la classe ouvrière de « *montrer directement sa volonté* » et marquerait la naissance de la « *vraie République* ». Dans sa réponse, Clemenceau rappelle la doctrine officielle en cette matière : « *Il y a une grande différence entre le droit de manifestation et les autres libertés publiques parce qu'il s'exerce dans la rue et que la rue appartient à tout le monde* ». C'est donc au nom de la liberté des « *braves gens qui ne sont pas syndicalistes – il y en a encore après tout* » que les manifestations sont interdites. Cependant, dans cette intervention, il laisse nettement entendre que s'il ne savait y avoir un « *droit* » de manifestation, il pouvait et il devait y avoir une « *tolérance* » de manifestation et qu'il pourrait être amené à autoriser une manifestation en fonction de la personnalité des organisateurs, à condition que ces derniers s'engagent à l'encadrer pour éviter tout tumulte et acceptent que, de leur côté, les pouvoirs publics prennent les précautions nécessaires : « *Alors je serai favorablement disposé* […] *il y a beaucoup à attendre sur ce point de l'éducation de la démocratie*[22] ».

Si c'est « avec répugnance » que Clemenceau affirme avoir fait usage de la force contre les manifestants, les mesures coercitives et préventives qu'il assume et revendique pleinement n'auraient pour objet que d'éviter des troubles plus graves, plus violents. Ainsi le 21 janvier 1907, s'il

(20) *Journal Officiel*, débats, Chambre, 7 juin 1882, pp. 809 sq.

(21) Allocution d'A. Briand, président du Conseil et ministre de l'Intérieur, aux gardiens de la paix, à l'assemblée générale de l'Association amicale et de prévoyance des personnels actifs de la préfecture de Police, 5 décembre 1909.

(22) *Journal Officiel*, débats, chambre, du 22 janvier 1907, p. 112-116. Une première expérience se déroula le 17 octobre 1909 sous le gouvernement Briand. Il s'agit de la « 2e manifestation Ferrer » organisée pour protester contre l'exécution de cet opposant socialiste espagnol longtemps exilé en France. Après les extrêmes violences ayant marqué une première manifestation devant l'ambassade d'Espagne, Bd de Courcelle, le mercredi 13 octobre – un policier tué, le préfet Lépine et 98 gardiens de la paix, neuf gardes républicains blessés, des omnibus incendiés, des barricades édifiées, des charges de police et de gardes à cheval… la gauche, toutes tendances confondues, annonça son intention d'organiser une démonstration populaire digne et pacifique, exempte de désordres et de violence, à l'instar des manifestations britanniques. Après des tractations laborieuses et plusieurs revirements, le président du Conseil, Aristide Briand, décida finalement de tolérer un défilé, à condition qu'il n'y ait ni emblèmes, ni drapeaux, ni discours, ni cris hostiles aux gouvernements espagnol ou français. Il s'agit de la première manifestation tolérée par les pouvoirs publics et encadrée à la fois par les organisateurs et les forces de l'ordre. Dans son numéro du 17, L'*Humanité* de Jaurès en précise – et c'est une première – les modalités techniques : plan de l'itinéraire, moyens et points d'accès, lieux de concentration, liste des « responsables de confiance » chargés de mener chaque cortège. Une expérience sans lendemain. Lors de la préparation du 1er mai 1911, saisi par les syndicats de leur intention de manifester pacifiquement, le ministre de l'Intérieur (Monis) reprit l'argumentaire de Clemenceau. Prenant acte de l'intention de l'Union des syndicats de ne provoquer ni tumulte, ni violence, il fait observer que « *des concentrations en masse* […] *et la traversée de Paris par quarante cortèges ne manqueraient pas d'apporter un trouble profond à la vie de la capitale et à la liberté de tous les citoyens* ». En attendant « *le progrès des mœurs politiques* » et « *une longue sagesse des foules* » qui permettront, un jour, de donner à l'opinion l'usage de nouveaux moyens d'expression comme le droit de manifestation – un droit que « *la loi ne manquera pas d'entourer* […] *de précautions nécessaires, de responsabilités définies* [qui] *stipulera certainement que le choix des lieux de réunion, l'itinéraire des cortèges devront être déterminés d'accord avec l'autorité politique* – […] *le gouvernement* […] *est donc nettement résolu à interdire les attroupements, concentrations en masse et cortèges projetés* » (Instructions adressées au préfet de police et datées du 27 avril 1911, APP, B/A 1628).

LA DÉFENSE DE LA RÉPUBLIQUE CONSTITUE EN EFFET LE FOND DE LA PENSÉE ET LA CLEF DE L'ATTITUDE D'UN CHEF DE GOUVERNEMENT AU PARCOURS ET À LA RÉFLEXION POLITIQUES ORIGINAUX. CETTE ATTITUDE EST CONDITIONNÉE PAR LA CONCEPTION – À LA FOIS EXIGEANTE ET PÉDAGOGIQUE – QUE CLEMENCEAU S'EST PEU À PEU FORGÉE DE LA DÉMOCRATIE. DANS SON ESPRIT, LA RÉPUBLIQUE DOIT NÉCESSAIREMENT S'ACCOMPAGNER DE L'APPRENTISSAGE D'UN USAGE RAISONNÉ DES LIBERTÉS. CONTRE LES TRUBLIONS DE LA DROITE EXTRÊME, HOSTILES À LA « GUEUSE », ET CONTRE L'ACTIVISME D'UNE EXTRÊME GAUCHE MARQUÉE PAR DES RÉFLEXES ANARCHISTES DANGEREUX POUR LA LIBERTÉ, IL PRIVILÉGIE L'IDÉE D'UN « ORDRE RÉPUBLICAIN » QUI IMPOSE L'IDÉE DE DÉFENDRE LA LIBERTÉ CONTRE DES OPPOSANTS RÉSOLUS À L'ABATTRE, MAIS ÉGALEMENT CONTRE SES PROPRES EXCÈS.

affirme regretter les blessés et les arrestations, il justifie néanmoins ses mesures – interdiction de la manifestation à Paris, fermeture de la Bourse du Travail – par le souci d'éviter des violences bien plus redoutables : si la rue avait été livrée à « *30 000 personnes agissant sans discipline* », les heurts eussent été bien plus graves, bien plus violents et le sang des policiers et des manifestants aurait coulé [23]. Telle est la doctrine qui prévaudra pendant presque toute la III^e^ République : il faut attendre l'éducation et les progrès des masses pour les laisser user – avec dignité et modération – d'une liberté trop dangereuse pour être laissée sans apprentissage entre les mains de gens trop indisciplinés.

Il convient enfin d'ajouter une autre considération concernant ce ministre de l'Intérieur paradoxal. Clemenceau fut certainement un des rares hommes politiques de la III^e^ République ayant conçu une pensée et une politique policières originales. Pour apporter et garantir aux citoyens une sûreté que l'opposition de droite accusait le régime républicain d'être incapable d'assurer, il a entrepris deux réformes auxquelles son nom reste attaché : le début d'un processus d'étatisation et de centralisation de l'outil policier [24] et la création d'une police judiciaire spécialisée, mobile et centralisée [25]. Or, cette authentique politique policière – qui l'amène à revendiquer sans complexe le titre de premier policier de France – se traduit également par une fascination malsaine pour la machination et la provocation qui va lui gagner le surnom d'« *empereur des mouchards* [26] ».

On l'aura compris, s'il ne peut être question de faire retomber sur un seul homme la responsabilité des débordements sanglants d'un maintien de l'ordre inadapté, la personnalité, les idées, les méthodes du président du Conseil-ministre de l'Intérieur ne sauraient pour autant être sans conséquences sur la politique qui fut menée ces deux années dans le domaine de l'ordre public.

Du maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre : les tardives leçons tirées des drames de 1907/1908

Ni la république [27], ni les gouvernements successifs, ni surtout les forces de l'ordre assimilées au « *chenil du capital* [28] » ne sortaient grandis de tels événements. C'est pourquoi,

(23) *Journal Officiel,* débats, chambre, du 22 janvier 1907, p. 114-115.

(24) On lui doit la mise en route d'un processus d'étatisation (de préfectoralisation serait plus pertinent) des polices municipales avec l'étatisation de la police de Marseille en 1908. Sur un processus repris dès 1918, prolongé dans les années 1930 puis par Vichy (1941) et conduit à son terme par la Ve république (loi Frey de 1966), on nous permettra de renvoyer à notre ouvrage *Le Monde des polices en France (XIXe-XXe siècles)*, Bruxelles, Complexe, 1996.

(25) Sur les « brigades du Tigre » – en réalité les Brigades mobiles régionales de police judiciaire –, une initiative de Célestin Hennion, le premier policier de métier à accéder à la direction de la Sûreté générale, on se reportera à M. Auboin *et al.* (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police*, Robert Laffont, 2005, p. 365-373.

(26) On sait l'usage qu'il fit de la police, des arrestations préventives, des montages – le « complot » du 1er mai 1906 –, le soupçon apparemment fondé d'avoir usé de provocateurs – Ricordeau, Métivier – dans les affaires de Draveil et Villeneuve-Saint-Georges... Sur ce sujet, cf. Jacques Julliard, *op. cit.,* 1965, dont l'ouvrage illustre abondamment le « coté obscur » de Clemenceau.

(27) « République d'assassins » titre *La Guerre sociale* du 29 juillet 1908. « *La République française est le gouvernement qui, en Europe (exception faite de la Russie) fusille le plus d'ouvriers !* » proclame par exemple l'affiche de l'Union des syndicats ouvriers, de la Fédération anarchiste du Rhône et du parti socialiste SFIO appelant les travailleurs lyonnais à manifester, le 6 août 1908, salle « du nouvel Alcazar », contre les « tueries de Villeneuve St Georges » (reproduite *in* Julliard, *op. cit.* 1965).

(28) « *Après les soudards, la police, après la police immonde, la magistrature infâme... Tout le chenil du capital lâché après nos militants* » (la *Guerre Sociale* du 29 juillet1908).

depuis le drame de Fourmies, on assiste à un débat récurrent sur l'intérêt, la nécessité d'un corps spécifique, distinct de l'armée et entièrement dédié au maintien de l'ordre.

La montée de l'antimilitarisme, la violence des revendications sociales, les suspicions à l'égard de l'armée nées de l'affaire Dreyfus puis des inventaires, la violence des oppositions anarchistes et nationalistes vont relancer l'idée. L'armée elle-même n'était pas la dernière à demander qu'on la décharge d'une mission bien peu héroïque où elle risquait au mieux de prendre des coups, au pire de perdre son honneur[29]. Un certain nombre de projets furent envisagés et plusieurs propositions de loi déposées entre 1905 et 1912, mais aucun n'aboutit. Pour les policiers comme le directeur de la Sûreté générale Célestin Hennion, l'initiateur des Brigades mobiles de police judiciaire, seule la gendarmerie « *offrait toutes les garanties de patience, de fermeté, d'habitude des foules qu'on peut réclamer d'une force destinée à maintenir l'ordre public* ». Mais la question divisait l'armée et la gendarmerie elles-mêmes[30]. Surtout, un tel projet rencontrait à la Chambre et au Sénat l'hostilité résolue d'extrêmes peu soucieuses de voir leurs sympathisants et militants, subir ces troupes « spéciales » dans lesquelles la gauche croyait reconnaître « *l'embryon d'un de ces corps spéciaux* […] *admirables instruments pour les coups d'État*[31] » et la droite une armée de « *prétoriens*[32] » aux ordres d'un gouvernement de francs-maçons.

Ce fut la situation nouvelle provoquée par la victoire de 1918 et les durs affrontements sociaux de l'immédiat après-guerre qui modifièrent les données du problème. Désormais il fallait à tout prix éviter de ternir l'image d'une armée victorieuse symbole du prestige national. Dans ce nouveau contexte, le projet déposé par Henri Pate à la Chambre, le 2 mars 1920, repris par un projet de loi du ministre de la Guerre, le 18 mai, fut adopté – sans débat – le 21 juillet 1921. La loi, promulguée le lendemain, créait 111 pelotons mobiles de gendarmerie distincts des brigades territoriales et spécialisés dans le maintien de l'ordre. La « Garde républicaine mobile », officiellement créée par un décret du 10 septembre 1926, répondait à un réel besoin. C'est pourquoi ses effectifs théoriques ne cessèrent d'être accrus jusqu'à la Seconde Guerre mondiale : de 4 000 à l'origine, ils passèrent à 15 000 en 1928, pour atteindre 21 000 hommes en 1939. Ce corps spécialisé dans les missions de maintien de l'ordre est à l'origine d'un « *répertoire* » original[33] fondé sur des notions de psychologie élémentaire – toujours laisser une porte de sortie aux manifestants, graduer et adapter les ripostes à l'attitude des manifestants, agresser les sens plus que les corps – et visant avant tout à éviter le contact direct entre forces de l'ordre et citoyens « *en colère* » ou « *momentanément égarés* ».

La III[e] République avait fini, un demi-siècle après sa naissance, par reconnaître les conséquences néfastes de l'emploi de l'armée au maintien de l'ordre. Mais c'est davantage par souci de préserver l'image et le prestige de l'armée victorieuse que par reconnaissance de la spécificité technique du maintien de l'ordre qu'elle fut amenée à réaliser ce que beaucoup réclamaient depuis les dernières années du XIX[e] siècle.

Aujourd'hui, ce maintien républicain de l'ordre, longtemps considéré comme un modèle est remis en cause sans que ses contempteurs proposent de solutions réalistes ■

(29) « *On voudrait que les soldats ne fussent pas obligés d'intervenir dans les conflits entre patrons et grévistes. Ce n'est pas le rôle de l'armée, elle y subit des injures, elle y reçoit des coups et des blessures, on l'outrage quand elle se défend* [...] *Il importerait donc d'avoir des agents spéciaux pour ce service de police, des volontaires rétribués* [...] *pour contenir et apaiser les conflits industriels* » (Général Lewal, *Les troupes coloniales*, Paris, 1894).

(30) La cavalerie qui fournissait une part importante des contingents nécessaires à ces missions, et à laquelle était rattachée la gendarmerie, avait une position ambiguë face à des projets qui touchaient de près son existence que l'évolution technique des armements avait rendue obsolète.

(31) Marcel Sembat, *Journal Officiel* (débats Chambre), du 13 avril 1906.

(32) C'est ainsi que sont stigmatisés les gendarmes mobiles dans *l'Action française* des années 1930, notamment au lendemain du 6 février 1934.

(33) Cf. J.-M. Berlière et R. Lévy, *Histoire des polices en France depuis l'Ancien Régime*, Paris, Nouveau Monde éditions, réédition 2013, p. 204-293.

© pixarno - stock.adobe.com

La sécurité intérieure est-elle un service public ?

Olivier RENAUDIE

Le droit à la sécurité est aujourd'hui reconnu en France[1]. Comme le précise le premier article du Code de la sécurité intérieure, à savoir l'article L111-1, « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions d'exercice des libertés individuelles et collectives*[2] ». C'est la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité[3] qui l'a consacré en ces termes. La formule a été reprise et complétée par la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne[4] et la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure[5]. La manière dont ce droit a été consacré appelle de multiples observations.

D'abord, on peut se demander quelle est la place de l'État dans la mise en œuvre de ce droit. Si, d'un côté, la sécurité est consacrée comme un droit, de l'autre, en miroir, l'art. L 111-1 affirme que « *l'État a le devoir d'assurer la sécurité sur l'ensemble du territoire de la République* ». Autrement dit, d'un côté,

Olivier RENAUDIE

Olivier Renaudie est Professeur à l'École de droit de la Sorbonne et membre de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)

(1) Sur la question de l'existence d'un droit à la sécurité, voir Dupré de Boulois (X.), 2018, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, chron. n° 13.
(2) Article L 111-1.
(3) Loi n° 95-73.
(4) Loi n° 2001-1062.
(5) Loi n° 2003-239.

il y aurait un « *droit-créance*[6] » et, de l'autre, il y aurait un débiteur de cette créance.

Ensuite, on ne peut manquer de songer aux relations délicates entre sécurité et libertés[7]. S'il est classique d'opposer les deux termes et de considérer que la sécurité restreint l'exercice des libertés, l'article L111-1 affirme le contraire en faisant de la sécurité « *l'une des conditions de l'exercice des libertés* ». Reste qu'il le fait de manière maladroite. D'une part, à proprement parler, ce n'est pas la sécurité qui est une condition de l'exercice des libertés, c'est plus exactement la « *force publique* », pour reprendre l'expression utilisée par l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789[8]. D'autre part, la « force publique », c'est-à-dire l'institution policière, n'est pas une condition parmi d'autres d'exercice des libertés, mais bien la garantie exclusive de celles-ci, et ceci est très important pour les auteurs de la déclaration de 1789.

Enfin, il est permis de s'interroger sur le contenu de ce droit. Comme le précise l'article L111-1, les missions relevant de la sécurité sont, dans cet ordre : la défense des institutions et des intérêts nationaux ; le respect des lois ; le maintien de la paix et de l'ordre publics ; la protection des personnes et des biens. Même si la mission de protection des personnes et des biens est aussi au nombre de celle de la sécurité civile, on peut affirmer que ces quatre missions de sécurité, clairement identifiées et distinguées, sont d'abord et surtout, celles de la sécurité publique.

Au surplus, une autre observation doit être formulée. Elle tient aux rapports entretenus entre la sécurité intérieure et le service public. Ces rapports apparaissent marqués par le sceau de l'ambiguïté. Pour l'essentiel, cette dernière tient à deux éléments. D'une part, aucune disposition textuelle n'affirme expressément que la sécurité intérieure est un service public. D'autre part, ces rapports sont obscurcis par la manière dont le droit appréhende la distinction entre police et service public, sur laquelle il convient de s'arrêter.

La distinction entre les activités relevant de la police et celles relevant du service public est classique : elle renvoie à la *summa divisio* de l'action administrative[9]. La grande majorité des auteurs s'accorde en effet pour affirmer que l'action administrative se divise en deux grandes branches : d'un côté, la police administrative, par le biais de laquelle est réglementée l'activité des particuliers dans le but de prévenir d'éventuels troubles à l'ordre public ; de l'autre, le service public, par le biais duquel sont accordés aux particuliers des prestations correspondant à la satisfaction des besoins d'intérêt général. Principale conséquence de cette manière d'envisager les formes de l'action administrative, la police administrative, à la différence du service public, n'a pas à proprement parler d'usagers mais des bénéficiaires indirects[10]. Aussi classique soit-elle, cette distinction n'en recèle pas moins de redoutables difficultés.

La première difficulté tient à ce que les expressions « police » et « service public » ont en commun d'être « *saturée* [s] *de significations multiples*[11] » et d'être employées dans des contextes et des registres très différents.

La seconde difficulté tient à l'impossibilité d'identifier un critère de distinction entre ces deux notions. Deux critères principaux ont pu être proposés[12]. Le premier critère est celui du but visé par l'activité : la police aurait pour objet le maintien de l'ordre public, alors que le service public viserait l'intérêt général. À la vérité, ce critère apparaît assez tautologique : affirmer que la police administrative est une activité administrative singulière dans la mesure où elle est la seule à avoir pour but le maintien de l'ordre public, c'est un peu comme affirmer que le ramassage des ordures est une activité qui se distingue des autres missions d'intérêt général dans la mesure où elle est la seule à avoir pour but… le ramassage des ordures. Le second critère est celui des procédés utilisés. On le résume généralement de la manière suivante : « *La réglementation de police opère par voie de prescriptions ; le service public opère par voie de prestations*[13] ». Ce critère a fait l'objet de nombreuses critiques dans la mesure où, d'une part, la police peut fournir des prestations et, d'autre part, le service public « *ne peut fonctionner sans un minimum de prescriptions*[14] ». Face aux critiques, ce critère a pu être affiné. L'on a pu ainsi

(6) Sur la notion de « droit-créance », voir Bioy (X.), 2018, *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Lextenso-LGDJ, 5e éd., p. 1421-1424.
(7) Sur ce point, voir notamment Halperin (J.-L.), Millard (E.) et Hennette-Vauchez (S.) (dir.), 2017, *L'état d'urgence : de l'exception à la banalisation*, Presses de l'Université Paris Nanterre.
(8) Sur cet article voir Picard (E.), 1991, « Commentaire de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 5, p. 201-224.
(9) Sur ce point, voir Prétot (X.) et Zacharie (C.), 2018, *La police administrative*, Lextenso-LGDJ.
(10) Voir en ce sens Du Bois de Gaudusson (J.), 1974, *L'usager du service public administratif*, LGDJ, Bibl. Dr. Publ., p. 17.
(11) Chevallier (J.), 2018, *Le service public*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 11e éd., p. 4.
(12) Sur ces critères, voir notamment Petit (J.), 2011, « La police administrative », *Traité de droit administratif*, Dalloz, tome 2, p. 21-22 et Picard (E.), 1984, *La notion de police administrative*, LGDJ, Bibl. Dr. Publ., tome 2, p. 786-817.
(13) Vedel (G.), 1954, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, p. 24.
(14) Petit (J.), art. préc., p. 22.

À L'OCCASION DE CE NUMÉRO SPÉCIAL DES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE, QUI ONT TANT CONTRIBUÉ À AFFERMIR LES RELATIONS ENTRE LE MONDE UNIVERSITAIRE ET CELUI DE LA JUSTICE ET DE LA POLICE, NOUS AVONS SOUHAITÉ NOUS INTERROGER SUR UNE QUESTION D'AMPLEUR : LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE EST-ELLE UN SERVICE PUBLIC ? IL EST POSSIBLE D'APPORTER DES ÉLÉMENTS DE RÉPONSE À CELLE-CI EN DEUX TEMPS. DANS UN PREMIER TEMPS, ON PEUT SOULIGNER LA COMPLEXITÉ DES RAPPORTS ENTRE POLICE ET SERVICE PUBLIC ; DANS UN SECOND TEMPS, ON PEUT RELEVER L'AFFIRMATION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE COMME UN SERVICE PUBLIC.

montrer que lorsque la police offre une prestation, elle ne le fait pas pour servir les intérêts d'un droit subjectif mais cherche à protéger l'ordre public, c'est-à-dire, au fond, l'ensemble de la collectivité[15]. Même affiné de la sorte, ce critère apparaît parfois délicat à mettre en œuvre. Tel est le cas par exemple en matière de santé, sujet d'actualité s'il en est : les soins sans consentement sont-ils une mesure sanitaire ou policière ? Les vaccinations sont-elles des prestations offertes à des patients ou des mesures de protection contre les épidémies ?

À l'occasion de ce numéro spécial des *Cahiers de la sécurité et de la justice*, qui ont tant contribué à affermir les relations entre le monde universitaire et celui de la justice et de la police, nous avons souhaité nous interroger sur une question d'ampleur : la sécurité intérieure est-elle un service public ? Il est possible d'apporter des éléments de réponse à celle-ci en deux temps. Dans un premier temps, on peut souligner la complexité des rapports entre police et service public ; dans un second temps, on peut relever l'affirmation de la sécurité intérieure comme un service public.

La complexité des rapports entre police et service public

Les rapports entre police et service public sont complexes parce qu'ils sont difficiles à appréhender. Ils le sont également, car ils ont évolué dans le temps. Deux périodes successives peuvent être distinguées : celle de l'enchevêtrement, puis celle de l'affermissement.

L'enchevêtrement

Police et service public apparaissent comme deux notions enchevêtrées, c'est-à-dire engagées l'une dans l'autre de manière un peu désordonnée. Cet enchevêtrement tient autant à leur histoire, qu'à la manière dont la jurisprudence a considéré ces deux notions.

Les notions de police et de service public sont engagées l'une dans l'autre, car leurs histoires respectives sont intimement liées. On peut distinguer deux mouvements, lesquels correspondent à deux époques.

Le premier mouvement est celui de spécialisation fonctionnelle de la police[16]. Il faut rappeler que sous l'Ancien Régime, la police ne correspond pas à une activité en particulier et ne peut être définie qu'en creux : il s'agit de l'ensemble des activités administratives des autorités publiques à l'exclusion des finances et de la justice. Ainsi opposée à la justice et aux finances, la police apparaît comme une activité d'ordre général dont l'objet est, selon les mots de Delamare, de « *conduire l'homme à la plus parfaite félicité dont il puisse jouir en cette vie*[17] ». C'est d'ailleurs pour parvenir à ce but qu'elle est rattachée à la souveraineté politique et est considérée comme une fonction constitutive de l'État. Les principes issus de la Révolution française sont à l'origine d'un bouleversement de cette conception. La police s'éloigne de son sens originel, qui légitimait une intervention sans limite du pouvoir, pour prendre une signification plus concrète : celle du maintien de l'ordre public nécessaire à la garantie des droits et libertés.

Le second mouvement est l'avènement du service public comme pierre angulaire du droit administratif. Sous l'effet des thèses défendues par les partisans de l'École du service public, des pans entiers de l'action administrative sont « *détachés*[18] » de la police pour en faire des activités

(15) Voir Picard (E.), *La notion de police administrative*, *op. cit.*, tome 2, p. 787.
(16) Voir Picard (E.), *La notion de police administrative*, *op. cit.*, tome 1, p. 53 et s.
(17) *Traité de la police*, éd. Brunet, tome 1, 1905, préface.
(18) Teitgen (P.-H.), 1934, *La police municipale*, Sirey, p. 144.

de service public. Au-delà des écrits de Duguit, qui définissent le service de la police comme celui ayant pour objet de « *faire régner l'ordre, la tranquillité et la sécurité à l'intérieur d'un groupe social et sur le territoire occupé par lui*[19] », des décisions juridictionnelles du début du XX[e] siècle sont emblématiques de ce moment. Tel est le cas plus particulièrement des décisions du Conseil d'État *Terrier*[20], relatif à un contrat passé entre un particulier et un département, ayant pour objet la destruction des vipères, et *Thérond*[21], à propos du contrat passé entre le requérant et la ville de Montpellier, ayant pour objet la capture des chiens errants et l'enlèvement des bêtes mortes sur la voie publique. Dans ses conclusions sur l'arrêt « Thérond », le commissaire du gouvernement Pichat écrit : « *Quelle est la nature du contrat intervenu entre M. Thérond et la ville de Montpellier ? C'est une concession de service public. Elle a, en effet, pour objet l'exécution du service de la sécurité et de la salubrité publiques*[22] ». C'est bien ici une matière touchant à la sécurité et à la salubrité publiques qui se trouve arrachée à la police pour être intégrée au service public. D'un point de vue historique, la police apparaît ainsi dans une certaine mesure comme la matrice du service public.

Au-delà des considérations historiques, les notions de police et de service public apparaissent enchevêtrées dans la jurisprudence. Cet enchevêtrement se traduit de deux manières : d'une part, le Conseil d'État présente depuis longtemps la police comme une activité de service public ; d'autre part, certaines activités à l'origine de contentieux se révèlent susceptibles d'être rattachées aussi bien à la police, qu'au service public.

S'agissant du premier point, il convient de relever que le Conseil d'État, de longue date, n'hésite pas à affirmer que la police est un service public[23]. On peut en donner plusieurs illustrations. Ainsi, par exemple, dans sa décision d'assemblée de 1932, *Ville de Castelnaudary*[24], le Conseil d'État évoque le « *service de la police rurale* ». Dans une autre décision, de 1950, *Société La Mutuelle Richelieu*[25], le Conseil d'État affirme que l'escorte de certaines personnalités est un service public. De manière plus générale, dans sa décision d'assemblée, de 1957, *Mimouni*[26], la Haute juridiction considère les missions de police comme relevant des services publics.

S'agissant du second point, il convient de rappeler que le Conseil d'État est parfois amené à se prononcer sur la nature d'une activité susceptible d'être rattachée aussi bien au service public qu'à la police administrative. Il faut entendre par là que l'activité en question peut présenter une dimension de police *et* une dimension de service public. Tel est le cas par exemple de la décision *M. et Mme Lasaulce*[27] de 2000. Dans celle-ci, le Conseil d'État devait notamment se prononcer sur le point de savoir si le remorquage et l'évacuation des véhicules sur une voie d'autoroute constituent une activité de police ou de service public. Selon le Conseil, il s'agit d'une activité de service public, qui peut dès lors être déléguée. L'hésitation était cependant possible dans la mesure où la prestation offerte bénéficiait assurément au conducteur en panne, mais avait également pour objet de protéger l'ordre public et, plus particulièrement, la sécurité des automobilistes roulant sur l'autoroute et susceptibles de rentrer en collision avec le véhicule en panne. Particulièrement enchevêtrées, les activités de police et de service public semblent ainsi difficiles à séparer : la distinction entre ces deux fonctions n'en a pas moins été affermie par la suite.

L'affermissement

À défaut d'être une notion clairement identifiable, la police administrative se distingue par son régime, lequel est marqué par un certain nombre de singularités. Parmi ces singularités, celle qui est certainement la plus déterminante tient à son indélégabilité : la police se différencie des activités de service public dans la mesure où elle ne saurait être déléguée. Reste cependant à savoir quel est le fondement de ce caractère indélégable. C'est précisément cette question que le Conseil constitutionnel est venu renouveler de manière décisive avec la décision du 10 mars 2011 dite « LOPPSI 2[28] ». On doit ainsi distinguer l'indélégabilité telle qu'elle est envisagée avant cette décision, puis après.

La règle selon laquelle la police est indélégable n'est tirée d'aucun texte l'affirmant expressément alors même que, dans les droits étrangers, il est fréquent qu'elle soit inscrite dans la Constitution ou dans une loi : tel est le

(19) *Traité de droit constitutionnel*, tome 2, éd. de Boccard, 3[e] éd., 1927, p. 58.
(20) CE, 6 février 1903, *Terrier c/Département de la Saône et Loire*, Leb. p. 94, concl. Romieu.
(21) CE, 4 mars 1910, *Thérond c/Ville de Montpellier*, Leb. p. 193, concl. Pichat.
(22) Concl. préc., p. 194.
(23) Sur ce point, voir Picard (E.), *La notion de police administrative, op. cit.*, tome 2, p. 804-805.
(24) CE Ass., 17 juin 1932, Leb. p. 595 ; *D.* 1932.3.26, concl. Josse.
(25) CE, 17 juillet 1950, Leb. p. 446.
(26) CE Ass., 12 avril 1957, *D.* 1957, p. 413, concl. Tricot.
(27) CE, 22 mars 2000, Leb. p. 127 ; *BJDCP* 2000, n° 11, p. 252, concl. Savoie.
(28) Décision n° 2011-625 du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*.

cas notamment en Belgique, en Espagne, en Italie ou encore au Royaume-Uni[29]. S'agissant du droit français, cette règle ne figure ni dans la Constitution, ni dans une loi. Elle n'en est pas moins constamment réaffirmée par le Conseil d'État : dans sa décision d'assemblée *Commune de Castelnaudary*[30], celui-ci affirme que « *le service de la police rurale, par sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration* » ; dans une décision plus récente, il est précisé en des termes identiques que « *le service de la police du stationnement, par sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents placés sous l'autorité directe du maire*[31] ». La manière dont le Conseil d'État justifie le caractère indélégable de la police peut interpeller : cette référence à la « nature » de l'activité de police ne constitue pas un fondement qui brille par son intelligibilité[32]. Pour comprendre ce que signifie l'expression « par nature », on peut citer le commissaire du gouvernement Teissier, selon lequel les pouvoirs de police sont « *impartis à l'État par la nature des choses* », c'est-à-dire qu'ils « *lui sont inhérents et* […] *dérivent de ses pouvoirs de souveraineté*[33] ». La police relèverait ainsi par essence d'un noyau irréductible de fonctions attachées à la souveraineté de l'État.

Sur cette question, la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est très largement inscrite dans le prolongement de celle du Conseil d'État. Avant 2011, le Conseil constitutionnel opère en effet une distinction entre, d'un côté, les activités ne pouvant être déléguées sur le fondement d'un texte, principalement l'alinéa 9 du Préambule de la Constitution de 1946, et, de l'autre, les activités ne pouvant être déléguées au regard de leur nature[34]. Concernant ces dernières, le Conseil constitutionnel est néanmoins plus explicite que le Conseil d'État dans la mesure où il prend le soin de préciser le sens à donner à cette référence à la « nature ». Ainsi, par exemple, dans une décision de 2002[35], il évoque, à propos du service public pénitentiaire, des « […] *tâches inhérentes à l'exercice par l'État de ses missions de souveraineté* » ; dans une autre décision, de 2003[36], il affirme, à propos du financement d'équipements publics, l'impossibilité de « […] *déléguer à une personne privée l'exercice d'une mission de souveraineté* ».

Le caractère indélégable de la police apparaît dès lors justifié par le fait qu'elle serait un attribut essentiel de la souveraineté de l'État, à savoir l'un de ces pouvoirs régaliens sans lequel ce dernier ne saurait exister. Aussi séduisant soit-il, ce fondement pèche cependant par son imprécision et sa fragilité. Il est imprécis dans la mesure où il n'y a pas de consensus absolu sur le périmètre des fonctions de souveraineté : les points de vue sur le sujet varient tout aussi bien selon les États, qu'au sein même de la doctrine française[37]. Ce fondement est par ailleurs fragile dans la mesure où il n'est pas adapté aux distinctions qui traversent la police administrative. D'une part, la distinction entre police étatique et police municipale : il y aurait quelque paradoxe à justifier l'indélégabilité des missions de police municipale par leur caractère régalien. D'autre part, la distinction entre police administrative générale et police administrative spéciale : peut-on sérieusement justifier l'indélégabilité de la police de la chasse, la police des établissements diffusant de la musique ou encore la police des antennes relais de téléphonie mobile par le fait qu'elles seraient inhérentes à la souveraineté de l'État ?

Le fondement de l'indélégabilité de la police a été profondément renouvelé avec la décision du Conseil constitutionnel de 2011 dite « LOPPSI 2[38] ». Dans cette décision, le Conseil censure une disposition législative permettant aux maires de déléguer à des personnes privées le visionnage et l'exploitation des images captées par des caméras de vidéoprotection installées sur le territoire communal. Il a, en effet, estimé que cette disposition permettait de confier à des personnes privées la surveillance générale de la voie publique et, ainsi, de leur déléguer des compétences de police administrative générale. L'intérêt de la décision tient moins au raisonnement tenu qu'au fondement sur lequel celui-ci est assis, à savoir l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aux termes duquel « *la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique* […][39] ». Ainsi, ce qui était en cause dans la disposition censurée était le caractère public du pouvoir de police générale : l'autorité publique

(29) Sur ce point, voir Cossalter (Ph.), 2010, « L'intervention du secteur privé dans les activités de sécurité publique : à la recherche d'une limite » *in* Pauliat (H.) (dir.), *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire*, Pulim, p. 54-56.
(30) CE Ass., 17 juin 1932, déc. préc.
(31) CE, 1er avril 1994, *Commune de Menton*, Leb. p. 176.
(32) Voir en sens Claude Blumann, qui souligne les caractères « *dangereux et aléatoire* » d'un tel fondement (*La renonciation en droit administratif français*, LGDJ, Bibl. Dr. Publ., 1974, p. 249).
(33) Concl. sur CE, 23 janvier 1903, *Compagnie des chemins de fer économiques du nord*, Leb. p. 62.
(34) Voir Cossalter (Ph.), art. préc., p. 50.
(35) Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, Consid. n° 8.
(36) Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, Consid. n° 19.
(37) Voir en ce sens Cossalter (Ph.), art. préc., p. 49-54.
(38) Décision n° 2011-625 du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*.
(39) Sur l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, voir Picard (E.), 1991, « Commentaire de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 5, p. 201-224.

titulaire d'un pouvoir de police ne saurait le déléguer à une personne privée dans la mesure où il perdrait alors ce caractère « public », considéré comme essentiel aux yeux des rédacteurs de la Déclaration[40].

L'identification de ce nouveau fondement de l'indélégabilité de la police est remarquable à bien des égards. D'une part, ce fondement apparaît tout à la fois précis et pertinent. Il est précis dans la mesure où il vise un texte dont la rédaction est dépourvue d'ambiguïté, qui confie à une « force publique » la mission exclusive de garantir les droits et libertés ; ce faisant, il permet de sortir du caractère approximatif de la référence aux missions inhérentes à la souveraineté de l'État. Il est également pertinent dès lors qu'il permet de justifier l'indélégabilité des différents types de police : la police générale aussi bien que la police spéciale ; la police étatique aussi bien que la police municipale. C'était d'ailleurs la police municipale qui, on le rappelle, était en jeu dans la disposition censurée[41]. D'autre part, ce fondement contribue à affermir la distinction entre la police et le service public : à la différence du service public, la police est, sur le fondement de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, exclusivement exercée par des autorités publiques. Ces dernières ne sauraient dès lors déléguer ou subdéléguer les compétences dont elles sont titulaires.

D'un strict point de vue juridique, la police n'est donc pas considérée comme un service public. On pourrait inférer de ce constat qu'il en est de même pour la sécurité intérieure. Ce n'est pourtant pas le cas.

L'affirmation de la sécurité intérieure comme un service public

Ces dernières années, la sécurité intérieure s'est imposée avec force dans le discours politico-juridique. Ce faisant, elle a frappé d'obsolescence la notion de police et s'est affirmée comme un service rendu au public. Il convient de revenir sur l'avènement de cette notion et sur son incarnation.

L'avènement

Se distinguant de la sécurité extérieure, relative à la défense du territoire national contre d'éventuelles menaces militaires, la sécurité intérieure est aujourd'hui au cœur du discours politico-juridique. Pour mesurer la portée de cet avènement, il convient de rappeler que, longtemps, le système policier français a obéi à une logique d'origine juridique fondée sur le maintien de l'ordre public, envisagé principalement comme l'absence de désordre matériel[42]. Une rupture a cependant eu lieu vers la fin des années 1970 avec l'apparition de ce que l'on a appelé le sentiment d'insécurité[43] : depuis lors, il s'est agi de répondre non plus seulement à des troubles ou des actes de délinquance de nature objective, mais également à une insécurité ressentie. La prise en compte de cette insécurité ressentie a ainsi obligé les pouvoirs publics à se situer par rapport à une demande sociale et répondre aux attentes des citoyens. Il en a découlé une globalisation des réponses à l'insécurité, traduite par l'émergence d'un concept, celui de coproduction de la sécurité intérieure : apparu lors des débats relatifs à la loi du 15 novembre 2001[44], ce concept renvoie à l'idée selon laquelle la sécurité est « *l'affaire de tous*[45] ». Il faut comprendre cette affirmation comme signifiant que l'État a une responsabilité éminente en matière de sécurité mais n'est plus en situation de monopole. Pour traiter efficacement de la question de la sécurité, il convient de fédérer les actions de tous ceux qui concourent à sa production : forces de police étatiques et municipales, élus locaux, magistrats, associations, travailleurs sociaux, forces privées de sécurité, etc.

L'avènement de la sécurité intérieure dans le discours politico-juridique a eu plusieurs conséquences sur le modèle français de police. Pour bien prendre la mesure de celles-ci, il n'est pas inutile de rappeler qu'à la différence du modèle anglo-saxon, le modèle français a été forgé sur le fondement d'une police tournée plutôt vers la protection de l'État, que vers celle des personnes et des biens[46]. Il

(40) « *Que chacune de ces dispositions rend ainsi possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits* » (consid. n° 19).

(41) Dans le commentaire de la décision aux Cahiers du Conseil constitutionnel, il est précisé : « *Le maire de la commune dispose d'un pouvoir de police administrative générale qu'il n'exerce certes pas en qualité d'agent de l'État mais cela ne permet pas que ce pouvoir soit délégué à des personnes privées* ».

(42) Voir en ce sens Hauriou (M.), 2002, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz (rééd. Sirey, 1933), p. 549.

(43) Sur ce point, voir Lagrange (H.), 1984, « Perceptions de la violence et sentiment d'insécurité », *Déviance et Société*, n° 4, p. 321-344 et Roché (S.), 1993, *Le sentiment d'insécurité*, PUF.

(44) Loi n° 2001-1062 relative à la sécurité quotidienne.

(45) Selon l'expression du ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Daniel Vaillant (J.O., débats, Assemblée nationale, 25 avril 2001, p. 2250).

(46) Voir en ce sens Gleizal (J.-J.), 1994, « L'État, les collectivités locales et la sécurité : concepts et politiques », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 16, p. 13-24.

en a résulté une organisation de la police centralisée, dans laquelle l'État occupe une place prépondérante. Avec l'avènement de la sécurité intérieure, le modèle français de police a évolué vers une plus grande attention portée aux attentes de la population et une meilleure protection des personnes et des biens. Cela s'est traduit par l'association d'autres acteurs, comme les collectivités territoriales ou les forces privées de sécurité, à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité. Cela s'est également traduit par la mutation de l'organisation policière au nom d'exigences comme l'efficacité, la qualité ou la proximité. Le rapprochement entre la police nationale et la gendarmerie nationale, le renforcement des polices municipales et la création d'une police d'agglomération[47] en sont certainement les illustrations les plus topiques.

SE DISTINGUANT DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIEURE, RELATIVE À LA DÉFENSE DU TERRITOIRE NATIONAL CONTRE D'ÉVENTUELLES MENACES MILITAIRES, LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE EST AUJOURD'HUI AU CŒUR DU DISCOURS POLITICO-JURIDIQUE. POUR MESURER LA PORTÉE DE CET AVÈNEMENT, IL CONVIENT DE RAPPELER QUE, LONGTEMPS, LE SYSTÈME POLICIER FRANÇAIS A OBÉI À UNE LOGIQUE D'ORIGINE JURIDIQUE FONDÉE SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC, ENVISAGÉ PRINCIPALEMENT COMME L'ABSENCE DE DÉSORDRE MATÉRIEL42. UNE RUPTURE A CEPENDANT EU LIEU VERS LA FIN DES ANNÉES 1970 AVEC L'APPARITION DE CE QUE L'ON A APPELÉ LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ : DEPUIS LORS, IL S'EST AGI DE RÉPONDRE NON PLUS SEULEMENT À DES TROUBLES OU DES ACTES DE DÉLINQUANCE DE NATURE OBJECTIVE, MAIS ÉGALEMENT À UNE INSÉCURITÉ RESSENTIE.

On pourrait croire les conséquences de l'avènement de la sécurité intérieure limitées aux aspects institutionnels du droit de la police. Trois d'entre elles méritent plus particulièrement d'être évoquées.

La première conséquence est que la sécurité intérieure s'est imposée comme une grille de lecture du réel beaucoup plus pertinente que la distinction entre police et service public. Elle permet en effet de montrer que la lutte contre l'insécurité ne constitue pas une activité relevant « par nature » de l'État, mais dont la responsabilité est partagée entre plusieurs acteurs, publics mais également privés.

La deuxième conséquence est que la sécurité est devenue une prestation de service. Elle n'est certainement pas une prestation comme les autres mais c'est un fait qu'il existe désormais un marché économique de la sécurité[48]. Pour s'en convaincre, on peut rappeler que le secteur de la sécurité privée emploie aujourd'hui plus de 180 000 personnes et est à l'origine d'un chiffre d'affaires de 4 milliards d'euros. L'analyse de l'émergence d'un tel marché économique est impossible sur la base de la distinction entre police et service public et de l'opposition binaire entre délégabilité et indélégabilité des activités de police. En effet, dans de très nombreux domaines, c'est l'association des acteurs qui prévaut[49].

La troisième conséquence tient à l'apparition d'une nouvelle figure, celle de l'usager du service de la sécurité. On l'a vu, l'une des caractéristiques traditionnelles de la police est qu'à la différence du service public, elle n'a pas d'usagers à satisfaire, mais des bénéficiaires indirects. Cette présentation ne semble cependant plus correspondre à la réalité. Partant du constat fait, en 1997, par le Premier ministre selon lequel « *la sécurité* [était] *l'un des domaines où l'écart entre les attentes légitimes des citoyens et l'action publique est le plus fort*[50] », les pouvoirs publics ont marqué leur intention de prendre en compte ces demandes afin de mieux y répondre. Sans doute doit-on souligner qu'une démarche identique a, de manière concomitante, été adoptée à propos de nombreuses autres activités d'intérêt général pour lesquelles l'accent a été mis sur la satisfaction des usagers et la qualité du service rendu[51]. Une telle démarche n'en est pas moins remarquable s'agissant de l'activité ayant pour objet le maintien de l'ordre public et la prévention de la délinquance.

(47) Sur ce point, voir Millet (J.), 2013, « Les premiers pas de la police d'agglomération » *in* Debove (F.) et Renaudie (O.) (dir.), *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Vuibert, p. 127-137.
(48) Voir Latour (X.), 2010, « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *AJDA*, p. 657-653.
(49) Voir notamment Farde (G.) et de Calbiac (R.), 2020, *Le continuum de sécurité nationale. Quelles externalisations pour demain ?*, Hermann.
(50) Introduction de la circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité (*J.O.* 30 octobre 1997, p. 15757).
(51) Voir Cluzel (L.), 2006, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, Nouvelle Bibl. de Thèses.

L'incarnation

Les rapports entre sécurité intérieure et service public ont connu trois phases. La première phase a été celle de l'ignorance : pendant longtemps, l'expression « sécurité intérieure » n'a pas été utilisée par les pouvoirs publics, qui lui préféraient celles de « police » et « d'ordre public ». La deuxième phase a été celle de la dispersion. Elle démarre au milieu des années 1990[52] : elle tient à la multiplication des textes législatifs sur la sécurité[53]. La troisième phase a été celle de l'incarnation, symbolisée par l'élaboration du Code de la sécurité intérieure[54].

L'incarnation de la sécurité intérieure comme un service public débute au début des années 2000, avec la volonté affichée par les pouvoirs publics dans l'annexe à la LOPSI de 2002[55] de regrouper « *l'ensemble des textes qui intéressent la sécurité publique* » et « *doter les professionnels de la sécurité d'un outil juridique opérationnel et simple d'emploi*[56] ». Cette volonté sera mise en œuvre avec l'élaboration par l'ordonnance du 12 mars 2012[57] d'un code entièrement consacré à la sécurité intérieure et définissant les règles applicables à son organisation, à ses acteurs, à ses missions, à ses rapports avec le maintien de l'ordre public, etc.

Malgré le progrès indéniable que constitue l'élaboration du Code de la sécurité intérieure, l'affirmation de la sécurité intérieure comme un service public semble perfectible sur au moins trois plans.

Sur le plan légistique, le regroupement opéré par le Code de sécurité intérieure n'est pas absolu : il ne donne que « *l'illusion de la complétude du droit*[58] ». En effet, d'une part, au regard du nombre de renvois auxquels celui-ci procède, il ne peut être lu et utilisé qu'accompagné du Code pénal, du Code de procédure pénale ou encore du Code général des collectivités territoriales. D'autre part, le Code de la sécurité intérieure n'est qu'un instantané, pris à un moment donné, dans un contexte particulier. Or, ce contexte peut changer, le cas échéant très brutalement, comme l'ont montré les attentats terroristes de janvier et novembre 2015 et la mise en œuvre du régime de l'état d'urgence[59] ou encore, plus récemment, l'épidémie de Covid-19 et la création de l'état d'urgence sanitaire[60].

Sur le plan territorial, le droit issu du Code de la sécurité intérieure apparaît inadapté pour deux motifs principaux. Le premier motif est qu'il est peut-être trop identique partout en France. À l'heure où l'on réfléchit à la différenciation territoriale[61], il est permis de se demander si le droit de la sécurité intérieure ne devrait pas être adapté aux caractéristiques d'un territoire donné et, notamment, à ce que l'on désigne comme des « *bassins de délinquance*[62] ». Le second motif est que le département, choisi par le décret du 31 août 1993[63] comme circonscription administrative locale de la sécurité publique, n'est peut-être pas l'échelon le plus pertinent. D'un côté, il est trop vaste pour assurer une véritable police de proximité[64]. Or, comme le précise l'art. L111-2 du Code de la sécurité intérieure, « *l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité* […] *constitue une orientation permanente de la politique de sécurité publique* ». De l'autre, il est trop étroit pour traiter efficacement un certain nombre de problèmes, notamment ceux liés à la mobilité des auteurs d'actes de délinquance[65]. La question qui se pose dès lors est d'identifier le territoire susceptible d'être le plus pertinent. Sur ce point, il est permis de se demander si, à l'intérieur des zones de défense et de sécurité[66], on ne pourrait pas imaginer une organisation

(52) Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.
(53) Décret n°93-1031 du 31 août 1993 portant création et organisation de directions départementales de la sécurité publique et arrêté ministériel du 23 décembre 1993 préc.
(54) Voir Renaudie (O.), 2017, « Sécurité intérieure et légistique : la genèse du Code » *in* Touillier (M.) (dir.), *Le Code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, Dalloz, p. 33-45.
(55) Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.
(56) Rapport relatif à la loi n° 2002-1094 préc.
(57) Ordonnance n° 2012-351 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure.
(58) Bart (M.) et Decout-Paolini (R.), 2015, « Le Code de sécurité intérieure : genèse d'un outil, contours et traductions d'une notion », *Actualité juridique Droit administratif*, p. 85.
(59) Sur le régime de l'état d'urgence, voir notamment Beaud (O.) et Guérin-Bargues (C.), 2018, *L'état d'urgence. Une étude historique, constitutionnelle et critique*, LGDJ, 2e éd.
(60) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.
(61) Sur la différenciation territoriale, voir notamment Cazeneuve (J.-R.) et Viala (A.), 2018, *L'expérimentation et la différenciation territoriale*, Rapport, Assemblée nationale, n° 192, 9 mai.
(62) Sur ce point, voir Malochet (V.), 2015, « Bassin de délinquance : une catégorie opérante pour le Grand Paris ? », *Les Cahiers de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France*, n° 172, p. 138-139.
(63) Décret n°93-1031 portant création et organisation de directions départementales de la Sécurité publique.
(64) Sur ce point, voir Jobard (F.) et De Maillard (J.), 2015, *Sociologie de la police*, Armand Colin, p. 49-50.
(65) Voir Bauer (A.) et Gaudin (M.) (dir.), 2012, *Livre blanc sur la sécurité publique*, Rapport au ministre de l'Intérieur, La documentation française.
(66) Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité.

non pas uniforme, mais différenciée, adaptée, d'une part, aux caractéristiques topographiques du territoire concerné et, d'autre part, aux bassins de délinquances observés.

Sur le plan déontologique, on a multiplié les codes de bonne conduite des forces de sécurité intérieure[67] : il y a eu en 1986 le Code de déontologie de la police nationale[68] ; en 2003, le Code de déontologie des agents de police municipale[69] ; en 2009, la charte du gendarme[70] ; en 2012, le Code de déontologie des personnes, morales ou physiques, exerçant des activités privées de sécurité[71] ; en 2013, le Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale[72]. Si ces textes ont constitué un progrès, le contexte contemporain, marqué, d'une part, par le renforcement des prérogatives des agents des forces de sécurité intérieure et, d'autre part, par la multiplication de violences de tout type, entraîne un « *besoin de déontologie*[73] ». Pour y répondre, il apparaît nécessaire de consolider ces normes déontologiques et de mettre en place un contrôle du respect de celles-ci, qui soit tout à la fois plus efficace et plus indépendant. Placés au service du public, les agents de police doivent se comporter envers lui de manière exemplaire. C'est aussi cela qu'entraîne l'affirmation de la sécurité intérieure comme un service public ■

(67) Voir Dupic (E.) et Debove (F.), 2014, *Déontologie policière*, Lextenso.
(68) Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant Code de déontologie de la police nationale.
(69) Décret n° 2003-735 du 1er août 2003 portant Code de déontologie des agents de police municipale.
(70) Décision n° 54645 DEF/GEND/CAB du 26 juin 2009 du directeur général de la Gendarmerie nationale.
(71) Décret n° 2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au Code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité.
(72) Décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure
(73) Truchet (D.), 2010, « Le besoin de déontologie », *AJDA*, p. 2129.

© Kaspars Grinvalds - stock.adobe.com

Médias et crise de la socialisation

Jean-Louis LOUBET del BAYLE

Lorsqu'on évoque les problèmes que connaissent les sociétés contemporaines, en s'interrogeant sur une érosion des disciplines sociales qui provoque des interventions institutionnelles – législatives, judiciaires, policières – de plus en plus fréquentes, il est aujourd'hui courant de parler d'une crise de la socialisation, en entendant par là la mise en question des processus d'apprentissage et d'intériorisation des normes et des usages de la vie sociale qui préparaient les individus à s'y conformer et à s'y adapter. On parle alors de « crise des repères », de déclin de l'influence des mécanismes socialisateurs qui, traditionnellement, à travers les différents milieux sociaux, amenaient les individus à les connaître et à les prendre en compte. Cette crise se manifestant particulièrement – mais pas seulement – par la crise des institutions qui avaient jusqu'ici une vocation socialisatrice plus ou moins explicite, comme la famille, l'école ou les églises.

En partant de ce constat une question peut se poser. Cette socialisation traditionnelle n'est-elle pas remplacée, dans les sociétés pluralistes contemporaines, par un autre type de socialisation, ce que l'on peut appeler la socialisation médiatique, à travers les moyens de communication de masse, dont le rôle dans la vie sociale et l'influence sur les comportements sont considérables et incontestables. Pourtant, on peut douter que cette influence soit une influence socialisatrice d'apprentissage des normes et des contraintes de la vie sociale susceptible d'être l'équivalent des formes classiques de la socialisation. Notamment, en raison d'une logique de fonctionnement spécifique, qui

Jean-Louis LOUBET del BAYLE

Jean-Louis Loubet del Bayle est Professeur émérite de science politique à l'Université des Sciences sociales de Toulouse-Capitole.

tient au fait que, dans un contexte concurrentiel, l'existence et la survie des médias sont liées à leur audience et que, donc, une grande partie de leur fonctionnement est commandée par le souci primordial, vital, d'attirer des lecteurs, de retenir des auditeurs ou des spectateurs, ce qui est un type de préoccupations qui n'intervenait pas dans la logique de fonctionnement de la famille ou de l'école.

De ce fait, on peut se demander ici si une première limite à l'influence socialisatrice des médias n'est pas quasiment structurelle. Durkheim a souligné fortement que la finalité régulative poursuivie par la socialisation classique était une forme de répétition. C'était d'amener les individus à avoir des « repères » entraînant des comportements semblables lorsqu'ils se trouvent devant des situations similaires, c'était leur donner l'habitude de ce qu'il appelait un comportement « *régulier* » et donc prévisible. « *La moralité*, remarquait-il*, suppose une certaine aptitude à répéter les mêmes actes dans les mêmes circonstances et, par conséquent, elle implique de la part des individus un certain pouvoir de contracter des habitudes, un certain besoin de régularité* ». Il ajoutait « *Le devoir est régulier, il revient toujours le même, uniforme, monotone même. Les devoirs ne consistent pas en actions d'éclat accomplies de loin et loin, dans des moments de crise intermittente. Les vrais devoirs sont quotidiens et le cours de la vie les ranime périodiquement*[1] ». La socialisation traditionnelle avait donc pour but de créer chez l'individu l'habitude et presque l'automatisme de ces comportements répétitifs. On peut ajouter que cette logique répétitive se retrouvait dans les processus mêmes de leur apprentissage qui se fondaient sur la répétition de messages implicites ou explicites identiques. Les comportements « normaux » que créait ce type de socialisation se caractérisant donc par leur répétition

Après avoir souligné cette logique répétitive, Durkheim observait qu'elle pouvait se heurter au « *goût du changement et de la diversité* ». Or, cette logique du changement et de la diversité est, en revanche, celle qui domine le fonctionnement des médias pour attirer et fixer l'attention du public qui est indispensable à leur survie. On peut même dire que la logique du fonctionnement des médias se caractérise par une aversion structurelle à l'égard de la répétition. En effet, les médias sont appelés à transmettre des « nouvelles » et ils doivent le faire s'ils veulent attirer et conserver l'attention du lecteur, de l'auditeur ou du spectateur. Or, une « nouvelle », c'est, par définition, ce qui est nouveau, donc ce qui est une exception par rapport à la répétition, ce qui est une interruption de la répétition. Ce qui intéresse le public des médias et, en conséquence, les médias eux-mêmes qui s'adressent à lui et qui ont besoin de lui, ce n'est pas ce qui est habituel, ce qui est « normal », mais ce qui est « a-normal », ce qui est rupture, discontinuité. Non pas, selon une boutade connue, les trains qui arrivent à l'heure, mais ceux qui ne le sont pas et qui, pour une raison ou une autre, font exception à la règle. « *Les journalistes grosso modo*, notait déjà Pierre Bourdieu, *s'intéressent à l'exceptionnel.* [..] *Ils s'intéressent à l'extraordinaire, à ce qui rompt avec l'ordinaire, à ce qui n'est pas quotidien : les quotidiens doivent offrir quotidiennement de l'extra-quotidien…*[2] ».

Même si le phénomène s'est amplifié depuis dans des proportions inédites, Paul Valéry pouvait noter dès le début du XX[e] siècle le rôle que jouait cette recherche de l'événement « exceptionnel » dans le fonctionnement de la presse de son époque et dans les attentes corrélatives du public : « *Les événements sont réclamés comme une nourriture jamais assez relevée. S'il n'y a point, le matin, quelque grand malheur dans le monde, nous sentons un certain vide. "Il n'y a rien aujourd'hui dans les journaux" disons-nous. Nous voilà pris sur le fait. Nous sommes intoxiqués*[3] ». Ce diagnostic reste aussi pertinent un siècle après sa formulation. Mais cette logique non répétitive, de l'exceptionnel, de l'inédit, de la rupture, de la nouveauté permanente, constitue un obstacle empêchant la stabilité et la continuité que réclame l'efficacité socialisatrice, une nouveauté chassant sans cesse la précédente, ce qui était nouveauté hier devenant répétition aujourd'hui, à laquelle doit nécessairement succéder une nouvelle « nouveauté ». Par là, la socialisation médiatique se trouve privée de la dimension du temps, de la durée, qui était nécessaire pour assurer l'efficacité de la socialisation classique.

La recherche systématique de la nouveauté est aussi le résultat d'un autre phénomène qui est la concurrence entre les médias. Dans la socialisation classique cette dimension de rivalité entre instances socialisatrices n'était pas totalement absente. Tension entre famille et école par exemple ou, à certaines époques entre écoles publiques et écoles religieuses ou entre églises. Mais, aujourd'hui, entre médias, cette rivalité est constante et elle est exacerbée dans la mesure où la course effrénée à l'audience qui fait la singularité du système médiatique contemporain a, de ce point de vue, une importance vitale. Les nombreux instruments, qui se multiplient, pour mesurer et comparer l'audience des médias révèlent la place qu'occupe cette préoccupation dans la vie des médias et la rivalité qu'ils illustrent. Les médias en effet doivent d'abord survivre, et, pour survivre, ils doivent, dans un environnement

(1) *L'éducation morale*, Paris PUF, Quadrige, 1992, p. 26.
(2) P. Bourdieu, 1996, *Sur la télévision,* Raisons d'agir Editions, p. 19.
(3) *Variété III* (1936), *Œuvres*, Tome I, Gallimard-Pléiade, p. 1068

concurrentiel, attirer des lecteurs, des auditeurs, des spectateurs en proposant une offre plus attrayante que celle des autres médias avec lesquels ils rivalisent. D'où, pour les acquérir ou les retenir une course à la singularité, à l'originalité, dans laquelle la nouveauté, les « scoops » ont une importance décisive. Il ne suffit donc pas, pour assurer l'existence des médias, qu'ils aient leur ration quotidienne de nouveautés, comme on l'a vu précédemment, mais il importe aussi que ces nouveautés soient publiées et diffusées avant les autres médias avec lesquels ils se trouvent en concurrence.

On peut ajouter que la socialisation traditionnelle tendait à l'adaptation à un environnement relativement stable et même nécessitait pour pouvoir fonctionner ce type de situation. De ce fait, la socialisation traditionnelle, en favorisant l'apprentissage de comportements répétitifs, avait des conséquences plutôt conservatrices. Telle n'est pas la logique de la socialisation médiatique. Si la socialisation traditionnelle confortait d'une certaine manière la prise en compte des habitudes établies, la socialisation médiatique a un effet inverse, quelles que soient les intentions initiales de ceux qui la mettent en œuvre. Son existence et sa pérennisation lui imposent pour survivre, on l'a vu, une recherche permanente et systématique de la nouveauté, de ce qui met en question l'ordre et les habitudes établis. Cette logique est donc dans une certaine mesure destructrice de ce qui est pour susciter ce qui sera, non par choix délibéré, mais de manière structurelle, car la recherche permanente du nouveau conduit logiquement à détruire l'ancien ou, au minimum, à le considérer comme obsolète, et destiné à être remplacé par une nouveauté considérée comme souhaitable du seul fait de sa nouveauté. On peut dire que, de ce fait, les médias sont à la fois les agents et les bénéficiaires de ce « bougisme » qui caractériserait, selon certains, les sociétés contemporaines. L'instabilité de la réalité que les médias souhaitent et contribuent à créer conduit à affaiblir en général l'importance de tous les processus de transmission et, du coup, de la socialisation médiatique elle-même. Comment donner en effet un caractère normatif à un ordre que l'on contribue à changer, ou dont on souhaite le changement, pour que le système médiatique dispose de sa ration, pour lui vitale, de nouveautés ?

À côté de cet obstacle sans doute essentiel, il en est d'autres, toujours liés à la recherche de l'audience. C'est ainsi que la socialisation classique, pour être efficace, devait se développer dans un contexte relativement consensuel et ne pas faire apparaître trop de contestations susceptibles d'affaiblir la portée normative du message qu'elle transmettait. Ces messages devaient traduire un consensus social et avaient pour but implicitement de contribuer à créer un consensus social. Telle n'est pas, ici aussi, la logique médiatique. Toujours pour des raisons d'audience et pour retenir le public, la logique médiatique est une logique qui tend, au contraire, à mettre en évidence le dynamisme de ce qui divise, de ce qui crée des controverses, de ce qui suscite des polémiques et des affrontements. Les médias privilégient donc dans leurs messages un climat de discussion et de contestation qui va à l'encontre de l'assentiment consensuel recherché par la socialisation classique. Cette orientation se manifeste d'autant plus que sa mise en œuvre se trouve facilitée par le pluralisme, et parfois les contradictions, des références culturelles des sociétés postmodernes. On constate par exemple que le moindre « problème de société » provoque instantanément une floraison d'opinions diverses et contradictoires, dont les médias se plaisent à souligner la diversité et les oppositions, en les suscitant éventuellement lorsque la réalité en est trop avare.

> MÊME SI LE PHÉNOMÈNE S'EST AMPLIFIÉ DEPUIS DANS DES PROPORTIONS INÉDITES, PAUL VALÉRY POUVAIT NOTER DÈS LE DÉBUT DU XXE SIÈCLE LE RÔLE QUE JOUAIT CETTE RECHERCHE DE L'ÉVÉNEMENT « EXCEPTIONNEL » DANS LE FONCTIONNEMENT DE LA PRESSE DE SON ÉPOQUE ET DANS LES ATTENTES CORRÉLATIVES DU PUBLIC : « LES ÉVÉNEMENTS SONT RÉCLAMÉS COMME UNE NOURRITURE JAMAIS ASSEZ RELEVÉE. S'IL N'Y A POINT, LE MATIN, QUELQUE GRAND MALHEUR DANS LE MONDE, NOUS SENTONS UN CERTAIN VIDE. "IL N'Y A RIEN AUJOURD'HUI DANS LES JOURNAUX" DISONS-NOUS. NOUS VOILÀ PRIS SUR LE FAIT. NOUS SOMMES INTOXIQUÉS ». CE DIAGNOSTIC RESTE AUSSI PERTINENT UN SIÈCLE APRÈS SA FORMULATION.

On peut néanmoins remarquer que le fonctionnement des médias se traduit parfois par des tentatives socialisatrices, tendant plus ou moins à privilégier et à essayer d'imposer tel ou tel comportement dans tel domaine particulier, avec des processus de stigmatisation qui conduisent dans certains cas à parler de « lynchage médiatique ». Mais cette esquisse de fonctionnement socialisateur est souvent fragilisée, et la portée de son message affaiblie, par l'attrait médiatique pour le nouveau, qui amène à valoriser, sur un plan général, et par principe, les attitudes et les comportements de « transgression » par rapport à

ce que les médias désignent habituellement comme des « tabous » dont il convient de se libérer. Comme on a pu le noter, en soulignant cette orientation de la socialisation médiatique : « *La culture dominante est celle de la transgression, au point que nous identifions cette dernière à la modernité elle-même. Nous sommes modernes, pensons-nous, dans la mesure où nous nous libérons des normes imposées, des morales craintives, des superstitions et des obsessions de jadis. Notre liberté individuelle est transgressive par définition, par essence et par choix ; du moins, est-ce ainsi qu'elle se perçoit et s'affiche*[4] ». Dès lors, comment faire médiatiquement de la transgression une norme et vouloir ensuite réagir comme s'il existait des normes dont le non-respect serait médiatiquement condamnable ? La culture médiatique, du fait de ses caractéristiques structurelles, ne peut donc qu'affaiblir son ambition de créer elle-même et d'imposer dans certains cas de nouvelles normes et de nouveaux « tabous ». Par ailleurs, la tentative de créer à certains moments un conformisme médiatique se trouve elle aussi hypothéquée dans sa durée, et donc dans son efficacité, par la recherche permanente du nouveau. Si le conformisme du moment peut créer un engouement médiatique passager par sa nouveauté, sa pérennisation peut se trouver à terme érodée par l'aversion des médias pour tout ce qui est continuité et répétition, une mode chassant l'autre.

Un autre problème du même type tient à une autre divergence entre la socialisation médiatique et la socialisation classique. La socialisation classique comportait plus ou moins, presque par définition, comme le soulignait Norbert Élias, une logique d'autodiscipline et d'autocontrainte, ce qu'il appelait une dimension « *ascétique* », dans la mesure où elle impliquait une régulation de ce qu'il décrivait comme le plaisir spontané « *d'étendre la main vers ce que l'on convoite, aime ou déteste*[5] ». Cette logique est, là encore, une logique peu médiatique, qui heurte les réactions spontanément « hédonistes » des individus et donc du public, ce qui conduit les médias, ici encore pour des raisons d'audience, à se trouver en porte-à-faux par rapport aux exigences « ascétiques » d'une possible influence socialisatrice, en favorisant ce qu'on a pu appeler un « *crépuscule du devoir*[6] ». Ce qui est une orientation latente dans le fonctionnement de tous les médias devient particulièrement explicite et systématique dans tous les messages médiatiques qui ont pour finalité, de façon avouée ou implicite, de développer des comportements de consommation, pour susciter des achats – dans la publicité – ou pour influencer des choix électoraux et des votes – dans la propagande politique[7]. Comme on a pu le constater « *en stimulant en permanence les valeurs du bien-être individuel, l'âge de la consommation a disqualifié massivement les formes rigoureuses et disciplinaires de l'obligation morale, la liturgie du devoir devenant inadéquate à une culture matérialiste et hédoniste*»[7]. Cette caractéristique constitue une autre limite à l'existence d'une éventuelle socialisation médiatique

Cela dit, il convient de souligner que ces orientations de la socialisation médiatique ne se manifestent pas avec la même netteté selon les médias, les plus typiques étant sans doute en la matière les médias d'information continue, pour qui la tyrannie de la nouveauté est la plus vitale et la plus quotidienne. Par ailleurs, dans la réalité des sociétés contemporaines, ces caractéristiques de la socialisation médiatique se combinent, dans les faits, avec des pratiques socialisatrices plus traditionnelles, qui masquent pour une part la logique structurelle que l'on a décrite. Néanmoins, la conséquence de tout ce qui vient d'être évoqué, c'est malgré tout une tendance à l'effacement des habitudes d'intériorisation des normes sociales qu'impliquait la socialisation classique, cet effacement étant à la fois la conséquence et la cause de la crise médiatique de la socialisation ■

(4) Jean-Claude Guillebaud, 2003, *Le Goût de l'avenir*, Paris, Ed. du Seuil, p. 82.
(5) N. Elias, 1976, *La civilisation des mœurs* (1969), Paris, Calmann-Lévy, Pocket, p. 294.
(6) G. Lipovetsky, 1992, *Le crépuscule du devoir*, Paris.
(7) Cf. G. Lipovetsky, 1991, *L'empire de l'éphémère. La mode et son destin dans les sociétés modernes*, Paris, p. 317-318

© Gérard Bottino - stock.adobe.com

© Stephane - stock.adobe.com

Les rapprochements statutaires de la police et de la gendarmerie : les impacts sous-évalués de la sécurité publique française

Frédéric OCQUETEAU

L'article revient sur certains enseignements à tirer du long processus du rapprochement des missions de la police et de la gendarmerie nationales depuis les années 1980. Il s'appesantit sur trois moments décisifs de ce rapprochement au point qu'on a pu évoquer ou s'alarmer du spectre d'une fusion des forces à terme, dans la foulée d'une loi de 2009 qui rattacha la gendarmerie à la tutelle du ministère de l'Intérieur. La LOLF avait conduit, dès 2006, à prescrire des objectifs de « sécurité globale » aux deux institutions désormais dotées d'outils de mesures communs à leurs activités. L'article montre que cette politique ne fut possible que grâce à l'égalisation préalable des statuts par l'instauration d'un plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE). Cette concession politique fut une réponse d'apaisement aux tensions sociales apparues au sein de la gendarmerie durant les deux décennies précédentes. Deux événements factuels ultérieurs liés à « l'affaire Matelly » achevèrent l'amorce de la normalisation sociale d'une gendarmerie désormais alignée sur la police, ayant su défendre les valeurs de son identité militaire à l'occasion de la promulgation d'un code de déontologie commun avec la Police en 2014.

The article looks back at some of the lessons to be learned from the long process of bringing together the missions of the National Police and the Gendarmerie since the 1980s. It dwells on three decisive moments in this rapprochement to the point where the spectre of an eventual merger of forces was raised or alarmed, in the wake of a law of 2009 which attached the Gendarmerie to the Ministry of the Interior. As early as 2006, the LOLF had led to the prescription of "global security" objectives for the two institutions, now equipped with common measurement tools for their activities. The article shows that this policy was only possible thanks to the prior equalization of the statutes through the establishment of a Plan for the Adaptation of Grades to Responsibilities Exercised (PAGRE). This political concession was a response to the social tensions that had arisen within the Force over the previous two decades. Two subsequent factual events linked to the "Matelly affair" completed the beginning of social normalization of a gendarmerie now aligned with the police, having been able to defend the values of its military identity on the occasion of the promulgation of a common code of ethics with the Police in 2014

Introduction

L'objectif de cet article vise à faire le point sur les leviers d'action dont dispose l'État français pour mieux protéger la population de son territoire contre la mondialisation des menaces matérielles et immatérielles, extérieures et intérieures. Il interroge les diverses politiques de rapprochement des deux forces de police et de gendarmerie au-delà des spéculations intellectuelles sur la gestion actuelle de l'ordre public supposée s'être définitivement « militarisé » dans ses modalités d'action générale [Rigouste, 2009 ; Fassin, 2011], et d'avoir intensifié cette composante depuis l'état d'urgence en réponse aux attentats terroristes de 2015-2016. Pour pouvoir mieux nourrir ce type de débat, il convient de revenir sur certains préalables et notamment de nous appesantir sur les mutations ayant altéré la démarcation historique, géographique et identitaire des deux forces assurant conjointement et/ou concurremment la mise en œuvre de la sécurité publique en France.

Le matériau de l'article puise ses sources dans une enquête [Ocqueteau, 2017] ayant eu pour objectif initial d'étudier le caractère inédit de la promotion d'un code de déontologie commun à la police et la gendarmerie en 2014 [Ocqueteau, 2016 ; Mouhanna, 2017]. En nous demandant comment ce texte avait pu voir le jour, nous nous sommes replongés dans une documentation administrative éparse sur les quatre dernières décennies et en conduisant parallèlement une campagne de 31 entretiens avec des acteurs et témoins clés : deux anciens ministres et deux directeurs centraux, et 27 hauts fonctionnaires de police et de gendarmerie, cadres de formation, syndicalistes policiers et gendarmes en associations.

Une première entrée montre comment l'acte du rattachement institutionnel de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur en 2009 fut le point institutionnel culminant, d'un processus entamé durant les années 1970, autour de réflexions et de dispositifs politico-administratifs incessamment gouvernés par deux préoccupations majeures : sauvegarder la logique du modèle de sécurité publique dualiste, tout en repensant les politiques de sécurité à l'aune d'un meilleur maillage territorial en complémentarité des forces urbaines et rurales dans un contexte de rurbanisation rapide de la société. Ce rapprochement fut le fruit d'une histoire d'avancées et de reculs liée autant à des soucis politiques conjoncturels qu'à des enjeux logistiques et opérationnels dans la gouvernance effective des deux forces rivales.

Une seconde entrée précise comment les secousses provoquées par des mouvements sociaux inédits durant les années 1980 et 1990 au sein de la gendarmerie nationale furent gérées par des réponses d'apaisement politique offertes à l'institution au milieu des années 2000. Les pouvoirs publics s'efforcèrent de favoriser un programme censé égaliser ou harmoniser les conditions d'emploi des métiers de la police et de la gendarmerie nationales. Cette politique d'ajustement des statuts accéléra de manière décisive la mutation générale de notre appareil de sécurité public dualiste. Elle rendit possible, dès 2006, l'entrée des deux forces dans une politique managériale de rationalisation des coûts budgétaires et de justifier une politique de déflation des effectifs dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Une troisième entrée s'appesantit sur des éléments déclencheurs apparemment anecdotiques, qui furent pourtant des occasions de cristalliser une forme de déstabilisation de la gendarmerie aux effets à terme vertueux. La transgression par un gendarme de son devoir de réserve en fut un épisode essentiel dans la mesure où la sanction disciplinaire dont il fit l'objet provoqua la condamnation de la France par la CEDH. Ce coup de semonce fut une occasion de normaliser un « dialogue social » au sein de l'institution gendarmique, en débloquant un verrou durablement scellé par le corps des officiers.

Un rapprochement progressif des forces par les moyens, les outils d'évaluation, la loi

Deux chevauchements d'argumentations sont nécessaires pour comprendre comment les pouvoirs publics se sont progressivement

Frédéric OCQUETEAU

Frédéric Ocqueteau est Directeur de recherche au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), CNRS.

avisés du besoin de mutualiser les ressources des forces de police et de gendarmerie depuis une quarantaine d'années. À l'orée des années 1980, Hubert Lafont et Philippe Meyer, dans un essai à bien des égards prophétique, montraient qu'était bel et bien révolue la figure du gendarme paysan devenu soldat ou du soldat devenu paysan en symbiose avec la société rurale. Ce prétendu âge d'or s'était véritablement lézardé au cours du siècle au vu de la « motorisation » des brigades, de la centralisation du corps, et du morcellement de missions par spécialisations. Ce diagnostic leur permettait de planter un nouveau décor au sortir des années 1968. L'apparition du gendarme technicien d'intervention en zones rurales sensibles et semi-urbaines s'imposait désormais [Lafont, Meyer, 1980]. En réalité, les mutations urbaines étaient devenues si profondes qu'elles furent la cause majeure des transformations souterraines de l'institution gendarmique censée couvrir 95 % du territoire national. Les politiques, conscients de la rurbanisation galopante et des nouveaux modes d'habiter de la société, allaient mettre quarante ans à répondre à la profondeur du fossé qui se creusait inexorablement entre la gendarmerie et les populations de son territoire. La solution apparemment magique était celle du rapprochement et de la mise en synergie des forces régaliennes à composantes civile et militaire même si leurs modes d'approche respectifs des populations à « sécuriser » restaient affectés de perceptions très différenciées.

Prodromes du rapprochement des polices civile et militaire depuis les années 1970

Trois moments synchrones méritent un rappel à cet égard.

Dès la mise en place de la mission Tricot et de la mission Racine dans les années 1970, inaugurant l'ère dite « des commissions » [Dussel, 2006], on avait commencé à prendre conscience de l'inadaptation de la carte d'implantation des polices urbaines datant de l'acte d'étatisation Laval de 1941. Il fallait remédier à ce décalage par un début de rationalisation des forces territoriales. En 1983, on aboutit à un premier transfert de zones entre direction générale de la Police nationale (DGPN) et direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) : 157 communes passèrent en zone gendarmerie et 357 en zone police. Puis, jusqu'au début des années 2000, plus rien ne bougea, alors que le déséquilibre des zones ne faisait que s'amplifier au fur et à mesure de la rurbanisation de la société.

Un nouveau *rapport de la mission de liaison et des prospectives sur la gendarmerie et la police* confié par Jacques Chirac, alors Premier ministre, à Jean Cabannes (16/7/1987), avait néanmoins vu le jour [Cabannes, 1987]. Il proposait au gouvernement, dès janvier 1988, de rationaliser des moyens alloués aux deux forces et de réaménager leurs compétences respectives en matière de répartition territoriale. Mais, par suite des remous suscités par l'affaire Jobic (une affaire de corruption policière très médiatisée) et d'une forte hostilité des syndicats de police, on en resta là. Huit ans plus tard, la question fut à nouveau remise à l'agenda, et un rapport émit alors des propositions de redéploiements plus concrètes. Les auteurs, un contrôleur général des Armées et un inspecteur général de l'Administration (IGA) [Roussot ; Nouailles de Gorce, 1995] arrêtèrent une liste de 100 communes susceptibles de faire l'objet de transferts police - gendarmerie selon trois critères : la taille des villes (inférieure à 20 000 hab.), leur « indice de criminalité » (inférieur à la moyenne nationale), des communes hors chefs-lieux de départements. Sur une liste de 89 circonscriptions éligibles au transfert en « zone gendarmerie » et une liste de 38 communes éligibles à leur transfert en « zone police », seules 28 communes firent l'objet d'une entente entre les deux directions. Mais il ne se passa rien de concret.

Vingt ans après le rapport Cabannes et dix ans après le rapport Roussot-Nouailles de Gorce, une nouvelle mission, commanditée par Lionel Jospin sous la présidence de Jacques Chirac, enjoignit aux députés H. Carraz et J.-J. Hyest de plancher sur une meilleure répartition géographique des effectifs de la PN et de la GN en sécurité publique, dans la foulée du colloque de Villepinte d'octobre 1997 (dit « Des villes sûres pour des citoyens libres »). La solennité de cet acte largement médiatisé était à la mesure d'une réelle détermination politique à vouloir dépasser les blocages ayant jusqu'alors prévalu. Le 27 avril 1998, à l'issue de la première réunion du nouveau conseil de sécurité intérieure (CSI) dédiée à l'ajustement géographique des forces de police et de gendarmerie, J.-P. Chevènement, ministre de l'Intérieur, annonça un redéploiement de 3 000 policiers et gendarmes dans 26 « *départements sensibles* ». Fut alors actée la fermeture de 94 commissariats couvrant 193 communes rurales, et confiée à la police la sécurité de 38 communes rurbanisées dépendant auparavant de la gendarmerie. « *Mieux répartir, mieux rationaliser les forces, des commissariats ouverts 24/24 et non pas des gendarmeries fermées la nuit* », tel avait été le diagnostic « Carraz-Hyest » sur lequel s'était appuyé le CSI [Carraz, Hyest, 1998]. Bien que les résistances municipales fussent encore très vives face à ces décisions gouvernementales apparemment non négociables, le mouvement de rationalisation géographique des forces de sécurité publique avait alors bel et bien été enclenché. L'Institut des hautes études de la sécurité intérieure fut mis à contribution pour en évaluer les premiers impacts [Dieu, Mignon, 1999 ; Mouhanna,

2001], ainsi que, plus tard, le Centre de prospective de la gendarmerie. Il s'agissait d'aider les décideurs politiques de l'époque à éclairer leurs réflexions sur les facteurs de facilitation et d'inhibition des transferts envisagés. Si les tentatives précédentes visant à modifier la carte avaient largement échoué, avertirent les députés, les raisons n'en étaient pas uniquement dues à la résistance des élus (causes exogènes). Elles étaient également imputables à des facteurs endogènes sous-estimés : la « *tendance des personnels à rechercher des mutations dans leur région d'origine* », et surtout la « *difficulté pratique à organiser la mobilité des agents concernés* » [Carraz, Hyest, 1998, 36].

Quand Lionel Jospin, Premier ministre, décida de mettre fin à l'expérience [Luc, 2016], le pas avait néanmoins été franchi, et la marche en avant dans l'histoire du redécoupage des forces à l'aune de critères extérieurs communs n'allait faire que s'accélérer. Les objectifs de la loi d'orientation des lois de finances d'août 2001 allaient devoir se décliner dès 2006 à travers des indicateurs communs d'impact d'actions mesurables de tous les services publics. La première décennie du siècle constitua un moment capital dans l'irréversibilité du processus de rapprochement des deux forces régaliennes. On vit comment des moyens opérationnels mutualisables furent effectivement mutualisés, mais surtout comment une révolution cognitive majeure liée à la promotion du concept de *parité statutaire des corps* en avait accompagné le mouvement à partir de 2005.

2009 : l'acte inaugural du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur

En 2003, soit vingt-deux ans après la création de la direction générale de la Gendarmerie nationale, était apparue dans ses organigrammes une foison de structures internes dont la vocation était de les faire systématiquement s'apparenter à celles de la police. Au sein d'une nouvelle sous-direction de Police judiciaire par exemple, furent successivement rattachés, de 2004 à 2005, trois offices centraux au titre de la coopération opérationnelle : la Cellule interministérielle de liaison contre la délinquance itinérante (CILDI), rapidement transformée en Office central du même nom ; l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique et l'Office central de lutte contre le travail illégal.

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur devint effectif dès le 1er janvier 2009 s'agissant de la définition commune des objectifs, de l'organisation, des moyens, des investissements et du fonctionnement opérationnel interne aux deux entités. Seule l'exécution des opérations militaires restait sous la tutelle de la Défense. En matière de police technique et scientifique (PTS), les systèmes de documentation criminelle jusqu'alors indépendants l'un de l'autre (STIC et JUDEX[1]) firent l'objet de passerelles dans l'attente de la création d'un fichier commun, dit ARIANE (identification et analyse pour enquêteurs). On assista à d'intenses réunions techniques afin d'harmoniser et de lire en commun les statistiques policières et gendarmiques issues des nomenclatures sur les crimes et des délits, à l'Observatoire national de la délinquance [Ocqueteau, 2012]. On mit par ailleurs fortement l'accent à cette époque sur la nécessité de mutualiser les moyens logistiques (les fonctions d'appui dans l'immobilier et des systèmes d'information et de communication notamment), de passer des marchés en commun, et d'opérer des rapprochements dans la formation au sein des écoles respectives et des ressources humaines.

Dans un avis présenté à la commission des lois du 20 mai 2009 sur la future réforme de la gendarmerie, le député Fr. Vansson [2009], ardent défenseur du projet, montrait de manière rassurante au Sénat comment le principe de la dualité des forces allait être maintenu (un équilibre des pouvoirs nécessaire en temps de paix et indispensable en temps de crise), et comment le rattachement programmé ne remettrait nullement en cause le statut militaire de la gendarmerie[2]. À la condition toutefois, ajoutait-il, que soient réellement mises en œuvre les conditions matérielles d'une « parité globale au sein d'un même ministère ». En juin 2009, une circulaire du ministère de l'Intérieur fut édictée fixant la doctrine d'emploi spécifique de la gendarmerie en sécurité publique, terminologie à laquelle cette dernière était jusqu'alors restée totalement étrangère. Alors que les nombreuses réflexions de l'époque liées à la nécessité de conjurer le spectre d'une « *fusion des forces* » agitaient des universitaires spécialisés hostiles au rattachement [Matelly *et al.,* 2009 ; Fontaine, 2008], et où des syndicats d'officiers de police poussaient au contraire

(1) Le fichier STIC (système de traitement des infractions constatées) fut consacré par un décret du 5 juillet 2001 et le fichier JUDEX (système judiciaire de documentation et d'exploitation) apparut en 1985-1986 ; il ne fut légalisé que le 20 novembre 2006. Sur les constructions de ces fichiers, Ocqueteau *et al.* , 2002 ; Pichon, Ocqueteau, 2011 ; Gautron, 2015 ; 2019.

(2) « *La GN restera une force armée (pour assurer certaines missions extérieures), les gendarmes des militaires ; à terme,* assurait-il, *leur identité sera mieux préservée qu'au sein du ministère de la Défense où ils se trouvent de plus en plus marginalisés en tant que force de statut intermédiaire entre police nationale, civile et armées* (*id.*, 7).

à la fusion, le travail de rapprochement institutionnel dans les organigrammes et « sur le terrain » s'accélérait et s'intensifiait toujours plus.

La loi n° 2009-971 finalement promulguée le 3 août 2009 avait prévu que des évaluations périodiques de son implémentation seraient conduites tous les deux ans. Deux parlementaires furent alors chargés d'une première évaluation en 2011. A. Moyne-Bressard (UMP) et A.-M. Escoffier (PRG), sans grand recul sur son impact, se félicitèrent surtout que la loi n'ait pas produit la fusion redoutée.

Une deuxième mission d'évaluation plus ciblée fut confiée le 7 octobre 2013 par Jean-Marc Ayrault au député H. Fourage (PS) et au sénateur Fr. Pillet (LR), avec en guise de feuille de route, le message suivant : « *Vous analyserez les mesures mises en œuvre pour favoriser l'obtention d'une parité globale entre les personnels des deux forces de sécurité* ». Au terme de leurs consultations de l'automne, ces parlementaires montrèrent que, « *passée et dépassée la dimension psychologique du changement* » identifiée dans le rapport de leurs prédécesseurs, la « *transition institutionnelle est une réussite, 99 % des décrets et arrêtés ayant été publiés à la fin de 2013* » [Fourage, Pillet, 2013, 9]. Ils estimaient que la réforme avait plutôt eu tendance à « *renforcer l'identité militaire du gendarme* » [*id.*, 5]. Ils suggéraient surtout, dans un but d'apaisement, que le concept de « *parité globale* » de 2008, « *intellectuellement plaisant* » [*id.*, 16] fût abandonné au profit de la notion « *d'équité* » qui *recouvrait, à leurs yeux, une notion plus large et plus respectueuse des deux entités et surtout, ne les remettait pas en cause* ». Non seulement elle porterait en son sein la finalité recherchée par certains syndicats de police, à savoir la fusion de la gendarmerie dans la police, mais elle permettrait surtout de ne pas forcer des évaluations sur des comparaisons activant des *casus belli* (temps de travail et dépenses de rémunérations respectifs dans les deux maisons) : « *l'équité, c'est considérer que les méthodes et la durée de travail ne sont pas les mêmes, c'est aussi prendre en compte la question du logement, celle aussi des heures supplémentaires* » [*id.*, 16]. Le traitement équitable des forces, « *c'est la condition essentielle de la reconnaissance de l'une et de l'autre force* ». En somme, la deuxième mission parlementaire avait suggéré à l'Exécutif et à l'administration, « *de poursuivre une recherche d'équilibre global avec discernement, sans nécessairement s'attacher à des correspondances strictement exactes dans tous les domaines* » [*id.*, 16].

Il se trouve que ces deux évaluations parlementaires de 2011 et 2013 ne furent suivies d'aucune autre [Durand, 2016]. Il faut bien admettre que le contexte politique français et international avait alors considérablement changé la donne et rendu l'actualité de la fusion des forces de police et de gendarmerie bien moins urgente qu'auparavant, sinon largement oubliée.

L'indispensable prérequis au rapprochement des forces : la parité des statuts

Dans la foulée du discours de la Grande Arche du 29/11/2007, le président Sarkozy avait chargé les ministres de l'Intérieur et de la Défense de faire « *procéder à un état des lieux exhaustif des éléments statutaires, indiciaires, indemnitaires et annexés relatifs aux différentes catégories de personnels actifs des forces de police et de gendarmerie, afin d'identifier les écarts et faire toute proposition pour les gommer en respectant la dualité des statuts* ».

Sous le pilotage de l'IGPN et de l'IGGN, chacune des inspections inscrivit sa démarche dans la feuille de route d'une modernisation globale d'un État plus performant désireux d'assurer un meilleur suivi public au meilleur coût [Roché, 2012]. Pour innovatrice qu'ait été la mission « Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sien d'un même ministère » (14 mars 2008), elle avait montré que l'exercice de comparaison des missions était devenu désormais possible puisque des « *correspondances de responsabilités* » pouvaient être mises en évidence (missions de sécurité générale, d'investigation judiciaire ou des forces mobiles), même si d'inévitables divergences statutaires allaient engendrer des différences de disponibilités et d'obligations de services parmi les personnels. Mais « a*ucun déséquilibre majeur n'apparaît clairement* », s'agissant des pyramidages et des déroulements de carrière, des systèmes de rémunération et des retraites. Si « *les miliaires de la gendarmerie sont un peu mieux rémunérés, les policiers progressent plus rapidement dans la carrière* », ajoutait la mission [Mission PN-GN, 2008, 32]. Se penchant par ailleurs sur divers dispositifs de compensation des contraintes inhérentes et périphériques aux deux métiers, elle montrait que certaines d'entre elles avaient « *vocation à converger* », tout en admettant que d'autres nécessiteraient des accompagnements spécifiques (mobilité, soutiens à la personne ou système des récompenses).

Au vu du rapport de cette mission interne, les trois ministres de l'Intérieur, de la Défense et du Budget décidèrent de faire appel à deux « *personnalités extérieures* » pour évaluer ses propositions et en proposer une mise en œuvre « *aussi transparente et objective que possible* ». Le soin en fut confié à un inspecteur général des Finances et un contrôleur général des Armées [Gissler, Séguin, 2008]. Le rapport loua la réussite du « *redoutable exercice* » auquel s'étaient livrées les deux directions dans la pesée des avantages et des contraintes, sachant que la « *parité globale ne* [pouvait] *se résumer à une égalité parfaite qui n'aurait de sens que si l'une des forces imposait son modèle à l'autre* » [*id.*, 3]. Ce

qui était comparable ayant été comparé, les deux experts se félicitèrent de « *la quasi-similitude des rémunérations au sein des grades de base : "la parité Queuille[3] est respectée"* » [*id.*, 8]. Quant à la comparaison des parcours, leur rapport concluait : « *Certes, on ne pourra évidemment jamais exiger une égalité absolue, mais la parité globale entre les corps et les grades est bien en marche, et les incertitudes des méthodes de calcul ou les différences structurelles des termes de comparaison sont de toute façon inférieures aux écarts constatés* ».

Comment avait-on pu réussir semblable agencement ? Pour répondre à cette question en apparence anodine par sa technicité, il convient de procéder à un *flash-back* historique un peu conséquent, en rappelant à quel point l'impact des mouvements protestataires au sein de la gendarmerie avait suscité la recherche d'une réponse politique d'apaisement originale.

L'impact des mouvements protestataires au sein de la gendarmerie nationale

Durant l'été 1989, des gendarmes, par définition fins connaisseurs du traitement des lettres anonymes dans le cadre de leurs enquêtes judiciaires, firent eux-mêmes appel à ce type de procédé pour populariser un certain nombre de revendications sociales, tout en échappant au contrôle de leur hiérarchie. Ils firent connaître leurs doléances à travers des envois massifs de messages aux rédactions régionales et nationales. Si le procédé des « lettres anonymes » de 1989 scandalisa une classe politique qui n'avait jamais été confrontée à de telles modalités d'expression, des analystes [Dieu, 1999 ; Samson, Fontaine, 2005, 72-75] montrèrent comment cette fronde traduisait un profond besoin de reconnaissance des gendarmes au droit à une vie privée, échappant au contrôle de leurs officiers.

À l'époque, en effet, le logement en caserne [Clément, 2003] était de moins en moins vécu comme la contrepartie de leur disponibilité, ou du dédommagement d'une servitude, mais bien plutôt comme une astreinte supplémentaire, de sorte qu'elle justifiait au moins une indemnisation de fonction. Cette revendication fut entendue du politique, qui fit alors « *entrer une gendarmerie rénovée dans le vent de la modernité* » [Dieu, 1993 ; 2002]. Avec le recul de l'histoire, d'autres sociologues montrèrent que les innovations politiques en réponse à la fronde de 1989 ne réglèrent pas vraiment un malaise latent qui n'allait faire qu'empirer durant les dix années suivantes [Mouhanna, 2001]. La modernisation sociale du corps, attendue et espérée après les « états généraux » de l'été 1989 avait été un semi-échec : l'absence de démocratie au sein des organes de concertation mis en place restait patente ; le traumatisme lié à « l'affaire dite des paillotes corses » en 1999 restait une plaie béante face à la défaillance des officiers [Berlière, Lévy, 2011] ; la judiciarisation liée à l'abandon du principe de la brigade et de la surveillance générale avait été l'occasion d'un chamboulement identitaire trop brutal [Matelly, 2006].

Bref, fermentaient là trois germes d'une réapparition probable de la contestation sociale au sein d'une gendarmerie plus désemparée que réellement modernisée. Encasernées avec leurs enfants dans les brigades et les escadrons d'exercice de leurs maris, les conjointes des gendarmes avaient toujours été associées à leurs activités. De l'année 2000 au mois d'avril 2001, certaines d'entre elles constituèrent le fer de lance d'un nouveau mouvement de contestation sous des modalités cette fois-ci différentes. Des analystes y virent même la réponse féministe tardive au mouvement d'affranchissement général des femmes dans la société. Le Mouvement des femmes de gendarmes (MFG) s'était en effet officiellement structuré pour « *défendre les intérêts matériels et moraux des personnels de la gendarmerie* » puisque les époux ne le pouvaient pas. Popularisé par « *l'Essor de la Gendarmerie* », ce mouvement exprimait un ras-le-bol des gendarmes, l'insuffisance de la solde, des absences de compensations ou indemnités pour des fonctionnaires estimant avoir été tenus à l'écart des acquis sociaux des 35 heures. Soumis à de fréquentes affectations perturbant vie familiale et scolarité des enfants, ils se plaignaient de difficultés liées à des rapports hiérarchiques exacerbés par l'encasernement.

Faute d'avoir été reconnu par le politique comme un mouvement légitime et plutôt perçu comme instrumentalisé par les hiérarchies, le MFG entra rapidement en agonie et fut alors repris en main par l'Association nationale des fonctionnaires de gendarmerie en février 2001. Ce collectif, beaucoup mieux ciblé dans ses objectifs, focalisa sa lutte sur l'amélioration des conditions de logement et la baisse des charges de travail des gendarmes. Une manifestation nationale des « *Gendarmes en colère* » prévue à la fin de l'année 2001, fut désamorcée par le ministère de la Défense en recevant l'association aux Invalides à Paris : l'ANFG, désormais reconnue comme porte-parole légitime, allait être régulièrement entendue par l'Exécutif durant le quinquennat suivant.

(3) Du nom d'Henri Queuille, le président du conseil de la IVe République, sous le mandat duquel avait été fixé le principe de l'identité du pied de grille indiciaire entre les gendarmes et les gardiens de la paix.

Florence Samson, une femme *leader* de ce collectif, et Jean-Yves Fontaine, un ex-officier-sociologue, estimaient que le « *malaise de la gendarmerie* » persisterait tant que l'État continuerait à soumettre les gendarmes à un régime juridique les assimilant à des « *incapables majeurs* », dans la mesure où le nouveau statut militaire de 2005 avait repris mot pour mot le statut de 1972 [Samson, Fontaine, 2005] : « *l'état miliaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité* » (article 1). Tant que ne seraient pas définitivement levés les clivages structurant le malaise existentiel de leur condition vécue, l'agitation latente parmi eux serait toujours au rendez-vous. La composante statutaire continuerait d'opposer officiers et sous-officiers (opposition doublée parmi les premiers, d'un sous-clivage entre officiers supérieurs et subalternes) ; la composante identitaire persisterait à opposer les traditionalistes, tenants d'une sensibilité « militaire » du métier aux modernistes, tenants d'une sensibilité moins caporaliste et plus « civile » ; la composante dromotique opposerait des agents véloces en phase d'adaptation avec les évolutions au plan géographique, structurel, professionnel et stratégique du monde, à des agents plutôt lents et dépassés, ayant tendance à freiner des quatre fers.

Alors que se profilait à l'horizon la réforme du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, un troisième « *mouvement de grogne* » plus diffus des gendarmes, apparu au cours des années 2007 et 2008, montra des similitudes d'actions avec celles de la police. Les registres protestataires tendaient à devenir désormais plus étroitement mêlés. Et notamment parmi les gendarmes, des rancœurs liées au sentiment d'avoir été lésés dans la réforme de la grille indiciaire issue du PAGRE (plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées) rénové, tandis que leur liberté d'expression restait toujours aussi bridée. Sans compter un sentiment d'abandon de la Justice à l'occasion d'une affaire très médiatisée (dite de Draguignan, 23 mai 2008) au cours de laquelle un gendarme fut mis en examen pour avoir tiré sur un évadé en garde à vue.

Une réponse d'apaisement politique : le PAGRE de 2005

Dès 2005, à mesure que s'achevait la « réforme des corps et des carrières » mise en chantier dans la police nationale depuis 1995 [Ocqueteau, 2006 ; Ocqueteau, Schlosser, 2019], le ministère de la Défense entreprenait de son côté la mise en place d'un plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) en réponse à l'alerte des deux mouvements protestataires évoqués.

ALORS QUE SE PROFILAIT À L'HORIZON LA RÉFORME DU RATTACHEMENT DE LA GENDARMERIE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, UN TROISIÈME « MOUVEMENT DE GROGNE » PLUS DIFFUS DES GENDARMES, APPARU AU COURS DES ANNÉES 2007 ET 2008, MONTRA DES SIMILITUDES D'ACTIONS AVEC CELLES DE LA POLICE. LES REGISTRES PROTESTATAIRES TENDAIENT À DEVENIR DÉSORMAIS PLUS ÉTROITEMENT MÊLÉS. ET NOTAMMENT PARMI LES GENDARMES, DES RANCŒURS LIÉES AU SENTIMENT D'AVOIR ÉTÉ LÉSÉS DANS LA RÉFORME DE LA GRILLE INDICIAIRE ISSUE DU PAGRE (PLAN D'ADAPTATION DES GRADES AUX RESPONSABILITÉS EXERCÉES) RÉNOVÉ, TANDIS QUE LEUR LIBERTÉ D'EXPRESSION RESTAIT TOUJOURS AUSSI BRIDÉE. SANS COMPTER UN SENTIMENT D'ABANDON DE LA JUSTICE À L'OCCASION D'UNE AFFAIRE TRÈS MÉDIATISÉE (DITE DE DRAGUIGNAN, 23 MAI 2008) AU COURS DE LAQUELLE UN GENDARME FUT MIS EN EXAMEN POUR AVOIR TIRÉ SUR UN ÉVADÉ EN GARDE À VUE.

L'objectif affiché était alors de « *renforcer l'encadrement de la gendarmerie pour améliorer son efficacité en matière de sécurité et de mieux reconnaître les responsabilités exercées par les sous-officiers et officiers* ». L'objectif plus officieux visait surtout à ne pas être en reste dans la compétition qui allait bientôt se jouer entre les deux forces auprès des directions centrales, dès que la loi d'orientation des lois de finances de 2001 allait entrer en application et amener à des évaluations conjointes de leurs performances respectives.

À l'époque, le ministère de la Défense se montrait surtout soucieux de transformer en postes d'officiers maints postes de sous-officiers par le biais d'une promotion interne plus fluide. Il se préoccupait en outre de « *repyramider* » le corps des sous-officiers en suggérant de créer de nombreux postes de gradés. Mais en 2008, à la suite du discours présidentiel sur la RGPP, la réorientation de cette politique (contenue dans le slogan : « *un fonctionnaire d'État sur deux partant à la retraite ne sera pas remplacé* ») heurta directement les modalités d'application du PAGRE, alors qu'avait été enregistrée la leçon des audits liés à la « parité globale » des statuts avec ceux de la police nationale. Il en était ressorti un tableau comparant les catégories d'emploi, constamment peaufiné au cours de la décennie suivante.

En 2017, un nouvel audit de l'inspection des Finances et de l'inspection générale de l'Administration [Gissler

et al., 2017] dressait un portrait très précis de l'évolution des effectifs au sein des deux directions centrales sur des schémas d'emploi de 2013 à 2016, en comparant les moyens alloués aux deux directions, les catégories d'emploi conclues en termes de « *regroupements homogènes* » d'agents au sein du ministère de l'Intérieur (catégories statutaires A, B, C), des statuts (militaire, ouvriers d'État) et des filières (administrative, technique). En voici une illustration à laquelle était parvenu le PAGRE :

La normalisation du « dialogue social » au sein de la gendarmerie

Le chemin de la mise en œuvre de la parité réelle fut parsemé d'embûches dont il convient de décrire les épisodes principaux. Ils tiennent aux évolutions de la notion du « devoir de réserve » dans la gendarmerie ; à l'hostilité de certaines élites policières à l'idée d'une possible unification ou fusion des corps et à l'impact d'un changement d'attitude des pouvoirs publics français dans le sens d'un net assouplissement à l'égard d'une conception traditionaliste de la « *militarité* » des gendarmes.

Tableau 1 - Les catégories d'emploi de la PN et de la GN (source : Gissler et al., 2017, Ann., 4 et 5)
**Personnels civils*

Catégories d'emploi PN	Métiers ou statuts	**Catégories d'emploi GN**	Métiers ou statuts
Hauts fonctionnaires corps de conception et de direction (CCD) et fonctionnaire corps de commandement (CC)	Fonctionnaires nommés sur des emplois fonctionnels de contrôleurs généraux, inspecteurs généraux ou directeurs des services actifs Corps de conception et de direction (commissaires de police) Corps de commandement (officiers de police)	Officiers généraux supérieurs/ subalternes	Officiers de gendarmerie (OG) Officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie nationale (OCTAGN) Officiers des armées
Corps d'encadrement (CEA)	Gradés Gardiens de la paix	Sous-officiers	Sous-officiers de gendarmerie (SDG) Sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la GN (SO-CSTAGN)
Adjoints de sécurité (ADS)	**Contractuels de droit public** Y compris cadets de la République, (option police nationale) Y compris recrutés sous contrat d'accompagnement dans l'emploi (plan banlieue)	Volontaires	Aspirants de gendarmerie issus du volontariat (AGIV) Gendarmes adjoints volontaires (GAV)
Personnels administratifs	Corps administratif du ministère de l'Intérieur	**Personnels administratifs***	
Personnels techniques	Corps techniques du ministère de l'Intérieur Ouvriers-cuisiniers de la police nationale	**Personnels techniques***	
Personnels scientifiques	Ingénieurs Techniciens Agents spécialisés de la PST		
Ouvriers d'État		**Ouvriers d'État***	

L'obligation de réserve du gendarme : l'impact de « l'affaire Matelly »

Un sort particulier aux circonstances par lesquelles certains événements propres à l'histoire de la trajectoire du gendarme Jean-Hugues Matelly doit être approfondi. Elles en firent un « entrepreneur de cause », pour ne pas dire une icône de la lutte des gendarmes partis à la conquête d'une meilleure autonomie de leur condition. Elles contribuèrent à fragmenter le regard que le politique et la société s'étaient toujours fait de l'obéissance aveugle des « soldats de la loi » à l'État [Luc, 2016], en dépit des nombreux signaux avant-coureurs d'agitation des sous-officiers les ayant amenés à sortir de leur mutisme légendaire.

Sous la première décennie du nouveau siècle, le chef d'escadron J.-H. Matelly passait pour l'un des meilleurs analystes de son institution, un « franc-tireur » ou une « forte tête », disait-on à l'époque. Docteur en science politique depuis 2004, ce fonctionnaire se fit connaître de la presse généraliste dès 2003 pour avoir réfléchi aux écueils à éviter dans toute politique d'évaluation du management à la performance des forces de sécurité [Matelly, 2002]. En 2007, il critiqua, avec un sociologue du CNRS, la « politique du chiffre » à partir des données colligées par l'Observatoire national de la délinquance, en vue de mieux fonder les politiques de sécurité sur des « résultats » chiffrés. Un ouvrage au grand retentissement médiatique montra comment la pression politique aux résultats chiffrés incitait à des pratiques frauduleuses dans la phase du recueil des données, sans même évoquer les reconstructions aventureuses de leurs agrégations, et les biais de leur lecture politico-administrative [Matelly, Mouhanna, 2007]. Lors de la discussion au Sénat du projet de rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, J.-H. Matelly signa une tribune hostile à ce projet en tant que chercheur associé au CNRS [Matelly *et al.*, 2009], et, en son nom propre, un argumentaire analogue sur le journal en ligne *Rue 89* [31/12/2008]. Cette ultime prise de position publique fit déborder le vase, et déclencha les foudres du général Pareyre.

Premier DGGN issu de rangs de la gendarmerie, ce haut fonctionnaire accompagnait à l'époque la réforme sensible du rattachement à l'Intérieur. Il entendit alors prendre une sanction administrative exemplaire à l'encontre du trublion. À la suite d'une procédure de conseil d'enquête militaire lancée en juillet 2009 une véritable sanction politique s'abattit sur cet agent qui fut alors radié des cadres pour « manquement grave à son obligation de réserve » (décret présidentiel du 12 mars 2010). Malgré l'échec d'une première tentative d'appel devant la CEDH (irrecevabilité de la requête, 15 septembre 2009), Matelly introduisit alors un recours en référé devant le Conseil d'État. Ce dernier confirma la faute de l'agent ayant manqué à son devoir de réserve, mais annula le décret de radiation au motif qu'il existait tout un éventail d'autres alternatives possibles (et la possibilité notamment de prendre une mesure de retrait temporaire d'emploi allant jusqu'à douze mois) : la sanction retenue par le président de la République, « *manifestement excessive* », s'apparentait *de facto* à un licenciement sec. Le décret de radiation présidentiel fut en partie suspendu le 29 avril 2010 et Matelly rétabli dans ses droits à rémunération et à son logement de fonction.

Quel avait été le mobile intime ayant incité Matelly à prendre une position publique aussi risquée à cette époque ? Eu égard aux évolutions historiques qu'il voyait se dessiner entre les deux institutions de sécurité ayant vocation à « *fusionner* », il évoque, dans son livre de souvenirs, les modalités par lesquelles il se persuada de la nécessité de faire publiquement part de son scepticisme avec ses collègues du CNRS [Matelly, 2010]. Expliquant avoir chacun mis de leur côté leurs idées avant de produire un papier commun qui allait déclencher l'« affaire Matelly », il s'interrogeait intensément sur l'avenir de la police de sécurité : « *l'observateur extérieur*, expliquait-il en parlant de lui-même, *ne peut encore définir avec précision le modèle policier futur, pluraliste ou moniste, même s'il est peut-être déjà arrêté dans certaines projections* ». Il lui semblait que la *disparition* de la gendarmerie nationale en tant que police d'État généraliste était inéluctable [*id.*, 215] ; que les fonctions de police judiciaire et de maintien de l'ordre allaient être de plus en plus unifiées au sein de la police nationale [*ibid.*, 216] ; que la sécurité publique rurale allait être progressivement transférée à des polices locales ou donner lieu à l'avènement des nouvelles formes de sécurité privée [*ibid.*, 216]. Il se demandait, en fin de compte, si le prix d'une démocratie sécure, nécessairement composée d'une variété de pouvoirs et d'organismes redondants et parfois concurrents, ne devait pas passer par la préservation d'un jeu de pouvoirs et de contre-pouvoirs, un équilibre qu'une fusion des polices aurait mis en péril [*ibid.*, 217].

D'autres considérations propres aux convictions des deux sociologues militants cosignataires accentuèrent les différences avec la police ; la gendarmerie était désormais vue comme l'incarnation historique d'une bonne police de proximité [Dieu, 2002 ; Dieu, Mignon, 1999 ; Mouhanna, 2001], ce modèle risquant de disparaître à jamais à leurs yeux, alors qu'une police nationale « *au service des citoyens* » avait tourné le dos à ce qui aurait pu être son « *aggiornamento* » [Roché, 2005 ; Mouhanna, 2011].

Ce fut là une belle occasion d'observer en temps réel l'impact des prises de position d'intellectuels critiques

dans le cours d'une prise de décision politique. « *L'affaire Matelly* » fut tellement médiatisée et politisée que le nouveau gouvernement socialiste ne s'y trompa pas et entreprit de réparer cette injustice après l'alternance de 2012. Jean-Hugues Matelly fut réintégré dans la gendarmerie nationale avec reconstitution complète de carrière le 12 janvier 2013, sur décret d'annulation du décret d'annulation du président Hollande. Il fut affecté à la DGGN, puis promu au grade de lieutenant-colonel, en raison de son ancienneté où il acheva sa carrière.

Non seulement la France avait assisté à des rapprochements institutionnels progressifs de la police et de la gendarmerie pour mieux contenir les mutations démographiques territoriales du pays. Non seulement, elle avait mesuré à quel point l'impact du travail des deux institutions régaliennes des critères et des outils communs de rationalisation et d'optimisation des coûts selon l'idéologie managériale des années 2000 les avait rapprochées. Mais ces deux types de facteurs n'auraient pas à eux seuls suffi à expliquer la progressive normalisation du « dialogue social » au sein de la gendarmerie, par-delà les tactiques de résistance des élites policières.

La résistance de la police nationale : conjurer le danger de la « fusion des forces »

À propos de l'inévitable fusion des forces en une police unique, des rumeurs et agitations alarmistes entre commissaires et officiers de police à la fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy eurent pour effet paradoxal d'en écarter le spectre tout en consolidant le rapprochement de la condition des agents des deux maisons sous de nouvelles modalités.

L'expérience de la disparition de la gendarmerie belge était encore dans toutes les mémoires. Il avait été relativement facile de s'en servir pour faire prospérer l'anxiété au sujet d'une « *fusion-absorption* » de l'une par l'autre. En réalité, le flou entretenu autour de la notion de « fusion » servait des multiples intérêts. Le professeur Lode Van Outrive avait contextualisé socio-politiquement la réforme qui, chez lui, avait fait disparaître la gendarmerie, en rappelant qu'elle avait été principalement causée par le choc de l'évasion de Dutroux, échappé des mains de la gendarmerie, bien plus qu'à « l'affaire Dutroux » en elle-même. Il montra comment la disparition de la gendarmerie belge fut le résultat d'une totale improvisation en réponse à l'événement de cette évasion et à la crise politique suscitée par son impact médiatique national et européen [van Outrive, 2005]. D'après Maarlen Easton, une autre universitaire spécialisée, la disparition de la gendarmerie belge fut également possible parce qu'elle s'inscrivait dans un contexte et une logique de démilitarisation (de droit) entamée dès la fin des années 1980 pour s'achever en 1991. La gendarmerie belge marquait alors sa volonté de reconquérir le terrain local (et son vivier d'informations utiles pour les « grandes affaires » et les dossiers judiciaires prestigieux). C'est la volonté d'améliorer son image sans remettre en cause ces logiques de fond qui « pilotaient » les réformes internes de la gendarmerie. L'auteure de cette thèse n'aborda pas la disparition proprement dite, mais ses recherches historiques permettaient de comprendre pourquoi elle fut possible, car soutenue par un état-major qui espérait faire de la police fédérale une « nouvelle » mouture de la gendarmerie… un pari en partie réussi et en partie raté, à ses yeux [Easton, 2001].

À l'occasion d'une mission confiée par le ministre de l'Intérieur du gouvernement Fillon, Claude Guéant, le ministre de l'Intérieur, confia à l'IGPN-IGA en 2011 un audit pour examiner la consistance de l'hypothèse de fusion à terme des deux forces de sécurité publique [Teyssier *et al.*, 2012]. Les inspecteurs consultèrent abondamment les officiers des différents grades de la police. En réalité, un débat interne très intense au sein de la hiérarchie policière avait pris une autre racine : si la fusion du corps des officiers et des commissaires devenait une réalité tangible, elle aurait eu ce grand avantage de créer un corps de police en deux entités analogues à celui de la gendarmerie, mais au prix du sacrifice du corps des commissaires. D'où l'origine d'un malentendu persistant autour de la notion de fusion : s'agissait-il de fondre le corps des commissaires dans celui des officiers de police pour passer de trois corps à deux, afin d'établir un comparatif définitif d'avec le corps de la gendarmerie scindé en officiers et sous-officiers ? Ou bien… plutôt de faire disparaître à terme une gendarmerie absorbée par l'Intérieur pour s'acheminer vers un système civil moniste ? Cet enjeu pourrait sembler rétrospectivement anecdotique, car il ne suscita guère d'écho dans le monde médiatique de l'époque. Mais l'exemple de la disparition de la gendarmerie belge comme horizon possible restait néanmoins dans toutes les mémoires policières françaises, bien que son histoire soit restée fort mal interprétée. L'« exemple » à ne pas suivre n'avait au reste pas été bien mesuré.

Les enquêteurs de l'IGPN-IGA rappelèrent d'abord que la gendarmerie s'était posé à elle-même, après la crise de 2001, la question de savoir si elle avait des avantages à faire éclater son propre corps d'officiers et de sous-officiers en trois composantes « *sur le modèle de la police* » dans l'hypothèse de son rattachement au ministère de l'Intérieur [Teyssier *et al.*, 2012, 15]. Cette perspective avait

des partisans : elle aurait pu améliorer la « *gestion archaïque des RH* » en accroissant les responsabilités confiées au corps des officiers étoffé par un afflux plus aisé de sous-officiers via une passerelle intermédiaire de facilitation. Mais cette idée avait été rapidement écartée en raison du fait qu'elle bousculait trop ouvertement le bien-fondé de la sélection très sévère de l'entrée dans leurs corps des sous-officiers « subalternes ». D'après la mission d'audit, ce modèle n'avait pas vocation à être transposé à la police nationale dont la promotion interne, grâce à une culture syndicale absente de la gendarmerie, apparaissait au contraire bien plus valorisée. « *Seuls les lieutenants issus des grandes écoles* (Saint-Cyr) *et de formations universitaires de haut niveau spécifiquement ciblées en droit, science politique, ont vocation à atteindre les hauts gradés* », argumenta la mission IGA-IGPN [*id.*, 15]. Et le scénario de la fusion aurait pour le moins exigé d'en passer par deux modalités pratiques : ou bien, rapprocher les grades de commissaires de police avec ceux des lieutenants-colonels et colonels dans la gendarmerie ; ou bien, « *tuiler* » les grades de commissaires avec ceux des officiers, avec possibilité d'avancements accélérés par sélection interne. La mission conclut réalistement « *au leurre de* » l'hypothèse de la fusion verticale, au nom d'un précédent inimaginable : cela « *ne se serait jamais vu pour deux corps de catégorie A et A +* » [*id.*, 2].

Même s'il parut un temps politiquement et symboliquement séduisant pour le corps des officiers de police (et de deux syndicats qui avaient accédé à l'oreille du ministre commanditaire soucieux de les amadouer), ce scénario resta une hypothèse d'école sans lendemain. Et l'on peut soutenir que parmi les arguments de pesée des avantages et inconvénients du scénario de la fusion des corps de commissaires et d'officiers « *par analogie avec les grades de lieutenant-colonel et colonel dans la gendarmerie* », l'imagination sociologique de la mission pour en repousser toutes les hypothèses avait très habilement été conduite[4].

Bref, ce « dossier » exemplaire était bel et bien mort-né. Il nous semble avoir illustré une méthode d'approche habituelle dans le mécanisme de la co-gestion des carrières dans la police entre l'administration et les syndicats [Loubet del Bayle, 2006 ; 2016]. Non seulement, le ministre avait fait « une bonne manière » aux deux syndicats d'officiers loyaux et réputés très droitiers (notamment Synergie Officiers) dans un moment où le corps des commissaires était moins en odeur de sainteté auprès de son cabinet. Vu la composition de la mission[5], il était en effet assez évident que les hypothèses de travail sollicitées autour de la « fusion » n'allaient pas vraiment susciter d'enthousiasme. Le corps des commissaires sut tirer la couverture et se féliciter ultérieurement d'avoir stabilisé le *statu quo ante*, en sauvant et renforçant sa corporation des rumeurs de sa menace de disparition. Au final, c'est bien la voie de l'équilibre optimal recherché dans la survie du « *dualisme rationalisé* » qui triompha politiquement au sortir de la longue histoire de ce rapprochement des forces [Razafindranaly, 2013 ; Razafindranaly, Guyomar, 2013].

L'accélération du processus : l'impact des injonctions européennes sur le plan intérieur

La politisation de l'affaire Matelly constitua un tournant dans l'évolution du dossier du « dialogue social » associé à la liberté d'expression des militaires, laquelle n'avait jamais été explicitement mise à l'agenda politique. Cinq ans après le PAGRE, en effet, des avancées sociales sans précédent signèrent l'entrée dans une phase inédite de normalisation de la « *condition des gendarmes* », désormais regroupés en associations dans les limites permises par leur « *militarité* » [Watin-Augouard, 2001]. Cela fut rendu possible grâce à une loi dite de modernisation du dialogue social dans l'ensemble de la fonction publique de 2010. Cette loi les inclut pour la première fois dans son champ d'application : la « condition gendarmique » commençait à se rapprocher de la « condition policière ».

Le politiste Grégoire Demezon [2010] avait bien documenté le contexte de l'évolution du « dialogue social » au sein de la gendarmerie nationale, à l'orée de son rattachement à l'Intérieur. Historiquement, le dialogue

(4) Il paraissait assez clair que l'hypothèse de la « fusion » interne n'avait jamais eu de vrais partisans, ni à l'IGA, ni à l'IGPN. Pour argumenter l'hypothèse et mieux la repousser, la mission avança l'idée que les commissaires eussent dû avoir été d'abord lieutenant, capitaine, puis commandant avant que d'être promus dans le grade sommital. Elle insista notamment sur la difficulté à limiter les effets classiques d'un recrutement uniquement professionnel « *avec son cortège de népotisme, de favoritisme politique ou syndical, de jeux de réseaux, effet simple et mécanique du "tour de bête"* » [*id.*, 26-27]... Et objecta deux autres arguments techniques : la longévité de la période transitoire pour absorber le stock des jeunes commissaires, au risque d'une « *perte de sang neuf* » et le dérapage de la masse salariale par un effet d'inflation dans le ratio des promus/promouvables. Elle anticipa l'hostilité des commissaires et de leurs syndicats, susceptibles « *de conduire à de graves tensions dans les services, outre celles qui ne manqueraient pas de surgir entre corps d'encadrement et d'application et corps supérieur placés en face à face alors que les commissaires* [avaient] *toujours joué les arbitres* ». Elle nota enfin l'hostilité des gendarmes de la hiérarchie et du terrain, voyant se profiler un déséquilibre paritaire dans la fusion, sans compter le mécontentement des élus face à la disparition des jeunes cadres de la PN [*id.*, 26-27].

(5) Deux IGA (inspecteurs généraux de l'Administration) et une IA (inspectrice de l'Administration), un IGPN (inspecteur général de la Police nationale), un CGPN (contrôleur général de la Police nationale) et un commandant de police.

social n'avait jamais été conçu ni pensé autrement que dans le cadre étroit du paradigme « *du cantonnement juridique* » élaboré au début du XX[e] siècle, à travers lequel l'instance militaire entière accepta de reconnaître la supériorité du pouvoir civil sur le sien (*Cedant arma togae*). Concrètement, cela passa par l'acceptation d'une restriction drastique des droits civils des militaires, afin de préserver la volonté du décideur politique et de s'assurer de leur loyauté. Le « dialogue social » dans l'armée ne pouvait alors rester périmétré que dans une arène institutionnelle où les protagonistes se tenaient dans des positions d'entre soi totalement asymétriques. Les « structures de dialogue », tel le Conseil de la fonction militaire (CFMG), ne furent jamais autre chose que des structures de concertation, mais jamais de négociation, encore moins de co-décision. Les hiérarchies prirent toujours soin de verrouiller tout débordement des troupes s'exprimant en dehors de cette seule instance. Mais, comme nous l'avons montré, des mutations d'ampleur travaillaient en profondeur la gendarmerie depuis les deux mouvements des années 1990 et 2000. Les répertoires d'action protestataires avaient commencé à déborder le cadre d'une concertation instituée de plus en plus mal vécue par les troupes. Ces mouvements protestataires avaient exprimé un profond besoin de normalisation vers une « *logique de transaction* » plutôt que de « *cantonnement* » [Demezon, 2010].

Lors de la signature des protocoles de 2016 par lesquels le gouvernement Valls entendit remercier les deux forces pour leur mobilisation et disponibilité dans le cadre exceptionnel de l'état d'urgence, il fallut donner des signes tangibles à la gendarmerie. Quelques évolutions significatives antérieures les avaient précédés : la charte de la concertation du 25 mars 2011 au sein du dispositif global dit de « dialogue rénové ». Un arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur et de la Défense sur les instances de représentation (23/7/2010) avait réorganisé l'architecture du dialogue au niveau de l'arrondissement, du département et de la région et rénové des commissions de participation à l'échelle de chaque groupement et de chaque région. Mais les correspondants du personnel auprès des chefs d'état-major restaient toujours désignés par ces derniers ou le DGGN. Le dialogue interne en gendarmerie restait assis sur un modèle différent du modèle prévalant à l'Intérieur. Des parlementaires osèrent crever cet abcès de fixation en se faisant les porte-parole du malaise à ce sujet. Non seulement G. Lebris et E. Mourrut plaidèrent pour que les pouvoirs publics autorisent les militaires à adhérer à des associations de défense de leurs droits, mais surtout leur soit offerte la possibilité de déposer des « recours collectifs » contre les actes de l'autorité dont ils dépendaient [Lebris, Mourrut, 2011].

L'on comprend mieux la tonalité de déception générale qui s'ensuivit quand on la met en parallèle avec les espoirs suscités en 2007 par la naissance du Forum de discussion Gendarmes et Citoyens (G & C), animé par le chef d'escadron Matelly, et que fut reconnue l'association du même nom, Gendarmes et Citoyens.

Il fallut alors attendre la promulgation du code de déontologie commun avec la police entré en vigueur le 1[er] janvier 2014 [Ocqueteau, 2016 ; Mouhanna, 2017] pour qu'une nouvelle politique d'ouverture à l'égard de la gendarmerie parvienne à s'inscrire dans les faits. Un compte twitter fut lancé en janvier 2014 dans la Gendarmerie. À la suite d'affaires de discriminations sexuelles largement médiatisées dans des opérations OPEX et dans certains services de gendarmerie, un dispositif Discrim fut institué, inspiré de la plate-forme des signalements directs à l'IGPN. Un blog intranet DGGN, « de vous à moi », fut ouvert, donnant la possibilité à tout agent de se plaindre directement de harcèlements auprès de l'IGGN sans passer par la voie hiérarchique. Au milieu de cette même année, la page « facebook Gend » comptait déjà 100 000 personnes affiliées.

C'est en octobre 2014, qu'un nouveau « coup de tonnerre » contribua à accélérer plus encore le processus de normalisation entamé : la France venait d'être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour avoir interdit à J.-H. Matelly et à l'Adefdromil de créer des associations militaires (arrêts de la CEDH du 2 octobre 2014). Le droit de s'associer professionnellement pour des militaires d'active de la gendarmerie ayant été désormais reconnu par la Cour comme une liberté fondamentale, J.-H. Matelly, fort du succès de sa réintégration dans le rang n'hésita pas à déposer dès janvier 2015 en préfecture les statuts de la charte éthique de Gend XXI[6].

Cette charte reconnaît que si le syndicalisme *stricto sensu* n'est pas adapté aux missions des forces de gendarmerie, « La liberté de s'associer ne saurait désormais plus faire l'objet d'aucune entrave pour autant qu'elle n'autorise ni droit de retrait, ni grève, ni manifestation, ni critique des décisions politiques et militaires dans la décision d'un engagement opérationnel ou la conduite des opérations des forces armées ». Mais il était urgent de dépasser la contradiction depuis longtemps épinglée par le Conseil de l'Europe du mythe d'une gendarmerie prétendument « démocratique », mais toujours hostile à reconnaître des syndicats en son sein, comme il en allait dans l'armée allemande. En juillet 2015, trois des fondateurs de l'Association professionnelle nationale des militaires et

(6) Gend XXI, Association professionnelle nationale des militaires de la Gendarmerie du XXI[e] siècle, Charte.

Gend XXI, qui regroupait alors un millier de gendarmes, accusèrent le ministère de la Défense d'entraver le processus de concertation interne au sujet du futur décret relatif à la représentativité des associations du collectif. En mars 2016, les adhésions aux associations n'ayant pourtant fait que s'amplifier, la DGGN, par ailleurs embarrassée par l'affaire Soubelet[7], n'eut d'autre choix que de reconnaître, en tant qu'interlocuteur représentatif unifié, le collectif Entente Gendarmerie. Il était alors composé de 6 associations proches de la direction, et 15 associations dont 2 des 3 fondatrices de l'Association professionnelle nationale militaire (APNM). Et en mai 2016, à la suite du congrès de l'Union nationale des personnels et retraités de la gendarmerie (UNPRG), cette association des retraités de l'armée s'invita au collectif des APNM et ouvrit ses portes à des gendarmes en activité afin de pouvoir mieux faire cause commune. Le rapport de force depuis toujours défavorable aux sous-officiers était en train de basculer progressivement en leur faveur.

La normalisation gendarmique en matière de concertation et de dialogue social était bien en marche par rapport au retard historique qu'elle avait pris sur son homologue de la police. Au vu de la circulaire d'application de la loi du 28 juillet 2015 rappelant les principes du dialogue interne, tout en définissant le rôle de chacun des acteurs, un bilan[8] relatif à la dimension « représentation et participation » établit pour l'année 2015, les données suivantes :

– au plan local, une implication de 2 061 membres décomposés en 1 636 présidents et vice-présidents des personnels miliaires (dont 447 sous-officiers de la gendarmerie, 410 hommes et 37 femmes) ;

– 144 référents officiers, 144 référents sous-officiers et volontaires, 102 vice-référents sous-officiers ; enfin, 35 conseillers concertation ;

– à l'échelon national, le CFMG (désormais composé de 263 membres dont 79 titulaires et 184 suppléants) restait la seule instance interlocutrice du ministre de la Défense et du DGGN. Il se composait encore, en 2015, de 19 membres de la gendarmerie toujours tirés au sort.

L'extrait de l'entretien suivant avec un gendarme engagé, élu du CSFG, nous paraît emblématique d'une arrivée historique de la gendarmerie au milieu du gué, située dans une ligne de partage des eaux :

« *En 2015, j'ai répondu présent aux côtés de Jean-Hugues* (Matelly)*, quand on s'est engagés dans la charte éthique de GEND XXI qu'on venait de fonder. La hiérarchie nous craignait, on nous voyait comme des syndicalistes. Je suis allé voir le colonel pour faire cesser les rumeurs : "On n'est pas un syndicat !". On leur a montré que nos statuts associatifs étaient très bordés, et si on a créé une fédération avec les APNM de la Marine et de la Santé, c'était parce qu'on ne pouvait pas atteindre le seuil de représentativité en poids* […] *Je dirais qu'il est trop tôt pour évaluer notre action, on n'a pas le recul nécessaire, et je crois qu'il faudra au moins deux générations dans la gendarmerie pour qu'on soit vraiment représentatifs des 100 000* […]. *Il faut rester assez humble »* … (Entretien, gendarme *MILI XXI*, élu du CSFG, 28 avril 2017).

Conclusion

Les principaux facteurs de frein vers une évolution harmonieuse de l'appareil régalien de sécurité dualiste chez des politiques qui entendaient dépasser le modèle professionnel centralisé hérité de la Seconde Guerre mondiale furent ceux d'avoir sous-estimé ses forces d'inertie internes et les sentiers de dépendance au sein desquels les deux institutions avançaient parallèlement.

Le système de réforme des corps et des carrières ne faisait sens et n'avait pu progressivement s'enraciner que parce qu'on avait réussi à le stabiliser dans la police en 1995 puis en 2005 de manière analogue. Il pouvait alors être pensé dans la gendarmerie plutôt que contre elle. Mais cela ne fut possible que parce que l'appareil de sécurité public était en voie d'unification dans ses préoccupations de protection intérieure face aux situations à risque, émeutes urbaines, menaces politico-criminelles, et attentats terroristes. Ces derniers, désormais assimilés à de véritables actes de guerre commis sur le territoire national par des « ennemis intérieurs » radicalisés, entraient parfaitement dans le logiciel des répertoires de l'action militaire. La logique du

(7) Le général B. Soubelet, n° 3 de la DGGN, auditionné à l'Assemblée nationale en décembre 2013, avait fait état de nettes réserves sur la politique de sécurité du gouvernement. Il fut alors muté dans un poste de commandement de la gendarmerie d'outre-mer par le DGGN Denis Favier, lequel fut accusé par l'opposition de l'avoir « limogé » en raison de sa liberté d'opinion, ce que ce dernier dut démentir avec la plus vive énergie. B. Soubelet perdit son poste, à 59 ans (par décret du 24 avril 2016), à la suite de la publication d'un livre où il persista à pourfendre des « *magistrats jusqu'aux boutistes*, des *syndicalistes dispendieux* ou des *partis politiques* disqualifiés » [Soubelet, 2017].

(8) Bilan social de la Gendarmerie, Rapport 2015, chapitre 6, 94-101. Suite à l'arrêté du 23 juin 2016 relatif à la chaîne de concertation au sein de la GN à tous les échelons de commandement, une circulaire du 17 mars 2017 (n° 186000) est venue détailler par la suite le fonctionnement concret des « conseillers concertation » promues chevilles ouvrières du dispositif.

LES PRINCIPAUX FACTEURS DE FREIN VERS UNE ÉVOLUTION HARMONIEUSE DE L'APPAREIL RÉGALIEN DE SÉCURITÉ DUALISTE CHEZ DES POLITIQUES QUI ENTENDAIENT DÉPASSER LE MODÈLE PROFESSIONNEL CENTRALISÉ HÉRITÉ DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE FURENT D'AVOIR SOUS-ESTIMÉ SES FORCES D'INERTIE INTERNES ET LES SENTIERS DE DÉPENDANCE AU SEIN DESQUELS LES DEUX INSTITUTIONS AVANÇAIENT PARALLÈLEMENT.

rapprochement des forces ne pouvait, en cette occasion, que renforcer la coloration dominante qui s'esquissait en France : plutôt une militarisation des forces de l'ordre public que leur civilianisation.

Le traumatisme des attentats jihadistes de 2015 et 2016 justifia la mise en place d'un état d'urgence pérennisé durant deux ans. Il renforça le bien-fondé de la lutte antiterroriste entreprise de longue date, en offrant une occasion supplémentaire de donner carte blanche à des missions de « police d'investigation » aux policiers et gendarmes, dans une doctrine unificatrice de l'action les affranchissant des canons juridiques des missions de police judiciaire et de police administrative identifiables au sein même de leurs métiers respectifs [Ocqueteau, Schlosser, 2019]. Cette politique de lutte antiterroriste avait trouvé son soubassement légal dans la naissance d'un « droit pénal de l'ennemi » édifié, à part, au sein d'un code dit de la sécurité intérieure. Et sur le plan idéologique, la nouvelle rhétorique de *police d'investigation basée sur l'intelligence* acheva de renforcer le processus de légitimation d'un *dispositif de savoir-pouvoir* inédit assis sur un socle de compétences devenues empiriquement identiques aux deux forces régaliennes, tant dans la rue et sur les routes qu'au bureau ou dans le cyberespace.

La pérennité du modèle d'État fort en ses attributs régaliens eut cet avantage de rassurer la science administrative des analystes de « *l'État de droit postmoderne* » [Chevallier, 2011] ou des politistes affirmant que la défense de l'intérêt général par les nouvelles élites de l'État de droit était sauvegardée [Birnbaum, 2018]. La rhétorique unificatrice de « *police d'investigation basée sur l'intelligence* » (dans un credo d'identification interne commun) légitimait désormais de disposer d'un socle de compétences et de pouvoirs identiques, tant dans la rue et sur les routes qu'au bureau. Le contexte ultra sécuritaire incarné par un déploiement massif de policiers, de gendarmes et de militaires patrouillant, parut d'autant plus rassurant à la population que les institutions régaliennes unifiées semblaient être les derniers remparts de la protection du peuple face aux menaces qui l'assaillaient.

Si les libertés publiques furent écornées voire sacrifiées, ce sacrifice sembla majoritairement consenti. En état de servitude volontaire ou adhérant au sécuritarisme de « *l'État vigilant* », la France était bel et bien entrée dans l'ère des citoyens suspects, où chacun se devait de coopérer avec les forces de protection de l'État. Car c'est bien adossé au maillage resserré de l'union des deux forces surplombant maintes autres forces et ressources décentralisées, commerciales et civiles [Malochet, Ocqueteau, 2020] que l'État assure la sécurité, quitte à la faire au détriment des libertés fondamentales.

La « guerre au terrorisme » a remplacé sur le devant de la scène la mythique « guerre des polices ». Il n'est pas sûr pour autant qu'on ait encore bien mesuré l'impact de la longue normalisation des forces régaliennes unifiées par leurs statuts et missions. Ni bien entrevu comment ce processus aura contribué à légitimer et à renforcer à bas bruit l'apparition d'un *État libéral autoritaire* édifié sur les décombres d'une police dualiste de *l'État social républicain*. Les citoyens français auront-ils à terme gagné au change ? Seul l'avenir le dira. ■

Bibliogaphie

BERLIÈRE (J.-M.), LÉVY (R.,) 2011, *Histoire des polices en France de l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, éd Nouveau monde.

BIRNBAUM (P.), 2018, *Où va l'État ? Essai sur les nouvelles élites du pouvoir*, Paris, Seuil.

CABANNES (J.), 1987, Rapport du 1er avocat général à la cour de cassation, président de la Commission de liaison d'harmonisation entre la police et la gendarmerie, Paris, ministère de la Justice.

CAHN (O.), 2016, « "Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre", Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, 38, 1, 89-121.

CARRAZ (G.), HYEST (J.-J.), 1998, *Rapport au Premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique,* Paris, Assemblée nationale : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984000826.pdf

CHEVALLIER (J.), 2011, « La police est-elle encore une activité régalienne ? », *Archives de politique criminelle*, 33, 15-27.

CLÉMENT (S.), 2003, *Vivre en caserne à l'aube du XXIe siècle, l'exemple de la Gendarmerie*, Paris, l'Harmattan.

DAVET (G.), LHOMME (F.), 2017, « *Un président ne devrait pas dire ça », les secrets d'un quinquennat*, Paris, Point Seuil.

DEMEZON (G.), 2010, *Gendarmerie nationale et dialogue social. La cité, la ruse et les gardiens*, Rennes, Thèse de doctorat sociologie politique, Université Rennes 2.

DGGN, 2016, *Bilan social de la Gendarmerie 2015* : http://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/ressources-humaines/bilan-social/bilan-social-2015.

DIEU (F.), 1993, *Gendarmerie et modernité, étude de la spécificité gendarmique aujourd'hui,* Paris, Montchrestien.

DIEU (F.), 1999, « Autopsie d'un mouvement social atypique : la fronde des gendarmes. Dix ans après », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, LII, 414-430.

DIEU (F)., 2002, *La Gendarmerie, secrets d'un corps*, Bruxelles, Complexe.

DIEU (F.), 2009, « Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique,* LXII, 4, 367-374.

DIEU (F.), MIGNON (P.), 1999, *La force publique au travail, deux études sur les conditions de travail des policiers et des gendarmes*, Paris, L'Harmattan.

DURAND (F.), 2016, L'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, *in* CONAN (M.), THOMAS TUAL (B.) (dir.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, Paris, Mare & Martin, 99-130.

DUSSEL (X.), 2006, *La dualité policière : une problématique en constante évolution*, Paris, Mémoire Master, Univ. Paris II.

EASTON (M.), 2001, *De demilitarisering van de Rijkswacht*, Brussel, VUB Press, Criminologische studies, 7.

ESCOFFIER (A.-M.), MOYNE-BRESSAND (A.), 2011, *Rapport d'évaluation au Premier ministre de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale,* Paris, Assemblée nationale : http://www.senat.fr/rap/a11-108-11/a11-108-111.html.

FASSIN (D.), 2011, *La force de l'ordre, une anthropologie de la police des quartiers*, Paris, Seuil.

FONTAINE (J.-Y.), 2008, *Socio-anthropologie du gendarme*, Paris, L'Harmattan.

FOURAGE (H.), PILLET (J.), 2013, *Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale,* Paris, Assemblée nationale : http://www.maire-info.com/upload/files/rapportgendarmerie.pdf.

GAUTRON (V.), 2015, « Les fichiers de police », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Paris, Dalloz.

GAUTRON (V.), 2019, « Surveiller, sanctionner et prédire les risques : les secrets impénétrables du fichage policier », *Champ pénal/Penal Field,* 17, https///doi.org/10.4000/champpenal, 10843

GISSLER (E.), SEGUIN (P.), 2008, *Avis sur le rapport « Vers la parité globale au sein d'un même ministère »,* Paris, ministère de l'Intérieur.

GISSLER (E.), SCHNEIDER (J.), RUAT (L.), REBERRY (D.), 2017, *Évolutions des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales*, Paris, ministère de l'Intérieur : https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents-classes-par-date-de-mise-en-ligne/Evolution-des-effectifs-de-la-police-et-de-la-gendarmerie-nationales.

JOBARD (F.), MAILLARD (J. de), 2015, *Sociologie de la police, politiques, organisations, réformes*, Paris, A. Colin.

LAFONT (H.), MEYER (P.), VIRILIO (P.), 1980, *Le nouvel ordre gendarmique*, Paris, Plon.

LE BRIS (G.), MOURRUT (E.), 2011, *Rapport d'information sur le dialogue social dans les armées*, Paris, Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4069.asp

LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), 2006, *Police et politique, une approche sociologique*, Paris, L'Harmattan.

LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), 2016, *Sociologie de la police*, Paris, l'Harmattan.

LUC (J.-N.) (dir.), 2010, *Soldats de la loi, La gendarmerie au XX^e siècle*, Paris, PUPS.

LUC (J.-N.) (dir.), 2016, *Histoire des gendarmes, de la maréchaussée à nos jours*, Paris, Éd. Nouveau monde.

MAILLARD (J. de), 2017, *Polices comparées*, Paris, LGDJ-Lextenso.

MALOCHET (V.), 2017, « Les relations police/population sous le prisme de la pluralisation du *policing* en France », *Cahiers de la sécurité et de la justice,* 40, 13-22.

MALOCHET (V.), OCQUETEAU (F.), 2020, « Gouverner la sécurité publique. Le modèle français face à la pluralisation du *policing* », *Gouvernement et Action publique*, 9, 1, 9-32.

MATELLY (J.-H.), 2002, « Une obligation de résultat pour les gendarmes ? », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 49, 187-206.

MATELLY (J.-H.), 2006, *Une police judiciaire… militaire ? La gendarmerie en question*, Paris, L'Harmattan.

MATELLY (J.-H., 2010, *L'affaire Matelly, un officier de gendarmerie libre*, Paris, Gawsewitch éd.

MATELLY (J.-H.), MOUHANNA (C.), 2007, *Police : des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon.

MATELLY (J.-H.), MOUHANNA (C.), MUCCHIELLI (L.), 2009, « Feu la gendarmerie nationale », *Pouvoirs locaux*, 80, 1, 12-13.

MISSION Police Nationale – Gendarmerie Nationale, 2008, *Groupe de travail Intérieur-Défense, Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère*, Paris, Ministère de l'Intérieur.

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

MONJARDET (D.), OCQUETEAU (F.), 2004, « Un modèle de police à la française ? », *in* MONJARDET (D.), OCQUETEAU (F.) (dir.), *La police, une réalité plurielle,* Paris, La documentation Française, Problèmes politiques et sociaux, n° 905, 8-9.

MOUHANNA (C.), 2001, « Faire le gendarme : de la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique », *Revue française de sociologie*, 42-1, 31-55.

MOUHANNA (C.), 2011, *La police contre les citoyens ?*, Nîmes, Champ social.

MOUHANNA (C.), 2017, « Le code de déontologie : un outil de régulation des relations police-population ? », *Droit et Société*, 97, 3, 503-519.

OCQUETEAU (F.), 2004, *Polices entre État et marché*, Paris, Presses de science po.

OCQUETEAU (F.), 2006, *Mais qui donc dirige la police ? Sociologie des commissaires*, Paris, A. Colin.

OCQUETEAU (F.), 2012, « Une machine à retraiter les outils de mesure du crime et de l'insécurité : l'Observatoire national de la délinquance », *Droit et Société*, 81, 447-471.

OCQUETEAU (F.), 2016, « Qu'est-ce qu'une police déontologique ? », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, LXIX, 3, 349-383.

OCQUETEAU (F.), 2017, *Fusionner police et gendarmerie nationales ? Sur l'histoire d'un essai non transformé,* Guyancourt, Études et données pénales, CESDIP, n° 116.

OCQUETEAU (F.), 2019, « "Guerre au terrorisme" : une croisade morale sous le regard critique des sciences sociales », *Revue française d'administration publique*, 170, 475-492.

OCQUETEAU (F.), FRENAIS (J.), VARLY (P.), 2002, *Ordonner le désordre, une contribution au débat sur les indicateurs du crime,* Paris, La documentation Française.

OCQUETEAU (F.), SCHLOSSER (J.-M.), 2019, « La fin d'un modèle de sécurité publique à la française », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 46, 94-111.

PICHON (P.), OCQUETEAU (F.), 2011, *Une mémoire policière sale, Fichier STIC*, Paris, J-C. Gawsewitch éd.

RAZAFINDRANALY (J.), 2013, « Une perspective de convergence des cultures professionnelles : cinq mesures clés pour construire une identité commune », *Les cahiers de la fonction publique*, 338, 36-37.

RAZAFINDRANALY (J.), GUYOMAR (M.), 2013, « Police-Gendarmerie : vers une culture professionnelle commune, Entretien avec José Razafindranaly, commissaire divisionnaire honoraire », *Les cahiers de la fonction publique*, 338, 27-28.

RIGOUSTE (M.), 2009, *L'ennemi intérieur, généalogie coloniale et militaire de l'ordre sécuritaire dans la France contemporaine*, Paris, La Découverte.

ROCHÉ (S.), 2005, *Police de proximité, nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil.

ROCHÉ (S.), 2012, « Les politiques de sécurité intérieure, une approche technicienne, une efficacité douteuse », *in* MAILLARD (J. de), SUREL (Y.) (dir.), *Les politiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de science po, 248-269.

ROUSSOT (J.), NOUAILLES DE GORCE (M.), 1995, *Rapport sur le redéploiement police-gendarmerie,* Paris, ministère de l'Intérieur : https://www.ccomptes.fr/content/download/1745/17440/version/4/file/Tome-1-redeploiement-police-gendarmerie.pdf

SAMSON (F.), FONTAINE (J.-Y.), 2005, *Malaise dans la gendarmerie*, Paris, PUF.

SOUBELET (B.), 2017, *Tout ce qu'il ne faut pas dire*, Paris, J'ai lu.

TEYSSIER (A.), DEBROSSE (P.), CRONEL (A.) (IGA), LÉONNET (J.), BAUDET (M.), BUCZEK (J.-O.), (IGPN), 2012, *Rapport au ministre de l'Intérieur Claude Guéant sur l'harmonisation des filières-métiers et l'adaptation de la fonction hiérarchique dans la Police nationale,* Paris, ministère de l'Intérieur, IGA, IGPN : https://www.google.fr/search?q=rapport+iga-igpn+harmonisation+police+gendarmerie+2012&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=_FNWWcLBKe_U8ged7ZOQAg

THUILLIER (F.), 2019, *La révolution anti-terroriste*, Paris, Temps Présent.

VAN OUTRIVE (L.), 2005, *La nouvelle police belge. Désorganisation et improvisation*, Bruxelles, Bruylant.

VANSSON (F.), 2009, *Avis présenté à la commission des lois sur la gendarmerie nationale*, Paris, Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r1690.pdf

WATIN-AUGOUARD (M.), 2001, « La "militarité" de la gendarmerie », *Revue de la gendarmerie nationale*, 201, 5-29.

© vencav - stock.adobe.com

Électrification contre sécurité énergétique : le difficile équilibre de la transition

Nicolas MAZZUCCHI

Les transitions énergétiques qui se produisent dans les pays les plus avancés, avec un focus particulier sur le continent européen, sont avant tout considérées comme une réponse à la fois politique et technologique aux enjeux posés par les changements climatiques. En s'orientant vers la transformation de la production d'énergie, du transport, du stockage et de la consommation de celle-ci, les autorités politiques tentent ainsi de résoudre la délicate équation du maintien de la qualité de vie des citoyens tout en amoindrissant leur impact sur l'environnement. Au cœur de ces transitions se trouve le plus souvent l'électrification, tant celle-ci répond à la fois aux besoins des sociétés européennes tout en permettant un remplacement progressif des hydrocarbures fossiles par d'autres sources moins polluantes. Toutefois un aspect demeure le plus souvent dans l'ombre concernant l'électrification progressive des sociétés européennes : la sécurité, au sens le plus large.

En effet les infrastructures énergétiques, en particulier électriques, représentent un élément majeur de la sécurité des différents pays tant leur importance pour l'ensemble

Nicolas MAZZUCCHI

Dr. Nicolas Mazzucchi, chargé de recherches à la Fondation pour la Recherche Stratégique, responsable des questions « énergies & matières premières » et « cyber »

de la vie – quotidienne et économique – ainsi que de la décision politique est grande[1]. Dans ce contexte, il appartient de penser les infrastructures énergétiques, autant de production que de transport et de distribution, comme des éléments majeurs à protéger. Ce besoin d'identifier, d'anticiper et de contrer les menaces envers les infrastructures a depuis longtemps été pris en compte, s'agissant des principales tout au moins, à commencer par les grandes centrales nucléaires en France. Or, la transition énergétique qui se fait également dans le sens d'une décentralisation de la production et, par voie de conséquence, de l'ensemble de la chaîne de valeur, impose de penser la sécurité à un niveau bien plus régional et, également, bien plus dispersé géographiquement.

En outre, les transitions impliquent également une numérisation très forte des activités de pilotage industriel, à laquelle l'énergie n'échappe pas. La transformation des sites de production, de transport et de distribution électrique en autant d'objet cyber, impose également de penser de manière renforcée la cybersécurité du domaine, au risque de créer des failles majeures dans l'ensemble de l'architecture de sécurité nationale.

Sécurité énergétique et sécurité globale

C'est un point insuffisamment abordé dans l'équation globale de la sécurité de l'Europe que la place de l'énergie en général et de l'électricité en particulier. L'Europe est un continent relativement pauvre en ressources stratégiques qui peut compter sur une abondance en ce qui concerne le charbon, mais qui est quasiment dépourvu de pétrole et dont les réserves de gaz naturel, si elles ont été intéressantes, s'épuisent à vitesse rapide. Dans ce cadre, l'Europe – plus particulièrement l'UE – importe une part majeure de ses ressources énergétiques (55,1 % selon Eurostat en 2017). La sécurité énergétique de l'Union, entendue comme la capacité de disposer d'un approvisionnement continu à des prix soutenables, réside donc en bonne partie hors de frontières de l'Europe.

Avec la déplétion accélérée des champs gaziers des Pays-Bas et du Royaume-Uni, ainsi que la fermeture d'un certain nombre de tranches nucléaires en France et surtout en Allemagne, cette situation risque de s'accélérer avec la possibilité pour des acteurs extra-européens – en particulier la Russie – de profiter grandement de la situation. S'agissant du gaz en effet, Moscou devrait profiter des deux effets susmentionnés – auxquels il faut ajouter la transition d'un certain nombre de pays, notamment d'Europe centrale, du charbon vers le gaz – pour augmenter sa part dans le gaz consommé sur le continent, sans doute de manière significative. En prenant en compte les capacités de transport vers l'Europe existantes et en cours de construction, aussi bien en gazoducs qu'en terminaux maritimes, la Russie disposerait d'ici quelques années d'une capacité maximale théorique de 344 milliards de m^3 annuels quand la consommation de l'Union européenne est d'environ 450 milliards de m^3.

Dans ce contexte et avec une dépendance au pétrole qui se maintient, voire s'aggrave en raison de la perte progressive de capacités de raffinage (-1,2 % par an dans l'UE sur la dernière décennie), avec comme conséquence le recours accru aux fournisseurs américain et russe, la sécurité énergétique du continent européen tend à devenir de plus en plus complexe à maintenir. Celle-ci a d'ailleurs des impacts certains sur la sécurité globale puisque l'énergie demeure le socle de l'ensemble des activités des sociétés partout sur la planète. L'OTAN a, notamment, pris en compte cet aspect dans sa politique générale à partir du début des années 2010, avec la création d'un centre d'excellence sur la sécurité énergétique en 2012 et la mise en avant dans les actes finaux des différents sommets depuis Chicago, avec une importance croissante, de l'enjeu énergétique, bien au-delà des seules implications directement militaires. L'influence des fournisseurs de produits énergétiques risque de devenir de plus en plus grande auprès des décideurs politiques européens, avec une situation stratégique complexe à articuler, entre Washington et Moscou en particulier. Les États-Unis, qui n'étaient demeurés que des fournisseurs de produits pétroliers, sont en passe de prendre une place importante également dans le gaz, avec l'ouverture progressive de terminaux d'exportation ; le premier, à Sabine Pass en Louisiane a commencé ses opérations en 2016, augurant d'une future relation gazière transatlantique majeure, même si pour l'instant les États-Unis n'envoient vers l'Europe qu'environ 4 milliards de m^3 par an[2].

L'Union européenne, consciente de cette situation de dépendance aggravée, a tenté depuis la fin des années 2000 de remédier à la situation en promouvant la diversification de ses fournisseurs par la construction d'infrastructures de transport. Outre le financement de

(1) Par exemple sur l'impact sanitaire des *black-out* voir : C. Dominianni *et alii*, «Health Impacts of Citywide and Localized Power Outages in New York City», *Environmental Health Perspectives*, 2018;126(6) ; disponible à l'adresse : *https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6084843/*

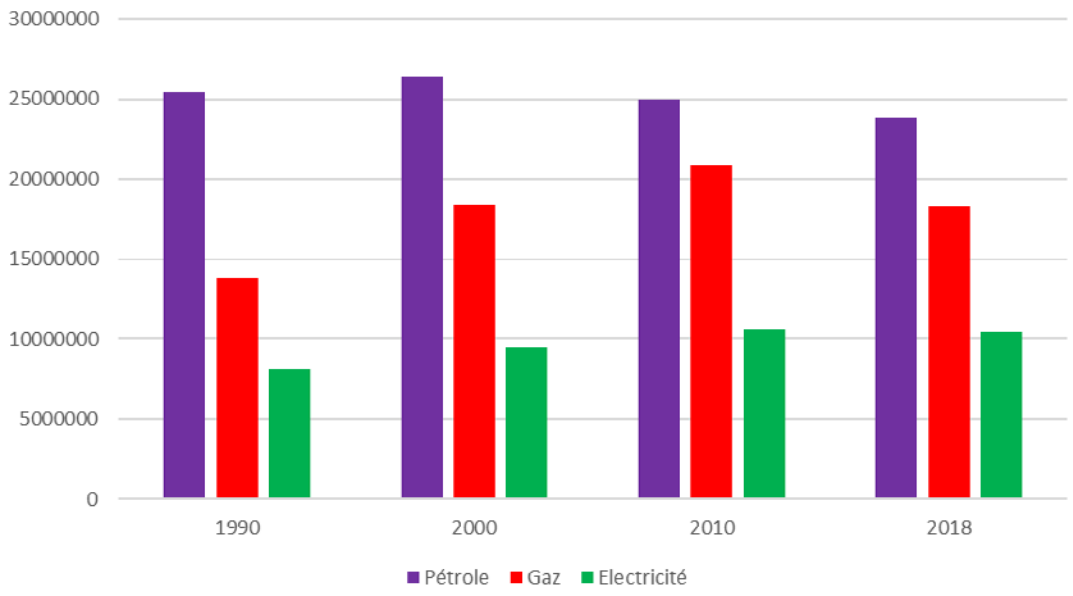
(2) Sur les terminaux de Louisiane et leur développement : *https://www.cheniere.com/terminals/lng/*

multiples terminaux GNL en sous capacité chronique d'utilisation, les principaux projets se sont concentrés dans les gazoducs au sud-est du continent – le Corridor Sud Européen lancé par la Commission en 2008 – dont le destin est contrasté. Des projets initiaux, seul a subsisté pour le moment le gazoduc TANAP/TAP depuis l'Azerbaïdjan qui, outre des volumes limités (8 Mm^3 vers l'Europe pour l'instant), est concurrencé par le gazoduc russe Turkstream (31,5 Mm^3 annuels) entré en service en janvier 2020. Dans ce projet la Turquie notamment a joué un jeu opportuniste, travaillant autant avec la Russie que contre elle, réduisant de fait l'efficacité de cette politique européenne de diversification.

La solution ne pouvant pas réellement se concevoir dans le domaine des hydrocarbures, même si la politique de diversification des sources et fournisseurs est toujours en cours[3], d'autres solutions doivent ainsi être trouvées. En outre il faut prendre également en compte la volonté de l'Europe de réduire toujours plus son empreinte environnementale, en particulier dans le domaine des émissions de gaz à effet de serre, avec des documents stratégiques toujours plus ambitieux : 3e Paquet énergie climat de 2008, révision du 3e paquet en 2014, EU Green Deal en 2019. L'Europe qui envisage maintenant la neutralité carbone en 2050, doit articuler cette volonté avec celle de l'Union de l'énergie, à savoir la cohérence des systèmes énergétiques nationaux des États-membres, y compris sur le plan de l'interconnexion, celle-ci participant directement à la sécurité par un phénomène de redondance[4].

En conséquence, l'électrification du continent devient une politique privilégiée pour combiner ces deux enjeux de sécurité énergétique et de lutte contre les changements climatiques. De plus, il faut également considérer la structure même de la consommation énergétique en Europe qui, étant fondée majoritairement sur une économie de services, tend à avoir une demande naturellement plus orientée sur l'électricité que sur les hydrocarbures. Une analyse de la consommation énergétique européenne fait d'ailleurs apparaître cette tendance globale de la hausse de la consommation électrique face à la baisse de celle de produits hydrocarbures[5]. Il s'agit en partie – notamment

Figure 1 – Consommation énergétique de l'UE ; source : Eurostat, calculs de l'auteur.



(3) Vers la Méditerranée orientale notamment au travers du projet de gazoduc EastMed.
(4) Même si ce point est sujet à débat ; voir *infra*.
(5) En tenant compte de la baisse tendancielle globale de la consommation, due aux politiques d'efficacité énergétique ; étant entendu par ailleurs qu'une partie importante du gaz est consacrée à la production électrique.

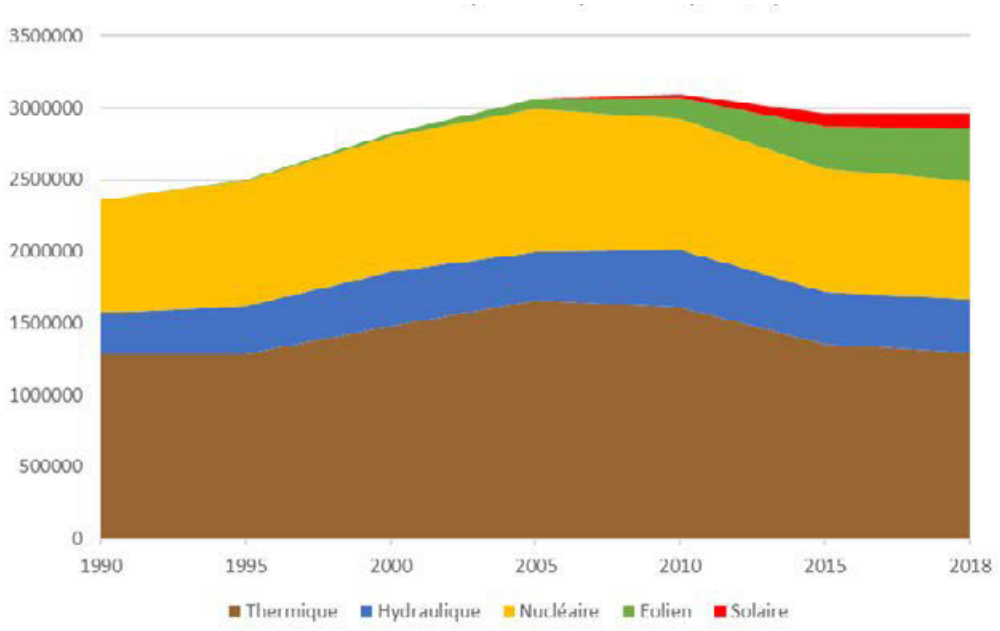
pour l'accélération du phénomène depuis la fin de la décennie 2000 – de l'effet des transitions énergétiques partout sur le continent.

Les transitions énergétiques européennes : l'électrification comme solution

Dans ce contexte, les transitions énergétiques doivent être considérées sous un angle tout aussi sécuritaire qu'environnemental. Leur dynamique, telle qu'elle se déploie depuis la fin de la décennie 2000, cherche à articuler avant tout les besoins de confort et de lutte contre les changements climatiques. Ainsi la problématique principale est de continuer à offrir les mêmes services – se chauffer, se déplacer, s'éclairer, etc. – tout en réduisant l'impact de ces activités sur l'environnement. De fait les transitions énergétiques européennes sont, en grande partie, des transitions électriques où se produisent, d'une part, le remplacement de sources d'énergie directement émettrices de gaz à effet de serre par des sources plus propres et, d'autre part, une électrification massive de domaines connexes comme la mobilité. Les énergies renouvelables (ENR) qui sont en réalité majoritairement des dispositifs de production d'électricité à partir de sources renouvelables permettant de réduire l'impact environnemental, en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre principalement, par rapport aux hydrocarbures. Grâce aux ENR – mais aussi grandement au nucléaire –, la production électrique se décarbone partout en Europe, avec des transitions fortes dans certains pays, notamment au Nord (dans les années 1990-2000) et à l'Est du continent. Toutefois cette situation implique de modifier en partie la consommation énergétique pour passer vers une consommation le plus souvent électrique. Il appartient de noter que sur le plan industriel, les ENR posent des questions de sécurité économique, tant leur production – sur le plan des entreprises – que les éléments qui les constituent – métaux stratégiques en particulier – sont majoritairement aux mains d'acteurs extra-européens, à commencer par la Chine[6].

Se produit ainsi depuis la seconde moitié des années 1990 un grand mouvement d'électrification qui touche de nombreux secteurs – résidentiel par exemple – avec des évolutions différenciées spatialement et sectoriellement. Certains demeurent d'ailleurs en cours de transition, comme c'est le cas par exemple pour les transports où, après les trains, les véhicules électriques (hybrides ou pleinement électriques) se développent doucement, avant peut-être une extension vers le transport aérien dans les prochaines décennies.

Figure 2 : Production électrique européenne par source ; source : Eurostat.



(6) N. Mazzucchi, « Les dépendances européennes en métaux stratégiques », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XIX, Paris, Centre Thucydide, 2018, p. 969-980.

LES TRANSITIONS ÉNERGÉTIQUES DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES SOUS UN ANGLE TOUT AUSSI SÉCURITAIRE QU'ENVIRONNEMENTAL. LEUR DYNAMIQUE, TELLE QU'ELLE SE DÉPLOIE DEPUIS LA FIN DE LA DÉCENNIE 2000, CHERCHE À ARTICULER AVANT TOUT LES BESOINS DE CONFORT ET DE LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES. AINSI LA PROBLÉMATIQUE PRINCIPALE EST DE CONTINUER À OFFRIR LES MÊMES SERVICES – SE CHAUFFER, SE DÉPLACER, S'ÉCLAIRER, ETC. – TOUT EN RÉDUISANT L'IMPACT DE CES ACTIVITÉS SUR L'ENVIRONNEMENT. DE FAIT LES TRANSITIONS ÉNERGÉTIQUES EUROPÉENNES SONT, EN GRANDE PARTIE, DES TRANSITIONS ÉLECTRIQUES OÙ SE PRODUISENT, D'UNE PART, LE REMPLACEMENT DE SOURCES D'ÉNERGIE DIRECTEMENT ÉMETTRICES DE GAZ À EFFET DE SERRE PAR DES SOURCES PLUS PROPRES ET, D'AUTRE PART, UNE ÉLECTRIFICATION MASSIVE DE DOMAINES CONNEXES COMME LA MOBILITÉ.

Toutefois cette électrification combinée à une transition vers des sources de production par essence plus intermittentes crée un nouveau paradigme de gestion énergétique des plus complexes. L'intégration des ENR en masse tend ainsi à transférer les efforts d'équilibre de la production vers le réseau de transport lui-même qui devient l'acteur majeur de régulation de l'ensemble du système. Cette situation implique donc une priorisation des investissements autant que de la sécurité vers le réseau électrique qui est de plus en plus le garant de la sécurité énergétique du continent, en tenant en sus compte de l'interconnexion européenne qui ne cesse de progresser, encouragée par l'Union. Toutefois, quelles que soient les capacités de flexibilité et de robustesse du réseau, il ne peut, à lui seul, faire face à la question de l'intermittence de production des ENR, l'Europe étant un continent relativement petit où, par exemple, la période de nuit est relativement la même partout. Plusieurs enjeux en découlent, à commencer par la base de production électrique nécessairement fossile (charbon, gaz ou nucléaire la plupart du temps), mais aussi le besoin de résoudre un paradigme technologique majeur du domaine de l'énergie : la capacité à stocker de l'électricité – ou du moins de l'énergie – en grand volume et pour des périodes plus ou moins longues.

La solution réside donc, en partie du moins, dans le stockage d'énergie et d'électricité sur le réseau lui-même pour faire face aux variations de la demande ainsi qu'à l'intermittence de production. À côté de la transition de la production, se produit également une transition du stockage qu'il est d'ailleurs possible d'intégrer plus généralement dans une transition de l'efficacité énergétique. Ce dernier terme englobe ainsi les gains faits à la fois sur les phases de transport et de distribution de l'électricité comme sur celle, finale, de la consommation. Les batteries demain et, peut-être plus tard l'hydrogène, devraient participer pleinement à cette transition. Toutefois en surajoutant de nouveaux dispositifs dans la chaîne de valeur électrique, au-delà des simples unités de production, c'est tout un pilotage de plus en plus complexe qu'il convient de penser.

Au-delà de la question du stockage, se pose également, dans la grande famille de l'efficacité énergétique, celle du pilotage des nouvelles infrastructures de production, de transport, de distribution, mais aussi de consommation. L'Union européenne tend d'ailleurs à se positionner également sur ce créneau en favorisation la création de systèmes semi-ouverts de producteurs-consommateurs sur une base locale. Ces Communautés locales de l'énergie, mentionnées dans le paquet Hiver de 2016 puis dans le paquet *Clean Energy for All Europeans* de 2019[7], s'articuleraient autour de réseaux locaux (*micro-grids*) disposant de passerelles vers le réseau national. Il s'agit pour l'UE d'impliquer plus fortement les citoyens en favorisant le regroupement d'auto-consommateurs sur une base locale, permettant ainsi de résoudre partiellement le problème du transport et du stockage d'électricité. Toutefois se pose la question de la résilience sécuritaire de ces semi-isolats. Le passage d'un modèle fondé globalement sur la production à un modèle fondé sur la consommation est tout sauf neutre au plan sécuritaire.

Le besoin de disposer de systèmes intégrés le long de la chaîne de valeur – avec des imbrications verticales (production-transport-distribution-consommation), mais aussi horizontales (industrie-transports-logement) – induit une digitalisation croissante du secteur, avec

(7) https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en
(8) Agence internationale de l'énergie, *Digitalization and Energy,* Paris, OCDE, 2017.
(9) Le 3e Paquet énergie-climat de l'Union européenne prévoit en 2008 les objectifs suivants pour 2020 : réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre sur base de 1990, 20 % d'énergies renouvelables dans le mix, un taux d'efficacité énergétique de 20 %. En 2014 les objectifs ont été revus pour l'horizon 2030 : 40 % de réduction des émissions, 27 % d'ENR et un taux de 27 % d'efficacité énergétique.

des implications sécuritaires multiples qu'il convient également de prendre en compte. La numérisation de l'énergie[8] qui est en cours depuis plusieurs années répond ainsi au besoin d'efficience du pilotage des infrastructures – et de prévision de la consommation – qui constitue un pilier de l'efficacité énergétique, faisant partie des critères du 3e Paquet énergie-climat de l'Union européenne[9]. La numérisation des réseaux et des dispositifs de pilotage – y compris au niveau des particuliers comme en témoigne le compteur Linky – participe ainsi pleinement de cette transition de l'efficacité. Le déploiement de réseaux dits « intelligents » (*smart grids*) est ainsi une nécessité dont les conséquences en termes d'intégration technique et de cybersécurité sont non négligeables et pourraient avoir des conséquences majeures sur la sécurité globale du continent européen si la gouvernance n'est pas pensée en amont.

L'intégration des nouveaux dispositifs et leurs conséquences potentielles

Les systèmes électriques des prochaines années pourraient ainsi être de plus en plus orientés vers les énergies renouvelables et des dispositifs d'efficacité énergétiques, à commencer donc par le stockage sur réseau d'électricité, dans une vision du système orientée vers la consommation plus que vers la production. Or, l'une des caractéristiques des énergies renouvelables – à l'exception de certains barrages hydroélectriques ou des centrales à biomasse[10] – est la faible capacité de production, de l'ordre de quelques centaines de MW au maximum, à comparer avec les GW des centrales thermiques ou nucléaires. Ainsi le développement de ces nouvelles centrales renouvelables induit une multiplication des infrastructures de production, lesquelles occupent d'ailleurs des espaces particulièrement vastes, induits là encore par la faible capacité de chaque élément pris séparément. À titre d'exemple, une éolienne terrestre dispose d'une puissance de production comprise – de manière générale – entre 0,5 et 2 MW alors qu'un réacteur nucléaire de génération III + voit sa puissance s'échelonner entre 800 et 1 200 MW. Une plus grande empreinte territoriale qui se combine à la multiplication des centrales sont des caractéristiques importantes à prendre en compte pour l'évolution de la sécurité du système électrique.

LES SYSTÈMES ÉLECTRIQUES DES PROCHAINES ANNÉES POURRAIENT AINSI ÊTRE DE PLUS EN PLUS ORIENTÉS VERS LES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET DES DISPOSITIFS D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUES, À COMMENCER DONC PAR LE STOCKAGE SUR RÉSEAU D'ÉLECTRICITÉ, DANS UNE VISION DU SYSTÈME ORIENTÉE VERS LA CONSOMMATION PLUS QUE VERS LA PRODUCTION.

En conséquence, le réseau de transport est lui-même amené à évoluer, avec une diminution tendancielle des lignes à très haute tension (400 kV en France, mais jusqu'à 750 kV dans d'autres pays du continent) au profit d'une multiplication des lignes à moyenne et basse tension, signe là aussi de l'impact des énergies renouvelables sur le schéma électrique européen. De fait il sera plus compliqué – ou du moins plus coûteux – de transporter de l'électricité sur de grandes distances, créant là aussi une sécurité énergétique transnationale plus centrée sur les régions frontalières. La situation est ainsi paradoxale puisque l'Europe souhaite dans le même temps renforcer la capacité globale de circulation d'électricité sur l'ensemble du continent.

Cette décentralisation de la production et du transport induit également un besoin en termes de pilotage industriel à distance, ne serait-ce que pour des raisons d'efficacité. Par ailleurs, la numérisation croissante de l'énergie et de l'électricité fait partie intégrante de la transition énergétique en Europe qui veut aller vers toujours plus de dispositifs *smart*, pour des raisons de performance la plupart du temps, notamment liées au besoin de diminuer les pertes sur réseau et de rationaliser la consommation. Les objets industriels de l'énergie – centrales, transformateurs, etc. – tendent ainsi à devenir de plus en plus des objets cyber, créant par là de nouvelles opportunités, mais également de nouvelles vulnérabilités. Ces objets connectés industriels (*Industrial IoT*) ont été le plus souvent assemblés *ad hoc* sans prise en compte de la sécurité dès la conception, *a minima* pour la première génération d'entre eux[11]. En sus, l'enjeu d'une interconnexion multisectorielle doit également être pensé de manière préventive. Certains éléments sont

(10) Dont la nature renouvelable demeure sujette à débats ; voir N. Mazzucchi, 2017, *Énergie, ressources, technologies et enjeux de pouvoir*, Paris, Armand Colin.

(11) N. Mazzucchi, «Renewable Energy Infrastructure: Physical and Cyber Vulnerabilities Assessment», *Energy Security: Operational Highlights*, vol. 12, 2019, p. 32-40.

ainsi inquiétants au point de vue sécuritaire, à l'image du *vehicle-to-grid,* capacité de connecter un véhicule électrique au réseau pour utiliser la batterie comme dispositif de stockage, la nuit par exemple. En prenant en compte le fait que le véhicule électrique est lui-même un système cyber multi-connecté, il est aisé de se rendre compte combien cette pratique pourrait multiplier les points de vulnérabilité dans des réseaux électriques qui ne sont pas à la base conçus pour ce type de phénomène.

La cybersécurité de ces systèmes électriques 2.0 est ainsi l'une des principales préoccupations des transitions vers un modèle très électrifié. En effet, la multiplication, mécanique, des points d'accès au réseau entraîne une multiplication des vulnérabilités. Cette situation a d'ailleurs été parfaitement intégrée par des groupes criminels qui ont développé des maliciels spécifiques destinés à s'attaquer aux infrastructures de production d'électricité renouvelable, le plus souvent au travers de *ransomwares*[12]. De même, les atteintes aux réseaux électriques sont parmi les principales menaces prises en compte en termes de cybersécurité au niveau des États, surtout depuis l'apparition d'attaques spécifiques – comme Black energy[13]– sur les systèmes de contrôle industriels dédiés. Il ne s'agit pas toujours d'attaques cyber à distance, mais également de vulnérabilités cyber-physiques où un attaquant peut se brancher directement soit sur une infrastructure de production (panneau solaire, éolienne, etc.), soit sur un point du réseau (sous-station) pour injecter le maliciel directement dans le système, de la même manière que l'avait été Stuxnet en 2009. Il s'agit donc ici de renforcer la sécurité des systèmes d'information industriels, à la fois par le durcissement des protocoles informatiques, mais également par un renforcement de la sécurité humaine.

Cette décentralisation de la production électrique et l'idée – intéressante sur le plan environnemental mais éminemment risquée en termes sécuritaires – d'une régionalisation de la consommation, avec des îlots de producteurs-consommateurs, induisent nécessairement une translation du centre de gravité des systèmes énergétiques européens. En termes de gouvernance, il s'agit également d'un changement profond de paradigme. En effet jusqu'ici la vision sécuritaire des systèmes électriques était orientée dans un sens vertical du sommet vers la base avec une concentration des enjeux et des vulnérabilités dans un nombre restreint d'îlots correspondant aux grandes unités de production et aux principales mailles du réseau de transport. De fait cela impose une nouvelle vision, elle-même fondée sur la décentralisation de la gouvernance sécuritaire, avec, en corollaire, une multiplication des points de vulnérabilité. Alors même que la prise en compte française et européenne s'oriente depuis des années vers les grands opérateurs, sous la forme des opérateurs d'importance vitale (OIV), il appartient de penser dès à présent une cybersécurité plus inclusive, d'autant que les attaques sur les fournisseurs (attaque sur la chaîne de valeur) se multiplient dans de nombreux secteurs. Celle-ci est d'autant plus complexe à mettre en œuvre que les futurs acteurs, notamment au titre des Communautés locales de l'énergie, pourraient être de taille intermédiaire ou petite, avec comme corollaire un manque de moyens à consacrer pour atteindre les plus hauts standards de cybersécurité. L'équation est ardue, mais il appartient aux pouvoirs publics d'accompagner et de soutenir l'ensemble des acteurs de l'énergie pour éviter que ne se produisent des phénomènes d'îlots d'insécurité. Les réseaux électriques, comme l'ensemble des réseaux, ont une vision de la sécurité sous forme de chaîne qui n'est forte que du plus faible de ses maillons.

Conclusion

Les transitions énergétiques, en Europe notamment, doivent ainsi être comprises dans de multiples dimensions. Alors que jusqu'ici elles n'ont été vues qu'au prisme des enjeux environnementaux et industriels, il importe de les considérer également sur le plan de la sécurité. Celle-ci doit d'ailleurs s'entendre dans une acception large regroupant bien entendu sécurité physique, mais également économique et cyber, interconnectant l'ensemble de ces dimensions.

Se pose ici une problématique majeure, celle de l'unification continentale. Alors que les transitions sont pilotées au niveau national avec une impulsion communautaire, elles recoupent de nombreuses questions qui ne peuvent se traiter avec efficacité qu'à un niveau bi ou multilatéral. En effet l'interconnexion continentale électrique, promue et renforcée depuis une vingtaine d'années sous l'impulsion de la Commission, induit la nécessité d'une prise en compte de la vision sécuritaire à l'échelle du continent. Or, la question des réseaux électriques a, jusqu'ici, été adressée sur un plan purement concurrentiel, avec une ouverture libérale (directives 96/92 puis 2003/54) entraînant une fragmentation du secteur électrique, ce

(12) Par exemple pour EDP au Portugal : https://www.rechargenews.com/transition/edp-faces-11m-ransomware-demand-after-potentially-catastrophic-cyberattack/2-1-792086

(13) https://www.kaspersky.fr/resource-center/threats/blackenergy

dont ont su profiter des acteurs extra-européens pour s'introduire dans l'architecture de sécurité du continent[14]. Cette situation, qui implique une interprétation différente des règles de la concurrence, plaide également pour une intégration des réseaux électriques dans la vision de la sécurité globale de l'UE.

En outre, une défaillance majeure – quelle qu'en soit la raison – à un bout de l'Europe peut entraîner un effet cascade sur l'ensemble du continent justement par l'accroissement de l'interconnexion et la diminution des capacités de production pilotables à grande échelle comme les centrales nucléaires. Il est d'ailleurs important de noter à ce titre que cette question dépasse le simple cadre de l'Union européenne puisque, au titre de la Communauté énergétique du sud-est européen, les pays des Balkans occidentaux et l'Ukraine ont un statut particulier d'association dans le secteur énergétique, incluant une convergence politique, qui interconnecte leurs secteurs nationaux à celui de l'Union. En termes sécuritaires d'ailleurs, cette communauté énergétique étendue a déjà eu des répercussions majeures en Europe comme ce fut le cas en 2018 lorsqu'un déséquilibre sur le réseau du Kosovo se répand dans tout le continent ; le principal effet visible pour les particuliers ayant été le dérèglement des horloges.

Au-delà de cette question géographique du lien UE-hors-UE se pose également celle de l'harmonisation des politiques et pratiques en termes de cybersécurité. Si la directive sur la sécurité des réseaux et de l'information (SRI) a opéré un renforcement des obligations faites aux opérateurs d'importance vitale au sein de l'Union, il n'en demeure pas moins que la question de l'harmonisation du niveau global de sécurité cyber de l'UE est encore sujette à de nombreux débats, comme en témoigne celui sur la transformation de L'Agence de sécurité des systèmes d'information de l'Union (ENISA). En outre, l'effet de décentralisation induit par les transitions énergétiques risque également d'avoir pour conséquence le besoin de penser différemment le statut des opérateurs d'importance vitale, hors des seules grandes entités publiques ou privées, en y incluant les futures communautés locales de l'énergie.

L'Europe se trouve donc face à une acception inattendue de la question de l'électrification continentale qui imbrique questions de sécurité et diplomatie avec les pays partenaires. De l'acception ou non de cette dimension sécuritaire – avec tous les corollaires que cela suppose, dont la protection des entreprises des rachats par des acteurs hors-UE – dépendent à la fois la fluidité des transitions, mais aussi le futur de la sécurité globale du continent. La Commission a, d'ailleurs, publié fin 2016 une proposition de Règlement « sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité[15] » dont l'adoption serait un pas décisif dans le sens d'une plus grande sécurité, au-delà du seul secteur de l'énergie ■

(14) N. Mazzucchi, 2018, *La Chine et les réseaux électriques européens, stratégie et enjeux géoéconomiques,* Paris, note de la FRS 16/18.

(15) Texte disponible à l'adresse : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1d8d2670-b7b2-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&format=PDF

© Marcel Schauer - stock.adobe.com

L'émergence de nouveaux modes de coopération internationale : l'enjeu de la sécurité en Méditerranée au travers du cas tunisien

Franck PEINAUD, Christophe PERRET

Franck PEINAUD

Le lieutenant-colonel Franck Peinaud est détaché depuis le 1er août 2015 en Tunisie à la délégation de l'Union européenne en tant que conseiller sécurité/contre-terrorisme. Saint-Cyrien, il a commandé différentes unités opérationnelles et a participé à plusieurs opérations extérieures et missions à l'étranger (Kosovo, Bosnie-Herzégovine et Liban). Breveté de l'École de guerre, il est titulaire d'un master 2 en histoire des relations internationales et doctorant en histoire moderne et contemporaine à l'Institut de recherches Montesquieu de l'École doctorale Montaigne-Humanités, sous la direction du professeur Sébastien-Yves Laurent. Il est co-auteur, avec Grégoire Demezon, de L'Europe face au terrorisme, Éditions Nuvis, collection Pensée stratégique, mars 2017, préfacé par le général d'armée Richard Lizurey.

Christophe PERRET

Le colonel Christophe Perret est chargé de mission au cabinet du directeur général de la Gendarmerie nationale après avoir été attaché de sécurité intérieure près l'ambassade de France en Tunisie pendant trois ans. Saint-cyrien, il est breveté du Collège interarmées de Défense en France et de l'École supérieure des forces armées espagnoles. Il est également titulaire d'un master en défense et relations internationales de l'université Pierre Mendès France de Grenoble. Il a occupé des postes de commandement en gendarmerie départementale et mobile ainsi qu'en école de gendarmerie. Son parcours comporte plusieurs expériences internationales en Algérie, en Bosnie-Herzégovine et en Espagne et des publications dans plusieurs revues spécialisées et ouvrages français et espagnols.

La coopération internationale est marquée par la dichotomie entre les relations bilatérales entre États, s'appuyant sur les ambassades, et le développement plus récent de la coopération multilatérale[1]. Celle-ci s'exprime notamment au travers de l'action menée par l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Union européenne (UE), qui ont créé à cette fin des agences, des instruments et des programmes. Ce paysage multilatéral s'est encore enrichi d'organisations non étatiques fonctionnant avec des fonds publics ou privés. La séparation entre bilatéral et multilatéral devient de plus en plus artificielle, malgré la prégnance, en France comme ailleurs, d'une organisation générale de la coopération fondée sur ce dualisme. C'est ainsi que les ambassades peuvent s'associer à des projets multilatéraux et que les organisations internationales mènent également des actions de coopération bilatérale avec le pays hôte. La Tunisie bénéficie, depuis la révolution de 2011 et surtout depuis les attentats qui l'ont frappée en 2015, d'un appui sécuritaire composé de nombreux acteurs internationaux. Il a nécessité une coordination par la

(1) Womack Brantly, 2015, *Asymmetry and International Relationships*, Cambridge University Press.

mise en place d'un mécanisme ad hoc[2]. Dans ce cadre, les responsables des questions sécuritaires au sein de la délégation de l'Union européenne et de l'ambassade de France ont été amenés à développer des méthodes innovantes, avec le soutien de leurs administrations et en toute transparence vis-à-vis des partenaires internationaux.

À l'occasion de ce numéro spécial « acteurs et penseurs de la sécurité », les deux auteurs proposent, en tant que praticiens, de porter un regard réflexif et critique sur la situation sécuritaire tunisienne. Ils mettent en exergue l'apparition d'un nouveau paradigme de coopération internationale en matière sécuritaire et soulignent l'opportunité stratégique pour la France de généraliser des pratiques innovantes.

Une situation sécuritaire tunisienne complexe mais maîtrisée

Neuf ans après sa révolution, la Tunisie se trouve dans une situation socio-économique difficile. La préoccupation est grande face à la précarité économique et financière durable à laquelle est confronté le pays. Le chômage s'élève à 15 %, l'inflation atteint 7 % par an, et les perspectives à court terme sont défavorables. La pandémie sanitaire mondiale actuelle joue mécaniquement un effet démultiplicateur. La situation sécuritaire intérieure reste stable et maîtrisée, comme l'a montré le bon déroulement des échéances électorales de 2018 et 2019, mais la menace terroriste persiste sous trois formes : les groupes terroristes endogènes désormais retranchés dans les montagnes de l'ouest du pays, les combattants terroristes étrangers d'origine tunisienne et les extrémistes violents qui se radicalisent isolément dans les zones urbaines.

Prévenir et contrer des actes terroristes

Avant la révolution de 2011, la Tunisie a connu un terrorisme sporadique. Le 11 avril 2002, un attentat-suicide commis avec un camion-citerne contre la synagogue de la Ghriba à Djerba provoque dix-neuf morts, dont quatorze touristes allemands. Il est revendiqué par Al Qaïda. Le 3 janvier 2007, à Soliman, ville située au sud-est de Tunis, une fusillade oppose les forces de l'ordre à un groupe armé. Elle se solde par la mort d'une dizaine de terroristes et par de nombreuses interpellations.

Après 2011 et l'avènement de la démocratie, la Tunisie a été confrontée à un essor de la mouvance djihadiste, en particulier dans les régions frontalières de l'Algérie et de la Libye. Le 18 mars 2015, vingt-quatre personnes sont tuées dans l'attaque terroriste du musée du Bardo. Piloté depuis la Syrie, avec des combattants tunisiens qui en reviennent et d'autres recrutés localement, cet attentat revendiqué par Daech met en lumière des défaillances dans la sécurité des sites culturels et la porosité entre radicalisation et terrorisme. Le tourisme s'effondre brutalement dès le mois suivant. Puis, le 26 juin 2015, dans la station balnéaire de Port El-Kantaoui près de Sousse, un jeune Tunisien de vingt-trois ans abat trente-neuf touristes. La lenteur de la réaction policière et les décisions prises par les responsables locaux montrent qu'une stratégie de la riposte à une attaque terroriste est à bâtir. Enfin, en novembre 2015, un nouvel attentat-suicide contre un bus de la garde présidentielle occasionne douze décès sur l'avenue Mohamed V, en plein cœur de Tunis. Il témoigne de la volonté des terroristes de s'attaquer aux forces de sécurité intérieure (FSI) tunisiennes, tout en évitant de s'en prendre à la population.

Cette volonté est confirmée par ce qui constitue l'action terroriste majeure en Tunisie, à savoir l'attaque de postes de sécurité à Ben Gardane en mars 2016. Le 7 mars, au moment du premier appel à la prière, trois attaques simultanées sont menées par une quarantaine de combattants contre la caserne militaire, le poste de police et celui de la garde nationale tunisienne (GNT). Un officier de police chargé du renseignement est assassiné à son domicile et un officier des douanes est abattu dans la rue. Une coordination des FSI et des forces armées s'opère très rapidement aboutissant au reflux, puis à la traque des assaillants. Le bilan humain est de treize morts parmi les FSI, sept parmi les civils et quarante-neuf chez les terroristes. Huit terroristes sont faits prisonniers et six autres sont tués les jours suivants. Cette opération attire l'attention par son caractère paramilitaire. Elle montre que les terroristes étaient très bien renseignés sur les objectifs et le dispositif sécuritaire existant dans la ville. Ils ont pourtant commis deux erreurs majeures en misant sur une population acquise et un niveau opérationnel des forces tunisiennes faible. La coopération internationale

(2) Mécanisme *sui generis* dit « G7+7 ».

en matière sécuritaire, notamment avec les États-Unis, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et la Belgique porte ses premiers fruits. Enfin, l'opération atteste du lien entre terrorisme et contrebande, et du besoin de renforcer le recueil et l'analyse du renseignement, tant national que régional.

Deux ans plus tard, le 29 octobre 2018, une jeune femme se fait exploser près d'un fourgon de police entre le ministère de l'Intérieur et l'ambassade de France, dans l'hyper-centre de Tunis, à l'aide d'un engin explosif improvisé de faible charge. Vingt personnes sont blessées. Elle est la seule à décéder. Cet attentat justifie le maintien par les autorités tunisiennes de mesures visant à rendre plus efficace la lutte contre le terrorisme. Celles-ci ont, en effet, instauré, depuis 2015, un état d'urgence qui permet la mise en place d'un dispositif de sécurité renforcé, notamment à Tunis et autour des sites touristiques. Le président de la République, Kaïs Saïed, a décidé sa prorogation le 30 mai 2020 pour six mois. Il convient de rappeler que le 27 juin 2019, un terroriste s'est fait exploser contre une voiture de police dans ce même hyper-centre. Un policier est tué. Un complice se fait exploser quelques minutes plus tard devant la caserne d'el Gorjani, siège d'une unité antiterroriste, alors qu'un véhicule en sort pour intervenir sur le premier fait. Ces deux attentats témoignent de la persistance de la menace terroriste malgré l'amélioration sécuritaire générale en Tunisie. Ils indiquent aussi que la capacité des FSI a largement évolué. Les quartiers ont été bouclés très vite, de manière soigneusement organisée malgré une urbanisation complexe. Les informations ont été bien diffusées et partagées, et les cellules résiduelles démantelées en quelques jours. Ces derniers attentats attestent aussi que la menace a évolué, et qu'elle est désormais principalement le fait de cellules urbaines radicalisées.

Toutefois, les organisations terroristes locales Katiba Okba ibn Nafaa et Jund al Khilafa, organisées en maquis dans les montagnes de l'ouest tunisien, continuent de faire peser une menace réelle sur la sécurité du pays. Les autorités tunisiennes estiment que moins de soixante-dix terroristes arment ces deux organisations. Sous la pression des FSI tunisiennes, leur capacité de nuisance est limitée géographiquement. Des opérations liées à la lutte antiterroriste sont ainsi menées régulièrement dans tout le pays, spécialement dans les zones montagneuses des gouvernorats de Kasserine, du Kef et de Jendouba. Le grand sud est une région militaire fermée et la zone frontalière libyenne est devenue particulièrement sensible au regard de la guerre civile en Libye. Des sympathisants extrémistes et des terroristes sont régulièrement arrêtés et des cellules dormantes démantelées.

Le fléau de l'extrémisme violent

La Tunisie a été l'un des principaux viviers de djihadistes dans le monde ces dernières années, surtout après la « révolution du jasmin » et ses espoirs déçus de développement social et économique. Les évaluations varient de trois à six mille combattants terroristes étrangers d'origine tunisienne partis à l'étranger[3]. Huit cents sont rentrés en Tunisie. Certains ont été emprisonnés et d'autres placés sous contrôle administratif ou judiciaire, selon leur niveau estimé de dangerosité. Plusieurs ont rejoint Daech dans son bastion libyen à Syrte, qui a été prise en décembre 2016 par les milices proches du Gouvernement d'Union nationale libyen. Six enfants tunisiens, orphelins de ces djihadistes tués en 2016 à Syrte, ont été rapatriés le 23 janvier 2020 en Tunisie où ils ont été reçus par le président Kais Saied. Les mineurs ont été confiés à des membres de leur famille résidant en Tunisie.

Les succès dans la lutte antiterroriste amènent à orienter les efforts vers la prévention des facteurs menant à l'extrémisme violent. L'un des risques le plus élevé est lié à l'action imprévisible de jeunes qui se radicalisent dans les quartiers populaires de toutes les grandes villes tunisiennes, seuls ou en petites cellules. Il s'agit souvent d'individus engagés dans un combat, par colère antisystème dirigée contre l'État et l'Occident. Les modes de radicalisation sont semblables à ceux constatés en Europe : réseaux sociaux, rencontres physiques, prégnance du milieu carcéral. Ils sont majoritairement jeunes, en situation précaire. Ils ressentent comme une dévalorisation supplémentaire le fait de devoir vivre chez leurs parents au-delà de trente ans.

Une coopération sécuritaire riche et variée

Après la révolution, la coopération de sécurité s'est développée pour appuyer la jeune démocratie tunisienne. Mais elle a pris un essor sans précédent après les attentats de 2015. La communauté internationale s'est organisée autour d'intérêts mutuels priorisés et a élaboré des outils spécifiques. Cet environnement est éclairant sur l'entremêlement des appuis bilatéraux et multilatéraux.

(3) Aaron Y. Zelin, 2020, *Your Sons Are at Your Service, Tunisia's Missionaries of Jihad*, Columbia University Press.

L'UE au centre du jeu

En raison du contexte sécuritaire troublé à ses frontières, on constate une implication croissante de l'UE visant à compléter, à l'extérieur, l'action conduite contre le terrorisme au plan intérieur. La lutte contre le terrorisme s'est ainsi progressivement affirmée comme une priorité de l'agenda européen. Les différents attentats qui ont eu lieu en Europe en 2015 et 2016 ont été l'occasion pour l'UE de nouer des partenariats et renforcer la coopération avec les pays de son voisinage. Le conseil des affaires étrangères du 19 janvier 2015 a ainsi appelé à un renforcement de la coopération avec les pays méditerranéens pour lutter contre le terrorisme[4].

La détermination de l'UE à soutenir la Tunisie est en adéquation avec les principes de la politique européenne de voisinage révisée, laquelle souligne la nécessité de suivre des approches différenciées, pour prendre en compte les intérêts des gouvernements des pays tiers en termes d'approfondissement de leurs relations avec l'UE. Le renforcement de la résilience des pays du voisinage s'inscrit aussi parmi les priorités politiques de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE de juin 2016.

Concrètement, le service européen pour l'action extérieure (SEAE) est constitué, outre son siège à Bruxelles, d'un réseau de cent quarante délégations de l'UE (DUE) situées dans le monde entier pour représenter l'UE et ses citoyens. Les DUE jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre sur le terrain de l'action de l'UE. L'UE a déployé en 2015, suite à la sélection par le SEAE des experts proposés par les États membres (EM), des conseillers sécurité/contre-terrorisme dans les DUE nécessitant le plus cette expertise[5]. La France, forte de son expérience avec soixante-quatorze attachés de sécurité intérieure (ASI) en ambassade, est de loin le premier contributeur à ce réseau en finançant dix experts nationaux détachés (END) sur quinze[6]. Le principe du partage des coûts avec l'Union européenne étant acté pour l'avenir, d'autres EM pourront plus aisément rejoindre le réseau.

L'arrivée à l'été 2015 du premier conseiller sécurité/contre-terrorisme à la DUE de Tunisie, dans le prolongement des attentats du Bardo et de Sousse, représente un pas important en faveur d'une plus grande interaction avec les autorités locales, d'une part, avec l'ASI français et les experts internationaux présents dans le pays, d'autre part. Il contribue à l'élaboration d'analyses sécuritaires et politiques, l'identification d'actions européennes possibles pour appuyer le pays hôte en matière de lutte contre le terrorisme ainsi qu'aux développements concrets de ces actions. Il entretient des liens étroits avec l'ensemble des structures de l'UE en charge des questions de sécurité et de lutte contre le terrorisme, ainsi qu'avec les agences concernées : Europol, Cepol et Eurojust. De manière plus opérationnelle, il mobilise les instruments européens[7], pour conduire une action sur le terrain. Il peut s'agir d'un projet d'appui à une structure ministérielle ou d'une force de sécurité. Il est alors pleinement à l'initiative et veille en permanence à se concerter avec les autres experts internationaux en matière de lutte contre le terrorisme, qui sont nombreux en Tunisie depuis les attentats de 2015. Enfin, il est à l'interface de plusieurs programmes européens globaux, régionaux ou nationaux très actifs en matière d'appui sécuritaire : *Anti-Money Laundering/ Combating the Financing of Terrorism* (CFT-AML), contre-terrorisme en Afrique du Nord et au Moyen-Orient (CT MENA) et lutte contre le terrorisme en Tunisie (LCTT).

La France, un partenaire majeur

La coopération française de sécurité en Tunisie s'organise autour d'un service de sécurité intérieure (SSI) créé au sein de l'ambassade en 1971[8]. Il se compose d'un colonel de gendarmerie, ASI, d'un lieutenant-colonel, ASI adjoint, d'un commandant de police, officier de liaison immigration, d'un lieutenant-colonel de gendarmerie, coopérant militaire technique au profit de la GNT, d'un lieutenant-colonel de la sécurité civile, coopérant auprès de l'Office national de la protection civile et d'un inspecteur des douanes, expert technique. Le SSI évolue dans le cadre juridique d'un arrangement de coopération entre le ministère de l'Intérieur français et le ministère de l'Intérieur tunisien du 7 mars 1988. Une lettre d'intention a été conclue entre les deux ministres de l'Intérieur le 29 juillet 2015, visant au renforcement de la coopération bilatérale. Enfin, une autre lettre d'intention, cette fois-ci entre la GNT et la gendarmerie nationale, a également été signée le 2 octobre 2018.

(4) https://www.consilium.europa.eu/media/21897/st05411fr15.pdf
(5) Demezon Grégoire et Peinaud Franck, 2017, *L'Europe face au terrorisme*, Nuvis.
(6) Algérie, Arabie saoudite, Asie centrale, Corne de l'Afrique, Liban, Maroc, Mauritanie, Tchad, Tunisie, Turquie, Union africaine sont occupés par des Français. Autres postes : Iraq, Jordanie, Bosnie-Herzégovine, Libye, Nigéria.
(7) L'instrument contribuant à la paix et à la stabilité (IcSP) et le Technical Assistance and Information Exchange instrument of the European Commission (TAIEX).
(8) Il existe 74 SSI dans le monde, couvrant 85 pays.

APRÈS LA RÉVOLUTION, LA COOPÉRATION DE SÉCURITÉ S'EST DÉVELOPPÉE POUR APPUYER LA JEUNE DÉMOCRATIE TUNISIENNE. MAIS ELLE A PRIS UN ESSOR SANS PRÉCÉDENT APRÈS LES ATTENTATS DE 2015. LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE S'EST ORGANISÉE AUTOUR D'INTÉRÊTS MUTUELS PRIORISÉS ET A ÉLABORÉ DES OUTILS SPÉCIFIQUES. CET ENVIRONNEMENT EST ÉCLAIRANT SUR L'ENTREMÊLEMENT DES APPUIS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX.

Cet effectif important répond à une demande forte du gouvernement tunisien et en retour à une priorisation très nette de la Tunisie dans l'appui sécuritaire français. Ainsi, le nombre d'actions menées a été multiplié par six en six ans, entre 2014 et 2019, autour d'axes stratégiques définis en commun au cours des nombreux échanges politiques et stratégiques menés ces dernières années.

Les principales thématiques de coopération couvrent tout le spectre de la sécurité intérieure et civile, ainsi que la sûreté de l'aviation, avec un renforcement des actions en matière de lutte contre les trafics et de contrôle des flux migratoires aux frontières.

Cette coopération concerne au premier chef les structures et forces du ministère de l'Intérieur. Elle s'ouvre aussi à d'autres acteurs depuis quelques années soit du fait de leur apparition dans le paysage institutionnel, telle que la Commission nationale de lutte contre le terrorisme (CNLCT), créée en 2015, soit en raison de la ré-articulation de la coopération sur de nouveaux axes, comme la sûreté maritime et la sécurité routière avec le ministère des Transports.

De nombreux pays soutiennent la Tunisie[9]

Les États-Unis disposent d'un budget important pour appuyer la lutte antiterroriste et la réforme du secteur de la sécurité en Tunisie. Washington a tout d'abord priorisé son assistance vers le ministère de la Défense et les unités spéciales des FSI.

Le Royaume-Uni a également fait de la Tunisie une priorité, à la suite de l'attaque de Sousse en juin 2015, et a développé une activité majeure pour hausser le niveau de sûreté. Des actions de coopération militaire sont également menées. Londres développe enfin une coopération significative concernant la sûreté des transports maritimes et aériens.

La coopération allemande est globale et régulière, avec l'accent mis sur la sécurité des frontières, la lutte antiterroriste et la maîtrise des flux migratoires. Elle fournit beaucoup d'équipements et mène de nombreuses formations techniques. L'Allemagne a financé avec les États-Unis la valorisation électronique d'une grande partie de la frontière tuniso-libyenne. L'Allemagne participe aussi au fonctionnement d'écoles de police. Enfin, elle est un acteur important dans la mutualisation des actions entre partenaires de la Tunisie.

L'Italie confirme son intérêt historique pour la Tunisie. La collaboration porte essentiellement sur la maîtrise des flux qui s'appuie sur des accords binationaux entre les deux États depuis 2011. L'aide se matérialise dans le contrôle des frontières maritimes : fourniture de moyens navals et formations des personnels au soutien logistique.

Le Japon s'investit dans la police de proximité et fournit des moyens de surveillance aux frontières et dans les aéroports. Les Pays-Bas, la Suisse et la Belgique sont actifs dans la lutte contre l'extrémisme violent et la police de proximité.

L'ONU intervient surtout au travers du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Le PNUD concentre son action dans deux domaines essentiels : la gouvernance démocratique et la consolidation des réformes ; la croissance inclusive et le développement humain durable. Dans ce cadre, le PNUD est associé à la réforme du secteur de la sécurité et de la justice que l'UE appuie fortement[10]. Il finance aussi le développement de la police de proximité et le développement d'infrastructures des unités de contrôle aux frontières. L'ONUDC réalise de nombreuses actions en Tunisie : formation technique d'enquêteurs, mise en réseau des responsables des frontières et de la douane algérienne et tunisienne, appui au programme

(9) Hanau-Santini Ruth, 2018, *Limited Statehood in Post-Revolutionary in Tunisia: Citizenship, Economy and Security*, Birkhauser Verlag AG.
(10) Kartas Moncef, 2014, «Foreign Aid and Security Sector Reform in Tunisia: Resistance and Autonomy of the Security Forces», *Mediterranean Politics*, p. 373-391.

de contrôle des conteneurs maritimes, application de la stratégie onusienne de lutte contre le terrorisme.

Une coordination originale du macrocosme sécuritaire

Le terrorisme menaçant en 2015 la survie de la démocratie tunisienne, les membres du G7 ont invité le président tunisien au sommet d'Elmau[11] en juin de la même année. Le G7 et la Tunisie ont souligné leur volonté commune de renforcer leur coopération, en particulier dans les domaines du développement économique et sécuritaire. Le principe d'une plus grande coordination en matière de lutte antiterroriste ayant été acté, un mécanisme *sui generis* de coordination des coopérations de sécurité a été créé. Il inclut les membres du G7 et les autres contributeurs importants de la sécurité en Tunisie. L'enjeu était alors de contrer la menace que constituaient les avancées de Daech au Moyen-Orient et en Afrique du Nord[12].

Après plusieurs évolutions, le format du « G7 + 7 [13] », sous l'actuelle présidence américaine, est celui d'un comité exécutif semestriel de coordination par les ambassadeurs et les autorités tunisiennes, et de trois groupes de travail :

– lutte antiterroriste : co-présidé par la France et l'UE ;

– prévention et lutte contre l'extrémisme violent : co-présidé par l'UE et les Pays-Bas ;

– sécurité des frontières et des transports : co-présidé par l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Le « G7 + 7 » n'est pas doté d'un fond propre. Cela implique qu'il s'agit, au final, de mettre en commun la coopération bilatérale de chacun dans un cadre multilatéral. Sur la base d'un agenda de travail établi préalablement, les discussions au sein des groupes de travail permettent aux parties d'approfondir leur coopération, de manière constructive et proactive. C'est ainsi que chaque groupe de travail a élaboré une matrice des actions menées, principalement de formation et de fourniture d'équipements. Cela permet d'éviter les duplications, d'identifier les appuis utiles ou encore de créer des dynamiques.

Cette mise en commun des actions au profit de la Tunisie, trois ans après la création du mécanisme, atteint désormais ses limites dans un environnement sécuritaire mieux maîtrisé par le partenaire, avec de nouvelles priorités, des stratégies claires et une prise en compte institutionnelle plus forte des problématiques. Aussi la présidence française s'est attachée en 2019 à inverser le processus en créant une nouvelle dynamique de coopération. La partie tunisienne a ainsi présenté, suite à la demande française, plusieurs grands projets structurants dans les différents groupes de travail, détaillés en différentes actions à mener. Chaque État décide de sa contribution aux propositions tunisiennes. L'objectif est donc d'arriver à concevoir, adopter et conduire des projets réellement multilatéraux, ce qui est d'ordinaire complexe dans l'appui aux pays tiers. Ce mécanisme novateur fait l'objet d'un consensus tant du côté des acteurs internationaux que du partenaire tunisien.

La complémentarité de l'ASI et de l'END pour un meilleur retour en sécurité intérieure

S'il n'existe pas de conseillers sécurité/contre-terrorisme dans toutes les DUE, ils sont d'ores et déjà déployés dans les pays tiers les plus exposés au risque terroriste. L'articulation des efforts de l'ASI et de l'END est un atout majeur pour maximiser le retour en sécurité intérieure.

L'échange et la réflexion commune comme méthode

L'ASI et l'END ont développé des positions communes qui ont donné lieu à la définition d'une méthode permettant par la suite la mobilisation d'autres partenaires. Ils ont ainsi établi un socle d'intérêts communs, sur la base de résultats à atteindre avec les FSI tunisiennes, autour de sujets sur lesquels ils orientent leurs efforts dans la même direction. Ces objectifs sont transparents, ce qui permet de convaincre les principaux partenaires de la communauté internationale pour réaliser ensemble des actions.

Le mécanisme de coordination sécuritaire « G7 + 7 », dont deux groupes de travail sur trois sont coprésidés par l'END ou l'ASI, offre une caisse de résonance majeure, notamment depuis la présidence française qui a réorienté

(11) En Allemagne.
(12) https://www.bruxelles2.eu/2018/08/le-g7-elargi-en-tunisie-un-modele-de-cooperation-multilaterale-securitaire-inedit/
(13) Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse, Turquie, Union européenne et Organisation des Nations unies.

le mécanisme de la coordination vers la co-construction de sécurité. Enfin, plusieurs programmes régionaux de l'UE peuvent être localement mis à contribution.

Des résultats inatteignables séparément

La complémentarité entre l'ASI et l'END a permis d'obtenir des résultats remarquables en valeur, en portée et en influence qui peuvent être illustrés par plusieurs exemples.

La première action emblématique est la coopération mise en place entre la GNT et la force de gendarmerie européenne (FGE) depuis 2017, dans le cadre du projet Atras. Ce projet permet, entre autres, le financement et la mise en œuvre par l'opérateur de coopération technique internationale CIVIPOL des actions menées par la FGE au profit de la GNT. Cette collaboration a été négociée par le chef d'état-major de la FGE et le directeur général de la GNT, avec un appui conjoint de l'END et de l'ASI. Les formations spécifiques de la FGE, très valorisées, sont programmées en coordination avec l'ASI et la coopération bilatérale française qu'il conduit. En s'appuyant sur le réseau de l'END et de l'ASI, cette coordination s'étend désormais aux autres acteurs du renforcement capacitaire de la GNT pour une efficacité optimisée, ce qui a permis la prorogation de l'action de la FGE sur le cycle 2019-2022.

En janvier 2018, la CNLCT a demandé à la France de l'aider à mettre en œuvre ses nouvelles responsabilités relatives au gel des avoirs terroristes[14]. Avec l'END, l'ASI réfléchit à un échange d'experts ouvert aux principaux acteurs internationaux de ces confiscations. L'UE s'associe avec la France dans le montage et mobilise le programme CT MENA. En avril 2018, les experts internationaux de référence viennent participer à un séminaire fermé, à l'Ecole nationale d'administration tunisienne. À l'automne, la Tunisie publie sa première liste d'avoirs gelés[15]. L'empreinte de la coopération franco-tunisienne sur ce résultat est forte pour une opération que la France a financée à hauteur de 5 %.

En décembre 2018, le PNUD s'est associé à l'ambassade de France pour organiser, au sein de l'université de Kairouan, un séminaire dédié à la prévention de l'extrémisme violent. Les actions de ce type se multiplient. Elles reprennent la même méthodologie inclusive.

La France, si elle n'est plus le premier partenaire de sécurité de la Tunisie en valeur, demeure un acteur global, capable de fournir une expertise dans tous les domaines, ou d'aller en chercher une quand experts ou financements nationaux ne sont pas disponibles.

Conclusion

L'évolution des politiques publiques[16], qu'elles soient nationales ou européennes, en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, est éminemment liée aux évènements : le plus souvent la commission d'attentats suivis de décisions politiques prises en réaction[17]. Les mécanismes innovants de coopération internationale en matière sécuritaire décrits ici sont donc nécessairement empiriques.

Ce retour d'expérience et de bonnes pratiques milite en faveur d'une systématisation et d'une organisation en amont de l'interaction entre ASI et END, même lorsque ce dernier n'est pas français, compte tenu de la communauté de vues entre les deux acteurs en matière de politique européenne de voisinage.

De manière plus structurelle, l'interdépendance entre les coopérations bilatérales et multilatérales plaide pour la publicité du mécanisme sécuritaire de type « G7 + 7 » dans les pays prioritaires pour la France. Sur ce point, c'est à notre diplomatie d'agir et de convaincre les pays hôtes de l'apport et de la pertinence de ce paradigme, en s'appuyant sur d'autres partenaires attachés à l'action multilatérale et qui ont pu en mesurer l'efficacité, telles que l'ONU et l'UE ■

(14) Décret gouvernemental n° 2018-1 du 4 janvier 2018, portant sur les procédures de mise en œuvre des résolutions prises par les instances onusiennes compétentes liées à la répression du financement du terrorisme.
(15) *JORT* du 13 novembre 2018.
(16) Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, 2019, *Dictionnaire des politiques publiques*, Les presses de sciences po.
(17) Thuillier, 2019, *La révolution antiterroriste: ce que le terrorisme a fait de nous*, Temps Présent.

Retour d'expérience Irma : proposition de création d'un état de la crise

Marc RAYNAL

La série de cyclones Irma, José et Maria, qui déferla sur les Antilles en septembre 2017, fut l'occasion de produire de nombreux rapports et études, dénommés RETEX, sur ce qui fonctionna et dysfonctionna. On se pose volontiers la question suivante : les services publics, de l'État et des collectivités territoriales, étaient-ils prêts face à un tel aléa et le seront-ils dans l'avenir ?

Dans ce contexte, une étude approfondie de la crise cyclonique Irma fut menée par l'École nationale de ponts et chaussées (master politiques et actions publiques pour le développement durable), associé au service du haut fonctionnaire de défense. Une des mesures résultant de cette étude proposait de créer un « état de crise », inspiré de l'état d'urgence, permettant de déroger à l'application des règles normales du droit commun, dans un contexte exceptionnel voulu par une crise consécutive à une catastrophe naturelle, industrielle ou autre.

Le motif de cette dérogation limitée tire sa justification de l'usage inadapté en temps de crise des règles édictées pour le temps de paix. La sphère publique et ses partenaires se retrouvent ainsi entravés dans la gestion d'une crise, et l'État se retrouve face à la population qui ne peut pas comprendre, vu les circonstances exceptionnelles, que le respect des règles l'emporte sur la résolution de la crise et le sauvetage des vies.

Cet article a l'unique ambition de donner un aperçu des problèmes rencontrés et des buts poursuivis par cet hypothétique statut de la crise et de la manière de matérialiser l'état de la crise. Le texte *en italique* ci-après, correspond à des exemples de modification de la réglementation qui permettrait de résoudre les difficultés rencontrées par les gestionnaires de crises sur le terrain.

Les modalités d'application pourraient par exemple en être les suivantes : l'autorité publique en charge, au niveau central ou au niveau local, déclare par arrêté « l'état de crise » sur un territoire circonscrit et pour une durée limitée.

En application de « l'état de crise », il en découlerait alors automatiquement que les services de l'État, les collectivités territoriales, les concessionnaires soumis au droit des marchés publics, au Code du travail, au Code de l'environnement, au Code général des collectivités territoriales (CGCT), etc., pourraient déroger d'emblée aux règles de droit commun dans les limites fixées par décret, au moyen de l'unique justification « état de crise ».

Création de l'*état de crise*

Création d'un article 18 dans la Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence :
Article 18 :
L'autorité publique en charge d'une crise consécutive à un aléa naturel, industriel ou autre, peut déclarer l'état de crise. Cette déclaration prend la forme d'un arrêté qui mentionne le début et la fin de la crise, ainsi que le

Marc RAYNAL

Directeur du Développement au Cerema, Marc Raynal a été en 28 ans de carrière : expert risque et crises au service du haut fonctionnaire de défense, ingénieur en infrastructures, responsable d'exploitation, maître d'œuvre et expert dans les infrastructures militaires, aéroportuaires, portuaires et routières. Il a participé à la gestion sur le terrain de nombreuses crises liées aux aléas naturels, notamment outre-mer et à l'étranger.

© sinazkul - stock.adobe.com

périmètre, géographique ou fonctionnel, concerné. Il peut alors être dérogé à l'application des textes qui se réfèrent au présent article, selon les termes qui en fixent les limites.

Risque pénal encouru par les agents des services publics lors de la résolution des crises

En situation d'état de crise et notamment de sauvetage, il n'est pas possible d'accomplir les « diligences normales » alors que l'urgence commande de sauver des vies ou de rétablir la situation en priorité. Il est donc proposé un alinéa supplémentaire au Code pénal pour tenir compte des situations de crise.

Code pénal art. 121-3 :
Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.
Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.
Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.
Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

Nonobstant les alinéas précédents, lorsque l'état de crise est déclaré en vertu l'article 18 de la Loi du 3 avril 1955 modifiée, l'accomplissement des diligences normales est suspendu.

Il n'y a point de contravention en cas de force majeure.

Achat public

La mise en œuvre de la procédure d'urgence impérieuse pourrait s'appliquer, pour la résolution de la crise, dans l'intervalle de temps fixé dans l'arrêté préfectoral déclarant l'état de crise.

L'intérêt réside dans la possibilité de justifier *a minima* le motif de l'engagement de cette procédure.

Il est proposé que l'acheteur puisse passer en procédure négociée de gré à gré pour tout achat de moins de 90 000 euros, et en marché à procédure adaptée (MAPA), voire formalisé au-delà, selon les modalités ci-après.

Il n'est pas décompté de cumul pour les lots de même nature, car la situation d'urgence nécessite la plupart du temps de mobiliser toutes les entreprises qui le peuvent et qui n'ont pas été endommagées par les aléas naturels, une entreprise ne pouvant pas forcément fournir la totalité d'une commande.

a) Exemple de modification de l'ordonnance 2015-899 relative aux marchés publics (on fera le lien avec les articles correspondants du nouveau Code de la commande publique).

(caractères droits : sans changement, *en italiques : amendements*)

Article 2
I. bis
Lorsque l'état de crise est déclaré en vertu de l'article 18 de la Loi du 3 avril 1955 modifiée, les prestations de travaux, de services, intellectuelles et de fournitures, nécessaires à la résolution d'une crise, sont réputées être des marchés publics de sécurité et relèvent notamment du décret 2016-361.

Article 30 :
À moins que l'état de crise ne soit déclaré en vertu de l'article 18 de la Loi du 3 avril 1955 modifiée :
La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.

Article 31 :
À moins que l'état de crise ne soit déclaré en vertu de l'article 18 de la Loi du 3 avril 1955 modifiée :
I. - Les prestations à réaliser sont définies par référence à des spécifications techniques.
II. - Lorsqu'ils achètent un véhicule à moteur au sens du 1° de l'article L. 110-1 du Code de la route, les acheteurs tiennent compte des incidences énergétiques et environnementales de ce véhicule sur toute sa durée de vie dans les conditions et sous réserve des exceptions prévues par voie réglementaire.

b) Exemple d'amendements du décret 2016-361 relatif aux marchés de défense et de sécurité :

Articles 16, 19, 23, 62
Article 16 :
Ajouter un alinéa I-7° :
7° Lorsque l'état de crise est déclaré en vertu de l'article 18 de la Loi du 3 avril 1955 modifiée.

Article 19 :
Ajouter un alinéa au début :
Lorsque l'état de crise est déclaré en vertu de l'article 18 de la Loi du 3 avril 1955 modifiée, l'acheteur est autorisé à utiliser les procédures suivantes :
- jusqu'à 90 000 euros : procédure adaptée en gré à gré, sans publicité ;
- de 90 000 à 750 000 euros : procédure adaptée en gré à gré, avec publicité, si possible, au Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et sur les sites web des ministères concernés ;
- au-delà de 750 000 euros : procédure formalisée avec appel d'offres restreint ou ouvert, comprenant deux semaines de publicité au BOAMP (publication immédiate) et sur le site web du ministère concerné, et deux semaines de réponse pour les soumissionnaires. Les modalités de réponse sont fixées par l'acheteur.
Il n'est pas décompté de cumul pour les lots de même nature confiés à des entreprises différentes.
Il peut être dérogé à toute mesure d'exclusivité s'appliquant à certains marchés.
Cette procédure unique s'applique quelle que soit la qualité de l'acheteur, et quelle que soit la nature de la commande : travaux, services, prestations intellectuelles et fournitures.

Hors état de crise :
En cas de marché public alloti, l'acheteur prend en compte la valeur globale estimée de la totalité des lots.
Toutefois, alors même que la valeur cumulée de tous les lots est égale ou supérieure aux seuils de procédure formalisée, l'acheteur peut mettre en œuvre une procédure adaptée pour les lots qui remplissent les deux conditions suivantes :
1° La valeur estimée de chaque lot concerné est inférieure à 80 000 euros HT pour des fournitures ou des services ou à 1 million d'euros HT pour des travaux ;
2° Le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots.

Article 23 :
Ajouter un alinéa 16° :
16° Lorsque l'état de crise est déclaré en vertu de l'article 18 de la Loi du 3 avril 1955 modifiée.

Article 62 :
Ajouter un dernier alinéa :
Lorsque l'état de crise est déclaré en vertu de l'article 18 de la Loi du 3 avril 1955 modifiée, les délais les plus appropriés sont définis par l'acheteur.

Opérateurs de réseau

Amendements au CGCT :
chapitre I « les délégations de service public »
- ajouter un alinéa au L1411-1 anticipant le rétablissement des services publics après une crise :

Les contrats de concession concernant les services publics essentiels tels que l'eau, l'électricité, les télécommunications, les transports et

les voies de communication, prévoient les modalités d'intervention du délégataire pour :
- prévenir les effets d'une crise ;
- se préparer à gérer une crise en relation avec le directeur des opérations de secours ;
- pour intervenir pendant la crise, jusqu'au rétablissement du service public à l'état nominal.

Chaque délégant met à jour avec ses délégataires, les contrats de concession en vigueur ou susceptibles de se renouveler.

- ajouter un alinéa au L1412-2, dans le cas d'une gestion en régie :

Dans le cas d'une gestion directe de services publics essentiels, notamment pour ce qui concerne l'eau, l'électricité, les télécommunications, les transports et les voies de communication, la collectivité prévoit ses propres modalités d'intervention pour :
- prévenir les effets d'une crise ;
- se préparer à gérer une crise en relation avec le directeur des Opérations de secours ;
- pour intervenir pendant la crise, jusqu'au rétablissement du service public à l'état nominal.

Amendements au Code de la voirie routière :
- ajouter un article L118-8 à la Section 2 : Gestion de la sécurité des infrastructures routières

Article L118-8
Toute délégation de mission du service public visée à l'article L122-4 du présent Code, prévoit les modalités d'intervention du délégataire pour :
- prévenir les effets d'une crise ;
- se préparer à gérer une crise en relation avec le directeur des opérations de secours ;
- pour intervenir pendant la crise, jusqu'au rétablissement du service public à l'état nominal.

Chaque déléguant met à jour avec ses délégataires les contrats de concession en vigueur ou susceptibles de se renouveler.

Amendements au Code des transports, Livre VI sûreté et sécurité des transports, titre III atteintes à la sécurité ou à la sûreté des transports.
Création d'un *chapitre III : Prévention des crises et des risques.*
Article L1633-1
Toute autorité organisatrice de transport prévoit des modalités d'intervention pour :
- prévenir les effets d'une crise ;
- se préparer à gérer une crise en relation avec le directeur des Opérations de secours ;
- pour intervenir pendant la crise, jusqu'au rétablissement du service public à l'état nominal.

Article L1633-2
Dans le cas d'une délégation de mission du service public de transport, chaque délégant met à jour avec ses délégataires les contrats en vigueur ou susceptibles de se renouveler, afin de prendre en compte les modalités précitées à l'article précédent.

Mesures environnementales

Le Code de l'environnement interdit de brûler et privilégie d'une manière générale le recyclage. Cette disposition n'est évidemment pas compatible avec les mesures à prendre en cas de crise, visant notamment à prévenir la propagation des épidémies.

Il serait alors opportun d'ajouter un alinéa 9° à l'art. L541-1 du Code de l'environnement :
9° Lorsque l'état de crise est déclaré en vertu de l'article 18 de la Loi du 3 avril 1955 modifiée, il est permis d'allumer des feux, en sécurité, pour brûler les ordures ménagères, les matières organiques et toute matière susceptible de présenter un danger pour l'hygiène publique. Le Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) participe localement à l'encadrement des procédures d'allumage des feux et conseille le directeur des opérations de secours pour l'application du présent alinéa.

Conclusion

Ces quelques exemples ne couvrent pas l'ensemble du spectre des besoins exceptionnels résultant d'une situation de crise, il faudrait également les compléter par des mesures particulières concernant les règles douanières qui entravent la logistique de l'Armée lors des opérations de secours de grande ampleur. Il faudrait également amender le Code de la sécurité intérieure pour permettre l'évacuation des occupants récalcitrants de bâtiments menaçant de ruine, ce qui n'est pas permis aujourd'hui.

De tels amendements, sinon une évolution des textes s'inspirant des principes illustrés ci-dessus, permettraient de réduire le phénomène de « désectorisation » caractérisant les situations de crises, qui conduit chacun à s'occuper de tout, et même de ce qui ne le concerne pas, de peur d'omettre de répondre à une diligence qu'on qualifierait de normale après la bataille, et qui conduit de plus les services à réduire les risques de chacune de leurs actions, en deçà de ce qu'ils s'autorisent en situation normale de routine.

Ce phénomène défensif a pour conséquence de désorganiser la gestion de la crise et de scléroser la capacité de réponse des services pour des raisons juridiques et notamment pénales ■

© ra2 studio - stock.adobe.com

Évolution du crime et du cybercrime durant la pandémie de coronavirus

Daniel VENTRE, Hugo LOISEAU

Introduction

La pandémie qui frappe le monde depuis le début de l'année 2020 produit des crises en cascade[1] : crise sanitaire, crises économiques, sociales, sécuritaires, politiques, nationales et internationales. Dans ce contexte de perturbations profondes des sociétés et du système international, le crime occupe une place particulière. Nous tentons dans cet article d'identifier et de commenter les premières tendances fortes de l'évolution du crime en général, et du cybercrime en particulier, à la lumière des premiers éléments dont nous disposons, qui émanent de sources diverses telles qu'articles de presse, articles de recherche, publications d'entreprises de sécurité et rapports officiels.

Définir la crise et la nature des transformations en cours

Qu'est-ce qu'une crise ?

La crise est « une situation à laquelle fait face un individu, un groupe ou une organisation, qu'ils sont incapables de résoudre en recourant aux procédures routinières habituelles, et dans laquelle le stress est créé

(1) Pour une typologie des impacts des pandémies sur les sociétés, lire:
- Wuqi Qiu et al., The pandemic and its impacts, Décembre 2017, Health, Culture and Society, Vol 9-10, pp.3-11
Pour un exemple des effets économiques que peut produire une pandémie, lire:
- Thomas A. Garrett, Economic effects of the 1918 Influenza Epidemic. Implications for a modern day pandemic, Federal Reserve Bank of St Louis, États-Unis, Novembre 2007, 26 p.

Daniel VENTRE

Daniel Ventre, laboratoire CESDIP, est ingénieur de recherche au CNRS et Directeur adjoint de la Fédération de Recherche en Sciences Informatiques, Humaines et Sociales de Versailles Saint Quentin (SIHS) FR 2002

Hugo LOISEAU

Hugo Loiseau, Ph.D., est professeur titulaire à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke, Québec, Canada.
Il se spécialise dans les méthodes de recherche qualitative en sciences humaines et sociales dans le cyberespace.
Dernière publication : Loiseau, Hugo, Ventre, Daniel et Aden, Hartmut (dirs.). *Cybersecurity in Humanities and Social Sciences, A Research Methods Approach*, Londres, ISTE, Wiley, 2020.

par le changement soudain »[2]. Le propre de la crise est sa soudaineté, son caractère incontrôlable. Chaque crise est unique, exigeant des réponses spécifiques, et comportant une période de difficultés majeures, intenses. Elle est une situation extraordinaire qui peut se transformer en désastre quand sa gestion est en échec[3].

Décrire les transformations induites par la crise du coronavirus sur les sociétés modernes

L'ampleur des crises dues à la pandémie se comprend bien à la lumière de l'idée d'Ulrich Beck selon laquelle «la production sociale de richesses est systématiquement corrélée à la production sociale de risques»[4]. En effet, la mondialisation (production sociale de richesses) est corrélée avec les impacts et la vitesse de propagation de la pandémie (production sociale de risques) et de ses conséquences. Pour preuve, l'organisation des systèmes de santé partout au monde s'est très rapidement trouvée débordée par l'ampleur et la soudaineté de l'épidémie. Pour tenter de freiner la propagation du virus, de nombreux pays ont instauré en mars 2020 une période de confinement. Depuis lors, la vie quotidienne des individus, des entreprises, de la société s'en est trouvée profondément perturbée : modifications des modalités d'interaction, restrictions (des relations, des déplacements), réduction de l'activité économique, mais aussi des administrations, de l'éducation, etc. L'essence même de la société moderne et du système international globalisé, à savoir un fonctionnement fondé sur de multiples réseaux (de communication, de transports d'hommes et de marchandises), sur des flux continus, interconnexions et interdépendances, est affectée par ces mesures. Le transport aérien, encore relativement dense au mois de mars, s'est effondré en avril. On évoque alors une chute de 85%[5]. Pourtant, les réseaux ne sont pas tous totalement à l'arrêt.

Internet, le cyberespace et la datasphère sont parmi les réseaux qui ont justement résisté et qui ont même profité de la crise. Or, dans ce contexte, le crime a-t-il profité de cette crise particulière ou s'est-il lui-même trouvé affaibli ? Le cybercrime, *a fortiori*, a-t-il évolué différemment du crime conventionnel[6] dans ce même contexte ?

Figure 1. Capture d'écran du site https://flightradar.live/fr/ (27 mars 2020) Trafic aérien mondial

(2) T.L. Moe, P.Pathranarakul, An integrated approach to natural disaster management: public project management and its critical success factors, Disaster Prevention and Management, 15(3), pp.396-413, 2006

(3) Al-Dahash, H, Thayaparan, M, Kulatunga, U, Understanding the terminologies : disaster, crisis and emergency, in: Association of Researchers in Construction Management (ARCOM), 5-7th September 2016, Manchester, UK.

(4) Beck, Ulrich, La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité, Paris, Aubier, 2001, p.36

(5) Marie-France Chatin, Défis et menaces du secteur aérien, site rfi.fr, 18 septembre 2020, https://www.rfi.fr/fr/podcasts/20200920-d%C3%A9fis-et-menaces-secteur-a%C3%A9rien

(6) Ainsi nommé pour le distinguer du "cybercrime"

Du lien entre crises, transformations sociales et crime/cybercrime

De nombreux travaux se sont penchés sur les effets des crises - et plus particulièrement économiques - sur le crime[7].

On peut faire l'hypothèse, bien qu'elle ait été discutée et remise en question, que les crises sont propices au développement de la criminalité. Quelques signaux dans le domaine de la cybercriminalité sembleraient conforter ce postulat : les consultations de sites ou forums de hackers auraient augmenté de près de 70% en mars 2020[8] (période de confinement) et certaines formes de cybercrime auraient enregistré des taux de croissance impressionnants[9], tirant notamment profit de l'augmentation de la surface d'attaque offerte par des millions de salariés en télétravail et des ressources d'entreprises en ligne subitement moins sécurisées.

Le crime organisé semblerait également avoir tiré parti de la situation[10], profitant de ce que les perturbations occasionnées par la pandémie auraient affaibli les actions policières internationales et les contrôles aux frontières qui se seraient moins concentrés sur la lutte contre les trafics en tous genres. Pour les auteurs du rapport « Crime and Contagion. The impact of a pandemic on organized crime »[11], la pandémie impactera le crime organisé de 4 manières :

– les activités criminelles qui ont pâti de la distanciation sociale, du confinement, des restrictions de déplacements, auront besoin de temps pour se réorganiser

– l'attention de la police étant détournée sur des priorités nouvelles (assurer le respect du confinement par exemple) des criminels ont su tirer profit de ces brèches

– le domaine de la santé a attiré le crime

– le cybercrime s'est affirmé comme l'une des formes du crime essentielles, ce qui aura un impact profond et durable sur l'organisation des marchés criminels.

Il semblerait aussi que le crime ait régressé au cours du confinement, phase particulière de cette longue crise. On peut en effet s'attendre à ce que dans ce contexte la délinquance ait été perturbée par l'absence de foules dans les rues, les fermetures de la plupart des commerces, les restrictions de circulation (routes coupées, accès des villes ou des régions contrôlés voire interdits, frontières des États fermées), la peur de la maladie, etc.

Il conviendra de confirmer ces premiers constats et d'observer plus en détail les évolutions qu'a connues la criminalité depuis le début de la pandémie. La question centrale est ici de savoir si la pandémie, crise sanitaire puis crise économique, a modifié les dynamiques du crime conventionnel et du cybercrime.

Quelques observations sur le crime et le cybercrime en temps de coronavirus

Pour les deux catégories de crime, nous avons choisi d'observer les évolutions dans 7 pays : États-Unis, Mexique, Inde, Russie, Royaume-Uni, parce qu'ils font partie des pays les plus sévèrement touchés (en nombre de décès) par l'épidémie, et à l'autre bout de ce spectre, Singapour et la Malaisie. Les statistiques sont éparses, hétérogènes et de qualité inégale. La comparaison en souffre, mais nous pouvons néanmoins formuler quelques premiers constats.

La criminalité conventionnelle

Aux États-Unis, dans 25 grandes villes, les homicides augmentent fortement sur les 9 premiers mois de 2020 (+16,1%), alors que le crime en général diminue (-5,3%) ainsi que les crimes violents (-2%)[12]. Ces évolutions sont inhabituelles. Il est en effet rare que la tendance des homicides soit contraire à celle des crimes violents[13].

(7) S.D. Levitt, Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not, The Journal of Economic Perspectives, vol. 18, n° 1, 2004, pp. 163-190
John Kurtz, Crisis and crime : examining the effect of macroeconomic conditions on criminal activity during the Great Recession, 2015, New York University, 45 p.
Mamta Mittal et alt., Monitoring the impact of economic crisis on crime in India using machine learning, Computational Economics, Mai 2018, Springer, 19 p.

(8) Edvardas Mikalauskas, Data suggests unprecedented interest in hacking and cybercrime during pandemic, 2 juin 2020, Cybernews.com https://cybernews.com/security/data-suggests-unprecedented-interest-in-cybercrime-during-pandemic/

(9) Quelques chiffres sont fournis dans la seconde partie de cet article.

(10) Jeremy Douglas, The coronavirus pandemic is an opportunity for organized crime in Asia, CNN, 3 avril 2020, https://edition.cnn.com/2020/04/01/opinions/coronavirus-law-enforcement-asia-intl-hnk/index.html

(11) Global Initiative Against Transnational Organized Crime, "Crime and Contagion. The impact of a pandemic on organized crime". Genève, Mars 2020, 25 p.

(12) Statistiques disponibles sur le site: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Z9b5mIwztAwmEHJW7Q5DHMjS14-Rs7XIXOt33Al_rDw/edit?usp=sharing

Au Royaume-Uni, le crime aurait baissé sensiblement durant la période de confinement. Une enquête réalisée par l'Office national de la statistique[14] fait état d'une diminution du crime de l'ordre de 32% en avril et mai 2020 (en excluant la fraude et criminalité informatique) par rapport aux deux mois précédant le confinement. Les vols et autres atteintes à la propriété ont plus fortement diminué (les individus restant chez eux, le nombre d'opportunités criminelles baissant dans les espaces publics, et l'économie nocturne étant paralysée). Ces résultats convergent avec les données de la police britannique qui font état d'une diminution de la criminalité de l'ordre de 20 à 25% en avril et mai 2020 par rapport aux mêmes mois de 2019. Mais les délits liés au trafic de drogue ont au contraire fortement augmenté (+44% en mai 2020 par rapport à mai 2019), ceci s'expliquant par l'effort particulier de la police sur ce terrain-là au cours du confinement. De même, la police a-t-elle enregistré une recrudescence des plaintes pour violences domestiques durant le confinement.

Au Mexique la violence n'a pas régressé en dépit de l'épidémie et du confinement[15]. Le nombre d'homicides est en progression constante, sur fond de trafics de drogue, vols, lutte pour la conquête de territoires délaissés par les forces de sécurité concentrées sur d'autres objectifs (encadrement de la lutte contre le coronavirus).

En Russie, au cours du premier trimestre 2020, les meurtres et tentatives auraient baissé de près de 5%, les vols de 8%, les viols de 31%[16]. Mais le crime organisé aurait augmenté au cours des 5 premiers mois de 85%. Des disparités importantes existeraient toutefois entre les différentes régions du pays.

À Mumbai (Inde) les crimes de rue ont baissé. Mais on observe aussi une diminution du nombre de vols dans les domiciles, des homicides, agressions, viols...[17] Cependant les infractions pénales ont augmenté de février à avril (un pic) avant de baisser drastiquement en mai 2020. Le pic d'avril s'explique par le nombre d'inculpations pour non-respect des consignes de confinement. À New Delhi, le crime aurait diminué de 42% entre le 15 et 31 mars 2020 par rapport à la même période de l'année précédente[18]. Le crime de rue baisse de 56% au cours des 5 premiers mois de 2020, par rapport à la même période de 2019[19]. Cette forte baisse coïncide avec la période de confinement dans le pays, mais commencée bien plus tôt dans la capitale.

À Kuala Lumpur (Malaisie), d'après les autorités de police, le crime aurait baissé de 57,4% par rapport à la même période de l'année précédente, durant la première phase de confinement (18-31 mars 2020), les crimes violents diminuant plus fortement que les crimes contre la propriété. Au cours de la seconde phase de confinement (1er au 14 avril 2020) la baisse est encore plus marquée par rapport à la même période de l'année précédente, puisqu'elle dépasserait 74% pour les crimes violents et 59% pour les crimes contre la propriété[20].

La cybercriminalité

Aux États-Unis, depuis le début de l'épidémie, le nombre de cyber-incidents déclarés auprès de l'Internet Crime Complaint Center (IC3) atteindrait près de 4000 rapports quotidiens (contre 1000 habituellement)[21]. Le créateur de l'entreprise de cybersécurité MonsterCloud estime, quant à lui, que les attaques par ransomware auraient augmenté de 800% depuis le début de la pandémie[22]. L'entreprise Microsoft souligne, quant à elle, l'évolution du cybercrime

(13) Jeff Asher, Ben Horwitz, It's Been 'Such a Weird Year.' That's Also Reflected in Crime Statistics, 24 août 2020, The New York Times, *https://www.nytimes.com/2020/07/06/upshot/murders-rising-crime-coronavirus.html*

(14) Office of the National Statistics, Coronavirus and crime in England and Wales: August 2020, https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/bulletins/coronavirusandcrimeinenglandandwales/august2020

(15) Lidia Arista, El crimen organizado no está en cuarentena: cifras de violencia siguen al alza, 6 mai 2020, site politica.expansion.mx, https://politica.expansion.mx/mexico/2020/05/06/crimen-organizado-no-esta-en-cuarentena-cifras-de-violencia-siguen-al-alza

(16) Mark Galeotti, Coronavirus a Mixed Blessing for Russia's Underworld, The Moscow Times, 11 juin 2020, https://www.themoscowtimes.com/2020/06/10/coronavirus-a-mixed-blessing-for-russias-underworld-a70541

(17) Neerad Pandharipande, Mumbai crime down during COVID-19 lockdown; sparse public movement, decreased reporting may be why, firstpost.com, 6 Juillet 2020, https://www.firstpost.com/india/mumbai-crime-down-during-covid-19-lockdown-sparse-public-movement-decreased-reporting-may-be-why-8560861.html

(18) 42% drop in crime rate since March 15, nearly 2,000 cases registered, Press Trust of India, 3 avril 2020, https://www.indiatoday.in/india/story/42-drop-in-crime-rate-since-march-15-nearly-2-000-cases-registered-1663109-2020-04-03

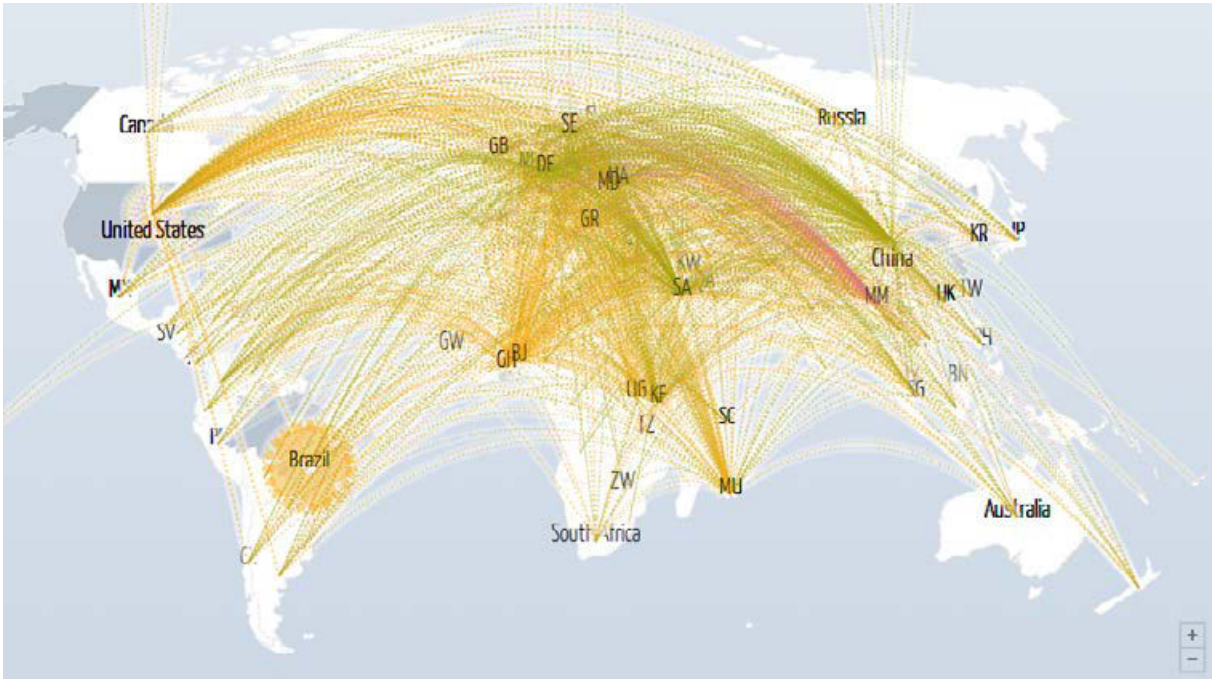
(19) Delhi lockdown: Sharp fall in incidents of street crime, but police data reveals bigger worry, 29 juin 2020, Financial Express, https://www.financialexpress.com/india-news/crime-rate-in-delhi-2020-lockdown-rape-cases-crime-against-women-delhi-police/2007305/

(20) Farik Zolkepli, Crime rates down in KL during MCO, say police, 16 avril 2020, site TheStar.com, https://www.thestar.com.my/news/nation/2020/04/16/crime-rates-down-in-kl-during-mco-say-police

(21) Maggie Miller, FBI sees spike in cybercrime reports during coronavirus pandemic, 16 avril 2020, https://thehill.com/policy/cybersecurity/493198-fbi-sees-spike-in-cyber-crime-reports-during-coronavirus-pandemic

(22) Top Cyber Security Experts Report: 4,000 Cyber Attacks a Day Since COVID-19 Pandemic, 11 Août 2020, site prnewswire.com, https://www.prnewswire.com/news-releases/top-cyber-security-experts-report-4-000-cyber-attacks-a-day-since-covid-19-pandemic-301110157.html

Figure 2. Capture d'écran du site DigitalAttackMap.com. Attaques DDoS du 26 mars 2020 (les attaques visualisées sur le site grand public ne représentent que 1% des cyberattaques enregistrées)



qui a su déployer très rapidement (dès le début du mois de mars 2020) des cyberattaques « thématisées » (par exemple création de sites internet frauduleux utilisant des mots clefs relatifs à l'épidémie, soit campagnes de phishing, soit attaques par ransomware d'hôpitaux). Toutefois, ces attaques restent quantité marginale par rapport à l'ensemble des attaques de malwares [23].

Après avoir enregistré une baisse de 12% de la cybercriminalité de décembre 2019 à février 2020, le Mexique enregistrait une hausse du phénomène de 14% durant les mois de mars et avril 2020. Mais certaines catégories du cybercrime connaitraient des progressions impressionnantes : +73% en ce qui concerne la pornographie des mineurs (dont 80% serait passée par Facebook) [24].

Selon le Ministère de l'Intérieur russe (MVD - Ministerstvo Vnoutrennikh Diel), le cybercrime représenterait 1/5ème des crimes et délits enregistrés cette année, et responsable d'une hausse de 0,8% du crime au cours du premier trimestre 2020 [25]. Le cybercrime et le crime organisé sont les deux catégories qui enregistrent une croissance, quand les autres formes de crimes déclinent depuis le début de la pandémie en Russie.

Singapour enregistrait sur le premier semestre 2020 une hausse du crime (cyber et conventionnel) de 11,6% par rapport à la même période de 2019 (passant de 16 240 cas à 18 121 infractions enregistrées). Cette croissance serait portée par la criminalité en ligne (principalement les scams), car le crime « conventionnel » aurait, pour sa part, diminué au contraire (2000 cas de moins sur la période) [26].

En Malaisie, le cybercrime a progressé durant les premiers mois de la pandémie. Le nombre d'incidents rapportés à l'agence CyberSecurity Malaysia a progressé de 82% au cours des premières semaines du confinement, par rapport à la même période de 2019 [27].

(23) Le lecteur pourra consulter les graphiques présentant les évolutions respectives des attaques "thématisées" sur : Exploiting a crisis: How cybercriminals behaved during the outbreak, 16 Juin 2020, https://www.microsoft.com/security/blog/2020/06/16/exploiting-a-crisis-how-cybercriminals-behaved-during-the-outbreak/

(24) Arturo Ordaz Diaz, Estiman aumento de cibercrimen y pornografía infantil durante pandemia, 13 mai 2020, Forbes.com, https://www.forbes.com.mx/noticias-cibercrimen-pornografia-infantil-pandemia-coronavirus/

(25) Mark Galeotti, Coronavirus a Mixed Blessing for Russia's Underworld, The Moscow Times, 11 juin 2020, https://www.themoscowtimes.com/2020/06/10/coronavirus-a-mixed-blessing-for-russias-underworld-a70541

(26) Crime up more than 11% in first half of 2020, mainly due to rise in scam cases, 26 Août 2020, Channelnewsasia.com, https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/crime-rate-statistics-first-half-2020-online-scams-13053746

(27) Yuen Meikeng, Cybersecurity cases rise by 82.5%, 12 avril 2020, Thestar.com.my, https://www.thestar.com.my/news/focus/2020/04/12/cybersecurity-cases-rise-by-825

Nombreux sont les pays dans le monde à faire état d'une augmentation de la cybercriminalité pendant la période de confinement (le Royaume-Uni[28], l'Inde[29], etc.) Au-delà de ces quelques exemples, nous constatons donc que le cybercrime, comme à son habitude, touche toutes les régions du monde**.** Une étude[30] évoque cependant une évolution dans l'espace, faite de glissements du cybercrime d'un territoire à d'autres : en mars et avril 2020 les cyberattaques se seraient d'abord concentrées sur la Chine, puis le Japon, avant de toucher l'Espagne, les États-Unis, l'Iran. Les cyberattaques auraient suivi la route du coronavirus, frappant là où l'épidémie se faisait plus forte. Plus récemment les cybermenaces pèseraient davantage sur le Brésil[31].

Tableau de synthèse

Nous nous intéressons ici principalement à la période de confinement[32], la phase de post-confinement étant encore très peu documentée à ce stade. Nous indiquons dans ce tableau les tendances qui semblent s'imposer (sur la base des informations fournies dans les deux sections précédentes). Les pays sont classés en fonction du nombre de décès par million d'habitants (cette mesure pouvant constituer un indicateur de la force du choc que subissent les sociétés) :

Tableau : Synthèse de quelques observations sur l'évolution du crime et cybercrime. Les États sont classés en fonction du nombre de décès par million d'habitants

	Crise du Coronavirus. Dimension sanitaire		Crime conventionnel		Cybercrime		Indice niveau d'exposition au risque cyber[33]	Fragile States Index[34]
	Nombre de malades (au 30/09/2020)[35]	Nombre de décès / million d'habitants (au 30/09/2020)[36]	En hausse	En baisse	En hausse	En baisse		
États-Unis	7 433 558	638	Homicides	X	X		0,145	38,3
Royaume-Uni	453 264	620	Trafic de drogue, violences domestiques	X	X		0,207	38,3
Mexique	738 163	597	Crime organisé, homicides, vols...		X		0,483	67,2
Russie	1 176 286	142	Crime organisé	X	X		0,528	72,6
Inde[37]	6 305 643	71		X	X		0,597	75,3
Singapour	57 765	5		X	X		0,231	26,3
Malaisie (KL)	11 224	4		X	X		0,293	57,6

(28) Jasper Jolly, Huge rise in hacking attacks on home workers during lockdown, TheGuardian.com, 24 mai 2020, https://www.theguardian.com/technology/2020/may/24/hacking-attacks-on-home-workers-see-huge-rise-during-lockdown

(29) Ronak D. Desai, Cybercrime In India Surges Amidst Coronavirus Lockdown, 14 mar 2020, forbes.com, https://www.forbes.com/sites/ronakdesai/2020/05/14/cybercrime-in-india-surges-amidst-coronavirus-lockdown/#1b80ef58392e

(30) Jefferson Macedo, Camille Singleton, COVID-19 Cybercrime Capitalizing on Brazil's Government Assistance Program, 7 juillet 2020, Securityintelligence.com, https://securityintelligence.com/posts/covid-19-cybercrime-capitalizing-on-brazils-government-assistance-program/

(31) Jefferson Macedo, Camille Singleton, COVID-19 Cybercrime Capitalizing on Brazil's Government Assistance Program, 7 juillet 2020, Securityintelligence.com, https://securityintelligence.com/posts/covid-19-cybercrime-capitalizing-on-brazils-government-assistance-program/

(32) Nous nous appuyons sur le recensement des dates de confinement proposé par le site https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic_lockdowns

(33) Indice publié sur https://passwordmanagers.co/cybersecurity-exposure-index/#global Plus l'indice est élevé, plus le pays est exposé aux risques cyber

(34) https://fragilestatesindex.org/data/ Plus l'indice est élevé, plus l'État est considéré comme fragile

(35) Source : https://www.worldometers.info/coronavirus/?

(36) Source : https://www.worldometers.info/coronavirus/?

(37) Ici : Mumbai, New Delhi.

Pour le crime conventionnel, la tendance semblerait globalement à la baisse, quelques catégories de crimes enregistrant cependant une croissance (violences domestiques, homicides, crime organisé). Le cybercrime semble seul véritablement progresser.

Des évolutions majeures du crime et cybercrime en période de pandémie ?

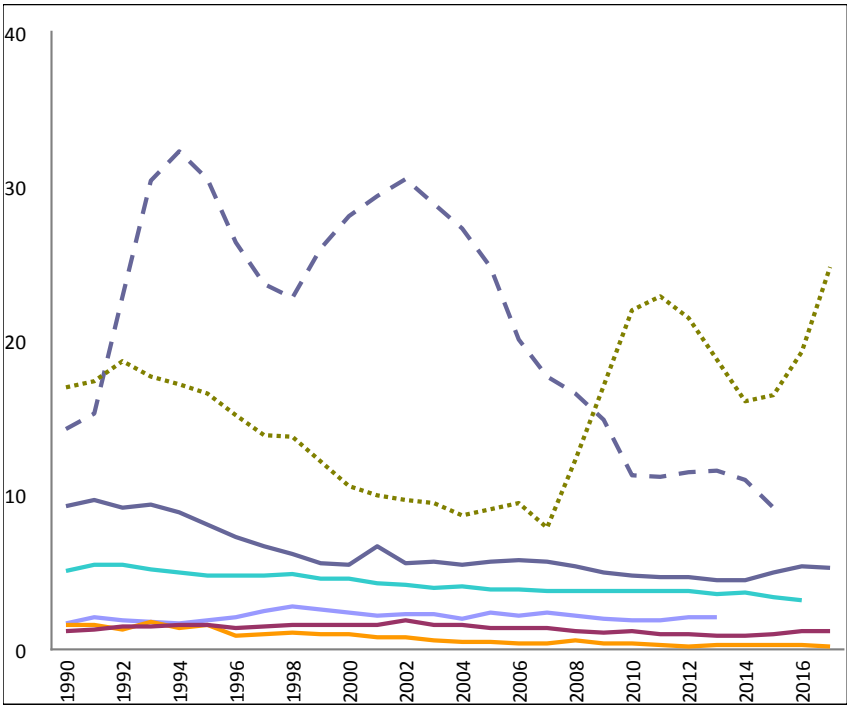
Volume, intensité : pas de renversement des tendances

Depuis 1990, le taux de criminalité ne cesse de diminuer dans un grand nombre de pays (occidentaux ou industrialisés). Pour les pays que nous avons retenus, la baisse est constante. Seule exception : le Mexique, où le crime augmente fortement depuis 2007. Durant la période de confinement, la tendance du crime ne s'est donc globalement pas inversée, poursuivant sa décrue (Courbe 1).

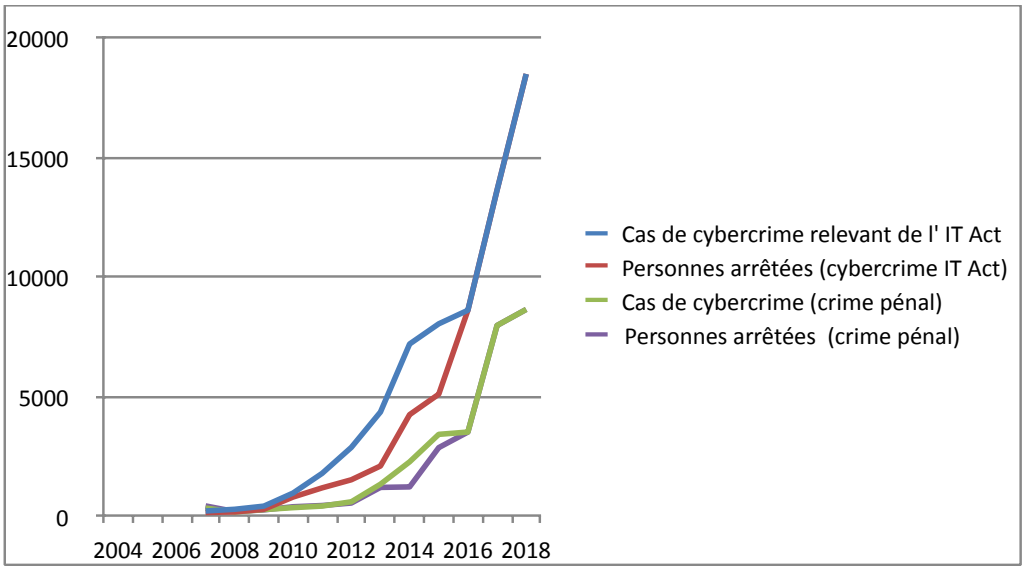
L'évolution du cybercrime s'inscrit quant à elle dans une croissance régulière depuis plusieurs années. Des séries statistiques font défaut entre 1990 et 2000, mais les données produites depuis une quinzaine d'années attestent d'une croissance régulière du phénomène, qui se renouvelle sans cesse au travers de nouvelles modalités, de nouvelles techniques ou technologies et profitant d'un cyberespace en expansion constante. A titre d'exemples, voici quelques statistiques sur le cybercrime en Inde et aux États-Unis (Courbe 2 et 3).

Les deux catégories de crime évoluent ainsi dans de nombreux pays de manière distincte : le crime conventionnel diminue, le cybercrime croît. Les évolutions observées au cours des premiers mois de la crise sanitaire et des prémisses d'une crise économique prolongent ces dynamiques.

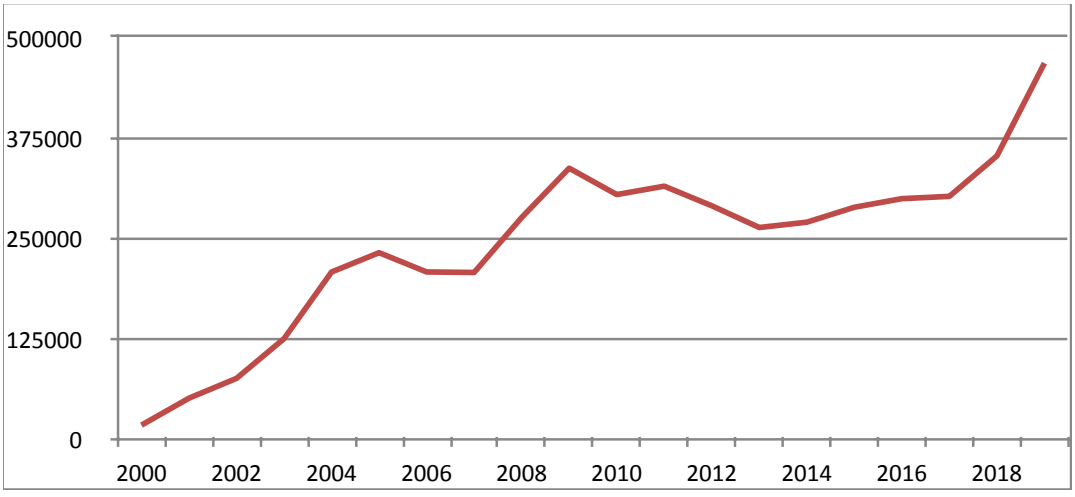
Courbe 1 : évolution des taux de criminalité (pour 100 000 hab.) depuis 1990



Courbe 2 : Inde. Statistiques 2007-2018 sur la cybercriminalité. Nombre de cas relevant de l'IT Act (2000) et de l'IPC (Indian Penal Code)[38].



Courbe 3: nombre de plaintes reçues aux États-Unis par l'IC3 (Internet Crime Complaint Center [39]*) depuis l'année 2000* [40]



(38) Courbes reconstituées en partie à partir de https://factly.in/cyber-crimes-in-india-which-state-tops-the-chart/
(39) https://www.ic3.gov/default.aspx
(40) Courbe reconstituée d'après : https://www.statista.com/statistics/267132/total-damage-caused-by-by-cyber-crime-in-the-us/

Cela veut-il dire que la pandémie, la crise sanitaire et économique n'ont aucun effet sur le crime et le cybercrime ? Sans doute non. Mais il est trop tôt pour formuler des conclusions. La pandémie elle-même est loin de son terme. Plusieurs crises vont probablement se succéder ou se superposer, à des degrés divers selon les États : sanitaire, économique, politique, sociale, sécuritaire. La chronologie de la pandémie et de ses multiples crises associées, à court, moyen et long termes, passera par des phases qu'il conviendra de prendre en considération dans les futures analyses : phase de pré-confinement ; confinement n°1 ; post-confinement ; confinement n°2 ; etc.

En l'état actuel des données dont nous disposons, nous ne saurions dire si les transformations des modes de vie ont eu un impact majeur sur le volume global du crime. En matière de cybercriminalité, les attaques se sont sans doute déplacées, changeant de cibles (de l'entreprise vers les salariés à la maison par exemple), ou s'adaptant au contexte. Mais il nous faudra disposer de mesures consolidées pour évaluer les variations de la masse du cybercrime. Les tendances d'avant la pandémie ne semblent pas à ce jour renversées. Mais nous devrons néanmoins envisager l'hypothèse du déplacement des crimes conventionnels vers le cybercrime afin d'expliquer la croissance de ce dernier.

Types de cybercrimes, modalités : pas de révolution, mais des adaptations

Si les modes opératoires des cyber-délinquants restent ceux qu'ils utilisaient avant la pandémie (malware, ransomware, attaques par déni de service, phishing, intrusions, vols de données, etc.), on a pu observer leur opportunisme, s'adaptant au contexte. Selon l'entreprise Palo Alto Networks, plus de 1700 noms de domaines liés au coronavirus ont été créés quotidiennement (sur la période mars-avril 2020) [41]. 86 607 sites ont été identifiés comme dangereux (malwares, phishing...) sur 1,2 million de noms de domaines [42] recensés liés au coronavirus (avec des mots clefs tels que "coronav", "covid", "ncov", "pandemic", "vaccine"...) [43]. On observe également la vente sur le darknet voire sur des plates-formes de e-commerce grand public de produits de contrefaçon ou volés (médicaments, vaccins, masques, équipements médicaux), de nouvelles stratégies de phishing [44], des créations de fausses cartes de l'épidémie [45], des ransomwares visant salariés en télétravail, entreprises ou hôpitaux, des attaques qui visent spécifiquement des organisations de la santé, hôpitaux, ministères de la santé, ou des cyberattaques (espionnage) pour tenter de dérober les secrets de la recherche médicale sur le vaccin.

Tableau : quelques cyber-incidents survenus depuis le début de l'année 2020

Cible	Date	Type d'incident
Organisation mondiale de la santé	Janvier-avril 2020	Au cours de 4 premiers mois de l'année 2020, le nombre de cyber-incidents visant l'oms aurait été multiplié par 5 [46]
Hôpitaux de Paris	Mars 2020	Attaque ddos, blocage des services emails
Site de la sécurité sociale italienne	Avril 2020	Site de l'agence rendu inaccessible
Centres de recherche médicale travaillant sur le vaccin contre le coronavirus	Premier semestre 2020	Espionnage Plusieurs pays (Chine, Royaume-Uni, États-Unis...) accusent des hackers chinois et russes

(41) Jay Chen, Covid-19: cloud threat landscape, 4 mai 2020, https://unit42.paloaltonetworks.com/covid-19-cloud-threat-landscape/
(42) https://covid-public-domains.s3-us-west-1.amazonaws.com/list.txt
(43) Jay Chen, Covid-19: cloud threat landscape, 4 mai 2020, https://unit42.paloaltonetworks.com/covid-19-cloud-threat-landscape/
(44) Rudra Srinivas, How the COVID-19 Pandemic Reinforced Hackers' Revenue Models, 6 mai 2020, https://cisomag.eccouncil.org/covid-19-pandemic-reinforced-hackers-revenue/
(45) Victor Tangermann, Hackers are using coronavirus maps to spread malware, Site World Economic Forum, 14 mars 2020, https://www.weforum.org/agenda/2020/03/hackers-are-using-coronavirus-maps-to-spread-malware/
(46) World Health Organization, WHO reports fivefold increase in cyber attacks, urges vigilance, 23 avril 2020, https://www.who.int/news-room/detail/23-04-2020-who-reports-fivefold-increase-in-cyber-attacks-urges-vigilance

Le cyberespace est également le lieu d'opérations d'information : désinformation, fausses informations diffusées par des trolls, faux comptes de médias. Un terme anglais désigne le phénomène : l'infodemic. Nombreux sont les États qui pointent du doigt les efforts de manipulation de l'information sur les réseaux sociaux. En Malaisie, les forces de police et la Malaysian Communications and Multimedia Commission (MCMC), qui est le régulateur des contenus dans le pays, auraient ainsi lancé 260 enquêtes pour diffusion d'informations mensongères sur les réseaux, entre janvier et août 2020 [47].

Les mots clefs seraient donc ici davantage adaptation et opportunisme du cybercrime, que renouvellement, apparition de nouveaux acteurs, reconstruction de l'écosystème cybercriminel.

Conclusion

La crise économique résultant de la pandémie inquiète les autorités qui redoutent, avec la disparition de millions d'entreprises dans le monde, l'augmentation du chômage et l'accroissement consécutif de la pauvreté, une déstabilisation profonde et durable des sociétés, des révoltes et une augmentation de la criminalité conventionnelle [48] qui viendraient ainsi mettre un terme à des années de baisse du phénomène. La cybercriminalité devrait quant à elle continuer à s'étendre, car rien ne semble pouvoir l'arrêter. Mais il est bien sûr trop tôt pour formuler des conclusions définitives concernant l'impact (sa nature et son intensité) de la pandémie sur le crime et le cybercrime. Il conviendra de revenir sur ces premiers constats, en s'appuyant sur des données statistiques plus précises et fiables, qui ne seront disponibles que dans les mois à venir, en 2021 ■

(47) Harris Zainul, In Malaysia's Covid "infodemic", crime is all too easy, site lowyinstitute.org, 20 août 2020, https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/danger-good-intentions-during-covid-infodemic-malaysia

(48) Ashley Tang, Covid-19: rise in unemployment will lead to higher crime rates, says Lee Lam Thye, The Star, Malaisie, 13 juin 2020, https://www.thestar.com.my/news/nation/2020/06/13/covid-19-rise-in-unemployment-will-lead-to-higher-crime-rates-says-lee-lam-thye
Pradyumna Uppal, Covid-19 will lead to increased crime rates in India, International Journal of Research, Granthaalayah, Vol.8, n°4, avril 2020, pp.72-78
David Ramirez de Garay, Crimen y postpandemia: como conjurar el desastre, 13 avril 2020, https://www.mexicoevalua.org/crimen-y-postpandemia-como-conjurar-el-desastre/

Covid-19, *social engineering* et cyberattaques

Wilfrid AZAN, Marc GILG

Lors de la pandémie de COVID-19, les cyberattaques dans les pays développés ont explosé (hôpitaux publics, entreprises, administration). De nombreuses entreprises se sont tournées vers le télétravail. Ce changement radical du fonctionnement de l'entreprise s'est souvent fait dans l'urgence pour répondre au confinement décidé par le gouvernement. Il en est résulté un accroissement de l'utilisation du numérique, notamment la dématérialisation des documents et de nouvelles procédures.

Le mouvement ne remonte pas à la pandémie. Internet a permis à des millions de personnes d'accéder à d'innombrables informations depuis 25 ans, son développement a également engendré une nouvelle forme de délinquance : la cybercriminalité, parmi ses modes opératoires : le *social engineering* (SE). Même si l'efficacité des mesures de sécurité visant à protéger les renseignements de nature délicate augmente, les utilisateurs demeurent vulnérables à la manipulation et, par conséquent, l'élément humain demeure un maillon faible de systèmes tendant vers une sécurisation maximale.

Les attaques surviennent au moment où les utilisateurs des systèmes d'information individuels ou collectifs sont dans un état de faiblesse psychologique, de peur, d'angoisse pour des proches et parfois de détresse. Une attaque cible cette faiblesse en utilisant diverses techniques de manipulation pour obtenir des informations sensibles. Le domaine de l'ingénierie sociale en est encore à ses débuts en ce qui concerne les définitions formelles et les modèles d'attaques.

Parallèlement, l'augmentation du télétravail participe du passage à l'économie numérique. Dans un effort pour réduire les charges fixes ou simplement permettre la continuité d'activité, les responsables encouragent souvent les employés à travailler à distance. Cependant, si l'accent est uniquement mis sur la libération d'espace, *own device*, ou sur le confinement, le temps passé sur Internet augmente, les accès distants également. Cette transformation s'est souvent faite sans prise en compte de l'augmentation de la surface d'attaque liée à la

délocalisation des travailleurs, l'utilisation des moyens de télécommunication, le recours aux documents numériques. Dans ce contexte de peur, d'angoisse, d'anxiété, nous pouvons voir une recrudescence des attaques type *social engineering* sur les entreprises concernées et sur les utilisateurs confinés.

Comment la théorie caractérise-t-elle ce comportement économique ? Comment y remédier dans un contexte de télétravail généralisé ?

La visée de cet article est théorique et également prescriptive puisque le contexte fournit la possibilité d'observer des cyber comportements opportunistes et peu soucieux de l'aléa moral. Une théorie s'est particulièrement intéressée aux mécanismes cognitifs présidant à la prise de décision, la *prospect theory* ou théorie de la perspective. Cette dernière s'est penchée sur les vitesses de la pensée exploitées par le *social engineering*. Le premier système de pensée est analytique, plutôt lent, ne permettant pas de traiter l'information de manière synthétique. Il est aussi plus réfléchi, plus contrôlé et plus logique. Le deuxième système est plus rapide, intuitif et émotionnel. Plus utilisé, il est à la source des partis pris, des effets de halo, des biais d'optimismes, des illusions de causalités et autres déformations cognitives dont le travail de Kahneman et Tversky nous signale que nous sommes le jouet.

Nous allons passer en revue quelques mécanismes psychologiques relevés par la théorie et décrire différents types d'attaque par SE possibles notamment en télétravail et les scénarios permettant d'y remédier.

SE, décision et cybercriminalité

Cette partie précise le *social engineering* et l'explication théorique des points faibles exploités lors des cyberattaques.

Définition

Le *Social Engineering* ou l'ingénierie sociale ou encore attaque par ingénierie sociale est une pratique qui vise à obtenir des informations confidentielles par la manipulation à distance de la victime, notamment par téléphone. L'objectif est d'accéder à des données confidentielles, par exemple, en utilisant et en exploitant les failles humaines et psychologiques des victimes. Relevant de la cybercriminalité, le SE est beaucoup moins spectaculaire que les grandes affaires de cyber espionnage relevés dans la presse, car l'élément décisif n'est pas la technologie. Elle est nécessairement combinée au facteur humain, qui est perçu par le criminel comme le point faible du système d'information. La victime est consentante et ne se rend d'ailleurs pas compte sur l'instant qu'elle vient d'être attaquée.

Cadre théorique

Déceler les points faibles humains des systèmes informatiques résulte d'approches souvent psychologiques. Les mécanismes cognitifs sous-jacents dans le *social engineering* sont connus et figurent largement dans les travaux de Tversky et Kahneman [1986], d'une part, des acteurs, les criminels, qui espèrent maximiser leur gain et, d'autre part, des utilisateurs, les victimes, soucieux de limiter leurs risques.

Systèmes de pensée

Kahnman [2011] oriente ses travaux sur la vitesse de la pensée, nous l'avons évoqué dans l'introduction. Nous possédons une pensée mécanique qui nous permet par exemple de traiter rapidement deux cents mels dans notre boîte de messagerie, sans y prêter une attention soutenue. Cette pensée rapide nous rend vulnérables aux attaques, car elle repose sur le vraisemblable et ne prête pas attention aux détails. C'est de l'ignorance d'attaques fondées sur l'approximation, dans un environnement de travail faussement rassurant, que naît le danger pour les utilisateurs et les entreprises.

En application des travaux de Kahneman *et al.* [2011], un utilisateur qui clique sur un message est une décision, qui d'après la théorie dépend d'un choix, d'une règle et d'un cadre. C'est ce dernier, perceptuel, sur lequel agissent les criminels dans le

Wilfrid AZAN

Wilfrid Azan a soutenu sa thèse en sciences de gestion en 2001. Il est professeur des Universités à l'université de Lyon à la faculté d'Economie et de sciences de gestion au sein du laboratoire Coactis et est membre associé du Beta UMR CNRS. Ses travaux portent sur l'utilisation des technologies de l'information. Il est l'auteur de nombreuses contributions dans des revues académiques internationales et de plusieurs ouvrages.

Marc GILG

Marc Gilg a soutenu sa thèse en mathématiques, option algèbre le 19 Mai 2000. De 2001 à 2006, il a été Ingénieur de Recherche en informatique au centre de ressources informatiques de L'université de Haute-Alsace. Depuis 2006, Marc GILG est Maître de Conférence en informatique au laboratoire IRIMAS. Il est aussi Responsable de la Sécurité des Système d'Informations de l'Université de Haute-Alsace. Il a 7 publications dans des journaux internationaux et 14 conférences internationales avec comité de lecture. Il est titulaire de l'Habilitation à diriger les Recherche depuis le 26 Novembre 2018.

social engineering. Lorsque l'utilisateur fixe son attention sur le message, les *stimuli* liés au contexte, coronavirus, pandémie, OMS[1], vont interférer et modifier les mécanismes d'attention. L'information est une source de différence pour l'utilisateur qui peut conditionner sa survie. Pour le criminel, la COVID-19 ouvre la voie à une maximisation des gains. Quelques déterminants décisionnels sont identifiés par les cybercriminels.

Confiance dans la source émettrice de l'information

La volonté de l'utilisateur de cliquer sur un message dépend non seulement du degré d'incertitude, mais aussi de la confiance qu'il attribue à la source. Kahneman *et al* [2011] évoquent Ellsberg [1961] qui a observé que les gens préfèrent miser sur une urne contenant un nombre égal de boules rouges et vertes, plutôt que sur une urne qui contient des boules rouges et vertes dans des proportions inconnues. Des preuves plus récentes indiquent que les gens préfèrent souvent un pari sur un événement dans leur domaine de compétence que parier sur un événement équiprobable, mais ne relevant pas de leur compétence, bien que la première probabilité soit vague et que la seconde soit claire [Heath et Tversky, 1991]. Dans les choix, notre affect l'emporte parfois sur notre raison quand nous nous fions davantage à ce qui nous est familier davantage qu'à un événement dont nous percevons l'exacte distribution des probabilités, mais qui nous est étranger.

Recherche de gain et aversion au risque

Il est possible de considérer que l'utilisateur perçoive le risque. Le clic sur un message va être conditionné par l'aversion au risque, supposé, dans des analyses économiques à réaliser dans une situation d'incertitude. Le risque d'un utilisateur cliquant sur un message afin d'acquérir une information différenciante, dont l'attention est inhibée par le fait qu'il s'est placé en mode de pensée rapide, n'est pas le plus intéressant, c'est une situation qualifiable de négligence mais pas nécessairement de faute [Azan, 2002]. Si on se réfère aux travaux de Kahneman *et al.*, les utilisateurs préfèrent souvent une faible probabilité de gagner un grand prix et non une probabilité importante d'un faible gain. Ici, le risque peut prendre une forme différente. Il s'agit d'avoir accès à une information dans un contexte de COVID-19, peut-être un compte bancaire oublié en Amérique du Sud sur lequel dorment des milliers de dollars pour lequel il convient de livrer son numéro de compte carte bleue et ainsi de se faire vider son compte bancaire. Le gain espéré est important avec une probabilité de réalisation faible, le risque perçu est limité à l'argent disponible sur le compte bancaire.

Du côté du cybercriminel, le choix s'effectue sous contraintes. Pour les cybercriminels, le télétravail et le *own device* sonnent la cloche et marquent que le dîner est servi. Le mécanisme important consiste dans le fait que les pertes sont plus importantes que les gains [Kahneman et Tversky, 1984 ; Tversky et Kahneman, 1991]. L'asymétrie de comportement entre utilisateur et cybercriminel s'explique par des effets de maximisation du revenu ou par une diminution de l'aversion au risque. Pour un cybercriminel ou une organisation criminelle, un hôpital public en période de pandémie est un animal malade qu'il convient d'attaquer en obtenant le maximum de gains. Ce comportement de prédation résulte d'un risque perçu plus faible, car les autorités sont débordées et d'un gain perçu maximal, puisque la valeur de marché résultant du freinage du fonctionnement de l'hôpital, en bloquant l'accès informatique aux radios, aux scanners et aux examens médicaux, a un impact collectif désastreux. La situation de pandémie et de télétravail modifie conjointement les cadres perceptuels en place chez l'utilisateur et le cybercriminel.

Trois phases dans le processus de choix, la règle de choix, le cadrage et l'évaluation émergent. Lors de la phase de cadrage, le décideur construit une représentation contingente des actes, des éventualités et des résultats qui sont pertinents pour la décision. Dans la phase d'évaluation, il se concentre sur la décision. Bien que peu formelle, la théorie du cadrage se concentre sur les règles qui régissent la représentation des actes, des résultats et des contingences [Tversky et Kahneman, 1986].

Limites

La théorie de la perspective s'écarte de l'orthodoxie économique qui suppose la rationalité des acteurs. Elle propose une théorie descriptive et non normative. L'hypothèse idéalisée de rationalité dans la théorie économique est généralement justifiée pour deux raisons : l'affirmation péremptoire que seul un comportement rationnel peut survivre dans un environnement concurrentiel, et la crainte que tout comportement qui abandonne la rationalité sera chaotique et insoluble. Les deux arguments sont discutables. Premièrement, les preuves indiquent que les gens peuvent passer leur vie dans un environnement concurrentiel sans acquérir une capacité générale à éviter les effets de cadrage ou appliquer des fonctions de décision linéaires [Azan *et al.*, 2019]. Deuxièmement, et peut-être plus important encore, les travaux de Kahneman indiquent que les choix humains sont ordonnés, bien que pas toujours

(1) Organisation mondiale de la santé.

LES UTILISATEURS PRÉFÈRENT SOUVENT UNE FAIBLE PROBABILITÉ DE GAGNER UN GRAND PRIX ET NON UNE PROBABILITÉ IMPORTANTE D'UN FAIBLE GAIN. ICI, LE RISQUE PEUT PRENDRE UNE FORME DIFFÉRENTE. IL S'AGIT D'AVOIR ACCÈS À UNE INFORMATION DANS UN CONTEXTE DE COVID-19, PEUT-ÊTRE UN COMPTE BANCAIRE OUBLIÉ EN AMÉRIQUE DU SUD SUR LEQUEL DORMENT DES MILLIERS DE DOLLARS POUR LEQUEL IL CONVIENT DE LIVRER SON NUMÉRO DE COMPTE CARTE BLEUE ET AINSI DE SE FAIRE VIDER SON COMPTE BANCAIRE. LE GAIN ESPÉRÉ EST IMPORTANT AVEC UNE PROBABILITÉ DE RÉALISATION FAIBLE, LE RISQUE PERÇU EST LIMITÉ À L'ARGENT DISPONIBLE SUR LE COMPTE BANCAIRE.

rationnels. La théorie de la perspective s'oppose à la théorie de l'utilité attendue, pour autant cette dernière, où un agent maximisateur exploite les signaux qu'il perçoit indépendamment d'un système de valeur dit « subjectif », semble être ressuscitée par la pandémie. À noter que la neuropsychologie et l'imagerie médicale se concentrent sur certains mécanismes explicités par les travaux de Kahneman dont il est bon de percevoir les limites.

Social engineering et attaques liées au télétravail lors du COVID-19

La théorie a probablement trop vite enterré certaines théories économiques reposant sur la maximisation des gains indépendamment du cadre moral et d'une intersubjectivité.

Attaque par hameçonnage

En télétravail, l'un des moyens les plus utilisés est la messagerie électronique. Ce vecteur d'attaque peut être utilisé par l'envoi d'un courriel, piégé par une url pointant sur un site contrôlé par un attaquant dans le but de récolter des informations, ou bien piégé par un *malware* attaché au message.

La réussite d'une telle attaque réside dans le fait de baisser la vigilance de la victime pour qu'elle clique sur le lien ou qu'elle ouvre le document attaché. Le pirate peut jouer sur plusieurs facteurs : la confiance, la peur, la curiosité, l'envie…

Quand la pensée est sur un mode rapide, comme nous l'avons vu dans les travaux de Kahneman, elle est également sur un mode flou, ne détectera pas un détail sur un logo qui a été imité, ne verra pas une faute d'orthographe qui trahit le criminel. Elle ne sera pas suffisamment en éveil pour éviter le clic qu'il ne fallait pas faire.

Pendant la pandémie COVID-19, ces différents facteurs ont été utilisés. En mars 2020, IBM X-force, un pôle de cybersécurité d'IBM identifie un courriel contenant un *keylogger*. Pour inciter la victime à cliquer sur le document, le courrier semble provenir de l'Organisation mondiale de la santé et propose un document pour faire une commande d'un médicament soignant la COVID-19. Ici sont utilisés la confiance en une organisation bien connue (OMS) et la peur suscitée par le virus et une promesse de traitement médical. Kahneman [2011] évoque combien l'effet de halo joue sur la vitesse de la pensée rapide (qu'il appelle système 1).

Lors de la pandémie, une recrudescence de création de noms de domaines contenant des termes du type coronavirus, covid19, covid, virus, pandemic, vaccine a été recensée. Comme : preventioncoronavirus.shop, www.coronavirus-mapping.ru, www.covid19.btouch.ch… Certains de ces noms correspondent à des sites légitimes, d'autres sont utilisés à des fins d'hameçonnage pour proposer un lien inspirant confiance. Kahneman évoque à propos des illusions perceptuelles, dont ses travaux sont si friands, que l'illusion de la validité, propre à créer de la confiance, est la première dont il fut victime.

Au Japon, une série de courriels a circulé comportant un lien vers un document word censé contenir des instructions pour la prévention du virus COVID-19. Il s'avère que le document word lançait le téléchargement du cheval de Troie bancaire Emotet. L'originalité de l'attaque réside dans le fait que l'émetteur du message est une préfecture japonaise et que plusieurs versions de message ont été envoyées avec plusieurs noms de préfecture (Gifu, Osaka, Tottori), ceci pour augmenter la couverture géographique de l'attaque.

Vulnérabilité de l'environnement de télétravail

Lors de la pandémie COVID-19, le télétravail est devenu une nécessité lors des confinements des populations. Ce

mode de fonctionnement est nouveau pour un grand nombre d'entreprises et a été réalisé dans l'urgence. Pour répondre à la continuité de service, des accès distants ont été donnés, souvent par VPN pour garantir un certain niveau de sécurité. Les données de l'entreprise circulent en dehors de leur intranet protégé par un pare-feu pour se retrouver au domicile des employés. Parfois, sur un poste informatique familial non maîtrisé, sans antivirus, avec un décloisonnement des utilisations personnelles (jeux - traitement photos…) et professionnelles.

La porosité entre l'utilisation personnelle et professionnelle du poste informatique se prête volontiers au vol ou à la perte de données. Les experts en sécurité de MalwareHunterTeam ont identifié un site web qui propose des outils de maintenance pour PC. Les outils proposés sont infectés par un rançongiciel CoronaVirus et le cheval de Troie Kpot. Le rançongiciel chiffre les données du poste et demande une somme d'agent pour déverrouiller ces données. Sur un poste familial, où il n'existe pas de sauvegarde régulière des données, cela peut être dramatique.

Quant au cheval de Troie Kpot, sa spécialité est le vol d'identifiants et de données. Cela peut être spectaculaire, car le vol des identifiants VPN, par exemple, permettra de donner aux pirates l'accès à l'intranet de l'entreprise et ainsi de franchir différentes barrières de sécurité.

Le vecteur d'attaque ici est l'installation d'un logiciel non vérifié téléchargé à partir d'Internet. Cette installation peut être faite par tout administrateur du poste. Ceci inclut l'employé consciencieux, mais aussi potentiellement les autres membres de sa famille, notamment les enfants qui installent des jeux depuis Internet. En cette période de confinement, il y a aussi une explosion de l'utilisation de la visioconférence qui nécessite l'installation de logiciels spécifiques. Dans l'exemple cité ci-dessus, c'était un logiciel de maintenance PC qui a été utilisé. Mais la dissémination aurait sans doute été plus importante si c'était un logiciel de visioconférence qui était porteur du *malware*.

Le télétravail étend l'utilisation du poste de travail à l'ensemble du cercle familial, la pensée floue n'est pas nécessairement en capacité d'évaluer les risques en présence. Cette sous-estimation de certains risques est largement décrite dans les travaux de Kahneman [2011, p. 409] et l'auteur y parle alors de plan « *grand angle* » pour évaluer les problèmes. Kahneman rattache ces évaluations à des biais cognitifs, l'optimisme exagéré induit par l'erreur de prévision et la prudence exagérée induite par l'aversion aux pertes. La solution pour Kahneman est dans l'élaboration de procédures indépendantes de l'évaluation.

Escroqueries

Lors du télétravail, il n'y a plus de contact physique avec les personnes. Dès lors, se pose une nouvelle problématique : l'authentification de son interlocuteur. Les escrocs mettent à leur profit cette situation pour générer de faux ordres de virement (FOVI). L'un des scénarios les plus connus est la fraude au président.

Un opérateur reçoit un appel, un SMS ou un courriel, de sa supérieure, lui demandant d'effectuer un virement dans l'urgence, sous peine de licenciement. Un gros contrat est en cours et il ne faut pas rater l'opportunité. La technique consiste ici à utiliser des menaces pour stresser la personne et lui faire faire une action non réfléchie.

Un autre scénario possible s'effectue par rapport à un compte de messagerie corrompu. L'escroc, ayant obtenu les identifiants par une opération d'hameçonnage, a accès à la messagerie d'une personne du service achat de l'entreprise. Le pirate envoie un courriel au service comptable pour faire changer les coordonnées bancaires d'un fournisseur avec lequel une grosse commande est en cours, information qu'il a reçue par le même compte de messagerie corrompu. Lors du paiement de la commande, l'argent arrive sur le compte du pirate.

Solutions

Une des solutions possibles qui émergent face à ses attaques provient des travaux de Kahneman et est largement appliquée dans certaines entreprises exposées au *social engineering*. L'habitude, le mode pilotage automatique, la vitesse rapide de la pensée peuvent être inversés en passant à une pensée plus lente grâce à des programmes de sensibilisation de type « cyberrisk awareness » et reposant sur la mobilisation collective de l'attention des salariés. Schneider *et al.* [2020] l'expliquent en se fondant sur un programme lié à la formation de *seniors* dans le domaine de la cybersécurité. La littérature ne fournit aucune directive opérationnelle pour empêcher l'entreprise d'être victime d'une cyberattaque imminente. Si les facteurs de risques sont exhaustifs dans la littérature, ils ne proposent aucun modèle de synthèse destiné aux employés de l'entreprise pour accroître la sensibilisation à la sécurité. Il faut au contraire une approche analytique du risque fondée sur la sensibilisation et le détail, le recours à la pensée lente. Les résultats obtenus sont très substantiels, la formation aux risques du *social engineering*, parfois effectuée par d'authentiques *hackers*, diminue le risque des cyberattaques.

Conclusion

La pandémie a permis d'observer des comportements de solidarité tout à fait inhabituels et rassurants. Elle révèle ainsi une bonté enfouie, non liée au niveau d'étude et de connaissances inscrite dans la hiérarchie sociale, indépendante des souffrances endurées, des privations et dont le personnel soignant est un des porte-drapeaux.

Mais, elle exacerbe aussi le mal, particulièrement intéressant à observer. Ce dernier ressuscite des théories économiques oubliées, le darwinisme social, à l'œuvre dans le choix des malades devant vivre ou encore des comportements de prédation maximisant l'utilité perçue.

Conformément à cette dernière, l'ingéniosité à l'œuvre dans le *social engineering* s'appuie sur la capacité à repérer et interpréter les signes de faiblesse. L'agent « optimisateur » apparaît comme débarrassé des inhibitions morales, des arbitrages liés à des systèmes de valeur présumés inopérants. Il s'attaque à tout ce qui présente une opportunité née d'un système qui semble émettre le signal à tort ou à raison qu'il a baissé la garde ■

Bibliographie

AZAN (W.), IVANAJ (S.), ROLLAND (O.), 2019, « Modular path customization and knowledge transfer : Causal model learnings », Technological Forecasting and Social Change, mars, vol. 140, n° C, p. 182-193.

AZAN (W.), ROLLAND (O.), BOOTZ (J.P.), 217, « Community of Practices, knowledge transfer and ERP project (ERPP) », Knowledge Management Research & Practice, Vol. 15.2017, 2, p. 238-256.

AZAN (W.), 2002, « Évolution des systèmes comptables et réseaux culturels : NRE et KonTraG », Comptabilité Contrôle Audit, novembre, p. 30-50.

CAMERER (C.E.), 1992, « Recent Tests of Generalizations of Expected Utility Theory, In W. Edwards (ed.), *Utility », Theories, Measurement and Applications,* Boston, MA : Kluwer Academic Publishers.

ELLSBERG (D.), 1961, « Risk, Ambiguity, and the Savage Axioms », *Quarterly Journal of Economics,* 75, 643-669.

HEATH (C.), TVERSKY (A.), 1991, « Preference and Belief. Ambiguity and Competence in Choice Under Uncertainty », *Journal of Risk and Uncertainty,* 4, 5-28.

KAHNEMAN (D.), 2011, Système 1, système 2, les deux vitesses de la pensée, Paris, Flamarion.

KAHNEMAN (D.), PAUL (S.), TVERSKY (A.) (eds.), 1982, *Judgment Under Uncertainty : Heuristics and Biases,* New York, Cambridge University Press.

KAHNEMAN (D.), TVERSKY (A.), 1979, « Prospect Theory : An Analysis of Decision Under Risk », *Econometrica,* 47, 263-291.

KAHNEMAN (D.), TVERSKY (A.), 1984, « Choices, Values and Frames », *American Psychologist,* 39, 341-350.

SCHNEIDER (B.), ASPRION (P.-M.), AZAN (W.), 2020, « A practical guideline for developing a security awareness program targeted towards senior managers », Research paper.

TVERSKY (A.), KAHNEMAN (D.), 1986, « Rational Choice and the Framing of Decisions », *The Journal of Business,* 59 (4), part 2, 251-278.

TVERSKY (A.), KAHNEMAN (D.), 1991, « Loss Aversion in Riskless Choice : A Reference Dependent Model », *Quarterly Journal of Economics,* 107 (4), 1039-1061.

TVERSKY (A.), SHMUEL (S.), PAUL (S.), 1988, « Contingent Weighting in Judgment and Choice », *Psychological Review,* 95 (3), 371-384.

TVERSKY (A.), PAUL (S.), KAHNEMAN (D.), 1990, « The Causes of Preference Reversal », *The American Economic Review,* 80 (1), 204-217.

https://exchange.xforce.ibmcloud.com/collection/18f373debc38779065a26f1958dc260b

https://exchange.xforce.ibmcloud.com/collection/Covid-19-Drug-Advice-From-The-WHO-Disguised-As-HawkEye-Info-Stealer-2f9a23ad901ad94a8668731932ab5826

https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Actualites/Dossiers/Cybercrime/L-arnaque-au-president-ou-escroquerie-aux-faux-ordres-de-virement-FOVI

https://securityaffairs.co/wordpress/99935/hacking/coronavirus-malicious-domains.html

https://securityaffairs.co/wordpress/99790/malware/coronavirus-ransomware.html

De la politique publique d'intelligence économique à la politique publique de sécurité économique : analyse contextuelle du rôle de l'influence

© Orkidia - stock.adobe.com

Catherine DE LA ROBERTIE, Norbert LEBRUMENT, Stéphane MORTIER

La tendance à un développement accru de l'influence dans la politique publique d'intelligence économique française peut à juste titre être considérée comme une conséquence logique en ce sens que, les deux autres piliers de l'intelligence économique – veille et sécurité économique – ayant atteint un niveau suffisant ou acceptable, n'en demeurent pas moins insuffisant à asseoir la compétitivité des entreprises dans le cadre d'une économie mondialisée. Il ne s'agit pas d'une mutation clairement définie de la politique publique d'intelligence économique vers l'influence, mais plutôt d'un glissement qui amène ce troisième volet de l'intelligence économique au même niveau que les deux autres, ce qui n'avait pas été le cas avant le décret d'août 2013 réactualisant les missions du délégué interministériel à l'intelligence économique (D2IE).

Mots clefs : intelligence économique ; politique publique d'intelligence économique (PPIE) ; intelligence économique territoriale ; influence ; lobbying.

The trend toward increased development of influence within the french public policy of competitive intelligence can rightly be regarded as a logical consequence. The other two pillars of french competitive intelligence - watch and economic security - have reached a sufficient or acceptable level but insufficient to establish the competitiveness of companies in the context of a globalized economy. However, there is not a clearly defined transformation of public competitive intelligence policy to influence, but rather a shift that brings this third component of competitive intelligence at the same level as the others. It was not the case before the decree from August 2013, updating the missions of the competitive intelligence interministerial committee (D2IE) .

Key words: competitive intelligence; public policy; territorial competitive intelligence; influence; lobbying.

Catherine de LA ROBERTIE

Catherine de La Robertie est Préfète de l'Ain. Professeure des Universités (classe exc.) es sciences de gestion à l'Ecole de Management de la Sorbonne (EMS), université Paris 1 – Panthéon Sorbonne jusqu'en décembre 2017, elle a dirigé le pôle de recherche Stratégie et Economie d'Entreprise (S2E – PRISM – Sorbonne) et le Master 2 professionnel et recherche Stratégie Internationale & Intelligence Economique (S2IE). Elle a été présidente du réseau CIDEGEF (Conférence Internationale des Dirigeants des institutions d'Enseignement et de recherche de Gestion d'Expression Française) de l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF) et rectrice et chancelière des universités de l'académie de Normandie. Ses recherches portent essentiellement sur le management stratégique, les organisations et pratiques d'intelligence économique, ainsi que sur le management interculturel, le comportement du consommateur et les valeurs en Asie Orientale, étant également docteur des Langues O' (INALCO-Paris).

Norbert LEBRUMENT

Norbert Lebrument est Maître de Conférences en Stratégie et Théorie des Organisations à l'IAE Clermont Auvergne School of Management (Université de Clermont Auvergne). Il est également membre permanent du CleRMa (EA 3849). Ses principaux domaines de recherche portent sur l'intelligence économique, la ville intelligente et les implications philosophiques inhérentes aux recherches en management.

Stéphane MORTIER

Stéphane Mortier est Docteur en sciences de gestion (Paris 1 Panthéon-Sorbonne), Adjoint au Centre de sécurité économique et de protection des entreprises de la Direction générale de la gendarmerie nationale.

Depuis plusieurs décennies déjà, certains États et nombre d'entreprises, plus spécifiquement de grandes entreprises, ont mis en place des dispositifs d'intelligence économique. Il existait donc des préalables à la politique publique d'intelligence économique française.

En France, la prise de conscience par les pouvoirs publics du rôle stratégique de l'information émerge à partir du rapport « Intelligence économique et stratégie des entreprises du Commissariat général au Plan (De la Robertie, Lebrument 2008), plus connu sous le nom de « Rapport Martre », publié en février 1994 :

« *L'intelligence économique peut être définie comme l'ensemble des actions coordonnées de recherche, de traitement et de distribution, en vue de son exploitation, de l'information utile aux acteurs économiques. Ces diverses actions sont menées légalement avec toutes les garanties de protection nécessaires à la préservation du patrimoine de l'entreprise, dans les meilleures conditions de qualité, de délais et de coûts. L'information utile est celle dont ont besoin les différents niveaux de décision de l'entreprise ou de la collectivité, pour élaborer et mettre en œuvre de façon cohérente la stratégie et les tactiques nécessaires à l'atteinte des objectifs définis par l'entreprise dans le but d'améliorer sa position dans son environnement concurrentiel. Ces actions, au sein de l'entreprise, s'ordonnent autour d'un cycle ininterrompu, générateur d'une vision partagée des objectifs de l'entreprise.*»

En vingt-cinq ans, l'intelligence économique, en tant que politique publique nationale au service de la compétitivité de l'économie française, va connaître trois grandes phases : une première phase allant de son émergence en 1994 à 2003 durant laquelle l'État va essentiellement promouvoir la démarche sur l'ensemble du territoire auprès des acteurs économiques : les fonctions de renseignement et de protection au sein d'un dispositif d'intelligence économique seront mises en avant au détriment de la fonction d'influence ; une seconde phase allant de 2003 à 2013 où une consolidation des actions mises en œuvre dans la période précédente est effectuée en s'appuyant sur le développement d'un réseau territorial au service de la démarche ; une troisième période s'est ouverte en 2013 où la politique publique d'intelligence économique vise à remédier à la faiblesse des entreprises françaises en matière de normalisation. La période qui s'est ouverte alors pouvait être comprise comme celle d'une politique étatique volontariste en matière de développement de l'influence, précisément en matière d'influence normative, composante essentielle de la compétitivité des entreprises et des États (Bournois et Chanut, 2014). En 2016 s'ouvre une quatrième période caractérisée par une inflexion particulièrement importante vers le renseignement d'intérêt économique. Ces deux dernières périodes retiendront ici notre attention : l'inflexion vers l'influence a-t-elle conduit au renforcement des capacités en matière de renseignement d'intérêt économique ?

Dans un premier temps, le décret n° 2013-759 du 22 août 2013 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique fixe les grandes lignes d'un nouveau dispositif s'ordonnant sur des axes stratégiques définis dorénavant par le Premier ministre. Ce changement de portage signale et illustre l'émergence d'une évolution voulue de la politique publique de l'intelligence économique (PPIE), où, sans remettre en cause l'importance des pratiques de renseignement et de protection, les pratiques d'influence sont et vont être amenées à prendre une place plus importante au sein de la démarche de politique publique d'intelligence économique, essentiellement au travers de sa dimension d'influence normative stratégique au niveau international. Cette inflexion visait à accroître la part des pratiques d'influence et pouvait être comprise comme une suite logique du développement de l'intelligence

économique où jusqu'alors les pratiques d'influence constituaient l'un des trois piliers - avec le renseignement et la protection – mais encore insuffisamment développé (De la Robertie, Lebrument 2008). Néanmoins, si par une lecture rétrospective et à rebours, l'évolution de l'intelligence économique semble conduire nécessairement à une focalisation accrue sur le développement des pratiques d'influence, il n'en demeure pas moins que, pour comprendre cette évolution nécessaire, il convient d'en rendre raison, c'est-à-dire d'en expliciter les conditions d'émergence.

Il apparaît que depuis la mise en œuvre du décret d'août 2013 sus-cité, et ce jusqu'en janvier 2016, ce volet influence ou soutien à la compétitivité, a semblé prendre plus d'ampleur, être plus présent dans les communications de la délégation interministérielle à l'intelligence économique (D2IE). Cela constitue-t-il une réelle inflexion de la politique publique d'intelligence économique vers un rôle accru de l'influence ? Serait-ce une évolution consécutive et « naturelle » à une maturité des deux premiers volets de l'intelligence économique (veille et sécurité économique) ? A une prise de conscience de l'importance de l'influence dans une telle politique publique ? Après un bref exposé de l'avènement et des évolutions de la politique française en matière d'intelligence économique, les questions de la normalisation et de l'état de la politique publique d'intelligence économique entre 2013 et 2016, apporteront des éléments de réponses quant à un éventuel rôle accru de l'influence. Au travers d'éléments discursifs, de sources primaires et secondaires, nous dresserons un état des lieux sur la question afin d'affirmer ou d'infirmer l'inflexion de la politique publique d'intelligence économique vers un rôle accru de l'influence.

Ensuite et de façon plus succincte, il s'agira de montrer en quoi cette inflexion vers l'influence a conduit à la prééminence du renseignement d'intérêt économique à partir de 2016.

La politique publique française d'intelligence économique

Depuis le milieu des années 1980, le développement de politiques publiques créatrices d'externalités positives comme l'élaboration et le contrôle des règles du jeu pour l'activité économique constituent les axes majeurs du nouveau rôle donné à l'État (MASSON 2012). Une dizaine d'années ont cependant été nécessaires pour que les attendus du rapport Martre (sus-cité) fassent l'objet d'une politique publique dédiée.

C'est véritablement à partir de 2003 et plus particulièrement suite au premier rapport Carayon, alors député du Tarn, qu'une réelle inflexion en matière d'intelligence économique va voir le jour en France. Le rapport Carayon consacre le rôle et la place du renseignement dans l'intelligence économique mais surtout va exercer une double influence. Indéniablement ce rapport va renforcer la prise en compte de l'intelligence économique par les pouvoirs publics et est à l'origine de la politique publique dédiée. Concomitamment, ce rapport va faire émerger la notion de « patriotisme économique », notion qui vient accentuer la prise de conscience de l'importance de l'intelligence économique pour l'État.

En effet, l'État français va mettre en place, en décembre 2003, une véritable politique publique d'intelligence économique, avec la nomination d'un Haut Responsable à l'Intelligence Économique (HRIE), placé auprès du premier ministre (plus particulièrement au sein du Secrétariat général de la défense nationale – SGDN). Daniel Canepa, alors secrétaire général du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire soulignait l'importance d'une telle politique : *Économie fortement concurrentielle, stratégie d'influence, maîtrise de l'information, c'est assez logiquement que la conduite d'une ambitieuse politique publique d'intelligence économique constitue désormais un objectif majeur de l'État, tant dans ses missions régaliennes que dans son rôle de régulateur économique et social* (Canepa, 2006). En 2006, Alain Juillet, le HRIE, dressait un premier bilan de son action lors d'une audition au Sénat : « *[…] nous pouvons affirmer qu'un travail important a été mené pour accomplir le second objectif [1] relatif à la sensibilisation du public. Ainsi, les français d'une manière générale et les journalistes en particulier commencent à savoir ce qu'est l'intelligence économique, notamment grâce à des programmes de formation [...]*[2] »

Cette politique s'est ensuite ré-articulée autour d'un délégué interministériel à l'intelligence économique en 2009, et s'est alors déclinée, au niveau central, comme suit : une délégation interministérielle à l'intelligence économique (D2IE) instituée par le décret le 17 septembre 2009, remplacé et complété par celui du 22 août 2013.

(1) Le premier étant la coordination interministérielle.

(2) Sénat, *Rapport d'information n°347 relatif* à la « *Mission commune d'information sur la notion de centre de décision économique et les conséquences qui s'attachent, en ce domaine, à l'attractivité du territoire national* », enregistré à la présidence du Sénat le 22 juin 2007, Tome II, Annexes « Auditions et études », audition d'Alain Juillet le 21 septembre 2006.

Celle-ci exerce une mission générale d'animation et de coordination de l'action de l'État en matière d'intelligence économique. La D2IE pilote également des projets de fond et propose des mesures et des orientations. Elle initie et impulse la politique publique d'intelligence économique. Cela fonctionnera jusqu'en janvier 2016 lorsque le décret 2016-66[3] transformera la D2IE en Service de l'information stratégique et de la sécurité économique (SISSE).

L'année 2015 constitue un nouveau tournant dans cette politique publique. En effet, par décret du 1er juillet 2015, un nouveau délégué interministériel est nommé à compter du 3 août de la même année. Un nouveau décret, initialement prévu pour la fin de l'année 2015 devait enterrer la D2IE et instituer un « commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques » et porter sur la création du service à compétence nationale dénommé « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques ». Ce décret verra finalement le jour le 29 janvier 2016[4]. Ce commissaire élabore et propose, en lien avec le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et les autres ministères concernés, la politique publique en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation. Il est placé auprès du ministre chargé de l'économie. Quant au « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques », il est rattaché au directeur général des entreprises du Ministère de l'économie[5], dirigé par le commissaire susmentionné et est à compétence nationale. Il faut noter l'abandon du vocable « intelligence économique » et mettre en parallèle ce nouveau service avec le rôle qu'occupait jusqu'alors le coordonnateur ministériel à l'intelligence économique et le service de coordination à l'intelligence économique mis en place en mars 2007 au sein de ce ministère[6]. Le coordonnateur ministériel à l'intelligence économique, placé auprès du secrétaire général du ministère disparaît[7] et bien qu'il n'en soit pas fait explicitement mention, le service de coordination à l'intelligence économique se voit *de facto* remplacé par service de l'information stratégique et de la sécurité économiques.

Une déclinaison à l'échelon territorial a été opérée en 2005 au travers d'une circulaire destinée aux préfets de région. L'État a ainsi défini une politique d'intelligence territoriale consistant progressivement à établir dans chaque région des schémas régionaux d'intelligence économique. Un correspondant « intelligence économique » est directement placé auprès du préfet de région. Ce dernier met en place un comité de pilotage qu'il anime et qui est composé entre autres des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des chambres consulaires régionales, de chefs d'entreprise, d'universitaires et de responsables de laboratoires et des services de l'État en charge de la sécurité économique. Ce comité régional d'intelligence économique territorial (CRIET) a pour mission de concevoir le schéma régional d'intelligence économique à mettre en place et comprenant trois volets : la définition d'un plan de sécurité économique visant à identifier et accompagner les entreprises sensibles, la création de portails d'intelligence économique et les actions de formation à destination des responsables de PME-PMI. L'intelligence économique prend alors toute sa place au cœur des actions régionales de développement. Elle a pour ambition de susciter des dynamiques locales favorisant la création d'activités et d'emplois, de gérer stratégiquement la diversité – et donc la richesse – des différentes identités régionales, par la création de réseaux (Delbecque 2006). La finalité des CRIET est par conséquent la mise en relation, en réseau, des différents acteurs privés comme publics participant à la mise en œuvre de cette politique publique.

Depuis la circulaire du ministère de l'intérieur du 24 avril 2012, l'échelon départemental est lui aussi impliqué dans la mise en œuvre de cette politique. Le vocable « intelligence territoriale » n'est, en réalité, que l'application au territoire défini comme espace à trois dimensions – territoire, population et tissu économique – de l'intelligence économique (Gilles, 2006), et tend à devenir le concept de référence de la politique publique d'intelligence économique, le rôle des collectivités locales dans le processus étant primordial (Février et Raymond, 2010). Le politique constitue en effet le centre de gravité d'un dispositif d'intelligence territoriale, essentiellement parce qu'il est le seul légitime pour organiser l'espace. Élu, il dispose du pouvoir que confie le peuple à ses représentants pour opérer la synergie des énergies territoriales et se rapprocher le plus possible d'un intérêt

(3) Décret n° 2016-66 du 29 janvier 2016 instituant un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques et portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques ».
(4) *Ibid.*
(5) Arrêté du 29 janvier 2016 relatif aux conséquences de la création du service à compétence nationale dénommé « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques ».
(6) Circulaire ECO P 0700249 C du 21 mars 2007 relative au dispositif d'intelligence économique mis en œuvre au sein des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
(7) Article 1er de l'Arrêté du 29 janvier 2016 relatif aux conséquences de la création du service à compétence nationale dénommé « service de (7) l'information stratégique et de la sécurité économiques ».

général (Delbecque, 2006). Il s'agit non seulement d'une quête de légitimité mais également d'une prise de conscience forte de la nécessité d'une valorisation des territoires. On peut dès lors considérer l'intelligence territoriale comme une démarche pragmatique aboutissant à la mise en œuvre d'outils d'information (recueil, traitement et diffusion) dans un but d'aide à la décision des acteurs territoriaux. C'est aussi une démarche d'accompagnement et d'évaluation des politiques mises en œuvre par les territoires (Faugouin, 2008).

Cette organisation territoriale de la politique publique d'intelligence économique a fait en juillet 2019, l'objet d'une vaste restructuration.

La place de l'influence dans la politique publique d'intelligence économique

La complexité de la globalisation associée à la nécessité de l'expliquer a donné naissance à l'intelligence économique, une approche pluridisciplinaire combinant économie, économie politique, géoéconomie, sociologie, psychologie, histoire, et utilisant les nouveaux outils de l'information.

En 2011, le ministère français ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi va finalement retenir la définition suivante, renforcée par la circulaire du Premier ministre du 15 septembre de cette même année :

« L'intelligence économique (IE) est une ingénierie de la collecte, de l'analyse stratégique et de la valorisation de l'information utile pour un éclairage et une aide à la décision. Elle utilise toutes les ressources des technologies de l'information et de la communication, des réseaux humains et de leur capacité d'influence pour donner aux entreprises, ou à un État, les moyens d'être plus compétitif et plus efficace face à la concurrence. Pratiquée par tous les grands pays industrialisés et émergents, elle permet d'assurer aux entreprises un avantage concurrentiel, et à l'État de pouvoir anticiper les événements et d'accompagner les mutations économiques. »

On considère généralement, et dans la droite ligne de la définition *supra*, trois temps dans le cycle de l'intelligence économique. Avant tout, comme préalable, il s'agit d'identifier et de déterminer ses propres besoins en information et avec quels objectifs. Ensuite, et c'est le premier temps du cycle, il faut acquérir l'information et la traiter, en d'autres termes prendre connaissance et s'approprier tout ce qui peut revêtir un caractère stratégique. Le deuxième temps consiste en la sécurisation, c'est-à-dire la protection des savoirs, des savoir-faire, des installations, de l'information. Finalement, étant protégé et ayant connaissance et conscience de l'information considérée comme stratégique pour une structure donnée, il s'agit d'utiliser ces acquis à des fins d'influence. C'est le troisième temps du cycle de l'intelligence économique : savoir influencer et argumenter, convaincre, négocier, faire du lobbying, agir sur son environnement. La démarche d'intelligence économique permet alors, par la maîtrise de l'information, de détecter à l'avance les bouleversements, de mieux comprendre les situations complexes et d'engager les stratégies les plus adaptées.

L'influence est alors indissociable et intimement imbriquée au processus global de l'intelligence économique. Il n'y a donc pas d'intelligence économique sans influence. Cette vision, purement française de la discipline, se distingue de ce fait des pratiques communément admises dans le monde anglo-saxon : *business intelligence, competitive intelligence, …* qui ne contiennent pas d'influence. Celle-ci est reprise et étudiée en tant que telle sous les vocables *lobbying, advocacy, soft power, busines diplomacy, public diplomacy, public affairs,...* En France il a pourtant fallu attendre le premier rapport Carayon en 2003 et la nomination du Haut responsable à l'intelligence économique, en la personne d'Alain Juillet, pour que l'influence prenne réellement sa place dans la démarche d'intelligence économique. En octobre 2006, Alain Juillet écrivait sur le site du HRIE que l'adoption d'une gestion stratégique de l'information est une condition *sine qua non* pour mettre en place une politique d'influence d'envergure soucieuse de soutenir la puissance d'un État ou d'une entreprise. Le lien entre l'influence et l'intelligence économique s'installe alors officiellement et revêt un double caractère. D'une part, en termes de méthode, une action d'influence digne de ce nom ne peut se concevoir sans veille ni anticipation préalable et d'autre part, quand on a une bonne connaissance et une bonne anticipation de son environnement, qu'on sait prévenir les risques, quoi de plus naturel que de chercher à agir dessus, à le formater, plutôt que de le subir. Il s'agit donc bien d'un processus global, contrairement aux briques complémentaires de la vision anglo-saxonne.

Dans un contexte de développement d'organisations supranationales, essentiellement d'ordre économique, Joseph S. Nye reconsidère dans son ouvrage « Bound to Lead: the Changing Nature of American Power », la notion de puissance et y développe en 1990 le concept de « soft power », ou puissance de persuasion, venant compléter le « hard power » ou puissance coercitive, afin de montrer la réalité et l'indubitabilité de l'hégémonie américaine, basée sur la valorisation de nouvelles ressources et de nouveaux atouts, comme la culture, la langue, les media, l'industrie du divertissement, les technologies, ou les modes de consommation ... (De la Robertie, 2014)

En 2004 Suzanne Nossel, va développer le concept de *smart power* dans *Foreign Affairs,* concept qui sera repris par Joseph Nye avant qu'il ne propose en 2008 la notion de contextual intelligence, beaucoup plus proche de la conception française. Le *smart power* vise la combinaison harmonieuse et subtile des *soft* et *hard powers* et englobe par conséquent les stratégies d'influence, socle du *soft power*. Antérieurement, Joseph Nye, distinguait pourtant entre *hard* et *soft power*. En effet, il défendait l'idée que l'importance du *hard power, dépendant des ressources matérielles et militaires, des risques économiques, déclinait, alors que le soft power* gagnait en importance.

Il ne peut donc y avoir de *smart power* – et *a fortiori* d'influence – que s'il existe au préalable une réflexion stratégique et une volonté politique. Ce concept constitue en quelque sorte un point de départ que l'on retrouvera, sous d'autres dénominations, dans la politique publique d'intelligence économique à partir de 2013.

Quant à l'influence elle-même, elle peut s'exercer sur plusieurs paramètres de l'environnement : les règles et les normes, sa propre image et la perception qu'en ont les autres acteurs, les opinions des décideurs, les opinions publiques. Dans la sphère de l'intelligence économique, la dimension influence est sans doute la plus méconnue mais aussi la plus puissante. Anticiper un environnement et le formater subtilement sont deux clés pour bien appréhender les défis d'aujourd'hui. L'influence, c'est contribuer à formater cet environnement, par les règles, les normes, les discours, l'image... C'est une stratégie indirecte (Huyghe, 2008) et positive (Racouchot, 2014). L'influence telle qu'elle est décrite par la littérature sur l'intelligence économique, est caractérisée par sa dimension indirecte, c'est-à-dire par l'utilisation exclusive de l'information comme moyen de pousser un acteur à agir, que cet auteur soit conscient ou non d'un processus (Larivet, 2009). Ainsi les stratégies d'influence consistent à mettre en œuvre une série de pressions indirectes sur les acteurs influents du marché afin de forcer le maintien ou la prise d'une position concurrentielle. La capacité d'influence d'un acteur est certes fonction d'abord de la pertinence de sa méthode et des contenus qu'il présente, mais elle peut être renforcée ou affaiblie par une image ou une réputation médiocres, qu'il s'agisse d'un État ou d'une entreprise. L'influence s'exerce volontiers par l'apport de concepts, techniques et moraux souvent liés, servis par une utilisation professionnelle des réseaux, réels et virtuels et par l'image (Revel, 2010-2011).L'influence est alors le stade le plus abouti de l'intelligence économique : ne pas toujours réagir et se défendre, mais aussi prendre l'initiative. La notion d'intelligence économique à la française est extrêmement riche conceptuellement et s'adapte bien à notre époque ou aucune théorie et aucun outil ne peuvent seuls expliquer la complexité.

Il est évident qu'une PME ne peut, à elle seule, mettre en place un stratégie d'influence en Chine ou ailleurs, c'est pourquoi l'initiative première doit venir de l'État : il s'agit pas pour lui de phagocyter ou d'étouffer ses partenaires, mais d'insuffler une volonté, de favoriser un élan, tout en restant à sa place.

Pour bien comprendre les éventuelles inflexions dans la politique publique d'intelligence économique, il faut revenir sur les notions anglo-saxonnes décrites *supra*. Qu'on l'appelle influence, *advocacy* ou pour les entreprises *business diplomacy*, le but de la méthode de tous ces acteurs, publics et privés, sont les mêmes : impacter la prise de décision multilatérale par la proposition et la conviction. Le modèle de l'*Advocacy Center* américain, conçu comme un centre nerveux interministériel associant les principaux acteurs privés concernés par les enjeux économiques internationaux et dont l'objectif essentiel est d'organiser le recueil d'informations à l'extérieur du pays pour les diffuser ensuite utilement à l'intérieur. A partir de là, l'Advocacy Center impulser et suivre des actions d'influence *ad hoc* sur la base des priorités politiques et économiques d'intérêt commun. Le modèle américain, et développement du concept de *contextual intelligence*, poussent à adapter la politique publique d'intelligence économique française à ce type de pratique. Il en va de même avec la montée en puissance des *lobbies* privés qui a permis de multiplier les sources d'information et de proposition mais a aussi relativisé le rôle des États membres qui se maintiendraient hors de ces pratiques d'influences. C'est ainsi que dans leurs activités de diplomatie économique, les États modernes les ont intégrées, à côté de modes plus régaliens. Cependant, l'influence va plus loin que le lobbying : elle repose sur des stratégies de relations et de conviction de long terme, de lancement d'idées, en amont de l'ouverture de discussions officielles parce que celles-ci ont été anticipées (ou délibérément voulues), reposant sur des alliances entre acteurs clés, de préférence de natures diverses. Il s'agit d'une connaissance globale de l'environnement et de la capacité d'action sur celui-ci, en d'autres termes, s'appuyant sur une connaissance aussi parfaite que possible du « terrain de jeu », de ses risques, de ses menaces et de ses opportunités, l'influence est le stade le plus abouti de l'intelligence économique (Revel, 2010-2011).

S'il est indéniable que les pouvoirs publics ont été eux-mêmes influencés par les pratiques anglo-saxonnes, il ne faut pas négliger l'influence du monde de l'entreprise, des entreprises françaises, en matière d'intelligence économique et d'influence. Des pratiques d'intelligence économique sont mises en œuvre dans les entreprises depuis de nombreuses années, essentiellement dans les grandes entreprises, mais pas uniquement. Des services de

veilles, des bureaux dédiés à la protection du patrimoine immatériel, des opérations d'influences sont communs dans certaines entreprises et ce bien antérieurement à la mise en place d'une politique publique d'intelligence économique. Ces pratiques ne sont pas uniquement l'apanage des grandes entreprises. A ce titre il est intéressant de rappeler et de revenir quelque peu sur le « cas MERKAL » (Dussuc et Paturel, 1999). PMI du secteur agroalimentaire installée dans la Drôme, spécialisée dans la transformation des céréales biologiques, MERKAL fait figure de pionnier en matière d'influence dans la catégorie des entreprises de taille moyenne. En 1993, de façon totalement fortuite, Monsieur Markarian, son principal dirigeant, apprend que des commissions, dans les instances européennes, sont en charge de la définition de milliers de produits. Figure parmi ces produits, le « boulgour » (produit à base de blé dur), un des principaux produits commercialisé par MERKAL. La commission en charge de la définition du « boulgour » associe aux discussions des américains qui tentent de le faire définir comme un produit à base de maïs. On comprend les raisons de cette tentative américaine lorsqu'on connaît l'importance de la production de maïs des États-Unis. Pour la défense de leurs intérêts spécifiques, les américains voulaient donc faire radicalement changer la composition d'un produit très connu dans le monde, avec des conséquences dramatiques pour des sociétés qui ont assis leur réputation et leur fabrication sur ce dernier. MERKAL a donc entamé une stratégie d'influence pour faire adopter une définition du « boulgour » lui étant favorable et tout simplement vraie (à base de blé dur). Sur cet exemple, on perçoit comment une entreprise dynamique, de dimension modeste a été sauvée du naufrage grâce au hasard d'une rencontre mais aussi grâce à cette ouverture systématique du dirigent de l'entreprise sur l'extérieur de son affaire. Depuis, l'entreprise suit encore de plus près ce que font les concurrents présents et potentiels aussi bien au niveau européen que mondial et s'informe sur ce qui se passe dans le monde pouvant venir remettre en question sa raison d'être. C'est d'autant plus remarquable que le « boulgour » n'était qu'un produit parmi des milliers faisant l'objet de la négociation mondiale et un enjeu stratégique des plus limités à la fois pour l'Union européenne et la France, même s'il était déterminant quant à la poursuite de l'activité de quelques PMI. Il s'agit bien là d'une démarche d'intelligence économique et plus particulièrement d'une action d'influence afin de protéger son environnement et par conséquent son activité. Cette définition négociée des produits montre à quel point la normalisation peut avoir un impact important sur l'activité des entreprises, en l'occurrence sur les petites et moyennes entreprises. Ce type d'exemples d'entreprises ayant assimilés l'importance d'une démarche pro-active en matière d'intelligence économique, couplée aux pratiques anglo-saxonnes, on très certainement accéléré la prise de conscience des pouvoirs publics en matière d'intelligence économique.

La normalisation comme outil pour asseoir l'influence dans une politique publique d'intelligence économique

La norme est constamment évoquée lorsqu'on aborde le volet influence de l'intelligence économique. Comme l'a mis en exergue le cas de l'entreprise MERKAL, l'influence sur l'élaboration de la norme est fondamentale pour le développement, voir la survie de certaines entreprises. Les États ont donc, dans le cadre de leurs politiques publiques dédiées au développement économique, un rôle crucial à jouer dans les instances normatives. Mais avant tout, que recouvre la norme ? L'International Organization for Standardization (ISO) la définit comme telle :

Une norme est un document approuvé par un organisme reconnu, qui a été mis an point par voie de consensus entre des experts du domaine, et qui fournit des recommandations sur la conception, l'utilisation ou la performances des produits, processus, services, systèmes ou personnes.

L'objectif est bel et bien l'harmonisation et la facilitation d'usage de produits, services,... au delà des frontières des uns et des autres (normes comptables, diamètre de canalisation, pictogrammes de sécurité, taux de nitrate,...). Les entreprises, mais aussi les services publics, les associations, les individus,... doivent se conformer aux normes en vigueur pour fonctionner ou tout simplement vivre en société. La conformité aux normes existantes est donc un préalable nécessaire à la PME pour commercialiser ses produits, tant sur le territoire national que sur les marchés étrangers. Pour autant, cette démarche passive ne permet pas la mise en valeur auprès des autres acteurs économiques des innovations technologies et culturelles, et par conséquent leur adoption au niveau national, européen ou mondial. Il appartient donc aux entreprises de faire connaître et reconnaître par une démarche active de lobbying, la qualité, la technologie et la sécurité de leurs produits et services ainsi que l'efficience de leurs systèmes d'information et de management tant au plan national que sur la scène internationale (Cuenot et Pelletier, 2013). L'influence est donc un préalable pour « imposer » les innovations des entreprises françaises et leur ouvrir ainsi des marchés tant au sein des frontières qu'à l'extérieur.

S'IL EST INDÉNIABLE QUE LES POUVOIRS PUBLICS ONT ÉTÉ EUX-MÊMES INFLUENCÉS PAR LES PRATIQUES ANGLO-SAXONNES, IL NE FAUT PAS NÉGLIGER L'INFLUENCE DU MONDE DE L'ENTREPRISE, DES ENTREPRISES FRANÇAISES, EN MATIÈRE D'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE ET D'INFLUENCE. DES PRATIQUES D'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE SONT MISES EN ŒUVRE DANS LES ENTREPRISES DEPUIS DE NOMBREUSES ANNÉES, ESSENTIELLEMENT DANS LES GRANDES ENTREPRISES, MAIS PAS UNIQUEMENT. DES SERVICES DE VEILLES, DES BUREAUX DÉDIÉS À LA PROTECTION DU PATRIMOINE IMMATÉRIEL, DES OPÉRATIONS D'INFLUENCES SONT COMMUNS DANS CERTAINES ENTREPRISES ET CE BIEN ANTÉRIEUREMENT À LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE D'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE.

Lors d'une conférence organisée à Sciences-Po Paris le 30 mai 2012 (Les France est-elle sous influence?) Claude Revel s'exprimait ainsi :

L'influence est une arme de compétition que l'on soit une entreprise, un État ou une école qui doivent perpétuellement convaincre. Ces acteurs s'appuient pour cela sur l'influence, composée ici de l'image de l'acteur, de sa réputation... La compétition a de plus en plus lieu en amont de la bataille à proprement parler et c'est cette pré-bataille normative et réglementaire qui est justement le terrain de jeu favori de l'influence.

Le 19 septembre 2012, la ministre du Commerce extérieur, Nicole Bricq, missionne alors Claude Revel pour rédiger un rapport sur l'influence normative de la France, rapport remis à la ministre le 28 décembre de la même année. Un rapport sur un sujet similaire avait été remis le 11 janvier 2012 à Eric Besson, ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, par Olivier Buquen, délégué interministériel à l'intelligence économique. Rapport qui n'avait pas été rendu public dans son intégralité mais dont les propositions finales avaient été diffusées. Cependant, le rapport de Claude Revel, nommé « Développer une influence normative internationale stratégique pour la France », va au-delà des propositions du premier rapport de la Délégation interministérielle à l'intelligence économique en faisant des propositions sur une restructuration du pilotage de l'intelligence économique :

Décloisonner les sujets normatifs et réglementaires internationaux et les intégrer dans une approche d'intelligence économique (IE) et d'influence de l'État est une obligation si l'on veut éviter le déclin sur le long terme.

La structure d'IE nationale doit être un centre nerveux d'alerte, d'impulsion, d'accompagnement et de suivi de stratégies d'information, de sécurité et d'influence, les trois étant inextricablement liées. Elle doit avoir un rayonnement interministériel, être inébranlablement soutenue au plus haut niveau de l'État, pouvoir disposer de toutes informations utiles, venant des services de l'État, des acteurs privés et des acteurs non étatiques consultés, ne pas faire elle-même mais faire faire, chaque ministère gardant sa compétence, selon les cas déléguée ponctuellement à un autre, savoir recueillir et maîtriser l'information utile pour en faire de l'influence projetée. La structure doit centraliser l'information, orienter la stratégie, la tactique et l'action dans les lieux internationaux et effectuer le suivi-évaluation. Totalement lié aux autres centres de coordination de l'État, ce centre doit permettre d'anticiper et de prendre des décisions sur des sujets complexes. L'influence normative est un pilier et un outil stratégique de cette action d'intelligence économique internationale.

La formation des décideurs ou plutôt des futurs décideurs en matière d'intelligence économique est-elle aussi abordée dans ce rapport :

Il y a enfin pour le moins une forte nécessité de formation des futurs décideurs aux questions d'intelligence économique, d'influence et de normalisation, encore peu prises en compte dans les enseignements. On pourrait aussi suggérer des cycles de conférences pour les hauts fonctionnaires en activité.

Une formation des futurs « décideurs » à l'intelligence économique, à l'influence internationale et à la négociation est indispensable. Cela a commencé, il faut y ajouter une sensibilisation à la normalisation. Elle doit concerner toutes les écoles et universités y compris celles qui forment les commis de l'État.

La formation ainsi que l'idée de développer l'influence dans la politique publique d'intelligence économique apparaît donc dès la rédaction de ce rapport en décembre 2012 et préfigure certains projets qui seront portés par la D2IE dès 2013 :

Quel que soit son nom, cette structure doit être un centre nerveux d'alerte, d'impulsion, d'accompagnement et de suivi de stratégies d'IE et d'influence, sur la base d'informations qu'il reçoit, analyse et délivre et d'une réflexion partagée avec les administrations, les acteurs privés et non étatiques et disposant d'une activité think tank dédiée. Le centre fait faire mais chaque ministère garde sa compétence, selon les cas déléguée ponctuellement à un autre.

2013, une inflexion dans la politique publique d'intelligence économique ?

En mai 2013, la mission dévolue à la D2IE est redéfinie par une communication du Premier ministre dans laquelle il évoque *un volet travail d'influence de long terme sur l'environnement économique, comme par exemple les régulations internationales de toutes natures, techniques ou de gouvernance, afin de créer un environnement favorable aux orientations choisies*[8]. Le 30 mai, Claude Revel est nommée à ce poste et succède ainsi à Olivier Buquen. Dans un second temps, paraît le décret du 22 août 2013 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique[9]. Cependant, ce décret n'apporte que très peu d'éléments ou de directions supplémentaires sur une mise en avant de l'influence dans la politique publique d'intelligence économique par rapport au décret du 17 septembre 2009. En effet, la comparaison des deux décrets sur la place accordée à l'influence donne des choses assez similaires :

Art. 5, Décret du 17 septembre 2009 : *Le délégué interministériel à l'intelligence économique contribue à la définition de la stratégie de normalisation et de réglementation internationales lorsque celles-ci ont une influence sur la compétitivité des entreprises.*

Le délégué interministériel à l'intelligence économique, en liaison avec les ministères intéressés, prépare des mesures visant à garantir et à développer l'influence et la présence de la France dans les institutions internationales à vocation économique ainsi que son rayonnement dans les activités économiques internationales.

Art. 7, Décret du 22 août 2013 : *Le délégué interministériel à l'intelligence économique contribue à la définition des stratégies de normalisation et de réglementation internationales lorsque celles-ci ont une influence sur l'environnement économique, scientifique, industriel et commercial. En liaison avec les ministères intéressés, il prépare les mesures visant à garantir et à développer la présence et l'influence de la France dans les institutions internationales porteuses d'intérêt national stratégique ainsi que son rayonnement dans les activités économiques internationales. Il veille à la mise en œuvre de ces mesures.*

D'une influence « sur la compétitivité des entreprises » le texte glisse vers une influence « sur l'environnement économique, scientifique, industriel et commercial ». Le texte va donc au delà de la compétitivité des entreprises en incluant une vision plus large de l'environnement des entreprises. Par contre le terme compétitivité est abandonné. La notion d' « intérêt national stratégique » fait son apparition dans le décret de 2013 et vient accentuer l'idée d'influence. Hormis ces quelques différences, les deux textes sont très semblables et le second n'apporte que peu d'éléments supplémentaires quant à la place de l'influence dans la politique publique d'intelligence économique. La différence majeure réside dans les articles premiers des deux décrets. En effet, en 2009, « Il est institué un délégué interministériel à l'intelligence économique placé auprès du secrétaire général du ministère chargé de l'économie » et en 2013 « Il est institué auprès du Premier ministre un délégué interministériel à l'intelligence économique ». Le positionnement du délégué interministériel lui confère une situation plus stratégique dans l'appareil d'État.

L'influence, en tant qu'axe de la politique publique d'intelligence économique, est donc bien une émanation du changement de délégué interministériel avant d'être une orientation expressément prévue part un texte réglementaire. Cependant, la nomination de Claude Revel ne peut être considérée comme un événement contingent, mais signale et illustre plutôt une inflexion voulue du paradigme de l'intelligence économique ; inflexion du paradigme où, sans remettre en cause l'importance des pratiques de veille et de sécurité économique, les pratiques d'influence sont et vont être amenées à prendre une place plus importante au sein de la démarche essentiellement au travers de leur dimension d'influence normative.

Quant aux travaux initiés par la Délégation interministérielle à l'intelligence économique de 2009 à 2013, ils portaient essentiellement sur la sécurité économique. Le « Guide de l'intelligence économique pour la recherche », le « Diagnostic d'intelligence économique et de sécurité des entreprises (DIESE) » et « La sécurité économique au quotidien en 22 fiches thématiques » sont, et plus particulièrement pour les deux derniers, des outils d'accompagnement à la sécurité économique. Il en sera différemment pour les travaux initiés à partir du second semestre 2013, qui tous, auront un rapport privilégié à la notion d'influence. Dans une interview donnée au « Portail de l'IE » en février 2015, la Déléguée interministérielle à l'intelligence économique s'exprime ainsi :

Personnellement, c'est mon discours permanent, et Christian Harbulot est d'accord avec moi là-dessus : l'intelligence économique est une gouvernance, un mode de gouvernance ainsi qu'une manière de voir avec une triple approche : la veille anticipée, sécuriser et influencer l'environnement extérieur. Cette triple approche doit être présente dans tous les actes économiques, dans toutes les décisions, nous devons toujours décider à partir de ça et à partir des informations recueillies au niveau de cette triple grille[10].

(8) Communication du Premier ministre du 29 mai 2013
(9) Décret n° 2013-759 du 22 août 2013.
(10) Interview de Claude Revel par le Portail de l'IE, le 12 février 2015 http://www.portail-ie.fr/article/1200/Interview-de-Claude-Revel-1-2

La référence à Christian Harbulot, un des rédacteurs du rapport Martre (voir *supra*) et directeur de l'école de guerre économique (EGE), connu pour être un défenseur de l'aspect offensif de l'intelligence économique n'est pas anodin. En effet, l'influence se situe dans le registre de l'intelligence économique offensive et non plus défensive comme le volet sécurité économique. Cet aspect offensif est fréquemment rappelé dans les interventions de la D2IE. Lors du colloque « L'intelligence économique territoriale au service de la recherche et de l'innovation », à Paris le 26 novembre 2013, Claude Revel insistait, dans on discours d'introduction, sur l'aspect offensif de l'intelligence économique :

Il peut se définir par la capacité d'aller chercher les marchés et de savoir travailler sur la cadre de ce marché. Le lien entre la recherche et la normalisation est peu connu et mériterait d'être développé.

La normalisation est ainsi étroitement liée à l'aspect offensif de l'intelligence économique et est présentée comme un projet à développer. De la même façon, au cours des 6ème Rencontres Parlementaires de la sécurité nationale, le 4 juin 2014, Claude Revel revient à nouveau sur l'influence et la norme :

En ce qui concerne les règles et normes, il faut non seulement les anticiper mais aussi y exercer une influence, faute de quoi on subit. La démarche défensive est insuffisante.

Et insiste de la sorte :

L'échelle européenne est partout et nous devons aborder toutes ces questions de protection des données à ce niveau, y développer une action de conviction et d'influence, cela correspond à la phase offensive de l'intelligence économique.

Il s'agit donc de préparer les marchés extérieurs à long terme. Qu'il s'agisse de régulations européennes et internationale ou de réputation, une influence professionnelle nécessite une information fine et en amont (Revel 2013). Ces prises de position ne font que rappeler et confirmer celles d'Alain Juillet en son temps, d'Olivier Buquen et Christian Harbulot pour lequel il est devenu indispensable de mettre en place des démarches d'influence pour suivre l'élaboration des normes par les organes de régulation prescripteurs (Harbulot 2012). La D2IE doit être en mesure d'exercer des alertes sur les influences extérieures en amont, apporter des informations utiles à la négociation, aider à la mise au point de positions communes entre les acteurs, et également améliorer l'image et le suivi des actions. Il s'agit, en d'autres termes, d'influencer l'environnement économique pour orienter et soutenir les PME qui détiennent un savoir-faire stratégique.

Cette action sur l'environnement du tissu économique français passe essentiellement par la normalisation, ce qui se confirme par le contenu du site internet de la D2IE :

Dans le cadre de la politique publique d'intelligence économique, l'influence, est, pour une entité, la capacité à orienter positivement les décisions d'institutions nationales et internationales et notamment des institutions économiques[11].

En termes sémantiques, le terme influence tend à se substituer, depuis 2013, à l'expression « soutien à la compétitivité » ou du moins y est associé : c'est au travers du soutien à la compétitivité que s'exprime le volet influence de la politique publique d'intelligence économique. Forte du rapport précité « Développer une influence normative internationale stratégique pour la France », la déléguée interministérielle détient toutes les cartes d'une orientation des travaux de la D2IE vers l'influence. Ce rapport a donc été déterminant sur une prise en compte accrue de ce sujet dans la politique publique d'intelligence économique. Prise en compte, qui ne s'est faite que tardivement et par la pression du monde extérieur (voir *supra*). L'approche pluridisciplinaire de l'influence par l'intelligence économique née en France au début des années 2000 a eu du mal à s'implanter, et ne commence à être enfin reconnue qu'à cause de la pression du monde extérieur. Alors que « *l'influence est un rouage clé de la mondialisation* »[12] il est temps que l'influence devienne « *un axe particulièrement important* » *de la politique publique d'intelligence économique et sans aucune équivoque « il me tient particulièrement à cœur »*[13].

Le discours fait indéniablement la place belle à l'influence dans la politique publique d'intelligence économique depuis le décret de 2013. Cette mutation en cours du paradigme de l'intelligence économique visant à accroître la part des pratiques d'influence (Conesa 2003) peut être comprise comme une suite logique du développement de l'intelligence économique où les pratiques d'influence constituaient un des piliers - avec le renseignement et la protection (Larivet 2009) – qu'il faudrait impérativement renforcer (De La Robertie & Lebrument, 2008). Néanmoins, si l'évolution de la politique publique d'intelligence économique semble conduire à un rôle accru des pratiques d'influence, il n'en demeure pas moins que,

(11) http://www.intelligence-economique.gouv.fr/dossiers-thematiques/soutien-la-competitivite – Consulté le 08 décembre 2014.
(12) Interview de Claude Revel pour le Portail de l'IE, le 10 décembre 2012, http://www.portail-ie.fr/videos/read/53
(13) Interview de Claude Revel – Influence Day 2013, 27 septembre 2013, http://www.portail-ie.fr/videos/read/79

pour comprendre cette évolution nécessaire, il convient d'en observer la réalité dans les pratiques et les travaux initiés par la D2IE depuis mais 2013, dont en particulier la prise en compte de la cybersécurité et la réforme de la politique publique d'intelligence économique territoriale. On peut y ajouter la question du « secret des affaires », initiée précédemment et toujours en cours. Dans chacun de ces projets, le volet influence occupe soit une place non négligeable soit constitue un des objectifs du projet.

Juillet 2015 – Janvier 2016 : le temps du changement… Vers une doctrine du renseignement d'intérêt économique ?

L'année 2015 constitue un nouveau tournant dans cette politique publique. En effet, par décret du 1er juillet 2015, un nouveau délégué interministériel est nommé à compter du 3 août de la même année. Un nouveau décret, initialement prévu pour la fin de l'année 2015 devait enterrer la D2IE et instituer un « commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques » et porter sur la création du service à compétence nationale dénommé « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques ». Ce décret verra finalement le jour le 29 janvier 2016[14]. Ce commissaire élabore et propose, en lien avec le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et les autres ministères concernés, la politique publique en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation. Il est placé auprès du ministre chargé de l'économie. Quant au « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques », il est rattaché au directeur général des entreprises du Ministère de l'économie[15], dirigé par le commissaire susmentionné et est à compétence nationale. Il faut noter l'abandon du vocable « intelligence économique » et mettre en parallèle ce nouveau service avec le rôle qu'occupait jusqu'alors le coordonnateur ministériel à l'intelligence économique et le service de coordination à l'intelligence économique mis en place en mars 2007 au sein de ce ministère[16]. Le coordonnateur ministériel à l'intelligence économique, placé auprès du secrétaire général du ministère disparaît[17] et bien qu'il n'en soit pas fait explicitement mention, le service de coordination à l'intelligence économique se voit *de facto* remplacé par service de l'information stratégique et de la sécurité économiques.

On assiste alors à une inflexion de la politique publique d'intelligence économique, non plus vers l'influence, mais vers la sécurité économique. Il est de notoriété public, puisque le 27 juin 2018, dans un article de Challenges, signé par Antoine Izambard et David Bensoussan, intitulé « *Comment la France surveille le géant chinois des télécoms Huawei* », il est fait référence au CISSE et à son rôle dans le renseignement d'intérêt économique.

On remarque dans l'article cité et repris au point précédent, non seulement l'inflexion de la politique publique d'intelligence économique vers la sécurité économique et implicitement vers le renseignement de sécurité économique mais également la tournure plus politique que suscitent les questions de souveraineté économique. De grandes affaires relatives à la sécurité économique et à la souveraineté nationale ou du moins aux intérêts fondamentaux de la nation telles que l'affaire GEMPLUS[18] en 2002 ou l'affaire ALSTOM[19] en 2014 ont fait prendre conscience aux pouvoirs publics de l'importance de la sécurité économique dans les activités régaliennes de l'État.

(14) Décret n°2016-66 du 29 janvier 2016 instituant un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques et portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques ».

(15) Arrêté du 29 janvier 2016 relatif aux conséquences de la création du service à compétence nationale dénommé « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques ».

(16) Circulaire ECO P 0700249 C du 21 mars 2007 relative au dispositif d'intelligence économique mis en œuvre au sein des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

(17) Article 1er de l'Arrêté du 29 janvier 2016 relatif aux conséquences de la création du service à compétence nationale dénommé « service de l'information stratégique et de la sécurité économiques ».

(18) A la fin des années 90, les services de renseignement américains comprenant qu'ils ne maîtrisent plus les avancées technologiques de la société de l'information, entament alors une véritable révolution culturelle : ils introduisent les meilleures pratiques du privé dans leur fonctionnement et multiplient les passerelles avec les décideurs économiques. Ainsi, la CIA a t-elle créée un fonds de capital-risque baptisé In-Q-tel, chargé de favoriser l'émergence des technologies clés comme des moteurs de recherche sur Internet, des logiciels de navigation anonyme, des systèmes de cartographie des connaissances. Parmi les administrateurs d'In-Q-Tel, on trouve essentiellement des chefs d'entreprise américains tel Alex Mandl, ancien numéro deux d'AT&T (mais aussi membre du Business Executives for National Security – BENS !) qui deviendra patron de Gemplus, la petite entreprise « française » (désormais luxembourgeoise) devenue leader mondial de la carte à puce, une technologie essentielle pour la sécurité des États-Unis (N. Moinet, De Gemplus à Gemalto : la guerre secrète continue, http://blogs.univ-poitifr/nmoinet/2015/02/23/de-gemplus-a-gemalto-la-guerre-secrete-continue/, 23 février 2015. Voir également : https://www.youtube.com/watch?v=bZ59jbyiCCc pour les implications des services de renseignement dans l'affaire GEMPLUS et au-delà dans les intérêts économique. de la nation.

L'affaire Alstom et la prédation économique des opérateurs télécom tels que Huawei ou ZTE seront les déterminant, les éléments déclencheur de l'inflexion de la politique publique d'intelligence économique vers le renseignement d'intérêt économique. Cela pose également la question du contrôle des investissements étrangers. La France dispose à ce sujet, depuis 1968, d'un arsenal juridique qui, sans conteste, a particulièrement influencé les instances européennes à adopter le règlement 2019/452 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers (IDE) dans l'Union européenne.

Tout cela va se traduire notamment par la création, sous les auspices du Commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques (CISSE) du Comité d'orientation du renseignement d'intérêt économique (CORIE)[20]. Ce dernier, est piloté par le CISSE. Dans le même temps et toujours en lien avec l'affaire ALSTOM, la Délégation Parlementaire au Renseignement (DPR), créée en 2007[21], dans son rapport 2017[22] (publié en avril 2018), consacre un chapitre entier au renseignement d'intérêt économique (« *Chapitre III : le renseignement d'intérêt économique, un enjeu de puissance* »). Dans ce rapport, figurent une dizaine de propositions relatives au renseignement d'intérêt économique dont la proposition n°11 – Réunir, sur une base semestrielle, un conseil de défense et de sécurité nationale consacré aux questions de sécurité économique – qui sera rapidement réalisée. En effet, elle s'est soldée par la mise en place d'un conseil de défense et de sécurité nationale consacré aux questions de sécurité économique qui s'est réuni dès juillet 2018. Lors de ce conseil, une doctrine du renseignement économique a été adoptée.

La sécurité économique est définie à l'article L.1142-3 du code de la défense :

« Le ministre chargé de l'économie est responsable de la préparation et de l'exécution de la politique de sécurité économique. Il prend les mesures de sa compétence garantissant la continuité de l'activité économique en cas de crise majeure et assure la protection des intérêts économiques de la Nation.

Il oriente l'action des ministres responsables de la production, de l'approvisionnement et de l'utilisation des ressources nécessaires à la défense et à la sécurité nationale.

Conjointement avec le ministre chargé du budget, il assure la surveillance des flux financiers ».

La politique de sécurité économique relève donc du Ministre chargé de l'économie.

Le Ministre chargé de l'économie est assisté dans le cadre de la politique de sécurité économique par le commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques (CISSE).

La politique publique de sécurité économique recouvre les fonctions suivantes :

– l'identification des actifs stratégiques (entreprises, centres de recherche, patrimoines immatériels,…) ;

– la veille sur les menaces potentielles, susceptibles de porter atteinte aux actifs stratégiques ;

– la sensibilisation des entreprises, des centres de recherche,…

– l'analyse des atteintes portées aux intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation ;

(19) En 2014, Alstom vend sa branche énergie au groupe américain General Electric (malgré les offres d'autres entreprises – Siemens, Mitsubishi Heavy Industries). Dans le même temps, des responsables d'Alstom avaient été emprisonnés aux États-Unis, le groupe étant suspecté de corruption (notamment en Indonésie). Ces incarcération auraient-elles été un moyen de pression pour que les actionnaires d'Alstom et l'État français acceptent l'offre de General Electic? David Gendreau et Alexandre Leraître ont enquêté sur le passage sous pavillon américain de trois quarts de l'activité d'Alstom en produisant un documentaire (Guerre fantôme : la vente d'Alstom à Général Electric – voir : https://www.youtube.com/channel/UCx-PN2oDOu6cmkVLN_nNg1g) qui aura une influence importante sur la prise de conscience des acteurs publics en matière de sécurité économique. Christian Harbulot, dans une interview pour l'IVERIS, évoque également des projets de rapprochements entre Alstom et des entreprises chinoises (Shangaï Electric, Dongfang) qui auraient pu être contrecarrés par l'OPA de General Electric (https://www.iveris.eu/list/entretiens/285-les_vraies_raisons_du_depecage_dalstom_).

(20) Voir Le Rapport n°488 (2016-2017) de la Délégation Parlementaire au Renseignement relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2016. https://www.senat.fr/rap/r16-448/r16-4481.pdf

(21) Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement. Commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, elle est composée de quatre députés et de quatre sénateurs. Les présidents des commissions permanentes chargées des affaires de sécurité intérieure et de défense en sont membres de droit, les autres membres étant désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste. La délégation a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services de renseignement. A cet effet, elle peut entendre le Premier ministre, les ministres concernés, le secrétaire général de la défense nationale et les directeurs de ces services. Ses travaux sont couverts par le secret de la défense nationale. Chaque année, elle établit un rapport public dressant le bilan de ses activités. Elle peut également adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre.

(22) Téléchargeable sur http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-off/i0875.asp

– la mise en place, dans la mesure du possible, d'actions visant à anticiper ou entraver ces atteintes.

Ces fonctions interagissent avec les services régaliens et de renseignement qui alertent sur les menaces et les atteintes aux actifs stratégiques et sont éventuellement en mesure d'engager des actions de visant à entraver ces atteintes ou à anticiper les menaces.

Cette réorientation dans la politique publique d'intelligence économique qui se mue en politique publique de sécurité économique va se concrétiser avec la parution du décret n°2019-206 du 20 mars 2019 relatif à la gouvernance de la politique de sécurité économique. En son article 1er, se trouve définie le champs de cette nouvelle politique publique :

« La politique de sécurité économique vise à assurer la défense et la promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation, constitués notamment des actifs matériels et immatériels stratégiques pour l'économie française. Elle inclut la défense de la souveraineté numérique ».

Cela va impliquer une adaptation du dispositif. Un Comité de liaison en matière de sécurité économique (COLISE) est institué. Il est présidé par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Il réunit le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, les représentants des ministres chargés de la transition écologique et solidaire, des armées, des solidarités et de la santé, de l'économie et des finances, de l'action et des comptes publics, de l'intérieur, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, de l'agriculture et de l'alimentation. Des représentants d'autres ministères peuvent également être invités en fonction de l'ordre du jour du comité.

Le commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques (CISSE) assure le secrétariat du comité de liaison en matière de sécurité économique (COLISE) et coordonne ses travaux.

Le Commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique (CISSE), avec le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT), oriente l'action en matière de renseignement d'intérêt économique des services mentionnés au premier alinéa de l'article R. 811-1 du code de la sécurité intérieure, ainsi que de tout autre service de renseignement y concourant. Cela se traduit par l'organisation du Comité d'orientation du renseignement d'intérêt économique (CORIE).

Il s'agit donc *in fine* d'une adaptation des dispositifs existants en plaçant au centre des préoccupations de renseignement d'intérêt économique et les acteurs régaliens. Aux dires de Christian Harbulot, lors d'un entretien du 29 mars 2019, l'idée première lors de la rédaction du rapport Martre en 1993 était déjà celle du renseignement économique en lieu et place de l'intelligence économique. Le contexte de l'époque avait fait que l'utilisation du vocable renseignement était totalement *non politiquement correct* au sortir de la guerre froide et ne correspondait donc pas à la volonté politique de l'époque. Vingt-cinq ans plus tard, le renseignement d'intérêt économique est enfin affirmé comme une priorité et sa doctrine adoptée lors d'un premier Conseil de sécurité et de défense dédié à la sécurité économique !

Réforme du dispositif de la politique publique d'intelligence économique territoriale

Une politique publique d'intelligence économique territoriale a été mise en place à partir de 2005 pour décliner celle-ci sur l'ensemble du territoire. Or, selon les conclusions du rapport Laurens-Bernard du 29 avril 2013, non-public, ainsi que sur la base de constats convergents des différents acteurs concernés, cette politique souffre d'un manque de cohérence et d'une trop grande complexité dans son fonctionnement, tant entre les acteurs d'un même territoire qu'entre les échelons centraux et territoriaux. De plus, elle a été appropriée différemment d'une région à l'autre. Il est par conséquent nécessaire de mettre en place, dans les territoires, des démarches publiques d'intelligence économique plus lisibles, plus efficaces, plus agiles, à la fois défensives et résolument offensives, c'est-à-dire en recherche permanente de compétitivité. C'est dans cet objectif que la D2IE a lancé le 18 septembre 2014 un groupe de travail sur ce thème. Ce groupe a réuni une cinquantaine de représentants des administrations nationales, des services déconcentrés, des collectivités territoriales, d'organismes publics ou privés ainsi que des personnes qualifiées. Les conclusions de ce groupe de travail ont été remises en février 2015 et s'articulent en vingt recommandations positionnées sur les trois axes suivants : clarifier la gouvernance territoriale de la politique publique d'intelligence économique, promouvoir des méthodes et des moyens opérationnels et renforcer la mobilisation interministérielle des acteurs nationaux de cette politique.

Sans dévoiler la future organisation de l'intelligence économique territoriale, le projet n'étant pas encore à l'heure actuelle validé, nous pouvons toutefois souligner que la notion d'influence y est relativement présente. En effet, le niveau de mise en œuvre et de pilotage doit demeurer régional mais la D2IE se positionne ouvertement sur un rôle d'influence :

Le niveau national, notamment la D2IE, a vocation à être saisie pour les cas présentant un risque d'évolution défavorable (difficultés financières, tentatives de prise de contrôle, échecs commerciaux importants, etc.) ou nécessitant une expertise spécifique (influence, normes, Bruxelles, etc.) et ne pouvant être traités localement.

Cependant, et ce sera un rôle dévolu à un futur « Délégué régional à l'intelligence économique », le groupe de travail préconise d'adosser à ce dernier la promotion des actions d'influence. Celles-ci doivent *être dirigées vers les organismes clés de financement et de réglementation nationaux, européens et internationaux pour favoriser le développement des activités économiques et des capacités de production, de services et d'infrastructures. Elles doivent s'exercer auprès de la sphère médiatique, de la sphère politique et de toutes les parties prenantes liées aux opinions publiques pour optimiser l'image de la région.*

Cela s'inscrit bien entendu dans la perspective de la réforme territoriale en cours, la future carte territoriale à treize régions et l'émergence programmée des métropoles qui doit consacrer l'existence de collectivités territoriales à part entière, dotées de nouvelles compétences comme la promotion internationale du territoire[23].

L'État et les régions doivent maintenant se fixer comme ambition de développer une culture de l'anticipation, de la sécurité et de l'influence, les trois volets de la politique publique d'intelligence économique tels que définis par le décret du 22 août 2013 et les communications en Conseil des ministres des 30 mai et 22 août 2013, au travers d'une organisation régionale simple, efficace et modulable. L'objectif est de renforcer la connaissance du positionnement de l'économie régionale dans la compétition mondiale, de construire une réflexion collective puis une action concertée, de continuer à développer la compétitivité et la sécurité des entreprises et de favoriser une approche internationale proactive (ou offensive) de tous les acteurs.

L'accent est à nouveau mis sur l'aspect offensif de l'intelligence économique et la réforme territoriale en devient un des vecteurs. Les décrets et communications relatifs à la politique publique d'intelligence économique sont rappelés et leur adaptabilité est ainsi démontrée. Ces textes laissent toute latitude à la D2IE pour mener les missions qui lui sont dévolues. Rien n'empêche dès lors de mettre le volet influence sur le devant de la scène.

Le décret n°2019-206 du 20 mars 2019 s'est vu accompagné par la diffusion de la circulaire 6099/SG du Premier ministre du 16 juillet 2019 relative à la sécurité économique précisant les modalités d'application au niveau régional. Cette circulaire rappelle le rôle central des préfets de région dans l'animation du renseignement économique. Les priorités qui leur sont données portent sur la capacité à identifier des actifs stratégiques, la mise en place d'une veille active sur les menaces et la remédiation à toute atteinte détectée aux intérêts économiques. A cet effet, les préfets de région doivent mettre en place deux instances de gouvernance :

– Un comité de sécurité économique regroupant mensuellement les acteurs régaliens de la sécurité économiques ;

– Un comité stratégique en collaboration avec le président du conseil régional regroupant les représentants des services l'État, des collectivités, des opérateurs économiques et des acteurs locaux de la sécurité économique. S'agissant de développement économique, la gendarmerie nationale devrait être moins impliquée dans ce comité.

Cette circulaire n'est qu'une déclinaison territoriale de la politique publique de sécurité économique telle que décrite dans le décret du 20 mars 2019.

Conclusion

Les pratiques d'intelligence économique dans les entreprises et la pression des modèles mis en place par des États étrangers au premier desquels les États-Unis, ont fait prendre conscience aux pouvoirs publics français qu'il était opportun de se saisir des questions relatives à l'intelligence économique. Le modèle de l'*Advocacy center* américain, les initiatives pionnières et fructueuses de PME-PMI en matière d'influence ou encore les visions stratégiques des grands groupes français, sont autant de préalables à l'avènement d'une politique publique d'intelligence économique française. Du rapport Martre en 1994 au premier rapport Carayon en 2003, la discipline a mûri puis s'est muée en une véritable politique publique. Les pratiques d'intelligence économique et les trois volets de celles-ci sont aujourd'hui inscrits dans des textes réglementaires. La D2IE a pour mission la diffusion la plus large possible de cette politique, tant par son organisation territoriale que par les actions de sensibilisation au plus grand nombre des PME et PMI. En effet, l'intelligence économique est loin d'être une pratique unanimement connue, ou reconnue, dans les petites entreprises.

Cette évolution de la politique publique d'intelligence économique procède en premier lieu des mutations

(23) Projet de loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République).

économiques auxquelles sont confrontées les entreprises depuis les années 90 ; en effet, face à une mondialisation qui est synonyme d'hyper-compétition entre les entreprises (D'Aveni, 1994), ces dernières se doivent d'être proactives en visant, dans la mesure du possible, à imposer les règles du jeu concurrentiel sur un marché donné, et ce, en déployant une intention stratégique pleinement au service de leurs intérêts, autrement dit, qui soit profitable à leurs différentes activités (Hamel, Prahalad, 1994).

En ce sens, il apparaît clairement que la politique publique d'intelligence économique n'a fait que s'adapter *a posteriori* aux transformations profondes des entreprises en matière de management stratégique de l'information. Partant, l'exigence d'un développement accru de l'influence au sein du modèle de l'intelligence économique prôné par l'État peut à juste titre être considérée comme une conséquence logique, les deux autres piliers de l'intelligence économique – renseignement et protection – demeurant, seuls, insuffisants à asseoir la compétitivité des entreprises dans le cadre d'une économie mondialisée. C'est ce que nous aurions pu conclure en 2016.

EN CE SENS, IL APPARAÎT CLAIREMENT QUE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE N'A FAIT QUE S'ADAPTER A POSTERIORI AUX TRANSFORMATIONS PROFONDES DES ENTREPRISES EN MATIÈRE DE MANAGEMENT STRATÉGIQUE DE L'INFORMATION. PARTANT, L'EXIGENCE D'UN DÉVELOPPEMENT ACCRU DE L'INFLUENCE AU SEIN DU MODÈLE DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE PRÔNÉ PAR L'ÉTAT PEUT À JUSTE TITRE ÊTRE CONSIDÉRÉE COMME UNE CONSÉQUENCE LOGIQUE, LES DEUX AUTRES PILIERS DE L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE – RENSEIGNEMENT ET PROTECTION – DEMEURANT, SEULS, INSUFFISANTS À ASSEOIR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES DANS LE CADRE D'UNE ÉCONOMIE MONDIALISÉE.

Cependant, il ne s'agit pas d'une mutation clairement définie de la politique publique d'intelligence économique vers l'influence entre 2013 et 2016, soit l'aspect offensif de l'intelligence économique, mais plutôt d'une inflexion qui a amené ce troisième volet de l'intelligence économique au même niveau que les deux autres, la sémantique utilisée et la présence permanente du concept d'influence dans les discours et travaux de la D2IE en témoignant. Des points de repères contextuels nous ont permis de rendre compte de cette évolution mais l'objectif majeur de la politique publique d'intelligence économique reste bien la sensibilisation du tissu économique français aux pratiques de l'intelligence économique.

L'année 2016 sera le théâtre d'un retour au volet renseignement ou sécurité économique. Jusqu'à la sémantique de la politique publique sera revue : le vocable intelligence économique est remplacé par celui de sécurité économique. Il s'agit d'un nouveau revirement dans cette politique publique. Le renseignement d'intérêt économique. « *La politique de sécurité économique vise à assurer la défense et la promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation, constitués notamment des actifs matériels et immatériels stratégiques pour l'économie française ; elle inclut la défense de la souveraineté numérique* ». Voici l'objectif de cette politique telle décrite sur la page web du SISSE. La place de l'influence n'y est pas concrètement abordée, mais peut-être sous-entendue. Il semble toutefois que la priorité soit plus proche de la notion de sécurité nationale que d'influence.

La période 2013-2020, a véritablement constitué un tournant dans le milieu de l'intelligence économique publique avec une refonte des dispositifs tant centraux que régionaux et surtout de recentrage des missions dévolues à la sécurité économique. La volonté de mettre en avant le côté offensif de l'intelligence économique par Claude Revel, au travers de l'influence dans les organismes de normalisation, ne se retrouve pas aussi affirmé après 2016. La notion de sécurité étant prépondérante après cette date, le retour du côté défensif pourrait sembler reprendre le pas. Cependant, le renseignement d'intérêt économique ne joue-t-il pas un rôle-clé dans la définition et le déploiement d'une stratégie d'influence (Bloch, Zerbib, 2016) ? ■

Références bibliographiques

BLOCH (E.) et ZERBIB (R.), 2016, « Le rôle du renseignement dans une stratégie globale d'influence », *Hermès, La Revue*, vol. 76, no. 3.

BOURNOIS (F.) et CHANUT (V.), 2014, *Intelligence économique et lobbying au crible des valeurs publiques*, Eska, Paris.

CANEPA (D.),2006, « L'intelligence territoriale. Une nouvelle politique publique », *Revue de la gendarmerie nationale*, n°218.

CONESA (P.), 2003, « L'intelligence économique et stratégique : la diplomatie d'influence au service de la guerre économique », *Revue internationale et stratégique*, vol. n° 52, n°4

CUENOT (P.), PELLETIER (A.), 2013, *Intelligence économique, mode d'emploi*, Pearson, Paris.

D'AVENI (R.), 1994, *Hypercompetition*, The Free Press, N.-Y.

DE LA ROBERTIE (C.), 2014, « L'Agence universitaire de la francophonie : pour une stratégie d'influence culturelle », *Revue politique et parlementaire*, n°1070.

DE LA ROBERTIE (C.), LEBRUMENT (N.), 2008, « Quel paradigme stratégique pour l'intelligence économique ? », *Les Cahiers de la Sécurité,* N°4, avril 2008

DELBECQUE (E.), 2006*, L'intelligence économique,* Presses Universitaires de France, Paris.

DUSSUC (B.), PATUREL (R.), 1999, « La pratique d'influence est-elle possible pour les PMI ? Le cas Markal », *Revue d'intelligence économique*, n°5.

FAUGOUIN (P.), 2008, «Rôle des structures institutionnelles. Intelligence territoriale en pratiqu» in LARRAT (P.) (ss.dir.), *Benchmark européen de pratiques en intelligence économique,* L'Harmattan, Paris.

FEVRIER (R.), RAYMOND (P.), 2010, *Intelligence économique et collectivités territoriales. Des stratégies innovantes pour une meilleure valorisation des territoires*, Ellipses, Paris.

GILLES (R.), 2006, « L'intelligence économique territoriale et la gendarmerie », *Revue de la gendarmerie nationale*, n°218.

HAMEL (G.), PRAHALAD (C.K.), 1994, *Competing for the future*, Harvard Business School Publishing.

HARBULOT (C.), *et al*., 2012), *Manuel d'intelligence économique*, Presses Universitaire de France, Paris.

HUYGHE (F.-B.), 2008, *Maîtres du faire croire. De la propagande à l'influence,* Vuibert, 2008.

KATZENSTEIN (P.J.), 1996, *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, Columbia University Press, New-York.

LARIVET (S.), 2009), *Intelligence économique : Enquête dans 100 PME*, L' Harmattan, Paris.

MASSON (H.), 2012, *L'intelligence économique, une histoire française*, Vuibert, Paris.

NOSSEL (S.), 2004, « Smart Power », *Foreign Affairs*, Vol.83, Number 2, March/April 2004.

NYE (J.), 1990, *Bound to lead : the changing nature of american power*, Basic books, New-York.

NYE (J.), 2008, *The power to lead*, Oxford University Press, New-York.

RACOUCHOT (B.), 2014, « Stratégie et communication d'influence, une articulation innovante » *in* COUTENCEAU (C.) *et al*., *L'intelligence économique au service de l'innovation*, Eyrolles, Paris.

REVEL (C.), 2010-2011, « Diplomatie économique multilatérale et influence », *Géoéconomie*, n°56, hiver 2010-2011.

REVEL (C.) (2013), « Développer une influence normative internationale stratégique pour la France », Rapport remis à Nicole Bricq, Ministre du commerce extérieur, Bercy, le 31 janvier 2013.

Islam et République. Les quatre « i » [1]

Ghaleb BENCHEIKH

La question islamique est épineuse et fondamentale. Elle n'a jamais été posée avec autant d'acuité que ces temps-ci. Cruciale, elle est au centre d'enjeux nationaux et internationaux. Aussi, le traitement du lien entre l'islam et la République relève-t-il d'une priorité impérieuse. Il s'adjoint, dans l'actualité brûlante, à celui des trois autres sujets inflammables sous-tendus par les mots « insécurité », « immigration » et « identité ». Avec « islam », ce sont les quatre « i » qui pourraient pulvériser le pacte républicain. Une littérature abondante a proliféré pour discourir sur ces initiales explosives, dans le déchaînement médiatique et sur les réseaux sociaux. Elles illustrent l'impensé du malaise actuel d'une bonne partie de la nation. L'indisposition transparaît dans la société française à cause de l'insécurité « identitaire » et la détresse culturelle dues à un mal ravageur déterminé, entre autres, par l'équivalence « islam-immigration ». Pourtant, ces deux dernières problématiques ne sont pas tautologiques. Bien qu'elles se recoupent sur de larges pans, elles ne sont nullement homogènes et l'une n'épuise pas l'autre. C'est dire que nous sommes encore, en France, dans une optique biaisée d'un élément islamique adventice, intrus et allogène à la nation. Tous ces sentiments affectés se sont exacerbés tout au long des lustres écoulés avec et par un débat emporté et saturé ; un débat entrecoupé régulièrement de convulsions paroxystiques dont un épisode marquant s'est étalé du 28 septembre au 5 décembre 2019[2].

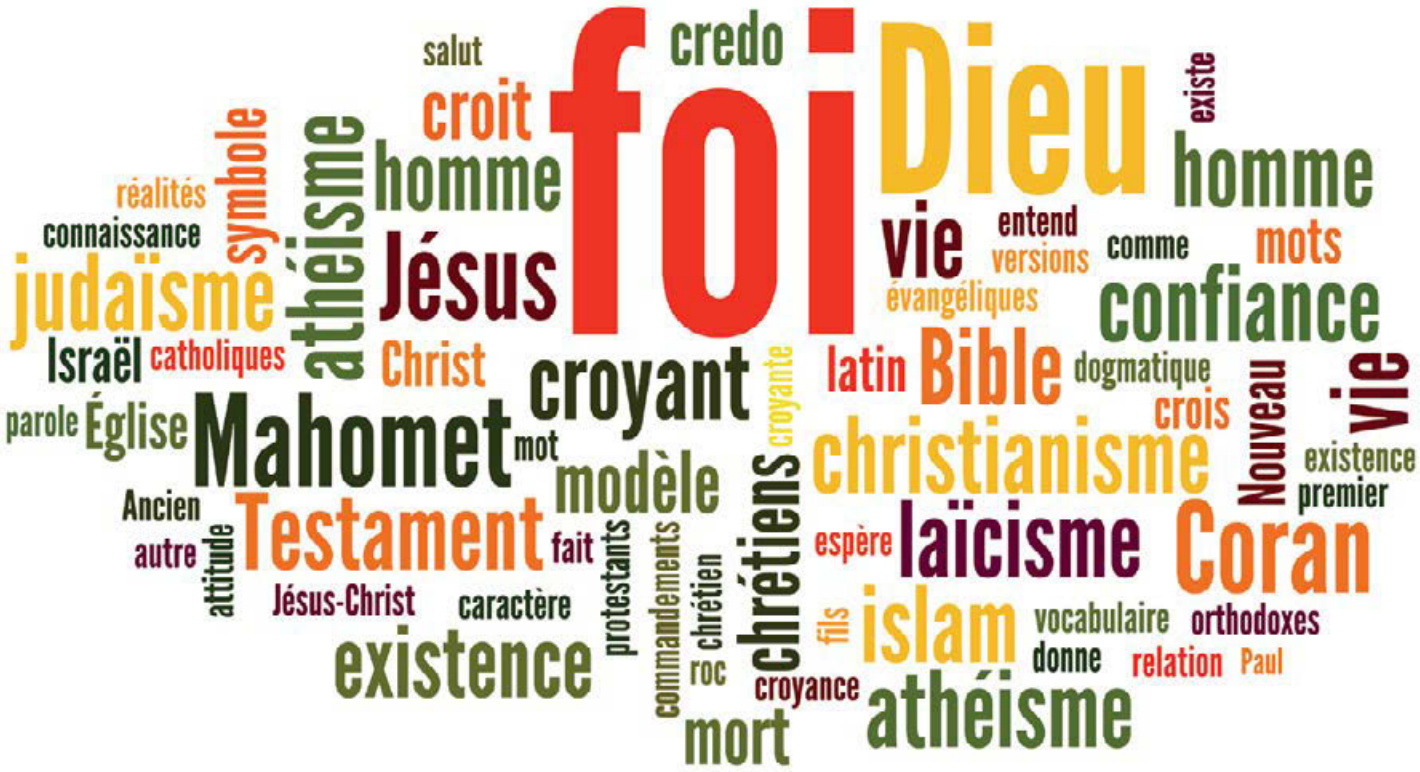
Le dernier avatar de ces péripéties est la notion de séparatisme jugée plus adéquate que celle de communautarisme. Ce serait une volonté de mieux préciser le vocabulaire dans le labyrinthe sémantique et conceptuel ambiant. L'ennemi de l'intérieur est le « séparatisme islamique », une sorte de nécrose qui, selon la commission d'enquête sénatoriale « *ne concerne pas uniquement la question du terrorisme… mais qui implique aussi des comportements qui peuvent être pacifiques et ne mènent pas à la violence. Il peut être le fait de*

(1) Cet article a été rédigé antérieurement aux évènements liés au terrorisme de l'automne 2020 et au discours du Président de la République du 2 octobre 2020 sur la « lutte contre les séparatismes.

(2) Cet intervalle de temps est ponctué au début par la convention de toutes les droites transmises en direct sur *LCI* et à la fin par la journée de grève du 5 décembre 2019. Entre les deux il y a eu l'attaque de la préfecture de Police de Paris, l'incident de la mère voilée dans l'hémicycle du conseil régional de Bourgogne Franche-Comté et la manifestation tant décriée contre l'islamophobie. Les polémiques ont repris de plus belle avec l'affaire Mila en janvier 2020.

GHALEB BENCHEIKH

Ghaleb Bencheikh El Hocine, islamologue, est docteur ès sciences diplômé de l'Université Paris 6 et a suivi parallèlement une formation philosophique à l'Université Paris 1. Il est membre du Conseil des sages de la laïcité, président de la Conférence Mondiale des Religions pour la Paix et, depuis le 13 décembre 2018, président de la Fondation de l'Islam de France, où il a succédé à Jean-Pierre Chevènement. Il est l'auteur de nombreux ouvrages. *Petit manuel pour un islam à la mesure des hommes*, 2018,JC Lattès ; *Le Coran expliqué*, 2018,Eyrolles (réédition) ; *Juifs, Chrétiens et Musulmans : ne nous faites pas dire n'importe quoi !* (avec Philippe Haddad et Jacques Arnould), 2008, Bayard ; *Lettre ouverte aux islamistes* (avec Antoine Sfeir),2008, Bayard et *La laïcité au regard du Coran*, 2005, Presses de la Renaissance.



© andyller - stock.adobe.com

groupes qui prônent le repli identitaire ou l'entrisme dans le monde associatif et politique ». Le rapport met en exergue la volonté séparatiste des islamistes : « *Les islamistes cherchent à peser sur la vie quotidienne et le rapport aux autres des Français de confession musulmane et des musulmans étrangers résidant en France, pour leur imposer une orthopraxie, des pratiques vestimentaires, alimentaires, rituelles, mais surtout une norme de comportement et de rapports entre les hommes et les femmes, afin de les séparer du reste de la population française* ».

C'est, globalement, le résumé du rapport de la commission sénatoriale sur la radicalisation islamiste[3]. On y lit notamment que « *Le constat partagé d'une réalité de la poussée de la radicalisation islamiste sur notre territoire contraste avec la prise de conscience encore inaboutie par les pouvoirs publics du phénomène* ».

À vrai dire, l'aggravation de cette situation a été marquée par les événements dramatiques liés au terrorisme djihadiste sur le sol français. La dernière séquence de la violence aveugle qui s'est abattue en France a été inaugurée par les assassinats odieux perpétrés par Mohamed Merah. Elle a culminé ensuite lors de l'*annus horribilis* 2015. Les répliques qui s'ensuivirent ont fini par consommer la rupture totale entre une bonne partie de la société française et « l'islam[4]» .Cette rupture est aussi théorisée, assumée et relayée par de nombreux faiseurs d'opinion. En outre, une forme de « peopolisation » de certains « acteurs de l'islam » autoproclamés qui sévissent sur les plateaux de télévision pérorent un discours allant de pair avec la doxa ambiante. Tel imam inculte ânonnant quelques mots convenus ou telle passionaria éructant sa vindicte ou bien telle « pseudo-islamologue » déversant son fiel ou enfin tel politiste réduisant l'islam uniquement aux spéculations géopolitiques tiennent des propos entrant en résonance avec ceux proférés par des argumentateurs néoréactionnaires zélés et haineux. Cet état de fait consacre, sur ce sujet, un triomphe idéologique nationaliste exprimé par des mots débridés. Face à cet identitarisme populiste, une réelle crispation de la part d'autres citoyens s'est opérée sur la donne religieuse islamique. Nombreux sont les jeunes gens musulmans qui

(3) Le Sénat a créé une commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre, à la demande du groupe Les Républicains. Mme Nathalie Delattre est la présidente de la commission et Mme Jacqueline Eustache-Brinio en est le rapporteur.

(4) Les guillemets indiquent que le vocable islam n'est pas encore bien cerné. Selon la boutade désormais classique, monsieur islam n'existe pas. Il n'y a *in fine* que des musulmans et des musulmanes professant, chacun à sa manière, une foi religieuse qu'on peut de plus en plus difficilement essentialiser...

s'y réfugient avec une mentalité obsidionale. Certains y viennent en croyant passer de la délinquance à la militance ! D'autres sont en quête d'une identité supranationale et d'une citoyenneté « islamique » dès lors que la leur, à tort ou à raison, leur est déniée. Alors, ils enrobent dans du religieux de quoi colmater leurs failles intérieures. Ils y épanchent leur ressentiment émotionnel et trouvent de quoi nourrir l'animosité contre d'autres composantes de la nation. La demande de justice sociale a été commuée en une défense d'une identité narcissique blessée.

L'identité, cette « fable philosophique[5]», voilà la problématique majeure. Loin d'être univoque, l'identité est, outre sa confusion conceptuelle, plurielle, composite, flottante et évolutive. Le sophisme de l'appartenance exclusive à un seul groupe avec une crispation identitaire est mortifère[6].

La césure est bien réelle et le fossé devient de plus en plus grand. L'incompréhension est totale. D'un côté, nous avons eu, ces derniers temps, des hiérarques musulmans incompétents et frileux ; leur pusillanimité à dénoncer clairement la violence qui s'abat au nom de leur religion leur a valu d'être brocardés souvent par le sobriquet des « pas d'amalgame ». En effet, le discours de type : « ceci n'a rien à voir avec l'islam » n'est pas audible ni suffisant au moment où une monstruosité idéologique et religieuse dénommée « Daesh » théâtralise la cruauté, esthétise la barbarie et administre la sauvagerie au nom de la religion islamique. Les protagonistes du proto-État islamique puisent dans le corpus religieux une interprétation qui justifie cet antihumanisme que l'organisation terroriste donne à voir, alors que ces hiérarques semblent totalement débordés par la déferlante wahabo-salafiste. De l'autre côté, des polémistes et des rhéteurs alliant piètre rhétorique et méconnaissance du sujet « islam » sont omniprésents sur les canaux d'information continue. Ils prennent globalement, uniment et indistinctement l'ensemble des musulmans comme la composante essentielle du « Grand Remplacement ». Et lorsqu'il ne s'agit pas de diatribes enflammées ce sont les libelles acrimonieux rédigés par des pamphlétaires aigris qui prennent le relais dans les revues et les magazines. Nous entendons et lisons que nous nous acheminons vers la guerre civile à bas bruit et allons vers la barbarie à petits pas alors que les bagarres hargneuses sur les réseaux sociaux menées par des internautes acariâtres ont déjà commencé.

Le Premier ministre Jean Castex s'en est ému lors de son discours de politique générale : « *La France, c'est la République et celle-ci aussi se trouve aujourd'hui ébranlée dans ses fondements par la coalition de ses ennemis terroristes, complotistes, séparatistes, communautaristes, dont les armes habituelles de la violence, dans la rue comme dans l'espace privé, et de la lâcheté souvent garantie par l'anonymat permettant* [le] *recours dévoyé aux réseaux sociaux, ont pris ces dernières années une intensité inquiétante* ».

Notre réaction à tout cela est dans le choix délibéré de ne pas nous laisser gagner par la haine ni par la faiblesse ; ne pas céder à la facilité du repli et de la crispation. Le réflexe de cette facilité, et parfois sa recherche, sont, pour certains citoyens, instinctifs, spontanés et dans l'ordre naturel des choses. Traumatisés qu'ils sont par l'horreur et l'abjection, ils se recroquevillent et délèguent leur capacité d'entendement. Tandis que pour d'autres, notamment parmi les relayeurs d'opinion, fracturer et fracasser, ajouter malheur au malheur, est une entreprise de destruction calculée. Elle relève d'un dessein malveillant travaillant des intérêts mesquins et sordides. Revenant en boucle, parfois *ad nauseam*, l'information plus que lacunaire sur des sujets éruptifs dont le vocabulaire n'est même pas maîtrisé, met en évidence l'incapacité à les cerner, auquel cas, ils demeurent anxiogènes. Cette incompétence brute occasionne plus d'angoisse et d'inquiétude. Nous sommes loin des explications informatives claires. Justement, la focalisation, dans un effet de loupe, uniquement sur le vil, le pervers, le négatif et le maladif, ne laisse entrevoir aucune sortie de crise. Aussi ne voulons-nous pas abdiquer devant les impérities d'analyse ni nous accommoder des arguties débitées à l'appui d'interprétations oiseuses proférées par des experts autoproclamés en radicalisation express. Le cas de ceux et celles qui, pour jouir le temps d'un mandat des dorures des palais de la République, sont prêts, tout en sollicitant nos suffrages, à attiser le feu et à caresser les bas instincts de l'homme, est patent. La manipulation est criante et navrante. Nous n'avons pas envie de nous y appesantir.

Tout simplement, parce que la digue n'a pas cédé et la nation tient – encore – en dépit de tout. Elle est convalescente et résiliente, certes. Mais elle tient toujours. Raison de plus pour tout mettre en œuvre afin qu'elle ne soit pas fragmentée ni la République disloquée. Pour cela, tous les citoyens de bonne volonté doivent y concourir dans le discernement et la lucidité.

Il y a les réponses immédiates d'ordre politique et sécuritaire. Elles ne souffrent aucune tergiversation ni atermoiement. Puis, il y a le temps de l'analyse et de la compréhension. Contrairement à ce qu'a pu soutenir un

(5) Ali Benmakhlouf, *L'identité, une fable philosophique*, Paris, PUF, février 2011.
(6) *Ibid*. p. 9.

LA PROBLÉMATIQUE DE L'ISLAM DANS NOTRE PAYS EST COMPLEXE. ICI, L'ADJECTIF « COMPLEXE » NE RELÈVE PAS D'UNE SIMPLE RHÉTORIQUE MARQUANT LE CARACTÈRE JUSTEMENT COMPLIQUÉ DE LA SITUATION QUE, LE PLUS SOUVENT, ON CONVOQUE PAR DÉFAUSSE. AINSI N'AURA-T-ON PAS À ENTREPRENDRE L'ŒUVRE DE COMPRÉHENSION NI D'EXPLICATION. MAIS, L'ADJECTIF RENVOIE À L'IDÉE PREMIÈRE D'UN TOUT COMPRENANT DES PARTIES INTERCONNECTÉES ET RELIÉES MUTUELLEMENT DANS DES RAPPORTS CHANGEANTS

ancien Premier ministre, essayer de comprendre n'est pas admettre et vouloir analyser ce n'est pas excuser.

La problématique de l'islam dans notre pays est complexe. Ici, l'adjectif « complexe » ne relève pas d'une simple rhétorique marquant le caractère justement compliqué de la situation que, le plus souvent, on convoque par défausse. Ainsi n'aura-t-on pas à entreprendre l'œuvre de compréhension ni d'explication. Mais, l'adjectif renvoie à l'idée première d'un tout comprenant des parties interconnectées et reliées mutuellement dans des rapports changeants ; c'est-à-dire un système laborieux et malaisé à décrire de prime abord. Ses nombreux éléments interagissent entre eux de manière non déterministe. C'est le cas de la « fabrique islamiste ». Pour être comprise, elle suppose d'être appréhendée par ses multiples causes dans une vision panoptique. Elle ne doit pas être réduite par (et à) une explication simpliste. Il faut alors mobiliser la pluralité des disciplines à notre disposition : l'analyse sociologisante, l'approche théologique, l'étude psychanalytique et l'évocation nihiliste sans oublier l'examen politique et l'observation géostratégique. Tout en reconnaissant que chacune de ces analyses puisse avoir sa pertinence propre, aucune n'épuise, à elle seule, complètement le sujet.

Les avis des chercheurs sont différents et les points de vue des experts sont divergents. Chacun veut pondérer ses propos – dans les deux sens du terme – par des éléments propres à sa discipline et à son champ de compétence :

– les sociologues trouvent aisément de quoi étayer leurs thèses. Les arguments sont très nombreux. Ils s'entrevoient très vite, pour l'essentiel, dans le déni de citoyenneté opposé à toute une jeunesse laissée pour compte, dans l'échec scolaire, dans le racisme et dans la ségrégation de fait. Cette jeunesse pâtit véritablement d'un *« apartheid social »* et les déterminismes sociaux résistent. Ils verrouillent tout espace d'évolution même pour les plus diplômés ;

– les économistes posent, entre autres, le postulat de la nouvelle économie conjuguée à l'ultralibéralisme. Elle a permis des gains importants avec ses espérances excessives ayant conduit à former la bulle internet, au détriment de nombreux groupes humains prolétarisés, lésés, frustrés et poussés vers le nihilisme fou et affolant ;

– les politistes ont de quoi présenter la problématique de l'islamisme radical et ses effets dans l'hyperterrorisme comme une résultante des conflits internationaux avec des répercussions internes aux États. Des puissances régionales se font la guerre par phalanges terroristes interposées et tentent de renverser des régimes par l'action subversive et la terreur ;

– les psychanalystes traitent de cas relevant de la psychiatrie collective et de la psychosociologie. Ils expliquent les pulsions meurtrières par des perversités pathologiques violentes. Les carences affectives, les ruptures relationnelles, les blessures narcissiques, le défaut de cadres structurants et le manque de repère avec l'absence du père reviennent le plus souvent dans les études cliniques ;

– les historiens énoncent que des mouvements millénaristes entraînent ceux qui sont en marge dans leurs sociétés d'une manière cyclique. Il suffit de faire miroiter des utopies religieuses ou séculières avec leurs parts d'illusions pour que les humiliés, les opprimés sur la terre et – en l'espèce – les descendants des colonisés suivent et s'insurgent rêvant toujours de justice ;

– les philosophes trouvent dans la déshérence culturelle et l'indigence intellectuelle à l'ère 3.0 des bouleversements générateurs de faits et d'actions empreints d'inhumanité ;

– les théologiens vont arguer du retour du religieux radical et teinter les présupposés de toutes ces problématiques d'une coloration confessionnelle, islamique en l'occurrence. Ce sont l'opposition à la permissivité et la résistance à la déchéance des sociétés dépravées qui s'imposent, sinon autant hâter l'apocalypse et châtier la mécréance.

Nous pourrions passer en revue chacune de ces approches, et d'autres, en développant davantage les argumentations qui militent pour leur bien-fondé. Le résultat en serait un ouvrage bien enflé. Il dépasse le cadre de cette modeste

contribution. Outre l'infatuation de croire pouvoir donner un avis juste sur toutes les disciplines évoquées, il ne paraît pas sérieux de prétendre à l'exhaustivité dans ce domaine.

En revanche, je demeure fondamentalement convaincu, en dépit des réserves formulées par certains analystes et contrairement à ce qu'avancent quelques acteurs sociaux, que la strate théologique présente certainement une grille de lecture appropriée et, partant, de compréhension valide et pertinente. La contre-attaque doit se faire au niveau de la pensée religieuse. La riposte est au premier chef d'ordre théologique, tout en tenant compte, bien entendu, des autres réponses et de leurs intrications. Le contre-discours religieux élaboré viendra en appui à l'action publique sous la voûte commune de la laïcité.

La réponse des politiques éducatives, et tout particulièrement la prise en charge sociale de cette jeunesse abandonnée comme une proie facile aux idéologues manipulateurs, est tout aussi essentielle. Il est temps de reconquérir les territoires considérés comme perdus pour la République. Il faut assainir les municipalités qui seraient (ou sont) « gangrenées » par l'islamisme radical à cause des manœuvres clientélistes. Sinon, les propos séducteurs et mobilisateurs font coïncider des trajectoires individuelles de vie jalonnées de frustration, de violence, de maltraitance et d'humiliation avec des destins miroités dans des voyages au bout de l'inhumain dans une entreprise majeure de désintégration et d'annihilation. Et, la vraie question est de savoir ce que représentent ces jeunes gens, s'ils sont l'avant-garde d'une guerre à venir ou au contraire les ratés d'un borborygme de l'Histoire[7]. En attendant, ils ont trouvé dans le discours salafiste de quoi infléchir une revendication politico-identitaire. La réislamisation de jeunes néophytes agissant en nouveaux prosélytes[8] zélés se présente tel un recroquevillement dans un écosystème clos séparé du reste de la société n'ayant cure des valeurs de la République.

Aussi le projet de loi annoncé par le Premier ministre Jean Castex devra-t-il contrecarrer le séparatisme voulu sans perdre de vue les moyens de régler les méfaits du « séparatisme subi ». Des familles entières caractérisées par un même référent ethnoreligieux se sont retrouvées ghettoïsées, marginalisées, défavorisées, précarisées et banlieusardisées. Alors, elles investissent une religiosité aliénante pour éviter d'investir dans l'économie parallèle. L'orthopraxie et l'obsession de la norme canonique deviennent les marqueurs identitaires visibles de ces populations. Comportement inacceptable, discours intolérable, accoutrement improbable et alimentation invraisemblable[9] sont les traits distinctifs du communautarisme commué en séparatisme, alors qu'en réalité, il n'y a pas plus divisée et désorganisée que la « communauté » musulmane de France.

Entretemps, le *continuum* établi dans l'esprit de beaucoup de nos contemporains « islam-islamisme-salafisme-djihadisme-terrorisme » doit être rompu. Il doit être brisé intellectuellement, mais avant tout, théologiquement. On ne peut pas laisser présumer ni donner à croire que la différence entre le premier terme de cette série et le dernier n'est que de degré. Cette différence doit être essentiellement de nature. Il incombe aux théologiens et aux penseurs de l'islam de le démontrer et de le justifier. Les nombreuses réfutations fondées seulement sur les pétitions de principe ne suffisent plus. L'évocation de groupes égarés, fourvoyés, mafieux et contrebandiers, n'est pas convaincante. Nous sommes arrivés à cette situation tragique à cause de ces imams prêcheurs d'animosité. Ces prédicateurs sermonnaires avaient cru bon de cultiver le ressentiment, d'exploiter la rancœur et de jouer sur la détresse. Alors, le moment de reconnaître, dans la froideur d'esprit, les fêlures graves d'un discours religieux intolérant et les écarts faits à l'éthique de l'altérité confessionnelle, est arrivé. Ces causeries dogmatiques intransigeantes perdurent depuis plusieurs années dans des communautés musulmanes ignares, déstructurées et crispées.

À vrai dire, bien avant la proclamation du prétendu « califat de la terreur », la violence d'essence religieuse islamique se devait d'être subsumée par une pensée hardie renouvelée et un état d'esprit audacieux et responsable.

Et, pour que le sang de tant de victimes innocentes ne soit pas vain, le désastre actuel enjoint aux oulémas musulmans de trancher définitivement entre les pratiques barbares et une exégèse moderne des textes ouvrant sur un islam de spiritualité, de beauté et d'intelligence. Ils ne peuvent pas se « cantonner » toujours derrière l'argument de la mauvaise interprétation des références scripturaires de la part d'illuminés exaltés fanatisés.

Il est salutaire de savoir élucider le « phénomène » de la radicalisation. Ce mot-valise qui a surgi récemment en force dans le champ sémantique ambiant implique un examen et une rigueur intellectuels ordonnés et sérieux.

(7) Olivier Roy, le djihadisme est une révolte générationnelle et nihiliste, *Le Monde* daté du 24 novembre 2015.
(8) Le prosélyte est celui qui est gagné à une cause suite à une action de prosélytisme. Ce n'est pas celui qui en fait la propagande.
(9) On ne devrait pas manger des biscuits dont la gélatine serait celle de la graisse animale donc forcément celle du porc, puisque c'est l'animal le moins cher sur le marché.

Bien que nous le croyions fondamentalement et que nous connaissions l'hospitalité, la générosité, la magnanimité et la miséricorde enseignées dans sa version standard, c'est bien aussi une compréhension obscurantiste, passéiste, dévoyée et rétrograde d'une partie du patrimoine islamique calcifié qui est la cause de tous nos maux. Il faut tout de suite la dirimer. Nous ne voulons pas que la partie gangrène le tout. Les glaciations idéologiques nous ont amenés à cette tragédie généralisée. Nous devons tout faire pour les dégeler. La responsabilité nous commande de reconnaître l'abdication de la raison et la démission de l'esprit dans la scansion de l'antienne islamiste. Elle est justifiée par une lecture contrefaite d'une construction humaine sacralisée et cautionnée par « le divin ». Il est temps de sortir des enfermements doctrinaux et s'affranchir des clôtures dogmatiques. L'historicité et l'inapplicabilité d'un grand nombre de textes du corpus religieux islamique sont d'évidence une réalité objective. Nous en tirons les conséquences. Je regrette que nous ne l'ayons pas fait en France. Aucun colloque de grande envergure n'a pu se tenir, aucun symposium important n'a été organisé en vue de subsumer la violence « inhérente » à l'islam ; pas la moindre conférence sérieuse n'a été animée pour pourfendre les thèses islamistes radicales. L'incurie des hiérarques musulmans nous laisse attendre, paralysés, la tragédie d'après. Puis, de les entendre s'exclamer dans leur impuissance encore et toujours : « Mais, ceci n'a rien à voir avec l'islam ! ».

Quant à ceux qui soutiennent que « l'islam est par essence incompatible avec la République », ils ne lisent pas ce que dit le philosophe Sadik Jalal al-Azm[10] : « *De la monarchie à la république, de la tribu à l'empire, de la cité-État archaïque à l'État-nation moderne* [l'islam s'est adapté]. *De même, l'islam, en tant que religion appartenant à une histoire mondiale s'étendant sur quinze siècles, a incontestablement réussi à s'implanter dans une grande diversité de sociétés, de cultures et de modes de vie, du nomadisme tribal au capitalisme industriel, en passant par le centralisme bureaucratique, le féodalisme agraire et le mercantilisme* ».

L'islam en tant que système pourvoyeur d'une foi vivante et dynamique, s'est « ajusté[11] » aux formes diverses d'organisation sociale et économique que les hommes ont conçues à travers les âges. En effet, il est évident, au regard des faits historiques, que l'islam est d'une grande « élasticité ». Il a dû être très souple et malléable, interprétable et révisable à l'infini, afin de survivre et de s'étendre sous des conditions aussi antinomiques. Il n'y a donc rien, en principe, qui puisse empêcher l'islam d'aller de pair avec l'humanisme, la démocratie, la modernité et surtout d'être en congruence avec la République.

Ce sont l'éducation, l'instruction, l'acquisition du savoir, la science et la connaissance qui sont les maîtres-mots afin de libérer l'esprit de sa prison. Combinés à la culture et l'ouverture sur le monde avec l'amour du beau et l'inclination pour les valeurs esthétiques, ils permettent d'élever les âmes, de flatter les sens, de polir les cœurs et de les assainir de tous les germes du ressentiment et de la haine. Enfin, ils permettent à la personne de s'accomplir et de vivre pleinement sa citoyenneté.

Gageons qu'après les terribles tragédies et ces incompréhensions, il y aura une véritable conjonction des lucidités afin de conjurer les ombres maléfiques de l'intolérance, du fanatisme et du rejet pour construire ensemble une nation solidaire et fraternelle avec un engagement commun au service de la justice et de la paix. La nation est en devenir et elle aura un avenir. Elle reconnaîtra tous ses enfants sans exclusive, sans ostracisme. Notre beau modèle de vie dans une société ouverte, libre et démocratique, respectueuse des options métaphysiques et garante des orientations spirituelles de ses membres, pourra être transmis – sans chauvinisme aucun – ailleurs. Il devra inspirer davantage les sociétés majoritairement musulmanes.

Seule la République laïque peut rassembler et défendre tous les citoyens. La solidarité dans l'union, la capacité de résilience dans l'alliance et la pulsion de vie magnifiée dans la concorde sont les meilleures réponses à la fragmentation annoncée.

Nous voudrons construire une mosaïque humaine vivante et dynamique dans laquelle les différentes composantes de la nation sont en osmose et en synergie. Cette symbiose se traduira par une citoyenneté accomplie avec une représentation nationale isomorphe à la nation. Le collège électoral y devra être conforme au collège électif. Aux citoyens musulmans d'investir le champ politique en s'acquittant sérieusement de leurs devoirs tout en jouissant de leurs droits inaliénables, sans se prévaloir de leur référent confessionnel. Le devoir et le droit sont l'avers et le revers d'une même effigie, d'un même talisman. Cela s'applique à tous les citoyens quels

(10) Sadik Jalal al-Azm (1934-2016) est le chef de file du courant rationaliste, matérialiste et laïc dans le monde arabe. Il est mort le 11 décembre 2016 à Berlin. En savoir plus sur :
http://www.lemonde.fr/disparitions/article/2016/12/18/mort-du-philosophe-syrien-sadik-jalal-al-azm

(11) On pourrait dire « customisé » par les diverses formes d'organisations sociales et culturelles.

qu'ils soient, sans distinction de corps traditionnel[12] de la nation ni de corps invasif. En finir déjà avec le vocabulaire anathématisant les éternels « issus de » … de la diversité, des zones sensibles, des quartiers difficiles, des banlieues, de l'immigration.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que des jeunes gens, hommes et femmes, n'ayant pas trouvé de modèles identificatoires ni vu leur détresse morale comprise ni senti leur quête spirituelle prise en charge, soient la proie facile pour des idéologues moralisateurs venus de l'étranger ou sévissant sur les réseaux sociaux. L'offensive islamiste est réelle. Il ne faudrait pas feindre la surprise de voir surgir dans le débat public des logorrhées dégénérées sur le port du voile ; sur la non-mixité dans les piscines municipales ; sur le fait de récuser le médecin de l'autre sexe ; sur les demandes spécifiques pour une pratique aménagée du jeûne du mois de ramadhan, sur le primat de la *charia*[13] religieuse par rapport aux lois de la République, toutes débitées particulièrement par des imams autoproclamés, incultes et ignares, agitateurs et provocateurs. S'ils étaient eux-mêmes éduqués, instruits, férus de sciences humaines, fins connaisseurs de leur propre théologie et pétris dans leur patrimoine culturel et historique français, ils n'auraient point proféré les billevesées et les fadaises qui confirment les préjugés dont ils sont victimes. Tout est dans l'acquisition du savoir, dans la connaissance et dans la culture. Elles sont indispensables pour les imams thérapeutes qui prétendent « soigner » les âmes de leurs ouailles même si, en définitive, il n'est requis des imams français que d'être, *a minima*, de bons liturges français, c'est-à-dire savoir conduire un office et présider une liturgie en langue française bien maîtrisée, tout simplement.

Les réponses aux convulsions de l'islam au cœur du malaise français sont aussi d'ordre juridique. En l'espèce, il suffit d'appliquer la loi en vigueur, l'appliquer dans toute sa rigueur. Le primat du droit positif sur toute autre législation d'inspiration religieuse doit être inculqué aux jeunes musulmans. Le respect scrupuleux de la loi fondamentale est une nécessité absolue. Personne ne peut se prévaloir de son système juridique ni arguer de sa vision du monde pour l'imposer à autrui ni l'exiger au sein de la République. C'est ce que les imams doivent enseigner du haut de leur *minbar*[14], un enseignement allant de pair avec des sermons bénissant la République et insistant sur l'attachement à la patrie. Et, quand bien même les enquêtes sociologiques auraient montré que les djihadistes français n'avaient pas fait leur apprentissage à la mosquée[15], mais surtout sur Internet, le rôle de l'imam dans l'avènement d'un islam républicain[16] est primordial. L'imam n'a pas vocation à n'être qu'un simple « gestionnaire du sacré » ni à être un entrepreneur identitaire.

L'extraction de l'ornière passe également, nous l'avons souligné, par l'amour du beau et du bien, par l'exaltation de la musique et de la poésie, par le raffinement et l'élégance, car l'humanité ne pourra s'attendre à rien de bon de la part de ceux qui n'y sont pas sensibles. La sortie du bourbier ne peut se réaliser qu'avec l'audace et la fantaisie de la créativité, elle ne peut se faire qu'avec l'aplanissement des voies de la rêverie et du plaisir. Il est temps de se réapproprier l'idée du bonheur et de l'émerveillement. La félicité et l'enchantement ne sont nullement adventices en contexte islamique. Ils ont réjoui et comblé des générations entières. Il faut savoir maintenant les conjuguer avec le patrimoine culturel français. Assumer l'héritage du peuple de France, porter soi-même les valeurs de la nation ainsi que les principes de la république et les transmettre aux générations futures de musulmans français, telle est la voie à suivre indéniablement. Il n'y a pas à en dévier. Il y a lieu également de comprendre que, inscrite dans le temps long, notre aire civilisationnelle euro-méditerranéenne a été ensemencée sur le plan spirituel par le monothéisme abrahamique judéo-islamo-chrétien d'expressions gréco-latine et arabe. L'ouverture à l'altérité, notamment confessionnelle, est saine et avantageuse.

La révolution numérique et la digitalisation d'une grande partie des activités humaines nous font entrer résolument dans l'ère du cyberespace et dans l'interaction des blogosphères. Cet état de fait est son propre régulateur tout en étant porteur des nouvelles utopies. Elles seront pour cette jeunesse « séparatiste » un horizon. Et, la jeunesse musulmane finira par recouvrer sa confiance, se rouvrir à l'enseignement du libre arbitre et accueillir l'éducation éthique et esthétique requise pour son émancipation. Elle saura alors que la liberté de conscience est un impératif absolu. C'est un droit fondamental de l'être humain avant que des discours normatifs ou d'autres inquisiteurs ne contraignent sa libre expression. Elle pourra en jouir et sera à son tour immunisée contre les dérives fanatiques.

(12) Cf. la parole malheureuse de Gérard Longuet récusant la candidature de Malek Boutih à la présidence de la haute autorité pour la lutte contre la discrimination et pour l'égalité, trouvant comme seul argument opposable que Malek Boutih n'appartient pas au corps traditionnel de la nation !

(13) En langue arabe, *charia* signifie dans sa seconde acception loi. Ainsi il faut en toute rigueur préciser laquelle.

(14) Chaire.

(15) Voir Farhad Khosrokhavar, *Le Nouveau Jihad en Occident*, Paris, Robert Laffont, 2018, 592 p.

(16) S'il faut nécessairement accoler une épithète à islam ce sera celle de républicain

En réalité, deux autres chantiers titanesques tout aussi importants attendent la pensée théologique et philosophique islamique en France et de par le monde. D'abord, la réflexion fondamentale relative à la question impérieuse de l'égalité ontologique et foncière entre les hommes et les femmes dans les schèmes mentaux islamiques. Il faut en finir à jamais avec la prétendue prééminence des premiers sur les secondes. La condition infrahumaine dans laquelle sont reléguées de nombreuses femmes musulmanes doit être dirimée par une compréhension progressiste et novatrice de la révélation coranique et de l'histoire du monde islamique. Elle doit promouvoir la dignité humaine dans sa composante féminine partout et tout le temps. Avec l'égalité ontologique, il faut l'égalité juridique. La justification de la phallocratie et du sexisme par des élucubrations exégétiques d'un autre temps est inacceptable. Les lois de la République pallieront toutes les obstructions du machisme.

Le second chantier est celui consacré à la désacralisation de la violence. Pourfendre l'idée d'une quelconque sanctification de la guerre et s'insurger en s'inscrivant totalement en faux contre l'idéologie du combat sacré dans le sentier de Dieu. Continuer à croire qu'il y a une quelconque efficacité à la violence est en soi problématique pour les hommes. Mais soutenir qu'elle puisse être commanditée par la transcendance relève réellement d'un archaïsme de la pensée tout à fait inacceptable et inopérant en ce XXI^{e} siècle. Convoquer les phalanges angéliques telles des puissances célestes pour assister les armées terrestres dénote une véritable arriération. Tuer au nom de Dieu est un attentat contre l'homme et justement contre la transcendance. Là est le scandale sacrilège.

La bataille des idées sera gagnée et ces chantiers seront menés à bien lorsqu'on aura garanti l'émancipation du sujet musulman par rapport à la « communauté » et son affranchissement par rapport à la pression du groupe. On réussira lorsqu'on aura assuré le découplage du champ du savoir et de la connaissance d'avec celui de la révélation et de la croyance. La laïcité comme un acquis de la modernité et une conquête de l'esprit humain le garantit. Elle doit être comprise comme un principe de liberté et d'émancipation. C'est non seulement la liberté de croire ou de ne pas croire, mais surtout la liberté de pouvoir changer de croyance. Elle est aussi « *la loi qui garantit le libre exercice de la foi aussi longtemps que la foi ne prétend pas dicter la loi avec toujours le primat de la loi sur la foi* ».

Nous avons besoin à la fois de l'autorité de l'État dans ses missions régaliennes et d'un climat serein dans le traitement de toutes ces affaires. La République est partout chez elle et il n'y a aucun territoire « séparé » qui lui soit interdit ; aucun territoire n'est perdu. Elle doit tout faire pour en finir avec « l'ensauvagement » de la jeunesse. L'autorité de la République est la meilleure garante des libertés fondamentales. Pour cela, il reste à régler un autre problème de taille : celui de la *misislamie*[17] à défaut de parler d'islamophobie. En effet, s'il n'y a pas le mot, il n'y a pas la chose. Or, il se trouve qu'en France on combat « l'islamophobie le mot » et on subit « l'islamophobie la chose » … L'administration ne la reconnaît pas et la délégation interministérielle pour la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et l'homophobie (DILCRAH) ne l'a pas dans sa dénomination. Elle lui préfère l'appellation « actes anti musulmans » contre lesquels elle est tout aussi mobilisée.

Il ne s'agit nullement de concurrence victimaire ni de vouloir traiter les difficultés des citoyens français par « segments », mais d'aplanir un sérieux problème de clivage et de division dans la société. Celui dressé par une partie des Français à cause d'une misislamie systémique.

Les linguistes rappellent parfois dans leurs études les notions de « mot-sac », de « mot-hochet » et de « mot-totem », parfois ils évoquent même le « mot-poison ». C'est dire la charge émotionnelle qui sous-tend certains vocables dans les débats.

Le mot « islamophobie » est concerné par la dernière appellation. Il n'est jamais convoqué, ou presque, sans qu'il y ait une certaine tension.

Les uns le conçoivent comme couvrant tous les actes et propos malveillants perpétrés et proférés contre les musulmans en raison de leur appartenance confessionnelle, ils dénoncent l'islamophobie comme un délit. Tandis que d'autres le récusent comme un prétexte pour limiter la critique de la religion islamique, alors ils la revendiquent en l'assumant pleinement[18]. L'incompréhension est, encore une fois, totale et les deux parties sont dans des positions irrémédiablement opposées avec des présentations antithétiques.

Toujours est-il que, dans cette optique de discernement, nonobstant ces temps d'agonie de la lucidité, il est de notre devoir, dans ce travail de clarification de trouver

(17) Nous reviendrons sur la définition de ce néologisme dans les lignes qui suivent.
(18) A l'exemple de Claude Imbert, Jacques Julliard, Elisabeth Badinter, Pascal Bruckner ou Philippe d'Iribarne

un antidote à ce « mot-poison ». Nous devons régler ce problème en le tranchant, une bonne fois pour toutes, par le recours à l'étymologie à défaut d'autres moyens, tout en relativisant le procédé. Parce que ce n'est pas l'étymologie seule qui valide les sens des mots, mais c'est leur usage évolutif dans le temps qui les consacre.

Cependant, avant de poursuivre, proclamons d'abord que toute doctrine, et *a fortiori* une pensée religieuse qui fuit le débat critique et esquive le choc des idées en éludant les questions qui la dérangent, finit par s'atrophier. Rendue vulnérable et redoutant l'asphyxie, il ne lui reste plus que le fanatisme pour subsister quelques instants. La terreur qu'elle donne à voir est aussi sa marque de faiblesse. Elle montre que, mise en demeure de relever le défi du débat d'idées, et se trouvant à court d'arguments, elle opte pour la violence comme seule réponse…

Alors, bienvenue à la critique, nous devons en être tout le temps demandeurs. Lorsqu'elle est académique, elle est nécessaire et salutaire ; lorsqu'elle est populaire, il se pourrait qu'elle ne fût pas dénuée de bon sens.

Simplement, le concept d'islamophobie porte une réelle ambiguïté génératrice de malentendus. Je lui préfère celui sous-tendu par le néologisme « misislamie » ! Pour la seule raison que l'islamophobe est, tout comme l'agoraphobe, le claustrophobe ou l'arachnophobe, celui qui pâtit d'une peur maladive et irrationnelle de l'islam, à l'exemple de celui qui a peur de la foule, de l'exiguïté ou des araignées ! L'islamophobie en devient à se présenter comme une pathologie regrettable, voire inexplicable ! Aussi, pour préjudiciable qu'elle soit pour les musulmans – et sans nullement vouloir la justifier – pourrait-elle être, à l'extrême rigueur, recevable si l'on se référait au traitement médiatique réservé à cette tradition religieuse. Tous les mots construits avec le préfixe islamo sont anxiogènes ou dépréciatifs, que ce soient les substantifs : islamofascisme, islamo-totalitarisme, islamo-nationalisme, islamo-révolution, islamo-délinquance, islamo-racaille ou les adjectifs : islamo-gauchiste, islamo-réactionnaire, islamo-collabo, islamo-criminel, islamo-terroriste, etc. Franchement, il y aurait de quoi avoir peur de l'islam. Il n'y a pas eu un organe de presse qui n'ait présenté l'islam sans un corollaire d'épouvante et d'effroi au moment où la terreur s'abat au cri de « Dieu est grand » ! *Mutatis mutandis*, on est dans la même situation que celui qui n'a comme unique canal d'information sur notre société française que la revue *Le Nouveau Détective*. Il aura de quoi désespérer de l'âme humaine en France et devenir francophobe…

De ce point de vue, il faut plutôt compatir à l'état de ceux qui sont atteints d'islamophobie, œuvrer pour qu'il puisse guérir et désamorcer les causes génératrices de la peur. Il faut savoir encore une fois exorciser les hantises, apprivoiser les craintes et calmer les inquiétudes.

En revanche la misislamie désigne, comme son préfixe le suggère – venant du grec *misos*, signifiant haine – la détestation et l'aversion assumées comme telles en revendiquant l'hostilité aux musulmans et à tout ce qui est islamique. C'est un mélange de haine, d'animosité et de mépris qui est affiché au grand jour. Auquel cas, la misislamie tombe sous le coup de la loi. Et, malheureusement avec la parole désinhibée de nos jours, il y en aura beaucoup qui seront coupables de misislamie. Ils devraient en répondre devant les tribunaux. À l'image de ces « misislamiques » beuglants déversant impunément leur fiel. Ils parviennent à incorporer dans tout discours, même très éloigné de la chose islamique, une expression imprécatoire contre cette religion et ses adeptes. Ils profitent de « l'aubaine » inespérée fournie par le consensus national selon lequel l'islam pose problème à la République.

Les difficultés de l'islam en France sont d'abord d'ordre social avant d'être institutionnelles. La majorité écrasante des citoyens musulmans vaque à ses occupations subissant les arias et vivant les aléas de la société française. Elle se fond d'une manière caméléonesque dans la nation. Elle représente simplement l'islam normalisé, banalisé, apaisé. En revanche, une minorité agissante se rend visible par ses excès et ses outrances. Mais, ce sont les minoritaires activistes qui font l'histoire et la religion idéologisée est un péril pour tous. C'est en cela que l'islam est parcellaire et fragmenté. Son organisation qui commence à s'affermir au niveau départemental est annonciatrice d'un début de normalisation des relations avec la République. Celles-ci se consolideront sur le plan institutionnel lorsque deux paradoxes principaux seront rompus.

Le premier consiste à dénier à l'administration, en vertu de la loi de Séparation, de s'immiscer dans l'organisation d'un culte tout en reconnaissant que l'État est fondé légitimement à avoir des interlocuteurs probes, sérieux et compétents dudit culte. S'ils n'émergent pas encore, l'administration prend la décision de les susciter. Mais, le malheureux précédent de la création du CFCM[19] est un exemple patent de l'échec de l'interventionnisme de la puissance publique. Il est difficile d'imposer une cléricalisation par le haut à une tradition religieuse qui ne l'admet guère.

(19) Conseil français du culte musulman (en toute rigueur, on devrait dire islamique). Chez les puristes, l'adjectif musulman qualifie celui qui est animé et doué de raison et islamique ce qui est inanimé. L'homme est musulman le culte est islamique

Les observateurs du « fait islamique » en France ont coutume d'affirmer que la composante majoritaire de la communauté musulmane y est d'obédience sunnite suivant l'école malékite. Cette obédience serait réfractaire à toute forme d'organisation hiérarchisée et en son sein nulle instance ne saurait prétendre à l'exclusivité, contrairement aux contextes shiites qui connaissent des structures cléricales obéissant à une autorité centrale ; une assertion qui, d'ailleurs, doit être expliquée et étayée au regard de l'expérience du temps long. Or, l'instauration par les pouvoirs publics d'une instance représentative du culte islamique est non seulement problématique compte tenu de la loi de Séparation du 9 décembre 1905, mais elle se présente depuis bientôt deux décennies comme un greffon qui n'a pas (encore) pris dans cette composante majoritaire de la frange islamique de la nation. Et, il se trouve que la jeunesse musulmane paraît durant tout ce temps comme « orpheline ». Ses difficultés sociales, ses carences affectives, son indigence intellectuelle et sa déshérence culturelle ont trouvé dans le rigorisme religieux un semblant de solutions structurantes avec l'obsession de la norme canonique.

Aussi, la nature ayant horreur du vide, cette jeunesse est-elle allée s'abreuver directement sur la toile auprès de cheikh google 2.0, tout comme elle est devenue la proie facile pour des prédicateurs sermonneurs. Ceux-ci capitalisent les frustrations et jouent sur le malaise intérieur en tenant un discours en rupture avec la culture de la société française. Laquelle culture est abhorrée parce que dépravée et permissive.

Le second paradoxe est tout aussi important à rompre : nous ne pouvons pas arguer de la neutralité des pouvoirs publics quant à la gestion des affaires internes aux cultes et nous accommoder de l'ingérence directe d'États tiers en ce qui concerne le culte islamique. Nous ne pouvons pas accepter que des franges entières de la communauté nationale soient placées sous l'influence du Maroc, de l'Algérie ou de la Turquie. En outre, la rivalité entre régimes se trouve importée sur le sol français aggravant la division des musulmans de France.

Entretemps, le CFCM, pris en otage par les querelles d'un « islam consulaire », est ankylosé et sans ressources. La recherche d'un *leadership* « distribué » dans une présidence tournante marquant les intérêts de puissances étrangères engagées dans des antagonismes régionaux est fort préjudiciable à l'islam de France. La difficulté est réelle, mais l'État français peut jouer le rôle d'un catalyseur dans l'émergence d'un islam gallican et républicain. Tout en s'affranchissant de l'ombre tutélaire d'organismes propagateurs d'idéologies salafistes rigoristes, il faut asseoir des instances capables de produire un discours rationnel et intelligent s'inscrivant dans la modernité.

Cette longue et lente maturation de l'islam républicain requiert une centralisation des moyens logistiques et financiers dans la transparence et la clarté. La composante islamique de la nation doit assumer ses responsabilités si elle veut pratiquer son culte dans la dignité et l'apaisement. Les ressources financières n'en manquent pas. Pour preuve la construction des lieux de prières et leur entretien sont globalement financés par les fidèles eux-mêmes. Il est temps pour qu'ils comprennent qu'il faut investir davantage dans les projets éducatifs que dans des entreprises proprement religieuses. Une fois la jeunesse immunisée contre le fanatisme elle pourrait vivre une spiritualité élévatrice si elle le voulait. N'oublions pas non plus qu'un mouvement de dés-islamisation va de pair avec celui de la déchristianisation de la société française.

Sans que nous soyons pour que le régime concordataire perdure, mais dès lors qu'il existe, ce sera bien et utile qu'il profite à la religion qui pose problème. Pour cela il faut une réelle volonté politique afin d'adjoindre aux cultes déjà reconnus, le culte islamique. Les départements d'Alsace et de Moselle devront alors accueillir l'équivalent d'un grand séminaire pour y former les futurs imams français. Ce sera une école de formation des cadres religieux musulmans : imams, aumôniers, prédicateurs, ministres du culte. Ainsi pourra-t-on initialiser un processus et initier la formation des formateurs à l'esprit libre et à la raison critique. C'est l'activation de l'esprit critique qui est la voie indiquée. C'est aussi en dégelant les glaciations idéologiques tout en ouvrant les clôtures dogmatiques, toutes les clôtures doctrinales quelles qu'elles soient.

L'islamologie moderne se doit de sauver la tradition islamique du suicide de la pensée. Elle doit recouvrer ses lettres de noblesse à l'université française comme une discipline de prestige ouverte à tous. L'islamologie savante, outre son étymologie indiquant un discours rationnel sur le fait islamique, doit préserver les esprits de tout abrasement de la réflexion et de la négation de l'intelligence, par-delà l'appartenance confessionnelle. Le fondamentalisme islamiste y confond inconsciemment les contingences humaines du message révélé avec l'essence divine de ce message. Les premières s'articulent dans l'histoire, la seconde est assurément atemporelle et métahistorique. Le magistère intellectuel et idéologique du wahabo-salafisme a fait beaucoup de dégâts. De plus, la conception sociale des Frères musulmans, mêlant militantisme religieux et activités sociales et éducatives, entérine l'idée qu'ils ont pu pénétrer le « désir politique » de Dieu et scruter la volonté divine.

Des instituts d'islamologie fondamentale et appliquée seront les lieux des études et de la recherche pour une production savante assainie des scories d'une construction humaine sacralisée par méconnaissance. Ce seront aussi la dé-dogmatisation de l'histoire et dépolitisation de la religion. Aussi une sociologie de l'espérance et une téléologie terrestre de la grandeur de l'homme permettront-elles assurément d'immuniser les jeunes générations de l'intolérance fanatique. Elles devront les prémunir du danger du radicalisme et de ses méfaits. Il est temps d'en finir avec les lectures rétrogrades et attentatoires à la dignité humaine d'un corpus éculé et dépassé. Et nous pourrons renouer, encore une fois, avec l'humanisme dans une quête solidaire du sens de l'avenir. Un avenir de paix et de fraternité pour tous les hommes.

C'est aussi un temps où l'éveil des consciences poursuit l'idéal développé par l'humanisme des Lumières tel enseigné pour défendre la personne contre l'arbitraire de l'autorité, contre les préjugés et contre les contingences et les égarements de la tradition idéologisée lorsqu'elle broie l'individu et ignore le sujet autonome.

Toute cette période de l'histoire dans le sillage de la Renaissance doit être étudiée, instruite, ingérée, critiquée et dépassée. Et, on ne pourra pas pallier les problèmes épineux actuels par une fidélité mimétique au passé dans une rétraction du monde islamique à ses origines, considérant que ce qui l'a précédé est un temps d'ignorance. Tout comme on ne peut pas se permettre de méconnaître tous les apports constitutifs de la modernité considérés comme émanant de dispositions impies !

La modernité est aussi un mode de reproduction politique et de gestion des affaires de la Cité, fondé sur la dimension institutionnelle de ses mécanismes de régulation. Elle suppose une modification du sens temporel de la légitimité. L'avenir dans la modernité remplace le passé et rationalise le jugement de l'action associée aux hommes. C'est la possibilité politique de changer les règles du jeu de la vie sociale par le droit. La norme juridique doit être une émanation rationnelle des hommes s'appliquant aux hommes. Et pour être obéie, la loi n'aura pas besoin de se fonder sur un régime discursif de la vérité revendiqué par les religieux. La séparation des deux ordres religieux et politique est une avancée considérable. Elle ne souffre aucune discussion.

Enfin, la France aura l'islam qu'elle mérite : celui de l'intelligence, de la beauté, de l'humanisme ou bien celui de la médiocrité, de la terreur et de l'épouvante. À nous de choisir et de tout mettre en œuvre pour que ce soit le premier et jamais le second ■

© Olivier Le Moal - stock.adobe.com

La contribution de l'INHESJ à la doctrine de sécurité nationale 2005 -2015

Gérard PARDINI

Avant-propos

La sécurité avant d'être une politique publique est un précepte qui se traduit par un corpus de règles de conduite émanant d'une autorité très particulière qui est l'Etat. A ce titre, elle doit faire l'objet des plus grandes attentions quant au périmètre qu'elle recouvre et quant aux interactions qu'elle entretient avec d'autres facteurs ayant des implications sur la vie des sociétés et des individus qui les composent.

La création de l'Institut en 1989 correspond à un retour au premier plan de la sécurité portant une vision « rassurer et protéger » plutôt que « surveiller et punir ». Ce fut d'ailleurs le thème d'une leçon de Jean Delumeau, professeur au collège de France à laquelle assista Pierre Joxe, le fondateur de l'Institut et qui constitua la base doctrinale originelle.

Malgré ce prestigieux parrainage, la notion de sécurité appliquée à l'Etat et aux politiques publiques est resté relativement confuse. Il faudra attendre la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de 1995 pour disposer d'un texte constitutif d'une doctrine[1] et 2008 pour que pour la première fois un livre blanc traite d'une stratégie globale de défense et de sécurité nationale[2].

Gérard PARDINI

Gérard Pardini est haut fonctionnaire au ministère de l'Intérieur. Il a eu un parcours interministériel (ministères de la Défense, de la Coopération, des Affaires Etrangères) et dans des entreprises. Il a créé le Département Risques et crises en 2007 puis a été nommé en 2011 directeur adjoint de l'Institut jusqu'en 2015. Il est docteur en droit administratif (université Aix Marseille III et en droit constitutionnel (Paris X).

(1) Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité ; « La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens ».

(2) La France ne s'est engagée dans une démarche « Livre blanc » qu'en 1972 avec un champ limité jusqu'en 2008 à la Défense nationale. Lire à ce sujet l'intéressant article de P. Buffotot,» Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République «. Portail « REVEL» de l'université de Nice Sophia Antipolis. Numéro 2 ; 2015 ; URL : http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=581

J'ai eu la chance d'intégrer l'Institut en 2005, à un moment de bouillonnement d'idées notamment concernant la prise de conscience que le fait économique devait être traité dans un continuum Etat central, territoires, entreprises et citoyens.

Arrivé en 2005 pour créer le département sécurité économique, puis en 2007 le département risques et crises, et prendre les fonctions de directeur adjoint en 2011, j'ai été ainsi présent pour accompagner la mobilisation de l'Institut lors de l'élaboration des livres blancs de la défense de 2008 et 2013.

Pour la première fois, leur horizon s'est ouvert au champ de la sécurité nationale. Les recherches et les formations ouvertes par l'Institut prenaient déjà en compte depuis quelques années « la continuité des risques et menaces de toute nature pesant sur notre Nation et la nécessité d'apporter une réponse globale à ces défis »[3] et l'officialisation de l'approche « sécurité nationale » a été quelque part une reconnaissance de cette vision.

J'ai également intégré en 2008 le groupe de travail « Etat, action publique et services publics » créé au sein du chantier de prospective stratégique, « France 2025 », animé par le conseil d'analyse stratégique (CAS) placé auprès du Premier ministre et pu ainsi poursuivre la diffusion des concepts portés par l'Institut.

Alors que l'Institut, sous la forme d'un établissement public rattaché au Premier ministre, voit s'achever sa mission pour la poursuivre sous la forme d'un service à compétence nationale du ministère de l'Intérieur, une sorte de retour aux sources de création de l'IHESI, je crois utile de partager la réflexion portée durant ces dix ans car elle a servi de ligne directrice aux différents programmes de formation mis en place en direction des décideurs publics et privés qui ont suivi les différentes sessions nationales et les formations thématiques mises en place notamment dans les domaines de la sécurité économique et de la gestion de crise.

Cinq axes de travail avaient été identifiés lors du rattachement au périmètre du Premier ministre et déclinés.

Produire une réflexion sur le positionnement de l'État

Recentrer l'Etat sur ses seules missions régaliennes de maintien de l'ordre et de gestion des grandes crises au seul motif d'une incapacité matérielle et financière à aller au-delà est un scénario trop réducteur. Face à l'ensemble des menaces qui pèsent sur le pays et à la demande croissante de sécurité et de réduction des risques, l'État n'aurait alors d'autre choix que de renvoyer de fait les autres missions aux acteurs locaux et privés.

J'avais qualifié ce scénario de recentrage de l'Etat de « positionnement par dépit », tant il apparaissait peu motivant car sans garantie d'efficacité dans un monde où tout est intriqué. En effet, si la plupart des écoles de pensée s'accordent pour dire que la fonction première de l'Etat est de garantir le respect des règles permettant le « vivre ensemble » d'une communauté de citoyens, cette unanimité n'existe plus pour en définir le périmètre d'action.

La complexité des rapports économiques et sociaux est un fait dont il faut tenir compte. Vouloir un périmètre extensif de l'Etat nécessite que ce dernier dispose des informations nécessaires à une action polyforme. Or, cette condition ne peut jamais être correctement remplie en raison même de cette complexité économique et sociale. Plus l'Etat intervient dans le jeu des acteurs, plus il prend le risque de compromettre ou d'amoindrir les résultats globaux de ces acteurs.

En tentant de « plaquer » sur les échanges des acteurs économiques qui mobilisent des flux d'informations extrêmement denses, des informations publiques immanquablement plus limitées, le jeu est faussé et l'Etat prend également un risque sérieux à ne plus répondre à son rôle d'arbitre.

Il apparaissait donc nécessaire de faire partager l'idée force selon laquelle la crise de l'Etat provient pour partie de son inaptitude à maîtriser la société par le seul usage de l'autorité. Cela passait par la diffusion d'une argumentation montrant qu'un recentrage du rôle de l'Etat ne remet pas en cause ses pouvoirs de coercition (privilège de l'exécution forcée, privilège du préalable …) mais implique plutôt de choisir entre deux formes d'Etat :

– Dans la première, l'Etat fournit des services aux citoyens sur la base de trois principes : l'égalité, la continuité et la capacité à redéfinir à tout moment l'intérêt général.

– Dans la seconde, l'Etat s'inscrit dans une analyse économique du droit fondée sur l'efficacité. L'application de critères économiques d'efficacité à la sphère publique, à son fonctionnement, à ses outils, à ses principes d'organisation se réalise non seulement

(3) Termes employés par la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées dans la présentation de la démarche des deux derniers livres blancs.

pour les acteurs économiques mais pour l'ensemble des acteurs publics qui contribue, comme les autres à la chaîne de création de valeur.

Nous voyons bien que le débat est sensible car la seconde forme remet en cause notre vision classique, très française, de la supériorité du droit public et même de son existence. Elle justifie aussi la mise en retrait de l'Etat dans les secteurs ou un monopole public n'est pas indispensable. Sur ce point existe également un débat sur la notion de mise en retrait. Celui-ci peut être total et aboutir à un Etat minimal ou être mis en œuvre avec une vision plus large dans laquelle « mise en retrait » ne signifie pas abandon.

Néanmoins dans les deux options, l'Etat va se positionner comme un acteur économique et se placer dans la même position que toute entreprise privée (cela peut concerner toute une série de secteurs : transports, eau, gaz, électricité, audiovisuel, etc).

Les deux variables et leurs logiques intrinsèques ne sont pas antinomiques car on ne peut renvoyer dos à dos égalité et efficacité. Si la première variable met l'accent sur l'encadrement des moyens d'action de l'Etat par le droit, la seconde privilégie l'analyse économique du droit et la capacité de l'Etat à trouver un équilibre entre ce qu'il est nécessaire de laisser à l'initiative des individus et ce qui doit être assuré et garantit de manière collective. Pour le dire autrement, plus l'Etat est capable d'éviter le dogmatisme dans ses décisions, plus il ménage l'avenir et le progrès en garantissant un degré liberté suffisant aux individus et aux entreprises. Réussir à trouver cet équilibre garantit également la légitimité et l'obéissance aux lois qui sont prises pour y parvenir.

Ce débat a été porté par l'INHES puis l'INHESJ quand il a accompagné la politique de sécurité économique des pôles de compétitivité lors de leur phase de démarrage en 2006. Les échanges sur le terrain ont d'ailleurs bien révélé la difficulté d'identifier les actions à mettre en place au nom de l'efficacité de l'Etat sans les mélanger avec le débat sur le rôle intrinsèque de l'Etat.

Ce débat a toujours été en filigrane des travaux des sessions portées par l'Institut et dans ses recherches avec l'identification d'une série de questions à poser en préalable de toute réflexion :

- Un Etat efficace doit-il prendre en compte les critères de performance ou de rentabilité ?

- Si la réponse à la question précédente est oui, l'Etat doit-il limiter son périmètre dans l'exercice de fonctions efficaces et au moins « rentabilisables »

- Peut-on associer des critères qualitatifs à l'efficacité ?

- Si la réponse est positive, de tels critères peuvent-ils s'appliquer à l'Etat interventionniste et permettre une évaluation de l'efficacité de son intervention ?

- La batterie de ces critères peut-elle englober des notions comme disponibilité, gratuité, qualité, facilité ?

- Comment alors les traduire dans le droit public ?

- Quels impacts auront ces critères sur la notion d'intérêt général ?

- Faut-il distinguer entre les fonctions susceptibles de générer de la rentabilité et d'autres centrées sur la notion de redistribution ?

- Comment corréler les fonctions de redistribution avec le maintien d'un ordre public de niveau suffisant permettant de conforter croissance et compétitivité ?

- Comment prendre en compte ce dernier critère sans considérer que l'existence de fonctions sans rentabilité propre est difficile à imaginer ?

La recomposition des rapports entre l'Etat et le marché qui s'est accélérée avec la globalisation nous a placé devant l'obligation de penser l'Etat autrement en agrégeant aux facteurs liés à la globalisation ceux liés au contexte d'instabilité internationale, de la survenance de catastrophes de grande ampleur, de l'exacerbation de la compétition économique et de la prégnance de la gestion de problèmes sociaux liés au vieillissement de la population et à l'intégration de populations immigrées.

Aujourd'hui, au vu de la crise mondiale liée à la pandémie du COVID 19, force est de reconnaître que le positionnement de l'Institut et son action ont été pertinents. Tous les évènements auxquels nous sommes confrontés sont bien de nature à nous obliger à regarder lucidement l'environnement dans lequel se meut désormais un Etat comme la France.

Cet environnement et ces événements ont été identifiés, analysés et déclinés dans les formations organisées depuis 2006 : attentats terroristes majeurs, catastrophes naturelles d'ampleur inégalée, apparition de maladies nouvelles touchant les hommes et les animaux, désorganisation de réseaux d'informations ou d'énergie sous l'effet d'attaques cybernétiques ou simplement provoqués par des défaillances techniques.

S'il est facile de sensibiliser à ce contexte, il est plus difficile d'en décliner les interdépendances avec le couple « sécurité-liberté » et de savoir gérer l'information dans un tel environnement et c'est sur ces deux points que les efforts de l'Institut ont porté.

Une autre force de l'Institut a été de se préoccuper de la perception des risques par le public. Elle dépend bien plus des médias que des experts ou des pouvoirs publics qui parfois peuvent donner l'impression de s'en remettre à des tiers. Cela a toujours pour conséquence de privilégier la facilité à la pédagogie.

Une simple crise peut prendre des proportions catastrophiques si les pouvoirs publics tardent à réagir ou trompent l'opinion. La gestion de l'information a ainsi toujours des conséquences majeures

LA RECOMPOSITION DES RAPPORTS ENTRE L'ETAT ET LE MARCHÉ QUI S'EST ACCÉLÉRÉE AVEC LA GLOBALISATION NOUS A PLACÉ DEVANT L'OBLIGATION DE PENSER L'ETAT AUTREMENT EN AGRÉGEANT AUX FACTEURS LIÉS À LA GLOBALISATION CEUX LIÉS AU CONTEXTE D'INSTABILITÉ INTERNATIONALE, DE LA SURVENANCE DE CATASTROPHES DE GRANDE AMPLEUR, DE L'EXACERBATION DE LA COMPÉTITION ÉCONOMIQUE ET DE LA PRÉGNANCE DE LA GESTION DE PROBLÈMES SOCIAUX LIÉS AU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET À L'INTÉGRATION DE POPULATIONS IMMIGRÉES.

Identifier les paramètres de base que l'Etat doit maitriser pour asseoir sa crédibilité dans la gestion des risques dont il a la charge :

Le premier paramètre concerne l'accroissement constant de la mobilité des hommes et des réseaux.

L'ouverture et l'interconnexion des systèmes, la mobilité des personnes, des biens, des services, des technologies et des informations constituent des facteurs multiplicateurs des possibilités d'échanges susceptibles d'engendrer un risque majeur ou a minima fortement contribuer à son aggravation.

L'Etat doit systématiser dans la prise de décision l'utilisation de méthodes prenant en compte l'ensemble des facteurs de risque. Ce type de méthodologie existe dans la gestion des systèmes d'informations complexes mais n'est pas encore suffisamment pris en compte pour les autres catégories de risques.

Le second paramètre concerne l''accélération des processus de concentration et des effets d'échelle.

Les évolutions en cours laissent présager une diversité moins grande et un passage à des échelles plus vastes dans des domaines tels que l'économie (concentration des marchés), l'urbanisation (renforcement des grandes concentrations urbaines) et l'environnement (perte de biodiversité). Si la diversité facilite la gestion des risques en les étalant dans l'espace et dans le temps, la concentration les regroupe et les rend plus difficiles à gérer. Là aussi, il sera maintenant intéressant d'étudier les conséquences de la crise COVID.

L'Institut a toujours mis en garde les décideurs sur cette accélération des processus et sur les effets négatifs d'une trop grande concentration des réseaux de toute nature. Il a, en conséquence délivré des enseignements montrant l'intérêt de mettre en œuvre des politiques promouvant la diversité et la différenciation afin de disposer de stratégies alternatives lorsque des infrastructures ou des besoins essentiels sont en cause…[4]

(4) L'Institut a ainsi largement diffusé les travaux de l'OCDE publiés en 2011 sur les chocs globaux « Future global schoks ». L'organisation a ciblé quatre grandes catégories : les pandémies, les crises financières, les cyber-risques et les tempêtes électromagnétiques. Ils sont mis en perspective en fonction de leurs impacts sur trois systèmes essentiels pour la sécurité et la prospérité de l'État : la santé publique, le secteur financier et le secteur des infrastructures critiques incluant télécommunications. La catastrophe de Fukushima en 2011 a malheureusement démontré la pertinence des analyses concernant l'appréhension de chocs mondiaux entendus comme des événements à cinétique rapide provoquant de graves conséquences et de fortes perturbations sur au moins deux continents. Il s'agit là d'une représentation de ce que les travaux de Casti laissaient pressentir depuis les années 1970, à savoir que nous serions confrontés tôt ou tard à des risques inconnus pour lesquels nous ne disposerions pas ou peu de données.
Ce type de catastrophe permet de tracer une ligne entre risques mondiaux et risques locaux du fait de l'existence de plates-formes d'interconnexion qui favorisent l'accumulation et la propagation des risques. Toute faiblesse dans la connaissance des interconnexions provoque une sous-estimation du potentiel réel des risques et de mauvaises réponses à une crise qui surviendrait. L'International Country Risk Guide (ICRG) qualifie ces interconnexions de « conducteurs sous-jacents » nécessitant un traitement et des stratégies de long terme. La crise COVID 19 est bien sûr une nouvelle illustration de ce type de crise et des difficultés et lacunes de prise en compte.

Cette fin d'année 2020 sera un test grandeur nature de la capacité de l'Etat à s'adapter de manière durable aux catastrophes à grande échelle car ce sont bien les Etats qui interviennent de façon décisive dans la mise au point des instruments et du cadre nécessaire à la reprise de l'activité.

Le troisième paramètre est la prise en compte du facteur évolutif et de l'instabilité.

La plupart des dangers et risques connus, maladies, catastrophes ou terrorisme, ont subi des transformations radicales ces dernières années. La gestion des risques essentiellement fondée sur l'expérience passée – méthode habituelle – peut s'avérer insuffisante et déboucher sur des « sur-crises ». La prospective et la place laissée à l'imagination doivent être plus grandes afin de permettre une meilleure évaluation de l'incidence des facteurs de changement.

Toutefois, dans certains cas, le suivi des évolutions en cours peut être scientifiquement irréalisable. Il en va ainsi au moment où une technologie de rupture fait son apparition, ou lorsqu'interviennent des phénomènes complexes tels que le changement climatique. Ce point a également été souligné par les travaux de l'OCDE sur les chocs globaux tels que mentionnés infra.

Le quatrième paramètre est celui de l'évolution des responsabilités.

L'actualité nous montre que l'évolution du rôle de l'État et de notre société n'a pas encore été intégrée par l'ensemble des acteurs publics intervenant dans la chaine de sécurité. Celle-ci est devenue de plus complexe et ne peut reposer sur les seuls acteurs étatiques.

Alors que les modes de gestion classiques ont probablement perdu de leur efficacité, le nouveau cadre d'action indispensable n'est pas encore parfaitement au point même si des évolutions positives se font jour comme, notamment, la refonte de textes fondamentaux (Lois sur la sécurité intérieure, évolution de l'encadrement du système bancaire, réglementation ORSEC, meilleure appréhension des secteurs d'importance vitale…).

Les moyens existent, (formation, gestion de l'information, constitution de partenariats publics privés, incitations fiscales, évolution du droit de la responsabilité…) mais leur mise en œuvre est lente.

La principale difficulté est d'intégrer dans notre mode quotidien de fonctionnement le rôle des organisations complexes et le contexte planétaire que les acteurs nationaux ne peuvent plus minimiser.

L'Etat doit accepter d'intégrer systématiquement la dimension de l'international et celle des réseaux dans la définition des stratégies nationales. Un tel cadre est bien sûr plus contraignant mais réaliste et il n'est pas incompatible avec des stratégies de relocalisation d'intérêts économiques car il est impossible d'imaginer des économies en autarcie.

Cinquième paramètre est celui de la perception des risques.

L'anticipation de la réaction des citoyens est indissociable de la gestion des risques. L'Etat doit prendre conscience qu'une part non négligeable du coût total d'une crise peut être imputée au niveau de perception du risque par la collectivité et non pas uniquement à la réalité concrète de ce risque.

La manière dont les positions des pouvoirs publics seront perçues par les citoyens mais aussi la manière dont ces positions seront traduites en prises de décision constituent des données fortes et souvent négligées. La tentation est toujours grande de présupposer de l'adhésion des citoyens à une décision coercitive de l'Etat. Or cette adhésion n'est plus automatique, la masse d'informations disponibles et l'instantanéité de leur diffusion la remet en cause. Le mantra « faites confiance à l'Etat et à ses représentants » n'est plus adapté à ce siècle ou le partage de l'information est réalisé selon des trajectoires horizontales et non verticales.

La manière dont la vision que l'Etat à d'une crise et les choix pour la traiter sont portés à la connaissance des citoyens aura des conséquences sur la perception de ces informations et le degré de doute qu'elles vont instiller dans l'esprit de chaque citoyen.

L'Etat doit incorporer dans son process décisionnel cette nouvelle donne s'il ne veut pas être marginalisé, contourné ou perdre en légitimité.

Définir les champs de la sécurité

La réflexion partagée avec les auditeurs de l'Institut durant ces dix années a été de les sensibiliser au fait que si sur le long terme la sécurité contribue à la compétitivité, les coûts qu'elle induit sont en général immédiats alors que ses avantages ne se manifestent que postérieurement et qu'il faut se garder alors de la tentation de visions court-termistes qui se révèlent au final toujours plus coûteuses pour la collectivité.

Mettre en évidence le fait que des zones de faiblesses apparaissent dès que l'on s'intéresse aux risques systémiques que sont le terrorisme, le crime organisé et les pandémies a été au cœur des préoccupations de l'Institut avec en corollaire la déclinaison du fait que l'offre sécuritaire des pouvoirs publics doit être confrontée au prisme de l'acceptation sociale.

L'approche a été de présenter la fonction de sécurité comme étant toujours sous contrainte avec des arbitrages entre sécurité et efficience, entre sécurité et respect des libertés individuelles, entre sécurité et équité, sécurité et coûts économique et sociaux, pour ne citer que les principaux.

L'Institut a également porté sans ambiguïté le message selon lequel l'introduction de nouvelles technologies rend possible leur détournement à des fins portant atteinte à la vie privée ce qui impliquait d'encadrer de manière rigoureuse ces innovations. Il a aussi fait partager aux décideurs publics qu'en dépit de règles protectrices pour l'usager, il est toujours difficile de contrecarrer croyances et représentations en matière de surveillance totale. En effet, dans le temps et l'espace, l'acceptation sociale des technologies de sécurité est extrêmement variable. Si l'existence d'une carte d'identité ne pose guère de difficultés en France, elle soulève de vives protestations en Grande-Bretagne alors que les citoyens de ce pays adhérent sans trop rechigner aux dispositifs de vidéosurveillance…. Il est d'ailleurs intéressant de voir que le glissement vers l'emploi du terme de videoprotection, jugé moins anxiogène que celui de vidéosurveillance[5] s'est réalisé dans le même espace de temps que celui de l'évolution des livres blancs et des lois d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Cette tendance s'est confirmée avec la survenance d'événements extrêmes comme les attentats du 11 septembre 2001 et ceux de 2015 et 2016 en France qui ont été propices à l'introduction et à la pérennisation de nouveaux dispositifs de surveillance. La lutte contre le terrorisme a ainsi contribué à lever de nombreux obstacles qui pouvaient s'opposer à la diffusion de procédés de plus en plus performants de surveillance électronique.

Les Etats-Unis, à travers le projet « Homeland security panel », se sont ainsi investis dans la production de standards techniques avec l'ambition de les transformer en normes internationales. Ils se sont aussi engagés dans une politique de prise unilatérale de décisions réglementaires (passeport incluant des données biométriques, étiquetage électronique…). Ces initiatives ont largement influé sur des dispositions jusque-là nationales, touchant à la réglementation et aux politiques de sécurité. Elles impactent également la vie quotidienne en créant une société de « techno vigilance » caractérisée par une demande de sécurité de plus en plus forte. Cette demande provient des pouvoirs publics mais également des citoyens, ce que la crise sanitaire du COVID 19 a confirmé. Le débat sur l'acceptabilité d'un système de traçabilité et des mesures de confinement a été de ce point de vue révélateur.

Coté individus, le débat est borné par la perception que chacun se fait des libertés publiques au regard de la menace perçue ; quant aux acteurs économiques, ils perçoivent toute mesure contraignante de sécurité comme un frein à la compétitivité.

La diversité des points de vue est d'autant plus inconciliable que les décideurs publics négligent encore trop la perception du risque et les contraintes dans lesquelles se meuvent ces acteurs. La généralisation de démarches partenariales et d'espaces de confiance entre tous les acteurs doit donc constituer un objectif permanent pour les pouvoirs publics qui doivent être reconnus comme les garants des libertés publiques et de la sauvegarde de nos idéaux républicains. Abandonner ce terrain, même partiellement, à des opérateurs de réseaux sociaux ne peut qu'affaiblir les libertés.

L'Institut a ouvert ainsi le champ de la réflexion aux grands enjeux économiques et sociaux liés à la sécurité qui ne peut, dans le contexte d'une économie mondiale globale se réduire aux seules dimensions policière et militaire nationales ou même régionales à l'échelle d'un continent.

Cela nécessite de se pencher sur l'effectivité des règles régissant la sécurité et au-delà l'activité économique.

Le message martelé dans les formations a été de ne pas oublier deux évidences trop souvent occultées. La première est que le revenu global de l'Etat est fonction de l'activité productive. La seconde est que plus l'Etat a besoin de revenus pour financer les besoins collectifs

(5) La loi n° 95-73 d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 relative à la sécurité, dite Lops,reprenait le terme « vidéosurveillance » pour désigner la captation, la transmission et l'enregistrement d'images prises depuis la voie publique. « Videoprotection » apparait avec la loi n° 2011-267 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011, dite Loppsi 2 qui adopte une vision plus large de la sécurité en phase avec un concept plus englobant recouvrant, défense et sécurité nationale, mais aussi la délinquance et le sentiment d'insécurité.

des citoyens, plus les acteurs économiques doivent faire l'objet d'une attention particulière par ces mêmes pouvoirs publics. Pour être acceptés et légitimés ces derniers doivent protéger, en vue de le développer, l'écosystème de production de la richesse nationale. S'assurer de l'existence d'une symbiose entre économie de la connaissance, maitrise de l'innovation et sécurité couplée avec l'exercice des libertés fondamentales peut seule assurer au pays une attractivité suffisante lui permettant de jouer un rôle moteur dans le jeu mondial des grandes puissances économiques.

L'Institut a ainsi été l'un des acteurs les plus actifs et crédibles de la diffusion de la culture d'intelligence économique au sein de l'administration et, particulièrement, dans l'administration territoriale. En étant choisi par le ministère de l'Intérieur pour porter la politique territoriale d'appui aux pôles de compétitivité, il a pu constituer un lieu unique de définition d'une politique que j'ai essayé de conceptualiser sous le terme générique de « *sécurité économique* », plutôt que « *d'intelligence économique* » dont le terme fait, à mon sens, davantage référence à des outils qu'à une doctrine et ne permet pas d'incarner efficacement une politique publique.

Intégrer la démarche de sécurité économique

Le constat par les pouvoirs publics dans les derniers mois de l'année 2005 des menaces de prédation de l'information sensible détenue par les pôles de compétitivité a rapidement débouché sur la mise en place d'une action qui devait tout à la fois être directive et respectueuse de l'autonomie des structures concernées. Leur mode de fonctionnement en réseau pose la question délicate de la gestion des informations asymétriques détenues et échangées par les adhérents. Du traitement de ce problème, dépend la sécurité économique de l'ensemble de la structure.

L'action pilote engagée dès le premier trimestre 2006 par le ministère de l'Intérieur[6] en direction des pôles de compétitivité a conjugué dans une approche de sécurité globale deux domaines :

– Le «sécuritaire», recouvrant notamment les dimensions de protection, de contrôle, d'obtention de renseignements et de « suivi » des actifs humains ;
– L'économique, avec pour objectif premier la viabilité de l'entreprise.

Les travaux de l'INHES, puis de l'INHESJ ont eu pour but, avant la crise provoquée par le confinement mondial lié à la diffusion planétaire du COVID 19, de montrer qu'il ne servait à rien de « *bunkeriser* » les échanges d'informations ou de cloisonner les coopérations entre les grands donneurs d'ordres et les petites structures mais qu'il était plus efficace de limiter les sources potentielles d'intrusions extérieures pouvant affecter le développement économique.

Cela s'est traduit pour l'Institut par la mise en œuvre de l'animation entre 2005 et 2010 d'un programme de sécurité économique pour le compte du ministère de l'Intérieur dans les pôles de compétitivité expérimentaux.

Ce programme avait pour objectif central d'ouvrir les pôles et leurs acteurs vers l'international tout en respectant un degré de protection adapté à cet impératif. La formule de pôles « ouverts » et non « offerts » a suscité l'adhésion en convaincant les acteurs économiques que le bon dispositif était celui qui permettait de coordonner de manière optimale une politique globale couvrant cinq grandes familles de besoins.

1. La protection de la confidentialité

2. La protection des personnes et des biens

3. La sécurité des moyens numériques

4. La sécurité des infrastructures

5. La gestion des risques informationnels

Le rôle de l'Etat à travers l'Institut a été d'accompagner les acteurs économiques dans l'appropriation d'une démarche méthodologique de process de sécurité et certainement pas d'organiser leur sécurité ce qui aurait été perçu comme une ingérence inappropriée. Ce positionnement s'est révélé pertinent car à l'issue de la démarche, les partenaires des pôles étaient en situation de mettre en place une organisation de sécurité économique appropriée et partagée avec les différents services de l'Etat en région. Pour y parvenir les pôles ont identifié un référent sécurité » issu de leurs rangs, accepté par leurs partenaires économiques et les services de l'Etat. Ce dispositif, très simple reposait sur la création d'un espace

(6) L'action s'est déroulée en 2006 et a concerné dix pôles de compétitivité dans cinq régions.

contractuel de confiance matérialisé par une charte signée par chaque acteur apportant et bénéficiant des échanges d'information et sur la catégorisation volontaire de l'information utile.

Revenez par contre à l'Etat, garant de la politique publique de sécurité nationale, de faire connaître aux pôles les menaces dont ils pouvaient faire l'objet et transférer à chaque fois que cela était possible son savoir-faire dans le domaine de la sécurité. Cette répartition était respectueuse des partenaires économiques qui étaient laissés libres de s'organiser de la manière qu'ils estimaient la plus pertinente car c'est bien eux qui connaissaient mieux que quiconque la sensibilité des informations qu'ils détenaient.

Une telle répartition des tâches évite d'imposer une conception artificielle de la sécurité reposant sur la défense d'un Etat abstrait dont la participation à la chaîne de valeur nationale serait idéalisée au point d'apparaître détachée des réalités d'un monde instable et globalisé.

La mise en œuvre d'une politique nationale d'intelligence économique permettait de sortir de cette confusion en redonnant une légitimité à l'action publique. C'est le concept de « l'Etat animateur » qui a été promu à l'Institut comme une réponse adaptée aux impasses du libéralisme social et aux difficultés à renouer avec le plein emploi[7].

L'Etat animateur n'est pas une invention intellectuelle. Le modèle fait appel à un Etat ayant une meilleure connaissance du tissu économique et partageant avec lui des valeurs communes auxquelles il n'était pas encore habitué comme la rentabilité et la compétitivité. Ce partage de valeurs est d'autant plus indispensable que l'Etat est confronté comme les acteurs économiques à des situations similaires (rareté des ressources, meilleure gestion du potentiel humain, exigence de bonne gestion).

Il fait également appel à une société plus responsable, désireuse d'agir de manière active et proactive par la reconnaissance de l'efficacité de nouvelles valeurs, telles que le partage, la solidarité ou encore la mutualisation de moyens.

C'est aussi une réponse à l'Etat providence dont la logique aboutit trop souvent à déresponsabiliser les citoyens par l'accoutumance à des mesures d'assistance. C'est également une réponse aux limites d'une société qui refuse le risque.

La ligne doctrinale des formations de l'Institut a été de montrer que l'intelligence (ou sécurité) économique trouve sa place dans cet environnement complexe dont l'une des caractéristiques majeures est la prévention de l'insécurité. Cette demande de sécurité touche tout un ensemble de secteurs économiques et sociaux (sécurité de l'emploi, du montant des retraites, de l'habitat, sanitaire, financière…)

Cette analyse pose comme principe d'action que la sauvegarde de la solidarité passe par une prise en compte accrue de la sécurité individuelle et collective.

Plus qu'un glissement du paradigme de la solidarité vers le paradigme de la sécurité, il s'agit d'une interaction entre les deux, d'une association symbiotique qui va impliquer la démultiplication de l'action des pouvoirs publics au-delà d'une politique sécuritaire, répressive et de contrôle.

La démarche fondant cette doctrine a été déclinée autour de trois axes :

– L'acquisition de la démarche stratégique par les décideurs locaux. Cela implique un enseignement de plus en plus prégnant des problématiques liées à l'intelligence économique.

– La création de véritables réseaux de connivence Etat-Collectivités Territoriales –Entreprises, par exemple par la création de groupes mixtes de « suivi des intérêts stratégiques », de structures de partage de l'information, de dispositifs d'anticipation…

– L'appui massif à des actions structurantes comme les pôles de compétitivité et les filières de toute nature prêtes à s'organiser autour de la solidarité compétitive.

Ces réflexions ont été portées pendant ces dix années et doivent continuer à l'être car, dans la situation de cette fin d'année 2020 marquée par l'immense crise économique mondiale liée à la gestion d'un confinement planétaire pour lutter contre la propagation du virus COVID 19, la pertinence d'un tel positionnement demeure plus que jamais valide.

(7) Il est intéressant de remarquer que le concept d'un « État animateur » a été introduit en 1994 pour analyser la politique de la Ville. C'est le sociologue, Jacques Donzelot, un des compagnons de route de la création de l'IHESI qui en a été à l'origine et sa vision d'un État pertinent pour traiter les questions de prévention et de politique de la Ville est proche de celle concernant cette autre politique publique qu'est la sécurité économique et qui est apparue presque vingt ans après.
Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, L'État animateur, Essai sur la politique de la ville, Collection Ville et société. Annales de la Recherche urbaine Année 1994 62-63 pp. 277-278. Publication de la revue Esprit.

LA LIGNE DOCTRINALE DES FORMATIONS DE L'INSTITUT A ÉTÉ DE MONTRER QUE L'INTELLIGENCE (OU SÉCURITÉ) ÉCONOMIQUE TROUVE SA PLACE DANS CET ENVIRONNEMENT COMPLEXE DONT L'UNE DES CARACTÉRISTIQUES MAJEURES EST LA PRÉVENTION DE L'INSÉCURITÉ. CETTE DEMANDE DE SÉCURITÉ TOUCHE TOUT UN ENSEMBLE DE SECTEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX (SÉCURITÉ DE L'EMPLOI, DU MONTANT DES RETRAITES, DE L'HABITAT, SANITAIRE, FINANCIÈRE…)

CETTE ANALYSE POSE COMME PRINCIPE D'ACTION QUE LA SAUVEGARDE DE LA SOLIDARITÉ PASSE PAR UNE PRISE EN COMPTE ACCRUE DE LA SÉCURITÉ INDIVIDUELLE ET COLLECTIVE.

Créer des formations d'aide à la décision en situation de crise complexe

La création à l'Institut d'un département « Risques et crises » porteur de formations innovantes à base de mises en situation a permis de diffuser une culture de prévention des risques majeurs en axant principalement la réflexion sur la connaissance des freins aux politiques de prévention des risques.

La survenance à un rythme qui semble de plus en plus rapide de catastrophes dues à des causes naturelles ou à la malveillance humaine incite à développer des systèmes de veille prévisionnelle et de prévention à la hauteur des conséquences dommageables entrainées par de telles catastrophes.

Sur ce point également la vision de l'Institut a été lucide et ce qui se passe sous nos yeux en 2020 est une justification du positionnement affirmé dix ans auparavant.

L'institut dans les formations qu'il a déployées a su montrer que les secteurs publics et privés sont confrontés à de grands paradoxes qui expliquent leurs freins comportementaux. Celui des Etats réside dans le fait que les citoyens ont une vision ambivalente. Ils souhaitent tout à la fois un Etat interventionniste quand un problème survient et un Etat minimaliste en période calme, le contribuable l'emportant alors sur la victime potentielle.

L'autre paradoxe tient au fait que la sensibilité à un risque à forte occurrence est souvent minimisé face à un risque à survenance lointaine. Les exemples les plus parlants concernent le risque automobile et le risque sanitaire qui provoquent à l'échelle mondiale des centaines de milliers de morts sans soulever une forte émotion collective tandis qu'en regard le risque de rupture de barrage ou d'accident aérien provoqueront un fort émoi quand bien même le ratio entre l'occurrence et le nombre de victimes est très faible.

Ces deux paradoxes sont connus. Au dernier trimestre 2010 des chercheurs américains[8] sont partis de la catastrophe[9] de la plateforme pétrolière « Deepwater Horizon » pour analyser ce qui pourrait être qualifié d'inconscience. Leur étude identifie au moins six biais cognitifs qui vont entrainer, chacun à des degrés divers des réactions inappropriées dans une chaine de décision. On trouvera ainsi l'optimisme qui va occulter certains scénarios au prétexte qu'ils sont inenvisageables puis les expertises contradictoires qui inciteront le décideur à se ranger aux évaluations les plus proches de leurs objectifs. On trouvera ensuite les contraintes budgétaires qui vont privilégier la sous-évaluation des mesures de prévention, dont il est toujours difficile de quantifier le retour sur investissement. Le quatrième biais est lié aux difficultés récurrentes de travailler en mode collaboratif alors que la connaissance des interdépendances est un facteur clé de la prévention des risques systémiques mais aussi de la maitrise d'une crise. Le cinquième biais est qualifié par les auteurs de « cécité mimétique » car parfois les décideurs dans un souci de prudence ou de déresponsabilisation succomberont à la facilité d'imiter le comportement d'autres acteurs en faisant l'économie d'une analyse sur la bonne adéquation de cette transposition à leur propre situation. Il existe enfin un dernier écueil lié à l'occultation d'événements du passé ou très douloureux (que cela touche à la mémoire individuelle ou collective).

Au-delà d'une vingtaine ou une trentaine d'années, le souvenir d'un désastre s'estompe et si la vigilance s'érode,

(8) Howard C.Kunreuther. Ewan O. Michel-Kerjan, *Overcoming myopia, Learning from the BP Oil Spill and other catastrophes* The Milken Institute Review; oct 2010.

(9) Deepwater Horizon était une plate-forme de forage pétrolier louée par la compagnie britannique BP pour forer dans le golfe du Mexique le puits le plus profond jamais foré en offshore. Son explosion en avril 2010 provoque la mort de 11 personnes, un gigantesque incendie et une marée noire de presque 800 millions de litres de pétrole. La fuite sera colmatée presque six mois après en septembre 2010. Plus de 400 espèces d'animaux ont été touchées avec des conséquences de long terme sur l'écosystème du golfe du Mexique.

les erreurs du passé peuvent se reproduire (constructions en zones inondables, dans des cônes d'avalanche etc …L'oubli concerne aussi les effondrements politiques et sociaux. Même si l'ouvrage de Marc Bloch « L'étrange défaite » qui est un témoignage clinique sur la défaite de 1940 est toujours lu, il n'est pas certain que les leçons de cette connaissance des causes du désastre soient totalement tirées[10].

Je ne suis pas sûr par exemple que les leçons de l'effondrement politique de la France et d'une partie de l'Europe en 1940 soient bien intégrées dans les formations des cadres dirigeants publics et privés.

Les Américains appellent cela des *surprises prévisibles* qui, quand elles surviennent, conduiront immanquablement à une crise grave. Ces biais comportementaux peuvent être surmontés ou tout au moins atténués. Cela suppose des formations adaptées, des politiques publiques intégrant très en amont l'analyse des risques et des entreprises acceptant tout à la fois une régulation étatique sur ces sujets mais aussi adoptant des comportements financiers en phase avec de tels enjeux.

La crise COVID ne fait pas exception à cette analyse. Nous avons été frappés par une crise à la létalité faible qui a suscité une émotion considérable dans la plupart des pays et qui a fait oublier des causes de mortalité plus fortes. La nouveauté par rapport aux crises mondiales antérieures et qu'elle a engendré une crise économique et sociétale à l'échelle planétaire dont toutes les conséquences ne sont pas encore connues. De plus cette crise se télescope avec une crise environnementale majeure aux multiples facteurs (réchauffement climatique, pollution au plastique, aux pesticides…).

Nous savons collectivement que tout peut basculer vers un désastre gigantesque mais tel un funambule glissant sur un câble tendu au-dessus d'un précipice, nous espérons parvenir sur l'autre rive car nous continuons d'avancer malgré les difficultés. Le tout est de savoir si notre ligne de vie est suffisamment solide pour nous sauver ….

Conclusion

Durant ces dix ou quinze dernières années l'Institut a été un acteur institutionnel qui a permis de démontrer que, crise après crise, l'Etat ne pouvait être accepté sans une forte capacité d'exemplarité à décliner non seulement le « vouloir vivre ensemble », au fondement même de la nation, mais aussi un « vouloir coopérer ensemble » et un « vouloir partager » permettant d' assurer la survie de notre modèle républicain. C'est bien dans ce cadre que les unités économiques et sociales que sont les entreprises, de la plus petite à la plus grande, participent à la fraternité républicaine, cette autre déclinaison du « vouloir vivre ensemble ». L'oublier serait mortifère.

Si la dimension politique de la vie de chaque citoyen trouve sa traduction juridique dans l'exercice du suffrage, la vie de l'entreprise trouve, elle, sa traduction dans des politiques de coopération et de partage des richesses créées.

Nous avons d'un côté l'exercice d'un droit protégé par la constitution et, de l'autre, au mieux, des engagements contractuels et fiscaux et plus concrètement encore l'existence de bonnes volontés.

C'est ce constat du manque de traduction institutionnelle d'une telle politique publique qui a mobilisé l'Institut depuis 2005.

Il ne s'agissait pas de trancher entre économie libérale ou sociale, mais de contribuer par des formations appropriées d'organiser des solidarités : solidarités entre entreprises et solidarités entre sphères publiques et privées. Si elles ne sont pas si éloignées culturellement l'une de l'autre comme certains clichés peuvent le laisser croire, elles souffrent encore de croyances en l'existence d'une sorte de « magie sociale » venant au secours de toutes les insuffisances.

Les cent dernières années ont produit quantité de nouveaux mots et expressions dont la création a privilégié l'aspect magique ou incantatoire. Ces expressions des politiques avaient pour but de faire surgir de l'émotion. Nous serions très à la peine pour traduire leur contenu de manière objective en les raccordant à des concepts juridiques ou économiques. Les expressions « entreprise citoyenne », « altermondialisme », mais aussi « fraternité » débouchent sur des polémiques ou des fractures sociétales dans la plus grande irrationalité.

Nous faisons tous comme si nous avions oublié que la liberté n'est pas une donnée acquise, immuable, douée d'une existence propre. Pour reprendre une terminologie des Lumières, la liberté n'est pas un droit naturel. C'est une création humaine, parallèle à la construction de la société.

(10) Marc Bloch, L'Étrange Défaite, Gallimard 1990. Il faut lire la préface de l'historien Stanley Hoffmann, à l'occasion de la réédition de l'ouvrage de Marc Bloch pour le cinquantième anniversaire de sa parution et ses interrogations sur l'évolution profonde du modèle politique français.

Pour exercer une liberté, il est indispensable de la définir, de la créer et de la protéger. Le rôle de l'Etat est difficile, il doit parvenir à faire vivre les libertés sans les aliéner ou les dénaturer. De plus, la pente naturelle des intérêts humains conduit souvent à sacrifier les libertés, car leur dynamisme même crée de nombreuses contraintes, comme par exemple celle d'aller voter en nombre suffisant pour étayer la légitimité de la décision politique.

La désaffection d'une part de plus en plus grande de citoyens envers l'Etat a conduit ce dernier à se remettre en question et à imaginer qu'il retrouverait une légitimité s'il devenait moins prégnant vis-à-vis des individus mais ces derniers tout à la fois repoussent et appellent alternativement à un Etat fort …. Le chômeur aura ainsi tendance à appeler les pouvoirs publics à l'aide quand le cadre ou le dirigeant d'entreprise prospère pestera conte l'Etat percepteur. Tous les deux appartiennent à la même collectivité mais le premier sera vraisemblablement plus sensible au discours magique que l'autre car lui est à la recherche d'espoir. Même constat d'ambiguïté quand une crise de long terme et complexe survient. La crise COVID a ainsi quotidiennement montré le mélange d'appel à l'encadrement strict des libertés avec des contestations des décisions prises pour sauvegarder des vies au prix de sacrifices économiques et sociaux ….

Cette situation est très française car nous avons toujours préféré la République et sa magie à la démocratie. La Vème République s'inscrit dans ce mouvement car elle a été créée pour privilégier l'efficacité en sur-représentant le niveau exécutif, qu'il soit national ou local.

L'Etat animateur n'est pas une invention intellectuelle. Le modèle fait appel à un Etat ayant une meilleure connaissance du tissu économique et partageant avec lui des valeurs communes auxquelles il n'était pas encore habitué comme la rentabilité et la compétitivité. Ce partage de valeurs est d'autant plus indispensable que l'Etat est confronté comme les acteurs économiques à des situations similaires (rareté des ressources, meilleure gestion du potentiel humain, exigence de bonne gestion).

La notion d'Etat animateur constitue également un appel à une société plus responsable, désireuse d'agir de manière active et proactive par la reconnaissance de l'efficacité de nouvelles valeurs, telles que le partage, la solidarité, la mutualisation de moyens. C'est également une réponse aux limites d'une société qui refuse le risque.

L'Etat providence a marqué le droit de la responsabilité publique en créant la notion juridique de responsabilité sans faute qui a été l'un des fondements de la doctrine juridique applicable à l'Etat pendant deux siècles. Aujourd'hui la responsabilité de la puissance publique est duale, associant la réparation (par l'indemnisation de la victime des agissements de la puissance publique) et la sanction (par la recherche obligatoire d'un coupable).

La pénalisation croissante de la vie publique par l'application d'un droit de la responsabilité glissant vers la morale a achevé d'affaiblir la capacité d'agir et de gouverner. Tout cela a généré des politiques mettant plus l'accent sur la sécurité et la précaution que la solidarité. Le retrait de l'Etat a pris le pas pour certains sur sa réorganisation de l'Etat, car il est plus facile d'abandonner que de reconstruire.

La ligne doctrinale des formations de l'Institut a été de montrer la juste place à trouver pour la puissance publique dans cet environnement complexe qui fait que les citoyens exigent simultanément plus de sécurité dans l'ensemble des secteurs économiques et sociaux (sécurité de l'emploi, du montant des retraites, de l'habitat, sanitaire, financière…) mais aussi plus de solidarité tout en revendiquant un droit à l'individualisme .

Le message fondamental a été de promouvoir comme principe d'action que la sauvegarde de la solidarité est liée à une prise en compte accrue de la sécurité individuelle et collective et que cela ne peut se faire que par le biais de décideurs, politiques, administratifs et de la société civile partageant une même vision de sécurité globale et conscients qu'ils seront évalués et jugés non seulement sur des actes passés, mais également sur leur capacité à se tourner vers le futur, à le préparer et à accompagner le changement dans le but d'améliorer le bien-être des populations. En ce sens l'action de l'Institut conserve tout son sens sur le long terme et demeure en adéquation aux réalités du monde de cette fin d'année 2020 ■

© INHESJ

L'INHESJ doit renaître européen !

Cyrille SCHOTT

Je suis nommé en mars 2014 à la direction de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice. Même s'il est alors installé dans une bâtisse provisoire sans charme, je me réjouis de pouvoir le rejoindre à bicyclette dans cette enceinte prestigieuse que constitue l'École militaire, un lieu emblématique de Paris, dû au génie de Ange-Jacques Gabriel, ce grand architecte du XVIII[e], le Siècle des lumières.

L'accueil difficile du J de Justice

Toutefois, je rencontre rapidement une difficulté… langagière : comment prononcer le sigle INHESJ ? Auparavant, on appelait l'institut INHES, abréviation de l'Institut national des hautes études de sécurité, et, pour trouver la bonne prononciation, il suffisait de penser au charmant prénom féminin d'Inès. Plus tôt encore, on le qualifiait d'IHESI, signifiant Institut des hautes études de sécurité intérieure, et si le sigle était plus technocratique, il s'énonçait néanmoins aisément. Quand Pierre Joxe, alors ministre de l'Intérieur, créa en 1989 l'IHESI, au sein de son ministère, il lui confia la mission d'impulser la réflexion et la recherche, importante à ses yeux, sur les questions de sécurité et d'en diffuser les résultats auprès de l'encadrement de la police, des hauts fonctionnaires en charge de la sécurité, ainsi que des cadres de la société civile concernés par celle-ci. L'Institut devait notamment contribuer à la naissance d'une culture commune en matière de sécurité. Par la suite, son travail contribua à l'émergence

Cyrille SCHOTT

Cyrille Schott est préfet honoraire de région, ancien directeur de l'INHESJ (2014-2016), président de l'association École militaire-lieu de mémoire et membre du bureau d'EuroDéfense France.

du concept de « sécurité globale », embrassant les divers champs : sécurité publique, civile, sanitaire, environnementale, économique… C'est ainsi qu'en 2004, l'institut devint un établissement public national, nommé INHES.

Puis survint, en 2009, cette mutation ajoutant le « J » au sigle de l'institut. Certains allèrent jusqu'à le considérer comme imprononçable. Quelle idée aussi d'ajouter le J de justice au S de sécurité ! Elle venait du président de la République, Nicolas Sarkozy, que l'on disait inspiré par le criminologue Alain Bauer. Les magistrats n'apprécièrent que modérément l'initiative. Le Conseil d'État rendit un avis défavorable au projet de décret associant le mot « justice » à celui de « sécurité. » Lorsque je lui rends ma visite de courtoisie, Antoine Garapon, le secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la justice, ne me cache pas, en termes aussi clairs que courtois, que la décision du président Sarkozy a été ressentie par la magistrature comme s'inscrivant dans une volonté de subordonner la justice à la police… Il me fait comprendre qu'il n'envisage pas de travailler avec cet institut, tout en m'offrant un petit livre prémonitoire, *Deals de justice – le marché américain de l'obéissance mondialisée*, réalisé sous sa codirection et soulignant dès 2013 le danger né de l'extraterritorialité de la loi américaine.

Comme l'Intérieur, la Justice doit se sentir chez elle au sein de l'Institut

À l'institut, désormais placé sous la tutelle du Premier ministre, la Justice a toutefois fait son apparition. Je suis assisté de deux adjoints, un sous-préfet, Gérard Pardini, et un magistrat, Philippe Caillol, l'un et l'autre se complétant harmonieusement. Par ailleurs, une magistrate venue du pôle économique et financier du tribunal de grande instance de Paris, Noémie Nathan, nous rejoint au moment de mon arrivée. Je lui confie la direction du département Études et recherches, que je lui demande de relancer, ce qu'elle va faire avec intelligence et efficacité. Un peu plus tard, elle va assurer avec talent l'intérim des deux sous-directeurs promus, selon leur souhait et avec mon appui, à de nouvelles fonctions. Le Conseil d'administration est présidé par un conseiller à la Cour de cassation, Jacques buisson, avec lequel j'œuvre en confiance.

Malgré tout, le ministère de la Justice ne se sent pas chez lui au sein de l'Institut. Mon effort vise à changer cela. Si, de même que l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), l'INHESJ est désormais rattaché au Premier ministre, qui en a confié la tutelle administrative et financière au secrétaire général de la Défense et de la Sécurité nationale, il a deux ministres de référence, celui de l'Intérieur et celui de la Justice. Pour l'ouverture des sessions communes de l'INHESJ et de l'IHEDN, le Premier ministre aime à se faire accompagner de ces deux membres du gouvernement. Pour autant, en dehors de cette circonstance, la Chancellerie demeure dans une distance polie par rapport à l'institut. Je prends mon bâton de pèlerin et en rencontre, à tour de rôle, les hauts responsables, comme le directeur de cabinet de la Ministre, le directeur des Affaires criminelles et des Grâces, la directrice de l'Administration pénitentiaire, le secrétaire général. En leur présentant l'Institut, j'insiste sur la place légitime qui revient à la Justice au sein de celui-ci.

Avec Manuel Palacio, qui en est le grand organisateur, j'envisage le colloque du 25e anniversaire de l'Institut avec la participation des deux ministres référents et un équilibre entre les interventions « sécurité » et « justice ». C'est un succès. Le 11 décembre 2014, dans l'amphithéâtre Foch, Christiane Taubira, la garde des Sceaux, clôt la matinée, tandis que Bernard Cazeneuve, le ministre de l'Intérieur s'exprime en conclusion de l'après-midi. Par ailleurs, Bertrand Louvel, le premier président de la Cour de cassation, et Jacques Toubon, le Défenseur des droits, auquel j'ai rendu visite, font chacun une intervention. Surtout, la chancellerie va nous demander, à la suite des attentats du mois de janvier 2015, d'organiser en avril de cette année « Les rencontres internationales des magistrats antiterroristes ». La garde des Sceaux, le premier président de la Cour de cassation, la présidente d'Eurojust, le coordonnateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme y prennent part. Par la suite, nous allons réaliser, en partenariat avec la Chancellerie et l'Intérieur, plusieurs séminaires réunissant des préfets et des procureurs, autour de la radicalisation ou des opérations complexes de maintien de l'ordre. Nous parviendrons même à associer des recteurs à l'un de ces séminaires sur la radicalisation.

Pendant mon mandat d'un peu plus de deux ans et demi, alors que jusque-là le garde des Sceaux ne s'est jamais rendu à une manifestation de l'institut, Christiane Taubira y intervient à quatre reprises dans des colloques. Certes, sa directrice adjointe de cabinet lance encore en septembre 2014, lors d'une réunion interministérielle à l'hôtel de Matignon : « *l'Inhesj, c'est l'Intérieur !* », mais sa ministre y devient la membre du gouvernement la plus assidue.

Lorsque le Conseil d'État émet en 2015 son avis sur le nouveau décret relatif à l'INHESJ, qui va être daté du 1er octobre et qui reconstitue notamment son comité scientifique, il émet un avis favorable. Lors de la séance

de la section de l'Intérieur à laquelle je suis auditionné, le rapporteur, après avoir rappelé l'avis défavorable de 2009, souligne que l'institut, par son travail et ses compétences, est désormais reconnu dans son champ qui concerne la sécurité et la justice.

À maintes reprises, j'ai suggéré au conseiller du Premier ministre pour l'Intérieur et à la conseillère pour la Justice de procéder, au moment où je quitterai la direction de l'Institut, à une inversion : nommer comme directeur un magistrat à la place du préfet que je suis et comme président du conseil d'administration un préfet à la place du conseiller à la Cour de cassation qu'est Jacques Buisson. Cette alternance devrait avoir lieu à chaque changement de directeur. C'est effectivement ce qui se fait : à mon départ à la retraite, je suis remplacé par Hélène Cazaux-Charles, la magistrate qui est la conseillère Justice du Premier ministre, et Jacques Buisson, à la fin de son mandat, reçoit comme successeur Thierry Leleu, un préfet devenu conseiller d'État en service extraordinaire. Le J de Justice a pris sa place à côté du S signifiant la sécurité et l'Intérieur.

De façon plus large, l'INHESJ a continué à développer sa vocation interministérielle, en renforçant les liens avec les ministères en charge de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et la recherche, de la Santé, de l'Agriculture, et en multipliant les partenariats avec les universités et les organismes de recherche.

Une décision stupide supprime l'Institut

Tout ce travail est remis en cause par une décision que je vais qualifier de « stupide » dans une lettre ouverte au président de la République, datée du 27 octobre 2019. Parce que l'effectif de l'institut est inférieur à 100 personnes, parce que ni le ministère de l'Intérieur ni celui de la Justice, soucieux de leur pré carré, ne le défendent lors d'une technocratique réunion interministérielle à Matignon, parce que le Premier ministre veut donner l'exemple de la suppression, pour des raisons budgétaires, des « petites » structures en s'attaquant à celles qui lui sont rattachées, il est décidé de tuer l'INHESJ. En l'occurrence, comme cela va être reconnu « en haut lieu », « *la décision a précédé la réflexion* ». L'enjeu budgétaire est minime : dans le budget de l'INHESJ, inférieur à 8 millions d'euros, un peu plus de 6 millions viennent du budget de l'État, dont les dépenses s'élèvent à 330 milliards d'euros. L'enjeu lié à la mission est considérable, car cette « petite » structure est « grande » par sa vocation et son travail.

LA JUSTICE, PAR L'ACTE MÊME DE JUGER, AINSI QUE PAR SES POLITIQUES PÉNALES, PAR SON ORGANISATION SPÉCIFIQUE FACE À CERTAINS TYPES DE CRIMINALITÉ, COMME LE TERRORISME, CONTRIBUE À LA SÉCURITÉ DE LA NATION. SON RÔLE VA AU-DELÀ, CAR ELLE EST GARANTE DE L'ÉTAT DE DROIT ET DES LIBERTÉS PUBLIQUES. LA SÉCURITÉ, INDISPENSABLE, EST ASSURÉE DANS LE CADRE DE L'ÉTAT DE DROIT, DONT LA JUSTICE DOIT ÊTRE LA GARANTE ; LA SÉCURITÉ ET LES LIBERTÉS PUBLIQUES DOIVENT ÊTRE ENVISAGÉES ENSEMBLE.

Dans son travail, les idées de sécurité et de justice sont liées. La justice, par l'acte même de juger, ainsi que par ses politiques pénales, par son organisation spécifique face à certains types de criminalité, comme le terrorisme, contribue à la sécurité de la Nation. Son rôle va au-delà, car elle est garante de l'État de droit et des libertés publiques. La sécurité, indispensable, est assurée dans le cadre de l'État de droit, dont la justice doit être la garante ; la sécurité et les libertés publiques doivent être envisagées ensemble. L'INHESJ, dans sa mission, associe ces deux concepts de sécurité et de justice, ce qui constitue le signe d'une démocratie avancée, membre de l'Union européenne.

L'Institut a contribué au dialogue obligé de ses deux ministères de référence et à la rencontre, dans ses formations, des cadres de la Nation concernés par les domaines de la sécurité et la justice. Sa session nationale « Sécurité et justice » réunit des auditeurs de tous horizons, y compris des Européens et des étrangers. S'y rencontrent, pour réfléchir ensemble, des élus, des membres du corps préfectoral, des magistrats, des commissaires divisionnaires, des colonels de gendarmerie, des membres de professions libérales, particulièrement des avocats, des chefs d'entreprise, des syndicalistes, des enseignants, des directeurs d'hôpitaux, des colonels de sapeurs-pompiers, des journalistes… Parmi les magistrats présents, l'on rencontre tant ceux du siège, dont maints présidents de tribunal, que ceux du parquet, dont des procureurs. Dans les groupes de travail, invités à rendre en fin de session un rapport, le souci de la sécurité est accompagné de celui du respect des libertés. Ces rapports sont à même d'inspirer la politique des pouvoirs publics.

L'Institut accueille aussi, en son sein, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, dont tous reconnaissent l'indépendance et la connaissance scientifique qu'il a produite sur ce terrain, si facilement accessible aux simplifications et controverses.

Le dialogue obligé et délicat entre les mondes de la sécurité et de la justice

Le dialogue entre le monde de la sécurité et celui de la justice reste délicat. Les exemples sont nombreux du ministre de l'Intérieur et de celui de la Justice, qui expriment, quoique membres du même gouvernement, des visions différentes. Le ministre de l'Intérieur, Gérald Darmanin, et celui de la Justice, Éric Dupond-Moretti, en ont encore donné l'exemple en septembre 2020 autour du mot « ensauvagement. » Sur le terrain, les querelles entre préfets et procureurs ont parfois défrayé la chronique, comme à Strasbourg ou à Bobigny. Il est vrai que si leur partenariat est obligé, il se situe sur une ligne de crête, un versant étant marqué par l'exigence d'une meilleure sécurité voulue par la société, l'autre par la demande émanant de cette même société d'une indépendance de la justice, cette indépendance appartenant aux fondements de la démocratie.

Lors du colloque déjà évoqué du 25e anniversaire de l'Institut, la complexité de la relation justice-sécurité a été soulignée à travers des interventions exprimant des vues différenciées. Ainsi, le premier président de la Cour de cassation a analysé cette relation, en s'appuyant sur une vision radicale de l'indépendance de la justice et de sa séparation de la sécurité, là où la garde des Sceaux a estimé que la réussite de sa politique pénale reposait notamment sur une articulation maîtrisée avec les forces de sécurité. Dans son édition de 2015 publiant les actes de ce colloque, *Les Cahiers de la sécurité et de la justice* donnent ce titre significatif à leur couverture, qui annonce le dossier du numéro : *Sécurité-Justice - Face à face ou côte à côte.*

Le dialogue entre sécurité et justice, la réflexion commune sur leur articulation et leur séparation, la recherche sur leur déclinaison dans une démocratie avancée sont nécessaires. L'INHESJ a été le lieu où le débat et la rencontre pouvaient avoir lieu.

Malgré la qualité de son encadrement et de son travail, dont je ne doute pas, malgré l'objectif qui lui est assigné par l'arrêté de création du 3 septembre 2020 de « *construire une session nationale de formation à la sécurité intérieure et la justice* », l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur (IHEDMI) va constituer, comme son nom l'indique, une structure de ce ministère et non plus un organisme interministériel, où la Chancellerie avait sa place à l'égal de l'Intérieur. Il s'agit de la négation d'un cheminement de trois décennies, d'une régression, alors que la France se situait à l'avant-garde en Europe.

Ressusciter l'INHESJ sous la forme d'un Institut européen des hautes études de sécurité et de justice

En liant sécurité et justice, l'institut s'inscrivait, en effet, pleinement dans la philosophie de « *l'espace de liberté, de sécurité et de justice* » du traité sur l'Union européenne. L'INHESJ constituait au sein de l'Europe une institution exemplaire et unique, dont la France pouvait s'enorgueillir. Et pourtant, elle l'a supprimé !

« *Errare humanum est, perseverare diabolicum.* » Ainsi que l'écrit Cicéron, dans les Philippiques, « *C'est le propre de l'être humain de se tromper ; seul l'insensé persiste dans son erreur* ». Il y a d'autant moins de raison de persévérer que l'Europe a elle-même besoin d'un espace ouvert au dialogue entre sécurité et justice, sécurité et libertés. En effet, comme l'a établi Pierre Berthelet, un spécialiste bien connu au sein de l'INHESJ, « *deux projets antagonistes* » ont tendance à s'y développer, « *la sécurité intérieure d'un côté, et l'espace pénal de l'autre, façonnés par deux communautés rivales aux contours imprécis* ». Souvent, le Conseil européen et le Conseil des ministres, représentatifs des États, incarnent le pôle « sécurité », tandis que le Parlement européen incarne le pôle « libertés et protection du citoyen. » L'évolution politique au sein du Parlement, avec la montée en puissance des Verts, risque de renforcer ce clivage, qui a déjà pesé sur maints projets européens en matière de sécurité intérieure.

L'INHESJ doit renaître comme Institut européen des hautes études de sécurité et de justice. Cet institut permettrait, à l'échelle européenne, le dialogue, la réflexion, la recherche nécessaires. Il trouverait toute sa place dans la Stratégie de l'UE sur l'union de la sécurité, présentée par la Commission européenne en juillet 2020 et qui prévoit notamment d'assurer un lien plus étroit entre les autorités judiciaires et les services répressifs, ainsi que d'accroître la confiance mutuelle entre les magistrats européens. Il favoriserait le développement d'un esprit européen de sécurité respectueux des libertés. Il développerait des antidotes à un populisme magnifiant

la sécurité quitte à menacer des éléments fondamentaux de la démocratie. Il devrait se situer au cœur d'un réseau de tels instituts, encouragés et soutenus par le budget de l'Union européenne.

Il pourrait constituer l'un des éléments du pôle d'innovation européen pour la sécurité intérieure, sur la création duquel la Commission veut se pencher, selon les termes de la Stratégie évoquée ci-dessus.

Créer un campus européen de la défense et de la sécurité au sein de l'École militaire

Plus largement, l'École militaire pourrait héberger un campus européen consacré à la défense et la sécurité, dans l'esprit de la « Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne » adoptée en 2016. Elle accueille dans ses murs l'Institut national des hautes études de défense nationale (IHEDN), qui y a été rejoint en 2009 par l'INHESJ à la suite du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008. Celui-ci a développé le concept de sécurité nationale, avec l'idée de la continuité entre sécurités intérieure et extérieure, continuité pareillement affirmée au plan européen.

L'IHEDN réunit des responsables civils et militaires autour de la connaissance et de l'expertise des questions de défense. S'il a ouvert des formations européennes à travers le Collège européen de sécurité et de défense, celui-ci reste virtuel. Un Institut européen des hautes études de défense mériterait d'être créé et rattaché à l'Union européenne (UE). Il pourrait se développer sur plusieurs sites en Europe, à définir avec les instances communautaires et les États membres intéressés. Il sensibiliserait de hauts cadres européens à l'esprit de défense et permettrait les réflexions pour une défense européenne.

Les deux instituts européens, l'un des hautes études de sécurité et de justice, l'autre des hautes études de défense seraient liés, tout en gardant leur personnalité spécifique, et formeraient le cœur d'une ligue européenne de tels instituts. En créant une élite européenne autour des sujets de la défense, de la sécurité et de la justice, ils répondraient aux interrogations sur la façon d'assurer la défense et la sécurité de notre Union dans le respect de l'être humain et de sa liberté. Ils accompagneraient le cheminement en cours vers une sécurité et une défense réellement européennes. Ils entreraient dans l'ambition du Président Macron d'une Europe souveraine, unie, démocratique.

Des fées européennes penchées sur le berceau de l'École militaire

Si l'École militaire illustre l'histoire de France, elle renvoie également à l'histoire européenne de la France et se situe sur un axe prestigieux qui rend compte tant de « l'histoire mondiale de la France » que de son « roman national. »

Joyau de l'architecture française du XVIII[e] siècle, l'École militaire fut créée par Louis XV (1710-1774) pour former les cadets gentilshommes, futurs officiers de son armée. Elle évoque les grandes heures de la France, mère des armes. Elle a eu comme élèves nos plus fameux généraux ou les y a vus enseigner, et garde le souvenir, parmi tant d'autres, du jeune Bonaparte et du maréchal Joffre. Elle héberge l'École de guerre, berceau des futurs chefs de nos armées. Elle conserve la mémoire de saint Louis, la chapelle qui porte son nom abritant neuf tableaux retraçant les grandes heures de son existence.

La genèse de l'École militaire renvoie également à l'histoire européenne de la France. Le maréchal de Saxe, Joseph Parîs Duverney, la marquise de Pompadour, Ange-Jacques Gabriel sont les initiateurs de l'École royale militaire. Maurice de Saxe (1696-1750), l'un de nos plus victorieux guerriers, était allemand, protestant et enfant illégitime de l'électeur de Saxe, Auguste le Fort ; Madame de Pompadour (1721-1764) était la géniale favorite du roi ; Joseph Paris Duverney (1684-1770), le financier, était enfant de la Savoie, qui appartenait formellement au Saint Empire romain germanique ; Ange-Jacques Gabriel (1698-1782), premier architecte du roi, était le rejeton d'une brillante lignée d'architectes parisiens. Un soldat, « bâtard » selon le langage de l'époque, de naissance allemande et d'une religion minoritaire, une femme exerçant son influence hors de la légitimité nuptiale, un financier de provenance étrangère, un grand artiste parisien, deux étrangers européens, deux Français, la diversité de ces personnages symbolise l'ouverture au monde, source du génie et de la grandeur de la France. Ces personnages forment les fées européennes penchées sur le berceau de l'École militaire.

L'axe Breteuil-Trocadéro si français et si mondial

Par ailleurs, l'École militaire se situe sur un axe, celui qui court de la place de Breteuil au Trocadéro, qui illustre de façon exceptionnelle le « roman national » et « l'histoire mondiale » de la France.

Le Champ de Mars accueillit en 1790 la fête de la Fédération : 100 000 fédérés, venus de tout le royaume, y symbolisèrent l'unité de la Nation. Nous célébrons cet événement lors de notre fête nationale, le 14 juillet commémoré n'étant pas celui de la prise de la Bastille, mais celui de la fête de la Fédération. La Tour Eiffel, construite par la Troisième République, marque le centenaire de la Révolution, avec l'exposition universelle de 1889. Le Palais de Chaillot, édifié sous le Front populaire pour l'exposition universelle de 1937, abrite la Cité de l'architecture et du patrimoine, qui présente des œuvres emblématiques de notre pays.

Cet axe illustre de même « l'histoire mondiale » de la France, par les expositions universelles mentionnées et tant d'autres éléments. Le Palais de l'Unesco se dresse place de Fontenoy à côté de l'École militaire. Le Palais de Chaillot accueillit en 1948 l'Assemblée générale des Nations unies, qui adopta la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Sur le Champ de Mars, l'idée de Nation, que la Révolution a précipitée sur la scène historique universelle, s'est incarnée dans sa force généreuse.

Cette École et cet axe mériteraient ce grand projet évoqué plus haut, qu'un membre éminent de l'association École militaire-lieu de mémoire, qui réunit les amis de ce monument insigne et de son activité, a qualifié de « *Sorbonne de la défense et de la sécurité* », en envisageant son rayonnement au-delà des limites de la France.

Seul le président de la République pourrait prendre l'initiative d'un tel projet et créer les instruments pour son bon aboutissement. C'est donc par un appel au Président Macron que je termine ce texte : inscrivez dans votre si belle et noble ambition européenne la renaissance de l'INHESJ et ce grand projet qu'attend l'École militaire ! ■

© dbrnjhr - stock.adobe.com

Réaffirmer les valeurs de la République face aux assauts terroristes

Tribune

Bernard CAZENEUVE

Alors que cinq années se sont écoulées depuis la vague d'attentats qui a endeuillé la France en 2015, l'attaque du 25 septembre 2020 devant les anciens locaux de *Charlie Hebdo,* l'assassinat, le 16 octobre 2020, du professeur d'histoire géographie Samuel Paty, à la sortie de son collège à Conflans-Sainte-Honorine, et l'attentat survenu le 29 octobre 2020 à la basilique Notre-Dame à Nice nous rappellent que la menace terroriste est durable et que notre pays demeure une cible pour les organisations terroristes.

Depuis 2015, la menace terroriste a changé de nature. Les opérations menées par la coalition internationale au Levant ont mis un terme à l'expansion territoriale de Daesh en lui infligeant de lourdes pertes et en obérant ainsi sa capacité à planifier des attaques sur le territoire national depuis la zone syro-irakienne. La menace d'un terrorisme projeté s'est cependant muée en une menace d'une autre nature, plus diffuse et plus difficile à détecter par nos services de renseignement.

Bernard CAZENEUVE

Bernard Cazeneuve est avocat. Il a été membre de plusieurs cabinets ministériels entre 1991 et1993. Il est successivement nommé, le 16 mai 2012, ministre délégué aux Affaires européennes et le 19 mars 2013, ministre délégué au Budget. Le 2 avril 2014, à l'occasion d'un remaniement ministériel, il devient ministre de l'Intérieur, fonction qu'il occupe jusqu'en décembre 2016. Bernard Cazeneuve est alors nommé Premier ministre par François Hollande, jusqu'à la démission de son gouvernement le 10 mai 2017 après l'élection présidentielle. Il rejoint ensuite le cabinet AUGUST DEBOUZY en qualité d'Avocat associé.

La menace terroriste est désormais réticulaire. Les derniers attentats commis sur notre sol, à Nice le 29 octobre, à Conflans-Sainte-Honorine le 16 octobre, à Paris, le 25 septembre, mais également à Villejuif le 3 janvier 2020 et à Romans-sur-Isère le 4 avril 2020, ont révélé des modes opératoires semblables. Des individus acquis à l'idéologie jihadiste sont passés à l'acte, au terme d'une préparation minimale de leur crime. Ils s'en sont pris lâchement à nos concitoyens, avec des armes blanches, suivant un mode opératoire théorisé de longue date par les organisations jihadistes en général et par l'ancien porte-parole de l'organisation État islamique, Abou Mohammed al-Adnani, en particulier. L'idéologie jihadiste continue donc à inspirer le passage à l'acte d'individus qui comptent parmi les plus difficiles à identifier.

Ce constat d'un risque qui demeure appelle la plus grande vigilance. Mais la mobilisation de toute une société face à l'islamisme ne saurait conduire à entretenir un climat de suspicion à l'encontre des musulmans de France, sauf à vouloir faire le jeu de ceux qui cherchent précisément le délitement de la cohésion nationale et la guerre de tous contre tous.

Mais refuser les raisonnements sommaires ne saurait nous conduire à renoncer à la nécessaire lucidité. On ne peut accepter que prospèrent, sur le territoire de la République, des lieux où des prédicateurs haineux appellent à la violence extrême. Les arrêtés d'expulsion des imams radicaux, ainsi que les décisions de fermeture administrative de mosquées ou d'associations véhiculant les discours islamistes ont été au cœur de la stratégie de lutte contre la radicalisation, menée par notre pays, au cours des dernières années. D'autres mesures, axées sur la détection et le suivi des individus en voie de radicalisation ou radicalisés, avec la mise en place d'un numéro vert, géré par le Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) et la création d'un Fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), ont également été décidées. Ces mesures ont notamment permis un suivi d'individus à risque par les cellules préfectorales de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles.

En outre, dès 2014, des réformes destinées à donner aux forces de sécurité intérieure et aux services de renseignement les moyens de lutter contre la menace terroriste ont été mises en œuvre.

Alors que les effectifs de la police et de la gendarmerie nationales avaient été amputés de 13 720 ETP entre 2007 et 2012, dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la période qui a suivi aura mis un terme à ce mouvement de déflation des effectifs au sein des deux forces de sécurité intérieure, par la création de 8 837 ETP. Les investissements dans la formation et dans l'équipement de nos forces ont également été renforcés, avec le renouvellement du parc automobile, la dotation des personnels en terminaux mobiles, mis au point par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et la création d'une école de gendarmerie à Dijon. Cette politique se poursuit sous la présidence d'Emmanuel Macron, tant il importe de ne jamais baisser la garde.

Par ailleurs, l'organisation des services de renseignement a été profondément transformée et leurs moyens ont été rehaussés. Sur le plan organisationnel, la direction centrale du Renseignement intérieur (DCRI) est devenue, en 2014, la direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI), afin notamment de lui permettre de diversifier son recrutement. Depuis la suppression de la direction des Renseignements généraux (DCRG) en 2008, la France manquait cruellement d'un service de renseignement disposant d'un maillage territorial fin, lui permettant de percevoir les signaux faibles de radicalisation. La création, en 2014, du Service central du renseignement territorial (SCRT) au sein de la direction centrale de la Sécurité publique, avait pour objectif de pallier cette carence. Enfin, conscient que le suivi des individus radicalisés devait, pour être efficace, s'organiser également au sein des établissements pénitentiaires, le garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas, avait procédé à la création du Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP), devenu depuis le Service national du renseignement pénitentiaire (SNRP). Sur les plans humain et budgétaire, les effectifs et les ressources des services ont ainsi été rehaussés, à la hauteur des enjeux auxquels ces derniers étaient confrontés et 1 157 emplois ont été créés au sein de la DGSI entre 2013 et 2018.

D'un point de vue législatif, sept lois ont été adoptées depuis le début de la crise terroriste en 2012, pour mettre à niveau le dispositif de lutte antiterroriste en France. De nouvelles infractions ont été créées, pour mieux adapter le traitement judiciaire aux mutations de la menace. Face aux nombreux départs de citoyens français vers le territoire contrôlé par l'organisation État islamique en zone syro-irakienne, la loi du 21 décembre 2012 a été votée pour permettre la poursuite de tout ressortissant français ou étranger résidant habituellement en France, s'étant rendu coupable d'actes terroristes à l'étranger. Le jihadiste français Tyler Vilus, condamné à trente ans de réclusion criminelle par la cour d'assises spécialement composée de Paris, le 3 juillet 2020, a ainsi été le premier jihadiste jugé sur la base de cette disposition pénale, votée par le Parlement en 2012. Depuis, d'autres lois ont élargi les outils à disposition des services de sécurité, notamment

sur Internet. La loi du 13 novembre 2014 prévoit ainsi la possibilité pour les services de police de bloquer des sites faisant l'apologie du terrorisme et la loi sur le renseignement du 24 juillet 2015 a permis de renforcer l'efficacité des services de sécurité en dépassant le cadre de la loi du 10 juillet 1991, devenue obsolète. Cette loi inédite dans l'histoire de notre République autorise le recours à des techniques plus modernes, adaptées aux évolutions technologiques, et encadre strictement l'activité des services en énumérant de façon limitative l'ensemble des situations dans lesquelles ces techniques peuvent être mises en œuvre.

Parallèlement à la menace terroriste, la France fait face à la montée d'une violence diffuse qui met elle aussi en péril notre capacité à faire société. Le respect d'autrui semble avoir été sacrifié sur l'autel de l'individualisme et certains, refusant tout esprit de contradiction, s'enferment dans un communautarisme en rupture avec la République et menaçant son unité. Concomitamment, la notion de respect de l'autorité s'est étiolée dans toutes les sphères de la société, nourrissant une culture de la confrontation et de l'insoumission aux institutions. Cet affaissement de la pensée républicaine, attisé par certains acteurs politiques, renforce des fractures déjà bien présentes au sein de la société française et réduit la confiance que les Français ont dans leurs institutions, menaçant ainsi notre démocratie.

Les accusations récurrentes formulées contre la police et la gendarmerie nationales participent de cette culture de la confrontation permanente. Il n'est pas question ici de nier les fautes de certains fonctionnaires dénoncées à juste titre : il faut en effet être intransigeant avec le respect de la déontologie par les forces de l'ordre, et sanctionner ceux qui, par leurs actions, saliraient l'image des forces de sécurité en trahissant les principes de la République. Néanmoins, ceux qui théorisent la consubstantialité de la violence à la police en insinuant qu'il existerait, au sein de la police et de la gendarmerie nationales et plus largement au sein des institutions de l'État, une volonté de discrimination et de répression à l'encontre de certains citoyens, contribuent eux aussi à l'effritement de la confiance qu'accordent les Français à une institution dont la vocation première est de protéger leurs libertés. Face à ces sujets, il est urgent de retrouver la modération et la nuance nécessaires au maintien du Pacte républicain.

Car, si l'État bénéficie du monopole de la contrainte légitime pour garantir le respect du droit et des libertés publiques, il ne peut l'exercer qu'à la seule condition d'être très strictement encadré, pour que, comme l'écrivait Montesquieu, « *par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* ». C'est cette boussole du respect de l'État de droit qui doit guider, même au plus fort des crises, l'action publique, car la République ne peut accepter de compromis sur ses valeurs face au risque de déflagration qui se présente à elle. À ce titre, la mise en œuvre de l'État d'urgence en 2015 a été opérée dans le plus grand respect des principes de l'État de droit : ce dispositif a d'ailleurs été pensé par ses concepteurs précisément comme un outil de sauvegarde de la République face à un péril imminent, et les mesures de police qu'il permet d'adopter sont soumises au contrôle du juge administratif. De la même façon, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, maintes fois décriée pour son caractère supposément attentatoire aux libertés publiques, répondait précisément à cette volonté de mieux encadrer l'activité des services de renseignement par un triple niveau de contrôle. Au niveau administratif, seul le Premier ministre peut désormais autoriser le recours aux techniques les plus intrusives après avoir recueilli l'avis d'une autorité administrative indépendante, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Au niveau juridictionnel, le Conseil d'État dispose d'une section spécialisée chargée de statuer sur la légalité de la mise en œuvre de ces techniques. Au niveau parlementaire enfin, la délégation parlementaire au renseignement (DPR) s'est vue confier la responsabilité de l'évaluation de la politique gouvernementale en matière de renseignement.

Si le ministère de l'Intérieur est devenu, avec les attentats terroristes, le ministère de la gestion des crises, face auxquelles un certain nombre de moyens ont été déployés, il est également le ministère du droit et des libertés publiques. Garant de la permanence des institutions et du respect des valeurs républicaines face aux dangers qui les menacent, son action s'inscrit dans le strict respect de l'État de droit, qu'il défend avec la détermination la plus totale. Il ne s'agit donc pas, comme on peut parfois l'entendre, de choisir entre la sécurité publique et la protection des libertés individuelles, mais bien de trouver un équilibre délicat entre ces deux objectifs qui doivent être poursuivis simultanément ■

Novembre 2020.

© dXiongmao - stock.adobe.com

La justice occupe une place primordiale dans le combat contre l'insécurité

Entretien avec Dominique PERBEN

Dominique PERBEN

Diplômé de l'Ecole Nationale d'Administration et de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Dominique Perben est Avocat à la Cour, Associé du cabinet BETTO PERBEN PRADEL FILHOL . Il intervient essentiellement en qualité de médiateur, de négociateur et d'arbitre afin d'accompagner des entreprises, des personnalités ou des États dans la résolution de crises internationales. Missionné par l'ancienne garde des Sceaux, il a rendu un rapport au ministre de la Justice sur l'avenir de la profession d'avocat en août 2020. Dominique Perben a occupé des fonctions ministérielles de 1993 à 2007, au cours desquelles il a notamment modernisé des pans essentiels de notre législation en tant que garde des Sceaux et mis en œuvre de grands programmes d'investissements en infrastructures, en tant que Ministre de l'équipement et des transports.

Vous êtes nommé garde des Sceaux en mai 2002 dans le sillage de l'élection de Jacques Chirac comme président de la République. La date est historique du point de vue de l'importance sans cesse grandissante prise par le thème de la sécurité dans la société française. L'élection se fait au terme d'une campagne qui est quasi exclusivement dominée par le débat autour de l'insécurité, de sa réalité et des réponses à apporter. De quelle manière ce contexte politique a-t-il pesé sur les chantiers que vous avez entrepris alors au ministère de la Justice ?

Effectivement, c'est une campagne électorale entièrement déterminée par le thème de la sécurité, pour des raisons diverses, certaines objectives et d'autres plus psychologiques ou politiques. Objectivement, on traverse une période marquée par une hausse des phénomènes de délinquance et s'y ajoute l'impact dans l'opinion publique d'un certain nombre de faits divers, surmédiatisés pour certains. Politiquement, on assiste à un débat assez curieux entre la gauche et la droite, avec de mon point de vue un positionnement plutôt maladroit de Lionel

Jospin qui donne l'impression de s'accrocher à l'idée du « sentiment » d'insécurité, ce qui revient à tendre la perche à ceux qui vont quant à eux faire campagne sur le thème de la « réalité » de l'insécurité. Si encore les chiffres lui avaient donné raison, on aurait pu comprendre sa position mais il y a bien une aggravation de la délinquance. Malgré tout, il a bien saisi l'impact sur l'opinion publique de ce thème de l'insécurité et il entre dans le débat bien qu'à reculons confortant l'idée qu'il s'agit bien d'un thème majeur, ce qui contribuera à hystériser la campagne, la droite républicaine et le Front national se saisissant pleinement du sujet, non sans parfois quelques excès. Voilà pour le contexte. Lorsque les élections ont lieu, à la stupeur générale, Jean-Marie Le Pen est qualifié pour le second tour. Il faut savoir, ce qui peut sembler curieux, que Jacques Chirac prend cette affaire comme un échec personnel. J'ai le souvenir très précis d'être arrivé au PC de campagne de Jacques Chirac le soir du premier tour après avoir appris le résultat. Chirac contre Le Pen. Personnellement, un peu naïvement, je me dis que l'affaire est entendue. Chirac sera élu, c'est une victoire. Lorsque j'arrive dans cet état d'esprit dans le bureau où nous étions quelques-uns de l'état-major de campagne, Jacques Chirac non seulement ne triomphe pas, mais nous « passe un savon » pendant une demi-heure sur le thème « ce qui se passe est dramatique, vous n'avez rien compris… ». Pas un mot sur la perspective du deuxième tour gagnant. Il a une réaction profonde en tant qu'homme plus qu'en stratège politicien et il interprète ce qui se passe comme l'échec de la classe politique dans son ensemble et dont il fait partie au premier chef. Je cite cette anecdote parce qu'elle éclaire son positionnement ultérieur et les choix qu'il va être amené à prendre.

C'est donc dans ce contexte qu'à l'issue du deuxième tour de ces présidentielles je suis nommé garde des Sceaux. Le 8 mai Jacques Chirac me reçoit dans son bureau pendant une heure et quart pour définir ma mission. Et l'objectif est clair : il faut que la justice se bouge, qu'elle traite les dossiers, s'empare de la question des délais de jugement, des prisons et des mineurs délinquants. Voilà pour les principaux axes. Il me confie la tâche de préparer une loi de programmation dans laquelle soit traitée la question des mineurs et m'assure de son appui, particulièrement pour ce qui concerne les moyens qu'il faudra dégager. La loi de programmation sera prête en juillet et votée en septembre. Quand on connaît les délais habituels, cette rapidité est significative. Elle n'est possible que parce qu'il y a derrière l'appui total du président. Il est important de souligner ce fait. Sur les questions régaliennes, et donc sur la justice, le rôle du président est fondamental. On ne peut aller vraiment de l'avant que s'il est totalement impliqué. La justice n'a pas dans le débat politique la place qu'elle devrait occuper. S'il n'existe pas au plus haut niveau une impulsion et un engagement politiques sans faille, un ministre seul ne parviendra à rien. C'est bien parce que le président était profondément convaincu de l'importance de cette question de l'insécurité dans la société française qu'il a été possible d'engager une action véritable et, j'insiste sur ce point, avec les moyens pour le faire.

Dans le contexte que vous venez de décrire, vous arrivez au ministère de la Justice avec la lutte contre l'insécurité comme objectif premier. Mais la mission de la justice ne se réduit pas à la seule répression de la délinquance et de la criminalité. C'est une institution qui est également garante des libertés et très soucieuse de son indépendance par rapport à l'instance politique. Comment trouver le point d'équilibre, faire en sorte que, même s'il ne s'agit pas de sa mission exclusive, la justice « prenne sa part » dans la lutte contre l'insécurité ?

Elle prend d'abord sa part en mettant à disposition les ressources nécessaires, magistrats, services d'enquête, ainsi que les outils juridiques adaptés. De 2002 à 2004, j'ai lancé un chantier législatif qui visait à ce que la loi crée les conditions pour lutter de manière plus efficace contre les nouvelles manifestations de la criminalité, chantier qui a abouti au vote de deux lois, une loi de programmation et une loi d'adaptation. Le rôle du garde des Sceaux est de porter politiquement et de rendre effective cette adaptation. Pour illustrer concrètement la démarche, lorsque nous travaillions à l'élaboration de la loi de 2004, j'ai reçu personnellement en tête à tête des juges d'instruction, des procureurs et un certain nombre de policiers de haut rang, tous de grands professionnels et à chacun je posais toujours la même question : « de quoi avez-vous besoin pour mieux faire votre travail ? ». Étant donné le niveau de ces interlocuteurs, il était évidemment question de moyens sur le fond, des outils juridiques et des politiques en capacité de changer significativement la situation. C'est à la suite de ces échanges et des analyses des principaux services du ministère que l'on a pu introduire dans la loi française un certain nombre de mécanismes qui n'y figuraient pas auparavant, comme une plus large utilisation des écoutes, la sonorisation des domiciles ou encore de meilleures conditions pour assurer les infiltrations des policiers dans les milieux criminels. C'est le rôle premier du ministre de la Justice que de permettre de telles évolutions en gardant bien entendu toujours à l'esprit le souci de l'équilibre entre sécurité et libertés. C'est la raison pour laquelle, pour la loi de 2004, j'ai veillé à ce que toutes les mesures *a priori* restrictives de libertés individuelles soient toujours exécutées sous le contrôle d'un juge du siège (je n'en dirai pas autant d'un certain nombre de textes plus récents). Pour toute mesure prise à caractère exceptionnel, il faut un juge indépendant qui autorise à le faire. Mon souci a toujours été de tenir

compte prioritairement de l'évolution de la délinquance, sur les vingt années écoulées, mais plus particulièrement sur la période 2002-2004 marquée par une aggravation de la délinquance des mineurs et, surtout, par le déferlement sur la France comme sur d'autres pays, de nouvelles mafias, venues principalement d'Europe centrale et orientale, lesquelles avaient mis en place de véritables entreprises criminelles basées essentiellement sur le trafic de drogue et la traite d'êtres humains, entreprises qui se jouent des frontières et face auxquelles notre appareil policier et judiciaire s'avérait très mal armé.

La prise en compte de la réalité de la criminalité organisée, des transformations qu'elle amène dans l'évolution de la délinquance, est au cœur de la loi de 2004. Elle était réclamée avec force par les professionnels de la police et de la justice. Nous n'avions plus affaire au « milieu » tel qu'il avait prospéré durant les décennies précédentes, mais à un phénomène radicalement nouveau, bien plus menaçant et difficile à combattre. Des entreprises efficaces, puissantes, extrêmement violentes, bénéficiant de réseaux d'influence structurés. Lutter contre cette nouvelle criminalité impliquait des moyens à proportion pour ne pas être toujours en retard d'un train par rapport à elles.

Au-delà de l'exercice proprement dit de la mission de la justice dans la lutte contre la criminalité, il y a aussi l'aspect institutionnel, la gestion de la police et de la justice en tant qu'entités qui ont leurs valeurs, leur histoire et leur culture propres. Celles-ci sont à prendre en compte dans les stratégies d'action à élaborer. Avez-vous rencontré des difficultés spécifiques dans la mise en œuvre de votre projet du fait de la réaction de ces catégories professionnelles, d'autant que la relation entre police et justice est toujours une relation « compliquée » ?

Ça ne s'est pas passé de cette manière. Les choses sont plus complexes. En premier lieu, les parquetiers étaient très favorables à ce travail sur la nouvelle loi, il m'a d'ailleurs été reproché d'élargir considérablement les prérogatives du parquet en matière d'enquête, ce qui objectivement n'était pas faux. Il fallait être en pleine capacité, tant sur les moyens que sur les modalités d'action, de répondre à un problème d'envergure et, de ce point de vue, le parquet possède l'avantage d'être structuré, hiérarchisé, s'appuyant sur des équipes dotées d'une organisation collective du travail, ce qui permet une plus grande rapidité d'exécution. Il y a bien eu, au sein de la magistrature, un certain nombre d'hésitations et de craintes mais, avec le recul, les magistrats ont vu comment le système fonctionnait dans la réalité et perçu l'importance du rôle du juge du siège dans le contrôle des mesures restrictives. Au fil du temps, l'intensité des critiques a décru.

Quant à la gestion de la relation justice-police, j'ai eu à vivre une situation paradoxale. D'une part, j'avais affaire à un ministre de l'Intérieur qui, de fait, était en pré-campagne présidentielle et utilisait en conséquence le thème de la sécurité pour construire son personnage de futur candidat à la présidentielle, se saisissant de tous les prétextes de défaillance de la justice, erreurs commises, insuffisances, pour en fustiger le laxisme et renforcer par là même son image de champion de la sécurité. Mais, d'autre part, je travaillais en profondeur, dans le concret, avec les policiers. Mon souci était d'apporter des solutions à certains de leurs problèmes ; je n'étais donc absolument pas en conflit avec le corps des policiers. Il m'est même arrivé de vivre cette situation tout à fait singulière de voir les syndicats de policiers approuver des mesures que les syndicats de magistrats critiquaient. J'ai d'autre part fait l'effort « d'ouvrir Vendôme » aux policiers, un commissaire divisionnaire faisant ainsi partie de mon cabinet, ce qui était tout à fait inédit pour un garde des Sceaux et permettait une forme de travail en réseau avec le monde policier grâce à des contacts informels tout à fait efficaces. De manière plus anecdotique mais non sans signification symbolique, j'invitais les responsables des grandes administrations de la police aux réceptions du ministère de la Justice, ce qui ne s'était jamais vu. J'ai fait le maximum, dans le contexte politique particulier que je viens de décrire, pour ne pas tomber dans le piège habituel qui consiste à se laisser enfermer dans le face-à-face caricatural entre le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur. Il m'a fallu d'ailleurs faire preuve d'une certaine patience pour y parvenir.

La période 2002-2004 est une période charnière. Elle clôt d'une certaine manière la période précédente marquée par cette opposition frontale entre la police et la justice en tant qu'institutions, en tant aussi que corporations, ainsi que par l'existence d'un débat politique très idéologique et clivé sur la question de la sécurité. Mais dans le même temps sous la poussée de la réalité, de la nécessité de mettre en place des réponses concrètes, les visions se sont aussi confrontées, dans le sens positif du terme, et les lignes ont bougé. Votre arrivée au ministère de la Justice ouvre une période plus réaliste et moins idéologique qui voit apparaître une dynamique nouvelle où vont se cristalliser des changements de manière de penser et d'agir déjà à l'œuvre auparavant mais en gestation. Ayant été l'acteur de cette période de bascule, quelle est votre analyse de la pertinence du débat politique droite-gauche sur la question sécurité-libertés, débat traditionnellement marqué par la vision d'une droite préoccupée par l'ordre, l'autorité et la répression et d'une gauche préoccupée par le droit, les libertés et la prévention ?

Comme toutes les personnes qui aiment la politique j'aime l'Histoire et, historiquement, le débat sécurité-libertés ne s'est pas construit sur l'antinomie que vous décrivez. Les thèmes de la sécurité et de l'unité nationale ont d'abord été des thèmes de gauche. Ce qui m'a toujours étonné c'est la manière dont la gauche s'est fait dépouiller du thème de la sécurité par la droite. C'est la gauche en tant que représentante historique des masses populaires qui aurait dû porter au premier chef ce souci de la sécurité des biens et des personnes. Cette bascule du thème de la sécurité de la gauche vers la droite est relativement récente. Ce n'était pas du tout le cas sous la Troisième République. Je ne saurais dire à quel moment précis et pourquoi le parti socialiste est devenu « anti-sécuritaire » jusqu'à nier la réalité de l'insécurité dans la société au bénéfice du « sentiment d'insécurité », mais c'est bien ce qui s'est produit et a, d'ailleurs, constitué une aubaine pour la droite et ensuite pour l'extrême droite. Depuis un certain nombre d'années, de mon point de vue, les choses ont changé en profondeur. En travaillant il y a trois ans à la campagne d'Alain Juppé, j'avais proposé que le thème de la justice soit porté comme un thème trans-partisan. L'idée était de travailler avec des personnalités de tous horizons politiques à un socle commun fondé sur une analyse raisonnable des problèmes et des enjeux pour aboutir à des projets de réforme concrets en matière judiciaire et éviter cette forme d'hystérie judiciaire où la loi est censée remplacer l'action et tient essentiellement lieu de communication politique : « un fait divers, une loi ». Aujourd'hui, j'observe que ce n'est pas sur les textes du ministère de la Justice que le débat droite-gauche se cristallise et il me semble possible de porter une politique qui soit acceptable par les gens raisonnables et de droite et de gauche. Mais le poids de la gauche et, singulièrement, celui du parti socialiste n'est plus ce qu'il était hier. Mitterrand et le parti socialiste d'alors ont fait entrer la gauche dans la réalité gouvernementale et donc dans le principe de réalité gouvernementale. J'ai la crainte que l'évolution du paysage politique, avec l'arrivée des écologistes et d'une gauche plus radicale, ne constitue de ce point de vue un retour en arrière avec de nouvelles crispations par lesquelles le débat politique sécurité-liberté retrouvera une dimension purement idéologique. Cela constituerait une véritable régression pour la France que d'avoir à rouvrir ce débat dans un paysage politique avec le rassemblement national à l'affût d'un côté et une « gauche » hors sol de l'autre. Hors sol parce qu'encore une fois coupée des préoccupations des catégories populaires. J'ai eu la chance d'être pendant vingt ans maire d'une ville moyenne et la demande de mesures concrètes sur la sécurité émanait majoritairement des habitants des quartiers les moins favorisés socialement parce que c'était pour eux que la délinquance avait les effets les plus durs. Si les positionnements de certaines forces politiques changent, cette réalité-là, elle, est toujours aussi présente ■

Entretien réalisé par Manuel PALACIO

© scorcom - stock.adobe.com

La justice n'a pas à être un « maillon » de la « chaîne pénale »

Entretien avec Jean-Jacques URVOAS

Jean-Jacques URVOAS

Ancien député socialiste et président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale de 2012 à 20015, Jean-Jacques Urvoas a été ministre de la Justice en 2016 dans le gouvernement de Manuel Valls. Il est maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne Occidentale.

En vertu de la séparation des pouvoirs, en France l'autorité judiciaire est indépendante. Que signifie alors diriger l'administration de la justice à la place qui est celle du ministre face au pouvoir judiciaire et, corollairement, quelle est d'après vous la pertinence de cette notion de pouvoir judiciaire ?

Le ministère est à la confluence du droit et de la politique, à l'intersection du judiciaire, de l'exécutif et du législatif. Une géographie d'autant moins confortable que la France est une terre de méfiance continue envers la fonction de juge et que les caractéristiques mêmes de l'exécutif et de l'institution judiciaire sont intrinsèquement incompatibles. Un gouvernement est, par définition, idéologiquement marqué quand la justice se doit d'être impartiale. Dès lors, à quoi peut bien servir un garde des Sceaux ? Comme il n'est évidemment pas le « premier magistrat de France » (en l'état actuel de l'organisation de nos institutions), l'essentiel de la réalité de sa fonction se résume à une dimension administrative. « *C'est à vous, Madame la Ministre, de nous permettre d'exercer nos missions* » avait d'ailleurs synthétisé Virginie Duval, secrétaire générale de l'Union syndicale des magistrats en accueillant Christiane Taubira lors de son congrès en novembre 2015, la renvoyant *de facto* à sa principale responsabilité : l'administration de la justice.

La tâche peut paraître mineure, elle est en vérité stratégique au regard de la situation dramatique de l'institution judiciaire. C'était en tout cas mon choix : être utile en me concentrant sur un seul combat : l'accroissement du budget. Je n'ai eu de cesse de revendiquer la dimension politique

de cette démarche au nom d'une certaine conception du service public. Parce que la Justice est ce qui permet à chacun de vivre avec tous, l'institution doit donc être accessible au plus grand nombre et accueillante pour que les justiciables soient traités dignement. La Justice parce qu'elle est un instrument privilégié de régulation sociale dans notre démocratie se doit de garantir l'égalité base de notre contrat social.

Cette approche peut sembler étrangère à l'éternelle question de son indépendance, question qui structure les polémiques qui engloutissent tous les gardes des Sceaux. Elle y participe pourtant pleinement comme en témoignent les revendications d'autonomie budgétaire que portait le précédent premier président de la Cour de cassation. Pour ce dernier, comme pour beaucoup de hauts magistrats, la thèse est simple : l'autorité judiciaire souffre d'un sous-financement théorique, ce qui condamne le « *modèle ministériel qui n'a pas fait ses preuves*[1] », aussi, comme il ne peut exister d'indépendance sans moyens matériels suffisants pour l'exercer, « l'indépendance authentique » implique une autonomie de gestion des moyens humains et matériels, autrement dit une « autonomie de gestion » autant qu'une « autonomie de décision ».

Sur le fond, cette volonté m'a toujours paru chimérique. En quoi des juges seraient-ils mieux à même d'obtenir les moyens que la Justice réclame que l'impressionnant complexe délibératif qui associe durant tout un trimestre par an les deux chambres parlementaires dans un dialogue constant avec le Gouvernement ? Car dans ce domaine, j'ai rapidement appris que même si le Parlement est souverain, l'énergie à déployer pour parvenir à ce qu'il soit saisi de propositions financières à la hauteur des besoins est une exigence qui ne peut jamais se relâcher.

De plus, dans nos sociétés modernes, l'indépendance absolue est un songe creux et cette tentation d'isolement du corps judiciaire dans un tête-à-tête avec lui-même reposerait inévitablement la question de la légitimité. Dans une démocratie crispée, fragilisée et extrêmement inquiète, peut-on oublier qu'il n'y a de pouvoir que par délégation du peuple souverain ?

Comment se pose la question de la sécurité dans le cadre de cette responsabilité politique à la tête de la justice ? L'État de droit remplit deux missions : assurer la sécurité des citoyens (donc réprimer les délinquances et la criminalité) et garantir les libertés (individuelles et publiques). Comment analysez-vous cette dualité, la possibilité de remplir cette double mission ? Parallèlement comment la justice prend-elle « sa part » de la mission sécuritaire de l'État ?

Dans le numéro 20 des *Cahiers de la sécurité* que l'INHESJ avait consacré en juin 2012 à « la sécurité et la justice » vous aviez parfaitement résumé le dilemme auquel sont confrontés tous les gardes des Sceaux. Vous écriviez : « *La justice est à la fois acteur de la sécurité et gardien de la liberté, ce qui génère,* […], *un état de tension qui, à travers des formes différentes selon les situations historiques, lui confère un rôle totalement spécifique dans l'organisation de la Cité* ».

Et il est vrai que cette lice n'a jamais manqué de jouteurs devant une opinion dorénavant tranchée. En effet, la question n'est plus « Que fait la police ? » comme il y a une trentaine d'années mais bien « Que fait la justice ? ». Ce glissement révèle une évolution des mentalités qui, en dernier ressort, nous en apprend beaucoup sur les marqueurs idéologiques d'une société travaillée par la peur et la colère. Dussent Voltaire et William Blackstone se retourner dans leurs tombes, le scandale absolu aujourd'hui n'est plus aux yeux de larges pans de la population l'innocent en prison mais le coupable en liberté. Cette aspiration au risque zéro s'accommode évidemment bien plus volontiers du zèle policier que d'une pondération judiciaire perçue comme une entrave inacceptable et inexplicable à la sécurité des honnêtes gens.

Et pourtant, notre intérêt collectif n'est pas de considérer que la Justice serait un maillon d'une « chaîne pénale » pour reprendre un concept qui s'est très vite imposé dans le discours public. Ses promoteurs, qui présentaient l'indépendance judiciaire comme un privilège corporatiste, cherchaient à installer un principe de cohérence et de continuité dans l'ensemble des opérations successives qui vont de la constatation de l'infraction et de l'interpellation de son auteur présumé jusqu'à la sanction et son exécution. Ils sommaient donc tous les acteurs impliqués dans le processus d'œuvrer de concert à la réalisation de l'objectif commun, sous peine de se voir imputer la responsabilité de dysfonctionnements coupables. Cette configuration, qui s'affranchit à bon compte du principe de la séparation des pouvoirs, confie en fait à l'enquête initiale des forces de l'ordre la détermination du reste de la chaîne et ravale le juge au rang de simple chambre d'enregistrement. Ce concept promeut donc un véritable renversement des valeurs constitutives de l'État de droit en érigeant la police en tant qu'autorité de contrôle de notre système judiciaire.

(1) Bertrand Louvel, ouverture du groupe de travail sur l'autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire, Cour de cassation, 10 octobre 2016.

En réalité, cette querelle n'a pas lieu d'être. La Justice et les forces de l'ordre doivent se convaincre que, complémentaires, le succès de l'une ne saurait se construire sur l'échec des autres. C'est ensemble que les défis seront relevés ou alors tous failliront. Peu importe dès lors qu'elles s'apprécient tant qu'elles coopèrent. Pour le reste, tout est affaire de respect du Code de procédure pénale qui définit précisément la fonction et les missions des différents partenaires dans l'exercice de l'action publique et de l'instruction. À la police de constater les infractions, d'en rechercher les auteurs et de rassembler les preuves. À l'autorité judiciaire de les examiner et si elles s'avèrent probantes de prononcer une sentence appropriée eu égard à la loi. La condition indispensable pour que prévale l'intérêt général est que chacun reste dans son rôle.

En vous référant à votre expérience concrète et récente comme garde des Sceaux, quel est votre diagnostic sur la situation actuelle de la justice en France ? Ses points forts, ses principaux handicaps, mais aussi les enjeux qu'un tel diagnostic permettrait de formuler ?

Difficile de résumer ce diagnostic que j'ai d'ailleurs pris la liberté de publier chez Dalloz le 18 avril 2017, juste avant mon départ de la Chancellerie sous la forme d'une « lettre du garde des sceaux au futur ministre de la Justice ».

Un point me paraît pourtant essentiel au regard des enjeux de sécurité publique : la nécessité de redonner au gouvernement les moyens de conduire une politique pénale. Cette attente des citoyens n'a jamais été aussi forte. Et pourtant le pouvoir politique a sacrifié lentement toutes ses prérogatives sur l'autel de l'indépendance de la justice en se dépouillant dans le même mouvement de toute capacité à assumer la responsabilité de ses choix politiques.

En effet, d'un côté, comme membre d'un gouvernement, le garde des Sceaux tient de l'article 20 de la Constitution le pouvoir de conduire une politique pénale, ce qui justifie la subordination hiérarchique du parquet qui se devrait de la décliner localement. Mais de l'autre, le ministre ne dispose plus de la moindre capacité à faire appliquer ses orientations pénales. C'est au terme d'une chaotique évolution législative que le Code de procédure distingue maintenant « la politique pénale » qui relève du gouvernement et « la politique d'action publique » confiée aux seuls parquetiers. Il en découle une situation absurde qui n'aurait pas déparé dans l'univers de Franz Kafka : le ministre peut à loisir rédiger des circulaires d'instructions générales « *exposant les orientations nationales* [qu'il] *porte pour le ministère public et la justice pénale* », mais il lui est, par exemple, impossible de manifester son point de vue auprès des tribunaux dès lors qu'il jugerait utile de le faire connaître et, surtout, d'intervenir dans la conduite des affaires individuelles. Autrement dit, ses choix ne sont que des vœux que les membres du ministère public peuvent parfaitement ignorer.

Rien ne garantit donc que la politique pénale soit harmonisée nationalement et, au contraire, tout concourt à ce qu'elle varie au gré des procureurs et des situations locales. Pierre Truche écrit ainsi à leur propos « *elles ne contraignent pas les magistrats, qui ne voient là qu'un élément parmi d'autres à prendre en compte dans leur décision*[2] ». Il s'est même trouvé un responsable syndical pour revendiquer que ce soit « *au procureur de la République et non au garde des Sceaux de définir la politique pénale, car c'est lui qui est en contact avec la réalité*[3] ».

Dans de telles conditions, on mesure l'inconfort du ministre de la Justice quand il est conduit à s'expliquer au Parlement sur telle poursuite judiciaire engagée par un procureur qui suscite une émotion dans le ressort du tribunal concerné ou, à l'inverse, sur un classement sans suite d'un dossier dans l'incompréhension totale des parties plaignantes…

Il est donc nécessaire de faire évoluer notre organisation judicaire. Plusieurs pistes existent : le rétablissement d'un lien hiérarchique strict incluant la possibilité d'intervenir dans le cours des procédures judiciaires dans les seuls cas où ces interventions seraient motivées par un motif lié à l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne administration de la Justice, le transfert de la conduite de la politique pénale à un procureur de la Nation, placé au sommet de la hiérarchie judiciaire et ne dépendant pas du Gouvernement, le renforcement des capacités d'action des procureurs généraux… Chacune mérite examen et débat politique sans présupposés spontanéistes.

En conclusion, il serait intéressant de reprendre ces analyses en y intégrant la question du positionnement politique qui est le propre de tout ministre. Pensez-vous que le clivage droite-gauche structure des conceptions différentes (voire antagonistes) de la justice et conduit-il à des manières différentes de « gouverner la justice » ?

(2) Pierre Truche, 2001, *Juger, être jugé*, Paris, Fayard, p. 80.
(3) Alain Voguelweith, secrétaire général du Syndicat de la magistrature, *Le Monde*, 19 octobre 1993.

Je vais vous décevoir mais le souvenir des visages croisés pendant les quelques mois où j'ai exercé cette responsabilité m'oblige à rester sur l'essentiel.

Si ce ministère continue cahin-caha à fonctionner, il le doit aux trésors d'abnégation que déploient chaque jour tous ceux qui contribuent à l'œuvre de justice afin que leurs conditions de travail ne pénalisent pas trop gravement les attentes de leurs concitoyens. Pourtant, chaque jour, dans toutes les juridictions, ils sont confrontés à une accumulation de difficultés (frais d'affranchissement impayés, frais de justice réglés avec un trop grand retard, immobilier dégradé, moyens informatiques hors d'âge, etc.). Dans les établissements pénitentiaires, la lassitude de personnels exténués ne peut plus être combattue par les seules annonces annuelles de recrutements.

Ainsi, alors que l'essence même de la Justice est la concorde puisque la paix véritable ne peut se construire au milieu des injustices de tous ordres, notre pays de dispose pas d'un véritable service public accessible gratuitement, répondant aux exigences d'égalité devant la loi et de neutralité, offrant la garantie d'un accès rapide de chacun au juge pour faire entendre sa cause équitablement, assurant une lisibilité de son action afin que chaque justiciable comprenne à la fois son fonctionnement, mais également les décisions rendues le concernant.

Au regard de cette situation, nos gouvernants et ceux qui aspirent à le devenir ne devraient avoir qu'un seul objectif. Avant de débattre des changements, qu'ils agissent durablement pour que ce ministère puisse simplement assurer ses missions ■

Entretien réalisé par Manuel PALACIO

© zef art - stock.adobe.com

Sécurité et liberté : un couple à concilier

Sandrine PERERA

Sandrine PERERA

Sandrine Perera est docteur en droit de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. Elle a également écrit une thèse sur "le principe de liberté en droit public français" à paraitre en janvier 2021, à la LGDJ. Elle a enseigné à l'université Paris I Panthéon Sorbonne pendant ses années de thèse avec notamment le statut d'ATER. Actuellement enseignant-chercheur à l'université de Cergy, elle enseigne également à l'IEP de Lille et de Saint Germain en Laye.

La loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire[1] invite à s'interroger sur le couple sécurité/liberté souvent mal compris. Dans le cadre de la sortie de l'état d'urgence sanitaire, de nombreuses mesures restrictives des libertés peuvent être prises pour assurer la sécurité sanitaire. Ces mesures apparaissent parfois aux justiciables comme excessives, disproportionnées ; en somme ces restrictions, comme les restrictions générales aux libertés au nom du respect ou de la garantie de l'ordre public, sont mal vécues par la société contemporaine, en atteste notamment le nombre des recours exercés à l'encontre des mesures restrictives. Ainsi, lors de la crise sanitaire, l'annonce du couvre-feu dans de nombreuses villes françaises ainsi que le retour au confinement ont été très mal reçus par de nombreux citoyens pensant être privés excessivement de leur liberté.

La perception de l'illégitimité de ces restrictions conduit à devoir penser les termes de sécurité et liberté, qui sont souvent

(1) La loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

séparés, opposés, voire contradictoires. Une première vue pourrait tendre à voir une contradiction entre ces deux termes, en effet, les mesures sécuritaires traduites par des mesures restrictives sont perçues comme supprimant la liberté. Cette vision partagée paraît néanmoins réductrice et cette étude, après avoir constaté l'apparente contradiction, propose de la lever ou de la résoudre, pour associer la liberté et la sécurité, et comprendre, dans une certaine mesure, leur rapport d'interdépendance.

L'apparente contradiction entre liberté et sécurité

Le sujet de droit est pris entre deux quêtes opposées rendant difficile une cohérence de l'ordre juridique, et même sa satisfaction profonde, et le conduit à opposer la liberté à la sécurité. Il demande, d'une part, une meilleure protection en tous les domaines, et, d'autre part, il manifeste un désir de liberté sans restriction.

La quête de sécurité de sécurité en tout domaine

Face à un monde incertain, rempli de difficultés, le sujet de droit a vite perçu les limites au principe de liberté posé par les révolutionnaires (c'est-à-dire une liberté vue comme autodétermination), et a recherché la sécurité dans tous les domaines de la vie.

Cette quête de sécurité s'est traduite en droit positif, par des textes législatifs, des principes constitutionnels pour assurer un ordre plus sécurisé.

Cette quête était déjà un enjeu majeur dès la révolution industrielle[2] mais a pris une ampleur considérable par la loi sécurité et liberté de 1981. La sécurité est reconnue comme un droit fondamental depuis la loi du 21 janvier 1995[3], de nombreux dispositifs ou lois sécuritaires adoptés viennent réduire l'importance du principe de liberté au nom de la sécurité[4]. Pour prendre différents exemples, il faut se reporter à plusieurs lois importantes : la loi 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité dite « Perben II[5] » qui renforce et étend les pouvoirs de contrôle, d'investigation et de contrainte de la police au détriment de la liberté ; puis la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite « LOPPSI II[6] ». Dans cette loi, l'article 17 fait référence à la « vidéo protection » à la place de « vidéosurveillance ». Ce changement de terminologie est important en ce qu'il montre que la quête de sécurité des sujets est légitime des dispositifs de surveillance accrus. Plusieurs lois ont ensuite été adoptées pour augmenter les pouvoirs de l'administration et réduire les libertés : la loi du 21 décembre 2012[7], qui autorise à titre préventif, la surveillance des données de connexion ; la loi du 13 novembre 2014[8], qui permet notamment aux enquêteurs de perquisitionner les « clouds », et d'intercepter les discussions sur les logiciels d'appels téléphoniques sur Internet, puis la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, qui légalise et étend des techniques d'accès à des informations personnelles pour les services de renseignements[9], tout en supprimant les garanties juridictionnelles en cas d'« urgence absolue » (article L. 821-5). Il est possible d'ajouter la loi du 3 juin 2016[10], qui accroît un peu plus les pouvoirs de police. Il convient également de mentionner l'adoption de la loi du 30 octobre 2017, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui intègre, dans le droit commun, des mesures auparavant dérogatoires, spécifiques au régime de l'état d'urgence[11]. À ce titre, le Préfet a compétence

(2) Verley (P.), 1985, *La révolution industrielle 1760-1870*, MA éditions, Coll. « Le monde de... ».
(3) Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité : « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité...* » (article 1er).
(4) Bourgoin (N.), 2013, « La révolution sécuritaire », Champ pénal, Coll. Question de société, 207 pages, spéc. p. 33-88.
(5) Cette loi autorise notamment la mise en place d'un « *dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées par une ou plusieurs personnes à titre privé ou confidentiel, dans des lieux ou véhicules privés ou publics, ou de l'image d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans un lieu privé* » (article 706-96).
(6) Cette loi permet notamment l'extension des délais pour les écoutes téléphoniques par la police, la mise en place de mouchards informatiques sur les ordinateurs de suspects, sous le contrôle d'un juge d'instruction.
(7) Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.
(8) Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.
(9) À ce titre par exemple, les mesures suivantes ont été adoptées : sonorisation de lieux privés et captation d'images des lieux privés (article L853-1), balisage de véhicule (article L851-5), captation de données informatiques (article L 853-2).
(10) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.
(11) Cela avait été perçu par certains auteurs, en montrant les dangers de cette perspective. Pour un exemple : Boucobza (I.), Girard (C.), « Paradigme sécuritaire et banalisation de l'état d'urgence », *L'état d'urgence de l'exception à la banalisation*, *op.cit.*, p. 241 et s. Pour une perspective actuelle : Champeil-Desplats (V.), 2017, « Histoire de lumières françaises : l'état d'urgence ou comment l'exception se fond dans le droit commun sans révision constitutionnelle », *RIEJ*, vol. 79, p. 205-227.

LE SUJET DE DROIT EST PRIS ENTRE DEUX QUÊTES OPPOSÉES RENDANT DIFFICILE UNE COHÉRENCE DE L'ORDRE JURIDIQUE, ET MÊME SA SATISFACTION PROFONDE, ET LE CONDUIT À OPPOSER LA LIBERTÉ À LA SÉCURITÉ. IL DEMANDE, D'UNE PART, UNE MEILLEURE PROTECTION EN TOUS LES DOMAINES, ET, D'AUTRE PART, IL MANIFESTE UN DÉSIR DE LIBERTÉ SANS RESTRICTION.

pour instaurer un périmètre de protection, dans lequel il peut réglementer la circulation et le stationnement des personnes, et ordonner la fermeture administrative des lieux de culte. Le ministre de l'Intérieur peut aussi décider des mesures de surveillance à l'encontre de « *toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* » (article 3). La loi autorise le préfet de Police, le juge des libertés et détention à « *la visite d'un lieu ainsi que la saisie des documents, objets ou données qui s'y trouvent, aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme* » (article 4). Elle instaure aussi un régime légal de surveillance des communications hertziennes (article 15). Cette loi conduit donc à la pérennisation de l'état d'urgence, à des atteintes importantes aux libertés pour assurer la sécurité.

Cette recherche de sécurité concerne aussi la sécurité environnementale et elle semble culminer avec le principe de précaution. Ce principe posé à l'article 5 de la Charte de l'environnement peut être déclenché « *lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement* ». Le principe devant s'appliquer en matière d'environnement a été étendu à la santé publique. Bien que l'intention soit positive au regard de l'environnement, elle témoigne d'une volonté d'éviter des risques, qui ne sont pourtant pas avérés et pose de nombreuses questions sur l'évaluation de ces derniers et les dangers de la potentielle recherche d'un risque zéro. Ce principe est en tout cas la marque de l'utilisation d'une politique juridique à la recherche d'une sécurité. Le risque est devenu la mesure de l'action personnelle et publique[12].

Par conséquent, ces divers lois et principes attestent de la recherche de sécurité par le sujet de droit. L'État et le droit s'y adaptent[13] en élaborant des règles plus sécuritaires[14] pour faire face aux différents types de risques, sanitaires, financiers, physiques, économiques, juridiques, en édifiant d'ailleurs pour cela un système de règles complexes, et assez peu accessibles. Cette aspiration à la sécurité a explosé dans tous les domaines et prend aujourd'hui une place prééminente.

Cette quête de sécurité est d'autant plus importante et perceptible depuis la pandémie ou la crise sanitaire liée à la Covid 19. Depuis lors, le sujet recherche des pouvoirs publics une sécurisation maximale, évitant tout risque de contamination, tout en critiquant toute mesure attentatoire aux libertés. Ainsi pour répondre à cette demande d'un ordre sanitaire paisible, différentes mesures ont été prises, particulièrement la déclaration d'un état d'urgence sanitaire permettant de prendre des mesures restrictives nécessaires à l'ordre sanitaire et à la réduction des contaminations. Le risque zéro est néanmoins inatteignable, surtout dans les temps actuels, qui donnent la preuve de notre incapacité à maîtriser entièrement et totalement notre environnement. Néanmoins, la possibilité qui s'offre aujourd'hui est de réduire le risque, ce qui implique nécessairement une limitation, une restriction aux libertés, pourtant mal vécue.

Parallèlement à cette quête de sécurité, le sujet de droit semble exiger une liberté sans restriction.

Le désir de liberté sans restriction

Il existe différents sens de la liberté, on peut en répertorier trois : une p remière conception est la liberté conçue comme « *pouvoir de vouloir ce que l'on fait*[15]», La liberté peut

(12) Ulrich Beck montre comment la société post-moderne hyper individualiste vit le risque (qui se trouve individualisé, vécu personnellement) et devient une donnée majeure et omniprésente, dans toutes les sphères de la vie, qui oriente les comportements personnels et transforment les fondements de la société : *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, Coll. Champs essais, 2008, 521 pages, spécialement p. 282 et s.

(13) Voir l'ouvrage de Gros (F.), 2013, *Le principe de sécurité,* Gallimard, Coll. NRF Essai, 304 pages. Il démontre comment la sécurité est devenu pour l'État un principe régulateur et comment la sécurité inonde toutes les matières (sécurité publique, alimentaire, énergétique...) et devient la « première des libertés ».

(14) Cela n'est pas sans évoquer la notion de « gouvernementalité » développée par Michel Foucault, par la généralisation d'une police plus forte, plus interventionniste et plus intrusive. Voir ses cours au Collège de France, *Histoire des systèmes de pensée,* 1977-1978.

(15) Cette définition doit être comprise au regard des servitudes et du déterminisme, lesquels conduisent à penser que l'homme ne fait pas toujours ce qu'il désire véritablement, en ce qu'il est déterminé par ses passions, ces affects.

également être conçue comme « *pouvoir de faire ce que l'on doit vouloir*[16] », enfin la liberté peut être envisagée comme *« pouvoir de faire ce que l'on veut »* c'est-à-dire une liberté vue comme une non-contrainte. Cette conception confère à la liberté une étendue maximale. Le sujet est libre de définir le contenu de sa liberté, même si les limites lui sont imposées par le souverain. Ce pouvoir de faire n'est donc pas absolu mais nécessairement relatif et limité. Dans la société contemporaine, c'est ce dernier sens qui est exacerbé et traduit particulièrement dans la notion d'autonomie personnelle, laquelle, dépasse tout de même cette conception de la liberté comme non-contrainte.

Ce sens de la liberté sans limite qui ne correspond pourtant pas au sens de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est celle qui semble aujourd'hui recherchée. Une liberté sans contrainte, sans limitation, sans restriction, sans aucune entrave.

Ce sens de la liberté se mesure particulièrement pour toutes les décisions concernant le corps (changement de sexe par exemple), mais ce sens est aussi particulièrement visible en contentieux administratif au regard du nombre de référés libertés et plus largement tous les recours en excès de pouvoir contre les mesures restrictives, particulièrement pendant cette période de pandémie. Par exemple, les recours exercés contre les arrêtés concernant la fermeture des salles de sport[17] ou des salles de discothèque[18], ou la fermeture des bars des villes de Marseille et Aix-en-Provence[19], ou bien encore les recours contre les arrêtés concernant le port du masque dans des zones larges[20] montrent bien une difficulté à accepter les mesures prises pour freiner la contamination. Il est aisé de comprendre certains de ces recours au regard de l'impact économique notamment, mais ce refus d'acceptation des limitations est également très révélateur d'une incompréhension de la nécessité de restriction pour assurer l'ordre sanitaire dans des conditions spécifiques.

Globalement, le discours contemporain, relayé par les médias notamment, fait état d'un refus de toutes limitations. Le respect de la liberté d'autrui[21] ou des principes comme la solidarité sont mal compris, mal entendus et de fait mal respectés.

En somme, il existe actuellement à la fois une demande de sécurité quasi absolue, et dans le même temps un refus de toutes restrictions à la liberté. Pour sortir de cette contradiction, la solution serait dans la conciliation de la liberté et de la sécurité, en comprenant que l'ordre et la liberté sont des concepts interdépendants. Tout en entendant également que le principe de liberté suppose un certain degré d'insécurité, ou du moins d'une prise de risque. Si le droit devait intervenir pour assurer une sécurité en tout et pour tout –à imaginer que cela soit possible, puisqu'il reste toujours une sphère qu'il ne peut régir – à quelle place la liberté échouerait-elle ?

Évidemment, le droit doit intervenir de manière à assurer un environnement dans lequel les individus peuvent exercer leur liberté paisiblement (c'est toute l'origine du contrat social). Mais la question est toujours celle de savoir jusqu'à quel point il le peut pour réduire les risques sans atténuer excessivement, voire transformer, le principe de liberté[22]. La réponse est donnée par le principe de proportionnalité.

---

(16) Le sujet doit faire ce qu'il doit vouloir et non pas ce qu'il veut. La liberté est alors soumise à des normes extérieures à elle et transcendantes par rapport à elle, mais le sujet choisit volontairement cette norme hétéronome. Il s'agit alors d'un assujettissement volontaire. C'est en partie la définition de la liberté prévalant dans la Grèce antique et dans le jusnaturalisme classique, au sein desquels la liberté est celle de suivre l'ordre du cosmos.

(17) CE, ord., 16 octobre 2020, N° 445102, 445186, 445224, 445225. Le juge des référés du Conseil d'État estime que la fermeture au grand public des établissements sportifs couverts se justifie par le risque élevé de propagation du virus Covid-19 lors de la pratique sportive.

(18) CE, 13 juillet 2020, N° 441449, 441552, 44177.

(19) Arrêté n° 0180 du 27 septembre 2020, portant prescription de nouvelles mesures nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le département des Bouches-du-Rhône.

(20) CE, 6 septembre 2020, n° 443750 : sur le port obligatoire du masque à Strasbourg et dans 12 communes du Bas-Rhin. Voir l'autorisation toutefois conditionnée, en effet les périmètres étendus doivent être délimités – et se justifier – par l'existence de plusieurs zones à fort risque de contamination. Le Conseil d'État a ainsi jugé que le port du masque peut ainsi être imposé sur l'ensemble d'une commune densément peuplée comme Lyon ou Villeurbanne, mais doit être limité au centre-ville dans les communes moins denses.

(21) Ce refus de la liberté s'observe tout particulièrement dans la compréhension du principe de laïcité, posé par la loi du 9 décembre 1905, laquelle ne tendait pas à l'éradication de toute expression religieuse, mais signifiait que tant qu'elles ne portent pas une atteinte à un trouble à l'ordre public, elles sont permises par la loi. Ce principe profondément libéral implique d'accepter ou du moins de respecter l'autre dans ses opinions et croyances ; et il implique que l'État n'intervient que pour réglementer un trouble à l'ordre public afin que chacun puisse exercer sa liberté de conscience dans un climat de paix. La République n'encourage et ne favorise aucun culte, mais ne peut en décourager aucun.

(22) Comme le souligne Roger Errera : « on l'a trop oublié, le maintien de l'ordre n'est qu'un moyen au service de la liberté. Lorsqu'il devient une fin en soi, il se transforme inévitablement en technique de répression », *Les libertés à l'abandon*, Seuil, Coll. Politique, 1975, p. 288.

La résolution de la contradiction par la conciliation

Sécurité et liberté sont opposées, toute mesure prise pour assurer la sécurité venant nécessairement limiter la liberté est perçue comme attentatoire. Il semble, plus encore dans les temps actuels, nécessaire de sortir de cette dichotomie pour concilier les deux notions en percevant qu'elles sont interdépendantes.

Concilier la sécurité et la liberté

Il convient de sortir de l'opposition, et d'analyser les deux notions en termes de conciliation.

Il existe bien une « consubstantialité entre l'ordre et la liberté », l'idée sous-jacente de l'ordre public est qu'il ne peut y avoir de liberté sans ordre, il n'y a donc pas d'opposition entre les deux notions[23].

L'ordre public (dont la sécurité est une composante) a pu être opposé à la liberté, mais ce serait alors concevoir la liberté comme une revendication ne supportant pas de limite. Au contraire, il faut admettre – et les textes fondamentaux l'imposent –, que la liberté est relative et peut être délimitée par les exigences de l'ordre public[24] : des mesures administratives peuvent donc imposer des limitations à la liberté dans le but de l'assurer. En effet, la loi n'est pas seule compétente pour fixer les bornes de la liberté, l'administration peut être plus à même de réagir plus directement et concrètement face aux troubles, ce qui lui donne une compétence pour intervenir. Pour mieux comprendre le lien étroit entre la liberté et l'ordre public, il faut penser le sens ou l'essence de ces notions. Il convient de saisir l'esprit qui anime l'ordre public au-delà de son seul contenu ; ainsi « *l'ordre public n'est pas qu'un contenu, il constitue aussi un ensemble d'effets juridiques nécessaires à l'accomplissement de sa fonction d'instrument de structuration et cohésion sociales* […], *l'ordre public existant essentiellement à l'état virtuel, il constitue, à ce titre une notion-cadre, dont le contenu précis se forge et varie plus ou moins au gré des situations particulières*[25] ». L'ordre public a deux fonctions essentielles, d'abord, il « *régit le comportement des sujets de droit que nous sommes, dans la mesure où c'est bien l'ordre public qu'invoquent les autorités publiques lorsqu'elles veulent fonder les limitations qu'elles infligent, jusqu'à un certain point, à nos droits et libertés* »[26]; ensuite il « *habilite précisément les autorités publiques à restreindre ces droits, mais il leur interdit aussi de dépasser un certain degré dans la restriction*[27] ».

L'ordre public n'est pas opposé à la liberté, au contraire, il n'existe que par elle, et pour elle. Son fonctionnement et ses limites s'expliquent par la liberté de principe. Il est, selon l'expression d'Étienne Picard, « *consubstantiel et coextensif* » à la liberté. L'ordre public délimite la liberté, comme elle limite l'ordre public, ainsi, celui-ci ne peut pas non plus porter une atteinte trop importante à la liberté, à son fondement. En effet, « *dans l'ordre juridique d'un État de droit, l'ordre public ne jouit d'aucune autonomie : il ne vaut qu'en raison de sa fonction*[28] », qui est la sauvegarde de la liberté en particulier, et des droits et libertés en général[29].

Par conséquent, l'ordre public délimite la liberté dans le but d'assurer une cohésion sociale, un ordre permettant à chacun de jouir de sa liberté.

Dès lors qu'on perçoit que l'ordre – dont une des composantes est la sécurité – est une condition d'exercice de la liberté et que le principe de liberté limite les mesures d'ordre public et donc les mesures sécuritaires, les deux notions peuvent se concilier parfaitement, dans une forme d'interdépendance. Il faut néanmoins présenter le moyen de parvenir à cette conciliation : le principe de proportionnalité.

---

(23) Fénelon, *Examen de conscience sur les devoirs de la royauté*, Didot, 1938, p. 35 : « *La liberté sans ordre est un libertinage qui attire le despotisme* », Charles Péguy décrivait : « *l'ordre, et l'ordre seul, fait la liberté. Le désordre fait la servitude. Seul est légitime l'ordre de la liberté* » ; Picard (E.), 2003, « Police » *in* Alland (D.), Rials (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique,* Paris, PUF, Coll. Grands dictionnaires, p. 1163-1169 : « *l'ordre public ne doit pas être conçu comme le tombeau des libertés et droits mais comme leur abri même* ». Par ailleurs, il faut préciser que la devise napoléonienne était « Liberté, Ordre public ».

(24) À cet égard, il convient de rappeler les termes de la définition donnée par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits* ».

(25) Deumier (P.), Revet (T.), « Ordre public » *in* Rials (S.), Alland (D.) (dir), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, Coll. Quadrige, p. 1119.

(26) Picard (É.), 2001, « Introduction générale : la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique » *in* Redor (M-J.) (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruylant, Coll. Droit et justice, p. 30.

(27) *Idem*.

(28) Picard (É.), « Introduction générale… », art.cit., p. 50.

(29) Étienne Picard explique ainsi : « on peut dire que c'est encore négativement que les droits fondamentaux déterminent l'ordre public : ses exigences à l'encontre des droits ou de tels droits dans un contexte particulier ne peuvent aller au-delà du point à partir duquel elles affecteraient globalement tous ces droits. C'est bien pourquoi tout ne peut être d'ordre public : ce serait contraire aux implications du principe de liberté », *Ibid.*, p. 50-51.

La proportionnalité comme principe de conciliation

La conciliation entre ordre et liberté n'est possible que par une bonne application du principe de proportionnalité.

Pour assurer la limitation de la restriction et donc pour conforter la garantie du principe de liberté, les juges administratif et constitutionnel exercent un contrôle de proportionnalité. Ce contrôle atteste l'existence du principe de liberté, puisqu'il tend à établir un équilibre entre la liberté de chacun et les sacrifices nécessaires à l'ordre social. L'idée de proportionnalité entend concilier la nécessité d'assurer une certaine harmonie sociale, sans restreindre la liberté du sujet de droit plus qu'il n'est nécessaire à cet effet, tout en sauvegardant ainsi, pour tous, le principe général de liberté. La proportionnalité est au cœur de la conception libérale du principe de liberté[30]. Ce principe implique de garantir une balance entre les nécessités découlant de la coexistence des libertés, et la préservation de la liberté globale. Il vient aussi démontrer que la liberté ne saurait être absolue. Le principe de proportionnalité était déjà une idée aristotélicienne[31] et grecque en général, dont la philosophie était pénétrée de l'idée de mesure et de proportion. Mais ce sont les Allemands qui l'ont formalisé, il apparaît déjà dans la jurisprudence de la Cour administrative suprême de Prusse[32]. C'est avec la loi fondamentale que le principe prend toute sa forme par le triple test : adéquation, nécessité, et proportionnalité au sens strict[33].

En France, la Déclaration est pleine de l'idée de proportionnalité[34], malgré l'absence d'un principe général explicite, il existe de nombreuses dispositions particulières qui contiennent la règle au niveau constitutionnel. Il suffit de porter un regard sur l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en ce qu'il exprime bien un rapport de nécessité : l'exercice de la liberté est disproportionné s'il nuit à autrui ou à la société.

Cette exigence de proportionnalité de la mesure restrictive impose des limitations au nom de la liberté aussi bien aux auteurs de la mesure qu'à ceux qui contrôlent la mesure.

Ce principe de proportionnalité est intimement lié à l'idée de justice[35], de recherche de la solution juste, c'est-à-dire d'une solution équilibrée.

Aujourd'hui, ce contrôle de proportionnalité sur des mesures restrictives de liberté est parfois critiquable.

Ainsi, ce triple contrôle par le Conseil d'État donne un résultat parfois critiquable, n'assurant pas toujours la meilleure conciliation possible. Tout d'abord, le contrôle par le triple test dépend de la source de la liberté, il semble mobilisé lorsque la liberté en cause trouve son fondement dans les textes de l'Union européenne et les textes nationaux, mais est délaissé dans le contrôle des trois composantes du test lorsque le fondement est celui de la Convention européenne des droits de l'Homme. Ensuite, les étapes du contrôle ne sont pas toujours claires, le Conseil n'analyse pas chaque critère, il fait plutôt une analyse globale qui rend flou le raisonnement utilisé pour arriver à ce résultat[36]. Certains arrêts montrent même une confusion matérielle entre les étapes du contrôle[37], ce qui atténue la portée et la valeur de ce type de contrôle en tant qu'outil de garantie du principe de liberté. De plus, ce contrôle laisse la place à une certaine subjectivité du juge,

(30) Comme l'explique Michel Fromont dans un article sur la question : « *ce principe n'est autre que la concrétisation de cette aspiration qui imprègne notre droit comme tous les droits d'Europe, celle de limiter autant que faire se peut les interventions de l'État* », Fromont (M.), 1995, « Le principe de proportionnalité », *AJDA*, n° HS, p. 156.

(31) Aristote, Éthique de *Nicomaque*, Paris, Garnier Flammarion, p. 128-130.

(32) La doctrine conceptualisera la notion. Parmi les auteurs dominants sur la question : Otto Mayer, 1925, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t.1, 3e ed., p. 225 ; Walter Jellinek, *Verwaltungsrecht*, 3e ed., p. 440) ; Fritz Fleiner, 1933, *Les principes généraux du droit administratif allemand,* p. 246 ; cités par M. Fromont, 1995, « Le principe de proportionnalité », *AJDA,* n° HS, p. 156.

(33) Ernst Forsthoff montre bien la raison, le fondement et la nature de la règle : « La Constitution protège avec tellement d'insistance la liberté et le libre épanouissement de la personne que l'on ne peut pas admettre que le législateur et l'administration imposent à la liberté des restrictions qui excéderaient ce qui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi. C'est en ce sens que le principe a valeur constitutionnelle », *Traité de droit administratif allemand*, trad. Michel Fromont, Bruylant, 1969, p. 130.

(34) Il suffit pour cela d'observer l'usage des mots « proportionné », « indispensable » ou « nécessaire » dans la Déclaration pour s'assurer de la présence du principe de proportionnalité dans ce texte.

(35) L'analyse de Hume dans son *Traité de la nature humaine* permet de mieux comprendre « *ce qu'est aujourd'hui une doctrine de la justice : un essai pour trouver une règle impartiale d'organisation des institutions sociales capable d'obliger et de lier ensemble par une même légitimité des individus dont les options éthiques sont profondément diverses, voire même opposées les unes aux autres, et qui, en toute hypothèse, se montrent indifférents au sort d'autrui* », *Dictionnaire de la culture juridique,* PUF, Coll. Quadrige, 2013, p. 891.

(36) CE, 11 mars 2013, n° 332886, *Association SOS Racisme- Touche pas à mon pote,* spéc. cons. 17.

(37) CE, 26 octobre 2011, n°317827, *APIM* ; V. C. Roulhac, « La mutation du contrôle des mesures de police administrative - Retour sur l'appropriation du "triple test de proportionnalité" par le juge administratif », *RFDA*, n° 2, 2018, p. 343 et s.

comme cela a été montré au cours des différentes affaires *Mbala Mbala*[38], dans lesquelles l'appréciation du critère de nécessité a été très variable entre les juridictions, et au sein d'une même juridiction. Il faut ajouter que lorsque est en cause une atteinte à la dignité humaine, le juge administratif ne semble plus contrôler la proportionnalité au sens strict en raison de l'absoluité de l'objet de l'atteinte. Cette pratique du contrôle tempère donc son effet et son rôle de garantie du principe de liberté.

Dans ce même sens, le juge administratif opère une évaluation de l'action administrative au regard de facteurs pragmatiques[39], qui le conduit à justifier plus facilement son action, comme les restrictions à la liberté. À cet égard, le critère de l'insuffisance des pouvoirs de police est par exemple invoqué pour justifier les limitations[40]. Un tel critère nuance considérablement l'efficacité d'un tel contrôle, et affecte significativement la conciliation. En résumé, le contrôle de proportionnalité par le triple test donne au Conseil d'État les outils pour mieux garantir le principe par ce contrôle en théorie plus intense, mais l'application n'est pas toujours optimale et rigoureuse et pourrait donc être perfectionnée pour mieux évaluer les restrictions des mesures de police.

Du côté du juge constitutionnel, l'application du contrôle est également et plus fortement critiquable, nous invitons ici à la lecture de l'étude de Valérie Goesel-le Bihan sur « Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel[41] ». En résumé, l'intensité du contrôle du juge dépend de la liberté en cause, alors qu'on peut penser qu'un plein contrôle est toujours nécessaire en matière de liberté.

De plus, récemment, le juge constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité de la loi de l'état d'urgence sanitaire et son contrôle a été très réduit, justifié par les « *circonstances particulières*[42] ». Il refuse d'exercer un contrôle pourtant nécessaire pour mieux garantir la liberté, y compris pendant une situation sanitaire spécifique.

En conclusion, la liberté et la sécurité doivent être associées et non dissociées, surtout dans les temps de crise. Pour comprendre cette alliance, il convient d'admettre qu'il ne peut y avoir d'exercice de liberté dans l'insécurité, un minimum d'ordre est exigé. Cet ordre n'est pas toujours aisé à obtenir, surtout lorsqu'il dépend de circonstances extérieures, comme il est question actuellement en ce temps de pandémie mondiale. Néanmoins, les pouvoirs publics peuvent et doivent prendre des mesures pour limiter l'insécurité et assurer – dans la mesure du possible – un certain ordre, et cela en restreignant parfois les libertés. Un meilleur entendement de cette articulation permet d'éviter une agitation à chaque mesure limitative, tout en évaluant toute restriction au regard du principe de proportionnalité qui permet de garantir le principe de liberté. Par ailleurs, le pendant de la liberté réside dans la responsabilité, ainsi dans un contexte sanitaire difficile, la réponse pour éviter une action positive de l'État est la responsabilité de chacun ■

(38) La position du Conseil d'État a varié dans le temps entre 2014 et 2015 : CE, ord, 9 janvier 2014, n° 374508, *Ministre de l'intérieur c/ Société Les Productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala* ; et CE, ord., 6 février 2015, n° 387726, *Commune de Cournon-d'Auvergne*. Mais aussi une divergence entre les juridictions : v. la position du TA Nantes, ord., 9 janvier 2013, n° 1400110 qui avait pris en compte dans le contrôle le rôle de la répression par les sanctions pénales.

(39) Il est possible de s'interroger sur un possible contrôle de l'opportunité du juge : Rousseau (D.), 1979, *Le contrôle de l'opportunité de l'action administrative par le juge administratif,* Thèse de doctorat, Poitiers ; Serrand (P.), 2012, « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire de l'administration à travers la jurisprudence récente », *RDP,* n° 4, p. 901 et s.

(40) CE, 23 décembre 1936, n° *51755* et *51755*, *Bucard*. Cela a aussi été avancé dans le cadre de l'état d'urgence : CE, 9 décembre 2005, n° *287777*, *Allouache*.

(41) Goesel-le Bihan (V.), 2007, « Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 22, juin [https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-controle-de-proportionnalite-exerce-par-le-conseil-constitutionnel].

(42) CC, 26 mars 2020, n° 2020-799 DC : le Conseil constitutionnel a déclaré la loi organique d'urgence sanitaire constitutionnelle : « *Compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y a pas lieu de juger que cette loi organique a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution* [...] Afin de faire face aux conséquences de l'épidémie du virus covid-19 sur le fonctionnement des juridictions, l'article unique de cette loi organique [...] *ne remet pas en cause l'exercice de ce recours ni n'interdit qu'il soit statué sur une question prioritaire de constitutionnalité durant cette période* ».

Au-delà des critiques et des rationalistes : pour une approche de l'antiterrorisme par la culture stratégique

Pierre-Alain CLÉMENT

Cet article défend, à partir de l'état de l'art, l'utilité du concept de culture stratégique dans la prise de décision antiterroriste. En effet, la théorisation de l'antiterrorisme par la discipline des relations internationales offre une marge d'amélioration. Si les études critiques sur le terrorisme offrent des outils efficaces de déconstruction des discours sur le terrorisme, la portée de leur critique peut être nuancée. De même, si les théories des relations internationales offrent des hypothèses plausibles (origine de la menace et capacités coercitives de l'État ; différences bureaucratiques et normatives ; normes et valeurs), elles connaissent des contradictions empiriques. Cependant, on peut améliorer la compréhension des mécanismes de construction de la politique antiterroriste en examinant nationalement la prise de décision. À cette fin, le concept de culture stratégie, adapté à l'antiterrorisme, permet de donner sens et logique à la rationalité limitée spécifique qui façonne la politique antiterroriste d'un État.

This article defends, from a critical literature review, the relevance of the strategic culture concept to explain counterterrorist decision-making. Theorization of counterterrorism within the International Relations discipline is indeed improvable. Critical terrorism studies offer effective tools to deconstruct speeches on terrorism but the scope of their critic can be nuanced. Similarly, IR theories propose plausible hypotheses (origin of the threat and coercive capabilities of the state ; bureaucratic and normative differences ; norms and values) but they are faced with empirical contradictions. However, it's possible to improve the understanding of the process of counterterrorism production by analyzing national decision-making. To this end, the strategic culture concept, adapted to counterterrorism, gives sense and logic to the specific bounded rationality modeling a state's counterterrorism policy.

Pierre-Alain CLÉMENT

Pierre-Alain Clément est chargé de recherche à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice et secrétaire adjoint de *Regards géopolitiques*, revue du Conseil québécois d'études géopolitiques. Il est l'auteur de plusieurs publications sur le terrorisme et l'antiterrorisme, dont une monographie (*G.I. contre jihad*, PUQ, 2010), des articles (« Définition du terrorisme », *Le Banquet*, 2010 ; « Le terrorisme est une violence politique comme les autres », *Études internationales*, 2014), mais aussi des chapitres d'ouvrages arbitrés (« Le contre-terrorisme à l'ère multipolaire », 2013). Il a également publié des articles arbitrés sur la culture populaire (« La signification du politique dans le rap », *Cultures et Conflits*, 2015 ; avec Barthélémy Courmont « When geopolitics meets the game industry », *Hemispheres*, 2014.) (pierre-alain.clement@inhesj.fr.)

Une théorisation inaboutie de l'antiterrorisme par les relations internationales

« *Comparé aux juristes, criminologues et agents de l'État, le champ des relations internationales a peu contribué, historiquement, à la recherche sur l'antiterrorisme. Cette tendance initiée au début des années 1970 se poursuit dans l'après 11 Septembre*[1]. » Un constat peu contestable : si 62 % des articles les plus cités sur le terrorisme ont été publiés après 2001[2], seulement 12 % du total traitent des réponses[3]. La plupart se divisent en trois catégories[4] : des études de cas d'un État (décrivant l'arbitrage entre efficacité répressive et respect des libertés) ; des analyses des différentes mesures possibles (soulignant l'importance du renseignement et des normes internationales ainsi que les limites du recours à la force) ; et des évaluations de l'efficacité de mesures antiterroristes (révélant l'utilité du blindage des cibles, du renseignement et de l'enquête ainsi que de l'intégration du processus politique par les organisations violentes, et l'utilité limitée du recours à la force).

Pourtant, même les recherches sur l'efficacité sont très rares : entre 1971 et 2003, sur plus de 20 000 études sur le terrorisme, « *seulement sept contenaient des évaluations passablement rigoureuses d'un programme antiterroriste*[5] ». Entre 2001 et 2013, sur 88 mesures antiterroristes de force contraignante adoptées par l'Union européenne, 1/3 ne prévoyait pas d'évaluation et ¼ des 59 qui en prévoyaient ne l'ont pas été[6]. Dans *Mapping terrorism research*[7], dressant le bilan et les perspectives du champ, 1/5 des chapitres concerne l'antiterrorisme : un sur le renseignement, un sur la sécurité et un le conceptualise comme objet de gouvernance mondiale.

Des ouvrages ont exploré le sujet mais, en raison du caractère *ad hoc* des définitions juridiques du terrorisme[8],

(1) Foley (F.), Abrahms (M.), 2010, «Terrorism and counterterrorism», *in* Denemark (R.) (dir.), *The International studies encyclopedia*, Malden, Blackwell Publishing.
(2) Silke (A.), Schmidt-Petersen (J.), 2017, «The golden age? What the 100 most cited articles in terrorism studies tell us», *Terrorism and political violence*, 29/4, 9.
(3) Lum (C.) *et al.*, 2009, «The effectiveness of counter-terrorism strategies: a Campbell systematic review», Oslo, Campbell Collaboration, 8.
(4) Foley (F.), Abrahms (M.), *op. cit.*
(5) Lum *et al.*, *op. Cit.*, 3.
(6) De Londras (F.), Doody (J.), 2013, *The impact, legitimacy and effectiveness of EU counter-terrorism*, SECILE Consortium, 10-11.
(7) Ranstorp (M.), 2007, «Introduction: mapping terrorism research – challenges and priorities», dans Ranstorp (M.) (dir.), *Mapping terrorism research – State of the art, gaps and future directions*, Londres/New York, Routledge.
(8) Clément (P.-A.), 2014, « Le terrorisme est une violence politique comme les autres. Vers une normalisation typologique du terrorisme », *Études internationales*, 45/3, 358.

ils ont été épistémologiquement cadrés par les pratiques et catégories étatiques. Ainsi, *the Consequences of counterterrorism*[9] propose une analyse constitutionnelle, un examen des listes de désignation terroriste et l'intrusion des préoccupations sécuritaires dans les politiques antiterroristes. De même, *Counterterrorism*[10] décrit l'intrication des divers niveaux d'une politique antiterroriste globale, des moyens répressifs (justice ou armées) et préventifs (renseignement) aux stratégies de persuasion en passant par les moyens défensifs de gestion du risque et les stratégies à long terme de traitement des « racines » du terrorisme. Similairement, le champ universitaire a intégré la notion de radicalisation, issue du champ politique, à l'occasion de la massification des départs de jeunes Occidentaux vers la Syrie et l'Irak. L'anthologie *Radicalization*[11] rassemble 69 articles publiés entre 1980 et 2014 dont 21 après 2011. Or, 20 titres contiennent le terme *(de-) radicalization* dont 7 publiés après 2011, cinq en 2010 et aucun avant 2006.

Souvent, les analyses entérinent implicitement l'étymologie du terme (antiterrorisme ou *counterterrorism*) qui en fait une réaction de l'État face à la violence. Pourtant, des chercheurs insistent sur la nécessité de ne pas isoler analyse du terrorisme et de l'antiterrorisme, en particulier les approches critiques[12] ou relationnelles[13], pour qui la violence dite « terroriste » est aussi une réaction face à la violence de l'État. De fait, la corrélation est établie entre prévalence du terrorisme et prévalence de la violence étatique (probablement une causalité réciproque), comme l'emprisonnement politique, les assassinats ciblés, la torture et la violence contre les civils[14].

En tout état de cause, les relations internationales offrent une théorisation inaboutie de l'antiterrorisme. Les différences observables entre divers pays en matière de politique antiterroriste sont expliquées diversement par les théories : origine de la menace et capacités coercitives de l'État pour les réalistes ; différences bureaucratiques et normatives pour les institutionnalistes ; importance des normes et valeurs pour les constructivistes.

Cet article défend, à partir de l'état de l'art, l'utilité du concept de culture stratégique dans la prise de décision antiterroriste. Premièrement, il montre les apports et limites des études critiques sur le terrorisme (*critical terrorism studies*, CTS) Ensuite, il montre les apports et limites des approches rationalistes de l'antiterrorisme. Il conclut sur la pertinence de poursuivre une approche de l'analyse des institutions antiterroristes à l'aide du concept de culture stratégique.

L'analyse critique de l'antiterrorisme : des précautions nécessaires et difficiles à opérationnaliser

La déconstruction nécessaire des luttes de légitimation autour de la violence politique

Les chercheurs des CTS se sont penchés sur la pertinence des réponses étatiques, notamment des États-Unis après le 11 Septembre. Ils critiquent la domination supposée d'une majorité de la recherche dite « orthodoxe », qui aurait tendance à « *définir le terrorisme soit de manière à délégitimer des acteurs tout en accordant l'écran de la violence légitime à d'autres, soit de manière à légitimer une violence simplement parce qu'elle est menée dans certaines conditions, comme pendant la guerre*[15] ».

Contestant ce traitement de l'objet, cette école privilégie deux approches, à l'image de la collection *Routledge critical terrorism studies* lancée en 2009 : d'une part, l'analyse du discours étatique antiterroriste et en particulier ses justifications (huit titres) ; d'autre part, le « terrorisme d'État », soit l'État comme producteur d'insécurité (sept titres). Les articles publiés dans la revue *Critical studies on terrorism* sont eux aussi nombreux à adopter l'un de ces angles d'approche, comme l'indique le numéro anniversaire des dix ans (10/2, 2017).

(9) Crenshaw (M.), 2010, *The Consequences of Counterterrorism*, New York, Russell Sage Foundation.
(10) Crelinsten (R.), 2009, *Counterterrorism*, Cambridge, Polity Press.
(11) Neumann (P.), *Radicalization*, Londres/New York, Routledge, 2015.
(12) Jackson (R.), « The core commitments of critical terrorism studies », *European political science*, 6/3, 2007 ; Jackson (R.), Breen Smyth (M.), Gunning (J.) (dir.), *Critical terrorism studies – A new research agenda*, Londres/New York, Routledge, 2009.
(13) Della Porta (D.), « On violence and repression: a relational approach (the Government and opposition/Leonard Schapiro memorial lecture, 2013) », *Government and opposition*, 49/2, 2014 ; Bayart J.-F. (« Retour sur les Printemps arabes », *Politique africaine*, 1/133, 2014), Campana (A)., Benchérif (A.) (« Alliances of convenience: assessing the dynamics of the Malian insurgency », *Mediterranean Politics*, 22/2, 2017).
(14) Institute for economics and peace, « Global terrorism index 2015 », Institute for economics and peace, n° 36, novembre 2015 : 67-72.
(15) Jackson (R.), « The core commitments... », *op. cit.* : 247-248.

L'ANTITERRORISME EST FRÉQUEMMENT PRÉSENTÉ PAR SES AUTEURS COMME UNE VIOLENCE PROPORTIONNÉE. LA PROPORTIONNALITÉ SE MESURE EN PARTS DE LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX CÉDÉS. C'EST SUR CETTE BASE QUE LE GOUVERNEMENT AMÉRICAIN ET CERTAINES DÉCISIONS DE LA COUR SUPRÊME S'APPUIENT POUR JUSTIFIER L'INAPPLICATION DEPUIS 2001 DE CERTAINES PROTECTIONS PROCÉDURALES FONDAMENTALES EN VIGUEUR

Point commun des CTS, la critique d'un statocentrisme qui dominerait le discours universitaire sur le terrorisme : le champ des études sur le terrorisme témoigne d'une « *aura palpable de certitude morale*[16] » et produit une connaissance qui « *travaille idéologiquement à la réification des hiérarchies de pouvoir existantes et à la promotion de projets hégémoniques particuliers*[17]. » À travers une normativité « émancipatrice » (il faut abattre toutes les contraintes, injustifiées par la vie en société, qui s'opposent à la maximisation de l'accomplissement des individus et du groupe), une épistémologie compréhensive (visant la compréhension plutôt que l'explication) et une méthodologie reposant fréquemment sur l'analyse de discours, les CTS déconstruisent les catégories de discours du pouvoir reprises dans le discours universitaire.

Parmi ces catégories, une prémisse implicite existe : l'antiterrorisme est caractérisé par « la proportionnalité » (l'antiterrorisme n'emploie que la force strictement nécessaire contre les seuls individus menaçants) et « la protection » (l'antiterrorisme est une réaction de défense contre une agression initiale injustifiée). L'antiterrorisme ne serait donc qu'une modalité du monopole étatique de la violence physique légitime, l'équivalent de l'état de « légitime défense » en droit pénal.

Le cas des États-Unis après le 11 Septembre montre la prévalence de cette prémisse. L'attaque d'Al-Qaïda est l'archétype de l'agression initiale injustifiée. L'intensité et la théâtralité de la violence de l'attentat ne pouvaient aboutir qu'à une conclusion : le but n'était pas de forcer les États-Unis à négocier (violence instrumentale), mais de les blesser au maximum, voire de les vaincre (violence maximaliste). Cette perception est renforcée dans l'opinion et chez les dirigeants lorsqu'un attentat cible spécifiquement des civils plutôt que des militaires[18].

La présentation de la violence étatique comme protection face au terrorisme était aisée. La brutalité du 11 Septembre a conduit le président Bush à considérer ces attaques comme un « *un acte de guerre contre notre pays* », « *une guerre que nous n'avons pas commencée* » pour le secrétaire à la Défense Rumsfeld[19]. L'analyse des discours des présidents Clinton et Bush révèle que la guerre est systématiquement présentée comme le (seul) moyen ou l'occasion de faire advenir la paix[20], en somme « *une violence limitée* [qui] *empêchera une violence plus universelle*[21] ». Et le caractère odieux de la violence de l'autre permet de justifier une violence de représailles s'affranchissant des règles qui limitent la violence[22].

De même, l'antiterrorisme est fréquemment présenté par ses auteurs comme une violence proportionnée. La proportionnalité se mesure en parts de libertés et droits fondamentaux cédés[23]. C'est sur cette base que le gouvernement américain et certaines décisions de la Cour suprême s'appuient pour justifier l'inapplication depuis 2001 de certaines protections procédurales fondamentales en vigueur : *habeas corpus*, ainsi que les amendements de la Constitution numéros quatre (protection contre les perquisitions et saisies non autorisées), cinq (procédure

(16) Jackson (R.), Breen Smyth (M.), Gunning (J.), 2007, «The case for a critical terrorism studies», présentation au congrès annuel de l'American political science association, août-septembre, 5.
(17) Jackson (R.), « Knowledge, power and politics... », *op. Cit.,* 6.
(18) Abrahms (M.), 2005, «Al Qaeda's miscommunication war: the terrorism paradox», *Terrorism and political violence*, 17/4 ; Abrahms (M.), 2006, «Why terrorism does not work», *International security*, 31 ; Abrahms (M.), 2008, «What terrorists really want», *International security*, 32/4 ; Abrahms (M.) 2011, «Does terrorism really work? Evolution in the conventional wisdom since 9/11», Defence and peace economics, 22/6 ; Abrahms (M.), Lula (K.), 2012, «Why terrorists overestimate the odds of victory», *Perspectives on terrorism*, 6/4-5 ; Abrahms (M.), 2013, «The credibility paradox: violence as a double-edged sword in international politics», *International studies quarterly*.
(19) Cités dans Thorup (M.), 2010, *An intellectual history of terror – War, violence and the state*, Londres/New York, Routledge, 22.
(20) Lazar (A.), Lazar (M.), 2007, «Enforcing justice, justifying force – America's justification of violence in the New World Order», *in* Hodges (A.), Nilep (C.) (dir.), *Discours, war and terrorism*, Amsterdam/Philadelphie, John Benjamins Publishing Company, 57.
(21) Thorup (M.), *An intellectual history of terror, op. cit.,*18-19.
(22) Lazar (A.), Lazar (M.), «Enforcing justice, justifying force», *op. cit.,*49-55.
(23) Yalda (C.), White (J.), 2009, «New rules for a new game», *in* Rollings-Magnusson (S.) (dir.), *Anti-terrorism – Security and insecurity after 9/11*, Black Point, Fernwood Publishing, 74 ; Harvey (F.), 2008, *The homeland security dilemma – Fear, failure and the future of American insecurity*, Abingdon/New York, Routledge, 78.

régulière (*due process*), *non bis in idem* et droit au silence), six (droit à un procès équitable), huit et quatorze (égale protection des droits) ainsi que le droit international humanitaire : protection contre les arrestations sans accusation ni avocat, interdiction du recours à la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants[24].

Reconnaître la construction sociale de cette prémisse permet de retracer les rapports de pouvoir qui s'exercent derrière les prétentions à l'objectivité. Les conflits pour la définition du terrorisme témoignent de ces luttes : « *La puissance forte parle de neutralité, de pragmatisme, d'objectivité, tandis que la puissance faible doit exposer le politique derrière le vernis de neutralité pour ne pas être écrasée par la capacité de la puissance forte de transformer son particularisme en universalisme*[25] ».

Une critique normative qui n'épuise pas le sujet

La plupart des critiques adressées aux CTS contestent le manque de réflexivité dont le champ souffrirait. Ainsi, Horgan et Boyle admettent mais minimisent la portée des critiques. Selon eux, Jackson exagère les caractéristiques du champ, qui serait composé d'une majorité « orthodoxe » qui considérerait le terrorisme comme un « problème » à résoudre « rationnellement » au service de l'État dont les pratiques violentes sont minimisées[26]. De la même façon, ils considèrent comme surévaluées l'originalité et la pertinence des CTS qui, grâce à des postulats normatifs, épistémologiques et ontologiques uniques, seraient productrices de percées théoriques dans l'analyse du phénomène. Sans surprise, ce sont les conséquences politiques des résultats scientifiques qui sont l'enjeu des débats, notamment en termes de causalité : « *Le but* [présumé des CTS] *est de lier les causes du « terrorisme » au mauvais comportement des États occidentaux, au capitalisme ou aux inégalités socio-économiques. Mais si tel est le cas, cet aspect du projet des CTS doit être explicite*[27] ». Ce qui est fait l'année suivante, lorsque l'agenda de recherche des CTS mentionne : « *Cela signifie d'ancrer les analyses critiques de la théorie et la pratique de l'antiterrorisme dans les théories de classe, du capitalisme, de l'hégémonie et de l'impérialisme* […] *Il est urgent d'analyser plus systématiquement le terrorisme d'État (et, plus largement, la répression étatique), en particulier les formes qui en sont restées pour ainsi dire invisibles dans la recherche sur le terrorisme, tel que le terrorisme d'État de l'Occident (y compris Israël) et de ses alliés*[28] ».

De leur côté, Weinberg et Eubank minimisent fortement la portée des quatre arguments des CTS : le manque d'historicité, le statocentrisme, l'existence d'une « industrie du terrorisme », la recherche de solutions pour l'État (*problem-solving perspective*). Ils distinguent une production universitaire qui serait souvent de qualité et critique d'une production « opportuniste », un défaut commun aux « orthodoxes » et « critiques ». Les deux auteurs minimisent à ce niveau l'exceptionnalité du champ, arguant que la plupart des nouveaux objets de science sociale passent par le même « *genre de batailles, jeux d'influence et débats*[29] ». La focalisation fréquente sur les auteurs subétatiques plutôt qu'étatiques n'est pas pour Weinberg et Eubank une preuve de biais : le « terrorisme d'État » à diverses époques et dans divers pays a été étudié, même si ces recherches n'appartiennent pas explicitement au champ des études sur le terrorisme. On ne peut nier, avec Weinberg et Eubank que la critique portée par les CTS peut basculer dans l'argument du « *vous étudiez le mauvais objet*[30] ». On peut même reprocher à un champ de consacrer trop d'efforts à s'étudier lui-même plutôt que son objet. Pourtant, il n'est pas certain qu'on puisse tirer des conclusions positives sur la vivacité du champ s'il faut se contenter comme analyse du terrorisme d'État des « *bibliothèques entières dédiées au terrorisme de la dictature nazie*[31] ». Certes, s'intéresser au « terrorisme oppositionnel » (subétatique) est scientifiquement légitime, mais le déficit d'attention portée aux pratiques de l'État ne peut être compensé par les travaux qui n'alimentent qu'incidemment la connaissance sur le « terrorisme d'État » sans même recourir à ce concept.

Il est vrai que les CTS ne démontrent formellement pas la domination d'une communauté épistémique « orthodoxe » sur le terrorisme. Sans aller jusqu'à considérer avec Stampnitzky[32] que le champ est « *stagnant,*

(24) Yalda (C.), White (J.), «New rules for a new game», *op. cit.*, 68-73 ; Brooks (C.), Manza (J.), 2013, *Whose rights? Counter-terrorism and the dark side of American public opinion*, New York, Russell Sage Foundation, 3-4.
(25) Thorup (M.), *An intellectual history of terror, op. cit.*,123-124.
(26) Horgan (J.), Boyle (M.), 2008, «A case against ˝critical terrorism studies˝», *Critical studies on terrorism*, 1/1, 53-55.
(27) *Idem* : 58
(28) Jackson (R.), Breen Smyth (M.), Gunning (J.) (dir.), *Critical terrorism studies*, *op. cit.* : 229.
(29) Weinberg (L.), Eubank (W.), 2008, «Problems with the critical studies approach to the study of terrorism», *Critical studies on terrorism*, 1/2, 188.
(30) *Idem*, 191.
(31) *Ibidem.*
(32) Stampnitzky (L.), 2011, «Disciplining an unruly field: terrorism experts and theories of scientific/intellectual production», *Qualitative sociology*, 34/1, 13-14.

faiblement conceptualisé, dépourvu de rigueur, dénué de théories, de données et de méthodes adéquates », des chercheurs parmi les plus cités jugent sévèrement son état : médiocre[33], critique[34], pénalisé par « *un grave problème d'accumulation des connaissances*[35] ». La collecte de nouvelles données est encore exploratoire : soit le terrain est difficile d'accès (zones de combat, confidentialité des données collectées par la police et le renseignement), soit il manque de représentativité (les enquêtes auprès des détenus pour terrorisme rassemblent quelques dizaines d'individus). Il en résulte un faible nombre d'enquêtes dont la méta-analyse reste à faire, si la méthodologie le permet : Campelo *et al.* identifient six études sur des détenus entre 2010 et 2017 [36], auxquelles s'ajoutent Khosrokhavar[37] puis Crettiez et Sèze[38].

Plus fondamentalement, des chercheurs « orthodoxes » ont été parmi les premiers à considérer le conflit non pas comme une pathologie sociale qu'il faudrait éradiquer, mais comme « la simple continuation de la politique par d'autres moyens ». Schelling, chercheur s'étant mis au service de la violence étatique[39], reconnaissait que l'État pouvait être un acteur terroriste : « *le concept des représailles massives est terroriste*[40] », position également adoptée par Jones et Smith[41] qui autrement récusent les CTS.

En somme, outre un rappel à la réflexivité théorique, l'apport opérationnel le plus fécond des CTS réside dans l'appel à ne pas isoler l'analyse des violences subétatiques et des violences étatiques. Mais montrer que la qualification des acteurs (« terroristes », « radicalisés », « terrorisme d'État », « mécréants », etc.) constitue une lutte de légitimation n'épuise pas le sujet.

L'antiterrorisme au prisme rationaliste : une analyse nécessaire mais à problématiser

Au niveau international, l'origine matérielle ou idéelle du conflit politique

À côté des trois approches les plus représentées dans la littérature, mentionnées en introduction, Foley s'inscrit dans une quatrième, marginale, qui porte sur l'étude des causes expliquant les modalités spécifiques prises par les politiques antiterroristes.

L'approche réaliste explique les modalités par les capacités coercitives des États et l'origine du risque terroriste. Les États-Unis disposent de l'armée la plus puissante du monde et la menace provient de l'extérieur, tandis que les pays européens ont des capacités militaires moyennes ou faibles et la menace provient de l'intérieur[42]. Il en découle un diagnostic et des réponses différents : crime de guerre requérant une réponse militaire pour les États-Unis ; crime requérant une réponse judiciaro-policière pour les États européens. Cette dichotomie s'inscrit dans la perception populaire, jusqu'à devenir un mème de la « géopolitique de comptoir » (*tabloid geopolitics*[43]), selon laquelle « *les Américains sont de Mars et les Européens sont de Vénus*[44]. »

L'approche constructiviste diagnostique la même différence, mais l'explique par une différence de normes. Par exemple, des différences de culture stratégique[45] (exceptionnalisme légitimant la préférence pour l'usage de la force pour les États-Unis, multilatéralisme légaliste

(33) Silke (A.), 2007, «The impact of 9/11 on reserch on terrorism», *in* Ranstorp (M.) (dir.), *Mapping terrorism research – State of the art, gaps and future directions*, Londres/New York, Routledge ; Horgan (J.), 2013, «Terrorism research has not stagnated», *Chronicle of higher education*, 8 mai.
(34) Sageman (M.), 2013, «The stagnation of research on terrorism», *Chronicle of higher education*, 30 avril.
(35) Hegghammer (T.), 2013, «The future of terrorism studies», communication présentée à la conférence *Intelligence, National Security, and War*, Naval War College, Newport, 25-27 mars, 3.
(36) Campelo (N.), 2018, «Who are the European youths willing to engage in radicalisation? A multidisciplinary review of their psychological and social profiles», European psychiatry, 52, 4-7.
(37) Khosrokhavar (F.), 2004, *L'Islam dans les prisons*, Paris, Balland.
(38) Crettiez (X.), Sèze (R.) (dir.), 2017, « Saisir les mécanismes de la radicalisation violente : pour une analyse processuelle et biographique des engagements violents », CESDIP/INHESJ.
(39) Il a notamment formulé les stratégies d'escalade contrôlée et de bombardement punitif, appliquées lors de l'opération Rolling thunder.
(40) Schelling (T.), 1984, *Choice and Consequence: perspectives of an errant economist*, Cambridge, Harvard University Press, 315.
(41) Jones (D. M.), Smith (M. L. R.), 2009, «We're all terrorists now: critical – or hypocritical – studies ˝on˝» terrorism?», *Studies in conflict & terrorism*, 32/4.
(42) Shapiro (J.), Byman (D.), 2006, « Bridging the transatlantic counterterrorism gap », *Washington quarterly*, 29/4.
(43) Debrix (F.), 2008, *Tabloid terror*, Abingdon/New York, Routledge.
(44) Kagan (R.), 2002, «Power and Weakness», *Policy review*, 113, 3.
(45) Rees (W.), Aldrich (R.), 2005, «Contending cultures of counter-terrorism: transatlantic divergence or convergence?», *International affairs*, 81/5.

pour l'Europe) ou des différences de normes de conduite appropriées et acceptables[46].

Pourtant, l'évolution récente de la lutte antiterroriste, avec la résurgence d'un activisme jihadiste international majeur sous la forme de l'Organisation de l'État islamique (OEI), a mis en défaut la pertinence de cette division. Citons la coopération des Européens à des engagements militaires menés par les États-Unis, même de la part d'États opposés à la guerre en Irak ou appartenant à la « Vieille Europe » : coopération de quatorze pays européens dans le réseau de prisons secrètes de la Central intelligence agency (Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Macédoine, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Turquie) ; lancement ou participation à des opérations militaires (France au Mali en 2013, au Sahel depuis 2014 ; France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Danemark en Irak depuis 2014-2015 ; France et Royaume-Uni en Syrie depuis septembre 2015). De la sorte, la dichotomie entre États-Unis et Europe s'estompe.

A contrario, des pays similaires développent des politiques antiterroristes différentes. En comparant les pays d'Asie centrale, Omelicheva montre que les pays les plus ciblés par la violence politique islamique ont pu réagir par la coercition (Ouzbékistan) ou l'apaisement (Kirghizstan) tandis que des pays non ciblés (Kazakhstan, Turkménistan) ont développé un arsenal antiterroriste assez coercitif[47]. De même, en comparant la France et le Royaume-Uni, dotés de capacités similaires et confrontés à des menaces similaires (surtout après le 11 Septembre), Foley montre l'insuffisance des variables réalistes dans l'explication des divergences de politique antiterroriste. Il montre en revanche l'importance des normes et des pratiques[48] : les normes sociétales (notamment l'arbitrage entre sécurité et liberté), législatives (division bureaucratique des tâches), mais aussi organisationnelles (culture et pratique des agences). Cette approche institutionnaliste explique, au moins dans la comparaison France/Royaume-Uni, les différences par la structure et la pratique des institutions de l'État.

Au niveau national, l'analyse de la rationalité de la prise de décision

Face à ces contradictions, l'analyse de la prise de décision permet de questionner la rationalité des agents. Le modèle stratégique définit la rationalité par deux concepts, le choix et les préférences : l'agent établit une liste d'options classées par leur ratio coûts/bénéfices ; ses préférences préexistantes déterminent la valeur des coûts et bénéfices attendus[49].

Ce modèle issu de la science économique présuppose notamment que l'agent soit unitaire et son information parfaite. La perception du monde par l'agent correspond à la « réalité objective » : il s'agit de la rationalité substantielle[50]. Ces conditions n'étant jamais strictement vérifiées, les approches institutionnelles ont amendé le calcul rationnel pour intégrer les calculs rationnels du point de vue de l'individu mais pas de l'organisation. Le décalage entre la « réalité objective » et sa perception par l'agent représente la rationalité procédurale ou limitée[51]. L'agent réduit alors l'incertitude liée à ses limites cognitives et aux contraintes structurelles par l'observation des régularités de l'environnement et par la recherche de son utilité individuelle.

La rationalité limitée de l'antiterrorisme (américain) est l'un des débats-clés dans le champ universitaire mais aussi politique : est-il efficace, efficient ? Pour Mueller, la réaction étatique est inefficiente, car exagérée. Pour Harvey, la question est indécidable, car il n'existe aucun critère permettant de qualifier d'exagérée la réaction.

Dans un article remarqué, Mueller[52] théorise que les dégâts du terrorisme étaient majoritairement dus à la peur et aux réactions irrationnelles de la société victime. Il prévoit cependant l'exploitation politique de cette peur, notamment en période électorale. Il poursuit l'analyse en soulignant la congruence entre niveau de peur du public et niveau de peur propagé par les médias et les décideurs[53].

(46) Katzenstein (P.), 2003, «Same war, different views: Germany, Japan, and counterterrorism», *International organization*, 57/4 ; Omelicheva (M.), 2007, Combating terrorism in Central Asia: explaining differences in states' responses to terror», *Terrorism and political violence*, 19/3, 2007.
(47) Omelicheva (M.), Combating terrorism in Central Asia, *op. cit.,* 383-384.
(48) Foley (F.), 2013, *Countering terrorism in Britain and France – Institutions, norms and the shadow of the past*, New York, Cambridge University Press, 7.
(49) McCormick (G.), «Terrorist decision making», *op. cit.,* 481 ; Schmidt (V.), Crespy (A.), 2014, « Néo-institutionnalisme discursif », *in* Boussaguet (L.), Jacquot (S.), Ravinet (P.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po (4e éd.), 358-359 ; Harvey (F.), *The homeland security dilemma*, *op. cit.,* 130 ; Abrahms (M.), «What terrorists really want», *op. cit.,*79 ; Rapin (A.-J.), 2008, « L'objet évanescent d'une théorie improbable : le terrorisme et les sciences sociales », *Les Cahiers du Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques*, 5/1, 198-199.
(50) Simon (H.), 1976, «From substantive to procedural rationality», *in* Latsis (S.) (dir.), *Method and appraisal in economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 130-131 ; Abrahms (M.), «Why terrorism does not work», *op. Cit.*, 44 ; McCormick G., «Terrorist decision making», *op. cit.*, 482.
(51) Simon (H.), 1977, «From substantive to procedural rationality», *ibidem* ; Crozier (M.), Friedberg (E.), 1977, *L'Acteur et le système*, Paris, Seuil.
(52) Mueller (J.), 2005, «Six rather unusual propositions about terrorism», *Terrorism and political violence*, 17.
(53) Mueller (J.), 2009, *Overblown – how politicians and the terrorism industry inflate national security threats, and why we believe them*, New York, The Free Press.

Pourtant, les données empiriques révèlent des anomalies : à de multiples reprises, le niveau de peur propagé par les médias ne s'est pas traduit par un niveau de peur accru dans l'opinion publique[54]. Harvey conteste le raisonnement de Mueller : « *Affirmer qu'une menace existe mais est exagérée n'offre aucune base de réfutation*[55] ». De fait, s'il est impossible de déterminer si une menace est exagérée, il est impossible de parler de sur-réaction. *A contrario*, considérant les multiples failles de sécurité mises à jour par diverses agences[56], ne peut-on pas parler d'une « sous-réaction » des États-Unis au terrorisme ? Enfin, la recherche d'une réaction minimale prônée par Mueller et d'autres est peu concluante, car ils offriraient contre le terrorisme des solutions souvent peu concrètes, voire irréalistes[57].

Pour Harvey, les modalités prises par l'antiterrorisme américain ne sont pas le fruit d'un calcul électoral cynique de la part de décideurs prêts à exploiter la peur du public, ni le résultat d'un complexe sécuritaro-industriel vendant à prix d'or des solutions de sécurité à l'obsolescence programmée, et encore moins la conséquence de l'incompétence de décideurs inaptes à répondre au problème. Deux déconnexions contredisent ces hypothèses : entre le niveau de peur du public et le niveau de peur propagé par les décideurs ; entre le cours des actions des entreprises de sécurité et le niveau d'alerte officiel. Il propose une hypothèse alternative, le dilemme de sécurité intérieure. Similaire au dilemme de sécurité classique, il se formule ainsi : « *plus la demande de sécurité est satisfaite, plus elle augmente*[58] ». Autrement dit, la demande de sécurité et la sécurité réelle sont corrélées positivement et la première augmente plus vite que la seconde. En effet, plus les promesses de sécurité s'accumulent, plus les attentes du public augmentent et plus vive est la protestation après un échec, ce qui pousse les décideurs à promettre plus de sécurité.

Harvey insiste sur l'incapacité du public à évaluer les risques, faisant peser une pression irrationnelle sur les décideurs : « *les stratégies actuelles ne sont pas le résultat de l'incompétence, de l'appât du gain ni du court-termisme. Elles sont à peu près ce qu'on pouvait faire de mieux*[59] ». Pourtant, si le niveau de risque terroriste n'est pas mesurable en l'état actuel des connaissances, on ne peut dire de la politique antiterroriste ni qu'elle est exagérée ni qu'elle est raisonnable. D'ailleurs, une autre étude[60], centrée sur les « mesures controversées » de l'antiterrorisme américain depuis 2001, conclut à leur faible efficacité générale pour trois raisons. Premièrement, les mesures les plus efficaces, les moins coûteuses et les moins controversées sont adoptées en premier[61]. Deuxièmement, il n'existe pas de preuve que les mesures controversées ont été efficaces ni même qu'elles auraient pu empêcher le 11 Septembre. Troisièmement, l'accumulation de données « ethniques » s'est avérée être une distraction contreproductive, tandis que l'accumulation de données brutes par la surveillance électronique a considérablement compliqué la tâche de tri de l'information utile.

Répondant à l'objection de Harvey sur la mesure de l'exagération, Mueller et Stewart appliquent à l'antiterrorisme le calcul assurantiel du coût d'une « *vie statistique* » dans d'autres domaines (industrie chimique, infrastructures publiques, transport, etc.) Selon Mueller et Stewart, « *pour être considérées comme rentables, les dépenses pour la sécurité intérieure américaine auraient dû avoir sauvé chaque année près de 11 500 vies ou avoir contrecarré, empêché ou protégé de pas moins de 1 667 attaques de l'envergure de la tentative d'attentat à Times square en 2010, soit plus de quatre par jour*[62]. » Depuis le 11 Septembre, l'augmentation des dépenses américaines consacrées à l'antiterrorisme s'élève à un billion de dollars[63], sans compter les quatre à six billions des guerres d'Afghanistan (2001-2014) et d'Irak (2003-2011[64]). Si le terrorisme est un acte dont les « *effets psychologiques sont hors de proportion avec ses résultats purement physiques*[65] », la politique antiterroriste américaine est fortement disproportionnée : les pertes directes du 11 Septembre s'élèvent à 55 milliards de dollars[66], soit

(54) Harvey (F.), *The homeland security dilemma*, *op. cit.* : 108-116
(55) *Idem* : 119.
(56) *Idem* : 133.
(57) *Idem* : 134-158.
(58) *Idem* : 1.
(59) *Idem* : 168.
(60) Adams (N.), Nordhaus (T.), Shellenberger (M.), 2011, *Counter-terrorism since 9/11 – Evaluating the efficacy of controversial tactics*, Oakland, Breakthrough Institute.
(61) Mueller (J.), Stewart (M.), 2011, *Terror, security and money - Balancing the risks, benefits, and costs of homeland security*, Oxford University Press, 80.
(62) *Idem* : 85.
(63) Augmentation par rapport au budget de l'année 2000 considéré comme constant.
(64) Bilmes (L.), 2013, «The financial legacy of Iraq and Afghanistan: how wartime spending decisions will constrain future national security budgets», *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-006*.
(65) Aron (R.), 1962, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy.
(66) Carter (S.), Cox (A.), 2011, «One 9/11 tally: $3,3 trillion», *New York Times*, 8 septembre.

environ 18 dollars dépensés pour la sécurité intérieure par dollar perdu dans l'attentat. Il est impossible de prouver ou de réfuter que le surplus d'un billion de dollars dépensé entre 2001 et 2010 en sécurité intérieure a, effectivement, sauvé 115 000 vies (soit quatre 11 Septembre par an), mais ce résultat est fortement improbable.

Malgré leurs divergences, Harvey et Mueller s'entendent sur un point : la politique antiterroriste est contrainte par une irrationalité justifiant des mesures dont l'efficacité ne peut être démontrée. En conséquence, le « *dilemme ne signifie pas que nous soyons assujettis à des décisions irrationnelles ; mais simplement que nous sommes forcés de choisir une politique parmi plusieurs options rationnelles qui sont toutes également coûteuses, potentiellement contre-productives ou largement inutiles pour résoudre le problème*[67]. » Sans développer, Mueller suggère que les décideurs adoptent des mesures antiterroristes qui sont rationnelles si on leur reconnaît des finalités autres qu'antiterroristes (gains électoraux, économiques, etc.) : « *L'anxiété à propos du terrorisme apparaît donc largement comme un phénomène ascendant plutôt qu'un phénomène inspiré par les décideurs, les entrepreneurs de risques, les politiciens et les médias, qui semble-t-il, répondent à ces peurs (et les exacerbent) plutôt qu'ils ne les créent*[68]. » Donc pour Mueller, les décideurs et l'opinion publique sont soumis à une peur exagérée du terrorisme qui fait de l'alarmisme, au contraire de la modération, une conduite ne comportant que des gains : justification des budgets et des contrats, succès électoral de la fermeté contre le terrorisme, impossibilité de démontrer qu'une mesure est inutile ou exagérée.

Quel sens donner à la rationalité limitée de la prise de décision antiterroriste ?

Une rationalité limitée largement documentée

L'antiterrorisme américain présente donc un mauvais bilan coûts/bénéfices[69]. Et ce, malgré « *la prolifération de programmes et politiques antiterroristes et les augmentations gigantesques des dépenses pour combattre le terrorisme.* […] Dans de nombreux cas, les effets ne sont statistiquement pas discernables de l'hypothèse nulle ou sont nuisibles et accroissent la probabilité de certains types de terrorisme[70] ». La critique rationaliste de l'antiterrorisme rejoint ici les CTS pour réfuter la prémisse d'un antiterrorisme proportionné et protecteur.

L'approche assurantielle de Mueller suggère l'exagération de la réaction étatique. Cependant, elle n'explique pas le décalage entre niveau élevé de peur d'être victime du terrorisme et les faibles probabilités : « *les statistiques comparatives de « mortalité » sont inappropriées.* […] *Ce qui correspond aujourd'hui à un dommage inacceptable est largement en deçà d'une menace existentielle.* […] *Déterminer si nous devrions réellement être aussi inquiets du terrorisme que nous le sommes est moins important que le fait qu'une large majorité de l'opinion est constamment inquiète en dépit des faibles probabilités d'une attaque majeure ou existentielle*[71]. » Selon Harvey, la puissance du sentiment de peur renverse les appels à la raison et aux statistiques et peut même faire passer pour incompétents ceux qui relativisent le risque. À l'évidence, le sentiment qu'une situation risquée est, dans la mesure du possible, contrôlée joue un rôle important dans son acceptation[72].

Se pose pourtant un problème logique : en faisant des décideurs des agents rationnels contraints de répondre à des exigences irrationnelles, Mueller comme Harvey leur attribuent une rationalité parfaite. Les décideurs seraient les seuls à ne pas être influencés par un environnement anxiogène affectant la population. Ils réagiraient rationnellement à des injonctions irrationnelles ou contradictoires. Le durcissement de la législation serait donc causé par une population apeurée poussant des dirigeants rationnels à adopter de mauvaises mesures.

Pourtant, rien ne permet d'exclure que les décideurs échappent à l'irrationalité qui frappe l'opinion. Même de bonne foi, informés et prudents, les décideurs peuvent laisser la peur interférer avec la recherche de sécurité. Les stratégies individuelles ou les contraintes institutionnelles s'ajoutent aux biais cognitifs. Ainsi, le modèle stratégique

(67) Harvey (F.), 2006, «The homeland security dilemma: the imaginations of failure and the escalating costs of perfecting security», communication présentée au Canadian defence & foreign affairs institute, Calgary, juin, 20.
(68) Mueller (J.), Stewart (M.), *Terror, security and money*, *op. cit.* : 110.
(69) L'évaluation économique des politiques publiques a été adoptée en Occident au nom de la « rationalisation » de l'action publique, parfois l'autre nom de la réduction des dépenses : Trosa (S.), Marty (F.), Voisin (A.), 2004, « La construction des méthodes de comparaison de coûts public-privé : les enseignements des expériences étrangères », *Politiques et management public*, 22/3, 46-48). Cette obligation est codifiée, aux États-Unis dans les règles de la Chambre des représentants et du Sénat (respectivement XIII-3(d) et XXVI-11(b)), et en France à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009.
(70 Lum *et al.*, *op. cit.* : 33, 32.
(71) Harvey (F.), *The homeland security dilemma*, *op. cit.* : 106, 160, 165.
(72) *Idem* : 55.

est insuffisant pour prédire les décisions antiterroristes. Dans le meilleur des cas, on observe des calculs rationnels partiels. Autrement dit, « l'état final de suboptimalité de l'antiterrorisme pourrait bien être le résultat d'un enchaînement de décisions individuellement suboptimales ».

De la sorte, défendre avec Harvey que l'antiterrorisme est rationnel, car la prise de décision est soumise à des contraintes irrationnelles et qu'on ne peut montrer qu'elle est exagérée revient à définir la rationalité de manière excessivement inclusive. En effet, cette position « rationalise » des résultats incohérents avec l'analyse coûts/bénéfices avec des critères bien plus indulgents que ceux utilisés pour prouver l'irrationalité du terrorisme.

En théorie des jeux, Harvey énonce simplement que dans le jeu du dilemme de sécurité intérieure, l'antiterrorisme américain a trouvé son équilibre de Nash : à ce moment, le joueur ne peut modifier seul sa stratégie sans affaiblir sa position. Mais rien ne permet de dire *a priori* d'un équilibre de Nash qu'il est optimal ni unique. Certes, Harvey avance qu'il n'existe pas d'alternative convaincante aux mesures adoptées, mais cela ne peut servir à prouver qu'aucune alternative n'existe : face à un problème aussi complexe que la violence politique subétatique, l'absence de solutions évidentes est bien entendu prévisible.

En somme, l'approche rationaliste de l'antiterroriste, qui fait du décideur un agent rationnel soumis à des pressions irrationnelles (d'ordre sécuritaire chez Harvey ou économique et politique chez Mueller), est insuffisante. Par conséquent, il est nécessaire d'intégrer des facteurs culturels, dont les biais cognitifs et les normes, comme l'a montré Foley dans les cas britannique et français[73]. Dans ce cas, le décideur n'est pas un agent rationnel soumis à des injonctions irrationnelles, mais un agent doté d'une rationalité limitée soumis à des injonctions ayant elles-mêmes une rationalité limitée.

Le rôle de la culture stratégique dans la rationalité limitée

L'approche constructiviste, intégrant les normes comme variables, permet d'expliquer la politique de sécurité d'un État lorsque les explications réalistes et institutionnalistes y échouent[74]. Or, identité et valeurs sont synonymes de culture stratégique, si on la définit comme « *un système de symboles* […] *qui établissent des préférences stratégiques diffuses et persistantes* […] [perçues comme] *exclusivement réalistes et efficaces*[75]. » Ce constructivisme est cohérent avec l'institutionnalisme historique, qui prend en compte les normes héritées : « *la représentation des intérêts est façonnée par les acteurs collectifs et les institutions qui portent l'héritage de leur propre histoire*[76]. »

Le dilemme de sécurité intérieure représente une explication plausible, mais elle implique que l'offre de sécurité (par les dirigeants) soit corrélée à la demande de sécurité (de l'opinion).

Or, la demande de sécurité du public américain, mesurée par enquêtes d'opinion sur les attitudes face à diverses mesures antiterroristes, a varié : forte hausse après le 11 Septembre puis baisse progressive ; dès 2003, le niveau revient à celui de 1995[77]. Des variations incohérentes avec le durcissement continu de la législation antiterroriste après le 11 Septembre. Si le soutien est fort à l'évocation publique de « la menace » et de l'extranéité de ses auteurs[78], il chute pour les mesures très coercitives ou ciblant des Américains[79].

De plus, le dilemme de sécurité intérieure ne permet pas d'expliquer les rares assouplissements de la législation : interdiction de la torture, invalidation de certaines procédures des commissions militaires, adoption du *Freedom act* (2015). Ces assouplissements résultent des contre-pouvoirs du régime américain (Congrès, Cour suprême, société civile), motivés par des principes supérieurs. Première loi à limiter partiellement les pouvoirs étendus depuis 2001, le *Freedom act* a été proposé par le républicain Sensenbrenner[80], le même qui a co-rédigé et proposé le *Patriot act*.

(73) Foley (F.), *Countering terrorism in Britain and France*, *op. cit.*
(74) Coskun (B.), 2007, «Does "strategic culture" matter? Old Europe, new Europe and the transatlantic security », *Perspectives*, 12, 89.
(75) Johnston (A.), 1999, «Strategic cultures revisited: reply to Colin Gray», *Review of international studies*, 25/3, 521.
(76) Immergut (E.), 1998, «The theoretical core of the new institutionalism», *Politics & Society*, 26/1, 17.
(77) Herron (K.), Jenkins-Smith (H.), 2006, *Critical masses and critical choices - Evolving public opinion nuclear weapons, terrorism and security*, Pittsburgh, University of Pittsburgh.
(78) Brooks (C.), Manza (J.), *Whose rights?*, *op. cit.* : 104-107.
(79) *Idem* : 81, 123.
(80) Il détaille : « *En tant qu'auteur du Patriot act, je suis profondément troublé par l'interprétation qu'en a fait le F.B.I.* » (New York Times, «President Obama's dragnet», *New York Times*, 6 juin 2013.)

Autrement dit, s'il existe une déconnexion (partielle) entre offre et demande de sécurité et si des dirigeants peuvent revenir sur le durcissement qu'ils ont entrepris, le dilemme de sécurité intérieure est insuffisant, car il prédit un durcissement continu par la recherche de gains sécuritaires, économiques ou électoraux. À la suite de Widmaier[81], on voit donc qu'il n'existe pas une culture stratégique hégémonique, mais des cultures stratégiques concurrentes.

L'idée de rapport de force est centrale en matière antiterroriste. Il se matérialise par l'opposition entre partisans de la liberté (ne pas céder à la peur et se rassembler autour des valeurs de liberté et de pluralisme) et partisans de la sécurité (étendre les pouvoirs de l'État pour prévenir les attentats et punir leurs auteurs). En effet, après chaque attentat dans un régime représentatif, le débat se cristallise autour de l'équilibre entre ces deux positions. Par absence, déficit ou ignorance de données chiffrées et précises sur le risque terroriste et sur l'efficacité des mesures antiterroristes, le débat migre vers des arguments de valeur ou de bon sens. En outre, ces deux cultures stratégiques ne sont que partiellement contradictoires : le *Freedom act* est un assouplissement, car il interdit la collecte de masse des métadonnées, mais sinon maintient le durcissement par la prorogation des mesures de surveillance controversées.

Un programme de recherche d'analyse « stratégico-culturaliste » de l'antiterrorisme se dessine donc autour des questions suivantes :

– comment expliquer le renversement de la culture stratégique dominante par la culture stratégique dominée ?

– comment les cultures stratégiques se saisissent des faits de l'environnement comme justifiant une action antiterroriste ?

– comment se formulent ces cultures stratégiques étant donné la pénurie de données scientifiques sur lesquels les institutions peuvent s'appuyer ?

– quelles fonctions politiques les cultures stratégiques remplissent-elles ?

Le traitement de ces questions promet d'améliorer la compréhension des causes et des mécanismes de la production antiterroriste. Plus largement, elle permet de générer des hypothèses :

– une culture stratégique est-elle plus souvent dominante ?

– quelles institutions privilégient quelle culture stratégique ?

– qui de l'offre (processus descendant) ou de la demande (processus ascendant) de sécurité précède l'autre ?

– qui de l'offre ou de la demande de sécurité excède l'autre ?

– la recherche de sécurité est-elle le principal but de l'antiterrorisme ?

Vers une approche culturaliste de l'antiterrorisme

Cette analyse critique de la recherche en relations internationales sur la construction de l'antiterrorisme a mis en lumière les avancées du champ. Les CTS, prônant la réflexivité du chercheur, insistent sur l'interdépendance entre violence étatique et subétatique. Les réalistes mobilisent les capacités des États et l'origine du risque. Les constructivistes s'appuient sur les différences de culture. Les institutionnalistes invoquent les structures et pratiques bureaucratiques. Des internationalistes ont également convoqué l'analyse de la prise de décision, pour montrer que la réaction étatique au terrorisme était soit irrationnelle, soit contrainte par l'irrationalité. Il en ressort une piste de recherche prometteuse : l'analyse « stratégico-culturaliste » de la construction de l'antiterrorisme. Non pas pour plaquer une culture essentialisée, monolithique et surplombante, façonnant uniformément les comportements des agents, mais pour montrer l'impact d'ensembles de normes et valeurs partiellement contradictoires. Pour cette raison, l'ancrage dans l'histoire des institutions permet de penser à la fois la régularité et la possibilité du changement.

Un tel programme de recherche permet, en documentant le découplage entre demande et offre de sécurité, de préciser quelles fonctions remplissent les politiques antiterroristes au-delà de la recherche de sécurité. Plus largement, il améliore la compréhension des limites à la rationalité affectant une politique publique cruciale et jette les bases d'une typologie des réponses étatiques au terrorisme. Il a enfin l'originalité de contribuer à combler la théorisation inaboutie de l'antiterrorisme, souvent consacré à améliorer les politiques existantes, en dressant une passerelle entre explications matérielles et idéelles ■

(81) Widmaier (W.), 2007, «Constructing foreign policy crises: interpretive leadership in the cold war and war on terrorism», *International studies quarterly*, 51/4.

Bibliographie

BROOKS (C.), MANZA (J.), 2013, *Whose rights ? Counter-terrorism and the dark side of American public opinion*, New York, Russell Sage Foundation.

FOLEY (F.), 2013, *Countering terrorism in Britain and France – Institutions, norms and the shadow of the past*, New York, Cambridge University Press.

HARVEY (F.), 2008, *The homeland security dilemma – Fear, failure and the future of American insecurity*, Abingdon/New York, Routledge.

HERRON (K.), Jenkins-Smith (H.), 2006, *Critical masses and critical choices - Evolving public opinion nuclear weapons, terrorism and security*, Pittsburgh, University of Pittsburgh.

MUELLER (J.), STEWART (M.), 2011, *Terror, security and money - Balancing the risks, benefits, and costs of homeland security*, Oxford University Press.

OMELICHEVA (M.), Combating terrorism in Central Asia : explaining differences in states'responses to terror », *Terrorism and political violence*, 19/3, 2007.

© pict rider - stock.adobe.com

La recherche sur le renseignement, un édifice toujours en construction

Olivier BRUN

« *Les gens de renseignements se grandiront toujours au contact des universitaires, des chercheurs, des experts, de tous ceux qui de près ou de loin participent de ces « intelligence studies », encore trop embryonnaires en Europe*» rappelait le président de la République en mars 2019[1]. L'assertion selon laquelle le champ universitaire nourrit la pratique des services de renseignements et réciproquement n'est pourtant acceptée que depuis peu et cette ambition nécessite encore de s'affirmer.

Ce qui semble aujourd'hui une évidence a fait l'objet d'une lente maturation, d'abord essentiellement dans la culture anglo-saxonne, même si quelques figures françaises ont marqué de leur empreinte la recherche en renseignement. Surtout, un sursaut s'est produit depuis une quinzaine d'années. Cet élan réel tient au fait que le renseignement a pris une place nouvelle au sein de l'appareil d'État et la reconnaissance du fait qu'il est une politique publique comme les autres, ou presque. Néanmoins, dans un mouvement de fertilisation croisée entre les mondes du renseignement et de la recherche universitaire, des progrès peuvent encore être faits.

Olivier BRUN

Olivier Brun, actuellement haut fonctionnaire au ministère de l'Intérieur, a occupé plusieurs postes au sein de la communauté du renseignement. Membre du comité de rédaction du *Dictionnaire du renseignement* (Perrin, 2018), il est aussi notamment le co-auteur d'un ouvrage historique sur le renseignement, à paraître chez Perrin en 2021.

(1) Discours du Président Macron, https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/05/inauguration-du-college-du-renseignement-en-europe

Le printemps français de la recherche sur le renseignement au début du XXIe siècle

Très tôt, les Anglo-Saxons les premiers se sont intéressés, avec l'œil du chercheur, à l'activité de renseignement. Un homme à lui seul illustre cette réflexion, Sherman Kent. Cet historien américain développa durant et immédiatement après la Seconde Guerre mondiale des méthodes d'analyse du renseignement réellement innovantes, à telle enseigne qu'il est souvent présenté comme le « père de l'analyse de renseignement ». Alors qu'il se destinait à une carrière universitaire classique, les circonstances de la guerre avaient conduit ce grand érudit à servir au sein de la division « Recherche et analyse » de l'Office of Strategic Services (OSS) où il montra un talent rare à adapter les méthodes scientifiques aux rigueurs de la production de renseignement en temps de guerre. Et tout en formalisant au cours de sa carrière une doctrine du renseignement[2], il appela aussi à la création d'un institut d'études du renseignement chargé d'examiner des cas concrets dans une démarche de retour d'expérience. Cette idée verra le jour aux États-Unis avec la création du Center for the Study of intelligence en 1975.

En France, malgré la vitalité de la recherche outre-Atlantique et en dépit des initiatives remarquables de quelques personnalités françaises, le renseignement resta longtemps une « terra incognita » de la recherche universitaire, et il fallut attendre un véritable printemps au milieu des années 2000 pour voir éclore ce sujet, même si l'amiral Lacoste – un ancien patron de service et non un universitaire – dans les années 1990 avait fait bouger les lignes.

L'émergence d'une réflexion en matière de recherche sur le renseignement

Le renseignement surgit peu à peu dans le champ scientifique à partir du milieu des années 2000. Son émergence comme objet de recherche en sciences humaines et sociales (SHS) est intimement liée à des évolutions structurelles et plus profondément à une prise de conscience de l'apport de ces SHS à l'activité même de renseignement et au renforcement d'une culture propre. Plusieurs professeurs d'université en ont été les pionniers, même s'ils s'inscrivent dans une lignée de quelques personnalités marquantes, de Lewal à Lacoste.

Le général Jules Louis Lewal, un militaire qui a déjà une longue expérience du sujet, fut l'auteur du premier ouvrage en français totalement dédié au renseignement. Grand théoricien de la chose militaire, s'intéressant de près à l'enseignement, il publia une vingtaine d'ouvrages, dont un sur le renseignement qui est resté longtemps une référence. Son *Études de guerre : tactique des renseignements*[3], parue en deux tomes en 1881 et 1883, évoque la nécessité d'une science du renseignement : « *Tout le monde parle de renseignements, loue la perspicacité de ceux qui en ont, blâme l'inhabileté de ceux qui en manquent, et cependant la science des renseignements, leur recherche et leur emploi, est la branche la moins connue, la plus négligée jusqu'ici surtout en France. On l'a considérée comme une partie accessoire, à laquelle chacun était naturellement apte et qui n'avait nullement besoin d'être étudiée* ». Son ouvrage, très complet, est un véritable manuel, illustré par des faits d'armes, qui préconise non seulement une organisation particulière du service des renseignements, basée sur des organes centralisateurs dont il décrit le fonctionnement, mais aussi des procédés et des modes d'action. Il est ainsi l'un des premiers à structurer en France la réflexion sur cette matière.

Aussi surprenant que ce soit, bien peu a été fait à sa suite, dans la sphère militaire ou civile. Une figure majeure émergea toutefois un siècle plus tard. L'amiral Pierre Lacoste, ancien directeur de la direction générale de la Sécurité extérieure (DGSE), a consacré sa retraite à promouvoir la culture française du renseignement. Comme le souligne Jean Dufourcq[4] dans un bel hommage après son décès survenu au début de l'année 2020, il fut l'un des premiers à étudier en détail la désinformation, à dénoncer la puissance des mafias et surtout à aborder académiquement le renseignement[5]. Son séminaire à l'université de Marne-la-Vallée consacra pour la première fois la discipline du renseignement, tout en facilitant l'ouverture des services de renseignement sur le monde extérieur[6].

Dans le mouvement contemporain, plusieurs chercheurs et auteurs ont dynamisé les études consacrées au renseignement. Les travaux du professeur d'histoire en Sorbonne Olivier Forcade[7] sont à ce titre précurseurs,

(2) Voir en particulier Sherman Kent, 1966, *Strategic intelligence for American World Policy,* Princeton, Princeton University Press.
(3) Lewal Louis, 1881, 1883, *Études de guerre : tactique des renseignements,* Baudoin et Cie, deux tomes.
(4) Dufourcq Jean, 2020, « Amiral Pierre Lacoste », *Revue Défense Nationale*, vol. 828, n° 3, p. 13-16.
(5) Lacoste Pierre, 1997, *Approches françaises du renseignement*, Paris, La documentation Française ; 1998, *Le Renseignement à la française*, Paris, Économica.
(6) Voir à ce propos l'hommage qui lui a été rendu à la Sorbonne lors d'un séminaire le 6 octobre 2020 intitulé « La culture française du renseignement : définitions, usages et comparaisons. Hommage à l'amiral Pierre Lacoste »

auxquels il faut associer ceux de Sébastien-Yves Laurent, professeur à l'université de Bordeaux, séparément et parfois conjointement[8]. S'agissant du volet policier du renseignement, le professeur à l'université de Bourgogne Jean-Marc Berlière a lui aussi apporté des contributions majeures[9], tandis que dans le domaine juridique, le professeur Bertrand Warusfel développait une analyse autour du secret. À Sciences-Po, le regretté Bastien Irondelle proposait à la même période à ses étudiants une réflexion sur le renseignement, alors même qu'au sein de l'institution de la rue Saint-Guillaume, le séminaire de recherche Metis sous la direction du conseiller-maître à la Cour des comptes Philippe Hayez entame en 2020 sa dix-septième saison.

Dans le même temps, des études portant elles-mêmes sur le renseignement dans le champ scientifique ont été publiées, depuis celle de l'IRSEM[10] en 2011 à un article des enseignants-chercheurs à l'université de Toulon, Franck Bulinge et Éric Boutin[11], sur le renseignement comme objet de recherches en sciences humaines et sociales. Toutes montraient l'intérêt pour de jeunes chercheurs à s'intéresser à un champ encore si peu étudié en France.

Une réforme institutionnelle : la création d'une Académie du renseignement

Parallèlement à cette démarche universitaire pour se saisir de l'objet renseignement, l'État chercha, dans la continuité du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008[12], à établir des relations structurées avec le monde universitaire qui se consacrait au renseignement. Il fallait un creuset proche des services de renseignement pour assurer ce lien. La création de l'Académie du renseignement en 2010 a constitué dans ce domaine une étape majeure.

Cette Académie a répondu à un double objectif, la formation du personnel de la communauté du renseignement et la diffusion de la culture du renseignement. C'est sur ce second point qu'elle a, peu à peu, noué des liens avec le monde universitaire. Car si la première mission doit être développée dans l'ombre, au profit des analystes, voire des agents de terrain, la seconde se nourrit de la lumière et d'une porosité maîtrisée. Plusieurs colloques ouverts au public ont été organisés dès les premières années de son existence, portant sur le renseignement pendant la Première Guerre mondiale et au début de la Guerre froide[13], puis face au défi scientifique et enfin le dernier consacré au droit du renseignement, et ils ont attiré un large public.

De même, la remise d'un Grand prix de l'Académie du renseignement récompense désormais à la fois la publication la plus marquante et les meilleurs travaux universitaires[14]. Trois mentions sont en effet attribuées, une mention « recherche » qui vise à récompenser une thèse de doctorat contribuant à la compréhension et à la recherche sur le renseignement, dotée de 4 000 euros, une mention « essai » qui distingue pour sa part une œuvre de création littéraire (biographie, essai, documentaire, etc.) et une mention « fiction » (roman, série, etc.) favorisant la connaissance de la communauté du renseignement et de ses métiers, chacune de ces deux mentions ayant une valeur de 2 000 euros. Ce Grand prix a indubitablement apporté à la fois reconnaissance pour les auteurs et visibilité médiatique pour le sujet du renseignement.

L'université et la communauté du renseignement en quête de reconnaissance l'une par l'autre

Le « réveil français » des dernières années affiche donc un bilan flatteur. L'esprit qui anime la recherche sur le renseignement est dynamique, a permis de faire évoluer la culture des services, longtemps peu tournée vers l'introspection. Mais quelques actions, symboliques ou pratiques, permettraient définitivement d'arrimer travail de recherche et activité de renseignement, au plus grand bénéfice mutuel des uns et des autres, tout en préservant le secret sur les activités dont rien ne doit encore être révélé.

(7) Forcade Olivier, 2008, *La République secrète. Histoire des services spéciaux français de 1918 à 1939*, Paris, Nouveau Monde éditions.
(8) Forcade Olivier et Laurent Sébastien-Yves, 2005, *Secrets d'État. Renseignement et pouvoirs dans le monde contemporain*, Paris, Colin ; 2010, *Général Louis Rivet, Carnets du chef des services secrets 1936-1944*, Paris, Nouveau Monde éditions.
(9) Berlière Jean-Marc, 2018, *Polices des temps noirs : France, 1939-1945*, Paris, Perrin ; et avec Liaigre Franck, 2015, *Camarades, la lutte continue ! De la résistance à l'espionnage au profit des pays de l'Est*, Paris, Robert Laffont.
(10) §Chopin Olivier (dir.), 2011, *Étudier le renseignement. État de l'art et perspectives de recherche*, Études de l'IRSEM, n° 9.
(11) Bulinge Franck et Boutin Éric, 2015, « Le renseignement comme objet de recherche en SHS : le rôle central des SIC », *Communication et organisation*, n° 47, p. 179-195.
(12) Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Paris, Odile Jacob – La documentation Française, 2008, 2 tomes.
(13) Cf. Actes, Forcade Olivier et Vaïsse Maurice (dir.), 2018, *Espionnage et renseignement pendant la Première Guerre mondiale*, Paris, La documentation Française ; 2018, *Le Renseignement au début de la guerre froide. 1945-1955*, Paris, La documentation Française.
(14) http://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/reglement_grand_prix_de_l_academie_2020.pdf

LE « RÉVEIL FRANÇAIS » DES DERNIÈRES ANNÉES AFFICHE DONC UN BILAN FLATTEUR. L'ESPRIT QUI ANIME LA RECHERCHE SUR LE RENSEIGNEMENT EST DYNAMIQUE, A PERMIS DE FAIRE ÉVOLUER LA CULTURE DES SERVICES, LONGTEMPS PEU TOURNÉE VERS L'INTROSPECTION. MAIS QUELQUES ACTIONS, SYMBOLIQUES OU PRATIQUES, PERMETTRAIENT DÉFINITIVEMENT D'ARRIMER ENSEMBLE TRAVAIL DE RECHERCHE ET ACTIVITÉ DE RENSEIGNEMENT, AU PLUS GRAND BÉNÉFICE MUTUEL DES UNS ET DES AUTRES, TOUT EN PRÉSERVANT LE SECRET SUR LES ACTIVITÉS DONT RIEN NE DOIT ENCORE ÊTRE RÉVÉLÉ.

Des avancées significatives

Pour les étudiants, l'offre de formation au renseignement est maintenant importante. Après Sorbonne université, Sciences Po ou encore l'université de Bordeaux, l'Institut d'études politiques de Saint-Germain-en-Laye a annoncé en 2019 le lancement d'un diplôme d'établissement sur le renseignement et les menaces globales[15], en partenariat avec l'Académie du renseignement. Ce diplôme est construit par des universitaires, en lien avec les services de renseignements et vise à former une vingtaine de spécialistes à même de décrypter et prévenir les menaces. Dans le même temps, l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence a créé[16], toujours avec l'Académie du renseignement comme partenaire, un certificat d'études renseignement de soixante-six heures de formation à destination d'étudiants et de professionnels. Toutes ces formations – et cette courte liste est loin d'être exhaustive – attirent étudiants, professionnels et même cadres des services en quête de savoirs sur un domaine particulier et possiblement en recherche de débouchés professionnels, mais aussi des enseignants issus du monde du renseignement, qui – fait nouveau – y avaient parfois exercé de très hautes responsabilités.

La recherche sur le renseignement est devenue très dynamique. Une analyse des thèses déposées et soutenues a montré un accroissement des sujets sur le renseignement[17], avec une nouvelle génération de chercheurs, dont les colloques récents ont permis de faire connaître et présenter leurs travaux. Sur le fond, les études juridiques succèdent à l'histoire comme discipline majoritaire, où l'on retrouve aussi naturellement les sciences politiques ainsi que les sciences de l'information et de la communication. Un recensement des sujets de thèses déposés permet de dénombrer plusieurs dizaines de thèses en préparation en droit public ou en sciences juridiques et une dizaine d'entre elles ont été soutenues ces toutes dernières années.

Les publications sérieuses sont maintenant nombreuses, que ce soit des ouvrages, tel par exemple celui de Jean-Claude Cousseran et de Philippe Hayez[18], mais également le *Dictionnaire du renseignement*[19]. L'INHESJ[20] lui a très tôt consacré un numéro qui a fait date, puis est revenu sur le sujet au travers de différentes thématiques comme la lutte contre le terrorisme. Des éditeurs spécialisés, comme Nouveau Monde avec la collection « Le grand jeu[21] » ou Perrin publient régulièrement sur le sujet depuis 2010. Même les aspects juridiques ne sont pas oubliés et l'on compte aujourd'hui tant des ouvrages dédiés au droit du renseignement[22] que des colloques, comme celui organisé par l'Académie du renseignement en février 2019 dont les actes ont été publiés[23].

Enfin, les services eux-mêmes s'organisent pour renforcer le lien avec le monde universitaire, notamment la direction du renseignement militaire (DRM) ou à la DGSE. Une revue spécialisée faisait aussi état en juillet 2020 d'une réflexion au sein de la DGSI pour repenser son lien avec l'université[24], preuve s'il en fallait une nouvelle que le monde de la recherche est devenu un sujet pour le monde du secret.

(15) Signature de l'accord le 13 mai 2019, https://www.sciencespo-saintgermainenlaye.fr/partenariat-avec-lacademie-du-renseignement/
(16) https://www.sciencespo-aix.fr/contenu/certificat-etude-sur-le-renseignement/
(17) *cf.* par exemple Holeindre Jean-Vincent et Oudet Benjamin, 2018, *Les études sur le renseignement, généalogie, structuration et propositions,* note IRSEM n° 67, 27 novembre.
(18) Cousseran Jean-Claude, Hayez Philippe, 2015, *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Paris Odile Jacob.
(19) Moutouh Hugues et Poirot Jérôme, Dictionnaire du renseignement, Paris, Perrin, 2018
(20) « Le défi du renseignement », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 13, septembre 2010.
(21) Dernier en date, Forcade Olivier, Laurent Sébastien-Yves (Dir), 2019, *Dans le secret du pouvoir - L'approche française du renseignement XVII^e-XXI^e siècle*, Paris, Nouveau Monde.
(22) Maison Rouge Olivier de, 2016, *Le droit du renseignement. Renseignement d'État. Renseignement économique*, LexisNexis.
(23) Voir aussi le 3^e colloque annuel de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSSD) organisé en septembre 2015.
(24) Intelligence online, édition du 22 juillet 2020.

Quelques axes d'effort

Pour que ce mouvement soit totalement consolidé, il faudra que les universitaires qui choisissent ce domaine puissent s'exprimer ensuite à titre professionnel soit dans l'univers de la recherche, soit en ayant trouvé leur place au sein de la communauté du renseignement. Car avec le développement des formations universitaires, encore faut-il organiser des débouchés pour ceux qui choisissent cette voie. La seule carrière universitaire n'y suffira évidemment pas. Néanmoins, l'offre et la demande se rapprochent. Les services de renseignement, là encore depuis plusieurs années, cherchent des profils moins classiques qu'autrefois, qui peuvent les aider dans leur démarche et en trouveront sans nul doute à la sortie de ces formations. Ils recrutent maintenant massivement à la sortie de l'Université et n'hésitent plus à s'y rendre, pour vanter leur métier et y faire de la publicité.

Pour ceux qui choisissent la recherche, l'accès aux archives, y compris classifiées, reste à améliorer. Le développement de cette recherche ne saura exister sans une meilleure gestion des archives et surtout un accès simplifié pour les chercheurs. La protection du secret de la défense nationale est évidemment fondamentale dès lors que l'on traite de renseignement. Mais si les sources et les méthodes des services sont absolument à préserver, on peut se poser la question de la protection d'informations de plus de cinquante ans pour des textes d'organisation ou des comptes rendus à l'autorité politique. Surtout, une interprétation récente de l'instruction générale interministérielle sur la protection du secret a conduit à ne plus communiquer aux chercheurs des documents qui étaient accessibles il y a encore peu. Il faudrait revenir à une interprétation de ce texte plus conforme à son esprit même si l'on veut voir se développer des études sur le renseignement. À la suite d'une question parlementaire en juillet 2020[25], le Premier ministre a rappelé que, depuis 1994, est protégé par le secret de la défense nationale, en vertu de l'article 413-9 du Code pénal, l'ensemble des documents intéressant la défense nationale ayant « *fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès* ». Cette définition du secret, strictement formelle, fait obstacle à une déclassification « automatique » ou *de facto*. Afin d'alléger les procédures de déclassification, un mode opératoire a été expérimenté, permettant de déclassifier les documents « au carton » – et non plus document par document – pour ceux émis avant le 27 octobre 1946. Donnant satisfaction, ce dispositif sera prochainement étendu à tous les documents émis avant le 1er août 1954.

Par ailleurs, et pour faciliter encore le travail des chercheurs, il faudrait que les services émetteurs de documents classifiés s'engagent, comme le font d'autres États, notamment anglo-saxons, dans une gestion proactive de leurs documents. Bon nombre d'informations ne nécessitant plus d'être protégées par le secret sont pourtant conservées pendant des années sous ce régime. On aimerait enfin que les services français se lancent dans des travaux de recherche sur leur propre histoire. L'Allemagne et le Royaume-Uni[26] se sont organisés ces dernières années pour publier des histoires officielles des services, grâce à des chercheurs rémunérés par eux et à qui ils donnaient accès aux archives, dont le dernier exemple en date est l'histoire autorisée du GCHQ britannique[27].

Au plan européen, des représentants de 30 pays européens issus de 66 services de renseignement étaient réunis le 5 mars 2019 à l'initiative de la France pour inaugurer un Collège de renseignement. Le but affiché est que les membres des services des différents États dialoguent et échangent au travers de séminaires, de formations pour constituer une culture européenne du renseignement[28]. Un tel objectif doit pouvoir s'accompagner du développement d'une recherche européenne. Il est essentiel que des sujets comme la place du renseignement dans l'État de droit, l'articulation entre lutte efficace contre les menaces et la protection des libertés ou encore lien entre renseignement et processus de décision soient traités dans un cadre européen pour apporter une vision différente de celles développées ailleurs dans le monde.

Enfin, alors même que l'avenir de revues sur le domaine de la sécurité demeure incertain, sans doute faudrait-il aussi appeler de nos vœux la création d'une revue académique francophone sur le renseignement. L'idée n'est certes pas nouvelle, elle a régulièrement été avancée, sans trouver encore de concrétisation. Une telle revue permettrait à la fois à de jeunes chercheurs de publier et surtout de diffuser largement cette culture particulière. Elle pourrait aisément s'enrichir de contributions issues du monde francophone : les universités belges et canadiennes travaillent également sur ces sujets, on y réfléchit aussi dans certains États africains soumis à diverses menaces. Une telle revue aurait alors vocation à devenir un vecteur de diffusion du savoir actuel, dans un monde dominé par la culture anglo-saxonne. Sur ces domaines comme dans d'autres, il n'est que temps de s'affirmer ■

(25) Question N° 25022 de M. Jacques Marilossian (La République en Marche - Hauts-de-Seine) publiée au JO le 28 juillet 2020, page 5112.
(26) Par exemple Andrew Christopher, 2010, *The Defence Of The Realm: The Authorized History of MI5,* London, Penguin.
(27) Ferris John, 2020, *Behind the Enigma, The authorised history of GCHQ, Britain secret cyber-intelligence agency*, London, Bloomsbury.
(28) Cf. Discours du Président Macron, *op.cit.*

© GoodIdeas - stock.adobe.com

L'anticipation et la gestion de crise

Cheila DUARTE COLARDELLE et Jean-Luc WYBO

Introduction

Les termes «crise» et «anticipation» font partie depuis quelques années du langage quotidien des organisations, des professionnels et du grand public. Couramment utilisés tant par les experts que les profanes, ces mots incorporés aux « éléments de langage » de tous les communicants méritent plus que jamais une définition précise. En outre, par-delà les répétitions presque incantatoires, que veut dire, en pratique, anticiper en temps de crise et pourquoi est-ce si important pour toutes les parties prenantes ? Le terme « anticiper » puise ses racines dans le latin « *anticipare* » qu'on traduit en français par « prendre les devants ».

Mais sur quels aspects l'anticipation doit-elle porter ? Dans cet article, l'anticipation sera appliquée au domaine de la maîtrise des risques et plus précisément à la gestion de crise.

La crise représente une menace pour la survie de l'organisation ; elle peut être définie comme une déstabilisation importante de l'équilibre de l'organisation, due à l'effet d'un événement ou d'une situation sur une ou plusieurs dimensions [Lagadec, 1991[1] ; Wybo, 2004[2] ; Kervern et Boulenger, 2007[3]] :

– gravité des conséquences (victimes, dommages) ;

– intensité et diversité des impacts (ressources nécessaires) ;

Cheila DUARTE COLARDELLE

Cheila Duarte Colardelle est Docteur en Ingénierie et Sciences de Gestion. Elle a soutenu sa thèse « Analyse du comportement des organisations et des émergences en temps de crise », à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris/Mines ParisTech, au Centre de Gestion Scientifique – Sciences de Gestion et Ingénierie, sous la direction du professeur Jean Luc WYBO en 2006. Depuis, septembre 2018, elle est chargée d'études au sein du département Risques et Crises de l'Institut National des Hautes études du Ministère de l'Intérieur (IHEMI). Elle est coordinatrice scientifique du Projet ANR, « Optimiser l'Anticipation et la Prise de décision en situation de crises extrêmes pour maintenir la RésiLience de la société » – APRIL : Optimiser

Jean-Luc WYBO

Jean-Luc Wybo est Président de JLW Conseil SAS, Membre du Comité international d'experts sécurité de la SNCF et du conseil Scientifique de l'Ecole Nationale Supérieure de la Police (ENSP). Il est ingénieur de l'INSA de Lyon, DEA de l'Université de Nice, Docteur de l'Université de Nice et HDR de l'Université de Compiègne.
Activités de conseil. Entreprises : SNCF, RATP, EIFFAGE, AVENTIS, COFIROUTE, ADP. Ministères : Intérieur, Environnement, Défense.
Publications : https://scholar.google.fr/citations?user=oPPEsjUAAAAJ&hl=fr

(1) Lagadec (P.), 1991, *La gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Paris, McGraw Hill, Ediscience, chapitre 4, p.44-57.
(2) Wybo (J.L.), 2004, « Maîtriser les risques de dommages et les risques de crise : le rôle de l'apprentissage organisationnel », Risques, 60, 148-157.
(3) Kervern (G.Y.), Boulenger (P.), 2007, *Cindyniques : concepts et modes d'emplois*, Économica.

- complexité (incertitudes, interactions) ;

- extension (sur le terrain et par le nombre d'intervenants) ;

- temps (rapidité, soudaineté, durée).

L'expression « maîtrise des risques » traduit l'association d'une connaissance des risques et d'une volonté d'agir pour identifier les sources de danger, les réduire ou les éliminer et protéger les enjeux vulnérables des conséquences. La maîtrise des risques s'applique aux situations d'incident ou d'accident, mais aussi aux situations de crise : identification du ou des dangers en présence, réduction ou suppression de leur source et de leur diffusion, protection des enjeux vulnérables de toutes natures. Les situations de crise, avec leur niveau d'incertitude, leur extension dans le temps, l'espace et les dommages rendent cette maîtrise des risques beaucoup plus difficile ; on parle alors de gestion de crise.

L'objectif de la gestion de la crise est d'être capable de réagir de manière appropriée quand le risque se transforme en accident ou en crise [Wybo 2004 ; Wybo, Colardelle & Guinet, 2005[4]]. La gestion de crise vise à permettre aux organisations de survivre aux crises et d'en sortir plus résilientes.

L'anticipation de crise débute très en amont, avec la prise en compte des risques. Deux principales approches d'anticipation sont possibles :

- une approche proactive, *a priori*, avant la matérialisation d'un risque et la survenue d'une crise. Cette anticipation vise à repérer les événements indésirables qui pourraient survenir, en s'interrogeant sur ce qui pourrait dégénérer en une crise réelle ;

- une approche réactive, *a posteriori*, dès l'entrée en situation de gestion de crise. Dans ce cadre, les événements indésirables se sont produits, et l'anticipation permet de s'interroger sur ce qu'il s'est passé en se projetant sur des scénarios d'évolutions possibles.

Dans cet article, nous allons aborder cette question de l'anticipation de crise en partageant des formes d'anticipation observées et susceptibles d'optimiser les bénéfices de l'approche proactive.

Un cadre institutionnel

Au niveau politique la volonté d'anticiper face à la crise est manifeste. L'anticipation est imposée et encouragée au niveau global de la sécurité nationale.

La fonction de « connaissance-anticipation » a été adoptée pour la première fois en 2008. L'anticipation s'est ajoutée aux impératifs de dissuasion, protection, prévention et intervention et a même pris un rôle prépondérant. En effet, le *Livre blanc* de 2008 spécifie que : « *Face aux incertitudes qui pèsent sur les quinze ans à venir, la fonction de connaissance et anticipation vient au premier plan. Le développement de la connaissance et des capacités d'anticipation est notre première ligne de défense. Il doit faire l'objet d'un effort significatif et prioritaire* ».

Le *Livre blanc* 2013[4] définit l'anticipation comme : « *la capacité d'apprécier une situation de manière autonome. L'anticipation éclaire l'action et doit permettre l'efficacité opérationnelle des forces sur le terrain et contribuer à l'optimisation des moyens mis à leur disposition* ». Il précise que l'anticipation « *permet de préparer la montée en puissance de risques et de menaces, les opportunités pour les intérêts français et européens et afin d'orienter en temps utile les politiques et les dispositifs de prévention et de réponse* ».

L'anticipation vise dans ce contexte à développer des stratégies d'action pour défendre les systèmes contre des menaces ou événements. Elle cherche à les éliminer, les réduire ou à proposer des stratégies permettant d'agir au mieux lorsque ces risques et événements se transforment en crise. Des stratégies d'anticipation sont déployées à différents moments de la crise, chacune possédant des objectifs différents.

Ainsi, les organisations publiques doivent mettre en place des moyens et des politiques d'anticipation appliqués à la prévention (en amont d'un événement), à l'urgence (pendant un événement) et à la sortie de crise (après l'événement).

La crise sanitaire actuelle du COVID 19 illustre parfaitement ce volet d'anticipation appliquée à la prévention.

(4) Wybo (J.L.), Colardelle (C.), Guinet (V.), 2005, *Mémento de gestion d'un événement de sécurité : la conduite du retour d'expérience*, Éléments de culture professionnelle, École nationale supérieure des mines de Paris.

(5) Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* est un document rédigé par le gouvernement français ayant comme objectif principal de présenter une politique de défense inscrite dans une stratégie de sécurité nationale.

Une bonne pratique : écouter les Cassandre et les signaux « faibles »

Durant les hivers 1968-1969 et surtout 1969-1970, la « grippe de Hong-Kong » a fait de nombreuses victimes dans le monde (environ 35 000 en France), mais n'a donné lieu ni à une couverture médiatique importante, ni à une évolution des mesures de santé publique. En 2007, Vincent Cheng *et al.* ont alerté sur la réémergence possible des virus comme le SARS-CoV[6] « *The presence of a large reservoir of SARS-CoV- like virusus in horsehoe bats, together with the culture of eating exotic mamals in southern China, is a time bomb*[7] ». En 2010, la ministre de la Santé de l'époque avait anticipé le risque de pandémie en commandant des stocks de vaccins et des masques, mais elle s'est attiré de nombreuses critiques, les dommages ayant finalement été surestimés. Des personnalités de la société civile comme Bill Gates mais aussi des analystes de la CIA ont également mis en lumière ce danger de pandémie virale. En mars 2015 à la suite de l'épidémie du virus Ebola en Afrique, lors de la mini-conférence « TED talk [8]», Bill Gates avait dénoncé l'impréparation devant une pandémie globale : « *Quand j'étais petit, la catastrophe dont nous avions le plus peur était un conflit nucléaire. Mais si quelque chose tue plus de 10 millions de personnes dans les prochaines décennies, ce sera plus probablement un virus hautement contagieux qu'une guerre.* […] *Nous avons investi beaucoup dans la dissuasion nucléaire, et très peu dans un système pour endiguer les épidémies. Nous ne sommes pas prêts*[9] ».

Les épisodes de grippe aviaire de 1997 et 2017 avaient également conduit à des interrogations sur la capacité à gérer une crise qui résulterait d'une pandémie. La menace grippale est annoncée depuis près de 20 ans [Bacle *et al.* 2006[10]].

Ces auteurs ont identifié le risque et anticipé la crise. Ils ont identifié des signaux, faibles et parfois forts, des précurseurs (faits, événements, informations) qui annoncent une situation dangereuse et la forte probabilité de crise sanitaire. Selon Lesca, « *Un signal peut être faible par ses apparences et sa "saisissabilité" mais potentiellement très fort, en ce sens qu'il peut "annoncer" quelque chose de très important pour une personne capable de le capter et de l'interpréter*[11] » [Lesca, 2001].

Dans la littérature, ces « anticipateurs » sont qualifiés de « Cassandre ». Ils sont nécessaires, car ils permettent de détecter l'origine des crises à un stade précoce. En effet, « *une crise peut prendre ces racines bien avant sa manifestation aiguë*[12] » [Portal & Roux-Dufort, 2013]. L'anticipation est un long processus, qui a ses racines dans les choix politiques du passé. Richard Stokoe, enseignant à l'université du pays de Galles du Sud et expert dans la planification des catastrophes et des crises civiles, dit que souvent « *les racines des crises sont plus profondes, systémiques et ont été des années en cours de fabrication* ». Une crise ne relève jamais du hasard et il faut prendre du recul pour se poser les bonnes questions. Les crises sont un enchevêtrement d'événements et de vulnérabilités.

En 2007, l'Institut national des hautes études de la sécurité (INHES) avait engagé une réflexion prospective sur une pandémie grippale avec l'ouvrage collectif intitulé : *Les crises sanitaires de grande ampleur : un nouveau défi ?*[13] » [Gilbert *et al.*, 2007]. Des représentants de différentes administrations (sanitaire, sécurité civile et publique), de l'économie, des secteurs associatif, médiatique et de la recherche ont partagé leurs connaissances, compétences et expériences. Ce travail collectif a souligné l'importance de s'interroger collectivement sur la manière d'appréhender des crises qui obligent à anticiper et concevoir de nouvelles relations entre l'État et la société civile, en résumé de nouvelles modalités de gestion de crise.

Les bénéfices de l'anticipation et de la prise en compte des « signaux » sont évidemment multiples. Cette préparation influe à son tour sur la rapidité et la pertinence des actions prises. Cela rejoint la phrase d'Émile de Girardin « *Gouverner, c'est prévoir* », une phrase qui prend tout son sens dans le domaine de la prévention des crises. L'État

(6) Cheng (V.) *et al.*, 2007, *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus as an Emerging and reemerging Infection.*

(7) « *La présence d'un grand réservoir de virus du type SARS-CoV dans l'espèce rhinolophe, ainsi que la culture de manger des mammifères exotiques dans le sud de la Chine, est une bombe à retardement* ».

(8) Conférence de 10 minutes, intitulée « *The next outbreak? We are not ready* »/La prochaine épidémie ? Nous ne sommes pas prêts », vu par près de 5 millions de personnes sur YouTube.

(9) https://www.ted.com/talks/bill_gates_the_next_outbreak_we_re_not_ready?language=en

(10) Le Bacle (C.), Duclovel-Pame (N.), Durand (E.), 2006, Influenza aviaire, grippe aviaire et menace de pandémie : un nouvel enjeu de santé au travail, Documents pour le médecin du travail, n° 106 , INRS, 2e trimestre.

(11) Lesca H., 2001, « Veille stratégique : passage de la notion de signal faible à la notion de signe d'alerte précoce », Colloque veille stratégique, scientifique et technologique, Barcelone.

(12) Portal (T.) et Roux-Dufort (C.), 2013, *Prévenir les crises – ces cassandres qu'il faut savoir écouter*, Paris, Armand Colin.

(13) Gilbert (C.) *et al.*, 2007, *Les crises sanitaires de grande ampleur : un nouveau défi ?*, Paris, La documentation Française, 70 p.

a la responsabilité d'anticiper les risques et les crises s'il veut mener à bien sa mission régalienne de protection et garantir la sécurité des populations.

L'anticipation pour être efficace, ne doit pas se cantonner au niveau « local », à l'échelle de l'individu, d'une organisation, d'un territoire, ou d'une discipline, mais au contraire, elle doit puiser dans une diversité de sources d'information et se dérouler à plusieurs niveaux.

Il est important d'associer des acteurs ayant des modes de fonctionnement différents, des expériences et expertises différentes mais étant reliés entre eux par un objectif commun et partagé. On retrouve cette démarche dans la « *Zero accident vision* (ZAV) », une démarche de maîtrise des risques pratiquée dans de nombreuses entreprises d'Europe du Nord, qui consiste à mettre en place un environnement de travail sûr pour réduire les situations d'accident, de crise et leurs impacts [Zwetsloot *et al.*, 2016[14]].

Limiter la survenance d'événements dangereux implique également une analyse *a priori* des événements et des situations potentiellement dangereux afin de pouvoir détecter leurs origines, réagir au plus vite pour les contrôler et limiter leurs conséquences.

L'interopérabilité, ou capacité d'une force à agir de manière multilatérale, se matérialise à différents moments. Le *Livre blanc* (2008) définit des axes possibles d'interopérabilité : « *Capacité de plusieurs systèmes ou organismes à opérer ensemble grâce à la compatibilité de leurs organisations, doctrines, procédures, équipements, et relations respectives* ». La compatibilité des différents systèmes d'acteurs ou organisations se doit d'exister à plusieurs niveaux [Kervern 1995[15]] :

- des données (sur le système, sur l'environnement, le contexte) ;

- des modèles (du comportement du système) ;

- des procédures (d'organisation du système : règlements, consignes, procédures) ;

- des finalités (objectifs, motivations, missions) ;

- des valeurs (les priorités, ce qui est le plus important à préserver…)

Selon Kervern, cet « *espace cindynique* » à cinq dimensions doit être un guide permettant à une organisation d'identifier ce que chaque acteur possède comme information ou connaissance dans chacun de ces niveaux de représentation. Dans le contexte de la gestion de crise, des dissonances ou des différences entre acteurs sur l'une ou l'autre de ces dimensions peuvent empêcher une anticipation efficace. Les dissonances peuvent être statiques ou dynamiques. Par exemple, les données à prendre en compte ou la finalité qu'implique « anticiper » peuvent varier pour différents acteurs et à différents moments de la gestion de la crise.

Les types d'anticipation

Nous avons voulu identifier ces différences par le biais d'un questionnaire de dix questions portant sur l'anticipation. Ce questionnaire, porté par le département Risques et crises de l'INHESJ, a été soumis en ligne à l'ensemble des auditeurs des sessions nationales « Management stratégique de la crise » 6e promotion (2019-2020) et 7e promotion (2020-2021). Les participants au questionnaire sont des gestionnaires de crises provenant de structures publiques et privées[16]. Le questionnaire comportait deux types de questions qualitatives :

– cinq questions fermées, à réponses multiples, nominales et ordinales, proposant aux participants un choix de réponses préalablement définies ;

(14) Zwetsloot (G. I. J. M.), Kines (P.), Wybo (J.L.), Ruotsala (R.), Drupsteen (L.), Bezemer (R. A.), 2017, «Zero Accident Vision based strategies in organizations: Innovative perspectives Safety Science», 91, 260-268.
(15) Kervern (G.Y.), 1995, Éléments fondamentaux des Cindyniques, Economica, 112 p.
(16) Quelques profils des participants :
- Responsable Gestion Risques et Conformité - RPCA - Gestion de crise d'Entreprise
- Colonel adjoint au chef d'état-major de zone de défense
- Cadre supérieur en administration d'état / défense et sécurité intérieure
- Proviseur adjoint éducation nationale
- Délégué Sûreté
- Adjoint au Directeur de l'accueil, de la surveillance et de la sécurité
- Responsable PCA, gestion de crise, sûreté
- Planification et gestion des opérations
- Directeur développement / Chef de projet - sécurité dispositif global (secteur spectacle & Evenement
- Officier des sapeurs-pompiers de Paris
- Chef d'état-major de l'état-major de zone de défense

L'ANTICIPATION POUR ÊTRE EFFICACE, NE DOIT PAS SE CANTONNER AU NIVEAU « LOCAL », À L'ÉCHELLE DE L'INDIVIDU, D'UNE ORGANISATION, D'UN TERRITOIRE, OU D'UNE DISCIPLINE, MAIS AU CONTRAIRE, ELLE DOIT PUISER DANS UNE DIVERSITÉ DE SOURCES D'INFORMATION ET SE DÉROULER À PLUSIEURS NIVEAUX.
IL EST IMPORTANT D'ASSOCIER DES ACTEURS AYANT DES MODES DE FONCTIONNEMENT DIFFÉRENTS, DES EXPÉRIENCES ET EXPERTISES DIFFÉRENTES MAIS ÉTANT RELIÉS ENTRE EUX PAR UN OBJECTIF COMMUN ET PARTAGÉ.

– cinq questions ouvertes permettant aux participants de répondre librement aux questions.

Les participants définissent l'anticipation comme la capacité à prendre en compte des événements et leur évolution pour « ne pas être surpris ». Il s'agit pour eux de prévoir dans un avenir incertain l'évolution d'une situation en identifiant les différents scénarios et les réponses possibles. Pour ces gestionnaires de crise, l'anticipation doit permettre de « garder un temps ou un coup d'avance » et « d'arrêter de subir et prendre son avenir en main ».

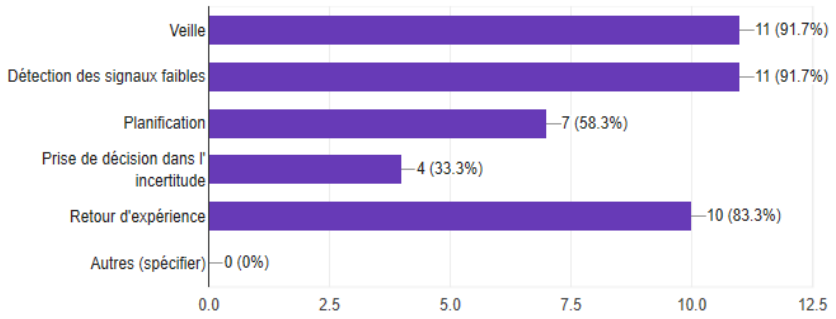
Une des questions du questionnaire portait sur le moment précis où l'anticipation est pratiquée (Fig. 1).

Les résultats nous montrent que l'anticipation et les stratégies d'action qui en découlent sont menées à différentes phases de la situation de crise.

Nous constatons un premier type d'anticipation : « l'anticipation à froid ». Elle est pratiquée dans une optique de prévention, avec de la veille stratégique et la détection des signaux liés à des événements. Cela implique une meilleure « écoute des signaux » ou « conscience du risque » qui débouche sur une phase de planification durant laquelle des informations sont diffusées sur les caractéristiques des risques (cartographie du risque[17]), les objectifs à atteindre, l'organisation à mettre en place et les réponses à apporter.

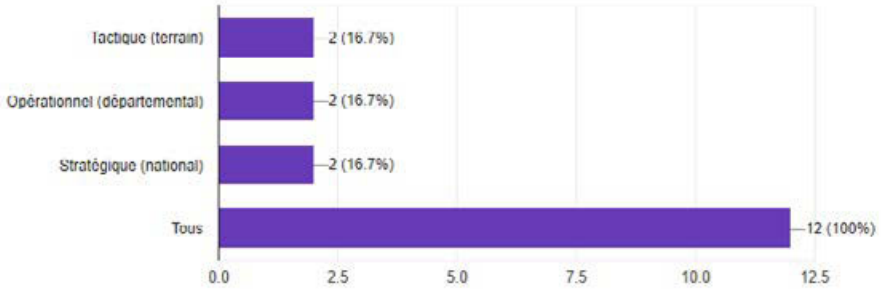
Dans le domaine public, on peut citer notamment les documents d'informations communaux sur les risques majeurs (DICRIM) et le plan communal ou intercommunal de sauvegarde (PCS) sous la responsabilité des maires ainsi que les dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM[18]) et les dispositifs ORSEC[19], relatifs à l'organisation des secours, réalisés par les préfectures de départements, de zone et maritimes. Ils sont le fruit du travail collaboratif entre principaux services et

Figure 1 - modalités d'anticipation (INHESJ, 2020)



(17) Une compréhension et connaissance des risques et des modélisations possibles relatifs à son évolution
(18) Deux plans du dispositifs ORSEC : (1) DDRM : un recensement et analyse préalable des risques et des conséquences des menaces et (2) le Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques(SDACR) rédigé par le Service départemental d'incendie et de secours (SDIS).
(19) ORSEC : organisation de la réponse de sécurité civile. Le plan ORSEC départemental arrêté par le préfet de département, le plan ORSEC de zone arrêté par le préfet de zone et le plan ORSEC maritime, arrêté par le représentant de l'État en mer.

Figure 2 - niveaux d'anticipation (INHESJ, 2020), sur 18 réponses



experts concernés et compétents sur les risques connus ou prévisibles. Dans le domaine privé, les entreprises identifient et hiérarchisent les risques majeurs auxquels elles sont ou peuvent être confrontées, notamment par la rédaction de plans d'urgence et de plans de continuité d'activité[20]. Cette vigilance va permettre d'être réactif face à l'imprévu, ne serait-ce que par le gain de temps en ramenant les activités à un niveau de fonctionnement normal le plus rapidement possible.

Jacques Witkowski, le directeur général de la Protection civile au ministère de l'Intérieur, résume en ces termes le fait de se préparer continûment et globalement pour parer aux incidences d'un événement : « *agir dans un monde incertain*[21] ». Ainsi, la simple capacité de réaction n'est pas suffisante. Il faut se préparer pour agir sur le court et long terme et ceci implique de se donner les moyens de prévoir l'improbable, faire preuve de courage et de réalisme. Anticiper permet de mettre en œuvre des mesures préventives, de disposer d'une réserve organisationnelle et de définir et prépositionner des moyens d'action. Anticiper permet de concentrer les efforts au bon moment, économiser les moyens pour les engager à bon escient.

Un deuxième type d'anticipation, « l'anticipation à chaud », se pratique dans l'urgence, dans la gestion proprement dite de la crise.

Certaines situations de crise ont été prévues et analysées, par exemple une inondation, un feu de forêt, un incident industriel ou une attaque cyber. L'organisation va suivre une procédure de gestion de crise, facilitée par l'existence de dispositifs de protection et de modes d'organisation adaptés, que l'on qualifie de barrières ou défenses.

Le défi est de confronter la planification avec la réalité du terrain afin d'en tirer des enseignements sur les évolutions possibles à court et à moyen terme. Si la situation de crise n'a jamais été envisagée et ne s'est jamais produite auparavant, on passe alors à une gestion de crise fondée sur l'improvisation. Les acteurs engagés vont s'efforcer de ramener le système dans un état connu et stable, tout en limitant les dommages et l'extension du sinistre.

Dans cette gestion de crise, les gestionnaires de la crise questionnés identifient des échelons ou niveaux de commandement où l'anticipation en gestion de crise doit être pratiquée (Fig. 2).

Dans cette phase « d'anticipation d'urgence, à chaud », l'anticipation se matérialise :

- au niveau stratégique : c'est la « macro – anticipation » ;

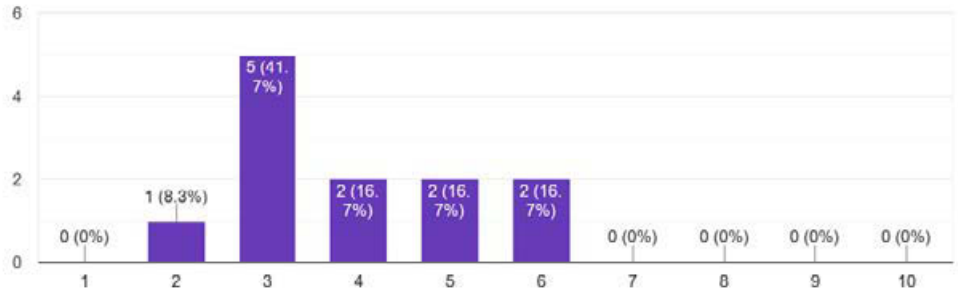
- au niveau opérationnel et tactique avec la « micro-anticipation », au plus près du terrain.

L'anticipation « stratégique » ou « macro-anticipation » permet de définir la doctrine et les lignes directrices des stratégies à déployer dans le temps et dans l'espace. Elle s'applique à des enjeux globaux afin d'atteindre un objectif général. Cette anticipation doit permettre d'avoir « un coup d'avance » sur l'événement et de déployer les

(21) La gestion de la continuité d'activité est définie comme un processus permettant d'identifier les menaces potentielles et les impacts de ces menaces, si elles se concrétisent, pour une organisation. Il fournit une stratégie pour garantir la reprise et la continuité de ses activités à la suite d'un sinistre ou d'un événement perturbant gravement son fonctionnement normal.

(22) Rapport d'information n° 1399, déposé par la Mission d'information sur la gestion des événements climatiques majeurs dans les zones littorales de l'hexagone et des outre-mer et enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2018. http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/RINFANR5L15B1399-tl.html

Figure 3 - évaluation du niveau d'anticipation (INHESJ, 2020)
Echelle de 1 à 10. 1= minimum et 10 = maximum



moyens nécessaires pour le traiter. Les gestionnaires de crise peuvent par leur prise de décision et leurs actions maîtriser la situation. L'anticipation stratégique peut se décrire comme un idéal à atteindre, un objectif, dans lequel l'incertitude serait réduite et les grandes évolutions de l'environnement connues à l'avance.

L'anticipation « opérationnelle et tactique », ou « micro-anticipation », permet d'affiner ces stratégies et d'envisager des actions concrètes sur les territoires. Elle doit se concentrer sur les enjeux prioritaires analysés sur une opération donnée : la zone d'intervention et ses caractéristiques (gouvernance, vulnérabilités, ressources…), les moyens engagés/prévus, les actions effectuées/prévues ainsi que l'organisation du commandement.

L'étude de l'épisode cyclonique dans les Antilles en 2017 montre qu'anticiper pendant le passage d'un ouragan est une opération difficile en raison à la fois des caractéristiques propres de l'événement et de la dynamique spatio-temporelle-décisionnelle qui y est associée. En effet, chaque cyclone s'accompagne d'un niveau d'incertitude qui lui est propre (trajectoire, intensité). L'anticipation de ces dynamiques constitue un outil crucial pour la gestion de ces crises afin de diminuer les effets liés au passage du phénomène et ses impacts sur le territoire (APRIL[23]).

Selon les gestionnaires de crise ayant répondu au questionnaire, l'anticipation pendant la crise n'est pas assez pratiquée, comme constaté ci-dessous, avec 42 % des participants qui souhaitent que l'anticipation soit plus développée en gestion de crise (Fig. 3).

Chaque crise étant unique sous bien des aspects, il faut donc généralement anticiper dans l'incertitude. Comment anticiper pour mieux évoluer et décider dans l'inconnu ? Plusieurs dimensions sont à considérer. Tout d'abord, la notion de territoire impacté par la crise implique que soient abordées la nature physique (géographique et risques et menaces associés), mais aussi les caractéristiques humaines, administratives et fonctionnelles (acteurs publics et privés). Chaque territoire aura des enjeux propres et des dynamiques de réponse organisationnelles spécifiques. Selon un auditeur de la session nationale « Management Stratégique de la Crise » : « *L'anticipation met souvent en évidence soit un manque de moyens (humain, matériel, organisationnel), soit nous confronte à un impossible opérationnel. Nous préférons donc ne pas anticiper en espérant que cela ne se produise pas. Il faut donc changer les mentalités* ». Ces réflexions illustrent les progrès à faire dans le domaine de l'anticipation.

Enfin, un troisième type d'anticipation - « l'anticipation tiède » concerne la phase de « post-urgence ». Cette anticipation « tiède » s'appuie sur le retour d'expérience (REX). Dans le domaine de la sécurité civile, le retour d'expérience est entrepris de manière régulière et formalisé à la suite de chaque situation de crise significative. Il est « *conçu pour faire émerger les points forts, les points faibles et des propositions d'amélioration d'ordre technique, humain et organisationnel. Il vise à l'harmonisation des pratiques et à l'exploitation plus facile des enseignements utiles, tirés des situations de crise* » (Extrait de la circulaire du 27 mars 2003). À partir de la description d'une situation de crise potentielle, des scénarios futurs peuvent être identifiés avec un objectif de prévention et de contrôle, pour stopper son évolution et sa dynamique.

(23) https://inhesj.fr/recherche/travaux-et-etudes/projet-april

Les enseignements de terrain et les bénéfices de l'anticipation

L'anticipation doit prendre plusieurs formes et se décliner avec une panoplie de dispositifs complémentaires. Nous allons exposer les principaux bénéfices de l'anticipation.

Premièrement, la capacité à anticiper se construit par la participation à des exercices et formations. Les gestionnaires de crise doivent impérativement organiser des moments de partage entre les acteurs de la gestion de la crise. À ce stade, les bénéfices sont multiples :

- élargir le réseau d'acteurs sensibilisés et préparés pour élaborer le « terreau » de l'anticipation en temps de crise. Des organisations sont constituées pour répondre aux problématiques générées par la crise. Les acteurs dans ces organisations vont obligatoirement assumer de nouveaux rôles. Cette phase « amont » vise à entraîner les équipes à anticiper et à répondre à une situation dégradée [Jarvenpaa et Hollingshead, 2007[24]] ;

- les formations et exercices de gestion de crise permettent également de se confronter à une situation de crise. Certains gestionnaires de crise soulignent la pertinence et le gain de temps. En situation de crise, les acteurs auront anticipé les premières actions à coordonner, et surtout les modalités de mise en place des modes d'organisation, notamment la cellule de crise et les postes de commandement opérationnels (PCO) sur le terrain.

L'INHESJ permet cette préparation à travers des exercices de crise immersifs et inclusifs. Les acteurs des territoires y participent en créant des cellules de crise et deviennent de plus en plus nombreux à avoir conscience de la nécessité d'anticiper.

Ensuite, l'anticipation se pratique pendant la crise dans les cellules de crise, des instruments au service des décideurs : maire (CdCC[25]), préfet (COD[26]), gouvernement (CIC[27]), qui permettent de « maîtriser une zone d'incertitude ».

Dans la cellule de crise, la « capacité de résolution », et « l'efficacité » de l'anticipation dépendent, selon les participants au questionnaire et par ordre de priorité :

- des moyens disponibles ;

- de la corrélation continue avec les événements actuels : compréhension de la situation ;

- de la définition claire des objectifs à atteindre ;

- de l'analyse d'expériences antérieures et la mémoire des points positifs et négatifs.

Les moyens disponibles

L'anticipation porte sur les moyens matériels et humains appropriés et leur mobilisation.

Les pouvoirs publics ont le devoir d'organiser les moyens de secours nécessaires pour faire face aux crises. Cette organisation nécessite un partage équilibré des compétences entre l'État, les collectivités territoriales et, le cas échéant, des acteurs privés. Pour ce faire, le décideur va s'appuyer sur la communication et les flux d'information.

L'information entrante (renseignement) doit être structurée pour donner de la cohérence et partagée par des outils appropriés afin de pouvoir anticiper et prendre des décisions. Le partage d'information est donc une des dimensions indispensables à la coordination des groupes d'acteurs en temps de crise.

Dans le dispositif ORSEC, un portail informatisé (SYNERGY) est mis à disposition des principaux acteurs de la sécurité civile. Cet outil a comme finalité de renseigner et partager les informations entre les acteurs de la sécurité civile. Cet outil reste cependant aujourd'hui limité dans la mesure où il n'est pas exploité de manière exhaustive par tous les acteurs impliqués dans la gestion de crise. En effet, les collectivités territoriales, les opérateurs d'activité d'importance vitale publics et privés, les associations et autres acteurs importants ne sont pas associés. La réponse opérationnelle à la crise doit reposer sur des outils de remontée et de partage des informations en toute transparence, mais aussi sur l'analyse et l'exploitation de cette masse d'information en cellule de crise.

(24) Jarvenpaa (S.L.), Hollingshead (A.B.), 2007, «Coordinating expertise among emergent groups responding to disasters», Volume 1, Issue 1, Organization Science.
(25) Cellule de crise communale.
(26) Centre opérationnel départemental. La gestion des crises relève de la compétence des préfets de département.
(27) Cellule interministérielle de crise. Le Premier ministre active la CIC et confie sa conduite opérationnelle à un ministre qu'il désigne en fonction de la nature des événements.

La corrélation continue avec les événements actuels : compréhension de la situation

En ce qui concerne l'anticipation dans la prise de décision, elle sera fondée sur la perception limitée ou partielle de la situation en cours par chaque individu, dont l'association constitue la richesse de l'organisation et contribue à la résilience organisationnelle [Simon 1957[28]]. Selon Simon, la capacité de décision d'un individu dépend de contraintes comme le manque d'information, la présence de biais cognitifs ou encore le manque de temps.

Pour Marie Christine Therrien, chaque acteur possède « *une portion de l'histoire indépendante avec ses propres références temporelles et spatiales décrivant un ou plusieurs événements significatifs ainsi que les décisions prises lors de ces événements* » [Therrien, 1998[29]]. L'individu va mobiliser sa capacité mentale de réflexion pour être capable de se projeter, d'identifier les différents types d'action possibles et de mesurer leurs effets attendus sur un plan temporel et spatial [Lomov, 1980[30]].

Appréhender, comprendre et partager les perceptions individuelles devient essentiel afin de construire une représentation comprise et commune de la situation en cours [Weick *et al.*, 1990[31], Duarte-Colardelle, 2006[32] ; Danielsson *et al.*, 2014[33]).

Wybo et Kowalski [1998[34]] décrivent les caractéristiques d'une situation à un instant « t », comme la somme de ces perceptions individuelles, une sorte de « *Common Operational Picture* » (situation opérationnelle partagée). Cette « COP » est essentielle pour pouvoir prendre des décisions efficaces en cellule de crise. Selon le Cdt Donet Mary *et al.* [2014[35]] *« l'homme, et sa capacité à produire une incroyable intelligence collective, reste la clé de la réussite »*. Selon Weick, ce qui compte c'est le temps de réponse et le fait de donner du sens. Plus vite on a du sens, mieux on anticipe les futurs possibles.

Les cellules de crise sont des dispositifs de gestion de crise permettant de réduire l'incertitude et d'improviser lorsque les plans ne permettent pas une réponse efficace à la crise.

La définition claire des objectifs à atteindre

Une cellule « anticipation », composée d'experts ayant du recul, est souvent intégrée dans la cellule de crise. Cette cellule est un sous-groupe dans la cellule de crise chargé de l'anticipation. Elle évalue l'évolution probable de la situation et envisage les conséquences d'une situation. En fonction de son évolution, elle propose des premières pistes opérationnelles et des actions de communications.

Cette « *task force* » n'est pas toujours mise en place dans les cellules de crise, mais elle est primordiale. Elle rend la stratégie plus pertinente. Selon un auditeur de la session nationale, la cellule anticipation est un réel atout dans la mesure où même si les situations envisagées ne se produisent pas, elle permet de prendre du recul sur le pilotage et recentrer les stratégies d'action.

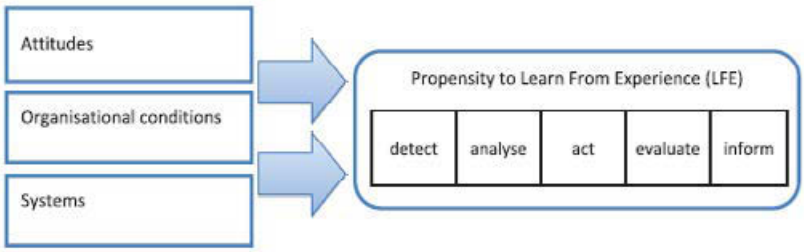
L'analyse d'expériences antérieures et la mémoire des points positifs et négatifs

Le retour d'expérience (REX) pratiqué *a posteriori* d'une gestion de crise permet d'analyser la variabilité des réponses à une situation donnée (Wybo *et al.*, 2001[36]).

---

(28) Simon (H.A.), 1957, *Models of man: social and rational: mathematical essays on rational human behavior in a social setting*, New-York, Wiley.
(29) Therrien (M.C.), 1998, « Pragmatisme et modèles systémiques pour la compréhension des processus de gestion des feux de forêts : apprentissage et expérience lors d'événements complexes », thèse de PhD, École des mines de Paris.
(30) «Anticipation is an ability (in the broadest sense) to work and make these or those decisions with a certain temporarily – spatial anticipation of expected, future events», *in* Lomov (B. F.), 1980, *Anticipation in the structure of activity*, Moscow, Science.
(31) Weick (K.), Sutcliffe (K.), Obstfeld (D.), 1999, «Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness», Research in Organizational Behaviour, vol. 21, p. 81-123.
(32) Duarte Colardelle (C.), 2006, *Analyse de la dynamique organisationnelle en temps de crise*, Sciences de l'Homme et Société, École nationale supérieure des mines de Paris.
(33) Danielsson (E.), Alvinius (A.), Larsson (G.), 2014, «From common operating picture to situational awareness, Int. J. Emergency Management», vol. 10, n° 1, p. 28-47.
(34) Wybo (J.L.), Madland Kowalski (K.), 1998, «Command Centers and Emergency Management Support», Safety Science 30, p. 131-138
(35) Donet-Mary (L.) *et al.*, 2014, *La crise : du minimum requis au minimum commun*, Plateforme nationale risques, ENSOSP.
(36) Wybo (J.L.), Colardelle (C.), Poulossier (M. P.), Cauchois (D.), 2001, « Retour d'expérience et gestion des risques », *Récents progrès en génie des procédés*, Lavoisier technique et documentation, volume 15 (2001), n° 85, p. 115-128.

Figure 4 : modèle de propension à apprendre de l'expérience [Drupsteen & Wybo, 2015]



L'anticipation en gestion de crise n'est pas toujours possible. Des situations dangereuses nouvelles peuvent se développer plus rapidement que le temps nécessaire pour les comprendre et réagir. Ce n'est alors plus le temps d'agir sur les causes mais de développer des solutions et modes d'organisation d'urgence originaux. Ces dynamiques émergentes, hors plans, doivent être relevées par le REX pour les garder en mémoire. Leur analyse sera le fondement de l'apprentissage qui permettra de progresser dans l'anticipation par l'acquisition de nouvelles connaissances et compétences.

Le défi est alors le suivant : les pilotes et gestionnaires ont-ils la culture adéquate ? Sont-ils prêts pour inventer rapidement, en situation de haute tension, de nouvelles références et modalités d'action ? Les acteurs doivent-ils continuer à exiger, juger, critiquer en fonction de repères anciens qui ne s'appliquent plus, ou de repères nouveaux et pertinents que les décideurs n'ont pas encore intégrés ? (entretien P. Lagadec, 2018 – INHESJ[37]).

Le retour d'expérience s'inscrit dans la gestion de crise ; il permet de prendre du recul face à la gestion d'une situation complexe dans cette phase de stabilisation et mettre en place des conditions de « *preparedness* » et d'apprentissage organisationnel [Chevillot Miot C. *et al.*, 2021[38]].

Il se pose également la question de la capacité d'une organisation à apprendre des expériences qu'elle a vécues, à mettre en place un processus de REX efficace. Drupsteen & Wybo (2015[39]) proposent une méthode pour évaluer la propension d'une organisation à apprendre (Fig. 4).

Conclusion

Connaître et anticiper les risques qui menacent la sécurité de la population est une nécessité impérieuse et plus particulièrement au cours d'une crise. L'anticipation améliore la gestion de la crise. Elle se pratique de manière graduée :

– en mode permanent avec la veille stratégique et la prévention ;

– en mode de suivi des événements par les acteurs gestionnaires de crise dans le cadre de leurs réponses ;

– par le REX.

La capacité des acteurs et des organisations à pratiquer de la macro-anticipation (stratégique) et de la micro-anticipation (tactique et opérationnelle) est importante. C'est la capacité à mener les deux en parallèle qui contribue à la résilience de l'organisation.

L'anticipation permet à toute organisation de se doter des moyens de choisir entre « subir » et « maîtriser » les situations de crises. La crise est un moment de rupture qui peut s'avérer positif ou négatif. Toutes les crises sont déstabilisantes, mais face à elles les organisations peuvent s'adapter et rebondir en prenant des décisions collectives, concertées et efficaces. Cela rejoint la notion de « ruptures créatrices » de P. Lagadec [2000[40]]. Selon Lagadec « *la seule assurance pour l'avenir consiste à anticiper ruptures et crises, à s'y préparer, à y faire face et à en tirer parti* ».

(37) https://inhesj.fr/actualites/entretien-avec-patrick-lagadec-sur-la-gestion-de-crise
(38) Chevillot-Miot (E.), Canovas (I.), Duarte-Colardelle (C.) *et al.*, 2020, « Un retour d'expérience graphique sur la crise cyclonique de 2017 aux Antilles », *Responsabilité et Environnement*, Annales des Mines, n°98, p. 41-47.
(39) Drupsteen (L.), Wybo (J.L.), 2015, «Assessing propensity to learn from safety-related events», Safety Science, 71, p. 28–38.
(40) Lagadec (P.), 2000, *Ruptures créatrices*, Paris, Eyrolles, 179 p.

LA CAPACITÉ DES ACTEURS ET DES ORGANISATIONS À PRATIQUER DE LA MACRO-ANTICIPATION (STRATÉGIQUE) ET DE LA MICRO-ANTICIPATION (TACTIQUE ET OPÉRATIONNELLE) EST IMPORTANTE. C'EST LA CAPACITÉ À MENER LES DEUX EN PARALLÈLE QUI CONTRIBUE À LA RÉSILIENCE DE L'ORGANISATION.
L'ANTICIPATION PERMET À TOUTE ORGANISATION DE SE DOTER DES MOYENS DE CHOISIR ENTRE « SUBIR » ET « MAÎTRISER » LES SITUATIONS DE CRISES. LA CRISE EST UN MOMENT DE RUPTURE QUI PEUT S'AVÉRER POSITIF OU NÉGATIF. TOUTES LES CRISES SONT DÉSTABILISANTES, MAIS FACE À ELLES LES ORGANISATIONS PEUVENT S'ADAPTER ET REBONDIR EN PRENANT DES DÉCISIONS COLLECTIVES, CONCERTÉES ET EFFICACES.

Une fois que les organisations identifient leurs fonctions vitales et les menaces qui pèsent sur elles, elles peuvent imaginer des scénarios d'action face à la matérialisation des menaces ; elles s'inscrivent alors dans une démarche de résilience proactive [Adger, 2000[41]].

L'aptitude des organisations à résister et répondre efficacement aux situations dangereuses passe donc obligatoirement par leur capacité à anticiper.

Toute crise, comme celle actuelle de la COVID 19, rappelle l'importance de l'anticipation comme le facteur déterminant qui permet de renforcer la capacité de résistance et de résilience de nos sociétés face à des crises touchant à leurs fondements mêmes. Avec les menaces climatiques qui se profilent, l'anticipation doit être placée au centre des stratégies.

Sur un plan économique, l'anticipation, comme l'assurance, a un coût. Mettre en place des processus de détection et d'analyse des signaux faibles, acquérir et maintenir en état des stocks de matériels, de dispositifs de prévention et de protection, former les acteurs en organisant des exercices, tout ceci a un coût souvent élevé. Gouverner c'est prévoir comme on l'a vu, mais c'est aussi établir des priorités entre différents postes de dépenses d'équipement et de fonctionnement, entre les besoins à court terme du « monde réel » et les besoins d'anticipation face à des menaces futures difficiles à évaluer.

La capacité d'anticipation des organisations publiques ou privées se trouve à la croisée des chemins entre la mémoire des crises passées dont on a tendance à oublier les enseignements et la préparation du futur, dont on ne perçoit pas toujours les menaces et les vulnérabilités ■

(41) Adger (W.H.), 2000, «Social and ecological resilience: Are they related?», *Progress in Human Geography*, 24, p. 347-364.

© Serghei - stock.adobe.com

Forces de l'ordre et violences de genre : l'exemplarité espagnole

Éric MEYNARD

Depuis 2007, le gouvernement espagnol a pris à bras le corps et de manière très volontariste la question des violences faites aux femmes et, plus largement, celles de genre.

Le dispositif VIOGEN[1] fédère toutes les parties prenantes concernant ce sujet de société, brutalement inscrit à l'agenda politique depuis qu'une femme, Ana Orentes, fut immolée par son mari en 1997 après avoir témoigné des violences dont elle était victime à une émission de télévision.

Le dispositif VIOGEN rassemble en effet la police nationale, la garde civile, les polices régionales et des villes, l'autorité judiciaire ainsi que les institutions sanitaires, sociales et médico-sociales.

Ce dispositif s'est concrétisé par l'élaboration d'un progiciel devenu officiellement opérationnel le 26 juillet 2007 et qui fait suite à la loi promulguée le 28 décembre 2004 relative à la violence faite aux femmes. Son article 32 dispose que les autorités administratives doivent se coordonner afin de garantir les actions de prévention, d'assistance et de répression en matière de violence de genre, entre administrations sanitaires, judiciaires, policières et les services sociaux. La même année est créé le service central de répression de la violence de genre, au sein du ministère de l'Intérieur. La loi de 2007 élargit donc la question des violences domestiques et faites aux femmes à celle de la violence subie par une victime à raison de son genre.

Le dispositif VIOGEN a été conçu pour répondre aux objectifs suivants[2] :

– coordonner les institutions administratives compétentes en matière de violence de genre ;

(1) Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género, *Appelation internationale : Integral Monitoring System in Case of Gender Violence*.

(2) Gonzalès Alvarez (J.L.G), Ossorio (J.J.L.), Cortés (C.U.), Diaz (M.R.), 2018, «Integral Monitoring System in Cases of Gender Violence, VioGén System», *Behavior and Law Journal*, 4(1), p. 31.

Eric MEYNARD

Éric Meynard est Diplômé en criminologie et titulaire d'un master 2 en sécurité publique, il a occupé des postes de directeur d'hôpital et de sous-préfet. Il a publié en 2014 *Criminalité, police et sécurité publique en République d'Irlande* aux éditions de L'Harmattan et en 2020, *Nouveau précis d'histoire du FBI*, Historiens-Conseil éditions.

– rassembler l'ensemble des données relatives à la violence de genre et en faciliter le partage ;

– améliorer la prédictibilité des actes de violence de genre ;

– prendre en compte le niveau de risque, aux fins de le mettre sous veille, de protéger les victimes sur l'ensemble du territoire national ;

– aider les victimes à s'inscrire dans un projet personnalisé de sécurité ;

– faciliter le travail de prévention et d'alerte à partir de notifications faites aux victimes dès lors qu'un incident est de nature à augmenter la criticité du risque.

Sur le plan technique, VIOGEN est un progiciel fonctionnant en mode WEB, intégré au système SARA, propre aux administrations publiques. Les données collectées sont de toutes natures, dès lors qu'elles concernent une violence de genre : recueil des infractions, des auteurs, situation pénitentiaire (peines prononcées, aménagements…). Il convient de noter que VIOGEN est interfacé avec l'applicatif SISPE de l'administration pénitentiaire, dont les données sont essentielles, notamment au regard des modalités d'application des peines, principales et accessoires (mesures restrictives de contact ou de communication avec la victime).

Dans le contexte d'un État régionaliste, le partenariat est nécessairement décentralisé. Au-delà de la police nationale et de la garde civile, nombreuses sont les polices régionales et locales qui ont choisi de mettre en commun leur système d'information à l'instar de la police régionale de Catalogne ou celle du Pays basque.

L'applicatif VIOGEN recueille également l'ensemble des données détenues par les administrations sanitaires, sociales et médico-sociales, dont beaucoup dépendent des collectivités territoriales. Les échanges dans le cadre de la coopération européenne et internationale sont devenus prioritaires dans la mesure où 25 % des victimes sont étrangères.

Au total, ce sont près de 30 000 fonctionnaires qui ont un accès permanent à l'applicatif VIOGEN, dont plus de la moitié sont des agents de la garde civile (12 000), et de la police nationale (5 000).

La problématique de la comptabilisation des faits de violence de genre

Les fonctionnalités du progiciel VIOGEN permettent d'appréhender au plus près la réalité de la violence de genre. Si une femme est victime et qu'elle a porté plainte, tout nouvel agresseur sera comptabilisé comme un nouveau cas. À l'inverse, lorsqu'un seul et même auteur a agressé plusieurs victimes, le nombre de faits constatés sera aussi nombreux que le nombre de victimes. La mise en cause d'un agresseur peut être considérée comme forclose dès lors qu'il ne se manifeste plus. Concrètement, un cas est considéré comme « risque faible », dès lors qu'il répond aux critères suivants :

– acquittement définitif de l'auteur ;

– vice de forme invalidant la procédure ;

– condamnation définitive, mais prescrite.

La dimension policière du dispositif

Les agents de la police nationale et de la garde civile sont spécifiquement formés à la violence de genre et à l'utilisation du progiciel VIOGEN, comme leurs homologues des polices régionales et locales. Les polices régionales de Catalogne, du Pays basque, de la province de Navarre échangent leurs informations à partir de celles rassemblées par les polices municipales. Ce sont près de 300 services de police qui participent au dispositif VIOGEN. L'objectif partagé est bien d'éviter la récidive ou réitération d'une violence, par le biais d'une évaluation standardisée des risques de victimisation.

Comment évaluer le risque ?

Tout d'abord, c'est le concept même de dangerosité qui est débattu et il s'agit avant tout d'une question qualitative. Ainsi, des mis en cause *a priori* dangereux ne sont pas réitérants alors que d'autres auteurs étaient considérés à l'issue de la première occurrence comme très peu dangereux. En outre, ne juger du risque qu'à l'aune de la dangerosité de l'auteur tend à occulter d'autres dimensions : « *since it does not value other aspects of the reality*

such as the vulnerability of the victim and the specific situational content of the events[3] ».

C'est la raison pour laquelle les questionnaires VPR et VPER prennent désormais en considération la probabilité du comportement violent, mais aussi les indicateurs de risque afférent à l'exposition à la vulnérabilité de la victime.

L'actualisation des données

En avril 2014 a été mis au point un protocole d'évaluation du risque issu des travaux d'un comité de pilotage associant les ministères de l'Intérieur, de la Justice, de la Santé et des Affaires sociales. Ce traitement des données nécessite une formation des policiers au sein de chaque service où se côtoient fonctionnaires, psychologues et universitaires.

Les deux versions du questionnaire ont été révisées en collaboration avec des chercheurs des universités de Madrid et de Barcelone. Dans une logique itérative, le questionnaire dans sa nouvelle version a été mis à l'essai par une dizaine de responsables policiers afin de juger de son caractère pertinent au regard des objectifs assignés, à savoir la prédictibilité des actes de violence de genre.

Par la suite, deux versions ont été mises en production (VPR.4.0, VPER 4.0).

La nouvelle matrice d'évaluation du risque du passage à l'acte

L'évaluation du risque est objectivée à partir de 39 critères qui le classent en cinq catégories : « indéfinissable » ; « faible » ; « moyen », « élevé » et « extrême ». Les mesures de protections sont prises au regard de ces catégories conformément à la circulaire SES/7/2016 du secrétaire d'État à la sécurité publique, rattaché au ministère de l'Intérieur.

Au terme de chaque évaluation, le système VIOGEN accorde un score et chaque officier référent, responsable de l'affaire, est sollicité pour avis. Dans 95 % des cas, les officiers référents valident le score produit par le progiciel.

À chaque changement du niveau de risque concernant une victime, un signalement est aussitôt transmis à l'ensemble des utilisateurs habilités[4]. Il est possible pour ces derniers de compléter l'évaluation par des commentaires, notamment dans le but d'éclairer le policier référent qui prendra la suite de l'affaire.

Depuis la mise en place de la dernière version de l'outil et des protocoles afférents, diffusée le 31 juillet 2018, la base de données comptait 3 304 549 évaluations. Seules 55 823 évaluations étaient actives à cette date : 43,9 % avec un risque minime ; 8,8 % avec un risque moyen ; 0,39 % avec un risque élevé, et 0,02 % soit 13 cas, classés en risque maximum[5].

Les mesures mises en œuvre afférentes au niveau du risque

À chaque niveau de risque calculé par le logiciel VIOGEN correspond une série de dispositions à prendre, réparties en mesures obligatoires et mesures subsidiaires[6].

Actions associées au niveau de risque « bas »

Les actions obligatoirement mises en œuvre consistent à faciliter le contact téléphonique de la victime avec le référent de l'unité de police la plus proche, appeler la victime régulièrement, informer l'agresseur que la victime bénéficie du service de protection de la police, prodiguer des conseils et réflexes à la victime pour se protéger et éviter les incidents, la former à l'utilisation de la téléassistance du système ATENPRO. Selon les cas, des mesures subsidiaires peuvent être prises : rencontrer la victime en cas de nécessité, chez elle ou ailleurs et de manière discrète (utilisation d'un véhicule banalisé de la police par exemple), créer une fiche de renseignement regroupant les données relatives à la fois à l'agresseur et la victime et en mode embarqué (terminaux dans les véhicules). Le cas échéant, accompagner l'agresseur pour récupérer ses effets personnels sur une décision de justice d'éviction du domicile de la victime.

(3) Alvarez *et alii*.
(4) Zurita (J.), 2014, *Violencia contra la mujer. Marco historico evolutivo y prediccion del nivel de riesgo*, Thèse de doctorat, université autonome de Madrid, faculté de psychologie.
(5) Gonzalez, Lopez *et alii*., 2018
(6) « Utilidad de las medidas policiales de proteccion de victimas de vilencia de género en Espana. Opinion de los agentes, Jose Luis Gonzalès Alvarez et Maria José Garrido Anton », *Cuadernos de Estado de Seguridad y Unitad Tecnica de Policia Judicial de la Guardia Civil*, n° 51, 2015, p. 48.

LES AGENTS DE LA POLICE NATIONALE ET DE LA GARDE CIVILE SONT SPÉCIFIQUEMENT FORMÉS À LA VIOLENCE DE GENRE ET À L'UTILISATION DU PROGICIEL VIOGEN, COMME LEURS HOMOLOGUES DES POLICES RÉGIONALES ET LOCALES. LES POLICES RÉGIONALES DE CATALOGNE, DU PAYS BASQUE, DE LA PROVINCE DE NAVARRE ÉCHANGENT LEURS INFORMATIONS À PARTIR DE CELLES RASSEMBLÉES PAR LES POLICES MUNICIPALES. CE SONT PRÈS DE 300 SERVICES DE POLICE QUI PARTICIPENT AU DISPOSITIF VIOGEN. L'OBJECTIF PARTAGÉ EST BIEN D'ÉVITER LA RÉCIDIVE OU RÉITÉRATION D'UNE VIOLENCE, PAR LE BIAIS D'UNE ÉVALUATION STANDARDISÉE DES RISQUES DE VICTIMISATION.

Actions associées au niveau de risque « moyen »

Les actions obligatoires consistent à surveiller de manière plus ou moins régulière le domicile de la victime, son lieu de travail, les entrées et sorties d'école des enfants, assister les victimes dans leurs démarches judiciaires, administratives, auprès des services sociaux. La victime bénéficie également du système de téléassistance ATENPRO et rencontre régulièrement le policier référent de sa protection.

Les mesures subsidiaires consistent à vérifier périodiquement le respect par l'agresseur des mesures judiciaires qui s'imposent à lui. Enfin, la personne protégée bénéficie d'entretiens personnalisés, afin de passer en revue les points de vigilance, dans la perspective, le cas échéant, de mettre en place d'autres mesures de protection.

Actions associées au niveau du risque « haut »

Les mesures obligatoires correspondent à une surveillance renforcée de la victime et de l'agresseur. La victime peut se voir proposer un changement de domicile, chez un membre de sa famille, dans une structure d'hébergement social d'urgence. Il est également procédé au contrôle aléatoire des mouvements de l'agresseur. Au titre des mesures complémentaires, la police peut contacter, en cas de besoin, les personnes de l'entourage de l'agresseur et/ou de la victime, qu'il s'agisse de la famille, des collègues de travail ou des personnes fréquentées dans les lieux de loisir. Il pourra être déployé des moyens supplémentaires de surveillance électronique de l'agresseur.

Actions associées au niveau de risque « maximum »

Les victimes entrant dans cette catégorie de risque font l'objet d'une surveillance permanente, jusqu'au moment où l'agresseur est considéré comme ne présentant plus une menace réelle et imminente pour la victime. En attendant, les mouvements de l'agresseur feront l'objet d'une surveillance et d'un contrôle renforcés. La surveillance des entrées et sorties des enfants des établissements scolaires constitue un point de vigilance permanent.

Un dispositif efficace mais perfectible

Les résultats sont encourageants : au début des années 2000 le nombre de victimes tuées pour violence de genre était en moyenne de 75 alors qu'il était de 55 en 2019. À ce jour (octobre 2020), les victimes décédées sont au nombre de 38.

Par ailleurs le taux de condamnation par les juridictions répressives est passé de 61 % en 2009 à plus de 70 % en 2018. Le nombre de dénonciation pour violence de genre est passé de 34 000 en 2009, à plus de 40 000 en 2019[7]. Mais ces résultats sont perfectibles.

En effet, l'évaluation du risque est à la main des forces de l'ordre régionales et locales et centralisée au niveau national par la police nationale et la garde civile. Elles ne peuvent par conséquent pas intégrer des éléments se situant en dehors de leurs prérogatives juridiques et compétences professionnelles. Pour preuve, la dimension psychopathologique, les troubles de la personnalité ou cognitifs, aussi bien s'agissant de l'auteur que de la victime des violences, ne sont pas connus des forces de l'ordre. Les acteurs de l'administration pénitentiaire, pourvoyeurs de données ne participent pourtant pas à la production de l'évaluation, pas plus que les services de médecine légale (qui disposent de psychologues cliniciens), ce qui peut nuire à la bonne appréhension d'un risque de récidive ■

(7) Instituto Nacional de Estadisticas.

Normalisation technique et souveraineté : le concept de « spécifications nationales de sécurité »

Jean-Marc PICARD

L'utilisation de normes techniques internationales comme support à la réglementation augure une nouvelle forme de droit. Le processus d'élaboration de ces normes est radicalement différent de celui procédant à l'élaboration de la loi dans le droit romano-germanique et n'est pas sans emprunt au système de « Common Law » Nous poursuivons ici notre réflexion commencée dans les présents cahiers.

Depuis les attentats de 2001, les normes de sécurité ont investi le terrain des normes du management de la sûreté. Gestion de crise, continuité d'activité, coordination des secours, protection des infrastructures critiques, résilience des opérations vulnérables, estimation des capacités de secours, construction par une conception de sûreté, dispositifs contre les voitures anti-bélier, gestion des grands rassemblements, vidéo protection, identité numérique : autant de domaines faisant l'objet de travaux internationaux[1]. Pour une société résiliente et sûre, le comité ISO TC 292 produit des normes techniques de sûreté.

Jean-Marc PICARD

Jean-Marc Picard est informaticien qualiticien et enseignant chercheur à l'université de technologie de Compiègne (UTC) depuis 1999. Il a été auparavant dix-huit ans dans l'industrie dont dix comme directeur marketing, qualité et sécurité d'un groupe d'ingénierie. Auditeur international en systèmes de management QSE, il est expert auprès de nombreuses industries et institutions comme le CNES ou le Haut comité Français pour la Défense civile. Il a présidé la Commission de normalisation sur la sécurité sociétale représentant le ministère de l'Intérieur. Conseiller de défense auprès du ministre de l'Intérieur puis expert au ministère de l'Intérieur, il est « project leader » à l'ISO. Il a co-publié plusieurs ouvrages dont la Maîtrise des risques (Afnor), *Intelligence économique et gouvernance compétitive* (préface du ministre de l'Intérieur, La documentation Française, 2006).
jean-marc.picard@utc.fr

(1) Essentiellement issus des comité techniques ISO TC 292, ISO TC 262, CEN TC 439, et ISO JTC1/SC27.

© Coloures-Pic - stock.adobe.com

Depuis Hammourabi et son code, les architectes ont été soumis à des responsabilités fondées sur des obligations juridiques et techniques. Règles juridiques et règles techniques cohabiteront. Les premières, à l'origine des lois et de la réglementation, traitent essentiellement des personnes et de leurs rapports entre elles et avec le souverain ou l'État. Les secondes, relevant du domaine des poids et mesures (la métrologie), nous amènent aux normes techniques traitant d'abord des règles de l'art concernant les ouvrages, puis les produits.

Nous avons ainsi posé les deux types de règles. La règle juridique obligeant les personnes (morales ou physiques) quant à leur comportement et la règle technique comme outil de mesure matérielle et technique.

Nous assistons à un rapprochement de ces deux types de règles.

D'une part, la réglementation technique, partie intégrante du droit édicte de plus en plus d'exigences à caractère technique, voire scientifique[2].

D'autre part, la normalisation technique depuis l'avènement des normes de management s'investit de plus en plus dans les rapports entre personnes, empiétant ainsi sur le domaine du droit. Cela a commencé par le domaine du management de la qualité dont les normes[3] traitent des relations entre le fournisseur et son client. Ces normes énoncent des bonnes pratiques, voire des exigences quant aux services après-vente ou en matière de passation de contrats ou même de formation de conventions ou de contrat[4].

Dans ce dernier cas, la normalisation technique crée des obligations supplémentaires non exigées par la loi limitant ainsi un espace de liberté (tout ce qui n'est pas interdit est autorisé), restreignant potentiellement les libertés[5]. Elle peut contraindre aussi des marchés imposant un standard à un marché local[6].

Certes par son caractère impératif, la règle juridique s'imposera à la norme technique. Mais cela est sans compter l'adoption de normes internationales et surtout

(2) La réglementation incendie ou sur les piscines ou encore sur la vidéoprotection, la bio éthique, etc.
(3) Série ISO 9000 par exemple dont l'ISO 9001 § 8.2
(4) FD P82-022 Ascenseurs et monte-charge – Guide pour l'élaboration d'un contrat d'entretien à clauses minimales ou encore NF EN 13260 Maintenance – Lignes directrices pour la préparation des contrats de maintenance ou bien en matière de *Societal Security*, l'ISO 22397 – *Guidelines for establishing partnering*.
(5) Se substituant au conseil juridique et limitant la liberté de contracter.
(6) La difficulté à protéger les appellations d'origine montre comment il est difficile de maintenir une production typique face à des standards internationaux différents.

européennes. Sans entrer dans les détails des procédures techniques « d'objection formelle », de « divergence A » ou encore « d'obstacle technique au commerce[7] », s'opposer à une norme européenne ou internationale n'est pas chose aisée et relève des autorités administratives.

Des normes techniques aux normes sociétales

Nous avons donc d'un côté une inflation normative européenne et mondiale à laquelle il est difficile de s'opposer. Les normes européennes servent de plus en plus de bases à la réglementation communautaire suivant les vœux de l'UE[8]. De plus la portée de ces normes techniques est également d'ordre social ; c'est le cas des normes relatives aux organisations ou politiques publiques : les normes sur la sécurité sociétale ; dont la gestion de crise, la continuité d'activité, la coordination des secours, la protection des infrastructures critiques, la résilience des opérations vulnérables, l'estimation des capacités de secours, la construction par une conception de sûreté, les dispositifs anti-bélier, la gestion des grands événements, la vidéo protection, l'identité numérique, etc.

Il conviendrait donc non d'en être un spectateur « râleur » suivant notre caricature, mais d'être un acteur proactif de la normalisation et de prendre la mesure de cet outil pour la réforme de l'État. La norme devient un instrument de réforme. Chaque nation en produisant des normes publiques affirme sa souveraineté.

Un exemple de norme sociale : le cas de l'ISO 26000 sur la responsabilité sociétale des organisations

L'ISO 26000 est une norme de 130 pages (!) induisant la mise en œuvre d'un système de management. Elle impressionne par sa taille, près de 130 pages et l'adage de Boileau ne sera pas démenti, car les normalisateurs ne sont point poètes[9]. Ce document relève autant d'une norme que d'un manifeste collectif.

L'ISO 26000 est un véritable programme politique reposant sur 7 principes (article 4) et 7 questions centrales (article 6).

Les principes de management de l'ISO 26000 louables pour ce qu'ils paraissent, relèvent de la politique et sont emprunts d'une culture occidentale, souvent anglo-saxonne, qui à terme, sous couvert de « soft Law », contraindra ou influenceront les pays.

Ces principes de management sont :

– redevabilité ;

– transparence ;

– comportement éthique ;

– reconnaissance des intérêts des parties prenantes ;

– respect du principe de légalité ;

– prise en compte des normes internationales de comportement ;

– respect des droits de l'Homme.

L'objet des présentes n'est pas de commenter cette norme, mais nous rappelons néanmoins son énonciation du principe de « redevabilité » ainsi présenté dans la norme : « *il convient qu'une organisation soit en mesure de répondre de ses impacts sur la société, l'économie et l'environnement. Ce principe suggère qu'il convient que l'organisation accepte un examen approprié ainsi que le devoir de réponse correspondant* ».

Vaste programme…

Quant à l'éthique (ce mot est à la mode dans les normes contrairement à la morale[10]), elle aborde de nombreux aspects y compris « la préservation de l'identité culturelle locale »…

Fort de ces principes énoncés dans son chapitre 4, la norme propose dans son chapitre 6 une logique d'action et d'organisation autour de la mise en œuvre d'une réponse concrète à 7 questions centrales et domaines d'action que nous reproduisons ci-après et dont la lecture est édifiante.

(7) Accord sur les Obstacles techniques au commerce de l'Organisation mondiale du commerce

(8) Selon la Commission européenne, COM(2011) 311, « *Les normes et la normalisation européennes sont des instruments politiques très efficaces pour l'UE. Bien que ce soit l'économie européenne qui retire le plus grand bénéfice des normes et de la normalisation, celles-ci sont également utilisées comme instruments politiques pour garantir, notamment, l'interopérabilité des réseaux et des systèmes, le bon fonctionnement du marché unique, un niveau élevé de protection des consommateurs et de l'environnement,* [...] »

(9) À l'exception de Boris Vian ingénieur à Afnor ; célèbre pour son projet de normalisation des surprises parties !

(10) Ayant en principe le même sens : *Ethikos* et *Moralis*

AUPRÈS DES COLLECTIVITÉS L'ÉTAT PORTERA L'HABIT DU « COACH » AU DÉTRIMENT DE L'UNIFORME. MAIS CONSEILLER N'EST PAS SANCTIONNER ET NI LA DÉMARCHE, NI LES OUTILS NE SONT LES MÊMES. L'ÉTAT NE PEUT PLUS LAISSER À LA LOI ET À LA RÉGLEMENTATION L'EXCLUSIVITÉ DU CADRE DE LA RELATION AVEC SES ADMINISTRÉS. LA LOI EST DAVANTAGE FAITE POUR LA SANCTION ALORS QUE LA NORME EST LE SUPPORT IDÉAL DU CONSEIL ET DES BONNES PRATIQUES.

Une nouvelle mission pour l'État

Dans ses rapports avec les personnes dont les collectivités territoriales, l'État sanctionneur serait-il face à un État conseilleur ? Le développement du rescrit, notamment administratif, pour les collectivités territoriales[11] préconisant une reconnaissance du droit à l'erreur et conférant une souplesse dans l'application de la loi peut le laisser penser. Les déclarations du chef de l'État en font le vœu[12]. Auprès des collectivités l'État portera l'habit du « coach » au détriment de l'uniforme. Mais conseiller n'est pas sanctionner et ni la démarche, ni les outils ne sont les mêmes. L'État ne peut plus laisser à la loi et à la réglementation l'exclusivité du cadre de la relation avec ses administrés. La loi est davantage faite pour la sanction alors que la norme est le support idéal du conseil et des bonnes pratiques.

Des spécifications nationales de sécurité comme expression de notre souveraineté

L'État pourrait justement ordonner, ranger, classifier, transformer ces innombrables guides, circulaires et autres éléments du « droit souple[13] » en spécifications nationales, voire en normes non réglementaires mais pouvant être reprises par des réglementations. En somme l'État s'inspirant des DTU[14] dans le monde de la construction pourrait suivre un schéma analogue en produisant des normes dédiées à la sécurité ou « spécifications nationales de sécurité ». Ce nouvel outil moderne porterait la marque d'une souveraineté nous protégeant dans le domaine régalien d'une mondialisation des règles techniques.

L'évaluation des politiques publiques sur la base de référentiels et normes techniques

L'incursion de la norme technique comme élément du droit communautaire ne cesse de se renforcer[15]. Les normes techniques comme toute règle et mesure sont aussi un élément central d'obtention et d'évaluation de la conformité, cas de la certification de produits et services. Quant à la certification et l'accréditation d'organismes, elles se fondent également sur la mise en œuvre de normes internationales[16].

À terme, certification et accréditation fourniront des dispositifs d'évaluation de l'application de normes en lieu et place d'autorités administratives d'évaluation, voire des tribunaux. Aux côtés du droit communautaire, la normalisation s'invite donc à la consécration d'organismes. AFNOR ne vient-elle pas de lancer la seconde édition du trophée du management territorial afin de « *primer celles et ceux qui sont organisés pour conduire des politiques publiques locales*

(11) Décret n° 2020-634 du 25 mai 2020 portant application de l'article L. 1116-1 du Code général des collectivités territoriales relatif à la demande de prise de position formelle adressée au représentant de l'État

(12) « *Le cœur de la mission de l'administration ne sera plus la sanction mais le conseil et l'accompagnement* », selon les propos du président de la République. Voir également le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, le 30-01-2018, portant sur « un État au service d'une société de confiance ».

(13) Étude annuelle 2013 : le droit souple. Le Conseil d'État recommande de doter les pouvoirs publics d'une doctrine d'emploi du droit souple pour contribuer à la politique de simplification des normes réglementaires au risque de créer un océan de « brume juridique » par une adjonction d'un corpus juridique aux contours incertains.

(14) Les documents techniques unifiés sont des normes du domaine de la construction d'application volontaire pouvant être rendues impératives par un arrêté ou par une clause contractuelle.

(15) Considérant 25 du règlement (UE) n° 1025/2012 relatif à la normalisation européenne, « *En raison de l'importance de la normalisation en tant qu'instrument permettant de soutenir la législation et les politiques de l'Union et afin d'éviter que des objections ne soient soulevées ultérieurement à l'encontre des normes harmonisées, menant à leur modification, il est important que les pouvoirs publics participent à la normalisation à toutes les étapes du développement de ces normes où cela est possible* [...] ».

(16) Normes ISO la série 17000 notamment.

de manière remarquable : voilà l'objectif renouvelé des Trophées du management territorial, décernés aux utilisateurs de la plateforme Indiko Performance publique ». Toutes ces évaluations font appel à la construction de référentiels prénormatifs ou issus de normes.

La formation de la norme obéissant à des règles différentes de celles procédant à l'élaboration de la loi est une révolution qui se profile, une révolution d'autant plus cachée qu'elle est très technique et peu assimilée dans la culture française. Le rôle des organismes d'évaluation de la conformité, délivrant certificats et attestations, leur confère un pouvoir de sanction propre relevant d'une autorité privée mordant les prérogatives régaliennes. Les désaccords entre l'administration et ces organismes augurent de sérieux contentieux. Tous ces organismes, ainsi que les prescripteurs de référentiels et/ou de labels à caractère normatif, verront à terme leur responsabilité engagée sans compter celle de leurs dirigeants. Ces organismes sont amenés à évaluer des systèmes ou dispositions organisationnelles touchant par exemple aux opérations de secours ou à l'évaluation des services territoriaux. La normalisation de la sécurité sociétale, au-delà de la sécurité au travail et du risque industriel est donc le sujet sensible par excellence au cœur des rapports entre collectivités, citoyens et États. Dès lors se pose la question de la création de certificateurs étatiques pour les affaires publiques. Les affaires d'État relèvent bien du conseil d'État et du droit administratif.

Quand la norme devient existentielle

Les normes font l'objet de nombreuses définitions, et ont pu logiquement espérer une unique définition. Ainsi nous attendons en vain la norme qui définirait la norme !

En France, le décret de 2009 fondant l'assise juridique de la normalisation française définit la normalisation mais pas explicitement la norme. Selon le décret précité : « *La normalisation est une activité d'intérêt général qui a pour objet de fournir des documents de référence élaborés de manière consensuelle par toutes les parties intéressées, portant sur des règles, des caractéristiques, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques, relatives à des produits, à des services, à des méthodes, à des processus ou à des organisations. Elle vise à encourager le développement économique et l'innovation tout en prenant en compte des objectifs de développement durable* ».

La norme selon l'OMC : « *Document approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des procédés et des méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés* ».

Selon l'ISO[17] : « *document, établi par consensus et approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné* ».

La norme n'est plus fondée sur les résultats conjugués de l'expérience et de la science. La norme anticipe le « progrès ». De ce fait elle est d'autant plus dangereuse quand elle s'aventure dans des dispositions relevant des politiques et de l'ordre public.

Un État certificateur

Au-delà de l'édiction de règles, la normalisation va donc générer une nouvelle forme d'arbitrage et sa légitimité devient une question essentielle. Selon la constitution, il n'est de souveraineté que celle du peuple. La loi est d'essence démocratique et la réglementation émane d'un pouvoir issu du suffrage universel, mais qu'en est-il de la normalisation ? La normalisation est le fruit de lobbies qui payent pour participer à son élaboration. La question du financement de la normalisation, de l'implication de l'État et surtout des collectivités est un sujet par trop oublié, car l'État semble vouloir l'éluder. L'appropriation par les collectivités de l'outil normatif et la mise en œuvre d'une stratégie au service d'une doctrine nationale claire et partagée se fait attendre. Gageons que le président de la République déclarant « *nous avons besoin d'adapter les normes pour répondre aux défis de nos territoires*[18] » sera entendu pour ce qui relève de la normalisation technique. L'État, suivant l'UE, devra partager son pouvoir réglementaire avec une normalisation dont la légitimité reste incertaine, sur des sujets politiques comme l'administration des collectivités territoriales.

Conclusion

En devenant certificateur et producteur de normes techniques de sécurité, l'État se doterait d'un nouvel outil à sa modernisation.et nous permettant de jouer à armes égales dans le concert des nations ■

(17) Guide 22 IEC/ISO
(18) Discours au 100e congrès de l'Association des maires de France, le 23-11-2018.

ISO 26000 Questions centrales et domaines d'action de responsabilité sociétale

Questions centrales (QC) et domaines d'action (DA)	
Q.C. : Gouvernance de l'organisation	6.2
Q.C. : Droits de l'Homme	6.3
D.A. 1 : Devoir de vigilance	6.3.3
D.A. 2 : Situations présentant un risque pour les droits de l'Homme	6.3.4
D.A. 3 : Prévention de la complicité	6.3.5
D.A. 4 : Remédier aux atteintes aux droits de l'Homme	6.3.6
D.A. 5 : Discrimination et groupes vulnérables	6.3.7
D.A. 6 : Droits civils et politiques	6.3.8
D.A. 7 : Droits économiques, sociaux et culturels	6.3.9
D.A. 8 : Principes fondamentaux et droits au travail	6.3.10
Q.C. : Relations et conditions de travail	6.4
D.A. 1 : Emploi et relations employeur/employé	6.4.3
D.A. 2 : Conditions de travail et protection sociale	6.4.4
D.A. 3 : Dialogue social	6.4.5
D.A. 4 : Santé et sécurité au travail	6.4.6
D.A. 5 : Développement du capital humain	6.4.7
Q.C. : L'environnement	6.5
D.A. 1 : Prévention de la pollution	6.5.3
D.A. 2 : Utilisation durable des ressources	6.5.4
D.A. 3 : Atténuation des changements climatiques et adaptation	6.5.5
D.A. 4 : Protection de l'environnement, biodiversité et réhabilitation des habitats naturels	6.5.6
Q.C. : Loyauté des pratiques	6.6
D.A. 1 : Lutte contre la corruption	6.6.3
D.A. 2 : Engagement politique responsable	6.6.4
D.A. 3 : Concurrence loyale	6.6.5
D.A. 4 : Promotion de la responsabilité sociétale dans la chaîne de valeur	6.6.6
D.A. 5 : Respect des droits de propriété	6.6.7
Q.C. : Questions relatives aux consommateurs	6.7
D.A. 1 : Pratiques loyales en matière de commercialisation, d'informations et de contrats	6.7.3
D.A. 2 : Protection de la santé et de la sécurité des consommateurs	6.7.4
D.A. 3 : Consommation durable	6.7.5
D.A. 4 : Service après-vente, assistance et résolution des réclamations et litiges pour les consommateurs	6.7.6
D.A. 5 : Protection des données et de la vie privée des consommateurs	6.7.7
D.A. 6 : Accès aux services essentiels	6.7.8
D.A. 7 : Éducation et sensibilisation	6.7.9
Q.C. : Communautés et développement local	6.8
D.A. 1 : Implication auprès des communautés	6.8.3
D.A. 2 : Éducation et culture	6.8.4
D.A. 3 : Création d'emplois et développement des compétences	6.8.5
D.A. 4 : Développement des technologies et accès à la technologie	6.8.6
D.A. 5 : Création de richesses et de revenus	6.8.7
D.A. 6 : La santé	6.8.8
D.A. 7 : Investissement dans la société	6.8.9

La cocaïne, le conteneur et la criminalité transnationale : une menace pour les ports européens

Michel GANDILHON

Les saisies considérables de cocaïne réalisées dans certains grands ports commerciaux européens ces dernières années, notamment ceux situés sur la mer du Nord, mettent en exergue leur caractère stratégique pour les fractions du crime organisé investies dans le trafic de cette substance. Au regard de la longue histoire du commerce des drogues, de la Compagnie des Indes occidentales, avec l'opium, à la NDrangheta, avec la cocaïne, le rôle capital des ports et des voies maritimes n'est pas nouveau, mais la forte augmentation du commerce international, dans le sillage de la révolution de la logistique inaugurée par le porte-conteneurs, a encore intensifié le phénomène. Pour les États, l'implantation de réseaux criminels dans ces espaces emblématiques de leur souveraineté dans ses dimensions économique et politique constitue une menace sérieuse que ce soit en termes de corruption et de violence.

Depuis la seconde moitié des années 1990, marquées par la croissance des flux de cocaïne en provenance d'Amérique du Sud en direction des marchés de l'Europe occidentale [OEDT, 1995], les grands ports du nord (Rotterdam, Anvers, Hambourg, etc.) et du sud (Algesiras, Barcelone, Valence, Gioia Tauro, etc.) constituent notamment des lieux névralgiques de passage de cette marchandise[1] vers l'Europe. Il est par ailleurs bien établi par les spécialistes des phénomènes criminels que les ports ont toujours été des lieux d'implantation privilégiés du crime organisé. Il suffit de songer à la puissance de certaines familles de Cosa Nostra sur les docks de la côte est des États-Unis dans les années 1930 [Gayraud, 2008], à l'emprise de NDrangheta sur le port calabrais de Gioia Tauro et de la Camorra sur le port de Naples [Maccaglia, Bonucci, 2014] ou encore, plus récemment, à l'implantation de trafiquants

(1) Via la route du Nord qui part des Caraïbes par l'archipel des Açores pour atteindre les grands ports du nord de l'Europe et la route du sud qui part d'Amérique du Sud, notamment du Brésil, passe par le Cap-Vert, Madère et les Canaries.

Michel Gandilhon

Michel Gandilhon, diplômé de l'Institut de criminologie (Panthéon-Assas), est chargé d'études à l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT).

© Travel mania - stock.adobe.com

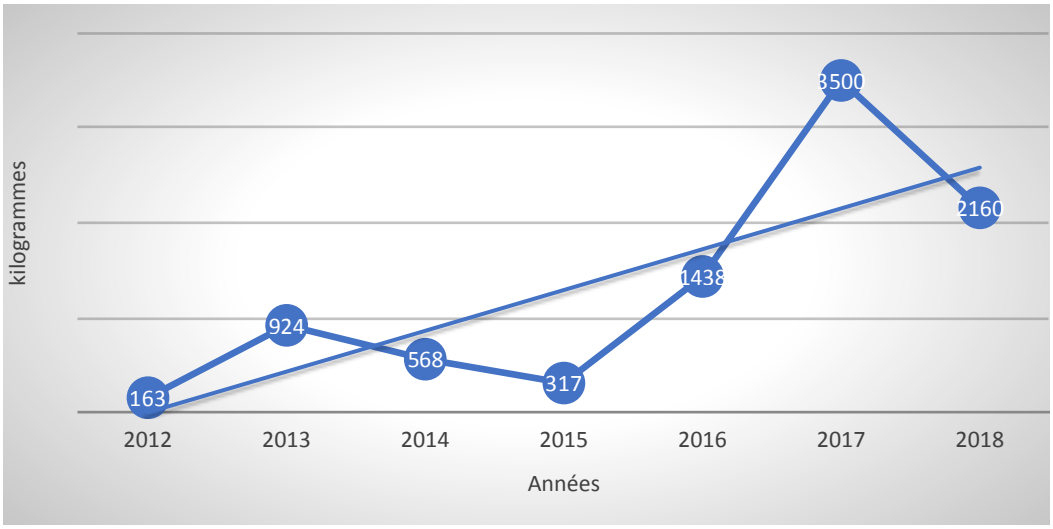
colombiens sur les docks de Rotterdam [Zaitch, 2005]. En outre, l'utilisation du vecteur maritime dans le trafic international de drogues a toujours été essentielle. Si le rôle du port de Hambourg à la fin du XIXe siècle comme débouché des filières légales de la coca installées au Pérou est peu connu [Gootenberg, 2004], en France, celui des messageries maritimes, reliant les possessions indochinoises de la France à Marseille, dans les trafics d'opium et d'héroïne, a fait l'objet d'une historiographie abondante [Mac Coy, 1972 ; Marchant, 2018].

Forte dynamique du marché de la cocaïne dans le monde et en Europe

Le phénomène marquant ces dernières années est donc moins lié à sa nouveauté qu'à son intensification. Rien ne l'illustre mieux que la situation d'Anvers en Belgique, un des dix plus grands ports commerciaux du monde, marqué depuis le début de la décennie 2010 par une montée régulière et ininterrompue des saisies de cocaïne, qui en fait aujourd'hui le premier point de passage vers le marché européen et très certainement une des zones de transit de la cocaïne parmi les plus importantes au monde. Ainsi entre 2013 et 2019, les quantités saisies dans ce port ont été multipliées par plus de douze passant de près de 5 tonnes à plus de 60 tonnes[2]. En 2018, avec près de 50 tonnes saisies, Anvers totalisait entre 25 % et 30 % de toutes les confiscations réalisées dans l'Union européenne [EMCDDA, 2020] supplantant le port de Rotterdam, où les saisies sont pourtant significatives[3], en tant que première porte d'entrée de la cocaïne dans l'Union européenne[4]. La France, du fait de l'importance de ses façades maritimes et de ses territoires ultramarins (Martinique, Guadeloupe, Guyane) situées à proximité des zones de production n'est pas épargnée – même si les dimensions du phénomène sont encore loin d'y être aussi importantes – comme le montre l'augmentation des saisies de cocaïne dans ses grands ports commerciaux en métropole. En 2020, des confiscations de cocaïne, parmi les plus massives jamais effectuées, y ont été réalisées avec en février plus de 3 tonnes à Marseille et en mai 1,4 tonne au Havre[5].

(2) Á comparer avec les près de 16 tonnes de cocaïne saisies sur l'ensemble du territoire français en 2019.
(3) 38 tonnes en 2019 contre 19 tonnes en 2018 [ONUDC, 2020].
(4) Les raisons qui expliqueraient le déplacement d'une partie des routes de cocaïne vers Anvers, outre les connexions avec les grands ports d'Amérique du Sud (Brésil, Colombie, Equateur), tiendraient à l'immensité de sa superficie, 160 km de quais, qui le rendrait très difficile à surveiller.
(5) En termes de trafics de conteneurs, le Havre est le premier port français.

Quantités saisies de cocaïne dans le port du Havre entre 2012et 2018
Source : OCRTIS



Cette montée en puissance des trafics dans les grands ports de l'Europe occidentale est indissociable de l'état du marché de la cocaïne dans le monde. Celui-ci, depuis cinq ans, connaît un développement très important du fait de la croissance sans précédent de la production, notamment en Colombie. Depuis 2013, la production de cocaïne dans ce pays a été multipliée par presque quatre. Aujourd'hui d'après l'Organisation des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), la production colombienne représente plus de 70 % de la production mondiale et constitue la source quasi exclusive du marché européen [ONUDC, 2020]. En 2018, l'Union européenne a enregistré le plus haut niveau de saisies jamais répertoriées avec 181 tonnes dans un contexte où l'usage du produit, après une stabilisation, repart à la hausse dans de nombreux pays [EMCDDA, 2020]. Aujourd'hui, le marché européen de la cocaïne, avec 18 millions d'expérimentateurs dont quatre millions de consommateurs dans l'année, est, derrière celui des Etats-Unis[6], le deuxième au monde et son chiffre d'affaires est estimé à plus de 9 milliards d'euros [EMCDDA, 2019]. En France, la proportion d'usagers dans l'année a été multipliée par cinq depuis 20 ans et le phénomène a connu une accélération significative entre 2014 et 2017 [Spilka *et al*, 2018].

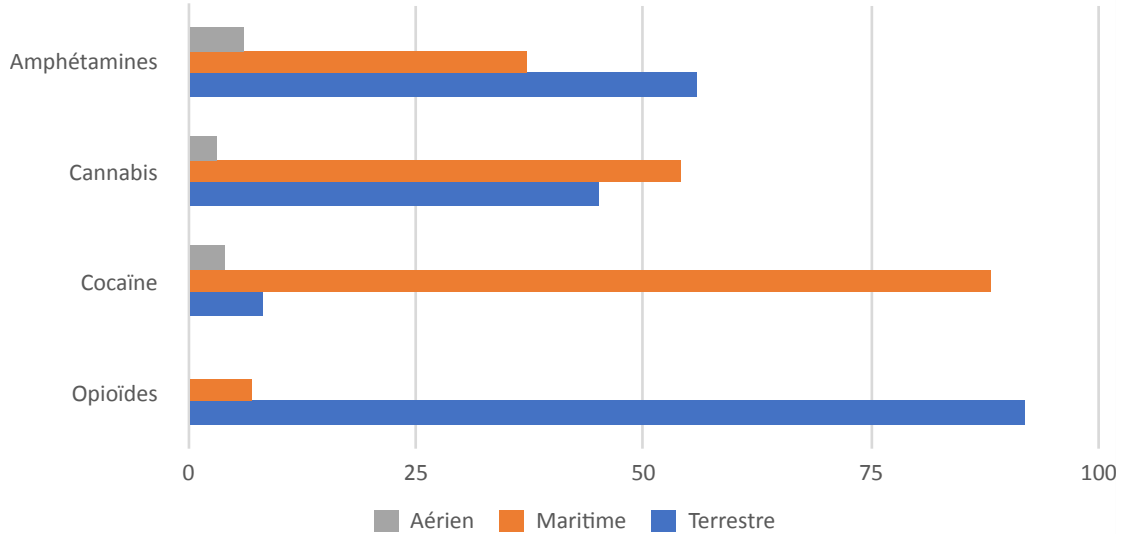
Ce contexte favorable au trafic est renforcé par le fait que la majorité des routes d'acheminement passent par les mers (voir graphique *infra*) dans un contexte d'une « maritimisation » [Coutansais, 2012] du monde provoqué par le développement du commerce international. Aujourd'hui, on estime que 90 % des flux de marchandise empruntent la voie maritime faisant des ports les lieux névralgiques de la globalisation néolibérale [Champeyrache, 2019]. En France, en 2018, plus des deux-tiers de la cocaïne interceptée par les forces de l'ordre le sont sur les mers [OCRTIS, 2019]. Le phénomène est indissociable de l'apparition d'un vecteur, le porte-conteneurs, qui a révolutionné les transports de marchandises après la Seconde Guerre mondiale en permettant notamment d'abaisser le coût unitaire des marchandises transportées. Ce tournant logistique a favorisé une accélération et une intensification des échanges à l'échelle mondiale comme l'illustre une conteneurisation des grands ports mondiaux qui touche tous les continents.

Conteneurisation du monde

La question du coût de la circulation des marchandises a toujours été fondamentale depuis l'émergence d'une proto économie mondiale, dominée par le capitalisme commercial, après le grand décloisonnement inauguré par la « découverte » du continent américain au XV[e] siècle. Le coût prohibitif des transports, de même que l'étroitesse des marchés intérieurs des grands États européens, ont en effet pendant des siècles constitué un obstacle objectif à l'intensification des échanges marchands à travers le monde, raison pour laquelle le commerce de longue distance a longtemps été celui des articles de luxe (épices, soieries, etc.) destinés à satisfaire

(6) Les Etats-Unis compteraient en 2018 plus de 5,5 millions de consommateurs de cocaïne dans l'année [SAMHSA, 2019].

Modes d'acheminement des substances illicites en % des quantités saisies – Source : ONUDC, 2017-2020



la consommation des couches dominantes des sociétés européennes [Bihr, 2018]. Ce n'est véritablement qu'avec l'invention du conteneur « standardisé » dans la seconde moitié du XX[e] siècle, coïncidant dans les grands pays industrialisés avec l'essor de la consommation de masse, que cette question du coût du transport va pouvoir être dépassée. Jusqu'à devenir quasiment négligeable pour un système économique dont la tendance continue depuis son apparition est d'abolir l'espace[7] pour gagner du temps [Garnier, 1994]. Pourtant peu de chercheurs[8] ont prêté attention à la révolution introduite par le lancement sur les mers du premier porte-conteneurs moderne, « *chargé de boîtes en acier standardisées pour le transport international* », aux États-Unis en 1957[9] [Altenried, 2016]. Depuis, ce nouveau mode de transport, permettant l'accumulation de quantités considérables de marchandises, a rendu le coût unitaire du transport dérisoire, provoquant un processus de standardisation des ports à l'échelle mondiale dans le but de les adapter à ce tournant de la logistique et une course incessante au gigantisme des navires[10].

Résolvant la question du coût – non seulement à travers les économies d'échelle, mais aussi le recours à l'exploitation de la main-d'œuvre et l'optimisation fiscale[11] – en matière de transport de longue distance, le conteneur a été un facteur de l'accélération – dans un contexte où de nouveaux pays, comme la Chine à partir du début des années 1980, intégraient le marché mondial – de l'augmentation des échanges. Désormais la circulation des conteneurs est au cœur du fonctionnement d'une économie mondiale caractérisée par une « *hypertrophie du transport maritime* » [Champeyrache, 2020] et ce d'autant plus que l'internationalisation des chaînes de valeur n'a cessé de s'approfondir. Une tendance qui est allée de pair avec un désengagement plus ou moins partiel des États de la gestion des ports via le renforcement de la place du secteur privé [Guégen-Hallouët, 2014]. Les grands espaces maritimes sont aujourd'hui « *au cœur de l'expansion de la criminalité transnationale* » [Coutansais, 2016] dans un contexte où la question de la logistique est centrale compte tenu de la division internationale du travail consubstantielle à cette économie. Ainsi, pour la cocaïne, entre le paysan producteur de coca et le consommateur européen, la chaîne des intervenants est très longue et parmi ceux-ci les intermédiaires en charge du transport et de la logistique, les *brokers,* jouent un rôle de plus en plus fondamental.

(7) « [...] *tandis donc que le capital tend, d'une part, nécessairement à abolir toutes les barrières spatiales qui s'opposent au trafic, c'est-à-dire à l'échange, et à conquérir la terre entière comme son marché, il tend d'autre part à anéantir l'espace par le temps, c'est -à-dire à réduire à un minimum le temps que coûte le mouvement d'un lieu à un autre.* » (Marx, *Grundrisse*, cité par Altenfried, 2016).

(8) Les développements de la logistique à l'œuvre depuis 1945 constituent « *la révolution la plus sous-étudiée du XX[e] siècle* » [Cowen, 2014].

(9) Sur la ligne maritime reliant Newark dans le New Jersey au sud de la Floride [Altenried, 2016].

(10) Illustré par le lancement sur les mers en 2020 du plus grand porte-conteneurs du monde, le *HHM Algeciras*. Fabriqué par le conglomérat coréen Hyundai, long de 400 mètres, il peut transporter (sous pavillon panaméen) jusqu'à 24 000 conteneurs [Travers, 2020].

(11) Pas uniquement du fait des économies d'échelle, mais aussi par une véritable stratégie de dumping social permettant d'exploiter une main d'œuvre aux conditions des pays dont on a décidé d'adopter les pavillons. C'est la politique dite des pavillons de complaisance qui permet également l'optimisation fiscale comme le montre le nombre de conteneurs circulant dans le monde sous le drapeau du Panama.

Des ports européens sous emprise ?

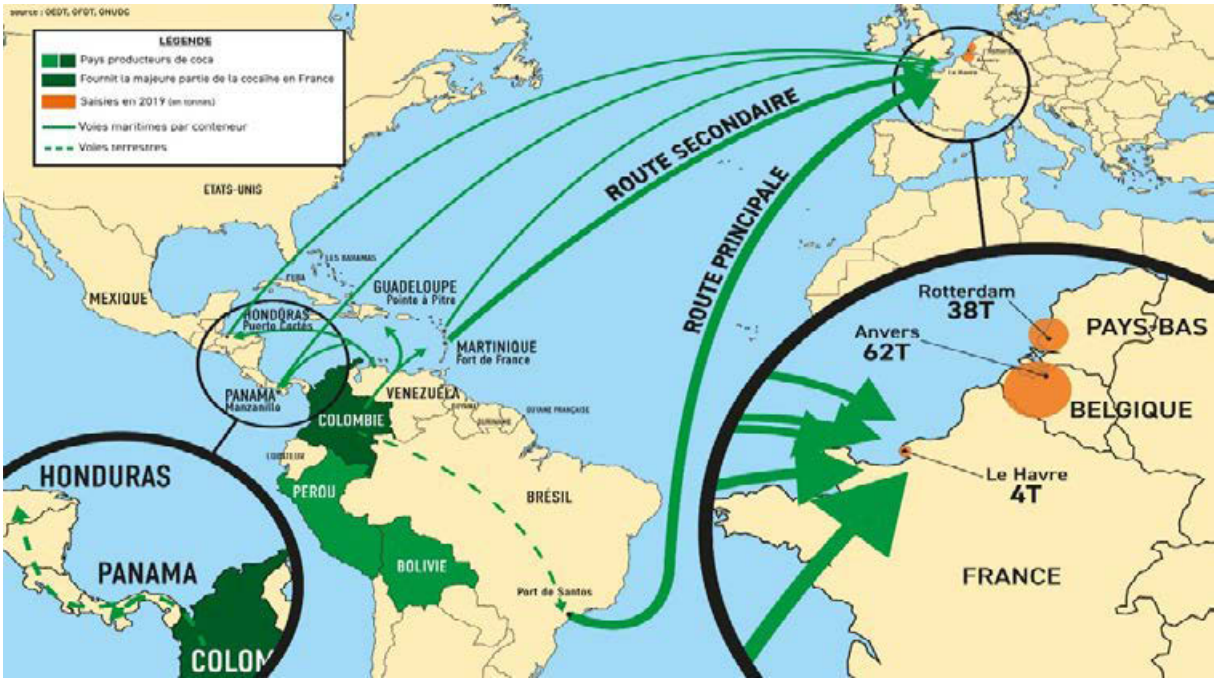
L'implantation dans les grands ports maritimes du crime organisé a des conséquences graves sur le fonctionnement des ports en question que ce soit en termes de corruption du personnel ou des services de l'État qui y interviennent et parfois de violences eu égard à la concurrence à la laquelle se livrent les différents groupes pour la captation de la rente criminelle. Ces dernières années les affaires impliquant des dockers dans différents ports européens et notamment en France sont devenues de plus en plus nombreuses. Un processus de criminalisation d'une partie du personnel portuaire y est à l'œuvre comme l'illustre l'implication du personnel portuaire non seulement au Havre, mais aussi à Fort-de-France, la ligne maritime reliant les deux ports étant une des plus activement en cause dans le trafic de cocaïne [Gandilhon, Weinberger, 2016]. Outre cette route, la récente saisie à Fort-de-France de 600 kg de cocaïne en provenance du port conteneurisé de Remire-Montjoly en Guyane et destiné au Havre montre que le trafic maritime pourrait devenir une alternative à un trafic aérien de mules qui focalise de plus en plus l'attention des pouvoirs publics [Weinberger, 2020].

LA QUESTION DU COÛT DE LA CIRCULATION DES MARCHANDISES A TOUJOURS ÉTÉ FONDAMENTALE DEPUIS L'ÉMERGENCE D'UNE PROTO ÉCONOMIE MONDIALE, DOMINÉE PAR LE CAPITALISME COMMERCIAL, APRÈS LE GRAND DÉCLOISONNEMENT INAUGURÉ PAR LA « DÉCOUVERTE » DU CONTINENT AMÉRICAIN AU XV^{E} SIÈCLE. LE COÛT PROHIBITIF DES TRANSPORTS, DE MÊME QUE L'ÉTROITESSE DES MARCHÉS INTÉRIEURS DES GRANDS ÉTATS EUROPÉENS, ONT EN EFFET PENDANT DES SIÈCLES CONSTITUÉ UN OBSTACLE OBJECTIF À L'INTENSIFICATION DES ÉCHANGES MARCHANDS À TRAVERS LE MONDE, RAISON POUR LAQUELLE LE COMMERCE DE LONGUE DISTANCE A LONGTEMPS ÉTÉ CELUI DES ARTICLES DE LUXE

Les pouvoirs publics semblent d'ailleurs dans certains pays avoir pris conscience du phénomène. En Belgique, la municipalité d'Anvers, ville qui fait figure de laboratoire où se joue un certain nombre de tendances propres à l'évolution du trafic de cocaïne, finance de multiples projets de recherche sur l'emprise du crime organisé. Une étude réalisée à Anvers par une équipe d'universitaires a montré son ampleur en dévoilant le niveau des rémunérations des membres du personnel du port acceptant de collaborer avec les trafiquants : de 225 000 euros pour le coordinateur d'un terminal de conteneurs à 10 000 euros pour un responsable des ressources humaines acceptant d'embaucher un membre d'une organisation criminelle[12]. En outre, le simple déplacement d'un conteneur chargé de cocaïne à l'endroit opportun peut rapporter de 25 000 à 75 000 euros, tandis que le ramassage d'un sac contenant 1 kg de cocaïne par un docker peut être rémunéré 1 000 euros[13]. Une récente enquête journalistique menée sur les trafics de cocaïne passant par le port du Havre a révélé que les sommes versées pour un travail semblable sont du même ordre de grandeur[14]. Cette corruption à bas bruit s'accompagne de manifestations plus visibles et notamment de phénomènes de violence liés à la concurrence. Depuis des années, la ville d'Anvers est le théâtre d'une véritable guerre de gangs dont l'enjeu est le contrôle du territoire et du marché de la cocaïne. En 2018 et 2019, 66 attentats, notamment des jets de grenades[15], et incidents violents y ont été recensés, impliquant le plus souvent des organisations criminelles marocaines originaires des Pays-Bas dont l'implication dans les hautes strates du trafic (gros et demi-gros) semble de plus en plus importante[16]. Le port du Havre n'est pas épargné non plus [DNRED, OCRTIS, 2019]. En 2017, un docker compromis dans des trafics de cocaïne y a été assassiné et en 2020 un ancien manutentionnaire a été kidnappé et l'enlèvement, pratique de plus en plus répandue, a été accompagné d'actes de torture et d'une jambisation. Cet

(12) Serrure (B.), Depuyt (P.), 2019, « Au port d'Anvers, le modèle criminel dépasse toute imagination », *L'Écho,* 25 mars.
(13) « Plongée d'un anthropologue dans le monde du trafic de cocaïne à Anvers », *La Libre Belgique*, 21 août 2020.
(14) Tual (R.), Fouilleul (S.), Bouchard (M.), « Comment le port du Havre est devenu la porte d'entrée de la cocaïne en France », *76actu*, disponible en ligne : https://actu.fr/societe/enquete-comment-le-port-du-havre-est-devenu-la-porte-d-entree-de-la-cocaine-en-france_36556682.html
(15) Stroobants (J.-P.), 2020, « "Scènes de guerre" et tonnes de "coke" : le port d'Anvers au cœur des trafics », *Le Monde,* 7 septembre
(16) Stroobants (J.-P.), 2019, « Meurtres, attentats et décapitation : la sanglante guerre entre trafiquants de coke aux Pays-Bas », *Le Monde,* 3 octobre.

Carte - Les routes maritimes (porte-conteneurs) du trafic de cocaïne vers Le Havre (©76actu/PUblihebdos)



enlèvement ne semble d'ailleurs pas exceptionnel puisque d'après les forces de l'ordre locales plusieurs dizaines de cas auraient eu lieu ces dernières années traduisant les pressions exercées sur certaines fractions du personnel. Outre la corruption et la violence, les grands ports européens font l'objet de cyber attaques destinées, en plaçant des *spywares*, à pirater non seulement des données contre rançons, mais également à contrôler la localisation et les mouvements des conteneurs sensibles ou subtiliser les codes de sécurité, comme cela a eu lieu à Anvers en 2011, afin de les sortir des radars de la surveillance informatisée afin de les récupérer avec leur chargement de cocaïne.

Riposte des pouvoirs publics

La conteneurisation des grands ports mondiaux rend la tâche des forces de l'ordre, et en l'occurrence des douanes, extrêmement compliquée. Aujourd'hui, un grand port moderne fonctionne 24 h sur 24, 7 jours sur 7, tandis que le trafic quotidien des conteneurs peut atteindre, comme c'est le cas à Rotterdam, jusqu'à 25 000 conteneurs [Altenried, 2016]. Le port d'Anvers reçoit quant à lui 238 millions de tonnes de marchandises par an. De plus, les méthodes de camouflage des cargaisons au sein des conteneurs se sophistiquent d'année en année. Quand elle n'est pas associée à des chargements de marchandises « classiques », la cocaïne est ainsi de plus en plus intégrée à la structure même des conteneurs (parois réfrigérantes) ou peut prendre la forme d'objets banals (tables, chaises, etc.) nécessitant toutefois un processus coûteux de seconde extraction à l'arrivée [Gandilhon, 2016]. Cependant la stratégie la plus simple repose sur la dissémination avec la technique dite du « *rip off* » qui consiste à répartir une cargaison en petites quantités le plus souvent dans des sacs de sport. Si le ciblage des cargaisons en fonction d'un point de départ jugé sensible – par exemple le port de Santos au Brésil – est la réponse privilégiée des douanes, elle n'en présente pas moins des limites, les trafiquants pouvant changer de routes comme l'a montré le dynamisme persistant du trafic de cocaïne pendant la première phase de l'épidémie du Covid-19 lors du premier trimestre 2020 [EMCDDA, 2020]. Ainsi, à Anvers, des saisies importantes et relativement inédites en provenance de l'Equateur, du Pérou ou encore du Costa-Rica ont été réalisées. Une tendance émergente qui pourrait constituer la réponse des trafiquants à la mise en place par les autorités du port de Santos d'un contrôle très strict avec 100 % de conteneurs scannés. Un objectif [17] que l'administration générale des douanes du port d'Anvers,

(17) Un objectif ambitieux au regard des 1 % de conteneurs scannées aujourd'hui.

avec le soutien de la municipalité, souhaiterait également atteindre malgré son coût, estimé à 2,7 milliards d'euros, et les contradictions dans lesquelles elle se trouve prise. Il s'agit en effet de ne pas entraver les flux de marchandises et d'altérer la compétitivité d'un port dans un contexte où la concurrence est vive [Champeyrache, 2019]. Compte tenu des effets de déplacements, qualifiés d'effets « ballon » par les forces de l'ordre [Gandilhon, 2014], cette nouvelle politique sécuritaire devrait inciter les pouvoirs publics français à la vigilance vue la montée en puissance des trafics dans les ports français. Le Havre, du fait de sa position géographique qui place son port à quelques heures de routes d'Anvers et de Rotterdam, non loin de l'important marché de la cocaïne de la région parisienne, pourrait constituer une alternative pour les trafiquants.

Conclusion

Ces dernières années ont été marquées par des niveaux record de saisies de cocaïne dans les grands ports commerciaux de l'Europe du Nord. Si ce phénomène s'inscrit dans des tendances conjoncturelles, à savoir la dynamique d'un marché de la cocaïne, marqué à la fois par des records de production en Colombie et l'augmentation de la demande, il est aussi le reflet des effets de plus en plus déterminants de l'intensification du commerce maritime international. À l'instar des entrepreneurs de l'économie licite, la criminalité transnationale, investie dans le trafic de cocaïne, profite pleinement de la globalisation et de son vecteur privilégié et symbolique : le porte-conteneurs.

Ce phénomène s'accompagne d'une implantation par la corruption, et parfois la violence, de ces réseaux dans beaucoup de grands ports de l'Union européenne et témoigne des liens étroits qu'entretiennent le monde du libre-échange et la criminalité transnationale ■

Bibliographie

ALTENRIED (M.), 2016, « Le container et l'algorithme : la logistique dans le capitalisme global », Revue *Période*, disponible en ligne : http://revueperiode.net/le-container-et-lalgorithme-la-logistique-dans-le-capitalisme-global/

BIHR (A.), 2018, *Le Premier âge du capitalisme (1415-1763), l'expansion européenne*, tome 1, p. 2, Syllepse.

CHAMPEYRACHE (C.), 2019, *La Face cachée de l'économie, néolibéralisme et criminalités*, Paris, PUF.

COUTANSAIS (C.), 2012, *Géopolitiques des océans, l'Eldorado maritime*, Paris, Ellipses.

COWEN (D.), 2014, *The Deadly Life of Logistics: Mapping Violence in Global Trade*, Minnesota Press, Minneapolis.

European Monitoring Centre For Drugs And Drug Addiction (EMCDDA), EUROPOL, 2019, *EU Drug Markets, Report 2019*, Publications of the Office of the European Union, Luxembourg.

EMCDDA, EUROPOL, 2020, *EU Drug Markets, impact of Covid-19*, Luxembourg.

EMCDDA, 2020, *European Drug Report: Trends and developments*, Publications of the Office of the European Union, Luxembourg.

GANDILHON (M.), 2014, « La Guerre à la cocaïne à l'épreuve de l'effet-ballon », *Swaps*, 76.

GANDILHON (M.), 2016, « La cocaïne, une marchandise mondialisée », *Drogues, santé et société*, vol. 15, n° 1.

GANDILHON (M.), WEINBERGER (D.), 2016, « Les Antilles et la Guyane : sur les routes du trafic international de cocaïne », *Drogues, enjeux internationaux*, 9, Saint-Denis, OFDT.

GARNIER (J.-P.), 1994, « L'écologisme et la fétichisation de l'espace-temps », *Économie et Sociétés*, Cahiers de l'ISMEA.

GAYRAUD (J.-F.), 2008, *Le Monde des Mafias, géopolitique du crime organisé*, Paris, Odile Jacob.

GOOTENBERG (P.), 2004, « La filière coca du licite à l'illicite : grandeur et décadence d'une marchandise internationale », *Hérodote*, 112, Paris, La Découverte.

Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), 1995, *Rapport annuel sur l'état du phénomène de la drogue dans l'Union européenne*, Lisbonne, OEDT.

GUEGEN-HALLOUET (G.), 2014, « Le rôle croissant du secteur privé dans l'activité et la gestion des ports », *Questions internationales*, 70, La Documentation française.

MACCAGLIA (F.) MATARD-BONUCCI (M.-A.), 2014, *Atlas des mafias*, Paris, Autrement.

MARCHANT (A.), 2018, *L'Impossible prohibition, drogues et toxicomanie en France*, Paris, Perrin.

Mc COY (A.), 1972, *La politique de l'héroïne en Asie du Sud-Est*, Paris, Flammarion.

OCRTIS, 2019, *Lutte contre les trafics de stupéfiants en France, bilan 2018 relatif à la cocaïne*, note n°07/2019 de la DEASRI.

ONUDC, 2020, Rapport mondial sur les drogues, Vienne.

Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA), 2019, *Key Substance Use and Mental Health Indicators in United States: Results from the 2018 National Survey on Drug Use and Health,* SAMHSA.

SPILKA (S.), RICHARD (J.-B.), LE NEZET (O.), JANSSEN (E.), BRISSOT (A.), PHILIPPON (A.), SHAH (J.), CHYDERIOTIS (S.), ANDLER (R.), COGORDAN (C.), 2019, « Les niveaux d'usage des drogues illicites en France en 2017 », *Tendances*, 128, Saint-Denis, OFDT.

TRAVERS (G.), 2020, « Porte-conteneurs : les sans-papiers milliardaires de la mondialisation », *Eléments*, 185.

WEINBERGER (D.), 2020, *Les routes de la cocaïne des trois Guyane : vecteurs d'instabilité géopolitique, régionale ou globale ?* Observatoire des criminalités internationales, disponible en ligne : https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2020/09/1-Routes-cocaine-3-Guyanes-DWeinberger.pdf

ZAITCH (D.), 2005, « Cocaïne, conteneurs, contacts et contrôles : le port de Rotterdam selon les trafiquants colombiens de drogues » *in* LANIEL(L.), GONZALEZ (O.), « Drogues et antidrogue en Colombie : production et trafic illicites, conflit armé et interventions étatiques », *Les Cahiers de la Sécurité,* INHES.

Quelle analyse faciale ?

Dominique NAZAT

Préambule

À l'origine étaient l'empirisme, la subjectivité et parfois même… le « délit de sale gueule » …

Que s'est-il donc passé pour nous retrouver en ce début de XXI[e] siècle à nous faire épier par drones, smartphones et autre CC-TV en tous genres ?

Nous vivons dans un monde de plus en plus contraint par les renseignements que nous nous efforçons de fournir volontairement à des bases de données dont la gourmandise n'a d'égale que les profits qu'elles permettent de générer sans cesse.

Mais, par ailleurs, nous nous offusquons de voir nos libertés réduites par les contrôles qu'il est possible d'opérer grâce aux images de nos visages, ultime carrefour de l'expression et de la vie de relation… tout en refusant, pour certains, le port du masque chirurgical dans la lutte anti Covid 19.

Quelles sont les évolutions et les dérives qui ont permis ce glissement sans limite apparente ?

La criminalistique en serait-elle une des responsables ?

Sans nous prévaloir d'être le moins du monde exhaustif, nous nous efforcerons dans les lignes à suivre de glisser quelques explications tout en conservant certains questionnements dont les réponses ne pourront qu'évoluer au fil des connaissances scientifiques… comme des événements à venir.

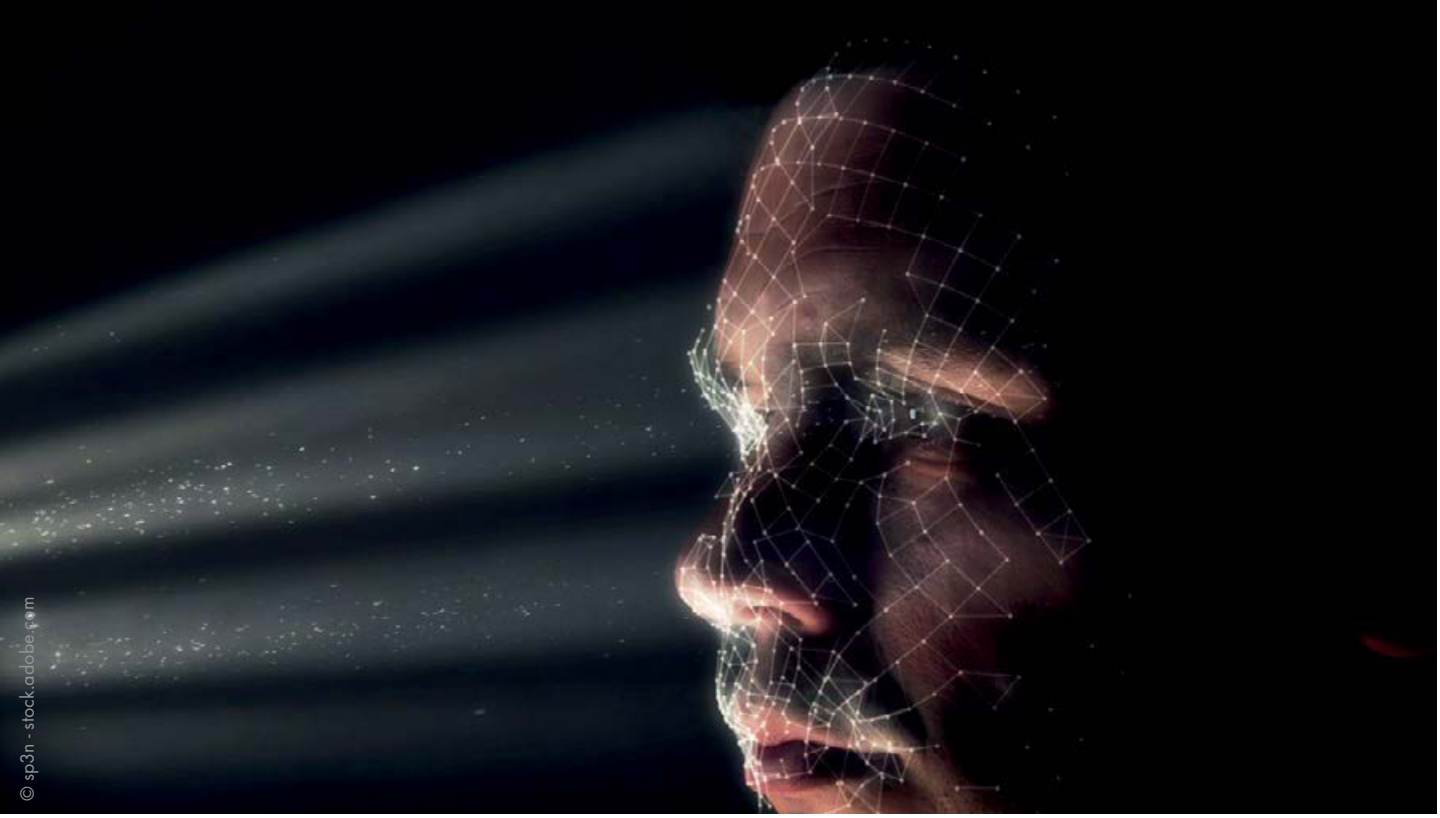
L'analyse faciale « classique » dans l'enquête judiciaire

Les sciences forensiques ne semblent *a priori* pas fautives ; il faut plutôt y voir une sorte de bouc émissaire, facile à mettre en avant en agitant de surcroît théorie du complot et éventuelles récupérations manichéennes. Pour autant, les meilleures intentions au monde peuvent aussi avoir leurs déviances.

Ainsi, l'honorable Alphonse Bertillon fut-il à l'origine d'une révolution dans le vaste champ de la criminalistique facilitant la recherche et la capture des évadés, récidivistes et autres criminels de grands chemins comme de beaux quartiers. Cependant, outre ses regrettables prises de position dans l'affaire Dreyfus, la « philosophie » discriminante

Dominique NAZAT

Dominique Nazat, PhD, Post Graduate John Jay College of Criminal Justice, est orthodontiste et odontologiste forensique. Expert judiciaire, praticien hospitalier au CHU de Lille, il est responsable de la rubrique Sciences Forensiques dans le comité de rédaction de la revue *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*. Il collabore avec INTERPOL depuis plus de 20 ans sur le thème de l'identification maxillo-faciale et s'intéresse aussi à la balistique lésionnelle.



qu'il a poussée à l'extrême, tant en matière de séquelles corporelles identifiant certains corps de métiers que dans des caractères dits « anthropologiques raciaux », a imperceptiblement fertilisé la glie des théories racistes des « années 30 ».

La réunion des 24 pays participant au premier congrès de police judiciaire internationale, du 15 au 18 avril 1914, à Monaco, générera 12 grands axes de collaboration entre les États membres. Parmi ceux-ci, l'échange des données permettant une identification de la personne recherchée devient déjà primordial.

Dans le domaine facial, il n'est pas encore question d'empreintes 3D du visage !

Le procédé héliographique de Nicéphore Niépce (vers 1822) assorti des travaux de Louis Daguerre initiant le daguerréotype (circa 1839) va permettre à la préfecture de Police de Paris (PP) de créer un service photographique sur lequel Bertillon s'appuiera pour développer ses concepts de photographie anthropométrique, laquelle participera très largement à la renommée du futur service parisien d'identification, ancêtre de la fameuse Identité Judiciaire (IJ).

Si les vertus et le *modus operandi* d'obtention des clichés de face et de profil de la tête sont dès lors totalement validés (1890), il faudra cependant attendre les années 1950 pour voir utilisé par le service de l'IJ de Lille, l'invention (1952) du photo-robot de Roger Dambron qui deviendra le portrait-robot après sa mise en œuvre dans l'affaire Janet Marshall (1955). Cette innovation est un véritable bond en avant qui ne cessera de s'améliorer, utilisant encore aujourd'hui les toutes dernières technologies informatiques pour affiner la qualité des résultats, concourant ainsi à de nombreuses identifications probantes. On notera que cette forme d'analyse faciale valorise essentiellement la vue de face et ne s'inquiète pas de la vue de profil pourtant décrite avec raison par Bertillon comme la plus « identifiante ».

Nous pointons ici une sorte de solution de facilité qui se retrouve encore de nos jours dans le choix des traitements automatisés d'images faciales, fixes ou animées ; ceci ne sera remis en cause, et encore, indirectement, que lors de la systématisation des clichés radiographiques crâniens utilisés à des fins d'identifications médico-légales selon les préconisations des groupes successifs d'experts réunis sous l'égide d'INTERPOL depuis 1983 pour établir des normes internationales en matière d'identification des victimes de catastrophes (IVC/DVI).

Il est interpellant de constater que, grâce à Bertillon, la vue de profil est partie intégrante des dossiers photographiques anthropométriques à visée judiciaire depuis la fin du XIX^{e} siècle, que le fichier Canonge l'intègre lui aussi dans ses différentes versions depuis 1950, mais que, par habitude sociale, la vue de face demeure toujours un référentiel incontournable prenant le pas sur profil et 3/4 avant. Les arcanes psychologiques des témoignages recueillis par policiers et gendarmes peuplent des milliers de procès-verbaux en police judiciaire, indicible

rémanence de principes d'éducation dans lesquels le rapport visuel à l'autre ne peut être fixé qu'après l'avoir regardé franchement, droit dans les yeux, en fait : de face !

L'analyse faciale expérimentale dans l'enquête judiciaire

L'exemple le plus abouti, dans le temps comme dans les moyens développés, nous semble trouver toute son expression dans la structure américaine visant à rechercher les enfants disparus, le National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC) avec lequel nous avons eu l'honneur et le plaisir de collaborer pendant de nombreuses années. Établissement à financement mixte, pour moitié par l'État américain, pour complément par des apports privés de donateurs, le NCMEC a mis en œuvre des moyens techniques et humains considérables, utilisant à temps plein des « policiers artistes en vieillissement facial »; il n'hésite pas à diffuser les images traitées tout autant dans les postes de police, les aéroports, les gares routières ou ferroviaires et même sur les bouteilles de lait traditionnellement déposées chaque matin devant le pas-de-porte des maisons.

Analysant les points remarquables des visages des enfants disparus, intégrant des notions avérées de transformations sous l'effet de la croissance, ces techniciens portraitistes établissent ainsi un portrait modifié du visage, année après année, jusqu'à ce que l'enfant, ado ou jeune adulte soit retrouvé, vivant, parfois… décédé. À partir du début des années 1980, l'introduction progressive de logiciels de *morphing* facial « maison », exclusivement contrôlés par l'opérateur, jamais en mode automatisé, a permis de faire considérablement évoluer les résultats, d'abord en noir et blanc puis en couleurs. Une nouvelle fonction du logiciel, dite « merge », donne la possibilité de faire converger vers une « proposition d'image finale », les données transformées du visage à vieillir avec celles du visage d'un proche parent auquel l'enfant semblait le plus ressembler avant sa disparition. Il s'agit d'un travail très sophistiqué, s'appuyant sur une double analyse anatomique des caractéristiques faciales, incluant la dimension temporelle, les possibles effets d'une incarcération en milieu confiné et bien d'autres facteurs encore.

Il est à noter que la plupart des affiches encore visibles en France, concernant ces enfants, ont été réalisées par les personnels spécialisés du NCMEC avec pour relais des associations françaises de parents d'enfants disparus. Ces associations travaillent en étroite collaboration avec les services de police et de gendarmerie, y compris en participant à des programmes de recherche scientifique comparables maintenant à ceux du NCMEC. Avec l'élaboration de notices jaunes et noires, INTERPOL contribue grandement à la diffusion internationale des avis de recherche d'enfants disparus comme aux identifications *post-mortem*.

Le traitement en masse des données : incontournables logiciels

L'augmentation des flux humains circulant, tant en matière de tourisme ou de travail que lors de migrations plus ou moins contrôlées, a entraîné une évolution inexorable du traitement des informations relatives à l'identification de chaque individu en déplacement.

L'équation est donc posée : destinations variées + transports de masse + individus multiples = identification individuelle.

Une autre composante se glisse pour compliquer le tout : le plus rapidement possible !

Cette problématique globale, contemporaine, possède un avantage non négligeable inhérent à son énoncé ; elle ne peut être raisonnablement traitée qu'à un niveau international le plus large possible, en tout cas pour des États ou Nations acceptant les échanges de personnes.

L'enjeu est tel que les États ont lancé des appels d'offres sur de vastes programmes biométriques intégrant lecture d'empreintes digitales et reconnaissance faciale, celle-ci s'effectuant sur une image prise initialement de face.

L'avènement des passeports dits « biométriques » favorise dès lors le traitement et l'exploitation des données insérées dans ce document universel d'identité.

La logique des entreprises relevant le défi est de traiter la vue de face du visage comme elles le font pour des empreintes digitales, en recherchant et comparant des points remarquables. Néanmoins, reconnaître ne veut pas dire identifier ; actuellement, en droit français, les empreintes digitales ont la propriété d'identifier un individu. Un processus de reconnaissance faciale n'a pas les mêmes vertus et nécessite l'intervention d'une personne qualifiée pour valider un résultat. Ainsi, le système utilisé expérimentalement par l'IJ de la préfecture de Police de Paris jusqu'en 2018 n'avait pas le pouvoir de décider d'une identification formelle par reconnaissance faciale ; un technicien devait finaliser manuellement la

présélection effectuée par le logiciel. Cependant, il n'est pas dans notre propos d'aborder ici plus avant l'aspect légal et législatif de la reconnaissance faciale, tant en France qu'à l'étranger.

Confier plus de possibilités à des machines dédiées n'est pas un problème en soi, mais il ne faut pas perdre de vue qu'arrivé à un certain degré critique de complexité, le phénomène d'apprentissage par la machine (*machine learning*) n'est plus contrôlable par les ingénieurs, sauf à avoir implémenté des « logiciels de chasse aux déviances » propres à chaque système d'auto-apprentissage déjà affublé du qualificatif bien discutable « d'intelligence artificielle ».

L'utilisation croissante de ces logiciels de calculs par comparaisons successives que sont les algorithmes libère progressivement la reconnaissance faciale du strict face-à-face entre visage et capteur d'image ; l'angle d'incidence vertical augmente progressivement tout en conservant des résultats probants (*match*), voici donc l'entrée en scène des capteurs éloignés, voici le temps des caméras déportées, cc-tv et autres drones en tous genres.

Terrorisme, pandémie et séismes sociétaux

Nous n'échapperons pas à quelques considérations induites par les flux migratoires incontrôlés. En matière d'analyse faciale, l'approche anthropométrique doit prévaloir, car bien souvent l'identité administrative est fausse, l'âge modifié et seule la biométrie précoce, réalisée sur le premier territoire d'accueil, permettra d'établir un début de réalité anthropométrique à la personne recueillie ou accueillie.

La détermination d'un âge légal réel reste, même s'il n'est absolument pas du ressort de l'analyse faciale, un défi médico-légal d'envergure, car il peut engager l'État final d'accueil à verser de lourdes sommes au demandeur, surtout si celui-ci est placé, comme cela peut arriver en France, sous le statut de mineur protégé.

L'apport du médico-légal en matière de visage et plus particulièrement d'analyse faciale profonde est fondamental. À ce titre, les préconisations actualisées d'INTERPOL en matière d'IVC (DVI) sont très claires et intègrent la prise en compte des examens radiographiques de la tête en incidences dites « standard », tout comme les examens tomodensitométriques (scanners).

Nous abordons maintenant un moment clé dans l'approche de la réalité anatomique d'un visage : il est impossible de s'affranchir du « sous-cutané ». Sans les données anatomiques caractéristiques des os et cartilages qui sous-tendent le relief cutané, un visage n'est potentiellement rien d'autre qu'un terrain de jeux pour chirurgiens plasticiens. Pire encore, les points de repère cutanés utilisés par nombre de logiciels de reconnaissance faciale sont totalement modifiables par une chirurgie orthognatique d'envergure, y compris la distance séparant les globes oculaires. Les chefs mafieux le savent depuis longtemps, les terroristes ne peuvent l'ignorer.

Les préoccupations, fondées, des grands organismes internationaux que sont INTERPOL et les Nations unies (UN), resserrent les liens qui les unissent dans la lutte antiterroriste. L'utilisation accrue des données biométriques aux passages de frontières s'y trouve particulièrement valorisée.

Dans sa résolution 2396 de décembre 2017, le Conseil de Sécurité des Nations unies consacre au terrorisme nombre de paragraphes dont celui-ci : « […] *demandant à nouveau à tous les États de veiller, conformément au droit international, à ce que le statut de réfugié ne soit pas détourné à leur profit par les auteurs, les organisateurs ou facilitateurs d'actes de terrorisme, et qu'un motif politique ne puisse être invoqué pour rejeter des demandes d'extradition de terroristes présumés* ».

La réalisation en 2018 par l'Office de l'antiterrorisme des Nations unies (CTED & UNCCT), d'un Abrégé (*compendium*) de bonnes pratiques pour le partage et l'utilisation responsable de la biométrie en dit long sur l'intérêt porté à cette discipline. Ce document est régulièrement revisité et se trouve en cours de modification en cette fin d'année 2020.

C'est donc dans ce contexte international particulièrement méfiant à l'encontre des migrants que vient se greffer un événement des plus inattendus, la crise sanitaire induite par une pandémie dont l'origine avérée est la Covid 19, en provenance de Chine.

La reconnaissance faciale est rapidement exploitée par le gouvernement chinois pour traquer les individus ne respectant pas les consignes de confinement et grâce à l'utilisation massive de drones dans les rues, directives et réprimandes sont directement signifiées aux contrevenants. En Europe, la mise en place de suivis individuels basés sur le volontariat incite les habitants à charger une application de traçage sur leur smartphone afin de mieux circonscrire les risques de contamination. Suivant les pays, le succès est très relatif ; en France, c'est un échec et la version d'octobre 2020 ne semble pas collectionner les émules.

Ce qui est interpellant c'est la retenue d'une population qui, dans sa tranche d'âge allant de 15 à 55 ans, passe habituellement son temps à fournir aux multinationales du numérique tous les renseignements, photos et destinations fréquentées, permettant de tout savoir sur leur vie privée ou professionnelle, sans la moindre gêne, sans la moindre méfiance. Si leur biométrie s'affiche quasiment au grand jour, elle ne passera cependant pas par un logiciel de suivi des cas contacts. La biométrie à visée prophylactique n'est donc pas (encore) la nourriture des réseaux sociaux et de leurs consommateurs.

Épilogue

En ce début de XXI[e] siècle, l'analyse faciale peut prendre des chemins détournés bien imprévisibles. Ainsi, une de ses expressions les plus usitées, la reconnaissance faciale, fille naturelle incontestée de la biométrie, se voit-elle imposer l'impossibilité d'œuvrer au grand jour, en toute légalité, y compris aux frontières, par le fait d'un virus affublé du triste nom de Covid 19. Qui plus est, ceux-là mêmes qui offraient leurs empreintes digitales comme les reliefs de leur visage aux insatiables géants du web, se cachent maintenant derrière force masques et écrans protecteurs. Les terroristes que l'on recherche et traque à travers la planète (presque…) tout entière se voient offrir le répit dont ils n'osaient même pas rêver, et ils ne se privent pas pour l'utiliser.

C'EST DONC DANS CE CONTEXTE INTERNATIONAL PARTICULIÈREMENT MÉFIANT À L'ENCONTRE DES MIGRANTS QUE VIENT SE GREFFER UN ÉVÉNEMENT DES PLUS INATTENDUS, LA CRISE SANITAIRE INDUITE PAR UNE PANDÉMIE DONT L'ORIGINE AVÉRÉE EST LA COVID 19, EN PROVENANCE DE CHINE. LA RECONNAISSANCE FACIALE EST RAPIDEMENT EXPLOITÉE PAR LE GOUVERNEMENT CHINOIS POUR TRAQUER LES INDIVIDUS NE RESPECTANT PAS LES CONSIGNES DE CONFINEMENT ET GRÂCE À L'UTILISATION MASSIVE DE DRONES DANS LES RUES, DIRECTIVES ET RÉPRIMANDES SONT DIRECTEMENT SIGNIFIÉES AUX CONTREVENANTS. EN EUROPE, LA MISE EN PLACE DE SUIVIS INDIVIDUELS BASÉS SUR LE VOLONTARIAT INCITE LES HABITANTS À CHARGER UNE APPLICATION DE TRAÇAGE SUR LEUR SMARTPHONE AFIN DE MIEUX CIRCONSCRIRE LES RISQUES DE CONTAMINATION.

Parallèlement à cela, dans des laboratoires immaculés, des chercheurs s'affairent discrètement pour décoder les éléments identifiants de notre génome, révélant un jour prochain les traits les plus probablement signifiants de nos visages, ceux des criminels comme des innocents, avec ou sans masque, avec ou sans GAFA ■

Bibliographie

ABBASNEJAD (I.), SRIDHARAN (S.), NGUYEN (D.), DENMAN (S.), FOOKES (C.), LUCEY (S.), 2017, «Using Synthetic Data to Improve Facial Expression Analysis with 3D Convolutional Networks», Proceedings of the 2017 IEEE International Conference on Computer Vision Workshops (ICCVW), Venice, Italy, 22-29 October; p. 1609-1618, doi : 10.1109/ICCVW.2017.189.

ANDA (F.), LILLIS (D.), KANTA (A.), BECKER (B.A.), BOU-HARB (E.), LE-KHAC (N.A.), SCANLON (M.), 2019, «Improving Borderline Adulthood Facial Age Estimation Through Ensemble Learning», Proceeding of the 14th International Conference on Availability, Reliability and Security (ARES'19), Canterbury, UK, 26-29 August, doi : 10.1145/3339252.3341491.

BARBU (A.), LAY (N.), GRAMAJO (G.), 2018, «Chapter 6 - Face detection with a 3D model», *in* Chellappa (R.), Theodoridis (S.) (Eds.), *Academic Press Library in Signal Processing*, Vol. 6, Academic Press, Cambridge, MA, USA, p. 237-259, doi : 10.1016/B978-0-12-811889-4.00006-3.

BEAUFILS (M.), PITERS (A.), FROMENTIN (S.), ESPONDA (A.), MONIQUE (G.), DOUTREMEPUICH (A.), DOUTREMEPUICH (Ch.), 2017, « Les caractères morphologiques apparents : un début d'identification de la photographie numérique », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, janv., 37, 38-41.

CHAVES (D.), FIDALGO (E.), ALEGRE (E.), JAÑEZ-MARTINO (F.), VELASCO-MATA (J.), 2019, «CPU vs GPU performance of deep learning based face detectors using resized images in forensic applications», Proceedings of the 9th International Conference on Imaging for Crime Detection and Prevention (ICDP-2019), London, UK, 16-18 December, p. 93-98, doi : 10.1049/cp.2019.1174.

GRM (K.), ŠTRUC (V.), ARTIGES (A.), CARON (M.), EKENEL (H.K.), 2017, «Strengths and weaknesses of deep learning models for face recognition against image degradations», *Iet Biometrics*, 7, 81-89.

HUANG (B.), CHEN (R.), ZHOU (Q.), YU (X.), 2018, «Eye landmarks detection via two-level cascaded CNNs with multi-task learning», *Signal Process*, Image Commun, 2018, 63, 63-71.

JACKSON (A. S.), BULAT (A.), ARGYRIOU (V.), TZIMIROPOULOS (G.), 2017, «Large pose 3D face reconstruction from a single image via direct volumetric CNN regression», Proc. 2017 IEEE International Conference on Computer Vision (ICCV), 1031-1039, https://doi.org/10.1109/ICCV.2017.117 (IEEE, 2017).

LIU (W.), ANGUELOV (D.), ERHAN (D.), SZEGEDY (C.), REED (S.), FU (C.Y.), BERG (A.C.), 2016, «SSD : Single Shot MultiBox Detector», *Proceedings of the Computer Vision – ECCV 2016*, Amsterdam, The Netherlands, 11-14 October , doi : 10.1007/978-3-319-46448-0_2.

NAZAT (D.), 2019, «Why present facial biometrics solutions are they circumventable or moderately reliable with counter-terrorism? Short, middle and long terms evolution», Proc. 2019 2nd INTERPOL fingerprints and facial recognition symposium, Lyon, France, Nov. 19-21, day 3.

NAZAT (D.), 2018, «How biometrics and identifying victims of disaster merge to consolidate international police files like Interpol Notices», Proc. 2018 IDGA/INTERPOL Global ID Summit, NYC, USA, Sept. 17-19, day 2.

NAZAT (D.), 2017, «Odonto-maxillo-cranial identifications and wanted/missing persons: international police horizons», *J Forensic Odontostomatol*, vol 35 SI 1, 120-121.

NAZAT (D.), 2017, « De l'identification odonto-maxillo-crânienne aux avis de recherche internationaux : perspectives policières », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, Jan., 37, 31-37.

PERRAUD (D.), 2017, « Rétro-analyse des formats de vidéoprotection », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, janv., 37, 27-30.

Piazza (P.), Marlet (R.), 2019, *La Science à la poursuite du crime : d'Alphonse Bertillon aux Experts d'aujourd'hui*, Éditions de La Martinière, 2019.

PHILLIPS (P. J.), O'TOOLE (A. J.), 2014, «Comparison of human and computer performance across face recognition experiments», *Image Vis. Comput*, 32, 74-85.

RANJAN (R.), PATEL (V.M.), CHELLAPPA (R.), 2019, «HyperFace: A Deep Multi-Task Learning Framework for Face Detection, Landmark Localization, Pose Estimation, and Gender Recognition», *IEEE Trans. Pattern Anal. Mach. Intell.*, 41, 121-135.

SINGH (S.), PRASAD (S.), 2018, «Techniques and Challenges of Face Recognition : A Critical Review», Procedia Comput. Sci., 143, 536-543.

TURNER LEE (N.), «Detecting racial bias in algorithms and machine learning», *J. Inf., Commun, Ethics Soc.*, 16, 252-260(2018) .

UNITED NATIONS, BIOMETRICS INSTITUTE. U.N Compendium of recommended practices for the responsible use & sharing of biometrics in counter-terrorism, 2018.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. 2396 resolution, 2017 dec, 21.

WANG (M.), DENG (W.), 2020, «Deep face recognition with clustering based domain adaptation», *Neurocomputing*, doi : 10.1016/j.neucom.2020.02.005.

WHITE (D.), PHILLIPS (P. J.), HAHN (C. A.), HILL (M.), O'TOOLE (A. J.), 2015, «Perceptual expertise in forensic facial image comparison», *Proc. Biol. Sci.*, 282, 20151292.

XIA (B.), BEN AMOR (B.), DAOUDI (M.), 2017, «Joint gender, ethnicity and age estimation from 3D faces: an experimental illustration of their correlations», Image Vis. Comput 64, 90-102.

YANG (S.), LUO (P.), LOY (C.C.), TANG (X.), 2016, «Wider Face: A Face Detection Benchmark», Proceedings of the IEEE Conference on Computer Vision and Pattern Recognition (CVPR), Las Vegas, NV, USA, 27-30 June, p. 5525-5533, doi : 10.1109/CVPR.2016.596.

YOU (M.), HAN (X.), XU (Y.), LI (L.), 2020, «Systematic evaluation of deep face recognition methods», *Neurocomputing*, 388, 144- 156, doi : 10.1016/j.neucom.2020.01.023.

ZHOU (Y.), LIU (D.), HUANG (T.), 2018, «Survey of face detection on low-quality images», Proceedings of the 2018 13th IEEE International Conference on Automatic Face & Gesture Recognition (FG 2018), Xi'an, China, 15-19 May, p. 769-773, doi : 10.1109/FG.2018.00121.

Distance et proximité

Deux modalités complémentaires de gestion des foules protestataires

Anne WUILLEUMIER

Un projet historique de pacification

La cause paraissait entendue à la fin des années 1990 : la pratique des manifestations publiques s'inscrivait dans une dynamique de pacification ; celle-ci qualifiait à la fois les pratiques manifestantes, qui s'accompagnaient dorénavant d'un très faible recours à la violence (estimé à environ 5 % du total des manifestations[1]) et les politiques policières, qui s'étaient codifiées elles aussi pour réduire, selon des rythmes et des modalités variables en fonction des sociétés politiques, mais tout aussi sûrement, l'usage de la force coercitive dans la gestion des foules [Fillieule, 2006a]. Cette croyance rassurante vacille néanmoins à partir des années 2000, qui témoignent d'abord d'un raidissement de la gestion des foules « altermondialistes » lors des sommets internationaux réunissant les pays « aux économies les plus avancées » [par exemple Della Porta, Reiter, 2002], puis entre carrément en crise à partir des années 2010 avec la mise en accusation de nombreux pays, y compris démocratiques comme la France, pour une « brutalisation » de leur gestion interne de la protestation publique [Fillieule, Jobard, 2020]. Comment prendre la mesure d'un tel retournement qui interroge à la fois, on le voit d'emblée, la recherche et l'action publique s'agissant de penser et de mettre en œuvre des stratégies efficaces de construction de la paix (*peace building*) au sein des sociétés démocratiques ? Une double perspective historique et sociologique peut sans doute nous aider à penser les difficultés contemporaines et la manière de redonner vie à ce projet historique de pacification des manifestations publiques.

La pacification des manifestations publiques était loin d'être un résultat gagné d'avance, si

(1) « Les travaux menés en Europe et aux USA à partir de dépouillement de sources de police [...] *établissent qu'environ 5 % seulement des manifestations débouchent sur des violences, qu'elles se traduisent par la dégradation de biens publics et/ou privés, ou par des atteintes aux personnes* » [Fillieule, 2006b, p. 87].

Anne WUILLEUMIER

Anne Wuilleumier est Docteure en science politique et chercheure à l'INHESJ où elle travaille sur les politiques publiques de sécurité, les partenariats de la police et la relation police population. Membre de Francopol, chercheure associée au CESDIP, elle participe à des réseaux de recherche consacrés à la sociologie des institutions au sein de l'association française de sociologie (AFS) et de l'Association internationale des sociologues de langue française (AISLF). Elle a publié en 2020 « La légitimité des institutions pénales. Un programme démocratique et scientifique », *Lien social et politiques*, Numéro 84, p.184-203 https://www.erudit.org/fr/revues/lsp/2020-n84-lsp05292/1069449ar/

© ifeelstock - stock.adobe.com

l'on se souvient qu'à l'heure de la naissance du mouvement ouvrier le *policing* des protestations collectives relevait généralement d'un mandat exercé par des bataillons de l'armée de terre qui n'hésitaient pas à tirer avec des armes létales sur des foules perçues comme dangereuses. Comme l'avance Waddington [2006], ce mouvement de pacification s'analyse ainsi tout d'abord comme un mouvement de civilianisation de l'encadrement des manifestations, ce qui signifie en termes pratiques qu'il doit beaucoup à un mécanisme de retrait des forces militaires de ce segment d'activité publique[2]. Encore faut-il s'entendre cependant pour conférer à ce terme un contenu substantiel, car, comme le montre bien une pluralité de travaux de science politique consacrés à l'évolution nationale des pratiques de maintien de l'ordre [Fillieule, 2006a et notamment McCarthy et McPhail, pour les États-Unis], la pacification des manifestations publiques se développe aussi en parallèle d'un mouvement de démocratisation des sociétés modernes, lesquelles apprennent progressivement à reconnaître la légitimité de la contestation politique et sociale (ce qui se traduit par le développement d'un corpus de droits fondamentaux dans le domaine civique et l'attention historique accordée à certaines demandes de changement social[3]). L'ensemble de cette dynamique, qui s'est développée sur la longue durée des histoires politiques, s'appuie sur une série de moments charnières qui font office d'accélérateurs et dont les plus notables sont les années 1880, 1930 et 1960. La civilianisation des acteurs de la gestion des foules n'est pas en soi un gage de pacification. L'ennemi d'hier devient parfois un partenaire politique, comme en matière de protestations industrielles [King, 2004], mais pas toujours, voilà ce que la longue durée historique nous permet de voir, ce que Waddington note également en défendant la thèse de « *la contingence du maintien de l'ordre* » dont les modalités peuvent être soit dures soit *soft* en fonction de la perception des groupes mobilisés et de leur niveau d'intégration au jeu (politique) institutionnel [Waddington, 2006[4]].

Deux approches

La piste de la civilianisation de l'encadrement des manifestations comme élément central de leur pacification reste néanmoins intéressante à approfondir. En effet, si elle constitue une tendance lourde des sociétés démocratiques avancées, tous les pays concernés

(2) Cette notion de « civilianisation » due à l'historien Charles Tilly désigne un phénomène de marginalisation progressive des composantes militaires des États occidentaux qui se met en place à partir du début du XIXe siècle [Tilly, 1992].
(3) La civilianisation des États occidentaux s'effectue sous l'effet de « *l'essor d'une administration civile et de rapports inédits entre autorités politiques et citoyens, liés à la mise en place des institutions représentatives et de politiques publiques redistributives* » [Joana, Merand, 2013].
(4) Une logique évidemment défavorable aux nouveaux entrants dans le jeu politique. Pour une illustration récente [Jackson *et al.*, 2018].

ne s'y sont ralliés ni au même rythme, ni surtout de la même manière. L'analyse sociologique nous permet de déterminer ici que la civilianisation de l'ordre public en Europe comporte en réalité deux formes : l'une fondée sur la proximité et l'autre sur la distanciation. Les outils de ces deux formes de retenue de la force ne sont pas les mêmes, dessinant deux types de gestion des foules protestataires intéressants à distinguer.

La précurseure toute catégorie de la civilianisation de la gestion des foules est sans conteste l'Angleterre, qui dès la première moitié du XIX[e] siècle s'attelle à construire une ambitieuse force de police civile polyvalente, proche de la population, à qui est confiée cette mission de police des foules parmi d'autres. Cette police, qui se fixe comme finalité de développer des pratiques de sécurité s'appuyant sur le consentement (ou encore la coopération) de la population (*police by consent*), construit une gestion policière des foules imprégnée de cette doctrine de police du quotidien. D'autres pays, comme l'Allemagne, la Belgique ou encore les États-Unis, imprégnés qui d'une forme de militarisation de la fonction de police qui d'une méfiance radicale envers le mouvement ouvrier, qui des deux, attendront la seconde moitié du XX[e] siècle (les années 1960, 1970 ou encore 1980) pour adoucir leur répertoire d'action dans le domaine des manifestations publiques. Néanmoins, sur le modèle de l'Angleterre avant eux, ils procéderont à cet *aggiornamento* à l'occasion d'une civilianisation globale de l'action policière (démilitarisation des polices belges et allemandes, développement de modèles de police inclusifs dits de *community policing* aux États-Unis). Comparativement, la France, qui s'attelle à l'adoucissement de son répertoire d'action en matière de gestion des foules protestataires au début du XX[e] siècle, dans les années 1920 [Bruneteaux, 1996] (suivie de la suisse romande dans les années 1930, Wissler, 2006), soit dans une temporalité intermédiaire – plus tardivement que l'Angleterre mais beaucoup plus précocement que la Belgique, l'Allemagne ou les États-Unis –, présente un double particularisme. D'une part, elle emprunte la voie d'une spécialisation de la police des foules : elle fait de la maîtrise de la force coercitive (et de la prohibition de l'usage des armes létales) à l'occasion des manifestations publiques un mandat spécifique qu'elle confie à une unité militaire issue d'une autre arme, la gendarmerie nationale, déjà en charge d'une mission de police civile dans les campagnes. Elle fait ainsi, contrairement à ses voisins, de la gestion des foules protestataires une « niche » de l'activité policière[5]. D'autre part, elle dote ce segment d'un répertoire d'action spécifique en imposant à cette police spécialisée un référentiel ancrant la retenue de la force dans une pratique de distanciation par rapport à la population manifestante (Bruneteaux, *op. cit.*[6]). Ce particularisme français aurait pu s'estomper dans les années 1990/2000, époque où le pays s'est attelé à démocratiser le répertoire d'action de la police du quotidien à l'aune des nouveaux référentiels inclusifs de *community policing* qui inspirèrent les réformes des polices belges ou allemandes ainsi que l'évolution de la police romande, afin d'encourager une pratique sécuritaire coopérative avec la population. Cette tentative n'aboutira pas, elle sera même un échec politique, ce qui pourrait aussi d'ailleurs avoir contribué à réduire la place réservée au dialogue dans les pratiques de gestion des foules protestataires, laquelle s'était en effet largement développée à bas bruit dans les années 1980/1990 [Fillieule, 2006b]. Cette différenciation aurait pu s'atténuer également à la même période, lorsque certaines polices polyvalentes (Angleterre, Canada, en particulier), secouées par des mouvements émeutiers mettant en cause le travail policier du quotidien, se sont intéressées de près au modèle français de spécialisation des forces en matière de police des foules [Brodeur *et al.*, 2008]. Cette démarche a amené ces pays emblématiques du modèle de la « police des citoyens » à développer des *riot units*, c'est-à-dire des forces d'intervention spécialisées dans le rétablissement de l'ordre, typique des modèles de « police de l'ordre » (évolution constatée dès les années 1980 en Angleterre). Néanmoins cette dédifférenciation [Descloux, Viot, Fillieule, 2015] est demeurée relative, puisque l'engagement des *riot units* est, dans ces pays, subsidiaire par rapport aux unités polyvalentes de police du quotidien, alors que les unités spécialisées détiennent une compétence générale dans la pratique française.

Regarder ailleurs

Les forces spécialisées françaises ont développé, on l'a mentionné, une posture de maintien à distance des populations manifestantes, laquelle est pensée comme un moyen de prévention de la confrontation police/manifestant. La proscription du contact entre police et manifestants est néanmoins à l'origine de deux caractéristiques majeures discutables des dispositifs

(5) La gendarmerie mobile se verra adjoindre après la seconde guerre mondiale (en 1947) sur ce même segment d'activité une force policière spécialisée (les CRS) avec laquelle elle partage le même mandat de contrôle de l'usage de la force en contexte manifestant. A noter également que cette « civilianisation » de la gendarmerie française, sans remise en cause de son statut militaire, est une particularité qui perdure depuis et qui lui vaudra son rattachement pour emploi au ministère de l'intérieur à partir de 2009.

(6) Certains auteurs soulignent ici que ce choix tactique opéré par les élites policières renvoie à un objectif de contrôle des réactions des hommes du rang perçus comme difficiles à convaincre du bien-fondé de cette attitude de retenue de la force (Descloux, Viot, Fillieule, 2015).

français de gestion des foules protestataires. D'une part, ils sont des dispositifs de monstration de la force. Dans le référentiel français, il s'agit schématiquement pour les forces spécialisées d'encadrer les cortèges protestataires par une présence policière distanciée, mais massive, visible, qui se veut dissuasive de tout passage à l'acte violent. Selon l'adage : il s'agit de « montrer la force, pour ne pas avoir à s'en servir ». D'autre part, ils induisent un usage important de grenades lacrymogènes destinées à reconstruire un espace neutre (une sorte de *no man's land*) entre les deux groupes lorsque cette distance entre la foule et les rangs policiers tend à se réduire. À la condition de respecter ce pré-requis de distance entre la foule et les effectifs policiers, le manifestant considéré comme un acteur du jeu politique, est garanti dans son droit de manifester par un *policing* des manifestations qui tend ainsi aussi à s'installer et à les installer à l'écart de cette mêlée politique : la police construit et viabilise l'existence d'une scène manifestante, par un dispositif physique de barriérage qui délimite l'espace de la démonstration, en l'isolant des scènes ordinaires de la vie généralement urbaine au sein desquelles elle prend place temporairement. Elle sanctuarise parallèlement des espaces qui sont, de fait, interdits aux manifestants (à Paris cela inclut quasi systématiquement les lieux de pouvoir que sont l'Élysée et l'Assemblée nationale). Ce référentiel général et ses dispositions pratiques valent en tant que mode de retenue dans l'usage de la force, aussi se doit-il d'être efficace, de produire les effets voulus. Or, il se trouve que des travaux historiques et psychosociologiques ont, en réalité, battu en brèche la scientificité de cette représentation des choses.

Dans la doctrine française, le manifestant est considéré à travers le stéréotype « *du citoyen momentanément égaré* », formule héritée de Gustave Lebon, qui est toujours présente dans les représentations des forces spécialisées et au moins en partie dans les enseignements qui leur sont dispensés en centres de formation. Soumis à un risque majeur de perte de contrôle de lui-même lorsqu'il est immergé en foule, le citoyen aurait besoin de cette présence policière visible agissant symboliquement comme un surmoi de substitution, lui rappelant l'existence de limites à son rêve de toute-puissance. Or, les travaux contemporains ont souligné le potentiel chiffon rouge que constitue, du point de vue des manifestants, un déploiement trop massif de forces policières [Corbin *et al.*, 2017]. Autrement dit, loin d'inciter au calme, de tels déploiements pourraient avoir l'effet inverse. D'autre part, il a été souligné également l'existence d'une « économie morale » propre à la foule [Thompson, 1971] dont le comportement en situation est plus normé que ne le pensait Gustave Lebon. Enfin il a été souligné très précisément le rôle nodal joué, dans la production de débordements et de violences, par la (re) construction en situation de l'identité sociale des groupes mobilisés [Reicher, 1996]. Il est dans l'ADN du référentiel français d'induire une moins bonne connaissance des manifestants, de leurs objectifs tactiques comme des dynamiques de leur identité sociale, *a fortiori* lorsque les mouvements sociaux qui les organisent sont nouveaux. La distanciation constitue *in fine* un obstacle objectif à la prise en compte par la police des manifestants dans leur singularité sociologique, en précisant qu'elle n'enraye pas pour autant la production libre de stéréotypes sur un autrui dès lors pensé comme un « adversaire[7] ». Les pays qui ont civilianisé autant leur police du quotidien que leur police des foules détiennent en revanche ici un avantage comparatif : ils peuvent mobiliser pour la gestion des cortèges manifestants des policiers immergés dans la population locale, qui sont susceptibles de connaître les motivations des individus qui composent la foule et ils peuvent les mandater pour développer un travail de contact avec les populations concernées à des fins d'apaisement des conflits. Plusieurs innovations ont émergé dans ce cadre pour faire du dialogue de proximité un outil tactique de régulation des risques de débordements[8]. La France, elle, ne dispose pas d'une telle capacité et on peut même penser que cette célébration de la bonne distance par des forces spécialisées relativement prestigieuses participe également pour partie de la difficulté des services de sécurité du quotidien (confrontés à une sorte de risque de schizophrénie institutionnelle) à se rallier à un paradigme de proximité, quand celui-ci est présenté comme une bonne pratique policière concernant leur domaine[9]. Ainsi, lorsque, confrontée à un besoin de réforme, elle cherche des correctifs susceptibles de lui permettre de renouer avec ce processus historique de pacification, elle peut donner l'impression d'être plus mal outillée. Les modèles d'action publique se sédimentent dans un rapport singulier à la temporalité, cela aussi l'histoire nous l'apprend. Mais

(7) Il existe une tradition de recherche qui s'intéresse au regard porté par les policiers sur les manifestants. Le discours recueilli peut bien évidemment varier en fonction des unités auxquelles sont affectés ces policiers. Pour un exemple récent qui met l'accent sur les représentations au sein des *riot units* [Ullrich, 2020].

(8) Ce que le groupe de travail européen GODIAC (acronyme de *Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*), qui s'est inspiré de la pratique de douze pays européens (Autriche, Allemagne, Chypre, Hongrie, Roumanie, Suède, Royaume-Uni, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie), a codifié dans un rapport de 2013.

(9) L'activité de sécurité publique en France, si elle regroupe la majorité des effectifs policiers et gendarmes souffre d'un déficit de considération. Cela se traduit par exemple par une désaffection pour ces postes dans le corps des commissaires de police [Ocqueteau, 2006].

la circulation des bonnes pratiques peut parfois permettre d'innover en autorisant une pensée « en dehors de la boîte ». Dans cet article nous dirons d'abord quelques mots de ce besoin de réforme contemporain et des différences d'interprétation qu'il engendre en France et au niveau européen ; alors que les innovations françaises peinent à s'imposer et à démontrer leur efficacité, nous ferons ensuite une place plus détaillée à quelques innovations européennes, tirées du modèle de la police du citoyen, qui ont fait leurs preuves à l'étranger et pourraient dès lors mériter d'inspirer les réformateurs français.

Un besoin de réforme

Le sujet du maintien de l'ordre a ceci de particulier que la survenue de violences au cours des services d'ordre débouche généralement sur des programmes d'adaptation des dispositifs policiers. Il en va ainsi en France assez systématiquement depuis la fin du XIX[e] siècle lors du décès de manifestants (Malik Oussékine en 1986, Rémi Fraisse en 2014). Mais cette règle est en réalité de portée plus large. La pacification des manifestations s'apparente à un acquis démocratique ; le dérèglement de leur régulation, que le développement de désordres incontrôlés matérialise, s'apparente assez vite à un problème public qui nécessite d'être traité, en France comme ailleurs. Face à la mise à l'épreuve des dispositifs policiers, et en particulier celle de la stratégie de la distanciation, la France témoigne néanmoins d'une difficulté à emprunter le chemin de la proximité et du dialogue, alors même que celui-ci tend à s'imposer comme modalité pertinente de sortie de crise au niveau européen.

L'attachement français à un modèle de distanciation

De nombreux éléments contemporains, qui tiennent à l'évolution des politiques policières comme des pratiques manifestantes, tendent à fragiliser la rentabilité de l'inclinaison française pour la distanciation. Ainsi, d'une part, il a été signalé que la fragmentation sociale, de plus en plus massive dans et hors des cortèges, peut conduire à faire de la trop grande distance des forces de l'ordre, par rapport au théâtre manifestant, un facteur d'insécurité physique pour les manifestants en particulier jeunes [Jobard, 2012]. Le constat d'une perte en homogénéité et en cohésion des groupes sociaux qui composent la foule plaide ainsi pour faire de la protection rapprochée des manifestants une nouvelle composante du travail policier lors des services d'ordre. De même, le développement de

DANS LA DOCTRINE FRANÇAISE, LE MANIFESTANT EST CONSIDÉRÉ À TRAVERS LE STÉRÉOTYPE « DU CITOYEN MOMENTANÉMENT ÉGARÉ », FORMULE HÉRITÉE DE GUSTAVE LEBON, QUI EST TOUJOURS PRÉSENTE DANS LES REPRÉSENTATIONS DES FORCES SPÉCIALISÉES ET AU MOINS EN PARTIE DANS LES ENSEIGNEMENTS QUI LEUR SONT DISPENSÉS EN CENTRES DE FORMATION. SOUMIS À UN RISQUE MAJEUR DE PERTE DE CONTRÔLE DE LUI-MÊME LORSQU'IL EST IMMERGÉ EN FOULE, LE CITOYEN AURAIT BESOIN DE CETTE PRÉSENCE POLICIÈRE VISIBLE AGISSANT SYMBOLIQUEMENT COMME UN SURMOI DE SUBSTITUTION, LUI RAPPELANT L'EXISTENCE DE LIMITES À SON RÊVE DE TOUTE-PUISSANCE. OR, LES TRAVAUX CONTEMPORAINS ONT SOULIGNÉ LE POTENTIEL CHIFFON ROUGE QUE CONSTITUE, DU POINT DE VUE DES MANIFESTANTS, UN DÉPLOIEMENT TROP MASSIF DE FORCES POLICIÈRES

scénarios manifestants comportant d'importantes atteintes aux biens au cœur de l'espace manifestant (mobilier urbain, commerces, etc.) amène lui aussi à considérer cet espace « concédé » à la manifestation comme un espace à policer, introduisant dans la police des foules des éléments de police de lutte contre la délinquance. Dans ce contexte, un nouvel impératif de judiciarisation des désordres s'est imposé au cours des années 2000, mais sa mise en œuvre bute sur ce que les psycho-sociologues anglais ont qualifié de mécanisme de solidarisation des composantes de la foule en cas d'intervention policière coercitive au cœur de la manifestation [Reicher *et al.*, 2007]. Les résultats d'une intervention à chaud sont de plus généralement considérés comme médiocres sur le plan judiciaire ; la mauvaise préparation des interpellations augmente le mésusage de la force par la police et sa mise en accusation. Pour améliorer la judiciarisation, les forces spécialisées (gendarmerie mobile et CRS, équipes dédiées de la préfecture de Police de Paris) ont commencé à professionnaliser une partie de leurs effectifs dans un travail d'observation attentive de la foule (y compris au moyen de dispositifs de captation vidéo) et à les doter d'une capacité mobile d'interpellation le cas échéant. Ces unités, baptisées SPI chez les CRS (sections de protection et d'intervention), ELI/PLI en gendarmerie (équipe puis peloton léger d'intervention), ULI (unités légères d'intervention) à la préfecture de Police, sont positionnées derrière les premiers rangs de forces spécialisées et leurs membres peuvent surgir le cas

échéant pour procéder à une interpellation puis revenir avec leur « prise » bénéficier de la protection de leurs collègues restés en position statique. Une partie de leur tâche consiste néanmoins aussi simplement à rassembler des preuves pour conduire une judiciarisation *a posteriori* des débordements constatés, laquelle est intrinsèquement plus efficace.

Dans le cadre d'un séminaire de co-analyse de pratiques organisé à l'Inhesj en mars 2018, chercheurs et praticiens se sont ainsi accordés sur l'idée d'une mise à l'épreuve à partir des années 2000 du maintien de l'ordre en France sous l'effet d'une conjonction de six difficultés concomitantes concernant à la fois les pratiques manifestantes et les politiques policières :

1. L'efficacité des dispositifs policiers déployés est remise en cause dans certains grands rassemblements par les violences et dégradations des protestataires ;

2. L'usage de la force par l'État tend à être considéré comme excessif ;

3. À la faveur des révolutions numériques se sont développées des foules sans leaders plus polycentriques et moins prévisibles que celles qui se sont constituées pendant plus d'un siècle autour de corps intermédiaires – qui contribuaient à l'encadrement des cortèges et à la ritualisation des démonstrations ;

4. Les répertoires d'action des manifestants ont évolué avec le développement de mouvements qui privilégient aujourd'hui l'occupation durable de certains espaces publics ;

5. Et du côté de l'État les stratégies ont évolué avec l'apparition d'un impératif nouveau de judiciarisation des débordements et une pluralisation des forces engagées ;

6. Le tout sur fond de RGPP (diminution des forces spécialisées) et de ritualisation de phénomènes d'émeutes urbaines.

Ces évolutions contextuelles n'ont pas généré « spontanément » d'approfondissement de la politique relationnelle de la police française avec la population manifestante. Lorsque des initiatives locales ont été prises par exemple à l'occasion de la crise des gilets jaunes par les polices du quotidien pour essayer d'optimiser l'efficacité des dispositifs de service d'ordre, elles ont ainsi suivi « spontanément » d'autres voies que la proximité et le dialogue. Nous pouvons en donner deux illustrations tirées du même projet de recherche en cours à l'Inhesj. Certains chefs de police locaux, face à l'augmentation des scénarios de confrontation avec les manifestants, ont ainsi fait le choix de l'invisibilisation des forces de l'ordre. Cette stratégie de réduction de la conflictualité s'est révélée partiellement efficace : elle a pu avoir pour effet une réduction locale du public de manifestants et un déplacement des éléments les plus virulents vers d'autres scènes manifestantes. D'autres ont pu choisir la proximité mais en la découplant de l'échange avec les manifestants : ainsi certains chefs de police locaux ont choisi de rapprocher les effectifs policiers des cortèges, dans le but de renforcer l'encadrement des manifestants. Mais ils ont alors demandé à leurs effectifs de défiler en parallèle des foules manifestantes, sans regarder les membres de la foule, une pratique qualifiée de « flanc-gardage ». Ce marquage (au sens footballistique du terme) de certains « tronçons » du cortège considérés comme composés d'éléments à risque de délinquance, s'est lui aussi avéré relativement efficient : il a neutralisé les possibilités d'organisation et de passage à l'acte des individus situés dans les tronçons concernés tout en fournissant des occasions d'interpellation rapide et relativement maîtrisées lorsque des préparatifs à une action violente étaient repérés. L'approche parisienne, beaucoup plus médiatisée, a induit pour sa part la construction d'une capacité de projection de la police, en mode éclair (*blitz krieg*). Les brigades de répression des actions violentes motorisées (BRAV-M) de la préfecture de Police se sont situées dans la filiation des pelotons voltigeurs supprimés en 1986 ; constituées dans l'urgence et composées de personnels prélevés dans des unités de police du quotidien, sans expérience en matière de gestion des foules, elles ont renforcé, en particulier au cours des hivers 2018 et 2019, les accusations d'emploi excessif de la force par la police et amplifié par là même la déstabilisation du modèle. Quoi qu'il en soit, les sociologues reconnaissent là un phénomène de « dépendance au sentier » (*path dependance*) : la police du quotidien française en particulier parisienne étant majoritairement devenue une police d'intervention [Mouhanna, 2011] centrée sur la fonction d'anticriminalité [Gauthier, 2015], il n'est pas étonnant que ce soit dans cet esprit qu'aient été cuisinées les recettes adoptées par les autorités parisiennes.

Pacification du maintien de l'ordre : l'enjeu relationnel

Construire un dispositif de réduction des violences au sein des manifestations publiques sur un rapprochement plus substantiel entre police et population peut sembler une idée audacieuse, *a fortiori* dans un contexte de hausse des tensions dans le rapport police/population. Néanmoins,

l'analyse des processus d'innovation conduits chez nos voisins européens permet de lever une partie des craintes à cet égard : l'investissement de ce domaine relationnel relève d'une démarche stratégique visant justement à réduire les tensions dans la relation police population et l'usage du dialogue de proximité comme outil tactique de régulation des risques de débordement n'exclut pas pour autant la construction d'unités spécialisées de rétablissement de l'ordre, bien au contraire. Un retour vers l'histoire nous confirme, on l'a dit, le rôle du rapprochement entre la police et les groupes de manifestants dans l'émergence du processus de pacification du maintien de l'ordre. Il tend à souligner en creux le rôle de l'absence d'échanges et de dialogue avec des mouvements sociaux, qui par ailleurs se sont largement renouvelés, dans le retour contemporain de phénomènes de confrontation. Nous allons donc nous arrêter quelques instants pour mettre en valeur cet enjeu relationnel dans la pacification des services d'ordre en contexte manifestant avant d'évoquer quelques recettes d'action publique récentes cuisinées sur l'exploitation de cet ingrédient.

Une idée reçue voudrait que les dispositifs *soft* (doux) émergent dans un contexte pacifique. C'est évidemment tout le contraire. Ils émergent en réalité dans des contextes conflictuels dans l'objectif de produire de la pacification. Revenons rapidement sur l'émergence des pelotons de gendarmerie mobile : « *À partir des années 1880, le régime républicain s'attache à mettre en place de nouvelles modalités de la violence répressive à l'encontre des contestataires. Les dirigeants politiques d'alors cherchent explicitement à briser la dynamique des émeutes sanglantes, des insurrections et des révolutions qui ont ponctué le XIX^e^ siècle pour instaurer une paix publique dans laquelle l'État serait à la fois le garant de la libre expression des opinions et le meilleur rempart contre l'anarchie. C'est dans cette perspective que sont créées en 1921 les premières unités spécialisées de maintien de l'ordre – les pelotons de gendarmerie mobile –, véritable "troisième force" destinée autant à éviter les exactions de l'armée – la fusillade de Fourmies n'est pas si lointaine – qu'à parer à l'incapacité technique des forces policières classiques [Bruneteaux, 1996]. C'est dans la même perspective que sont créées les compagnies républicaines de sécurité après la Seconde Guerre mondiale, puis, en 1953, les compagnies de la préfecture de Police de Paris [Fillieule, 1997]. » […] « Ainsi se développe la lente et progressive institutionnalisation du recours à la rue, avec, d'un côté, la pratique de plus en plus réglée et routinière du défilé de rue – que l'on songe à "l'invention" des services d'ordre au début du siècle [Cardon et Heurtin, 1990] – et, de l'autre, l'habitude prise par la police de s´accommoder de cet état de fait par la négociation des parcours, les contacts établis avec les manifestants et l'attentisme relatif face à l'illégalisme et aux attaques dont elle fait quelquefois l'objet* » [Fillieule, 2006b].

Ce phénomène n'est pas propre à la France. Des évolutions comparables sont relevées également en Angleterre, en Suisse, en Allemagne et même aux États-Unis où elles se traduisent aussi par l'adoption d'un style d'encadrement de la protestation plus souple. Néanmoins, cette institutionnalisation du recours à la rue est tout sauf un processus harmonieux et consensuel. Il émerge en Europe il faut le rappeler à l'issue d'épisodes sanglants qui marquent la mémoire collective au fer-blanc : massacre de Peterloo à Manchester (16 août 1819, 11 morts), Fourmies en France (1^er^ mai 1891, 9 morts), « massacre de Plainpalais » à Genève en Suisse romande (9 novembre 1932, 13 morts), Zwartberg en Belgique (31 janvier 1966, 2 morts) ou encore mort de Benno Ohnesorg à Berlin en Allemagne (2 juin 1967). L'institutionnalisation du recours à la rue est, on l'a dit déjà, d'abord le produit d'un lent apprivoisement entre pouvoir politique et manifestants, dont la figure doit faire l'objet d'un processus de dédiabolisation, ce que montre au mieux l'expérience américaine où cette pacification est plus tardive qu'en Europe. La pacification du maintien de l'ordre aux États Unis a nécessité d'abord la reconnaissance du mouvement ouvrier qui jusqu'en 1930 n'avait pas droit de cité ; elle est passée par la proclamation progressive de droits consubstantiels à la possibilité même de la manifestation : droit d'association et d'auto-organisation, en particulier, *versus* la réduction de prérogatives du patronat qui jusque dans les années 1930 disposait d'un pouvoir d'injonction de travail empêchant le débrayage et la tenue de piquets de

CONSTRUIRE UN DISPOSITIF DE RÉDUCTION DES VIOLENCES AU SEIN DES MANIFESTATIONS PUBLIQUES SUR UN RAPPROCHEMENT PLUS SUBSTANTIEL ENTRE POLICE ET POPULATION PEUT SEMBLER UNE IDÉE AUDACIEUSE, A FORTIORI DANS UN CONTEXTE DE HAUSSE DES TENSIONS DANS LE RAPPORT POLICE/POPULATION. NÉANMOINS, L'ANALYSE DES PROCESSUS D'INNOVATION CONDUITS CHEZ NOS VOISINS EUROPÉENS PERMET DE LEVER UNE PARTIE DES CRAINTES À CET ÉGARD : L'INVESTISSEMENT DE CE DOMAINE RELATIONNEL RELÈVE D'UNE DÉMARCHE STRATÉGIQUE VISANT JUSTEMENT À RÉDUIRE LES TENSIONS DANS LA RELATION POLICE POPULATION ET L'USAGE DU DIALOGUE DE PROXIMITÉ COMME OUTIL TACTIQUE DE RÉGULATION DES RISQUES DE DÉBORDEMENT N'EXCLUT PAS POUR AUTANT LA CONSTRUCTION D'UNITÉS SPÉCIALISÉES DE RÉTABLISSEMENT DE L'ORDRE, BIEN AU CONTRAIRE.

grève. Dans cette évolution américaine, la jurisprudence de la cour constitutionnelle (cour suprême) a joué le rôle majeur. « *Les nombreux litiges nés de la confrontation entre autorités et protestataires durant cette période conduiront à étendre l'articulation de ces droits. En retour, c'est sur cet héritage que se construira le système actuel de gestion de l'ordre public (Public Order Management System, POMS), dont la caractéristique principale est la "routinisation", et que s'est créé un nouveau répertoire standardisé des interventions policières* » [McCarthy et McPhail, 2006]. De même, en France, un long travail de légitimation du recours à la rue a aussi été nécessaire en raison de l'histoire politique mouvementée d'un pays friand de révolutions, afin de dégager la pratique manifestante du spectre de l'émeute [Tartakowski, 1998]. Il n'est sans doute pas tout à fait anodin que la brutalisation contemporaine du maintien de l'ordre dans ce pays cohabite avec le retour d'une rhétorique de confusion entre ces deux registres de la protestation et de l'émeute.

L'émergence contemporaine d'un nouveau cadre conceptuel : la doctrine des 3D et le modèle KFCD

Une nouvelle approche, expérimentée initialement dans le cadre de la gestion des manifestations sportives internationales et en particulier des enjeux relatifs au contrôle de la violence hooligane dans le football européen, va progressivement se développer en Europe à partir du début des années 2000 dans l'idée de retarder la mobilisation de techniques de rétablissement de l'ordre. Elle s'appuie sur le développement de techniques managériales de gestion des risques de débordement. Ce nouveau modèle qui veut allier dialogue de proximité et fermeté contre les débordements violents s'ils adviennent néanmoins porte le nom de « *friendly but firm* » [Fillieule, Viot, Descloux, 2014]. Il propose une articulation des outils de police du citoyen et de police de l'ordre dans le cadre d'un répertoire d'action élargi de police des foules.

Il y a deux manières de présenter ce modèle : on peut mobiliser la « doctrine des trois D », établie en 2008 par les officiers de police suisses à l'occasion de la gestion de l'euro de football qui avait lieu sur leur territoire [Fillieule *et al.*, 2014, p. 21], et qui est utilisée couramment aujourd'hui également par exemple en Allemagne ou en Belgique. Celle-ci s'interprète comme la proposition d'une « *gradation dans l'intervention des comportements policiers censés, dans l'ordre, "dialoguer" et "désamorcer", avant de "défendre" uniquement si la situation l'exige* » (*op cit*). « *À l'occasion de l'Euro 2008* », relatent les auteurs, « *l'Office Fédéral de la Police (FedPol) a fait éditer un "Guide du parfait hôte sécurité" qui présentait la philosophie des trois D, laquelle devait servir de doctrine d'engagement aux forces de l'ordre* ».

Nous reproduisons ici l'extrait présenté dans leur rapport :

> ***Guide du parfait hôte sécurité***
> **(Office Fédéral de la Police, 2008, p.13)**
>
> En ce qui concerne l'engagement des forces de sécurité pendant l'EURO 2008, la conduite à suivre est résumée dans la fameuse « philosophie des 3 D » :
>
> Dialoguer
>
> Le premier « D » représente l'objectif de dialogue, qui consiste à concilier une attitude aimable, disponible et serviable avec des tâches d'assistance et de prévention, d'observation et de collecte d'informations ; et ce, que les agents soient en patrouille, en uniforme courant, à pied ou motorisés.
>
> Désamorcer
>
> Désamorcer la situation par la parole ou par d'autres signaux, telle est l'attitude qui s'imposera lorsque des visiteurs soit par excès de liesse, soit par frustration, courront le risque d'entrer en conflit avec la loi. Il s'agira donc ici de résoudre des troubles mineurs de l'ordre public, de désamorcer les conflits par une présence policière en uniforme normal ou en tenue d'intervention pour les groupes.
>
> Défendre
>
> Si des visiteurs de l'EURO 2008 veulent porter atteinte à l'ordre public et perturber la fête, la police réagira. Autrement dit, elle interviendra systématiquement contre les fauteurs de troubles, les personnes menaçantes et violentes. Les forces de police seront envoyées en fonction des besoins (normalement en formation groupée, au besoin en recourant à des moyens d'intervention spéciaux) afin de pacifier la situation, d'arrêter les auteurs d'actes de violence, de mettre en sûreté les preuves et de sécuriser les lieux par leur présence.

Cette doctrine est passée à la postérité sous le nom de « principes d'hospitalité » ce que le manuel définissait comme suit : « *Le premier D résume parfaitement la philosophie de l'engagement pendant l'EURO 2008. À l'occasion d'un tel événement, il est important que les forces de sécurité aillent à la rencontre des visiteurs, qu'elles communiquent avec eux et les aident à trouver leurs repères dans une ville et un pays étrangers. C'est à tout cela qu'on reconnaît un hôte parfait !* ». L'acronyme a été réécrit en 2010 par le Conseil de l'Europe à l'occasion de l'adoption d'une recommandation générale concernant

l'organisation des manifestations sportives : « *3D est un acronyme désignant la tactique policière employée dans certains pays, qui repose sur une politique de réaction graduée – dialogue, désescalade, détermination. Elle part du principe selon lequel, à toutes les phases des troubles à l'ordre public, la police devrait employer uniquement la force indispensable pour désamorcer la situation. La police ne devrait recourir à la force qu'en dernier ressort, lorsque d'autres méthodes, comme la communication, ont été employées mais n'ont pas été suffisantes. En effet, une réaction excessive peut générer encore plus d'incidents en déclenchant une dynamique qui va aboutir à des troubles*[10] ». C'est généralement sous cette forme « dialogue, désescalade, détermination » qu'elle est le plus souvent présentée[11].

Appliqué au domaine de la gestion des foules protestataires, ce principe « d'hospitalité » a donné naissance à un autre acronyme fonctionnant comme un *guideline* pour un renouveau de la civilianisation du maintien de l'ordre : KFCD. Ces quatre lettres sont un moyen mnémotechnique pour qualifier une nouvelle politique relationnelle avec la foule susceptible d'aider à prévenir les débordements et à sortir des impasses contemporaines : une politique relationnelle qui repose sur une meilleure connaissance policière des dynamiques de foule (K pour *knowledge*, connaissance), permet aux manifestants pacifiques d'être réassurés dans leur légitimité d'acteur politique (F comme Facilitation), qui offre à chacun une meilleure compréhension réciproque des actions d'autrui en situation (C comme Communication) afin de réduire l'usage de la force coercitive aux seules situations qui le nécessitent absolument (D comme différenciation). Chacun de ces termes nécessite cependant comme le remarque Anja Bienert à l'occasion du séminaire IPCAN d'octobre 2019 un effort de définition :

Knowledge ne doit pas être confondu avec surveillance ; c'est une méthode pour comprendre les besoins, les perceptions et les motivations des participants. Cet effort de connaissance est nécessaire pour éviter les confrontations inutiles.

Facilitation. Une approche facilitatrice suppose de faire preuve d'une volonté d'aider à la bonne tenue des rassemblements et d'éviter d'adopter une approche excessivement restrictive qui ne fait que nourrir les tensions.

Communication. La communication se distingue de la simple émission d'ordres audibles. Il s'agit d'essayer d'établir un dialogue réciproque dans le but de résoudre les problèmes qui se posent concrètement et s'assurer que la réponse de la police à une situation donnée ne soit pas perçue comme une surprise pour les participants. C'est le principe de la « *no surprise* » communication que l'on trouve dans plusieurs manuels spécialisés britanniques.

Différenciation**.** Les tactiques policières, l'usage des armes et les interventions doivent éviter d'affecter l'ensemble des personnes de la même manière. Ils doivent chercher à produire un effet ciblé sur les personnes qui le nécessitent et affecter le moins possible les participants pacifiques. L'usage d'armes, qui ont par nature un effet indifférencié, doit être réservé à des contextes particulièrement critiques dans lesquels la différenciation n'est plus possible. Dans ce contexte l'engin lanceur d'eau est préférable à la grenade lacrymogène.

Le projet GODIAC, évoqué *supra*, dirigé par la police suédoise et réunissant des responsables de forces de sécurité européennes de douze pays différents, a proposé une déclinaison du modèle KFCD sous la forme d'un guide pratique et opérationnel, visant davantage la « gestion » que le « contrôle » de l'ordre public, et adossé aux principes suivants[12] :

– la diffusion au sein des forces de sécurité de la connaissance de la dynamique et de la psychologie des foules, et en particulier du modèle élaboré d'identité sociale (ESIM) suggérant que le comportement d'un manifestant puisse changer pendant un événement de foule en réaction aux tactiques ou au comportement des forces de sécurité ;

– la supervision des manifestations dans le but de faciliter la mise en œuvre du droit de manifester ;

– la négociation constante avec les manifestants et le développement de la communication avant, pendant et après la manifestation ;

– la différenciation et le ciblage des interventions de rétablissement de l'ordre à partir d'une typologie explicite des groupes de manifestants.

L'élaboration de ces nouveaux cadres de référence a été accompagnée par une équipe de recherche de l'université de Liverpool en Angleterre qui a produit de très nombreux et importants travaux de recherche en matière de

(10) Accessible en ligne : http://www.coe.int/t/dg4/sport/resources/texts/Rec_2010_02_FR_Rec_Hospitality.pdf

(11) À noter que le troisième terme prend un sens légèrement différent en allemand : « durchfliegen » ce qui en français peut se traduire par « voler dans les plumes ».

(12) https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/92013.PDF

psychologie des foules tout au long des années 1990, 2000 et 2010. On doit citer ici en particulier Stéphane Reicher, Clifford Stott et John Drury. Cette équipe universitaire, qui n'a cessé de s'étoffer (par exemple en s'associant avec Otto Adang, de l'université d'Utrecht aux Pays-Bas ou Patrick Cronin, de l'université d'Abertay en Écosse et d'autres), a développé de nombreux partenariats avec les forces de police européennes (on peut citer ici tout particulièrement les polices suédoise, danoise, anglaise, suisse, néerlandaise et belge). Elle a joué un rôle très important dans la conceptualisation de dispositifs de prévention de la violence hooligane en particulier à l'occasion de l'Euro 2004 au Portugal, fondés sur la méthode « friendly but firm » jouant sur la capacité policière à inhiber par un dialogue de proximité le développement de mouvements de violence physique ou contre les biens (pour en savoir plus se référer à Reicher *et al.*, 2004). L'implication de ces auteurs dans la préparation des grands rendez-vous sportifs internationaux, mais également dans les retours d'expérience nationaux mis en place à l'issue de maintiens de l'ordre manifestants conflictuels ou tout simplement en matière de formation des policiers (Otto Adang est titulaire d'une chaire d'enseignement en « Public order Management » au sein de l'académie de police des Pays-Bas depuis 2004), a assuré la diffusion de leur approche et permet de comprendre la proximité entre la doctrine des 3D et le modèle KFCD. Leur apport central tient dans une mise à jour des logiques de foules fondées sur les réactions des manifestants suscitées par une présence hostile, réelle ou perçue comme telle d'un *out group*, qui entraîne la formation d'un bloc (*in-group*) prêt à se confronter collectivement au « danger » perçu. Dans ce cadre, l'objectif pour la pratique est d'éviter la constitution de groupes formés par solidarisation contre les forces de sécurité et, si possible, de favoriser ce que l'on appelle le *self policing* des foules, un enjeu mis en évidence dès 2006 dans une publication du Collège européen de police (CEPOL) rassemblant diverses contributions aux *Police Research and Science Conferences* organisées par celui-ci entre 2003 et 2005[13].

Le renouvellement des outils policiers de peace building

La nécessité d'un renouveau en matière de civilianisation du maintien de l'ordre a donné naissance, dans les pays européens ancrés dans le modèle de police du citoyen ou s'y ralliant à la fin du XX[e] siècle, à des innovations policières visant à renforcer les échanges et le travail de contact entre police et manifestants. On connaît ainsi l'obligation fixée à la police allemande en 1985 par le tribunal constitutionnel de développer une approche coopérative avec la population (arrêt Brokdorf). Ce mouvement a par ailleurs assuré le succès de la notion de désescalade qui se met en œuvre néanmoins de manière différente selon les cultures politiques[14]. Nous allons présenter deux innovations qui nous paraissent les plus abouties, l'une pratique, l'autre théorique. Elles ont en commun d'introduire dans le répertoire d'action de la police des foules un travail de prévention de la conflictualité.

Les brigades de dialogue de proximité implantées au sein des foules

Le premier modèle est celui des « *police liaison teams* » (PLT comme au Royaume-Uni) parfois aussi dénommées « brigades anti conflit » comme en Allemagne, en République tchèque ou en Pologne. On les trouve dans de nombreux pays européens (citons également les Pays-Bas, la Suède et le Danemark ou encore l'Espagne). Leur mission est d'être au contact direct des manifestants : elles sont ainsi positionnées au cœur du dispositif de maintien de l'ordre et chargées le jour J de prendre le pouls de la foule afin de détecter les signaux relatifs à l'évolution de la manifestation en vue d'alimenter les échelons de commandement avec des informations fines en provenance du terrain, permettant à ceux-ci d'ajuster, voire le cas échéant de modifier en temps réel la stratégie à l'œuvre, en particulier lorsqu'elle comporte des risques

(13) https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/website/Research_Science/tppre.pdf en particulier Adang (O. M.J.), «Public Order Management: Theory, Practice and Education», p. 132-139. «*Police strategy and tactics contributed to an atmosphere where fans identified as football or Euro 2004 fans first (rather than just as fans of their respective national teams), non-violent behaviour was the norm and fans opposing violence became empowered. As a consequence, several examples of self-policing among fans could be observed* » (c'est nous qui soulignons).

(14) En Allemagne nous dit Jérémie Gauthier, « *l'injonction faite par la hiérarchie de mettre en place des stratégies de désescalade* » s'entend comme une stratégie « *de neutralisation des conflits par le biais de médiations et d'arrangements à l'amiable, tout en évitant le recours à l'interpellation et au dépôt de plainte* » [Gauthier, 2015]. En Belgique, une circulaire fédérale dispose : « *La désescalade renvoie à une situation d'interaction durant laquelle l'explosion de violence est imminente mais où l'on tente au maximum de l'éviter par le biais de la négociation et de compromis. Si cela ne fonctionne pas, on procède alors à la régulation et, si nécessaire, à la répression* » [Circ. CP4, Belgique].

de confrontation entre police et manifestants. Leurs outils sont nombreux et peuvent contenir une dimension technologique (alimentation de panneaux lumineux à messages variables) ou numérique (diffusion de messages sur les réseaux sociaux) mais l'essentiel de leur travail est d'abord un travail par le verbe [Wuilleumier, 2015[15]].

Les bases de ce nouvel outil tactique en gestion des foules protestataires ont été posées en 2001 par la police suédoise, à l'aune de l'expérience traumatique que fut pour la société suédoise l'échec du *policing* mené à l'occasion du sommet de Göteborg, qui s'était soldé par d'importants dégâts tant matériels qu'humains [Peterson, 2006]. Le « Gothenburg Committee », mis en place par le gouvernement suédois aux lendemains de cette épreuve, souligna dans son rapport final les carences en matière d'interopérabilité entre polices mais aussi la nécessité d'un dialogue volontariste avec les manifestants[16]. C'est ainsi qu'émergea, en appui sur les recherches ayant montré le rôle critique des mauvaises interactions entre police et manifestants dans l'escalade des désordres, le concept de « dialogue police », une approche valorisant le dialogue direct en situation entre police et groupes protestataires. Il prit la forme en Suède du déploiement dans les manifestations de binômes policiers habillés en civil mais reconnaissables au port d'une chasuble jaune comportant l'inscription « dialogue police ». Le premier rôle de ces binômes policiers consistait à agir comme un lien de communication entre les manifestants et le commandement policier dans le but de faciliter la réalisation des buts légitimes des protestataires, d'identifier les risques de désordre et d'éviter la confrontation avec la police. À travers ce dialogue de proximité, la police peut explorer les intentions des manifestants et mieux comprendre leurs aspirations. Les conditions et restrictions imposées aux manifestants peuvent également être expliquées, discutées, voire négociées. Comme l'exprime un ancien « dialogue officer » suédois : « *Fondamentalement, cette tactique est la reconnaissance du fait que lorsque la police est intransigeante avec les protestataires le risque d'atteintes aux biens et aux personnes augmente. Inversement lorsqu'il y a un dialogue ouvert, ce risque se réduit*[17] ». Loin de se contenter de dialoguer avec les groupes faciles d'accès pour la police, la *dialogue police* est aussi chargée d'établir un processus de rapprochement avec des groupes protestataires réticents à communiquer avec elle dans l'objectif d'aboutir à terme à une communication et un dialogue plus approfondis avec eux. De nombreux membres de la *dialogue police* ont des antécédents en tant que négociateurs. Ils jouent un rôle avant pendant et après les événements pour lesquels ils sont mobilisés.

Le tableau suivant résume les cinq fonctions principales de la « dialogue police » :

Fonction	Définition
Négociation	Faciliter accords et compromis entre les intérêts du commandement policier (obtenir les meilleures conditions tactiques) et ceux des protestataires (obtenir la meilleure prise en compte de leurs objectifs).
Médiation	Expliquer le point de vue de la police aux groupes manifestants et le point de vue des manifestants à la police de manière à augmenter la compréhension mutuelle et à déjouer les stéréotypes.
Initiative	Faire émerger des solutions pour éviter et minimiser le risque de conflits et de confrontation
Communication	Fonctionner comme un lien de communication entre les manifestants et le commandement policier pour favoriser l'échange d'informations
Sentir	Déchiffrer les émotions et les préparatifs de passage à l'acte dans le groupe des manifestants et la manière dont ils sont affectés par les actions policières ; informer le commandement des conséquences des diverses actions en cours à bref ou long terme

(15) Dans certains cas, Angleterre et Pays-Bas, en particulier, le travail des « officiers de liaison » a pu être assimilé à un travail de renseignement et d'identification des participants aux manifestations. Les « police liaison teams » anglaises ont ainsi fait l'objet de débats en Grande-Bretagne, car leurs membres avaient été perçus par une partie de la population comme étant infiltrés au sein des manifestations afin de recueillir du renseignement. Les liens avec les services de renseignement sont aujourd'hui réputés coupés, cette tâche étant uniquement dévolue aux services de renseignement. Selon le témoignage du chef de l'unité de liaison de la MET police de Londres, plus aucune information individuelle sur l'identité des personnes n'est demandée dorénavant aux officiers de liaison (IPCAN, 2020) https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/synth-ipcan-police-pop-fr-num-29.05.20.pdf.

(16) Cf. Rapport du Gothenburg Committee http://www.sweden.gov.se/sb/d/136/a/3816;jsessionid=ab4U-mW4Nfb6

(17) Cité dans Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, 2009, *Adapting to Protest– Nurturing the British Model of Policing ?*, Londres, Rapport final, p.74.

La police de dialogue a fait face initialement à une importante hostilité chez les manifestants mais aussi dans les rangs policiers. Leur rôle a néanmoins été de mieux en mieux accepté au fur et à mesure où leur connaissance des publics manifestants grandissant, elle a permis à la police de mieux calibrer ses services d'ordre. Le commandement policier a commencé à reconnaître que le dialogue avait des effets positifs en matière de contrôle des désordres. La baisse de la violence entre police et manifestants a aussi aidé les policiers de terrain à voir l'aspect bénéfique du travail de la *dialogue police*. Les agents de la *dialogue police* ont fini par constituer une composante établie et très efficiente du Département de police de Stockholm [Holgersson, Knutsson, 2009]. Ils contribuent aux dispositifs policiers de maintien de l'ordre dans une diversité de contextes locaux sensibles politiquement (contestations électorales, marches d'extrême droite ou de défense des droits des animaux), comme sur un plan festif (festivals très mobilisateurs) ou encore sportif (matchs de football à risques), etc.

Cette approche sera adoptée par le Royaume-Uni, à la suite, là aussi, d'une mise à l'épreuve paroxystique de son *policing* des foules, en 2009, à l'occasion d'un sommet du G20 à Londres. Un rapport du HMIC (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary), l'instance de contrôle indépendante de la police au Royaume-Uni, recommandera l'adoption d'un tel dispositif pour adapter le *policing* aux transformations de la protestation et « nourrir le modèle britannique de police des foules ». Les premiers officiers de liaison anglais sont formés en 2011 et les premiers déploiements sont réalisés en 2012 durant les Jeux Olympiques. Les officiers de liaison qui forment la PLT sont aujourd'hui au nombre de 130 et gèrent plus de 300 manifestations par an, selon les chiffres communiqués récemment par Keith Leahy, à l'occasion d'une journée d'études organisée en France par le Défenseur des droits[18].

La PLT mise en place à Londres reprend assez fidèlement les fondamentaux de la *dialogue police* suédoise et notamment les cinq missions principales présentées ci-dessus. Les termes utilisés pour la décrire sont donc identiques. Les officiers de liaison ont un rôle de contact, de négociation et de médiation ; ils constituent une courroie de transmission d'informations en continu entre les manifestants et le commandement qui permet la négociation et vise la résolution de problèmes concrets en direct. La présence de forces de l'ordre au sein de la foule permet de « prendre la température » de l'évolution de la manifestation en continu et au commandement d'être ainsi informé très en amont du basculement possible de certains groupes vers la violence. Cette information permet aux forces de sécurité de disposer d'un temps de réaction précieux afin de modifier la stratégie à l'œuvre. Les responsables du commandement de la police britannique considèrent que les officiers de liaison constituent des acteurs essentiels au bon déroulement des opérations de gestion des manifestations publiques. Avoir adopté cette approche permet à la MET d'être présente dans tous types de rassemblements protestataires organisés à Londres et de contribuer à leur pacification y compris s'agissant de manifestations qui prennent pour objet la critique de la police notamment en matière d'usage de la force à l'instar du mouvement BLM. Selon Keith Leahy elle a aussi permis à la police londonienne d'envisager avec sérénité la campagne d'opérations programmée au printemps 2019 par le groupe *Extinction Rebellion*. Au Royaume-Uni, la doctrine de maintien de l'ordre s'envisage comme une doctrine de « *maintien de la paix* » (cf. à ce sujet le manuel de maintien de l'ordre adopté par l'association des chefs de police en 2010 et intitulé *Manual of guidance on Keeping the peace*[19]). La sérénité des manifestations publiques est ainsi un critère important d'évaluation de la qualité du *policing*.

La gestion négociée de l'espace public : une police de la facilitation

La Belgique n'est pas restée à l'écart des réflexions sur la *dialogue police*[20], mais son apport spécifique au renouveau européen de la civilianisation de l'encadrement des manifestations est d'ordre conceptuel. La Belgique a, en effet, décidé d'abandonner, à partir des années 2000, la notion de maintien de l'ordre pour en adopter une autre, inscrite dans deux circulaires adoptées en 2011 et 2014, celle de « gestion négociée de l'espace public » (GNEP[21]). Cette évolution doctrinale, qui ne s'est pas faite en un jour, renvoie à la volonté belge de sortir d'une approche de l'ordre public en termes de contrôle des foules et de

(18) Le Sergent Keith Leahy est en charge de ce sujet pour la MET police de Londres depuis 2012.
(19) https://fr.scribd.com/document/63264937/ACPO-Manual-of-Guidance-on-Keeping-the-Peace
(20) La police belge déploie ainsi, lors des événements d'ordre public, des dispositifs interactionnels axés sur l'échange pouvant revêtir différentes formes telles que : officiers de communication, équipes d'information, officiers de liaison, points de contact, spotters (observateurs), équipes d'accompagnement, etc.
(21) La première, la CP4 du 11 mai 2011 décrit, de manière synthétique, le cadre de référence pour la gestion négociée d'événements et/ou de rassemblements : https://www.etaamb.be/fr/circulaire-du-11-mai-2011_n2011000309.html la seconde, la circulaire OOP41 du 31 mars 2014, opérationnalise ledit cadre de référence dans un document de 20 pages complété de dix-sept pages de notes.

maîtrise de l'espace urbain perçue comme un principe d'une dynamique de confrontation avec les mouvements protestataires. Celle-ci prend acte de la conflictualité des relations entre groupes sociaux dans les sociétés modernes et adapte le rôle policier en l'entendant comme un rôle d'accompagnement des manifestations dans une perspective de gestion des risques.

Un processus de profonde transformation de la police s'est imposé en Belgique au tournant des années 1990/2000, à la suite d'une série d'épreuves majeures. Les années 1980 sont en effet « *des années noires* » pour la police belge comme l'écrivent Yves Cartuyvels et Philippe Mary (tueries du Brabant wallon entre 1982 et 1985, attentats des cellules communistes combattantes en 1984-85, drame du Heysel en 1985) [Cartuyvels, Mary, 2002]. Le Parlement belge se saisit alors de ce que les acteurs policiers qualifient eux-mêmes de « *crise de légitimité policière* » et une commission parlementaire dépose en avril 1990 un volumineux rapport qui en appelle « *à la mise en œuvre d'une véritable politique en matière de police et de sécurité* ». Cette mobilisation politique va conduire à la démilitarisation de la gendarmerie belge et à l'adoption en 1992 d'une loi sur la fonction de police qui fait basculer la police belge dans un modèle de police des citoyens : « *Dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire, les services de police veillent au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société* » (Article premier, Chapitre 1, dispositions générales de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992). Exacerbée par l'éclatement de l'affaire Dutroux en 1996, la crise policière entraîne *in fine* une refonte complète du système policier et l'initiation d'un « *processus de changement culturel à long terme* » destiné à « *poursuivre le développement de la police en un service de police orienté vers la communauté* » (circulaire ministérielle ZPZ 12 du 20 décembre 2000 relatif au cadre de référence et de travail des zones de police).

La notion de police orientée vers la communauté est un belgicisme relatif à la notion de « community policing » que les autorités belges vont chercher à définir précisément et à encadrer via l'adoption de textes de référence. Une première circulaire dite CP1 du 27 mai 2003, est consacrée à « *la définition de l'interprétation du Community policing applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux* ». Les circulaires relatives à la GNEP qui suivront dans les années 2010 consacreront la déclinaison de ce cadre de référence du *community policing* en matière de gestion des foules : « *décrire la notion d'événement* (dans le domaine de l'ordre public) *ainsi que la stratégie de "gestion" attendue dans ce cadre, vu la philosophie d'une fonction de police orientée vers la communauté* » est ainsi un des trois objectifs explicites que se fixe la CP4.

La CP1 énonce « *cinq piliers essentiels pour la fonction de police axée vers la communauté* », que nous reproduisons ci-dessous, lesquels témoignent du caractère central dans cette approche belge du *community policing* de la notion « d'encastrement social » de la police.

1. L'orientation externe. La police ne se situe pas face à la société mais en son sein ; elle est intégrée à la vie en société. Par son implication, elle est rapidement et complètement consciente de ce qui « se vit et se trame » dans la société en matière de sécurité et de qualité de vie.

2. Le travail par la résolution de problèmes. Ce pilier se réfère à l'identification et l'analyse des causes potentielles de criminalité et de conflits dans la (les) communauté (s). La police ne se contente pas de réagir aux problèmes déjà survenus mais tente d'en identifier les facteurs responsables et d'agir (à temps) sur eux.

3. Le partenariat. Cela renvoie à la conviction qu'a la police de n'être pas seule responsable, et aussi de ne pas souhaiter l'être, du souci de sécurité et de qualité de vie. La préoccupation sécuritaire est une approche en chaîne dans laquelle les divers partenaires sont les maillons d'une approche globale et intégrée.

4. S'acquitter de ses responsabilités. Le pilier justification exige la mise en place de mécanismes par lesquels la police peut rendre des comptes à propos des réponses qu'elle a fournies aux questions et besoins de la société au service de laquelle elle se trouve.

5. L'implication capable. Cela signifie qu'il faut créer des possibilités, tant pour les policiers que pour les divers groupes de la population, de s'attaquer de concert aux problèmes de sécurité et de qualité de vie, de fournir des services et d'instaurer l'ordre et la sécurité.

La CP4 fait à son tour de la notion de partenariat une figure pivot de la pratique de gestion des foules en Belgique : « *Appliquer la fonction de police orientée vers la communauté dans le domaine de l'ordre public signifie avant tout que l'organisateur, les autorités, les services de police et éventuellement d'autres partenaires créent ensemble les conditions d'un déroulement sûr et aisé où les droits et libertés fondamentaux, en particulier la liberté d'expression et de réunion, sont totalement respectés, conformément à la Convention européenne de défense des droits de l'homme ainsi qu'à la Constitution belge* » précise ainsi la circulaire. Cette centralité du partenariat dans l'approche belge de la gestion des foules est le fruit d'un processus

de conduite du changement original, dont on va dire deux mots, dans lequel une sociologue de l'université libre de Bruxelles, Dominique Van Ryckeghem a joué un rôle majeur[22]. Recrutée initialement comme « collaboratrice scientifique » dans le cadre d'une mission d'appui à la transition démocratique de la police sud-africaine confiée à la gendarmerie belge par le Président Nelson Mandela (1996-2001), Dominique Van Ryckeghem s'est inspirée de la littérature scientifique consacrée à la réforme de la police en général et au *community policing*, qui constituait alors le terme de référence international dans ce domaine, en particulier. Elle a mené un travail de clarification conceptuelle, rendu nécessaire par le caractère fourre-tout de cette notion, puis animé un processus délibératif interne à la gendarmerie belge visant à déterminer « *dans quelle mesure le community policing pouvait constituer un cadre de référence pour le fonctionnement et l'intervention de la police* » [Huens, Van Ryckeghem et Hendrickx, 1998[23]]. Le rapport final rendu au Center for the study of violence and Reconciliation de Johannesburg en 2000 s'intitule : *Conflict in Society: Policing in Partnership* et met l'accent sur la nécessité de dispositifs horizontalisés de gestion des foules qui permettent de sortir du face-à-face entre police et manifestants[24]. *In fine*, ce travail trouvera bien entendu aussi à s'employer, on l'aura compris, en interne, dans un contexte où les autorités belges sont confrontées à la nécessité d'articuler les référentiels des trois polices (gendarmerie, police fédérale et polices locales) pour bâtir le référentiel de la police intégrée (créée par la loi du 7 décembre 1998[25]).

Cette approche partenariale fait référence à l'institutionnalisation du recours à la rue (pour parler comme Olivier Fillieule) et à la pacification des manifestations au cours des années 1980 et 1990 : dans une partie de la CP4 consacrée à l'analyse des « évolutions sociales », ses rédacteurs notent ainsi que « *les conflits sociaux se sont transformés en une problématique incluant toujours plus de concertations et moins de conflits* ». « Par conséquent, écrivent-ils, *la diminution du nombre d'incidents graves ne serait pas tellement la conséquence de l'utilisation de moyens efficaces de contrôle social mais bien de l'intégration réussie de divergences d'opinions dans le processus de démocratisation* ». Pour la Belgique, néo-convertie à un modèle de police des citoyens, il s'agit ainsi d'ancrer sa doctrine dans les dernières évolutions en matière de civilianisation de la gestion des foules : « *la professionnalisation de groupes d'intérêts, incluant la formation de "stewards" et l'usage de propres services d'ordre* » dans la société civile ; ainsi que, du côté des autorités et des services de police, une approche des événements dont les « *caractéristiques clés sont la communication et la négociation, devenues acceptables, entre les participants à des événements et l'autorité, une meilleure préparation et planification de l'événement et un encadrement plus professionnel de son déroulement* ». « *De cette manière*, concluent les rédacteurs, *on est petit à petit arrivé au développement de systèmes visant à une gestion mieux négociée de l'espace public*, car, *en se montrant comme des partenaires de discussion fiables, tous ces acteurs continuent à contribuer au processus de pacification* ».

Plus que d'autres polices européennes, les polices belges accordent de l'importance au principe d'autorégulation (*self-policing*) des manifestations, qu'elles soient d'ailleurs sportives, festives ou politiques. On peut y voir certainement aussi l'influence des travaux déjà cités d'Otto Adang concernant le *policing* des événements sportifs [Adang, 2005], lequel insiste sur les bienfaits de ce qu'il appelle le *low profile policing*, soit un modèle de *policing* dans lequel la police évite de recourir à des stratégies d'intimidation et de monstration de la force[26]. La pratique des policiers belges consiste à faire un usage renforcé des stratégies de concertation, de coordination et d'accords avec les organisateurs d'événements, mais aussi avec l'ensemble des parties prenantes potentielles (les autorités administratives et leurs seuils de tolérance, les autorités judiciaires le cas échéant, les organisations ciblées, la sécurité civile et les partenaires de sécurité, les acteurs de la vie courante). La gestion négociée de l'espace public présuppose que « *le dialogue et la concertation entre les différents acteurs démarrent le plus tôt possible pour se terminer lorsque tous les enseignements sont tirés* » [Circ. OOP 41, Belgique].

Plusieurs témoignages recueillis en entretien en juin 2020 auprès de la police de Bruxelles capitale Ixelles nous ont permis de saisir concrètement ce que pouvait être un modèle de gestion des manifestations publiques

(22) Dominique Van Ryckeghem est aujourd'hui directrice générale des services administratifs de la police fédérale, en charge notamment des questions de recrutement et de formation des policiers.

(23) Huens (C.), Van Ryckeghem (D.), Hendrickx (E.), 1998, *Conflits dans la société : la police comme partenaire ? À la recherche des frontières des cadres de référence traditionnels et du « Community policing », dans le contexte du suivi policier des événements*, décembre, rapport non publié.

(24) Une série d'articles publiés en néerlandais dans le Handboek Politiediensten de l'éditeur Kluwer, souvent à plusieurs mains avec les responsables policiers engagés avec elle dans ce programme de coopération international (en particulier Eddy Hendrickx), retrace le cheminement réflexif de cette équipe de projet.

(25) De proche en proche, cette approche trouvera aussi à s'employer en Irlande du Nord, dans le cadre du processus de réconciliation et de *peace building* initié par l'accord du vendredi saint du 10 avril 1998.

(26) À noter d'ailleurs qu'Otto Adang construit ce paradigme et le partage avec les organisations policières à l'occasion de l'euro 2000 organisé en Belgique et aux Pays-Bas.

ancré dans le partenariat et la préservation des équilibres entre les parties prenantes[27]. L'inclinaison forte pour le partenariat explique par exemple l'attachement des policiers belges à établir un contact direct avec un organisateur d'événement soit à travers l'entretien d'un dispositif (complexe) d'autorisation préalable qui vise à mutualiser l'analyse des risques d'incidents[28] soit par un travail proactif de recherche d'interlocuteurs au sein des mouvements sociaux les plus actifs mais aussi les plus fuyants envers les autorités politiques (Extinction Rebellion par exemple) en particulier via le recours à un registre d'échange informel. L'attention à l'équilibre entre les parties prenantes explique pour sa part l'adoption d'une pratique de facilitation des opérations manifestantes conçue dans l'optique de « *maintenir à un niveau bas le seuil de frustration des manifestants*[29] ». Ainsi la police de Bruxelles a-t-elle aussi développé un dispositif de « gestion des demandes des manifestants » débouchant sur une pluralité de mesures apaisantes comme : la création de zones de libre expression, l'organisation d'un contact visuel entre les manifestants et l'organisation ciblée, la facilitation des actions visuelles à finalité médiatique et plus classiquement la facilitation de l'accès aux décideurs politiques par l'organisation de délégations ou la transmission de mémorandums.

Conclusion : construire sur la confiance et la légitimité de la police

Les sociétés politiques ne peuvent faire l'économie de crises de régulation lesquelles obligent à ré-interroger les dispositifs les plus ajustés et les mieux pensés. Ces crises n'ont pas nécessairement vocation à déboucher sur des crispations identitaires stériles et contre-productives. Elles peuvent aussi être l'occasion d'innovations qui dans les sociétés de la modernité tardive privilégient la construction d'un nouvel âge démocratique au ressassement mélancolique d'un supposé âge d'or. Les innovations européennes présentées ici font le pari d'un *no surprise policing*, qui exploite le filon de la confiance réciproque et de la légitimité policière comme voies de refondation de l'ordre public. Une régulation coopérative de l'espace public permet un recours moindre à la force. Atteindre cet objectif nécessite cependant détermination et persévérance comme le montrent aussi les exemples anglais et belges développés dans cet article. Puissent le succès de ces polices de dialogue et de facilitation inspirer les autorités françaises et permettre au pays de renouer à son tour avec le projet historique et démocratique d'expression sereine de nos désaccords citoyens ! ■

Bibliographie

BRUNETEAUX (P.), 1996, *Maintenir l'ordre. Les transformations de la violence d'État en régime démocratique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

BRODEUR (J.P.), MULONE (M.), OCQUETEAU (F.), SAGANT (V.), 2008, *Brève analyse comparée internationale des violences urbaines*, Rapport d'analyse comparée, Montréal, CICC-CIPC, en ligne sur https://cipc-icpc.org/wp-content/uploads/2019/08/Breve_analyse_comparee_internationale_des_violences_urbaines_FR.pdf.

CARTUYVELS (Y.), MARY (PH.), 2002, « Politiques de sécurité en Belgique : les limites d'une approche de proximité », *Déviance et Société*, Vol. 26, n° 1, pages 43-60.

CORBIN (A.), COURTINE (J.J.), VIGARELLO (G.), 2017, *Histoire des émotions* - Tome 3, De la fin du XIX[e] siècle à nos jours, Paris, Seuil.

DELLA PORTA (D.), REITER (H.), 2002, « Mouvement « anti-mondialisation » et ordre public. L'exemple de Gênes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 47, p. 51-77.

DESCLOUX (G.), FILLIEULE (O.), VIOT (P.), 2015, « Changement de tableau. Le maintien de l'ordre public en Europe, entre poussée de l'histoire réelle et dédifférenciation », 6[e] congrès des Associations francophones de science politique.

(27) En Belgique, le bourgmestre (maire) est le responsable principal du maintien de l'ordre public, ce qui explique aussi l'attention accordée aux équilibres locaux dans la gestion des manifestations publiques.

(28) La gestion de l'information se fait par un formulaire multidisciplinaire, complété par l'organisateur d'un événement et par les différents acteurs concernés (pompiers, aide médicale, services communaux, etc.).

(29) Ce terme en italique renvoie à une des théories majeures développée au cours du XX[e] siècle au sujet des mobilisations collectives connue sous le nom de « théorie de la frustration relative ». Cf. Gurr (T.), 1970, *Why man rebel ?*, Princeton, Princeton University Press. Pour en savoir plus cf. Corcuff (P.), 2009, « Frustrations relatives », *in* Fillieule (O.), Mathieu (L.), Péchu (C.) (dir), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po, p. 242-248.

FILLIEULE (O.) (dir.), 2006a, *Police et manifestants,* Paris, Presses de Sciences Po.

FILLIEULE (O.), 2006b, « Du pouvoir d'injonction au pouvoir d'influence ? Les limites de l'institutionnalisation », *in* FILLIEULE (O.) (dir.), *Police et manifestants*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 85-112.

FILLIEULE (O.), JOBARD (F.), 2020, *Politiques du désordre. La police des manifestations en France*, Paris, Seuil.

FILLIEULE (O.), VIOT (P.), DESCLOUX (G.), 2014, Encadrement policier des manifestations publiques et prévention de la violence : éléments de comparaison européenne, Cognita, Programme de coopération Suisse Roumanie.

FILLIEULE (O.), JOBARD (F.), 2018, « Le splendide isolement des forces françaises de maintien de l'ordre », *in* GAUTHIER (J.), JOBARD (F.), *Police : questions sensibles*, Paris, PUF.

GAUTHIER (J.), 2015, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », *Sociétés contemporaines*, vol. 97, n° 1, p. 101-127.

HOLGERSSON (S.), KNUTSSON (J.), 2011, «Dialogue Policing – A Means for Less Crowd Violence ?» *in* MADENSEN (T.) AND KNUTSSON (J.) (eds.), *Preventing Crowd Violence*, Colorado, Lynne Rienner Publishers.

JACKSON (W.), GILMORE (J.), MONK (H.), 2018, «Policing unacceptable protest in England and Wales: A case study of the policing of anti-fracking protests », *Critical Social Policy,* 39 : 1, 23-43

JOANA (J.), MERAND (F.), 2013, « Politique de défense et variétés du militarisme libéral », *Gouvernement et action publique*, 2013/4, vol. 2, p. 549-566

JOBARD (F.), 2012, « Le spectacle de la police des foules : les opérations policières durant la protestation contre le CPE à Paris », *European Journal of TurkishStudies* [En ligne], 15. https://journals.openedition.org/ejts/4720

KING (M.), 2004, « D'une gestion policière réactive à la gestion des manifestants ? La police et les manifestations anti-mondialisation au Canada », *Cultures & Conflits*, 56, en ligne.

MCCARTHY (J.), MCPHAIL (CL.), 2006, *L'institutionnalisation de la contestation aux États-Unis, in* FILLIEULE (O.) (dir.), *Police et manifestants,* Paris, Presses de Sciences Po, p. 61-83.

MOUHANNA (CH.), 2011, *La police contre les citoyens* ?, Nimes, Champ social.

OCQUETEAU (F.), 2006, *Mais qui donc dirige la police ? Sociologie des commissaires*, Paris, Armand Colin.

PETERSON (A.), 2006, « La Suède et le Danemark face aux mobilisations altermondialistes », *in* FILLIEULE (O.) (dir.), *Police et manifestants*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 307-329.

REICHER (S.), 1996, «"The Battle of Westminster" : Developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict », *European Journal of Social Psychology*, 26, 115-134.

REICHER (S.), STOTT (CL.), CRONIN (P.), ADANG (O.), 2004, «An Integrated Approach to Crowd Psychology and Public Order Policing», *Policing*, 27 (4), 558-572

REICHER (S.), STOTT (CL.), DRURY (J.), ADANG (O.), CRONIN (P.), LIVINGSTONE (A.), 2007, «Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice», *Policing*, Volume 1, Number 4, p. 403 – 415.

TARTAKOWSKY (D.), 1998, *Le pouvoir est dans la rue. Crises politiques et manifestations en France,* Paris, Aubier.

THOMPSON (E. P.), 1971, «The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century», *Past and Present*, No. 50., p. 76-136.

TILLY (CH.), 1992, *Coercition et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*, Paris, Aubier.

ULLRICH (P.), 2020, «"Normal citizens" *versus* "rowdies": police categorisations of protesters in Germany », *Sociologia, Problemas e Praticas*, n° 92, en ligne.

VAN RYCKEGHEM (D.), HENDRICKX (E.), 2000, *Conflict in Society : Policing in Partnership*, Johannesburg, Centre for the Study of Violence and Reconciliation.

WADDINGTON (P.), 2006, « Contingence du maintien de l'ordre. L'expérience britannique », *in* Fillieule (O.) (dir.), *Police et manifestants,* Paris, Presses de Sciences Po, p. 43-59

WISSLER (D.), 2006, « L'ordre de la loi ou la loi de l'ordre. L'exemple de la Suisse », *in* Fillieule (O.) (dir.), *Police et manifestants,* Paris, Presses de Sciences Po, p. 141-172.

WUILLEUMIER (A.), 2015, « Refonder l'asymétrie par le verbe ? Approche ethnographique des conférences policières en établissements scolaires », *in* PAYET (J.P.) et Purenne (A.) (dir.), *Tous égaux ! Les institutions à l'ère de la symétrie*, Paris, L'Harmattan, p. 167-189.

Management de crise dans les organisations publiques et compétences non techniques : une porte d'entrée vers une culture de la fiabilité ?

Alexandre FOUCHARD

« La routine, enfin, est, par essence, accommodante. On s'était accoutumé, durant de longues années de bureaucratie, à beaucoup d'insuffisances, qui prenaient rarement un caractère tragique. Les temps changèrent. Non les mœurs. »

Marc Bloch, *L'étrange défaite* entre juillet et septembre 1940.

Nous traversons une période turbulente et extrêmement complexe dont nous peinons à imaginer l'issue. Une période d'incertitude dans laquelle les scénarios d'avenir, tous faux certainement, mais pourtant déterminants dans nos perceptions et représentations du monde ici et maintenant, engagent des pronostics globalement sombres. Finies les trente glorieuses, finie la parenthèse enchantée. Les temps ont changé. Mais nos mœurs ?

En situation de crise, l'État poursuit des objectifs stratégiques qui peuvent être très globalement résumés ainsi :

– protéger les populations et sauver les vies ;

– préserver les services essentiels à la vie de la Nation ;

– garantir sa propre survie et empêcher son effondrement ;

– revenir *in fine* à une situation d'équilibre global.

L'État français dispose d'une très grande expérience de la gestion de crise. Son histoire est jalonnée de situations qui ont mis à l'épreuve ses institutions, ses services, ses populations. Nous sommes aujourd'hui face à un double enjeu qui interroge l'ensemble de nos organisations :

– comment faire face à des crises dont la complexité croissante met à mal nos schémas de réponse et nos cadres de références ?

Alexandre FOUCHARD

Alexandre Fouchard est commandant de police, chef du bureau de préparation à la gestion des crises du pôle doctrine, défense, planification et renseignement au cabinet directeur général de la police nationale. Chef du département risques et crises de l'INHESJ jusqu'en octobre 2020, ses expériences précédentes l'ont conduit à exercer des fonctions de commandement d'unités opérationnelles de la police nationale en sécurité publique et à la préfecture de police de Paris. Il est aussi auteur et scénariste.

– comment faire évoluer rapidement et efficacement nos doctrines, apprentissages et modes de fonctionnement pour surmonter ces crises ?

Les organisations publiques abordent le management des risques et la gestion de crise en faisant appel à des dispositifs culturellement et historiquement centrés sur les compétences techniques. Les « expertises métiers » sont ainsi placées au cœur des cellules de crise (centres opérationnels départementaux par exemple[1]) et sont entendues comme les principaux vecteurs des réponses opérationnelle, tactique et stratégique. Les questions qui se posent alors au décideur public conduisent à des réponses principalement articulées autour d'approches capacitaires :

– de quels moyens en homme et matériel disposons-nous ? Avons-nous, par exemple, des masques de protection en cas d'épidémie ? A-t-on suffisamment de lits d'hôpitaux et de personnels soignants ? etc.

– de quels moyens manque-t-on et avons-nous absolument besoin ? Comment, par exemple, fabriquer des masques ou produire un vaccin le plus rapidement possible ? Doit-on embaucher des soignants en urgence ?

– peut-on se passer de ces moyens manquants et à défaut, comment faire ? Faire, par exemple, comme si nous n'en avions pas besoin ? Accepter le manque et penser des solutions alternatives ?

– comment mettre en œuvre les préconisations techniques des experts compte tenu des différents plans de réalité impactés par la crise ? Comment, par exemple, organiser techniquement le confinement de millions de personnes alors que l'économie doit continuer à produire ?

– etc.

D'autres questions du même ordre se posent à chaque étape de la crise. Cette approche technique induit un mode (des biais ?) de fonctionnement très particulier des équipes de crise qui entourent les décideurs publics. En effet, en situation de crise, un décideur a besoin de se construire une vision globale embrassant tous les plans de réalité impactés et qui lui permettra de définir des objectifs et stratégies d'actions en cohérence avec la « réalité objective de la situation » et la dynamique propre imprimée par le processus de crise.

Pour réussir à se représenter la situation puis à prendre des décisions, le décideur n'a pas d'autre choix que de composer avec la somme d'expertises qui l'entoure, son équipe de crise. Composée d'experts, cette équipe proposera (voire imprimera) des clés de compréhension parcellaires et régulièrement génératrices d'erreurs (il n'y a ici aucune idée de jugement mais un simple constat).

L'étude des crises modernes et les risques majeurs qu'elles font peser sur l'État (et notre société dans sa globalité finalement) montrent à mon sens que les compétences techniques rassemblées au sein des équipes de crise, même de très haut niveau, ne suffisent plus à produire et

(1) Un centre opérationnel départemental (COD) est la cellule de crise à la disposition du préfet de département qui est l'autorité représentant l'État dans les territoires et est désigné comme directeur des opérations (DO) en situation de crise.

à mettre en œuvre des réponses à la hauteur des questions complexes qui se posent lors des crises. Comment, alors, tendre vers une véritable culture de la fiabilité au sein des organisations publiques alors même que cette fiabilité est durement mise en doute en période de crise et que la résilience de nos organisations publiques est sévèrement interrogée ?

Je propose, pour répondre en partie à cette question, de faire entrer la culture des compétences non techniques dans le champ du management des organisations publiques. Mais avant d'aller plus loin, il m'apparaît utile de revenir sur la situation et de prendre un pas de recul : de quelle (s) crise (s) parlons-nous ?

État des lieux d'une crise globale : les temps ont changé.

Mais nos mœurs ?

Il existe de nombreuses définitions du mot crise. L'étymologie du mot nous renseigne d'ailleurs utilement sur sa signification[2]. Nous pouvons ici retenir, par exemple, la définition suivante : « *La crise est une rupture du fonctionnement courant d'une organisation et un processus dynamique mis en éveil par un (des) événement (s) déclencheur (s). Cette rupture est amplifiée par un contexte particulier, des facteurs organisationnels et humains et de très grands enjeux de communication*[3] ».

Alors, sommes-nous objectivement en crise ou bien nous sentons-nous en crise ?

Le mot « crise » est sur toutes les lèvres, sur tous les réseaux, dans tous les films. Il transpire de toutes les images pornographiques[4] captées et relayées par des milliards de smartphones quasiment greffés à nos cerveaux sur-stimulés ainsi que des caméras de vidéo-surveillance à reconnaissance faciale interconnectées. Il est employé à toutes les sauces, à chaque instant : crise écologique, crise sanitaire, crise économique, crise sociale, crise politique, crise des valeurs et crise migratoire, crise des vocations, crise de tout et de rien. La mort (réelle ou symbolique) rôde, insidieuse, sous-jacente, l'effondrement global est une hypothèse de travail pour des collapsologues très sérieux.

Les « spécialistes », des décideurs et experts autoproclamés de tous niveaux, se succèdent sur les plateaux de télévision de chaînes d'informations continues anxiogènes. Les « débats » populaires s'enchaînent, à distance, sur des réseaux sociaux incontrôlables, à coups de phrases réduites à 280 caractères, de « like », de pouces levés, à coups de *fake news*, d'insultes et de menaces. Les applications et outils numériques distribués mondialement par les GAFAM[5] et autres BATX[6], que nous pensions facteurs de progrès et de croissance, se révèlent aussi de puissants leviers d'éclatement social et d'isolement. Ils « disruptent » toutes les règles de communication, de collaboration et de coordination acquises au rythme de notre évolution millénaire et ce, à une vitesse qui dépasse de loin nos capacités cognitives d'êtres humains.

Nous n'avons plus le temps de penser, de débattre, de comprendre ; les discours sont décorrélés de l'action et le processus de crise, lui, suit sa dynamique propre. Interconnecté, ultra-rapide, ultra-inégalitaire, ultra-violent, ultra-pollué, l'anthropocène nous apprend chaque jour un peu plus que nous ne pilotons ni ne contrôlons plus rien. Un nombre sans cesse plus grand de flux générés par nous-mêmes échappe durablement à notre contrôle (ordures, CO2, flux migratoires, données numériques etc.[7])

Pour garder l'illusion du contrôle, nous simplifions à outrance les problématiques complexes, globales auxquelles nous devons faire face. Nous les résumons à des causalités linéaires génératrices d'erreurs majeures d'analyse et de compréhension puis polarisons au maximum les débats pour finalement nous plonger tête la

(2) Le mot « crise » vient du latin « crisis » et du grec « krinein ». Pour résumer, le mot « crise » était utilisé dans le domaine médical pour décrire la phase aigüe d'une maladie dont l'issue pouvait être soit la guérison (autour d'un nouvel équilibre physiologique), soit la mort (l'effondrement). Il désignait aussi le choix, la décision dans un contexte d'incertitude et renvoyait notamment à la notion de jugement, d'heure de vérité.

(3) Définition tirée des travaux de Christophe Roux-Dufort, professeur agrégé à la faculté des sciences de l'administration de Laval (Québec).

(4) De pornographie : présence de détails obscènes dans certaines œuvres littéraires ou artistiques ; publications, spectacles, photos, etc., obscènes (Larousse).

(5) GAFAM : Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft, entreprises américaines.

(6) BATX : Baïdu, Alibaba, Tecent, Xiaomi, équivalents chinois des GAFAM américains.

(7) Sur l'approche juridique des circulations de flux générés par l'être humain et échappant durablement à son contrôle, voir les publications et recherches du Pr. Jean Sylvestre Bergé/IFITIS Research Programme on «Full Movement beyond Control and the Law» *Supported by* Institut Universitaire de France (IUF) – Senior Project (2016/2021) *Hosted by* GREDEG, CNRS, UCA, Nice, France (2018-2021) *Hosted by* EDIEC, UJML3, Lyon, France (2016-2018).

LE MOT « CRISE » EST SUR TOUTES LES LÈVRES, SUR TOUS LES RÉSEAUX, DANS TOUS LES FILMS. IL TRANSPIRE DE TOUTES LES IMAGES PORNOGRAPHIQUES CAPTÉES ET RELAYÉES PAR DES MILLIARDS DE SMARTPHONES QUASIMENT GREFFÉS À NOS CERVEAUX SUR-STIMULÉS AINSI QUE DES CAMÉRAS DE VIDÉO-SURVEILLANCE À RECONNAISSANCE FACIALE INTERCONNECTÉES. IL EST EMPLOYÉ À TOUTES LES SAUCES, À CHAQUE INSTANT : CRISE ÉCOLOGIQUE, CRISE SANITAIRE, CRISE ÉCONOMIQUE, CRISE SOCIALE, CRISE POLITIQUE, CRISE DES VALEURS ET CRISE MIGRATOIRE, CRISE DES VOCATIONS, CRISE DE TOUT ET DE RIEN. LA MORT (RÉELLE OU SYMBOLIQUE) RÔDE, INSIDIEUSE, SOUS-JACENTE, L'EFFONDREMENT GLOBAL EST UNE HYPOTHÈSE DE TRAVAIL POUR DES COLLAPSOLOGUES TRÈS SÉRIEUX.

première dans l'action. Une action souvent violente, sans coordination, sans collaboration, sans communication efficiente. En mode compétition. Les uns contre les autres.

Face à cette crise globale (voir totale [8]) et devant l'évidence du besoin de réinventer notre manière de faire société, de faire évoluer nos modes de fonctionnement, de repenser nos organisations et nos projets, nos mœurs résistent. Profondément ancrés dans nos habitudes, nos usages, nos routines, malgré les immenses inégalités de notre monde, nous sommes à l'arrêt, virtuellement actifs et réellement inactifs ; inutiles.

Les politiques publiques et les organisations sont, elles aussi, prises dans un paradoxe majeur : les hordes de fonctionnaires (personnels soignants, éducateurs et enseignants, magistrats, policiers et gendarmes, militaires et tous les autres invisibles) dont on souhaitait hier dégraisser les rangs sont plus que jamais désirées face à un besoin social immense de sécurité, de protection, de soins, d'attention, etc. La société du zéro risque réclame en urgence le retour de l'État providence et de ses fonctionnaires. Mais si possible à coût zéro.

La première conséquence humaine (ou peut-être la première cause) de cette crise globale ressentie est la colère qui monte et s'exprime partout. Une colère grandissante et régressive. Impuissants, nous sommes, tous collectivement et chacun individuellement, prêts à en découdre, à taper du pied, à nous rouler par terre dans une colère dépassée de tout petit enfant. Nous sommes prêts à hurler sur le premier venu, à nous battre à mort avec celui ou celle qui osera nous contredire, caricaturer un prophète, rire d'une différence ou piquer sous notre nez la place de parking qui vient de se libérer.

Le constat est toujours le même : nous sommes en crise globale permanente, nous traversons une période chaotique qui n'en finit pas, un moment critique qui nous échappe totalement et nous éprouvons de grandes difficultés à seulement comprendre – ne serait-ce qu'un peu – ce qui se passe.

Le monde est d'une telle complexité !

De la complexité à l'humilité

Avant d'aller plus loin, rappelons-nous le sens du mot « complexe ». Du latin « complexus » qui signifie « embrasser, comprendre », le mot « complexe » renvoie finalement au besoin de qualifier une situation, une idée, un objet […] faits d'éléments différents, imbriqués, comme tissés, ensemble.

Ce qui n'est « que » compliqué décrit un ensemble de problématiques que nous pouvons décortiquer séparément pour en comprendre le sens global et être capable, à l'issue, d'en recomposer la complication, l'articulation. Démonter puis remonter un moteur de voiture, par exemple, est sans aucun doute compliqué. Mais ce n'est pas complexe. Face à la complexité, nos savoirs et apprentissages, nos méthodes de résolution de problèmes sont bousculés, ne suffisent pas. Nous avons besoin d'adopter une posture d'humilité, d'imposer le doute comme principe, de définir et de poser les bonnes questions plutôt que d'apporter immédiatement des réponses bancales ou simplistes. Nous devons aussi faire appel à un mode de pensée complexe [9].

La crise, par sa nature complexe, appelle ainsi une posture d'humilité. Même si le simple fait d'évoquer l'humilité donne immédiatement l'apparence d'en manquer, nous devons la convoquer ici ne serait-ce que parce qu'elle nous commande ce pas de recul dont nous avons absolument besoin lorsqu'il s'agit de définir des stratégies de réponse aux crises.

(8) En référence à la notion de « guerre totale » développée par Clausewitz, soit une crise qui mobiliserait toutes les ressources de l'Etat, impactant tous les secteurs (économie, éducation, justice, sécurité etc.), toutes les populations et tous les grands équilibres sociétaux.
(9) Voir à ce sujet Edgar Morin, 1982, *Science et conscience* et la notion de « reliance » face à la complexité.

Les êtres humains du XXIe siècle ne sont pas très différents de leurs ancêtres d'il y a 60 000 ans. L'environnement, quant à lui, s'est fortement densifié et complexifié, la technosphère a surclassé la biosphère et nos connaissances techniques ont progressé de manière fulgurante alors qu'il a fallu des millénaires pour seulement accéder à l'écriture.

Le progrès technique est tel que nous parlons désormais d'anthropocène, « l'âge de l'Homme », pour décrire l'évolution géologique depuis que les activités humaines modifient globalement et durablement l'écosystème « terre ». Pourtant, nos cerveaux restent ceux de *sapiens*, une espèce de primates pas très différente de celle de ses cousins chimpanzés. Nous sommes les fruits d'une évolution longue, patiente, marquée par la contingence[10] et notre intelligence magnifique nous pousse trop souvent à la prétention. Nous avons fortement tendance à surestimer nos capacités cognitives là où l'humilité commande de faire appel, par exemple, à l'intelligence collective lorsque nous sommes face à des problèmes complexes.

Après ce court état des lieux général, nous n'en savons pas beaucoup plus sur nos modes d'organisation et la gestion des crises. Il nous faut passer, pour mieux les comprendre, par l'exploration de nos méthodes de réponse aux crises plus « sectorielles ». Lubrizol, COVID19, Tchernobyl, Gilets Jaunes […] ont ainsi conduit à la mise en œuvre de dispositifs de gestion de crise pour organiser et conduire la réponse publique. Avec plus ou moins d'efficacité.

Crise, modes d'organisation et compétences

En situation de crise, nous mettons en général en place des modes d'organisation éphémères que nous appelons cellules de crise. Plus ou moins entraînées et efficaces, elles sont composées d'équipes hétérogènes qui évoluent dans un contexte informationnel hors normes (un brouillard d'incertitudes) et doivent pourtant apporter des réponses concrètes à des problèmes complexes.

Nous savons que nous ne pouvons pas intégrer la gestion de crise dans un quotidien fait de routines organisationnelles et d'habitudes : l'organisation usuelle ne suffit pas. Elle doit se redimensionner et redéfinir ses objectifs en adéquation directe avec la situation évolutive et destructrice à laquelle elle fait face. En crise, nous devons déployer des dispositifs et modes d'organisation exceptionnels, entraînés et capables de s'extraire des routines et habitudes de travail afin de penser autrement, décider vite et agir efficacement.

L'approche technique est alors essentielle, mais ne peut se départir d'une démarche d'anticipation appelant des mécaniques d'un autre ordre relevant, entre autres, de notre capacité à nous représenter le réel, à faire preuve d'imagination, de créativité et à sortir des cadres usuels de pensée. Nous sommes, en tant qu'être humain, tout à fait « câblés » pour ce genre de travail. À condition de bien nous connaître et de mettre en œuvre un management différent, propice à l'émergence d'une véritable intelligence humaine collective et d'une culture de la fiabilité.

> Certaines organisations (dites HRO[11]) en charge d'activités particulièrement complexes et fortement imprégnées de culture du risque (le nucléaire, le transport aérien, la médecine de pointe par exemple) mettent en œuvre, dans le cadre de la formation initiale et continue de leurs agents, des apprentissages et parcours d'acquisition de compétences particuliers. Ils relèvent pour une grande part de la reconnaissance du domaine des compétences non techniques comme clé de fonctionnement du management quotidien mais aussi du management de crise. Les facteurs organisationnels et humains deviennent alors un des leviers de la résilience des organisations qui ont intégré l'idée simple que l'approche technique est insuffisante à produire seule des réponses adaptées et efficientes face aux crises globales complexes que nous traversons.

Prenons quelques minutes pour réfléchir au traitement initial de la crise de la COVID19. Nous sommes sans doute d'accord pour affirmer que le SARS-Cov2 est un virus nouveau, élément déclencheur d'une crise globale qui impacte tous les secteurs d'activité et nos organisations. Encore à cette heure, le SARS-Cov2 est un risque[12] considéré comme majeur et conduit à des décisions radicales et globales (il s'agit de vie ou de mort d'individus et d'organisations). Ses conséquences seront sans doute durables et lourdes pour nos sociétés.

Après un aveuglement collectif et un certain retard à l'allumage dont nous pourrions débattre longuement, les pouvoirs publics (représentés par les responsables politiques du niveau stratégique) ont décidé de confier la

(10) Sur la contingence, voir l'excellent livre de Stephen Jay Gould, 1989, *La vie est belle, les surprises de l'évolution*, poche.
(11) HRO : High Reliability Organizations (organisations hautement fiables).
(12) Un risque peut-être assez simplement défini comme un aléa qui rencontre un enjeu. À chaque organisation sa cartographie des enjeux et risques associés... SARS-COV2 est un virus (un aléa) qui a rencontré un enjeu (la population mondiale). SARS-COV2 est donc un risque et non un simple aléa.

« gestion du virus[13] » à un ministère technique (le ministère des solidarités et de la santé) en choisissant de ne pas s'appuyer immédiatement sur le dispositif de gestion de crise existant (activation de la cellule interministérielle de crise notamment). Cette décision a beaucoup surpris.

Virus inconnu = possible épidémie = médecine = ministère de la Santé = compétence pour gérer le problème. Telle semble avoir été l'équation des premiers temps. C'est une bonne illustration de la pensée magique et des causalités linéaires qui peuvent suffire dans les situations compliquées, mais sont génératrices de « crise dans la crise » lorsqu'elles sont convoquées pour répondre à des situations complexes, urgentes, dynamiques, multidimensionnelles et s'inscrivant dans la durée. Mais les pouvoirs publics avaient-ils réellement pris conscience de la situation ?

Sans refaire l'histoire ni juger qui que ce soit et tomber dans le piège du biais rétrospectif, quelques semaines après avoir saisi le ministère des Solidarités et de la Santé, nos décideurs politiques constataient que les enjeux dépassaient les seules considérations sanitaires et que le virus posait un certain nombre de problèmes à l'échelle du pays tout entier, de l'Europe et du monde. L'équation devenait alors :

Virus SARS-Cov2 = pandémie = hôpitaux débordés = morts nombreuses = crise globale = nécessité d'une approche interministérielle.

Après quelques semaines de gestion sanitaire quasi exclusive du problème C19 et une « légère » inquiétude face au manque de consensus entre experts (médecins essentiellement), compte tenu des impacts transversaux importants des décisions prises (secteurs de l'économie, l'éducation, la sécurité, etc.), le pilotage était remonté au niveau interministériel. Le ministère de l'Intérieur (direction générale de la Sécurité civile et de la Gestion de crise) et la santé (direction générale de la Santé) devraient désormais définir des objectifs communs, collaborer, communiquer, se coordonner.

Ce changement d'organisation ne s'est, semble-t-il, pas très bien passé. Du moins dans les premiers temps. Pour vous faire une idée de l'ambiance qui régnait à ce moment-là entre les décideurs de ces deux ministères, je vous invite à revoir le premier point de situation commun du 22 mars 2020 (la première minute suffira, vous n'avez même pas besoin de son). Le technicien (l'expert incarné par le Pr. Salomon, directeur général de la Santé) est alors rejoint par le généraliste (le préfet Thirion, directeur général de la Sécurité civile et de la Gestion de crise du ministère de l'Intérieur) et les deux décideurs semblent peu en phase.

Alors que nous avions besoin de confiance et d'être assurés que l'État avait la situation bien en main, nous nous sommes trouvés face à deux hauts fonctionnaires visiblement contrariés. Pourquoi une telle crise dans la crise ? Pourquoi, alors que l'administration publique française s'appuie sur « des professionnels de la profession[14] » à tous les étages de l'organisation (opérationnel, tactique, stratégique), avons-nous eu le sentiment d'une gouvernance hésitante ? Ces questions renvoient à d'autres questions.

Comment échapper au piège d'une vision centrée sur la technique lorsque les enjeux dépassent les seules questions techniques ? Comment comprendre la situation globale, comment définir des objectifs stratégiques clairs et poser des décisions au bon niveau, créer les conditions d'un véritable travail en équipe, identifier et laisser s'exprimer les leaderships sans créer de la cacophonie, du désordre ? Il semble que la culture des compétences non techniques n'ait pas encore pénétré le management des organisations publiques. Peut-être est-il temps d'y remédier ?

Compétences non techniques et management de crise : vers plus de fiabilité

Pourquoi s'intéresser aux compétences non techniques dans le cadre du management de crise ?

– parce que les compétences techniques ne suffisent pas à répondre aux situations de crise globales, complexes et à fort impact ;

– parce que l'être humain n'est pas rationnel, mais seulement capable d'une rationalité (très) limitée et commet en permanence des erreurs (de compréhension, de raisonnement, d'interprétation, etc.) ;

(13) J'emploie à dessein le terme de « gestion du virus » plutôt que le terme « gestion de crise » puisque la réponse des pouvoirs publics n'a pas été de déclencher les dispositifs prévus en première intention. Le virus n'était donc *a priori* pas considéré et à proprement parler comme une crise potentielle dans les premiers temps.

(14) Citation de Jean-Luc Godard, cérémonie des Césars de 1987 alors qu'il recevait un César d'honneur pour l'ensemble de son œuvre.

– parce que nous surestimons tous largement notre système humain de traitement de l'information et nos capacités cognitives[15] (compréhension, mémoire, intelligence, confiance, etc.) et que ceux-ci deviennent très insuffisants dès lors que notre environnement informationnel explose, dès lors que nous sommes stressés ou fatigués,

– parce que nous sommes sujets aux biais cognitifs et raisonnons sur la base d'heuristiques[16], apprenons le plus souvent dès notre plus jeune âge à être performants individuellement, de manière compétitive et trop rarement en équipe ;

– parce que l'analyse de situation sous l'angle de l'expertise technique occulte nécessairement tout un champ de la réalité objective ;

– parce que le management des risques et la gestion des crises globales ne peuvent être efficaces s'ils ne s'appuient pas fermement sur un ensemble de compétences, méthodes, concepts, principes qui nous permettent de questionner les faits, d'en comprendre la nature et la portée, d'en anticiper certaines conséquences, d'en tirer les enseignements et de sortir des schémas convenus qui les abordent sous le seul angle du dépassement capacitaire ;

– parce que l'intelligence artificielle, les ordinateurs quantiques et le « deep learning » ne sont pas encore prêts à nous remplacer dans le pilotage stratégique des crises ;

– etc.

Et pourtant, peu connaissent le sujet des compétences non techniques ou perçoivent seulement son intérêt. Il faut dire que plus personne n'a le temps de « lever la tête du guidon » et de s'arrêter, de temps en temps, pour embrasser globalement sa mission, son emploi, ses pratiques, ses marges de progression. Répondre aux urgences, réagir, tel est notre lot quotidien, à tous les niveaux. C'est la crise. Je n'y reviens pas.

L'émergence des CNT

Les compétences non techniques trouvent leurs origines dans la fin des années 1970. C'est une catastrophe aérienne, la plus terrible de tous les temps, qui conduisit l'industrie aéronautique à poser de nouvelles questions et les premières pierres d'une nouvelle approche de la formation initiale et continue des personnels navigants et plus globalement des acteurs impliqués dans l'activité de transport aérien.

Le 27 mars 1977, deux gros-porteurs (des Boeing 747 quasi neufs de la Pan Am et de KLM) se percutent sur l'aéroport de Ténérife. Le bilan est de 583 morts et deux avions totalement détruits. Pourtant, les aéronefs étaient en excellent état, les personnels techniques (les pilotes) parfaitement qualifiés et entraînés, rien ne permettait d'imaginer un tel désastre.

L'enquête mettait en évidence un certain nombre de dysfonctionnements relevant principalement de domaines qualifiés de « non techniques » : communication entre acteurs et environnement informationnel dégradé (tour de contrôle/pilotes/personnels navigants), compréhension altérée de la situation, prise de décision biaisée, environnement relationnel dégradé (soumission à l'autorité notamment), etc.

Il était désormais clair que les questions relevant d'autres domaines que des problématiques techniques pouvaient avoir des conséquences extrêmement dommageables et inacceptables dans une activité de haute fiabilité comme le transport aérien.

C'était la naissance du CRM, le « cockpit ressource management[17] » dont la portée a été réévaluée régulièrement et le sens revu puisqu'on parle aujourd'hui de « compagnie ressource management » ou même de « crew ressource management[18] ». Autrement dit, depuis les années 1980, les entreprises de transport aérien (et pas seulement puisque la quasi-totalité des secteurs d'activité de haute technicité ont eu la même démarche) ont compris que la sécurité des vols dépendait aussi de facteurs humains et de compétences non techniques dont la compréhension et l'intégration dans la formation des

(15) Sur les illusions du quotidien, voir *Le gorille invisible, quand nos intuitions nous jouent des tours*, de Christopher Chabris et Daniel Simons, éditions essais-Le Pommier (2015).

(16) Une heuristique est un « raccourci mental » qui permet de prendre des décisions rapides sans recourir à des phases « rationnelles » d'analyse de situation et de compréhension fine des enjeux. Voir le célèbre livre de Daniel Kahneman, *Système 1, système 2, les deux vitesses de la pensée*, éditions Flammarion (2011)

(17) Les ressources humaines dans le cockpit.

(18) Les ressources humaines en équipage (et plus seulement dans le cockpit), ce qui conduit à l'intégration d'une équipe plus large (pilotes, personnels navigants commerciaux) et à une redéfinition du travail en équipe

experts devaient tendre vers la réduction des risques en se concentrant sur la réduction des erreurs humaines[19].

Psychologie comportementale, neurosciences, sciences cognitives et management ont énormément contribué à la définition et à la compréhension des compétences non techniques. Ce qui est particulièrement intéressant avec le milieu aéronautique, c'est que celles-ci font intégralement partie de la culture professionnelle des navigants : formation initiale, formation continue, entraînements et exercices mais aussi évaluation des acquis sont intégrés aux parcours de carrière. Concrètement, un pilote de ligne techniquement apte mais à trop fort gradient d'autorité, incapable de questionner son analyse de situation ou d'admettre une rétroaction critique sur ses décisions […] pourrait ne pas être autorisé à piloter.

Ce dernier constat justifie à lui seul l'intérêt d'intégrer les compétences non techniques dans la culture managériale de nos organisations publiques. En quoi peuvent-elles être utiles par temps calme (hors crise) comme en gestion de crise ? Comment permettre aux équipes de crises des organisations publiques de disposer d'une culture de crise commune, d'un management ouvert sur les facteurs organisationnels et humains et sur le développement des compétences non techniques (ainsi que leur évaluation au même titre que les compétences techniques) pour tendre vers la réduction des erreurs et une plus grande fiabilité ? Comment connaître ses vulnérabilités et les conditions de la réussite collective ? Les arguments tirés du dimensionnement « particulier » des organisations publiques, de leurs traditions, de leurs spécificités (etc.) ne peuvent plus servir d'excuse à la lenteur de leurs transformations managériales. L'organisation pyramidale, la verticalisation de la communication, le cloisonnement ou le fonctionnement en « tuyaux d'orgue » qui sont les piliers managériaux historiques des administrations sont aujourd'hui des obstacles majeurs à l'efficacité en situation de crise.

Le champ des compétences non techniques (CNT)

Les CNT regroupent cinq enjeux relevant de la physiologie, de la psychophysiologie, de la sociologie et des sciences comportementales. Elles se rapportent à la conscience de la situation, à la prise de décision, au travail en équipe, au leadership et à la gestion des charges de travail. Ces enjeux s'intègrent dans un champ plus large relevant du management humain dans les organisations. La diffusion de la culture des CNT au sein des organisations publiques permettrait de faire progresser le management à tous les niveaux hiérarchiques et de tendre vers plus de fiabilité, entre autres, dans les processus de prise de décision. La mise en œuvre des CNT est aussi gage de sécurité professionnelle, de fiabilité, de confiance, de qualité des services rendus et permet, en crise, de limiter les risques d'erreurs.

La conscience de la situation (CS)

En crise, nous le savons, un des principaux enjeux réside dans la compréhension de la situation et de sa réalité objective. On l'a vu, la complexité des crises rend la tâche particulièrement ardue. Mais si nous ajoutons à cela les problématiques posées par les limitations cognitives des êtres humains et la rationalité limitée dont ils sont réellement capables, nous sommes face à un problème de taille : comment bien comprendre ce qui se passe quand la réalité objective contredit ou met en question la réalité observable ? Comment être sûrs de nos analyses de situation alors que la « *conception que tout individu a du monde est et reste toujours une construction de son esprit et* [qu'] *on ne peut jamais prouver qu'elle ait une quelconque existence*[20] » ? Philosophes, rêveurs, poètes, mathématiciens et physiciens se posent la question de la « réalité de la réalité » depuis des siècles.

En situation de crise, la description et la compréhension de cette réalité ne sont pas simples parce que de nombreuses étapes précèdent la mise en mot de ce qui se passe. Ces étapes sont comme des filtres : filtres physiologiques (que nous permettent nos sens de percevoir de l'environnement et ce qu'on en perçoit est-il suffisant pour rendre compte de la situation de manière exhaustive ?), filtres éducatifs et culturels, sociaux (quelle est mon interprétation ? Quelle est ma sensibilité ? À quel imaginaire vais-je faire appel ? De quelles coutumes suis-je imprégné face à ce que j'observe ?), filtres mécaniques (où suis-je placé, en tant qu'observateur ou protagoniste, par rapport à ce qui se passe ?), filtres contextuels, etc.

Ce n'est pas un hasard si le secteur de l'aéronautique s'est posé, plus tôt que tous les autres, la question de

(19) Dans les années 1990, James Reason, un anglais professeur en psychologie, expert en facteurs organisationnels et humains, publiait *L'erreur humaine*, ouvrage de référence des « safety sciences ».

(20) Erwin Schrödiger (physicien et philosophe autrichien père du formalisme théorique de la mécanique quantique), *L'esprit et la matière*.

la conscience de la situation et de ses enjeux. On peut aisément imaginer les problématiques posées par exemple par le déclenchement, autour de 2 heures du matin et en plein survol de l'océan Atlantique, d'une alarme dans un cockpit de gros-porteur transportant 350 passagers. L'avion vole « paisiblement » à une altitude de 11 000 mètres, à 900 km/heures et le premier terrain disposant d'une piste pouvant l'accueillir est à 3 heures de vol. L'amerrissage n'est pas une option. Que se passe-t-il ? Cet événement déclenchera-t-il une situation de crise ? Les pilotes doivent impérativement prendre conscience de la situation. L'événement n'était pas prévu dans le programme de vol et il va falloir comprendre, décider, agir sans précipitation ni panique mais rapidement et efficacement. Les pilotes sont entraînés pour cela. Ils vont mettre en place une stratégie de réponse organisée autour de compétences techniques et non techniques afin que l'événement ne dégénère pas, si possible, en crise mais aussi que leurs décisions et actions ne soient pas génératrices d'une crise spécifique (conflit, incompréhensions, sidération, etc.)

Prendre conscience de la situation, c'est s'inscrire dans une dynamique contextuelle très particulière. La situation évolue chaque seconde (le temps est une dimension qui s'impose, on ne peut l'arrêter) et il va falloir percevoir, analyser, comprendre, définir de nouveaux objectifs et un plan d'action pour décider et enfin agir avant de revenir à l'évaluation de la nouvelle situation. Rapidement. Efficacement.

Les pilotes disposent d'outils d'aide à l'analyse de la situation et s'entraînent rigoureusement et régulièrement. Durant leur carrière, ils sont fréquemment évalués sur leurs capacités à piloter, bien sûr, mais aussi à mettre en œuvre les CNT en situation (mieux communiquer, mieux collaborer, mieux se coordonner). Cela devrait être aussi le cas pour nos décideurs publics et les équipes d'experts qui les entourent. La conscience de situation est un premier pas vers la réduction des erreurs dans la compréhension des événements qui donnent naissance aux crises et la définition de véritables stratégies d'action. L'idée est bien de réduire au maximum l'écart entre la conscience de la situation et la réalité objective pour définir des plans d'action (ou stratégies) et agir le plus efficacement possible.

En cellule de crise, l'outil principal qui aide à prendre conscience de la situation est le point de situation. La conduite d'un point de situation ne s'improvise pas. Autour de la table se trouve un concentré d'expertises multidisciplinaires (pompiers, gendarmes, policiers, médecins, communicants et spécialistes en tous genres). Ces êtres humains parlent des « langues métiers » différentes, avancent avec leurs cultures individuelles et collectives, leurs intentions, représentations, objectifs et certitudes propres, leurs éthiques et convictions. Le décideur lui-même a ses propres ambitions et subit ses propres pressions. Il va pourtant falloir se mettre d'accord sur la compréhension de la situation, de ce qui se passe (la réalité objective), éviter les tunnelisations sur tel ou tel aspect technique de la situation, clarifier les faits, échanger, écouter, questionner, décider, et tout cela dans des conditions de pression temporelle, médiatique, hiérarchique extraordinaires.

Cette culture managériale et ces méthodes ne s'inventent pas en temps de crise. Un point de situation n'est pas une simple réunion de travail. C'est un véritable outil qui demande de l'entraînement. Chacun doit connaître son rôle, sa partition, et ceux des autres, le temps doit être maîtrisé, tout doit être mis en œuvre pour libérer la parole, faciliter la communication et permettre au décideur de prendre les décisions de son niveau.

D'autres outils doivent aussi venir à l'appui de la prise de conscience de la situation : outils cartographiques (cartographie des acteurs, des terrains, etc.), tableaux de suivi synthétiques et dynamiques sont, par exemple, des éléments incontournables de toute cellule de crise. Leur usage et leur exploitation demandent de l'entraînement et un véritable travail de conception en amont afin de s'assurer qu'ils conviennent à l'organisation et aux équipes.

La prise de décision (DEC)

La question qui se pose ici est : comment et quoi décider en situation (dans le contexte) alors que nous ne disposons pas de tous les éléments, de toutes les informations dont nous aurions besoin pour prendre la bonne décision, la décision idéale. Autrement dit, comment prendre la moins mauvaise des décisions en meilleure connaissance de cause ?

Les modèles relatifs à la prise de décision sont très documentés (les sciences comportementales, la psychologie, les neurosciences s'y intéressent depuis des dizaines d'années). Pour faire simple, nous prenons nos décisions selon des mécanismes peu fiables auxquels nous faisons trop confiance. Ce n'est pas grave la plupart du temps lorsqu'il s'agit de décisions du quotidien et c'est même assez efficace en termes d'adaptation. Mais en situation de crise, c'est une autre affaire.

Par ailleurs, nous ne sommes le plus souvent pas rationnels même si nous pensons l'être. Nous décidons « avec nos

émotions[21] », en allant chercher dans nos expériences passées les décisions prises dans des circonstances similaires et non selon un modèle de rationalité classique[22]. Nous ne décidons en général pas de manière analytique et scientifique. Nous décidons parce que dans le cortex pré-frontal gauche de notre cerveau s'active une série de neurones, les mêmes qui s'allument lorsque nous ressentons un élan d'affection pour un chiot, une colère intense face à une injustice ou une envie de pleurer devant un film bien réalisé.

Mais alors, qu'est-ce que décider ? Décider, c'est choisir un projet d'action en fonction des circonstances (contexte), des options et de la dimension temporelle (Quel est le degré d'urgence ?). « Des chercheurs américains[23] se sont posé la question de la manière dont les décideurs prenaient les décisions dans des contextes difficiles. Leurs observations les ont conduits à constater, entre autres, qu'ils le faisaient selon un modèle dit de « première reconnaissance ». Ce modèle postule que les décideurs ne construisent pas rationnellement leurs décisions en s'appuyant sur l'étude de scénarios alternatifs que leurs équipes d'experts proposent mais plutôt en appelant inconsciemment leurs « souvenirs » et « expériences » de situations similaires vécues ainsi que les décisions prises à ces occasions. Ce constat nous intéresse parce qu'il fournit, entre autre, un indice sur le travail de conseil des équipes de crises. Plutôt que de proposer seulement des scénarios alternatifs d'actions (et d'anticipation de leurs effets) pour aider le décideur à prendre des décisions, elles doivent aussi se concentrer sur l'aide qu'elles lui offriront dans le domaine de la prise de conscience de la situation. »

Et l'intuition ? Est-elle une forme de décision efficace ?

L'intuition existe bien mais sa portée en situation de crise mérite une précision. En quelques mots, il existe aujourd'hui un consensus : en situation de crise, nous ne devrions pas compter sur l'intuition des décideurs. Pourquoi ? « *Parce que l'intuition est une forme de reconnaissance immédiate qui ne recourt pas au raisonnement et qui n'est réellement efficace que dans un environnement assez régulier pour être prévisible, connu par l'entraînement et l'expérience accumulée et servi par une circulation de l'information rapide et claire*[24] ».

L'intuition permet par exemple à un pompier de quitter un local en feu juste avant qu'il ne s'embrase totalement (certains feux peuvent être considérés comme des environnements assez réguliers pour être prévisibles, connus des pompiers grâce à un entraînement régulier et à l'expérience. Les pompiers utilisent par ailleurs dans l'action des procédures de communication rapides et claires). *A contrario*, l'intuition n'est pas bonne conseillère en situation de crise mais plutôt une source d'erreur. La crise n'est en effet ni régulière, ni prévisible, est toujours surprenante et systématiquement brouillée par une circulation difficile de l'information.

Il existe de nombreux référentiels, des méthodes et outils puissants d'aide à la décision. Le secteur public dispose bien d'écoles où l'on apprend à commander, à diriger, à piloter. Mais à décider ? Notre culture collective, dans le public, valorise trop souvent l'image du chef surdoué, courageux et méritant, seul et mal aimé, devant prendre des décisions brutales, impopulaires mais nécessaires et salvatrices. Est-ce bien raisonnable ? De nombreuses organisations de haute fiabilité procèdent autrement, pourquoi ne pas apprendre d'elles ?

Le travail en équipe (TE)

Tous les managers du monde (ceux du secteur public ne font pas exception) ont en général une haute idée du type de management qu'ils mettent en œuvre au sein des leurs équipes : qu'il soit collaboratif, directif, persuasif ou délégatif, le manager est souvent convaincu de la totale confiance qui règne au sein du groupe et du respect mutuel qui préside aux relations entre ses membres. Mais interrogez ces derniers et vous constaterez que leurs opinions sont assez éloignées de cette représentation. D'ailleurs, quand des difficultés apparaissent au sein de l'équipe, il est rare que le manager s'en sente responsable.

En situation de crise, comment s'assurer une communication, une coopération et une coordination resserrées, comment créer de la confiance au sein de l'équipe alors que s'exercent sur elle des charges importantes de stress, de fatigue, de peur, de

(21) Voir *L'erreur de Descartes, la raison des émotions*, de Antonio Damasio aux éditions Poche (1999).
(22) Un modèle de rationalité parfaite a été proposé par Herbert Simon, prix Nobel d'économie en 1978 afin de décrire son propre modèle de rationalité limitée. Selon Simon, un modèle de rationalité parfaite exigerait un accès illimité à l'information, une capacité objective à choisir le meilleur de tous les choix possibles ainsi qu'une clarté totale des désirs et objectifs du décideur.
(23) Notamment Gary Klein, à partir de la fin des années 80. Voir à ce sujet : « Prise de décision en action: modèles et méthodes » (1993).
(24) Sur la prise de décision, voir les travaux de Gary Klein (école naturaliste) et de Daniel Kahneman et Amos Tversky (école des heuristiques et des biais). Gary Klein, Daniel Kahneman et Amos Tversky sont des psychologues très connus dont les expériences en psychologie comportementale servent encore aujourd'hui de référence dans la compréhension du fonctionnement cognitif des êtres humains, notamment dans le domaine de la prise de décision.

responsabilités, des pressions extérieures (hiérarchiques, médiatiques, etc.) puissantes et dévastatrices ? Comment éviter les conflits d'intérêts ou la pensée groupale[25] ? Il existe de nombreuses réponses à ces questions. Là encore, elles relèvent pour une part de l'intégration dans la culture managériale du quotidien de pratiques concrètes et de méthodes éprouvées : créer de la confiance par temps calmes pour la capitaliser en temps de crise. Profiter des rencontres et réunions nombreuses pour cartographier les acteurs qui seront nos interlocuteurs durant la crise, aller à leur rencontre avec bienveillance.

C'est aussi apprendre ce qui fonctionne au sein des équipes, tester les méthodes qui permettent de créer des espaces d'expression afin de limiter les effets liés, par exemple, à la pression de conformité et à la soumission à l'autorité[26]. Dans les années 1990, une douzaine d'accidents d'avions ont secoué la compagnie Korean Air et causé la mort de plus de 700 personnes. Les enquêtes permirent de découvrir que dans une grande majorité des cas, les accidents étaient directement liés à un excès d'autorité du commandant de bord et à une soumission totale (culturelle ?) du copilote à l'autorité. Autrement dit, alors que le commandant de bord commettait une ou des erreur (s), le copilote n'osait pas le lui faire remarquer pour ne pas froisser son autorité. Pour ne pas contrarier le chef. Quitte à crasher l'avion.

Le secteur aéronautique n'était pas le seul domaine à risque à connaître ce genre de problèmes. Dans les blocs opératoires également, il était fréquent de retrouver les mêmes modes de fonctionnement dans les équipes : le chirurgien, seul maître après Dieu, bien que virtuose des techniques opératoires, n'était pas formé au travail en équipe, ni d'ailleurs l'anesthésiste réanimateur ou les infirmières et infirmiers. Chacun travaillait à sa tâche au risque de se faire aspirer, entre autres, dans des tunnelisations attentionnelles aux conséquences potentiellement graves. Il y a quelques années, la haute autorité de santé (HAS) a lancé en France un programme de formation aux compétences non techniques pour les équipes médicales travaillant en bloc opératoire. Cette démarche, accompagnée d'une intégration d'outils tels que les « check-list » pré et post opératoires, l'attention portée aux interruptions de tâches, les points de situations en cours de travail, le droit à l'erreur et le « reporting » des événements indésirables graves (etc.) ont eu un effet direct et remarquable sur la qualité du travail en équipe et la mortalité au sein des blocs opératoires qui a fortement diminué.

Rapportés à la gestion de crise et au management des équipes de crise, ces exemples renvoient à la question de savoir comment, dans une équipe élargie hétérogène et éphémère, créer les conditions du dialogue et du débat à des fins de décisions éclairées ? Comment s'assurer que la coopération entre acteurs et les modes communicationnels mis en œuvre soient suffisants pour éviter, par exemple, les tunnelisations[27] et leurs effets ? Comment être sûr que chacun pourra s'exprimer et contribuer au travail collectif de compréhension des enjeux et de la situation puis au travail d'aide à la prise de décision ? Il est en effet très difficile de mettre en œuvre des protocoles de prise de parole suffisamment cadrés et libres pour créer les conditions d'un véritable débat qui ne soit pas un simple débat d'opinions, mais une recherche effective de solution rationnelle. Les êtres humains ont des modes de fonctionnement singuliers bien éloignés de la rationalité dont nous imaginons tous qu'elle commande à nos faits et gestes. Nombre d'agents publics ont fait l'expérience d'équipes dirigées par des décideurs que personne n'ose, quelle qu'en soit la raison, contrarier ou contester. Les décisions individuelles absurdes (ou même dommageables) ne manquent pas. Le devoir de réserve m'interdit d'en citer des exemples concrets et récents. La culture du chef est si ancrée dans nos coutumes et habitudes de fonctionnaires qu'il est fréquent d'observer des équipes – de crise – reléguées au rang « d'équipes boîtes aux lettres », chargées de recueillir de l'information et de la synthétiser en fiches techniques, de trier des mails et filtrer les appels téléphoniques en attendant du décideur assis en bout de table le jaillissement d'une vision géniale et les solutions aux problèmes. Tous les problèmes. Du plus opérationnel au plus stratégique. Chacun se tait et personne ne questionne, ne « critique » la vision du chef, sur les épaules duquel pèse une charge très lourde de responsabilité. Finalement, un peu à la manière des pilotes de la Korean Air des années 1990, tout le monde fonce dans le mur avec une forme d'aveuglement. Ce fonctionnement ne devrait plus avoir cours. Il est la cause d'échecs nombreux et d'erreurs évitables.

Pour fiabiliser le travail en équipe, Christian Morel, sociologue et auteur de nombreux ouvrages et articles,

(25) La pensée groupale est un biais de fonctionnement collectif qui conduit les membres d'un groupe à ne pas mettre en question les décisions et stratégies choisies pour ne pas nuire à l'équilibre du groupe lui-même. Les membres du groupe s'entendent tellement bien qu'il apparait insurmontable à chacun de menacer cette entente en posant des questions susceptibles de créer du « conflit ».

(26) Voir les expériences de Solomon Hash et Stanley Milgram (psychologues américains du XXe siècle) sur les questions de conformisme et d'obéissance.

(27) Sur les tunnelisations attentionnelles, voir *Le gorille invisible*, de Christopher Chabris et Daniel Simons (2010).

évoque par exemple le recours à ce qu'il appelle les « *métarègles de la fiabilité*[28] » : la collégialité, le débat contradictoire, le contrôle du consensus, l'interaction généralisée, le contrôle des interstices (et d'autres encore), mais aussi la non-punition des erreurs. Il n'est pas le seul, des auteurs comme Olivier Sibony, professeur à HEC ou bien d'autres encore proposent des solutions concrètes pour faire du travail en équipe un outil puissant au service de l'organisation et du décideur.

Attardons-nous quelques minutes sur le concept de non-punition des erreurs.

Le secteur public a toujours la culture de la punition (des erreurs) quand certaines organisations en charge d'activités de pointe cultivent le « reporting » systématique et apprenant. Ce système permet aux agents de révéler eux-mêmes leurs erreurs dans leur pratique quotidienne sans crainte de la sanction, à des fins de partage d'expérience puis de réajustements (dans les procédures, les modes d'actions, etc.)

Comment améliorer la confiance dans les équipes et améliorer les pratiques quand l'erreur fait figure de guillotine dans un parcours professionnel ? Comment créer les conditions du progrès dans les pratiques quand les erreurs ne sont pas portées à la connaissance d'instances d'analyse, ni étudiées avec distance et quand leurs auteurs, lorsqu'ils sont débusqués, font l'objet de punitions (méthode qui incite les auteurs à dissimuler les faits et les hiérarchies à se positionner comme juges ce qui, en termes de confiance, interroge).

Il ne s'agit pas ici de parler de fautes intentionnelles dommageables mais bien d'erreurs, voire parfois de violations. À titre d'exemple, la compagnie aérienne « Air France » cultive le reporting individuel, volontaire et anonymisé des erreurs commises à l'occasion des vols qu'elle opère. Concrètement, les pilotes (mais aussi l'ensemble des équipages navigants) sont invités à informer la compagnie des erreurs (éventuellement des violations) commises à l'occasion de leur pratique professionnelle. Ces erreurs font l'objet d'une étude et d'une exploitation concrètes qui ont pour objet l'adaptation dynamique des procédures et entraînements, des apprentissages et référentiels à des fins de sécurité des vols. Les erreurs ne sont pas punies, on encourage leur reporting !

En gestion de crise, la peur de commettre une erreur ou de « violer » une procédure pèse lourdement sur les équipes et le décideur (qui a aussi un chef, en général) alors que la crise impose paradoxalement toujours de sortir du cadre habituel (sinon, cela ne serait pas une crise et nous pourrions résoudre le problème par la mise en œuvre de procédures). À ce sujet, l'audition d'Édouard Philippe le 20 octobre 2020 devant la commission d'enquête parlementaire relative à la COVID19 fait réfléchir. Questionné, notre ex-Premier ministre en charge des premiers mois de la crise interpelle les députés sur les conséquences de la responsabilité pénale qui pèse sur le décideur et ses équipes en situation de crise. Pour résumer, ce décideur du plus haut niveau explique alors qu'en situation de crise, l'enjeu de la mise en cause pénale personnelle est tel que l'inaction (ou l'action partielle) s'impose parfois là où l'efficacité commanderait, nous le savons, de prendre des décisions s'affranchissant de la norme et du cadre[29]. Au sein d'une équipe de crise, l'erreur doit être permise, les violations envisagées, la parole libre, les règles de conduite du débat clairement exposées et comprises de tous. Les acteurs publics de la gestion de crise doivent être protégés. La judiciarisation globale de l'ensemble des activités humaines (et de leurs conséquences parfois dommageables) a conduit par exemple les entreprises privées à imposer le juriste comme expert indispensable de l'équipe de gestion de crise. Le secteur public n'en est pas encore là : il est rare d'observer des cellules de crise d'organisations publiques (comme un COD par exemple) dans lesquelles siégerait un juriste en tant que tel.

Le leadership (L)

Les compétences non techniques relèvent aussi du leadership c'est-à-dire « la capacité à mobiliser l'équipe pour atteindre un objectif commun ». Un leadership positif, dynamique, contextuel et pourquoi pas tournant au sein de l'équipe.

La principale question qui se pose ici tient au fait que le leadership est aussi affaire de pouvoir. Cela implique que l'exercice du pouvoir soit lui aussi souple et partagé tout en assurant le décideur de son positionnement, en le sécurisant dans son exercice de l'autorité. Comment faire cela ? Comment, dans nos organisations publiques pyramidales et hiérarchisées, intégrer l'idée qu'un chef n'a pas vocation à incarner une posture de leader en toutes circonstances ? Comment un être humain, même exceptionnellement intelligent et compétent, pourrait-il

(28) Voir *Les décision absurdes*, tomes 1, 2 et 3 de Christian Morel, éditions Folio (à partir de 2002).

(29) Pourtant, la jurisprudence et le droit sont un monde à part entière, subtil et en mouvement, qui ne réduit pas la responsabilité pénale du décideur à la simple question de l'apparence dommageable de telle ou telle décision mais pose, dans le temps et contextuellement, la question du lien de causalité.

être, à chaque instant, face à chaque problème, l'homme ou la femme de la situation capable de mobiliser l'équipe pour atteindre un objectif commun ? Et si, dans l'équipe, il existait d'autres personnes d'expérience capables d'incarner temporairement ce leadership sans pour autant représenter une menace pour le chef et son autorité, son pouvoir ?

Le pouvoir est intimement lié à l'autorité et à la responsabilité qui sont des prérogatives qui ne se diluent pas dans un collectif anonyme. Pour autant, ce constat n'est pas incompatible avec une réflexion partagée sur le sens du leadership dans une équipe (y compris une équipe de crise).

Ici encore, il est bien question de créer les conditions d'exercice d'un leadership efficace au regard des objectifs à atteindre, mais aussi en tenant compte de ce que nous savons sur la manière humaine de désigner les leaders. Une expérience assez édifiante répond en partie à la question[30]. Des groupes de 4 étudiants sont constitués. On leur distribue des problèmes de math standardisés (de type admission aux écoles de commerce) et on filme les groupes pour se faire une idée objective de la performance technique de chaque individu (son niveau en maths). À l'issue du test, on demande au groupe ainsi qu'à des observateurs de désigner le leader de chaque groupe. Pensez-vous que les leaders désignés sont les meilleurs en maths ? Non malheureusement. Les leaders désignés sont ceux qui ont parlé les premiers et le plus fort, les « dominants ». Pour la quasi-totalité des groupes (94 % tout de même), la réponse finale du groupe au problème de math posé est en fait la première réponse suggérée par l'individu qui a parlé le premier et le « plus fort ». Cela implique bien entendu que « les dominants » ont globalement plus confiance en eux que les autres et, plus ennuyeux, que ces autres ont tendance à les suivre avec confiance parce qu'ils interprètent cette confiance en eux-mêmes comme un signe de compétence quand bien même ils disposeraient d'éléments objectifs démontrant le contraire.

Nous pouvons aussi apprendre l'exercice du leadership en travaillant sur de nouveaux modes collaboratifs et de nouveaux schémas managériaux qui ne prendraient pas racine dans la compétition systématique (compétition dans les concours de recrutement, compétition pour les avancements de carrière, compétition liée aux cloisonnements interservices, etc.). Il pourrait être intéressant de penser le recrutement et la formation des leaders publics selon des modalités éclairées par les CNT.

Les charges de travail (CT)

Enfin, les compétences non techniques posent la question des charges de travail et particulièrement les problématiques du stress et de la fatigue. Il serait bien trop long de revenir ici sur la description du stress[31] et sur les conséquences de la fatigue sur les performances cognitives et physiques. Nos expériences individuelles nous prouvent régulièrement que stress et fatigue sont des obstacles à la pensée claire et à l'action juste et, même sans être expert, il est facile de comprendre qu'ils sont incompatibles avec l'idée de performance sur la durée.

Intégrer, dans les parcours de formation des agents publics qui doivent travailler en équipe de crise, des programmes permettant une meilleure connaissance de ces charges de travail ainsi que des techniques d'optimisation du potentiel (TOP) pourrait avoir des conséquences positives sur l'organisation des dispositifs de réponse et la conduite même du travail en cellule de crise.

Les cadres de la fonction publique ont globalement une culture du présentiel et des longues journées de travail en temps normal. Même si la crise de la COVID19 fait évoluer ces repères, de nombreuses administrations ont beaucoup de difficultés à construire de nouveaux modes de fonctionnement en bornant le temps de travail, en organisant la continuité du service public tout en tenant compte objectivement des limitations cognitives et physiques des êtres humains.

En cellule de crise, un décideur ou une équipe qui ne seraient pas relevés au bout de quelques heures seraient immanquablement « essorés, rincés ». Il n'est pas réaliste d'imaginer une telle équipe en capacité de bien comprendre ce qui se passe et d'agir efficacement face à la crise : les risques de routines organisationnelles, de conflits interpersonnels et d'effondrement individuels (voire collectifs) augmentent exponentiellement avec le temps qui passe.

(30) Voir à ce sujet les expériences de Kurt Lewin, psychologue germano-américain mort en 1947.

(31) Voir le modèle de référence décrit par Hans SELYE, médecin hongrois, père du modèle décrivant le stress comme l'ensemble des moyens physiologiques et psychologiques mis en œuvre par une personne pour s'adapter à un événement donné. Ce modèle comprend trois phases où l'organisme répond à des agressions : réaction d'alarme (l'organisme réagit à un agent stressant auquel il n'est pas adapté). Une phase de résistance et une phase d'épuisement qui peut mener à de graves troubles et maladies, voire la mort.

Préparer les équipes de crise à la gestion des charges de travail implique d'entraîner les acteurs régulièrement (et de libérer du temps pour cela), de penser et préparer l'organisation logistique avec beaucoup de soin (le ravitaillement par exemple), les conditions matérielles de travail (quels locaux de crise ? Quelles couleurs pour le mobilier et les murs ? Quelles odeurs ? Quels sons et quels outils ? etc.). Le champ de la recherche sur l'ergonomie générale des espaces et locaux de crise devrait aujourd'hui être un des sujets principaux d'études des organisations en charge du management des risques et de la gestion de crise.

Conclusion

Il est temps de faire entrer les facteurs organisationnels et humains dans le champ du recrutement et de la formation des agents du secteur public et ce, à tous les niveaux de la hiérarchie. En effet, ce sont eux qui ont aussi la charge de la gestion des crises pour le compte de l'État.

Reconnaître les compétences non techniques comme des marqueurs essentiels qualitatifs de la culture des organisations publiques est, à mon sens, une nécessité pour tendre vers une culture de la fiabilité en temps « de paix » comme en temps « de crise ». La connaissance et la mise en pratique des CNT devraient être des ancrages forts dans les parcours de formation initiale et continue mais aussi dans les parcours de carrière. Cela pose aussi la question de l'évaluation des compétences non techniques, à l'échelle individuelle mais aussi collective, tant ces compétences apparaissent nécessaires lorsqu'il s'agit de piloter des organisations humaines en situation de crise.

Nous n'acceptons plus qu'un crash aérien, qu'une fuite radioactive ou un décès en bloc opératoire soient les conséquences directes de défaillances humaines relevant d'une des compétences non techniques évoquées. Nous n'accepterons plus que la gestion de crise soit traitée, de ce point de vue, comme une matière empirique tenant aux représentations, aux certitudes, aux usages, habitudes, aux coutumes et *ego* des agents et décideurs publics.

Dans *L'étrange défaite*, Marc Bloch analysait avec bon sens et sagesse les causes de la débâcle. C'était en 1940. Pourtant, ses constats résonnent encore très fortement aujourd'hui face à une crise mondiale comme la COVID19. Les temps changent et nous pouvons changer nos mœurs. À chacun d'y prendre sa part ■

Merci à Mélanie Sandles (cheffe de cabine chez Air France et contradictrice avisée), Eric Petiot et Jacques Roux (commandants de bord instructeurs chez Air France), au Dr Christian Navarre (psychiatre, chef de service à CH du Rouvray), au Dr Pierre Reynal (chirurgien, chef de service au CH de Versailles), ainsi qu'à Bertrand Robert (cabinet Argilos), qui, lors de leurs interventions à l'INHESJ ou au cours d'échanges amicaux, m'ont beaucoup appris sur les FOH et les CNT.

Sécurité globale en entreprise : les enjeux d'une convergence qui apparaît inéluctable

Thierry DELVILLE

Depuis de nombreuses années, le marché de la sécurité privée s'est développé et diversifié répondant à des enjeux multiples en lien avec des menaces croissantes sur la sécurité de la société et du monde économique. Si les relations entre la sécurité privée et la sécurité publique, plus largement l'État, font encore aujourd'hui l'objet de réflexions, et d'attentes autour d'une vision partagée du *continuum* de sécurité[1], la sécurité privée sous toutes ses composantes, fournisseurs de solutions ou de services, est aujourd'hui pleinement présente dans l'économie et constitue une force essentielle à la vie quotidienne des entreprises.

L'hybridation des menaces est une notion apparue il y a vingt ans, issue du monde militaire, lequel a tiré les enseignements de la grande variété des situations critiques rencontrées au quotidien par les États (terrorisme, cybercriminalité, fraude, piraterie…). L'identification de l'origine des menaces, entre acteurs étatiques ou non étatiques, est devenue en soi une équation complexe à résoudre et le spectre élargi des menaces a amené à la redéfinition des modalités d'action et de réponse à ces nouveaux défis. Il est ainsi apparu, à l'occasion des attentats du 11 septembre 2001, que la course technologique n'était pas en soi le seul moyen de se préserver d'attaques à forte amplitude et que l'asymétrie entre les moyens employés et le préjudice provoqué devait orienter autrement les réflexions sur le sujet. Si les solutions techniques demeurent essentielles, en appui des actions de la défense et la sécurité, elles doivent s'appuyer sur une coordination sans faille des acteurs mais aussi sur la préparation, l'anticipation et l'analyse. C'est ainsi que les menaces hybrides sont devenues progressivement un enjeu prioritaire pour les États et les forces armées.

Ce constat s'applique également, avec d'autres modalités et contraintes, au monde de l'entreprise.

Le marché de la sécurité est désormais très présent dans notre économie et son

(1) Rapport parlementaire Fauvergues-Thourot, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, 2018.

Thierry DELVILLE

Thierry Delville est diplômé de l'Ecole Nationale Supérieure de Police (ENSP) de Lyon en 1994. Après avoir été chef de Circonscriptions dans le Val d'Oise et en Seine Saint Denis jusqu'en 1998, il devient adjoint puis chef du bureau des systèmes d'informations et des télécommunications à la direction centrale de la Sécurité Publique (DCSP). Chargé de créer le Service des Technologies de la Sécurité Intérieure (STSI) en 2005, il devient en 2009 Directeur des services techniques et logistiques de la Préfecture de Police de Paris. En 2014, il est nommé Délégué ministériel aux industries de sécurité et voit ses attributions étendues en 2017 avec la création de la délégation aux industries de sécurité et à la lutte contre les Cybermenaces. Depuis novembre 2018, Thierry Delville est associé au sein du cabinet *PwC France* où il est responsable du développement d'un pôle de cyber intelligence qui réunit des expertises multiples afin de proposer une approche de sécurité globale aux entreprises grâce à la mobilisation des compétences de plus de 150 experts en matière de cybersécurité, de sûreté, d'intelligence économique, de gestion de crise et d'investigations.

développement adresse toutes les fonctions internes à l'entreprise et tous les segments d'activité. Les entreprises de l'agro-alimentaire ne s'imaginaient probablement pas être victimes de cyberattaques sur leurs chaînes de production il y a encore 4 ou 5 ans, le producteur de fruits et légumes était loin d'imaginer devoir protéger ses cultures avec de la surveillance par drones ou par satellites pour lutter contre des commandos organisés capables de lui prendre sa récolte sur plusieurs hectares en une nuit…

Les chiffres publiés par la filière industrielle sécurité montrent qu'il s'agit d'un secteur en croissance, une filière d'excellence sachant exporter ses produits, pour laquelle l'État régule et prescrit (dans la cybersécurité en particulier mais aussi les produits physiques), mais achète beaucoup moins que le secteur privé. La transformation numérique des entreprises a contribué au développement d'un marché dont la croissance ne semble pas prête à ralentir, comme le montre le marché de la cybersécurité qui dépasse allègrement les 10 % depuis plusieurs années.

La sécurisation des réseaux, des machines de production toujours de plus en plus connectées, des outils utilisés par les salariés ou encore des produits commercialisés eux-mêmes, est aujourd'hui une nécessité impérieuse qui soulève un enjeu de protection auquel nul ne peut ou plutôt ne devrait échapper.

Le moment de la crise pour se remettre en cause

Les crises cyber de plus en plus fréquentes[2] visent des entreprises de toutes tailles et deviennent un moment privilégié pour mettre en commun l'ensemble des savoir-faire de l'expertise interne pour surmonter les difficultés auxquelles doit faire face l'organisation. Ces crises occupent aujourd'hui l'actualité du monde économique et inquiètent la plupart des dirigeants comme en attestent les sondages qui placent dans le top 5, depuis plusieurs années, le risque de cyberattaque comme une préoccupation majeure[3]. Certains directeurs des systèmes d'informations (DSI) des grandes banques reconnaissent qu'ils font des cauchemars en imaginant les conséquences d'une attaque par *ransomware* visant leur groupe. Progressivement, les régulateurs de la plupart des groupes nationaux et internationaux imposent à ces entreprises de se préparer, comme en témoignent par exemple les recommandations de la BCE[4] en matière de cyber résilience pour le secteur financier.

La réponse apportée, lors de la survenance de tels événements, mobilise des connaissances en cyber sécurité qui dépassent très souvent les connaissances disponibles des ressources mobilisables au sein de l'entreprise. La

(2) Rapport de l'ANSSI, *Attaque par rançongiciels, tous concernés*, Août 2020.
(3) 23rd Annual Global CEO Survey « Navigating the rising tide of uncertainty ».
(4) Banque centrale européenne.

réaction et les effets produits, lors de la survenance de tels sinistres, reposent le plus souvent sur une bonne articulation entre acteurs privés et publics. En France les interlocuteurs sont les services d'enquêtes de la police et de la gendarmerie mais surtout l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) qui joue un rôle central dans la gestion de la réponse à incident cyber, toutefois la multiplication des attaques a contribué à la mise en place d'une offre privée de réponse à incident de plus en plus sollicitée. Dans ce domaine d'une actualité forte, la notion de *continuum* et de partenariat public-privé impose, au-delà des importants progrès déjà réalisés, en France tout particulièrement, de développer les interactions et échanges d'informations lors des phases les plus critiques.

Avec la pandémie COVID 19, depuis le début de l'année 2020, on peut observer d'importantes évolutions dans la prise de responsabilité interne à l'entreprise autour de la gestion de la cellule de crise. En effet, les salariés ont déserté les lieux de travail et découvert, pour beaucoup d'entre eux, le télétravail. Ces bouleversements ont particulièrement sollicité les responsables de la sécurité de sites qui se retrouvaient désertés, de salariés qui voulaient se sentir protégés à l'heure du déconfinement alors que dans le même temps les fraudes en ligne et les cyberattaques connaissaient une véritable explosion avec notamment des attaques par *phishing* qui arrivent en tête selon un sondage établi avec 50 États membres d'INTERPOL[5]. Dans ce contexte nouveau, comme c'est souvent le cas en période de crise, des leaders se sont imposés pour répondre à un enjeu de protection bien plus étendu que ne leur conféraient leurs attributions jusqu'alors. Ainsi tel responsable centré sur les sujets de sûreté a vu ses compétences étendues à celles de la sécurité au travail (HSE). Tel autre a piloté depuis la cellule de crise l'ensemble des compétences que sont la sûreté, HSE, intelligence économique et veille, cybersécurité.

Cette situation de crise existe en mode « normal » dans les entreprises les plus matures pour qui le sujet de la sécurité n'est plus analysé comme une fonction support ou un centre de coût. Encore aujourd'hui, rares sont celles qui abordent la question sous cet angle, la norme en la matière restant encore la séparation des fonctions. Pourtant la multiplication des crises, l'afflux de réglementations, et le pouvoir de sanctions lié au droit extraterritorial incitent à traiter conjointement la protection des personnes, du business ou des capacités de production.

LES CRISES CYBER DE PLUS EN PLUS FRÉQUENTES VISENT DES ENTREPRISES DE TOUTES TAILLES ET DEVIENNENT UN MOMENT PRIVILÉGIÉ POUR METTRE EN COMMUN L'ENSEMBLE DES SAVOIR-FAIRE DE L'EXPERTISE INTERNE POUR SURMONTER LES DIFFICULTÉS AUXQUELLES DOIT FAIRE FACE L'ORGANISATION. CES CRISES OCCUPENT AUJOURD'HUI L'ACTUALITÉ DU MONDE ÉCONOMIQUE ET INQUIÈTENT LA PLUPART DES DIRIGEANTS COMME EN ATTESTENT LES SONDAGES QUI PLACENT DANS LE TOP 5, DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, LE RISQUE DE CYBERATTAQUE COMME UNE PRÉOCCUPATION MAJEURE. CERTAINS DIRECTEURS DES SYSTÈMES D'INFORMATIONS (DSI) DES GRANDES BANQUES RECONNAISSENT QU'ILS FONT DES CAUCHEMARS EN IMAGINANT LES CONSÉQUENCES D'UNE ATTAQUE PAR RANSOMWARE VISANT LEUR GROUPE.

Longtemps considéré comme un mal nécessaire, un poste de dépense sur lequel pesaient les premiers arbitrages, la sécurité, dans un monde de plus en plus instable, où les risques impactent quotidiennement l'équilibre et la poursuite des activités, est reconnue par un nombre croissant de décideurs comme un garant de la continuité du business et même un facteur différenciant. Pourtant, une majorité de dirigeants doute encore que les investissements réalisés soient alignés avec les risques les plus importants[6].

La synergie des fonctions de protection constitue un challenge pour un nombre croissant de dirigeants. Elle vise en particulier à une meilleure connaissance des risques et un meilleur pilotage des actions de protection de l'entreprise.

Actuellement, dans une large majorité des entreprises, ces fonctions sont séparées et établissent, selon des modalités différentes et souvent liées aux personnalités en présence, les conditions d'un dialogue et de la conduite des actions de protection nécessaires à la bonne marche du business, de la sécurité des salariés ou encore de la préservation de l'intégrité de la production. L'histoire de ces organisations ne facilite pas, dans la majorité des cas, la mise en commun ou encore la fourniture à l'échelon

(5) INTERPOL 2020 Cybercrime COVID-19 Impact.
(6) PwC Global Digital Trust 2021 «Cybersecurity comes of age».

exécutif, d'un « reporting » précis de la gestion de ces risques pour suggérer la construction d'une stratégie de protection.

Autre facteur limitant des organisations en place, il s'agit de métiers différents avec des compétences aussi diverses que les sciences pour le HSE, des sciences de l'ingénieur et les technologies d'information pour la cyber-sécurité, des connaissances opérationnelles sur de solides notions en matière de relations internationales et juridiques pour les fonctions de sûreté. Les nouveaux responsables de la sécurité ne peuvent être des experts en tout mais, au-delà de leur spécialité initiale, ils doivent maîtriser les enjeux liés à chacune de ces disciplines et avant tout incarner des qualités de leadership. Ces qualités seront d'autant plus nécessaires pour aborder la sécurité globalement qu'il s'agit de participer, de plus en plus fréquemment, à des réunions de directions, des « comex » et d'évoquer la stratégie de sécurité de l'entreprise en direct avec le *Chief Executive Officer* (CEO) dont les attentes seront, par nécessité, moins circonstancielles et plus analytiques ou politiques.

Le cadre réglementaire est également très différent. Si ces fonctions de sécurité ont, par nature, vocation à protéger les biens et en particulier l'information mais aussi les personnes et *in fine* le business, on peut observer d'importantes différences en matière de régulation et de cadre juridique. En matière de santé et de sécurité, il existe des règles établies par l'organisation internationale du travail (OIT), des directives et un Code du travail particulièrement précis et dense. Des normes comme l'ISO 45 001 (santé et sécurité au travail) ou des règles d'assurance font de cette thématique un sujet particulièrement normé.

Avec une pandémie mondiale qui a bouleversé en profondeur les modalités de travail de dizaines de millions de salariés, instaurant le télétravail à une échelle qui n'avait jusqu'alors pas été imaginée, la crise pour de nombreuses entreprises a mis sur le devant de la scène le rôle essentiel d'une politique HSE mêlant juristes, responsables RH et responsables sécurité pour accompagner le bon déroulement des phases de confinement et de déconfinement. Les organisations qui n'avaient pas encore réfléchi à un plan de continuité en cas de pandémie ont parfois été tenues de le faire dans des délais rapides et des conditions dégradées. Ainsi certaines d'entre elles ont connu un dialogue social difficile soit par manque de préparation soit, cas plus fréquemment rencontré, par manque de communication adaptée sur les mesures prises ou envisagées.

Pour la cybersécurité également sont apparues ces dix dernières années des règles propres à chaque pays mais aussi à l'échelle internationale : des normes comme l'ISO 27 001 relative au management de sécurité de l'information ou des référentiels ou le NIST (National Institute of Standards and Technology).

À ces règles internationales en cyber sécurité s'est ajouté, dans la plupart des pays, un *corpus* juridique et réglementaire. La France sous l'impulsion de l'ANSSI dispose d'un cadre de certification qui encadre la plupart des offres de services et de solutions en lien avec la sécurité des systèmes d'information. Cette évolution majeure ces dix dernières années se déclinera prochainement à l'échelle européenne avec des référentiels de certification en cours de définition par l'agence européenne (ENISA).

C'est dans le domaine de la sûreté, liée principalement à la malveillance, que l'on trouve le moins de référentiels ou de normes. Cette situation devrait évoluer dans les prochaines années comme en témoignent les travaux menés à l'échelle de l'ISO attendu pour 2021. La sûreté est incluse, en France, dans l'obligation de sécurité prescrite notamment par l'art L4121-1 du Code du travail.

La prise en compte de la sécurité : nouveau marqueur de la maturité des entreprises

Si la transformation digitale du secteur bancaire ou des assurances a très tôt provoqué une prise de conscience de la dépendance à la technologie et de l'exigence forte d'investir dans la cybersécurité, de nombreux secteurs d'activité se sont aperçus, tardivement pour certains, que leur plateforme de logistique ou encore leur chaîne de production était très dépendante du bon fonctionnement des réseaux auxquels ces systèmes sont connectés.

Les prises de conscience tardives, se produisent également en matière de HSE avec des revendications par les CSE[7] d'un changement de politique de la direction en matière de protection des salariés, dans des secteurs d'activité où ces sujets étaient jusqu'alors rarement évoqués. Des ajustements en urgence ont ainsi été réalisés dans certains

(7) Comité social et économique.

secteurs comme le *retail*, l'industrie ou les transports pour permettre à des employés de se sentir en sécurité face à la menace virale, témoignant d'un niveau d'exigence des salariés et leurs représentants qui n'hésitent pas à recourir à des expertises tierces ou à des moyens de pression pouvant mettre en cause la réputation de l'entreprise.

Anticiper les menaces constitue un défi permanent dès l'instant où celles-ci font courir un risque non acceptable à l'entreprise. Le recours à l'intelligence économique est essentiel à la connaissance des responsables et des dirigeants. Idéalement, l'intelligence économique devrait être une culture présente dans l'ensemble des branches et activités d'un groupe. Si le marché de l'IE à la française se consolide et voit naître des acteurs de taille significative depuis peu, le retard français demeure important tout particulièrement pour les entreprises de type ETI ou PME. Il existe pourtant au quotidien de multiples occasions où il devient nécessaire de rechercher l'information. Il peut s'agir de processus de recrutement de salariés ou de stagiaires (tout particulièrement s'ils travaillent sur des secteurs sensibles et viennent de pays étrangers), d'accompagner des opérations de fusion-acquisition ou de croissance externe à l'entreprise, ou encore de partenaires et clients possibles sur qui il convient de procéder à des vérifications permettant de définir s'il s'agit de profils à risque pouvant mettre en cause l'entreprise tant sur ses résultats opérationnels que sur sa réputation.

Pourquoi évoluer vers une approche de sécurité globale ?

Les bénéfices pouvant être attendus d'un regroupement sous un pilotage unique des fonctions de sécurité sont nombreux comme le démontre une étude sur les programmes de convergences[8] en matière de sécurité.

Savoir mieux anticiper les risques en les replaçant dans une vision globale et actualisée, tel est le but d'une démarche que l'entreprise pourra mettre en place. Par exemple, l'acquisition d'une société spécialisée dans le numérique pose tout à la fois l'expertise de la technologie et de son caractère innovant et pérenne mais aussi du marché qu'elle adresse. Sans que cela soit devenu la règle, de plus en plus de fonds procèdent à une analyse à 360°de la sécurité d'une entreprise cible avant d'investir.

Développer une approche holistique de la sécurité au sein de l'entreprise permet d'intégrer la sécurité dans une véritable stratégie, d'inscrire dans le temps une vision et d'y allouer des budgets nécessaires. Ce point constitue un facteur différenciant avec le fonctionnement d'une sécurité identifiée comme une fonction d'appui, éclatée au sein de l'organisation qui ne dispose pas des grilles de lecture suffisantes pour aligner la stratégie définie en matière de sécurité avec celle de l'entreprise elle-même.

Ainsi à titre d'illustration, une grande entreprise industrielle considérera que la gestion du contrôle d'accès physique, qui se matérialise par le port d'un badge plus ou moins évolué, constitue une prérogative de la sûreté alors que le système qui fait fonctionner les portiques d'accès relève de la DSI et du contrôle du CISO[9]. Si les budgets de sécurité ne sont pas abordés globalement au sein de l'organisation, que le sujet n'est pas pris en compte par les dirigeants comme un sujet transverse, la mise en place, mais surtout la mise à jour d'un dispositif de contrôle d'accès pourtant essentiel à la sécurité de l'entreprise, prendra beaucoup plus de temps laissant des failles de sécurité se pérenniser.

L'autre atout majeur d'un pilotage de ce sujet à 360°, c'est la proximité avec les dirigeants. En désignant au sein de l'organisation un interlocuteur capable de lui parler de l'évolution de la menace et de la gestion des risques associés à la sécurité de l'entreprise, le comité exécutif trouve un interlocuteur sur des questions ou sujets qui étaient la plupart du temps traités de façon éparse, le plus souvent après un incident, et avec de grandes difficultés de synchronisation et de suivi. Ici le responsable est clairement identifié, à charge pour lui d'engager les conditions d'une information adaptée au *board*, qu'il s'agisse d'une rencontre périodique avec le comité exécutif, de réunions en tête-à-tête entre le directeur de la sécurité et les principaux directeurs des fonctions ou des branches du groupe. Parler de sécurité, a minima, une fois par mois au Comex, tel est le niveau d'exigence des organisations les plus matures… Combien d'entreprises en sont à ce stade ?

D'autres atouts existent avec la mise en place de cette organisation que ce soit en matière de communication verticale et horizontale ou encore de coopération pour les phases de préparation et de prévention des risques. Ainsi les exercices de crise s'inscrivent en commun dans une programmation qui prend en compte le fait qu'il y

(8) *The state of security convergence in the united states*, Europe and India Asis Foundation convergence report.
(9) Chief Information Security Officer.

LES CARRIÈRES DANS LA SÛRETÉ/SÉCURITÉ EN ENTREPRISE ONT SOUVENT ÉTÉ CONFIÉES À D'ANCIENS POLICIERS, GENDARMES, POMPIERS OU MILITAIRES. LES COMPÉTENCES ACQUISES PAR CES DERNIERS DANS LEUR PREMIÈRE PARTIE DE CARRIÈRE SONT TRÈS RECHERCHÉES ET APPORTENT À LA FOIS UN GAGE DE SÉRIEUX PROFESSIONNEL ET DE LÉGITIMITÉ. APPARAISSENT DÉSORMAIS À CÔTÉ DE CES PROFILS SPÉCIALISÉS DES MANAGERS ET RESPONSABLES, VENANT DU MONDE DES TECHNOLOGIES OU D'AUTRES FILIÈRES MÉTIERS, CAPABLES DE PILOTER LA SÉCURITÉ AU-DELÀ DE CES SPÉCIFICITÉS TECHNIQUES.

aura nécessairement des interactions entre la dimension physique et numérique. Une cyberattaque, un *ransomware* posent, dès l'instant où le site visé se retrouve à l'arrêt avec des machines inutilisables, des questions de prise en compte du personnel, de sécurisation de l'accès au site, de suivi et réaction à ce qui se dit sur les réseaux sociaux…

Enfin l'un des bénéfices majeurs s'agissant de sécurité c'est la valorisation de l'humain. Un travail en profondeur sur l'organisation de la sécurité dans l'entreprise, notamment au sein des grands groupes, peut offrir une capacité nouvelle de développer une logique de filière et permettre de garder les talents en les projetant dans une vision plus lointaine de leur carrière. La fuite des talents dans la sécurité, et plus spécialement dans la cybersécurité, constitue une véritable difficulté pour les entreprises. Dans certaines régions on peut même parler d'une rareté à recruter et conserver des ressources qui, faute de perspectives, auront rapidement d'autres offres pour développer leur savoir-faire.

Les carrières dans la sûreté/sécurité en entreprise ont souvent été confiées à d'anciens policiers, gendarmes, pompiers ou militaires. Les compétences acquises par ces derniers dans leur première partie de carrière sont très recherchées et apportent à la fois un gage de sérieux professionnel et de légitimité. Apparaissent désormais à côté de ces profils spécialisés des managers et responsables, venant du monde des technologies ou d'autres filières métiers, capables de piloter la sécurité au-delà de ces spécificités techniques. L'interaction renforcée entre la sécurité et le business peut être développée avec la création par exemple de correspondants sécurité dans les *business units* qui sont rattachées au directeur sécurité. Ces missions nouvelles apportent un autre regard sur les métiers de la sécurité et ouvrent d'importantes opportunités de rester au sein d'un groupe et d'y développer un parcours riche et diversifié.

Comment avancer ?

Il n'existe pas de méthode unique pour évoluer dans une telle démarche de convergence. L'importance du diagnostic de l'existant, de l'alignement avec la stratégie de l'entreprise et, en particulier, de l'engagement du niveau exécutif et du leadership du top management est à relier à une planification rigoureuse du projet de transformation.

L'approche par processus liée à une gestion fine des risques est déjà mise en place chez différentes entreprises qui ont identifié des macro-processus avec, tout au long d'un cycle de vie défini, l'ensemble des interactions de sécurité rencontrées. Cette démarche permet d'aborder différemment le dialogue budgétaire qui n'est pas alors concentré sur un seul poste mais réparti sur l'ensemble des branches métiers. Un directeur de sûreté dirigeant l'une des grandes entreprises industrielles d'énergie soulignait récemment qu'il préférait travailler de la sorte pour mobiliser les ressources nécessaires à chacun, plutôt que de s'épuiser à regrouper sous son pilotage direct un budget qui sera raboté au premier coup de semonces sur les résultats.

Un autre directeur couvrant un périmètre de sécurité globale, construit le budget cyber-sécurité directement avec les métiers. Ceux-ci remontent les risques qu'ils actualisent et ils évaluent ensemble pour définir les besoins en investissement et les axes prioritaires. Ainsi sont également partagés les chantiers jugés non prioritaires ou faisant partie des risques résiduels.

Dans un troisième groupe de taille mondiale un projet de transformation de la fonction sécurité, poussé par le Comex, a permis d'organiser le décloisonnement des différentes fonctions, de développer des synergies nouvelles et de bâtir une nouvelle direction cible avec un système de management intégré où les schémas classiques par spécialités sûreté, cyber… ont laissé la place à des départements structurés à partir des processus communs identifiés (détection, résilience…).

D'autres méthodes liées souvent à l'histoire, aux personnes en fonction et l'activité de l'entreprise vont privilégier une approche incrémentale. Les établissements de santé parlent ainsi de plus en plus souvent de sûreté globale en regroupant les enjeux de protection physique

des personnes, des biens et du patrimoine informationnel. Au-delà de cet exemple, les attributions complémentaires de gestion de crise, de lutte contre la fraude, voire de compliance peuvent être intégrées à cette fonction.

La compliance, depuis la loi SAPIN2 relative à la lutte anticorruption, s'est imposée au sein des entreprises (d'au moins 500 salariés) quel que soit le secteur. Le rôle du *compliance officer* est d'anticiper tout risque de non-conformité susceptible de mettre en risque l'entreprise vis-à-vis d'éventuelles sanctions. Il intervient notamment dans la lutte contre la fraude, le blanchiment ou encore le risque de financement du terrorisme, la protection des données personnelles mais aussi l'hygiène et les conditions de travail. C'est pourquoi une répartition claire des rôles et une coopération étroite doivent être assurées entre ce responsable et le directeur de la sécurité.

La prise en compte de la cybersécurité constitue pour certains directeurs de sûreté/sécurité et leurs dirigeants un sujet trop technique à adresser, pour pouvoir être détaché de la DSI à laquelle les CISO sont encore dans une grande majorité des cas rattachés. Certains groupes ont développé une fonction « d'autorité qualifiée cybersécurité » qui permet de confier au directeur de la sécurité les attributions nécessaires et un rattachement qui, sans être organique, permettra de suivre les orientations prises en termes budgétaires, mais aussi sur d'autres sujets comme les homologations, la protection de l'information et le suivi des contraintes légales et réglementaires ou encore la sensibilisation et les évaluations indépendantes. Cette fonction intégrée à la direction de sécurité joue alors pleinement un rôle d'évaluation indépendante.

Les outils de la sécurité globale

Porter un nouveau regard sur la sécurité, développer une nouvelle culture d'entreprise depuis le dirigeant jusqu'au stagiaire suppose une démarche structurée et la mise en place d'un programme de gestion du changement rigoureux.

Le positionnement organisationnel ne va pas sans une remise en cause de la manière de défendre le sujet. On ne s'invente pas référent d'un Comex sans développer une capacité à communiquer et apporter les réponses claires à des décideurs soucieux d'optimiser le temps et prendre les bonnes décisions. Le rattachement au CEO ou au N° 2 de l'entreprise constitue une tendance forte qu'il convient de privilégier. À défaut, le rattachement à un membre du Comex intéressé par le sujet de la sécurité apparaît un minimum indispensable.

Le « reporting » stratégique constitue une conséquence directe de ce positionnement rehaussé. Savoir apporter les réponses aux enjeux les plus actuels, démontrer la progression des indicateurs clefs de l'activité de sécurité (ce qui nécessite au préalable d'y avoir réfléchi en profondeur sur l'ensemble des domaines couverts), donner de la vision sur les tendances en matière de menaces et les plans de remédiation… Ce travail ne peut que s'appuyer sur une méthode et un pilotage interne que le directeur de sécurité doit maîtriser et « challenger » régulièrement.

À ce « reporting » périodique pourra s'ajouter un rapport annuel de sécurité qui, à l'instar des rapports apparus au cours de la décennie écoulée en matière de RSE, apporte une lisibilité sur la façon dont l'entreprise développe sa stratégie de sécurité et apporte des réponses sur la gouvernance et les résultats obtenus. Ces rapports sont encore exceptionnels aujourd'hui mais ils constitueront de remarquables vecteurs de connaissance sur la création de valeur apportée par la sécurité.

Autre outil essentiel au suivi des engagements et actions menées en matière de sécurité : l'audit. L'organisation en trois lignes de défense sépare les activités d'exécution opérationnelle, de contrôle et d'évaluation indépendante. Des principes de gouvernance clairs doivent être actés et, s'agissant des audits indépendants, une programmation annuelle (voire pluriannuelle) des plans retenus en lien avec la direction des audits constitue un gage de mesure efficace de la politique menée.

Le développement des offres de SOC[10] constitue un fait marquant du marché de la cybersécurité de ces dernières années. L'augmentation de la surface d'attaque amène à intégrer de plus en plus d'objets à surveiller et le « monitoring » des IoT[11], pour ne citer qu'eux, fait passer ces centres de supervision et de détection dans une approche plus globale du traitement de l'information cyber. On parle de plus en plus de GSOC (ou global SOC) pour qualifier cette évolution.

D'autres informations sont pourtant disponibles au sein de l'entreprise et ont amené quelques groupes

(10) Security Operation Center.
(11) Internet des objets (*Internet of Things*).

internationaux, essentiellement étrangers, à développer une organisation de type « Fusion Center » dont la vocation est de centraliser les incidents, et suivre la réponse apportée à ceux-ci. Ces « Fusion Center » regroupent, outre la cybersécurité, les éléments détectés en matière de sécurité physique, de fraude et mobilise les équipes d'investigation (*forensics*) chargées d'enquêter en post incident.

Cette organisation unique constitue probablement l'avenir des grands groupes, les plus avancés et matures où sont d'ores et déjà disponibles des fonctions de « monitoring », de « theat intelligence », de gouvernance ou encore de mitigation d'incidents.

Une telle approche constitue bien entendu un changement en profondeur pour la sécurité d'une organisation et nécessitera un important effort de formation et de management pour pleinement réussir. Ce type de centre de pilotage s'appuiera sur des outils partagés au sein des différents piliers de la sécurité. Il s'appuiera sur un travail important de rédaction de procédures et de protocoles qui seront utilisés à l'échelle de l'organisation pour maintenir le plus possible une norme d'intervention. Enfin un tel dispositif constitue un apport de données tout à fait considérable pour améliorer la gestion des risques associés.

Dans une étude de 2019, le CDSE[12] constate que la fonction de responsable de la sécurité/sûreté se positionne dans un rôle d'anticipation et de prévention, devenant en quelque sorte une direction de la protection globale. Loin de devenir des acteurs « tout-puissants » de l'entreprise et concentrant trop de pouvoirs et d'informations, ces responsables doivent pour réussir se mettre de plus en plus « au service de », aller vers les autres fonctions et métiers de l'entreprise.

Développer et organiser la sécurité d'une entreprise, c'est aussi être en mesure de travailler avec les autres acteurs de la sécurité à commencer par les autorités régulatrices et d'une façon générale les pouvoirs publics. Après le développement de la responsabilité sociale des entreprises et l'engagement du monde économique dans le développement durable, l'heure semble venue de positionner la sécurité globale au cœur de la stratégie d'entreprise ■

(12) Club des directeurs sécurité des entreprises.

Recycler l'argent du crime, un exemple d'adaptation : les collecteurs

Nacer LALAM

Introduction et contexte

Ce papier se propose de rendre compte d'un travail exploratoire[1] portant sur une analyse d'une pratique financière informelle, celle des collecteurs de numéraire et de leur implication dans des processus de blanchiment de l'argent d'origine criminelle.

Indiquons d'emblée que la littérature en ce qui concerne ce phénomène est rare et montre l'intérêt de mieux connaître ces pratiques afin d'orienter plus efficacement la réponse des États.

Le blanchiment est l'apanage d'organisations criminelles ayant atteint un niveau avéré de professionnalisation. Il intervient à un certain moment du temps criminel, car il permet de recycler l'argent, de légitimer l'origine des fonds et de jouir impunément des gains tirés des activités illégales. Autant dire que cette

(1) Afin de mieux connaître ce que les services en charge de l'application de la loi appellent les collecteurs d'espèces (monnaie fiduciaire), l'Union européenne (Europol) dans le cadre du cycle politique Empact (2018-2021) a soutenu un projet destiné à une meilleure connaissance du phénomène, avec l'appui de l'Office central de la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), de la direction centrale de la Police judiciaire (France).
D'un point de vue méthodologique, plusieurs matériaux qualitatifs ont été obtenus grâce d'une part à l'OCRGDF et aux entretiens réalisés au second semestre 2019 avec des autorités publiques en charge de la lutte contre le blanchiment en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, d'autre part.

Nacer LALAM

Nacer LALAM, économiste, est chef du département « Etudes et Recherches » de l'INHESJ où il travaille depuis plusieurs années sur les illégalismes économiques et, en particulier, sur les délinquances économiques et financières. Il a participé à plusieurs projets européens destinés à mieux cerner les circuits financiers clandestins. Il intervient dans plusieurs écoles de service public, notamment à l'Ecole nationale de la magistrature et est membre du réseau européen *European experts network on terrorism issues* (EENeT).

phase est cruciale pour les acteurs du monde criminel. D'ailleurs, les pouvoirs publics ont pris la mesure de cette phase depuis plus d'une trentaine d'années, au moins sur un plan normatif, avec des résultats variables selon les dispositifs légaux, leur application et leurs effets préventifs.

Dans une première partie de cette note, nous mettons en lumière le phénomène des « collecteurs » tel qu'il est appréhendé par les services répressifs dans trois pays européens (Espagne, Italie, Pays-Bas) puis nous nous attachons à dégager quelques éléments d'analyse saillants, en exploitant, notamment, les entretiens réalisés avec les fonctionnaires de la police judiciaire spécialisée française.

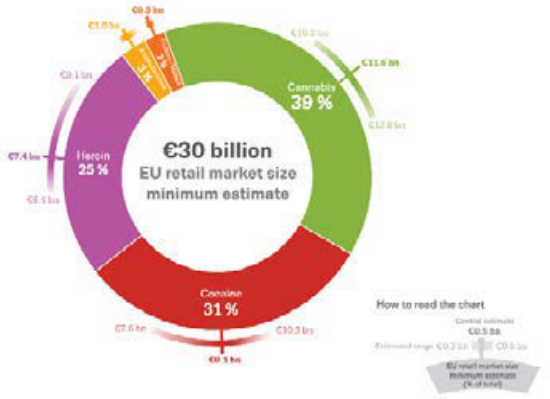
En liminaire, le poids économique des marchés des drogues illicites

La dimension économique et financière du marché des drogues se matérialise par les dépenses engagées par les consommateurs, les dépenses liées à la production, l'acheminement et la distribution des drogues, et *in fine* les gains réalisés par les trafiquants pour satisfaire la demande. L'estimation du chiffre d'affaires du cannabis, principale drogue consommée en France, permet de mieux cerner le poids de cette consommation de résine ou d'herbe dans les dépenses des ménages. Elle fournit un ordre de grandeur pour les services répressifs, afin de comparer les gains de cette activité criminelle avec d'autres et d'apprécier les opportunités de profit et du caractère attractif de ce « business ».

Les dernières enquêtes[2] menées en 2017 auprès de la population adulte (Baromètre de Santé publique France) et des adolescents de 17 ans (enquête sur la santé et les consommations lors de l'Appel de préparation à la défense – ESCAPAD- de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies) ont permis d'interroger les usagers de cannabis sur leur nombre d'achats de cannabis effectués dans l'année et leurs dernières dépenses. C'est à partir des réponses apportées qu'une dépense annuelle moyenne peut être calculée et un chiffre d'affaires estimé.

« Le produit du montant des achats déclaré ou estimé par le nombre total d'individus dans la population française en 2017 (38,6 millions d'individus âgés de 17 à 64 ans) permet d'estimer le chiffre d'affaires du cannabis en 2017 à un niveau minimum de 1,2 milliard d'euros » [Legleye, Spilka, 2020]. Comme l'indiquent les auteurs, si les comparaisons de cette estimation avec des travaux précédents[3] ne sont pas possibles dans la mesure où les méthodologies diffèrent, l'analyse constate une hausse de 72 % des dépenses en cannabis des usagers quotidiens entre 2010 et 2017.

À l'échelle européenne, les consommateurs dépenseraient près de 30 milliards d'euros annuellement pour des achats de drogues illicites auprès de réseaux de vente au détail. Ce qui conforte la position dominante de ce marché pour les groupes criminels. Le classement des marchés en Europe donne le cannabis en position dominante avec près de 39 %, la cocaïne représente 31 %, l'héroïne 25 % et les stimulants de type amphétaminique autour de 5 % [*2019 EU Drug Markets Report* from the EMCDDA and Europol].



Source - *2019 EU Drug Markets Report* from the EMCDDA and Europol

Ces données permettent d'apprécier les masses financières qui circulent et la puissance des organisations criminelles susceptible d'être acquise via le commerce illicite des stupéfiants.

D'après les travaux de C. Ben Lakhdar[4], il ressort de manière schématique qu'un réseau de distribution de cannabis en France est composé de quatre strates différentes d'intervenants : le semi-grossiste en amont du réseau, un intermédiaire A, un intermédiaire B et le dealer au détail. Le trafic de cannabis serait peu lucratif au niveau des dernières strates de distribution. En

(2) Spilka (S.), Legleye (S.), 2020, « Chiffre d'affaires du cannabis en 2017. Une nouvelle estimation directe par la dépense », *Tendances*, OFDT, n° 137.
(3) Ben Lakhdar (C.), Lalam (N.), Weinberger (D.), 2016, *Estimation des marchés des drogues illicites en France*, MILDECA-INHESJ.
(4) Ben Lakhdar (C.), 2013, « Éléments sur le trafic de cannabis », in Julienne (M.) (Ed), *Le cannabis, comprendre vite et mieux,* Belin Editions, Paris, 2013.

effet, les « petits » dealers de rue, les plus nombreux, gagneraient des sommes d'argent limitées, tandis que les intermédiaires situés dans la chaîne du trafic juste en deçà des semi-grossistes seraient plutôt dans des logiques de consommation ostentatoire à faible impact en termes de pratiques de blanchiment. Ainsi, dans bon nombre de cas, l'argent de la drogue répond à une logique de promotion sociale individuelle assise sur un besoin de reconnaissance sociale. La plupart des dealers ne se projettent pas dans une logique d'accumulation mais « flambent » les revenus de leur activité illicite, le plus souvent en dépenses somptuaires (produits de marque, sorties festives, véhicules haut de gamme…). Ils suivent une logique de court terme, sacrifiant au passage leurs perspectives d'insertion légale. On peut dire qu'il s'agit là de la modalité la plus basique, on peut suggérer la notion de pré-blanchiment par dilution des sommes gagnées dans l'économie légale. Ces trafiquants ne manient, en général, que des espèces. *A contrario*, les semi-grossistes réaliseraient, quant à eux, suffisamment de profits pour envisager de faire appel à l'ingénierie financière dans le but de dissimuler l'origine des gains tirés de la revente de cannabis. Les trafiquants qui font appel au blanchiment sont en réalité peu nombreux au regard de la masse des petits revendeurs et des intermédiaires. Au sein de cette population qui s'enrichit réellement du trafic de drogues, la majorité a plutôt recours à des méthodes que l'on peut qualifier d'artisanales. Indiquons, à ce stade, celle qui consiste à expatrier les fonds à l'étranger. Cette méthode rudimentaire trouve un regain d'intérêt étant donné le contrôle croissant exercé par le système bancaire lors des dépôts. Ces fonds, une fois parvenus dans le pays de destination, alimentent divers investissements (petits commerces, immobilier) ; ils peuvent aussi être placés dans les banques locales puis être rapatriés en France par virement officiel et ainsi justifier des crédits bancaires.

Il ne s'agit pas de répertorier l'ensemble des techniques de blanchiment mais bien de focaliser sur celles qui permettent au trafiquant de résoudre l'équation (coût du blanchiment et minimisation du risque de détection et d'interception). Certains trafiquants sont prêts à payer un pourcentage non négligeable de leur chiffre d'affaires pour bénéficier d'une méthode de blanchiment fiable et digne de confiance. Pour autant, la rationalité du trafiquant le conduit à chercher parmi les méthodes celles les moins onéreuses. Les marges prélevées par les intermédiaires et les coûts de transaction (mise en œuvre de la stratégie et coût engendré par le risque) sont susceptibles de dissuader l'acte de blanchiment, ce qui pourrait expliquer que certains trafiquants dissimulent encore des espèces, dans des caches plus ou moins élaborées. D'autres, compte tenu des dispositifs de contrôle mis en place au sein du système bancaire, peuvent utiliser des méthodes dites de compensation dont l'une désignée sous le vocable *Hawala* (frais de gestion réduits, absence de formalités…), un réseau financier informel qui s'appuie sur des pratiques séculaires d'entraide, qui originellement était justifié par la faiblesse du réseau bancaire formel, notamment en Asie du Sud. L'envoi d'argent d'un travailleur migrant à sa famille est un exemple éclairant de cette technique. Il s'agit d'un système de transfert informel de fonds [Passas, 2005] utilisé dans diverses régions du monde pour disposer de capitaux d'un pays à un autre. Il est fondé sur un « contrat de confiance » (appartenance ethnique, même village…), peu onéreux, rapide et très largement moins bureaucratique que le système financier formel. Ce dispositif considéré comme légitime par nombre d'organisations internationales (des Nations unies) peut être détourné de sa mission première ; en effet, compte tenu des formalités réduites et du relatif anonymat, il est facile de l'utiliser à des fins de blanchiment et de financement d'activités illicites.

L'objet de cet article s'attache à examiner une pratique de blanchiment évoluant à bas bruit mais d'une grande efficacité, car à la fois marquée d'un niveau de professionnalisation, usant d'un système fondé sur la parole et le principe de confiance et difficile à poursuivre pour les services répressifs : il s'agit du système à la base duquel se trouvent les collecteurs d'espèces. À l'échelle européenne, il semble qu'un certain nombre de pays sont concernés par cette réalité. Voyons ce qu'il en est en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas.

Les expériences espagnole, italienne et néerlandaise du rôle des collecteurs : une connaissance et une prise en compte inégales

L'Espagne largement impactée en raison de sa position de hub criminel

L'Espagne a, dans les années 1990, rejoint le concert des nations européennes en matière de lutte contre le blanchiment avec l'adoption de normes antiblanchiment sous l'égide de la Banque d'Espagne. Cependant, la question de l'application effective de ces normes reste posée. L'une des failles identifiées a trait à l'articulation entre les actions de police et sa traduction judiciaire, les juges et procureurs espagnols demeurent soucieux de donner la primeur aux libertés individuelles et sont peu enclins à soutenir le renversement de la charge de la

preuve, approche nécessaire compte tenu de la difficulté à relier fonds blanchis et infraction sous-jacente.

En Espagne, le transport d'espèces n'est pas un délit, le pays reconnaît la liberté de circulation des capitaux. Toutefois, tout mouvement supérieur ou égal à 100 000 euros au sein du territoire doit être signalé au Sepblac (service de renseignement financier). En revanche, les mouvements internationaux sont limités au seuil de 10 000 euros sans déclaration.

D'après la police nationale espagnole (Brigada de Investigación del Blanqueo de Capitales y Anticorrupción/ Unidad cental de delincuencia economica y fiscal), le pays occupe une place majeure dans les marchés des drogues européens ; en effet c'est l'une des principales portes d'entrée de la cocaïne et du haschich et est la source de mouvements d'espèces vers la Colombie d'une part, vers le Maroc, la France, la Belgique, d'autre part.

Les autorités espagnoles coopèrent avec leurs homologues de Colombie afin de mieux contrôler les transferts d'argent. Elles font état d'un mode opératoire qui consiste à envoyer une ou des cartes bancaires en Colombie afin que des retraits y soient effectués et ainsi éviter les mouvements physiques d'espèces d'un pays à un autre.

Dans une affaire récente, il est question de contrebande qui associe le secteur industriel chinois et des transporteurs de cash jusqu'en Colombie. Des collecteurs de fonds ont développé des compétences intéressant tant les détenteurs d'argent d'origine criminelle que les fraudeurs fiscaux.

Une partie des fonds collectés part dans des succursales de banques chinoises installées en Bulgarie et en Hongrie. Le Sepblac (cellule de renseignement financier espagnole) précise que les demandes de renseignement effectuées auprès de la cellule de renseignements financiers de Chine par les services de police judiciaire des pays européens sont le plus souvent sans effet et il est rare qu'une coopération concrète s'installe. L'hypothèse d'une adhésion de cette dernière au groupe Egmont serait de nature à faciliter ces échanges, toujours selon les interlocuteurs du Sepblac.

D'autres affaires concernent des personnes originaires d'un même village chinois installées dans différents pays, nul doute que les diasporas peuvent être utilisées par les trafiquants pour faciliter les mouvements d'espèces, il en va également d'éléments des minorités marocaines et colombiennes en Europe.

Un officier spécialisé de la police nationale espagnole nous indique que « *les échanges croissants entre l'Espagne et les Émirats arabes unis sont propices à voir s'immiscer des capitaux d'origine criminelle. Les investissements réalisés par des Émiratis en Espagne du Sud dans le secteur de l'immobilier et du commerce créent des possibilités de contacts avec certains intermédiaires œuvrant pour les sphères légales et illégales. Dubaï constitue aussi un lieu attractif pour les criminels qui pour certains d'entre eux vont jusqu'à y acquérir des biens immobiliers*[5] ».

En Espagne, les transporteurs d'espèces sont très souvent originaires d'Amérique du Sud. La proximité du Portugal offre aussi des possibilités de rebonds et de transfert vers des pays tiers (Brésil, Angola) en tirant parti des échanges commerciaux.

Dans le tableau ci-dessous, il s'agit de comparer les coûts du blanchiment selon des pays clés qui réceptionnent le cash (sous forme physique ou virtuelle) et qui participent

Tableau 1 - les coûts moyens du blanchiment du système des collecteurs

	Coûts moyens du blanchiment En % des sommes à blanchir (commissions)	Nombre d'intermédiaires pour parvenir au « broker »	Transporteurs
Colombie*	De 10 à 15 %	3	Voie aérienne
Maroc*	De 5 à 10 %	2 - 3	Voie terrestre et maritime
Sous-continent indien**	6 à 10 %	3 – 4	Voie terrestre et aérienne
Chine**	1 à 2 %	3	Voie aérienne
Australie**	8 %	Non renseigné	Non renseigné
États-Unis**	10 à 11 %	Non renseigné	Non renseigné

* D'après entretiens Cuerpo nacional de policia et Guardia civil (Espagne), juillet 2019.

** D'après entretiens police néerlandaise (KLPD), décembre 2019.

(5) Entretien Cuerpo nacional de policia, Madrid, juillet 2019.

à la phase dite d'« empilement » à partir de laquelle les fonds s'éloigneront de leur origine. Ces taux sont relatifs aux sommes d'argent à blanchir, il existe une disparité forte en fonction non seulement des filières plus ou moins professionnalisées et réputées, mais aussi des risques de traçage, de détection, de saisie et confiscation des fonds. Ces coûts doivent être décortiqués pour savoir s'ils relèvent de l'activité de blanchiment ou de la corruption par exemple.

Les transporteurs sont en général titulaires d'emplois ordinaires n'attirant pas l'attention des services de police. Si pour une majorité, il s'agit d'hommes âgés entre 25 et 45 ans, on peut dans une faible proportion retrouver des femmes âgées de plus de 50 ans (Cuerpo national de policia).

D'après l'Audiencia Nacional, les réseaux de trafic de drogues et de blanchiment sont bien distincts, chacun disposant d'une expertise qui lui est propre même si tout ce qui peut servir à la dissimulation de la drogue, peut l'être pour la dissimulation de l'argent (billets). Les magistrats lors des entretiens mentionnent que l'Espagne compte à portée de main des territoires (Andorre, Gibraltar, Ceuta, Melilla) où les banques semblent présenter des facilités de placement pour les trafiquants de drogues, cette modalité est dominante et peu d'exemples sont fournis concernant la problématique des collecteurs. En revanche, les entretiens menés auprès de la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil font état d'une opération conduite durant une année et demie en 2013-2014 baptisée « Filosofos » (près de 30 téléphones mis sur écoute) et qui concerne des collecteurs en lien avec le trafic de cocaïne – plusieurs millions d'euros identifiés –. Cette affaire a donné lieu à l'interpellation de 5 organisateurs syro-libanais (un facilitateur en Espagne, un superfacilitateur ou « Broker » au Venezuela[6]), volet espagnol d'une enquête internationale (Pays-Bas, Italie, Portugal, Venezuela) menée également avec la Drug Enforcement Administration-DEA (opération Cassandra). L'expertise de la DEA est riche du fait de sa connaissance des modalités de blanchiment au sein des Amériques, en effet, les cas révélés liés au « Black market exchange peso » ont permis aux autorités américaines d'accumuler des connaissances susceptibles d'être utiles pour les Européens.

D'APRÈS L'AUDIENCIA NACIONAL, LES RÉSEAUX DE TRAFIC DE DROGUES ET DE BLANCHIMENT SONT BIEN DISTINCTS, CHACUN DISPOSANT D'UNE EXPERTISE QUI LUI EST PROPRE MÊME SI TOUT CE QUI PEUT SERVIR À LA DISSIMULATION DE LA DROGUE, PEUT L'ÊTRE POUR LA DISSIMULATION DE L'ARGENT (BILLETS). LES MAGISTRATS LORS DES ENTRETIENS MENTIONNENT QUE L'ESPAGNE COMPTE À PORTÉE DE MAIN DES TERRITOIRES (ANDORRE, GIBRALTAR, CEUTA, MELILLA) OÙ LES BANQUES SEMBLENT PRÉSENTER DES FACILITÉS DE PLACEMENT POUR LES TRAFIQUANTS DE DROGUES, CETTE MODALITÉ EST DOMINANTE ET PEU D'EXEMPLES SONT FOURNIS CONCERNANT LA PROBLÉMATIQUE DES COLLECTEURS.

D'après les enquêteurs, le coût de cette modalité de blanchiment assumé par les trafiquants serait situé entre 7 et 14 % des sommes à blanchir comprenant une forme d'assurance en cas de perte ou de vol. Ils ajoutent que des personnes peuvent assurer la garde de l'argent, moyennant 1 % des montants en jeu par jour.

Les transactions s'opérant grâce à des jetons (*token*) ou l'échange d'un numéro de série d'un billet de banque sont censées assurer la confiance entre les partie-prenantes et faciliter le processus d'identification (nul besoin de montrer un document officiel comme une carte d'identité). Les contacts s'effectuent par téléphone avec des messageries cryptées type Telegram, Whatsapp afin notamment de déterminer des points de collecte, variés et ordinaires (place publique, fast-food, parking, etc.). Il semblerait que la responsabilité du transport de l'argent incombe au porteur.

Les fonctionnaires de la Guardia civil précisent que ces affaires mobilisent fréquemment les forces de l'ordre de plusieurs pays (Espagne, Portugal, Belgique, Pays-Bas, Italie) et l'une d'entre elles a permis l'interpellation de 38 collecteurs et plusieurs centaines de millions d'euros en jeu. À ce stade, les éléments recueillis ne sont pas suffisants pour construire une modélisation du phénomène.

(6) Ce que l'on nomme ici « superfacilitateur » ou « broker » correspondrait au banquier, c'est-à-dire celui qui assure la consolidation des mouvements financiers physiques ou non et qui met en contact l'offre et la demande, il endosse aussi le rôle d'organisateur des facilitateurs, à savoir ceux qui pré-centralisent les espèces via les collecteurs. Ces derniers sont les petites mains de la collecte et du transport d'argent. Transposer le système financier légal, i.e. les banques, au système informel reste un exercice artificiel parce que l'informel s'appuie sur un minimum d'infrastructures et donc de coûts de structure.

Les autorités italiennes peu tournées vers la lutte contre les collecteurs, car fortement mobilisées par la lutte contre l'emprise mafieuse

Si dans les priorités de la Guardia di Finanza figure le contrôle aux frontières des passagers, la problématique des collecteurs interpellés reste marginale, sans commune mesure avec des opérations de blanchiment transnationales d'envergure utilisant le système bancaire ordinaire, les secteurs productifs et les centres offshore. Les mafias ont développé des capacités financières telles qu'elles disposent de longue date de spécialistes financiers à l'interface entre le monde légal et les marchés criminels. Pour autant, les autorités italiennes veillent aux mouvements entrants et sortants (non) déclarés de monnaie fiduciaire, notamment entre la péninsule et l'étranger, à l'instar de la Chine. Les transporteurs de cash parviennent à sérier les risques suivant les aéroports, c'est ainsi que les agents de la Guardia di Finanza parlent de veille de la part des organisations chinoises capables de repérer les postes frontières en fonction de leur degré de contrôle, en témoigne le report d'une partie des départs de transporteurs de l'aéroport de Rome vers celui de Milan. La cellule de renseignement financier enregistre les déclarations de soupçon en provenance des trois principales sociétés de transferts de fonds (RIA, Western Union et Moneygram), lesquelles montrent un fractionnement des transferts de l'Italie vers la Chine et l'utilisation de documents d'identité falsifiés. Cependant, ces fonds ne semblent pas provenir du trafic de stupéfiants mais de l'économie informelle du textile. À cet égard, les transferts se sont multipliés depuis la ville de Prato (Toscane) spécialisée dans ce secteur.

De janvier à octobre 2019, les autorités italiennes ont saisi en totalité 10 172 490 € aux frontières[7], une majorité de ce montant provient de personnes en partance pour la Chine. Des saisies de cash sont également effectuées aux frontières franco-italiennes, or, il reste difficile, selon les mêmes autorités, de déterminer l'origine de ces fonds.

Enfin, certains officiers évoquent des mouvements physiques de cash entre l'Italie et le territoire albanais, une partie relèverait des activités criminelles de groupes albanais investis dans le trafic de marijuana, de cocaïne et d'héroïne.

D'autres organisations, nigérianes et libanaises, sont mentionnées par les autorités italiennes. Les groupes nigérians sont principalement actifs dans le domaine de la traite des êtres humains, le trafic de drogues à petite échelle et certaines formes de cyberdélinquance. Des individus rompus à l'utilisation du système *Hawala*, car c'est aussi une modalité de transfert des fonds d'origine légale.

Au final, en Italie, il semble que la question des collecteurs de l'argent de la drogue fasse l'objet d'un traitement policier *a minima*.

Les autorités néerlandaises travaillent avec discrétion, en demande de plus de coordination

Ce qui ne semble pas le cas du côté néerlandais puisque des équipes spécialisées (au nombre de 3) se répartissent sur le territoire afin de cerner cette pratique, dont ils savent qu'elle existe de longue date, mais qu'elle a pris ces dernières années une ampleur sans précédent. Encore une fois, corrélation est faite entre le renforcement des contrôles du système bancaire légal et le report des criminels vers les systèmes alternatifs et informels de transferts de fonds.

À nouveau, il est fait état de l'implication de certains pans du commerce du textile chinois aux Pays-Bas dans le processus du blanchiment. Mieux connu sous le nom de « trade based money laundering », certains commerçants interviennent dans des processus de compensation entre les exportations de produits textiles et la mise à disposition de devises (euro, dollar) dans le pays importateur, de virements dans des pays tiers, il s'agit là d'un schéma assez simplifié.

De plus, cette pratique tend à se pérenniser ou à tout le moins à se « démocratiser », la mise à jour, dans le pays, de groupes versant dans cette technique de blanchiment, des nationaux néerlandais, des latino-américains, des indo-pakistanais (via la Grande-Bretagne), des libano-syriens, des hongrois et des turcs. Selon les services d'enquête, le fait d'indiquer les origines de ces groupes se révèle utile pour à la fois rappeler la notion cardinale de confiance et le rôle du domaine d'activité criminelle. Ainsi, sur le sol européen, il en va des groupes turcs qui blanchissent l'argent du trafic d'héroïne ou les latino-américains l'argent du trafic de cocaïne. Dans ce dernier cas, les policiers néerlandais ajoutent la présence de réseaux issus des anciennes colonies néerlandaises telles que le Surinam, Curaçao et Aruba ; la proximité du Venezuela,

(7) Source : Guardia di Finanza, entretien novembre 2019.

base arrière du trafic de la cocaïne colombienne, est un atout pour les trafiquants de ces territoires. Par ailleurs, les Pays-Bas sont une zone de production de drogues de synthèse qui intéressent nombre de pays : le Mexique, la République dominicaine, l'Australie, la Grande-Bretagne, ces pays en importent régulièrement et leurs paiements peuvent être *in fine* gérés par un « broker » situé dans une métropole néerlandaise. Or, la problématique est davantage centrée sur la sortie des espèces du pays que l'entrée ; sont évoquées en effet des sommes qui varient entre 50 000 et 500 000 € par collecteur. Progressivement, les collecteurs se sont vu confier des sommes plus réduites afin d'amoindrir les pertes en cas de vol ou de saisie par les forces de l'ordre. Selon l'un des officiers, « *le facilitateur se garde de constituer des stocks et travaille à flux tendus* ». Le recours aux collecteurs garantit un certain degré d'anonymat et de confiance médiatisé par un code ou un objet : numéro de série d'un billet ou jeton (*token*).

Les policiers néerlandais avancent l'antériorité de personnes indo-pakistanaises dans la maîtrise et l'usage de ce système financier informel, y compris en s'appuyant sur le commerce dans les secteurs du textile, de la téléphonie et de ses accessoires. C'est dans ces milieux qu'ils ont eu à déplorer des formes larvées de violence, avec la découverte de grenades et d'armes à feu (Kalashnikov) bien que ce milieu ne soit que rarement en proie à des formes de violence, apparentes ou révélées par l'activité des services de police.

Parmi les pratiques du réseau des collecteurs, au même titre qu'en Espagne ou en Italie, l'usage des messageries cryptées est largement répandu. En cela, rien de singulier comparativement aux activités criminelles qui ressortissent de la criminalité organisée. Comme il en va de l'utilisation de plusieurs appareils de télécommunication, dont certains ne le sont qu'une seule fois. Ce qui ne manque pas de resurgir sur le coût de l'enquête, pour les pouvoirs publics, des écoutes téléphoniques et des éventuelles heures d'interprétariat. L'attention est portée sur la mise en œuvre de la loi anti-blanchiment aux Pays-Bas. Les officiers de la police néerlandaise croient aux vertus du renseignement, de la coopération internationale et de la coordination des polices spécialisées dans la lutte anti-blanchiment. Ainsi, il est fait référence aux atouts des équipes communes d'enquête (Joint Investigation Team) sous l'égide d'Eurojust et d'Europol. Aujourd'hui, en dépit d'une connaissance accrue des modes opératoires des collecteurs ces dernières années, le regard policier est déjà tourné vers les cryptomonnaies comme mode de blanchiment de l'argent de la drogue.

On peut considérer que l'attention des autorités quant à l'utilisation de cette méthode ne s'est manifestée qu'à l'occasion d'affaires incidentes mais face à un phénomène d'ampleur, on peut émettre l'hypothèse que son existence était bien antérieure. Notons que les dossiers de collecteurs sont pris en compte et traités à l'initiative des polices spécialisées (rôle du réseau Amon) qui tendent à s'internationaliser grâce au partage d'expériences.

Éléments d'analyse

Les modes de recrutement des collecteurs

Depuis près d'une dizaine d'années, l'« underground banking » et notamment l'intervention des collecteurs ont pris une place majeure dans les circuits de blanchiment de l'argent de la drogue. Ils se sont imposés dans la phase première dite du « placement ». Bien que ce système existe de longue date, car il est relativement sobre dans sa mise en œuvre, il n'en reste pas moins qu'il se caractérise par une tendance à la professionnalisation. Les recrutements initiaux dans des cercles familiaux proches du « broker » ou du « superfacilitateur » se sont étendus à d'autres personnes relevant de cercles concentriques s'éloignant du noyau familial. Ce sont d'abord des familles dites « patriarcales » dans lesquelles « tous les fils se marient et s'établissent au foyer paternel », cette proximité est utile pour les affaires dans la mesure où peut se mettre en place une division du travail sous contrôle. Le réseau de blanchiment est transnational et implique des pays où existe encore ce que les sociologues nomment la famille-souche, qui regroupe trois générations sous le même toit. Autour du père et de la mère cohabitent un ou des garçons, les épouses et leurs enfants. Dans ces familles, les ressources issues des activités informelles se mêlent à celles issues des activités officielles. Le recrutement dans la famille étendue constitue l'accès le plus commode. Ensuite, il semble que le recrutement dans le village ou le quartier en zone urbaine se conjugue avec une dimension ethnique, puis ceux ayant la même langue en partage. *A fortiori*, la confiance demeure le socle de cette finance informelle. Le croisement de l'anthropologie de la famille avec une activité informelle ne fait que renforcer l'idée de la force de la proximité (en faire profiter les siens dans des stratégies de survie ou d'accumulation). Le recrutement réalisé par le principal organisateur de ce système financier informel ne se fait pas à l'aveugle, après la confiance, la ou les compétences et savoirs demeurent un critère d'inclusion, citons par exemple ceux qui suivent sans que l'on puisse établir une hiérarchie :

– capacités de mobilité, savoir se déplacer dans un rayon géographique plus ou moins important ;

– maîtrise des technologies de la communication ;

– maîtrise des langues ;

– savoir compter ;

– discrétion, respect des consignes ;

– non coopératif avec les enquêteurs de police en cas d'interpellation ;

– non consommateur de stupéfiants ni d'alcool.

Selon les réseaux, l'organisateur choisira un collecteur sans emploi afin de le motiver à gagner, dans d'autres, il choisira une personne disposant d'un emploi souhaitant un complément de revenu. Le fait d'occuper un emploi officiel est moins susceptible d'attirer l'attention des autorités. Les quelques données disponibles tendent à montrer que les collecteurs n'ont pas ou peu d'antécédents judiciaires, ils ne semblent pas issus du monde criminel. Il en va de même du « broker » ou du « superfacilitateur » qui se considère comme un agent de change, un acteur économique à part entière ; les dossiers mettent en évidence qu'il se trouve dans un pays où l'économie et la finance informelle ont pignon sur rue. L'exemple du « *Saraf* » au Maroc illustre justement cette activité au confluent de l'informel et du formel.

Un exemple de « superfacilitateur », le Saraf

On parle de broker dans les pays d'Amérique latine ou de *Saraf* dans les pays d'Afrique du Nord. Ils peuvent exercer dans les marchés, les bazars, l'arrière-boutique d'un magasin de téléphonie, d'un boucher, d'un coiffeur, ou au sein même de l'espace public comme ce peut être observé au Pakistan et en Afghanistan où les *hawaladars* (banques informelles où se pratique la compensation financière) à ciel ouvert seraient plus nombreux que le réseau bancaire officiel.

Le *Saraf* qui se présente comme à la tête d'une maison de changes ou officine financière est en réalité un acteur inséré dans l'économie locale. Il facilite l'accès à la monnaie locale pour les détenteurs de devises internationales et inversement à des taux de change plus attractifs que ceux pratiqués par les banques légales et des frais de change également très limités. Outre l'activité de change, Il peut jouer un rôle de garant dans des prêts entre tiers, faciliter l'amorçage d'une tontine et jouit d'une aura positive. Il ne se préoccupe pas des règles de due diligence telles qu'elles sont édictées dans le secteur légal de la finance. Il est là pour rendre service, car l'argent qu'il manipule provient pour l'essentiel des fonds de travailleurs migrants installés dans des pays étrangers. Même s'il n'a pas de licence officielle, il tient des comptes écrits pour réaliser la compensation et dispose de télécommunications plus performantes que la moyenne. En outre, l'une de ses compétences concerne le lien entre commerce et maniement des fonds non déclarés… La frontière est ténue entre finance informelle et microfinancement. Il est difficile de savoir quel est leur chiffre d'affaires, en revanche, le taux de change et les frais sont plus accessibles donnant une idée relative des gains réalisés par ces *Sarafs*, certains gagnent jusqu'à plusieurs millions de dirhams annuellement pour un *Saraf* installé dans l'un des souks de Casablanca ou des dizaines de millions de dinars par an pour un *Saraf* installé dans une arrière-boutique de la capitale ou d'une métropole d'Algérie[8].

Parmi les *Sarafs*, certains sont de véritables « courtiers en blanchiment » disposant d'un savoir-faire évident en transport de cash et/ou en compensation financière (sans que l'argent ne franchisse nécessairement les frontières). Tout à la fois banquier, collecteur de fonds, changeur, assureur et affactureur, ces courtiers de l'argent du crime parviennent à blanchir des sommes d'envergure sans éveiller l'attention. Pourquoi offrent-ils ce service pour des criminels en quête d'une structure efficace et rapide ? D'une part, les marges de gain sont plus importantes que celles réalisées par exemple avec les transferts de fonds des travailleurs migrants (*remittances*[9]), d'autre part, ils peuvent jouer les intermédiaires pour que les criminels puissent investir ou placer localement une partie de leurs gains, les *Sarafs* percevront alors une commission confortable. Autant de possibilités offertes par le *Saraf* grâce à son capital social. De plus, les individus ont toujours tendance à répéter l'action qui a remporté un succès auparavant s'il n'y a pas de fortes raisons d'en changer.

D'aucuns considéreront que certains *Sarafs* sont des figures de la légitimité de proximité (enfants du quartier)

(8) A la mi-2020, 1 euro s'échange entre 10 et 11 dirhams marocains (change officiel), 1 euro entre 150 et 160 dinars algériens (change officiel).

(9) Rappelons que la Banque mondiale estime que les transferts de fonds annuels officiellement enregistrés vers les pays à faible et moyen revenu ont atteint 529 milliards de US dollars en 2018, soit une augmentation de 9,6 % par rapport au précédent record de 483 milliards de dollars en 2017. Les transferts de fonds mondiaux, qui comprennent les flux vers les pays à revenu élevé, ont atteint 689 milliards de dollars en 2018, contre 633 milliards de dollars en 2017. Parmi les principaux pays récipiendaires, l'Inde arrive en tête avec 79 milliards de US dollars suivi par la Chine avec 67 milliards de US dollars, le Mexique avec 36 milliards de dollars, les Philippines avec 34 milliards et l'Égypte 29 milliards.

qui connaissent tant les anciens notables et la jeune élite connectée et les dotent de capacité d'intermédiation plurielle. Ils sont une sorte d'élite de proximité. La publicité du *Saraf* se fait essentiellement de bouche-à-oreille. Les contrats qu'il noue contiennent une forte dimension orale, l'écrit est réduit aux indications les plus basiques, à savoir le nom ou un pseudo, voire un numéro, les montants de la transaction et le cas échéant un contact téléphonique. L'hybridité est aussi une de leurs caractéristiques au sens où ils agissent dans les sphères illégales (flux financiers d'origine criminelle) et légales (investissements et affaires dans le commerce et l'immobilier). Autre exemple, ils sont en mesure de financer un déplacement d'étudiant à l'étranger, ou le rapatriement depuis l'Europe du corps d'un défunt.

Le sociologue A. Tarrius[10] nous aide à comprendre la mobilité de certaines franges de commerçants, il parle de transmigrations, ou « *type récent de migrations internationales, où des centaines de milliers de petits entrepreneurs nomades se déploient en réseaux de revente avantageuse de produits d'usages licites non taxés, aux quatre coins de la planète, véritable force de travail transfrontalière commerciale des grandes firmes mondialisées, gênées dans leur expansion par les règles interétatiques du commerce officiel* ». Pour certains de ces transmigrants se jouant des frontières, ils peuvent être exploités par des réseaux criminels afin de transporter des produits illicites (drogues, contrefaçons) et des devises. Des mouvements pendulaires se font jour entre l'Afrique du Nord, l'Europe et la péninsule arabique.

Ces transmigrants fonctionnent en « *réseaux ethniques et ont la particularité de développer un code d'honneur, un métalangage commercial, débarrassé des références religieuses ou idéologiques des uns et des autres, qui non seulement évite les conflits, mais de plus met en synergie la diversité pour l'obtention et la distribution d'un produit ou d'un service* » [Tarrius, 2002].

Entre ancrage territorial pour les *Sarafs* et mobilité (transnationale) pour les superviseurs et les collecteurs de cash, c'est le schéma qui tend à se dégager de ces filières souples et réactives. Si l'intervention des services répressifs européens perturbe ces filières surtout en amont, du côté des collecteurs, en aval, le *Saraf* est difficilement atteignable d'autant qu'il bénéficie d'une forme de protection compte tenu de ses accointances avec les autorités locales. Les règles officielles étatiques (adoption et transposition des normes internationales de lutte contre le blanchiment) peuvent ainsi diverger des normes sociales locales.

Réduire les coûts de transaction : le rôle de la confiance

La place de l'oral est dominante dans les échanges et les contrats même si un registre peut consigner des éléments de comptabilité plus ou moins succincts. La confiance et la parole donnée sont cardinales, il en va de la réputation des acteurs impliqués dans la transaction. Les manquements pouvant se traduire par une exclusion ou une faillite. Toutefois, lors de ces échanges dont les montants peuvent atteindre, en cumulé, plusieurs centaines de milliers d'euros, des moments critiques se font jour, le collecteur qui récupère les espèces auprès du trafiquant prend un risque élevé, de même la personne vers qui convergent les fonds collectés. Ces moments de remise sont fugaces et les moyens de contrôle sont limités (surveillance, protection) vraisemblablement pour éviter d'attirer l'attention et limiter les coûts. Nous avons vu lors de l'énumération des compétences, certaines ont trait à la discrétion d'où le choix de tendre vers des personnes ayant un emploi des plus ordinaires. Peu d'exemples sont fournis concernant un usage de la violence et la présence d'armes à feu pour gérer les différends. Il semblerait que dans ces réseaux de blanchiment, les risques les plus élevés, à savoir la perte des sommes collectées, soient assumés par le *Saraf*, assureur en dernier recours. Il brasse suffisamment d'espèces qu'il parviendrait à diluer la perte dans les nombreuses transactions, voire à les mutualiser. En d'autres termes, il conviendrait de consulter d'autres dossiers d'enquête pour savoir si le trafiquant de drogues « gagne » systématiquement avec cette modalité de blanchiment ? Se poseraient alors des questions relatives à l'existence d'un support ou d'une mémoire récapitulant le montant des remises effectuées par les trafiquants. Ce qui renvoie aux méthodes d'enquête qui requièrent certes de s'intéresser au cash mais aussi aux documents, aux traces laissées par ces transactions. Apprécier le fait qu'un même *Saraf* puisse participer au blanchiment de plusieurs organisations de trafiquants à travers l'Europe (Espagne, France, Belgique, Pays-Bas) est non seulement une indication du degré de réputation, mais aussi des masses financières en jeu.

L'analyse économique[11] peut fournir un cadre d'interprétation utile pour rendre compte des rapports entre les trafiquants et les collecteurs. En effet, les coûts de transaction sont définis comme les coûts d'organisation et de fonctionnement des marchés ainsi que les coûts liés au respect des droits échangés. Plus précisément, les coûts

(10) Tarrius (A.), 2002, *La mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*, Paris, Balland.

(11) La théorie de l'agence peut s'appliquer dans ce type de transaction entre un trafiquant et un spécialiste du blanchiment : une relation d'agence lie deux agents économiques dont l'un est le principal (ou mandant) et l'autre l'agent (ou mandataire). Le principal est l'individu qui mandate, contre paiement, l'agent pour effectuer une tâche prévue dans un contrat. Il délègue ainsi tout ou partie de son pouvoir de décision à un autre individu. La différenciation provient de l'asymétrie d'informations existant entre les deux co-contractants lors de la signature. L'agent dispose (...)

de transaction recouvrent les coûts directs d'obtention de l'information sur les conditions de l'échange (ici la fiabilité du réseau de blanchiment dans lequel il s'inscrit), les coûts de négociation (délai, prix), ainsi que des coûts indirects, comme les pertes encourues pour le non-respect des clauses du contrat ou par les distorsions économiques créées par les termes du contrat (par exemple les protagonistes s'entendent sur un virement libellé en euro et finalement il parvient sur le compte en US dollars), ce qu'il est convenu d'appeler « l'aléa moral » [Grellet, 1999[12]].

La confiance est vue comme une croyance, une conjecture dans le comportement de l'autre dont on suppose qu'il va être dicté par la poursuite d'un intérêt commun dans la durée plutôt que par la volonté de maximiser l'intérêt personnel à court terme. Cette définition a un double intérêt. D'une part, elle lie la confiance non pas au calcul, mais à un pari et, d'autre part, elle permet d'alléger les dispositifs de gouvernance en limitant le recours à des mécanismes de supervision, d'incitation et de menace de violence. Ainsi, elle permet de renforcer l'efficacité de la coordination tout en diminuant les coûts de transactions.

D'après les entretiens menés avec des enquêteurs français de l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), le recours grandissant aux collecteurs par les trafiquants de cannabis s'est manifesté autour des années 2010. Si, au départ, le phénomène évoluait en silence, l'information s'est peu à peu diffusée auprès des gros trafiquants par capillarité de la fiabilité de ce système alliant à la fois des méthodes rudimentaires de mouvements d'espèces au sein du territoire national (le collecteur récupérant le cash à partir d'un point situé dans la région du trafic) et des méthodes classiques de virement, transfert par virement de l'équivalent sur un compte bancaire (en France ou à l'étranger), déduction faite d'une commission pouvant intégrer des frais de change. Le risque le plus sensible auquel s'expose le trafiquant est la saisie du cash au moment de la remise au collecteur. Très peu d'exemples sont évoqués de la possible défection d'un collecteur ou des opérateurs de la filière de blanchiment, en revanche des délais contractuels prolongés peuvent parfois apparaître. En réalité, au sein de cette filière, une partie constitue une boîte noire pour le trafiquant, celle qui consiste en la compensation ou au jeu commercial impliquant plusieurs pays, fréquemment des structures chinoises. Dans la première partie de ce document de l'Office, les services de police en charge de la lutte antiblanchiment font part de la participation récurrente d'officines chinoises et en particulier en lien avec le commerce et l'industrie textile, mais aussi du secteur financier (banques, succursales, caisses d'épargne, agences de change).

Une filière de blanchiment d'autant plus opaque qu'elle est liée aux flux financiers et commerciaux complexes et nombreux avec la Chine

Deux éléments constituent des facteurs d'impulsion des échanges informels entre la Chine et la France :

– la présence de travailleurs chinois en France intéressés de manière ordinaire à rapatrier une partie de leur revenu dans leur pays d'origine afin de soutenir leur famille, leur communauté ou leur village. Les transferts de fonds mieux connus sous le vocable anglais « remittances » empruntent des circuits installés de longue date, mais qui ont vu les flux gonfler ces dernières années. Les migrations étudiantes chinoises en Europe participent également de la nécessaire fluidité des flux financiers (in) formels ;

– l'accroissement des activités commerciales entre la France et la Chine, l'installation de centres de commerce de gros du prêt-à-porter féminin et masculin (Aubervilliers, Tremblay-en-France, Marseille) sont devenus des lieux où se côtoient des acteurs du milieu et des commerçants. En outre, il reste difficile de distinguer entre flux commerciaux formels et informels ou entre flux légaux et illégaux, car le mode de cheminement des biens et des capitaux est souvent hybride et composite. Le chevauchement (*straddling*), l'imbrication, voire l'interdépendance et la complémentarité entre les secteurs commerciaux formel et informel ont maintes fois été pointés tant au niveau des pratiques que des acteurs ou des filières [Meagher, 2010].

Il n'est pas question ici de participer à une stigmatisation ou à une criminalisation des activités commerciales dans ces centres ni du transfert de fonds des travailleurs chinois, mais bien de mettre en lumière à l'appui d'un certain nombre de dossiers liés aux collecteurs que des interstices laissent possible l'intrusion de trafiquants et de membres du milieu. Il y a, à cet égard, échange de bons procédés.

(...11) d'informations privilégiées par rapport au principal : des éléments qui peuvent influencer le résultat de la transaction demeurent inconnus du mandant. Cette notion d'agence a été étendue à toutes les formes de coopérations existant entre deux partenaires.

(12) Grellet (G.), Grellet (N.), 1999 « Développement des marchés et coûts de transaction : une critique des politiques économiques libérales », *Revue Tiers Monde*, Tome XI, 157, janvier-mars.

Les commerçants chinois sont en demande d'euros (monnaie fiduciaire) et les trafiquants proposent ce cash moyennant une opération internationale leur permettant de blanchir leurs actifs financiers en question grâce à des opérations de virement sur un compte bancaire le plus souvent à l'étranger. Ce faisant, ils bénéficient de ces ressources et sont en mesure de placer ou d'investir ces fonds soit en Europe, soit en Afrique du Nord.

La demande de monnaie fiduciaire de la part des commerçants chinois s'expliquerait également par le fait qu'ils jouent le rôle de bureau de change pour les touristes chinois en voyage en Europe (taux de change plus avantageux entre yuans[13] et euros).

En ce qui concerne les transferts de fonds (*remittances*), il existe une abondante littérature pour rendre compte de sa place, *primo* d'un point de vue macroéconomique avec les rentrées de devises dans l'économie du pays d'origine, *deuzio*, dans le dynamisme de l'économie locale, *tercio*, dans le soutien à la communauté et la famille restée au pays. L'ensemble des indicateurs tend à montrer qu'il s'agit d'une source majeure de développement qui dépasse le montant de l'aide publique au développement. Déjà en 2003, El Qorchi[14] montrait dans une publication du FMI combien il y avait de diversité de ces officines de transferts de fonds. Il proposait une typologie entre les structures historiques, celles optant pour des usages légitimes et celles pour des usages illégitimes. Il convient selon lui, de ne pas commettre l'erreur d'analyse laissant croire que les illégitimes seraient dominantes, bien au contraire. Pour autant, elles noircissent le tableau des transferts et il serait stratégiquement inefficient d'appliquer à l'ensemble une même régulation.

Il est apparu dans des dossiers devenus emblématiques des collecteurs en France que des commerçants marocains sont en demande de produits chinois. L'on sait que des interdépendances se sont construites entre les deux continents et, à l'évidence, les Chinois ne sont pas les seuls responsables de la diffusion sur le sol africain de marchandises fabriquées dans les dizaines de milliers d'usines de la province du Guangdong. « *Les Africains sont de plus en plus nombreux à vendre des marchandises en provenance de la Chine et ceux qui, dans un premier temps, étaient employés par des Chinois montent leurs propres affaires, bénéficiant du savoir-faire et des réseaux de leur ex-employeur* » [Bredeloup, Bertoncello, 2006]. La multiplication des relations Chine-Europe-Afrique est propice à voir s'immiscer des pratiques qui relèvent de zones grises du commerce (sur-facturation, sous-facturation, contournement des obligations douanières et fiscales), elles-mêmes favorisant les comportements opportunistes de criminels, depuis le trafiquant de drogues jusqu'à l'escroc international.

Quelques points de repère du système bancaire chinois

Le paysage bancaire chinois s'est enrichi au fil des années depuis 1978, année primordiale de réforme du système bancaire et financier, qui annonce la création de quatre banques spécialisées. Ces banques verront leur mandat s'élargir pour devenir universelles [Aguignier, 2012] :

– Bank of China (BoC) pour les transactions internationales ;

– Agricultural Bank of China (ABC) pour les services bancaires en milieu rural ;

– Construction Bank of China (CBC) pour les financements d'infrastructures ;

– Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) pour la banque commerciale dans les villes.

Elles dominent le marché domestique encore à ce jour, avec une part de marché des dépôts proche de 50 % et se hissent toutes parmi les 10 plus grandes banques mondiales en termes de fonds propres (ou de capitalisation boursière). Ce sont de véritables mastodontes, avec des milliers d'agences, et des centaines de milliers d'employés, mais malgré cela leur présence ne s'étend pas en dessous des villes principales.

En 1994, le pouvoir crée des banques de développement, à l'instar de la China Development Bank, pour les projets internationaux et l'Agricultural Development Bank of China, pour les projets agricoles. On assiste également à la multiplication des institutions financières non bancaires comme les Sociétés de leasing, « trust companies » (les ITICs[15]), échappant en partie au contrôle du régulateur bancaire. Le système se modernise progressivement avec la mise en place d'un cadre légal, réglementaire et technique mais la gouvernance et la culture de contrôle des risques ne suivent pas. Au début des années 2000, les

(13) Yuan ou renminbi.
(14) El Qorchi M. *et al.*, 2003.
(15) ITIC : les sociétés internationales de développement et de fiducie.

autorités chinoises renforcent le dispositif de régulation en créant la China Banking Regulatory Commission (CBRC) équivalent en France de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (APCR[16]), avec un effort massif de formation des équipes (soutien de la Banque mondiale). Après un train de réformes et des mesures d'assainissement, les banques chinoises deviennent profitables.

Le système bancaire chinois a expérimenté de nombreuses crises (celle des années 1990 aurait coûté environ 30 % du PNB) et aujourd'hui l'on peut dire qu'il est proche des meilleurs standards avec un rattrapage de compétences des régulateurs et des banquiers de plus en plus avertis quant à la culture des risques. Il se dote désormais d'outils techniques et réglementaires conformes aux normes internationales. La Chine devient le premier secteur bancaire au monde en taille d'actifs. Or, une partie des petites banques locales rencontre des problèmes (trop de crédits accordés aux entreprises d'État dont les bilans se dégradent) qui suggèrent qu'elles seraient moins regardantes sur des flux financiers en provenance de l'étranger. Le « shadow banking » s'est développé pour répondre aux besoins de financement de l'économie en pleine croissance. Ce détour pour expliquer que le système bancaire chinois avec des petites banques fragiles et des grandes banques solides présente des failles susceptibles d'expliquer que le régulateur ne soit pas focalisé sur la nature des fonds qui viennent ou transitent de l'étranger. Un enthousiasme élevé pour l'innovation financière et un lobbying efficace de certains sponsors de « fintechs » ont permis le développement de bulles majeures. Plusieurs cas de fraudes massives dans le domaine du P2P (ou encore « crowd funding ») ont amené les autorités à pratiquement interdire cette activité. Avec plus de 4 000 opérateurs en 2018, il n'en reste que quelques dizaines aujourd'hui. Il existe d'autres zones d'ombre, comme le secteur des trusts ou des sociétés de leasing, en réalité souvent des « faux nez » pour permettre aux banques de contourner les quotas de crédit.

La majorité des banques chinoises sont relativement peu actives en dehors de Chine, seules les grandes banques et les « policy banks » le sont à l'étranger. Ce qui pousse la diaspora à utiliser divers canaux dont certains relevant de l'informel pour rapatrier leurs fonds dans des banques locales qui manquent cruellement de liquidités [OCDE, 2019]. Aujourd'hui, les géants du digital chinois (Alibaba, Tencent, etc.) sont intéressés par le domaine des services financiers et n'étant pas des banques, ils ne sont pas soumis à toutes les réglementations bancaires et offrent des services en concurrence directe avec les banques. Pour clore cette parenthèse chinoise, importante, car une partie croissante des flux financiers illicites issus des trafics de drogue en Europe et de certaines escroqueries internationales, aboutit ou transite par la Chine, le régulateur – CBRC – présente des qualités dans la régulation bien qu'il demeure sous influence.

Conclusion

Les méthodes de blanchiment ne sont pas statiques, elles évoluent dans le temps et l'espace. Certaines se manifestent hors du système bancaire et financier, qui comme le soulignent certains enquêteurs, passent sous les radars des services de police et de justice. Des éléments de connaissances qui méritent d'être rationalisés pour être partagés entre les polices spécialisées (sans omettre une implication forte des services douaniers de lutte contre la fraude) en France et à l'international. En savoir plus sur ces collecteurs est de nature à orienter les politiques pénales, à perturber suffisamment les pratiques mettant en difficultés le système d'offre des drogues illicites.

Dans une première partie, les entretiens menés en Espagne, Italie et Pays-Bas montrent une prise en compte inégale de la problématique des collecteurs, due en grande partie à des objectifs et des plans de sécurité liés aux contingences des réalités criminogènes domestiques. La police judiciaire française maîtrise certains des rouages de ces méthodes et filières de blanchiment, elle fait figure de pionnière en la matière, mais très vite la stratégie d'enquête est projetée dans la dimension européenne et internationale et donc très dépendante de la coopération judiciaire internationale. En mai 2019, les autorités françaises, en l'espèce la direction centrale de la Police judiciaire ont accueilli à Paris un séminaire intitulé « cash collectors in money laundering » contribuant à partager les connaissances et à faciliter les connexions entre fonctionnaires de l'application de la loi. La participation de chercheurs rappelle l'importance du transfert de connaissances sur ce champ d'étude qui demeure insuffisamment analysé par les sciences humaines et sociales.

Dans une seconde partie, l'approche analytique de cette méthode de blanchiment laisse entrevoir encore de grandes marges de connaissances que ce soit sous

(16) À ne pas confondre avec la cellule de renseignement financier.

un angle tant qualitatif que quantitatif (les données statistiques étant rares et éparses). Dans ce papier, sont mises en exergue les compétences requises des collecteurs (discrétion, aptitudes à la mobilité, à faire usage des télécommunications cryptées, à compter…), le rôle d'un acteur clé dans ce dispositif de compensation financière, à savoir le *Saraf*, banquier occulte souvent installé dans un pays émergent. Ce système séculaire est fondé sur un critère fondamental : la confiance. Retracer les mouvements des fonds blanchis oblige à intégrer la Chine dans l'analyse, car nombre d'enquêteurs et de dossiers indiquent que les opérateurs utilisent la place majeure de ce pays dans les échanges économiques et financiers internationaux pour dissimuler l'origine des fonds et ensuite les récupérer à travers des comptes situés dans des pays tiers. Les contrôles effectués par la cellule financière de ce pays étant en deçà des attentes fixées par les normes internationales. Une analyse approfondie nécessiterait de se concentrer sur le rôle de la ville de Dubaï, et les pays du golfe arabo-persique, place financière et économique qui joue également un rôle pivot dans ces schémas de blanchiment fonctionnant en réseau entre la Chine, le sous-continent indien, l'Europe et l'Afrique du Nord ■

Quelques références

AGUIGNIER (P.), 2012, «Four Chinese bank among top 10 banks worldwide. Illusion or reality?» *in* CABESTAN (J-P.) DI MEGLIO (J-F.) RICHET (X.), *China and the global financial crisis : a comparison with Europe*, Routledge Studies on the Chinese Economy.

BEN LAKHDAR (C.), LALAM (N.), WEINBERGER (D.), 2016, *Estimation des marchés des drogues illicites en France*, MILDECA-INHESJ.

BEN LAKHDAR (C.), 2013, « Éléments sur le trafic de cannabis », *in* JULIENNE (M.) (Ed), *Le cannabis, comprendre vite et mieux*, Paris, Belin Éditions.

BREDELOUP (S.) BERTONCELLO (B.), 2006, « La migration chinoise en Afrique : accélérateur du développement ou "sanglot de l'homme noir" ? », *Afrique Contemporaine*, 2/218.

EL QORCHI (M.), MAIMBO (S.M.), WILSON (J.F), 2003, *Informal funds transfer systems. An analysis of the informal hawala system*, International Monetary Fund, Washington D.C.

GRELLET (G.), GRELLET (N.), 1999, « Développement des marchés et coûts de transaction : une critique des politiques économiques libérales », *Revue Tiers Monde*, Tome XI, 157, janvier-mars.

MEAGHER (K.), 2010, *Identity economics: Social Networks & the Informal Economy in Africa*, Oxford, James Currey.

OCDE, 2019, *Étude économique de la Chine 2019*, Paris.

PASSAS (N.), 2003, « Hawala and Other Informal Value Transfer Systems: How to Regulate Them?», *Risk Management*, 5 (2).

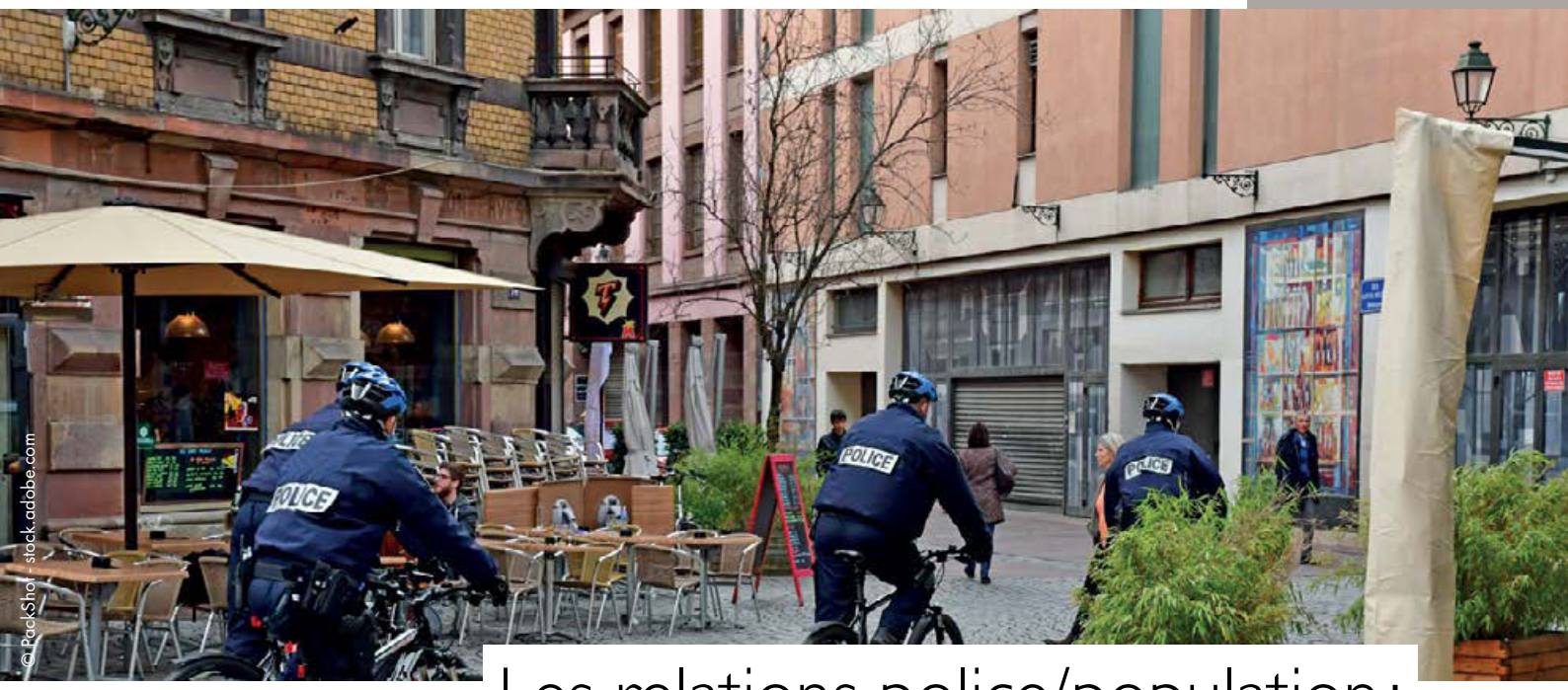
PASSAS (N.), 2005, *Informal Value Transfer Systems, Terrorism and Money Laundering*, US Department of Justice, January.

POISSON (V.) GAO (Y.), 2005, *Le trafic et l'exploitation des immigrants chinois en France*, Bureau International du Travail, Genève, mars.

SPILKA (S.) LEGLEYE (S.), 2020, « Chiffre d'affaires du cannabis en 2017. Une nouvelle estimation directe par la dépense », *Tendances*, OFDT, n° 137.

TARRIUS (A.), 2002, *La mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*, Paris, Balland.

TARRIUS (A.), 2015, *La mondialisation criminelle. L'urgence de comprendre*, Paris, Éd. de L'Aube.



© RockShot - stock.adobe.com

Les relations police/population : que retenir des enquêtes ?

Jacques de Maillard

Jacques de MAILLARD

Jacques de Maillard est professeur de science politique à l'université Paris Saclay (Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines) et directeur du Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP). Ses travaux portent sur les politiques de prévention et sécurité locales, les relations police-population et les réformes policières dans les pays occidentaux. Derniers ouvrages parus : *Policing in France* (dir. avec W. Skogan), Routledge, 2020 ; *Polices comparées,* LGDJ, 2017, 156 p. ; *Analyser les politiques publiques* (avec D. Kübler), Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, coll. « Politique en plus », 2015, 221 p. ; *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes* (avec Fabien Jobard), Paris, Armand Colin, Coll. « U », 2015, 298 p.

Depuis le rapport Peyrefitte (*Réponses à la violence*, 1977), la question d'un malaise police-population revient de façon récurrente dans le débat public, que ce soit dans les journaux, les rapports successifs et les annonces politiques, au point que l'on puisse parfois considérer qu'il s'agit d'un thème éculé. Il est cependant intéressant de faire part des résultats de recherches récentes, parce que, en dépit de la forte continuité de la question, il existe à la fois des perspectives originales et des résultats de recherche nouveaux [Maillard *et al.*, 2020]. D'abord, la question de la confiance s'est imposée comme une thématique de recherche cruciale. Souvent évoquée rapidement par les instituts de sondages (et assimilée à une question d'opinions positives), la confiance a été prise au sérieux par un ensemble de travaux. Ensuite, sont apparus des résultats de recherche majeurs, portés notamment par des enquêtes internationales. L'enjeu de la qualité de la relation dans les rapports entre les publics et la police y apparaît comme une dimension centrale.

De l'importance de la confiance

Depuis une trentaine d'années, un ensemble de travaux consacrés à la prison, à la justice pénale et, pour ce qui nous concerne ici, la police, a essayé de saisir les effets de la confiance sur les attitudes des individus : comment la confiance des individus dans le système pénal conduit-elle à des attitudes moins conflictuelles, plus coopératives [Roché, 2017] ? Plus précisément, depuis les années 1990, une vague de travaux appréhende l'activité policière à partir de l'approche dite de « procedural justice »

[Tyler, Huo, 2002], que l'on peut traduire en français par « traitement juste ». Celle-ci interroge la légitimité des forces de police à partir des comportements de leurs agents. Elle souligne combien cette légitimité est conditionnée par des comportements appropriés (écoute, respect, neutralité, confiance) plus que par les résultats de l'action policière elle-même. Au cœur de ces travaux, on compte donc deux notions centrales : la confiance et la légitimité. Avoir confiance, c'est considérer que la police a les bonnes intentions et qu'elle a les compétences pour faire ce qu'elle fait. « *To say we trust you means we believe you have the right intentions toward us and that you are competent to do what we trust to do* » [Hardin, 2006]. La légitimité, quant à elle, est une propriété fondamentale des institutions légales : croyance que les institutions ont le droit d'exister, de prendre des décisions pour remplir les fonctions que l'on attend d'elles, et donc le droit d'imposer certaines règles (de punir, d'utiliser la contrainte). Selon D. Beetham [1991], il existe trois composantes de la légitimité : la légalité, les valeurs partagées et le consentement (c'est-à-dire le sentiment d'avoir une obligation morale d'obéir à la police). Il existe une distinction entre confiance et légitimité sur laquelle nous n'insistons pas ici : la légitimité renvoie à une dimension plus structurelle, la confiance à des relations interindividuelles (pour une discussion serrée, voir Roché, 2017).

On peut considérer la confiance importante pour quatre raisons différentes. D'abord, une police en laquelle on a confiance, c'est une police qui se fait plus facilement obéir. On définit habituellement la police d'abord et avant tout comme reposant sur l'utilisation de la force, moyen qui n'est pas négociable. Pour autant, cette force ne se suffit pas à elle-même. On le sait : l'application des règles de droit ne s'impose pas d'elle-même. Il ne suffit pas qu'une règle existe pour qu'elle puisse s'imposer… ce qui pose la question de l'obéissance des individus. Une obéissance qui repose uniquement sur la force est une obéissance qui repose sur des bases fragiles, *a fortiori* en démocratie. On en a un exemple évident avec l'intervention des forces de police dans les quartiers difficiles, où la présence policière n'est pas toujours acceptée. Ce que révèle la difficulté d'intervenir dans ces territoires, aujourd'hui largement documentée, c'est une démonstration par la négative : l'existence d'une population défiante rend, *a contrario*, l'intervention policière complexe et fragile (quitte à enclencher un cercle vicieux d'escalade réciproque). Les travaux d'historiens ont également souligné que les polices ont dû prendre leur place dans des territoires urbains et ruraux : gendarmes dans les territoires ruraux ou sergents de ville dans l'espace parisien mais aussi bobbies londoniens ont dû gagner une forme de légitimité, de reconnaissance, qui ne s'est opérée que dans la durée.

UNE POLICE DANS LAQUELLE ON A CONFIANCE, C'EST UNE POLICE AVEC LAQUELLE ON EST ÉGALEMENT PLUS SUSCEPTIBLE DE COOPÉRER. LA COOPÉRATION DÉSIGNE DES COMPORTEMENTS TRÈS VARIÉS, QUI VONT DE L'ACCEPTATION DES ORDRES DONNÉS PAR LA POLICE JUSQU'AU FAIT DE S'ENGAGER (EN ÉTANT RÉSERVISTE DANS LA POLICE OU GENDARMERIE) EN PASSANT PAR LE PARTAGE D'INFORMATION AVEC LA POLICE OU LA PARTICIPATION À DES RÉUNIONS PUBLIQUES. UNE POLICE RECONNUE COMME LÉGITIME, C'EST UNE POLICE À LAQUELLE ON EST PLUS SUSCEPTIBLE DE DONNER DES INFORMATIONS, PARCE QU'ON LUI FAIT CONFIANCE DANS LA FAÇON DONT ELLE VA LES UTILISER. OR, LE SYSTÈME LÉGAL REPOSE SUR SON ALIMENTATION PAR LES CITOYENS, QU'IL S'AGISSE DES PLAINTES OU DES INFORMATIONS DONNÉES INFORMELLEMENT AUX POLICIERS ET POLICIÈRES AVEC LESQUELS ON A NOUÉ UNE RELATION PRIVILÉGIÉE.

Ensuite, une police dans laquelle on a confiance, c'est une police avec laquelle on est également plus susceptible de coopérer. La coopération désigne des comportements très variés, qui vont de l'acceptation des ordres donnés par la police jusqu'au fait de s'engager (en étant réserviste dans la police ou gendarmerie) en passant par le partage d'information avec la police ou la participation à des réunions publiques. Une police reconnue comme légitime, c'est une police à laquelle on est plus susceptible de donner des informations, parce qu'on lui fait confiance dans la façon dont elle va les utiliser. Or, le système légal repose sur son alimentation par les citoyens, qu'il s'agisse des plaintes ou des informations données informellement aux policiers et policières avec lesquels on a noué une relation privilégiée. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'un des enjeux dans les quartiers de relégation est justement que les personnes portent plainte : c'est le signe élémentaire d'une connexion entre ces citoyens et le système pénal.

Troisièmement, la police peut également être un vecteur d'appartenance à une communauté locale, nationale. La façon dont la police traite les individus mais plus largement dont elle se présente est vecteur d'identification. La police est un service public véritablement continu (dans le temps) et généraliste (sur le territoire). D'où l'importance de ce qu'elle peut véhiculer, à l'instar du bobby anglais vecteur traditionnelle de fierté nationale [Loader, Mulcahy, 2003]. Cette question est encore plus forte pour les jeunes, à un moment où leur identité politique se fabrique, et où

les contacts avec les services publics sont limités : loisirs et éducation pour la plupart, ce à quoi on peut ajouter police-justice pour certains.

Enfin, quatrième raison, une police dans laquelle on a confiance, c'est évidemment un signe de bonne santé démocratique et de la qualité des relations gouvernants/gouvernés. Les citoyens acceptent de déléguer une partie de leur souveraineté à la police et aux institutions pénales en leur nom (avec des pouvoirs très importants), à condition que cette activité soit exécutée conformément au bien commun. Nous attendons des institutions publiques qu'elles soient efficaces, équitables, justes, efficientes, respectueuses. Rappelons l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique. Cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ». Une fois que l'on s'est entendu sur la nécessité de la confiance et de la légitimité pour les forces de police, il nous faut les mesurer.

Quelle confiance ? Les résultats des enquêtes

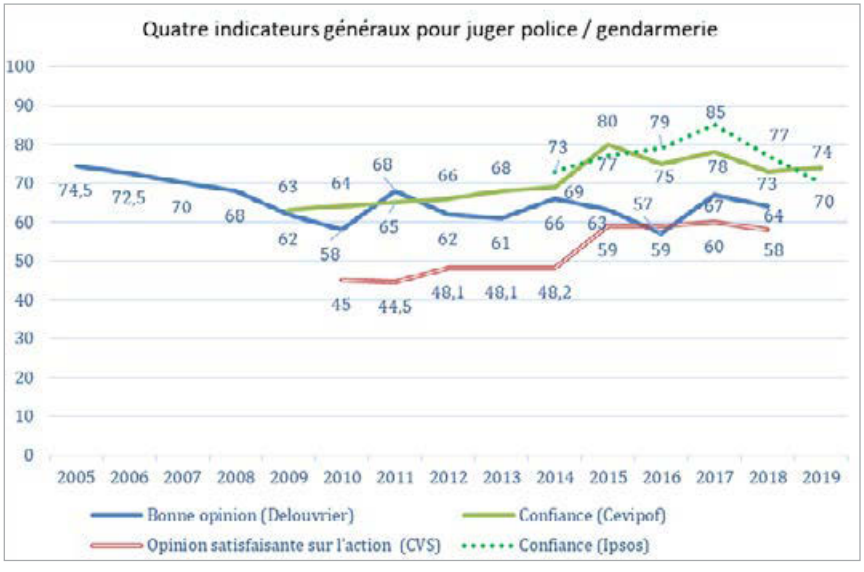
Pour aborder cette question de la mesure, on peut se fonder, d'abord, sur les enquêtes d'opinion. Ces dernières mesurent de façon générale la confiance ou les bonnes opinions dans les services de police. Mais elles sont incomplètes : pour avancer dans la compréhension de la confiance, il faut identifier des composantes spécifiques du travail de police, et de la relation avec le public, à partir de dimensions plus précises (son impartialité, sa courtoisie, etc.). Pour aborder ces dimensions, nous nous appuyons ici sur les travaux de Sebastian Roché, conduits dans le cadre de plusieurs études européennes [Roché, 2016, 2020 ; Maillard *et al.*, 2020 ; Levy, 2016].

Les études sur la confiance générale montrent un niveau de confiance relativement important (oscillant entre 58 % et 74 % selon la façon dont les questions sont posées par les différents instituts (« bonne opinion » chez Delouvrier, « opinion satisfaisante » pour l'enquête cadre de vie et sécurité pour l'enquête de victimation INSEE-ONDRP, « confiance » pour les enquêtes Cevipof et Ipsos, voir graphique 1).

On ne sait pas très bien si ces données générales traduisent une opinion positive sur la police ou sur l'idée de police, mais elles attestent d'une confiance diffuse dans la police au sein de la population. Des questions sur des aspects plus précis de l'action policière doivent cependant être posées. On peut ici examiner les résultats de l'enquête sociale européenne (*European Social Survey*) réalisée en 2010 dont un module porte sur le traitement par la police. Dans cette enquête, trois aspects de la confiance ont été mesurés : la confiance dite « instrumentale » (le fait que la police arrive rapidement), la confiance dite « distributive » (le fait que la police traite tous les groupes sociaux de manière égale) et la confiance pour le traitement respectueux et impartial des personnes (*procedural fairness*).

Lorsque l'on analyse la croyance dans un traitement égal des minorités par rapport à la population majoritaire du

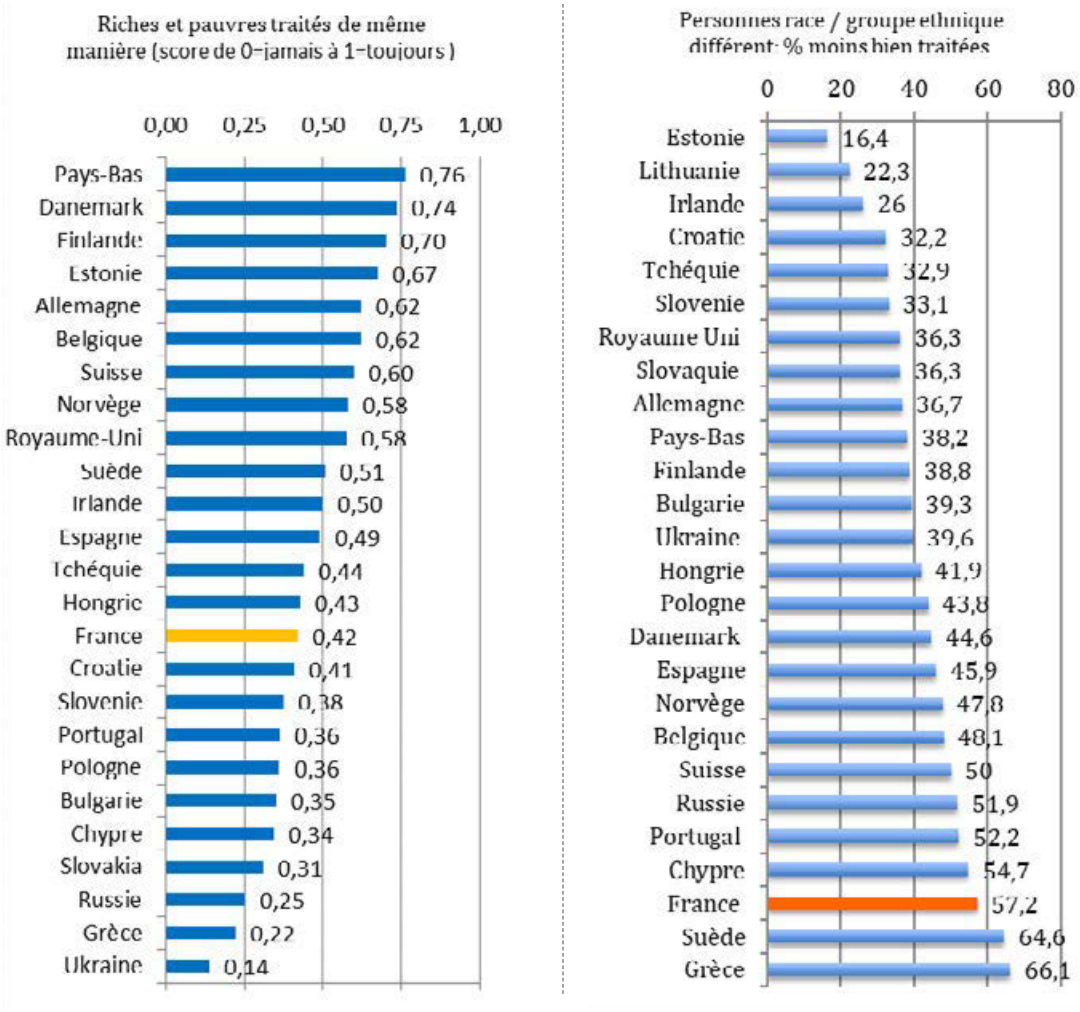
Graphique 1. Les mesures du soutien à la police



point de vue ethnoracial ou des riches par rapport aux pauvres, la police française est située sous la moyenne des pays de l'Union européenne (graphique 2). Elle est particulièrement mal située sur l'inégalité ethnique, tout proche du bas du classement. Les Français pensent (57,2 %), plus qu'ailleurs dans l'Union européenne (36,3 % au Royaume Uni, 36,7 % en Allemagne), que la police traite plus mal les minorités.

Quand on le compare aux autres pays européens, le score de la France pour la confiance sur le « traitement juste » est à nouveau variable d'un indicateur à l'autre : le score de la police française est plus proche de la moyenne sur la prise impartiale de décision, mais plus faible lorsqu'il s'agit d'expliquer son action (graphique 3). Alors que 4,7 % des répondants britanniques et 6,4 % des allemands considèrent que la police ne justifie pas ses décisions quand on lui demande, ils sont 19,8 % en France (voisinant ici entre la Hongrie et la Grèce). Nous y reviendrons plus tard, c'est justement une question centrale : justifier son action, c'est potentiellement accroître la confiance. Autrement dit, ces données attirent l'attention sur un déficit de confiance dans le traitement égalitaire (confiance distributive) et respectueux par la police. En particulier, le fait que les policiers ne justifient pas leurs décisions quand on leur demande, qu'ils prennent des décisions partiales

Graphique 2. La confiance distributive dans la police

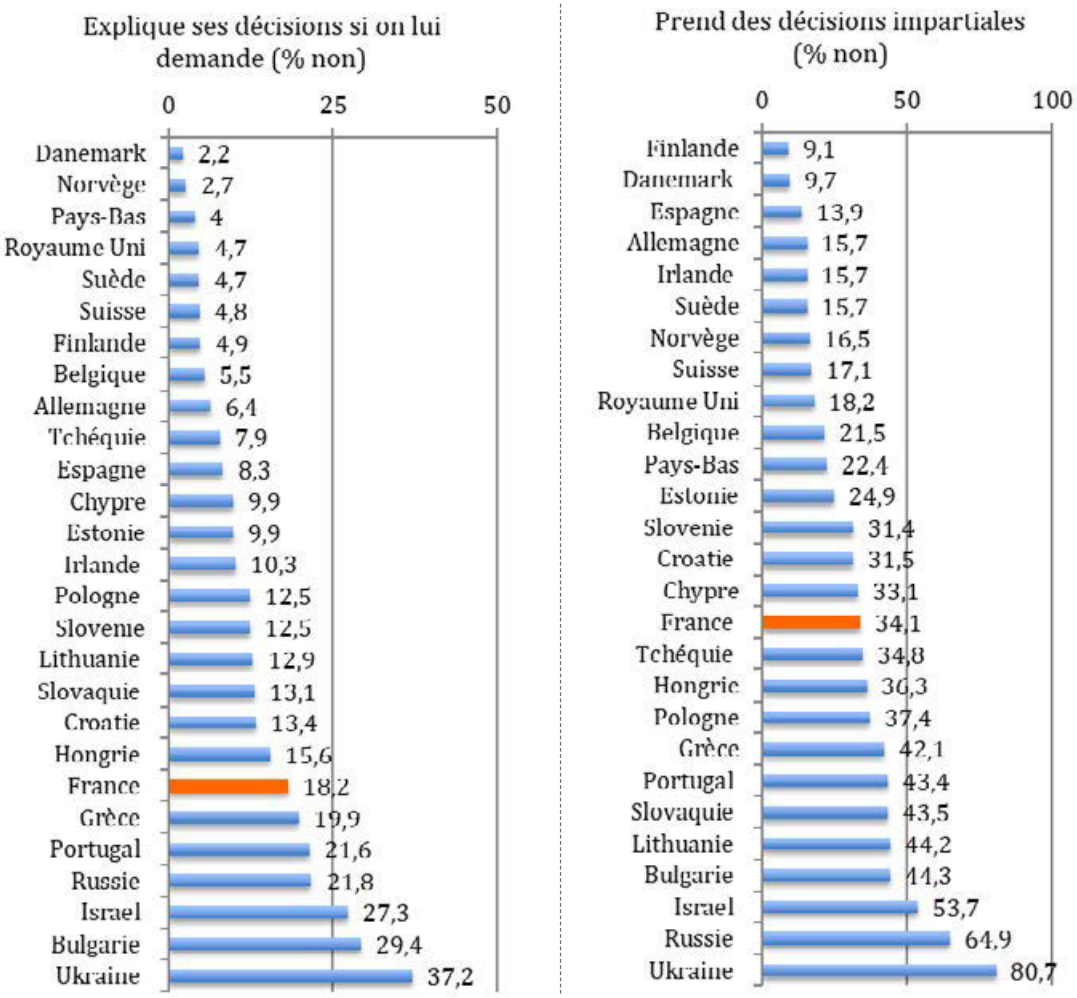


Source : Enquête sociale européenne.
Champ : pays européens.
Lecture : le Danemark a un score d'égalité de traitement de 0,74 sur 1, et dans ce pays 44,6 % des répondants pensent que les personnes d'une autre race ou d'un autre groupe ethnique sont moins bien traitées.

ou qu'ils traitent plus mal les minorités est relevé plus fréquemment que dans des pays européens équivalents (Angleterre et Allemagne par exemple).

De façon intéressante, ce déficit au sein de la population a un équivalent chez les policiers eux-mêmes, qui partagent un sentiment de défiance vis-à-vis du public. Sentiment d'isolement, cynisme, méfiance à l'égard des concitoyens constituent certes des traits classiques de la culture professionnelle policière [Jobard, Maillard, 2015, p. 99-110], mais ils prennent dans le cas français un relief singulier : dans l'enquête sociale européenne, sur les 20 pays considérés, c'est en France que l'on trouve le niveau de méfiance des policiers vis-à-vis des citoyens le plus élevé [Kääriäinen, Siren, 2012]. De façon plus qualitative, dans notre enquête comparée en France et en Allemagne, on notait une division entre « nous » (les policiers) et « eux » (le public) plus forte en France qu'en Allemagne, et d'ailleurs les policiers allemands disposent d'une légitimité plus forte dans la population que leurs collègues français [Maillard *et al.*, 2016]. Le décalage entre les aspirations idéalisées (arrêter les délinquants, protéger la population, ou tout simplement connaître des situations périlleuses) et les réalités prosaïques (incapacité à résoudre durablement les problèmes de sécurité, routines de travail et encadrement bureaucratique) est une constante du

Graphique 3. Confiance pour le traitement juste



Source : Enquête sociale européenne.
Champ : pays européens.
Lecture : au Danemark, 2,2 % des répondants déclarent que la police n'explique pas ses décisions, et 9,7 % des répondants que la police prend des décisions partiales.

travail policier (comme également de nombreuses autres professions, à commencer par les enseignants). Policières et policiers ont le sentiment d'une double aporie : ne pas avoir les outils (cognitifs et juridiques) pour gérer les situations conflictuelles, mais également ne pas être suivis et soutenus par leur propre hiérarchie. La question du sens donné à l'activité policière revient de façon récurrente.

Le constat établi est alors celui d'un malaise qui se déploie d'une double façon : d'abord, des citoyens susceptibles de rapporter des attitudes partiales, peu justifiées (ou tout au moins plus souvent qu'ailleurs), inégalitaires de la part des policiers, mais de l'autre, des policiers enclins, plus qu'ailleurs en Europe, à évoquer leur défiance vis-à-vis du public. Malentendus, tensions, incompréhensions sont à la base de ce double malaise, qui tient assez largement aux conditions structurelles du travail policier, dont les contrôles d'identité représentent une illustration particulièrement emblématique.

Les contrôles d'identité comme cristallisation du malentendu

Les contrôles d'identité sont au cœur de cette question de la confiance et de la qualité de la relation entre police et publics. En effet, l'usage des contrôles permet d'interroger ce que signifie faire la police dans les pays occidentaux : d'un côté, une police qui cherche à se montrer efficace dans la lutte contre la délinquance et à affirmer sa capacité à produire de l'ordre, de l'autre, des policiers dont l'action doit reposer sur une forme de consentement de la part du public et respecter les libertés individuelles. La question n'est ni spécifiquement française ni totalement nouvelle : aux États-Unis, la Commission Kerner en 1968 identifiait déjà les contrôles comme l'un des déclencheurs des émeutes urbaines des années 1960 ; en Angleterre, les émeutes de Brixton en 1981 avaient fait suite aux contrôles massifs conduits par la police de Londres dans le cadre de l'opération Swamp.

LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ SONT AU CŒUR DE CETTE QUESTION DE LA CONFIANCE ET DE LA QUALITÉ DE LA RELATION ENTRE POLICE ET PUBLICS. EN EFFET, L'USAGE DES CONTRÔLES PERMET D'INTERROGER CE QUE SIGNIFIE FAIRE LA POLICE DANS LES PAYS OCCIDENTAUX : D'UN CÔTÉ, UNE POLICE QUI CHERCHE À SE MONTRER EFFICACE DANS LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET À AFFIRMER SA CAPACITÉ À PRODUIRE DE L'ORDRE, DE L'AUTRE, DES POLICIERS DONT L'ACTION DOIT REPOSER SUR UNE FORME DE CONSENTEMENT DE LA PART DU PUBLIC ET RESPECTER LES LIBERTÉS INDIVIDUELLES. LA QUESTION N'EST NI SPÉCIFIQUEMENT FRANÇAISE NI TOTALEMENT NOUVELLE : AUX ÉTATS-UNIS, LA COMMISSION KERNER EN 1968 IDENTIFIAIT DÉJÀ LES CONTRÔLES COMME L'UN DES DÉCLENCHEURS DES ÉMEUTES URBAINES DES ANNÉES 1960 ; EN ANGLETERRE, LES ÉMEUTES DE BRIXTON EN 1981 AVAIENT FAIT SUITE AUX CONTRÔLES MASSIFS CONDUITS PAR LA POLICE DE LONDRES DANS LE CADRE DE L'OPÉRATION SWAMP.

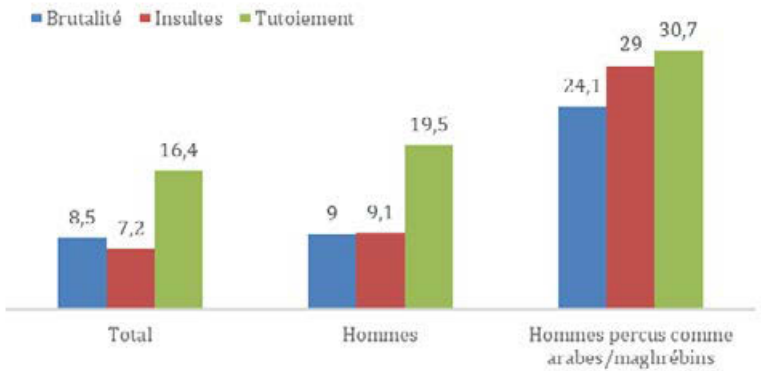
Les contrôles d'identité sont au croisement de nombreuses thématiques que nous avons évoquées précédemment : ils ciblent majoritairement certaines catégories de la population en fonction de leur apparence et demeurent un élément majeur du répertoire professionnel des policiers français, reflétant un style de police « offensif ». En cela, ils constituent un point de tension avec la population, autant du fait de leur fréquence, de leur déroulement que de la faible réflexivité des agents qui les réalisent (voir la synthèse dans Maillard, 2019). Ces questions ont déjà attiré de nombreuses études, et nous aimerions nous centrer ici sur deux points plus rarement évoqués, en nous fondant sur les résultats de l'enquête du Défenseur des droits (réalisée auprès de 5 117 personnes en 2016, voir l'analyse dans Jobard, Maillard, 2019).

D'abord, si la majorité des contrôles se déroule de façon paisible, une part non négligeable est émaillée de tensions. L'enquête du Défenseur des droits précise que 8 % des contrôlés déclarent avoir été brutalisés lors du dernier contrôle, 7,1 % insultés, 16,3 % tutoyés[1]. Chez les hommes, ces proportions sont plus hautes, et plus hautes encore chez les hommes minoritaires : respectivement 8,2 % ; 9,1 % ; 19,5 % et 24,1 %, 29,0 % et 30,7 % (graphique 4).

« Comment se sont comporté.e.s les policier.e.s, les gendarmes, lors de ce contrôle ? » (%)

(1) La question sur le comportement policier était formulée de la façon suivante : « Comment se sont comportés les policiers, les gendarmes, lors de ce contrôle ? ». Parmi les réponses possibles : « Ils ont été brutaux », « Ils vous ont tutoyé », « Ils vous ont provoqué, insulté ».

Graphique 4 : Déroulement des contrôles



Source : Enquête « Accès aux droits », Défenseur des droits, 2016
Champ : ensemble de la population déclarant avoir été contrôlée au moins une fois dans les cinq dernières années (n = 753)
Lecture : 16,4 % des personnes ayant été contrôlées dans les cinq dernières années déclarent avoir été tutoyées lors du dernier contrôle d'identité.

Deuxième résultat important de l'enquête du Défenseur des droits : les contrôles sont associés à une confiance plus faible envers la police. Plus de la moitié des personnes (56 %) déclarant avoir été contrôlée plus de cinq fois dans les cinq dernières années ne font pas confiance à la police, contre 18 % de l'ensemble de la population. Plus globalement, les contrôles ont des conséquences néfastes sur la perception des institutions de la République : 46 % des personnes déclarant avoir été contrôlées plus de cinq fois dans les cinq dernières années pensent que les citoyens français ne sont pas égaux devant la loi. Autre donnée importante, 59,1 % des personnes ayant bénéficié d'explications lors du dernier contrôle font confiance à la police, contre 47,3 % des personnes pour lesquelles les raisons n'ont pas été explicitées.

Pour mettre en perspective ces résultats, on peut avoir recours à deux ensembles de travaux. Les premiers attirent l'attention sur la différence de points de vue entre policiers d'un côté et population de l'autre [Meares, Tyler, Gardener, 2015]. Alors que les policiers évaluent leur activité à partir de l'angle légal (est-ce que ce que j'ai fait est légal ?), le public lui l'établit à partir de l'équité (*fairness*, est-ce que ce qui a été fait est équitable ?). Autrement dit, le public n'évalue pas l'action de la police d'abord à partir de sa légalité, mais à partir de l'impartialité de l'action des agents. « *Dans le monde du public,* […] *c'est l'exercice injuste de l'autorité policière qui conduit à l'illégalité perçue et au désir de punir la police* » [Meares, Tyler, Gardener, 2015, p. 301-302]. Selon cette lecture, aux yeux du public, peu importe que les contrôles soient légaux, dans les interactions de contrôle, les policiers mettent d'abord en jeu leur autorité. Les données auxquelles nous faisions référence concernant le comportement des policiers lors du dernier contrôle (insultes, brutalité et tutoiement) affaiblissent et remettent en cause cette « justesse » de l'autorité.

Une seconde perspective est celle des effets des interactions entre police et public sur la confiance. Dans sa synthèse des différentes recherches conduites sur la question, W. Skogan [2006] a souligné l'effet asymétrique des interactions : l'effet des interactions négatives sur la défiance est bien plus puissant que celui des interactions positives sur la confiance. Une interaction négative a des effets sur la défiance nettement plus forts qu'une interaction positive n'en a sur la confiance. La leçon que l'on peut ici tirer est simple : en multipliant les contrôles (avec un taux de réussite faible, situé entre 5 et 10 % selon les études, voir Gauthier, 2018), les policiers prennent le risque de créer les conditions d'une défiance durable.

Conclusion

Ce que ces différents travaux montrent c'est que si la question des relations police-population est ancienne, elle a été alimentée par des recherches récentes qui permettent d'ouvrir de nouveaux chantiers d'analyse. D'abord, alors que le débat public est dominé par la question des moyens budgétaires (nombre d'agents, modes de rémunération), c'est une question qualitative qui apparaît : quelle est la

qualité de la relation ordinaire entre policières et policiers et les publics avec lesquels ils interagissent ? Ensuite, là où le débat public se centre sur la question des ressources juridiques (nouveaux outils pour les policiers, nouvelles protections légales ou encore nouvel encadrement de l'action), c'est ici plus la nature sociale de la relation qui importe : comment les policiers exercent leur autorité au quotidien. Ce sont alors des enquêtes de sciences sociales (en sociologie, psychologie, science politique) qui sont nécessaires pour comprendre les déterminants de cette relation.

Le sociologue François Dubet [2002] a montré comment le travail sur autrui conduit au nom de ce qu'il appelle le « programme institutionnel » (reposant sur la discipline appliquée à l'individu qui, paradoxalement, le rend autonome) décline dans des sociétés post-modernes caractérisées par une désacralisation des savoirs institutionnels, la reconnaissance des singularités individuelles et l'incertitude des identités. Si les policiers ne sont pas à proprement parler des travailleurs sur autrui (au sens où ils ne travaillent pas spécifiquement sur la socialisation des individus), cette analyse suggère des pistes intéressantes pour comprendre les épreuves contemporaines du travail policier. Selon Dubet, l'autorité des professionnels ne peut plus se fonder sur le caractère sacré de la tradition ou le rapport à la nation ou à la République, les professionnels devant désormais « *se justifier et conquérir une autorité que leur rôle ne leur donne plus de manière automatique et transcendante* » [2002, p. 378], alors même que ceux qui sont soumis au travail sur autrui sont plus enclins à dénoncer les abus de pouvoir et le manque de respect. C'est ce nœud complexe qui est au cœur des relations difficiles entre police et population. Les policiers détiennent un pouvoir, dont ils doivent aujourd'hui justifier l'exercice devant des publics plus critiques. Or, ils éprouvent douloureusement la difficulté à gérer les interactions conflictuelles, à justifier leur action, à faire baisser les tensions. C'est ici tout l'enjeu de la construction d'une relation d'autorité, où le policier doit combiner pouvoir (exercer la contrainte) et légitimité (obtenir le consentement).

On peut tirer de ces enquêtes qu'il est possible d'améliorer la confiance entre police et population en jouant sur le contenu du travail, en mettant en avant les compétences relationnelles du policier, sa capacité d'écoute, de justification, d'explication : les gens ont plus confiance dans la police quand ils ont le sentiment d'avoir été traités dignement et avec respect. De telles enquêtes viennent renforcer l'idée du *policing by consent* (faire la police par le consentement), qui repose sur l'idée suivante : « *The police gain voluntary approval and cooperation from the public not through aggressive control of the population, but through fostering a close social connection between the police and the public* » [Jackson, Hough, Bradford, Hohl, Kuha, 2012, p. 10]. Rappelons-le pour éviter les faux-débats, donner de l'importance à la dimension de justice procédurale (dignité, équité, respect, écoute) n'est pas antinomique d'une lutte résolue contre la délinquance. La confiance dans la police permet en retour des comportements plus coopératifs, et donc l'amélioration de l'efficacité du travail policier ■

Bibliographie

BEETHAM (D.), 1991, *The legitimation of power*, Londres, MacMillan.

Défenseur des droits, 2017, *Relations police-population : le cas des contrôles d'identité, vol. 1*, Enquête sur l'accès aux droits. https://bit.ly/2LUSvGF

DUBERT (F.), 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil.

GAUTHIER (J.), 2018, « Un art français de la violence policière », in Gauthier J., Jobard F. (dir.), *Police : questions sensibles*, Paris, PUF, p. 51-64.

HARDIN (R.), 2006, *Trust*, Cambridge, Polity Press.

HOUGH (M.), JACKSON (J.), BRADFORD, (B.), 2014, « La légitimité de la police : conclusions de l'Enquête Sociale Européenne », *Les Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 27-28, p. 154-170.

JACKSON (J.), HOUGH (M.), BRADFORD (B.), HOHL (K.), KUHA (J.), 2012, «Policing by Consent: Understanding the Dynamics of Police Power and Legitimacy», *ESS Country Specific Topline Results*, Series Issue 1.

JOBARD (F.), MAILLARD (J. DE), 2015, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin.

JOBARD (F.), MAILLARD (J. DE), 2019, « Les relations police-population au prisme des contrôles d'identité », *in* Défenseur des droits (dir.), *Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France : contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits*, Paris, La documentation Française, p. 59-73.

KÄÄRIÄINEN (J.), SIREN (R.), 2012, «Do the police trust in citizens? European comparisons», *European Journal of Criminology*, 9 (3), p. 276-289.

LÉVY (R.), « La police française à la lumière de la théorie de la justice procédurale », *Déviance et Société*, vol. vol. 40, no. 2, 2016, pp. 139-164.

LOADER (I.), MULCAHY (A.), 2003, *Policing and the condition of England*, Oxford, Oxford University Press.

MAILLARD (J. DE), 2019, « Les contrôles d'identité, entre politiques policières, pratiques professionnelles et effets sociaux. Un état critique des connaissances », *Champ pénal/Penal Field*, Vol. 16, https://journals.openedition.org/champpenal/10318

MAILLARD (J. DE), HUNOLD (D.), ROCHÉ (S.), OBERWITTLER (D.), ZAGRODZKI (M.), 2016, « Les logiques professionnelles et politiques du contrôle. Des styles de police différents en France et en Allemagne », *Revue française de science politique*, 66 (2), p. 271-293.

MAILLARD (J. DE), GAYET (C.), ROCHÉ (S.), ZAGRODZKI (M.), 2020, « Les relations entre la population et les forces de l'ordre. Un état des lieux en France », *in* Observatoire national de la politique de la ville, *Bien vivre dans les quartiers prioritaires. Rapport 2019*, p. 88-121.

MEARES (T.), TYLER (T.), GARDENER (J.), 2015, «Lawful or fair? How cops and laypeople perceive good policing», *Journal of Criminal Law and Criminology*, 105 (2), p. 297-344.

ROCHÉ (S.), 2016, *De la police en démocratie*, Paris, Grasset.

ROCHÉ (S.), 2017, « Trois concepts clés pour analyser la relation police-population : confiance, légitimité et justice procédurale », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 40, p. 103-111.

ROCHÉ (S.), 2020, «Police and the public in France», *in* MAILLARD (J. DE), SKOGAN (W.) (eds), *Policing in France*, New York, Routledge, p. 269-293.

SKOGAN (W.), 2006, «Asymmetry in the Impact of Encounters with Police», *Policing and Society*, 16 (2), p. 99-126.

TYLER (T. R.), HUO (Y. J.), 2002, *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts*, New York, Russell Sage Foundation.

Technologies et sécurité : réguler pour reprendre le contrôle

Bertrand WARUSFEL

La numérisation du monde induit logiquement celle de la sécurité, mais cette « *technologisation de la sécurité*[1] » (dont l'une des premières grandes manifestations publique fut en 1995 l'introduction de la vidéosurveillance sur la voie publique) dissimule d'autres réalités sous-jacentes qui peuvent remettre en cause les fondements des pratiques et des compétences régaliennes dans un État de droit.

Car en même temps que la technologie offre de nouveaux outils utiles à la réalisation des missions de prévention ou de répression, on oublie souvent qu'elle produit elle-même sa propre insécurité et qu'elle transforme le cadre de mise en œuvre des missions de sécurité, au risque notamment de brouiller les distinctions essentielles que l'État de droit impose entre les pratiques préventives, y compris privées, et l'action publique garante de la sécurité collective des personnes et des biens.

La technologie produit sa propre insécurité

Il y a plus de trente ans Yves Lasfargues nous prévenait que nous étions « [passés de la] *civilisation de la peine* à la *civilisation* de la *panne*[2] ». À la même époque, Ulrich Beck publiait son ouvrage fameux sur la « société du risque[3] ». Dès avant le développement d'Internet et l'essor de tous les réseaux de communication numérique, nous étions donc prévenus de ce que la puissance technologique (et particulièrement la technologie numérique) porte en elle sa propre fragilité[4].

La fragilité intrinsèque des systèmes numériques

Les dernières décennies ont donné raison à ces avertissements que d'aucuns ont sous-estimés sur le moment, les estimant trop alarmistes. Plusieurs cas d'attaques informatiques spectaculaires (notamment contre l'Estonie en 2007, contre la chaîne francophone TV5 Monde en 2015 ou encore

(1) Formule que nous empruntons à Ayse Ceyhan, « Technologie et sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitudes », *Cultures & Conflits*, hiver 2006, n° 64.
(2) « Changements technologiques et changements du travail : de la peine à la panne », Le Monde, 22 août 1987, repris in Lasfargues (Y.), 1991, *Technojolies, Technofolies – Comment réussir les changements technologiques*, Éditions d'Organisation.
(3) Traduit en français : Beck (U.), 2001, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier.
(4) Pour reprendre le titre d'un ouvrage d'Alain Gras, 2003, *Fragilité de la puissance : se libérer de l'emprise technologique*, Fayard.

Bertrand WARUSFEL

Bertrand Warusfel est professeur à l'Université Paris 8 et Vice-président de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD). Il enseigne également le droit du numérique et des nouvelles technologies. Il est avocat au barreau de Paris.

© Colin Anderson - stock.adobe.com

la diffusion des virus WannaCry et NotPetya en 2017) ont, en effet, démontré la vulnérabilité de nos infrastructures numériques face à des actions cyber-malveillantes de grande ampleur. En novembre 2018, un rapport de l'Institut Montaigne a même pronostiqué que la France était potentiellement susceptible d'être frappée par un « cyber-ouragan », c'est-à-dire par une attaque massive touchant l'ensemble du tissu économique national et « détruisant une large partie des ressources numériques du pays[5] ». La découverte d'opérations d'espionnage numérique menées contre les organes les plus sensibles de l'État (comme ce fut le cas avec la pénétration des ordinateurs de l'Élysée à la veille de l'élection présidentielle de 2012, aujourd'hui attribuée aux services américains) ou à l'encontre de l'équipe de campagne du candidat Macron en 2017 (dont le GRU russe semblerait responsable, d'après une récente enquête de la justice américaine) confirme par ailleurs les révélations d'Edgar Snowden en 2013 sur les capacités extrêmement puissantes de certaines grandes centrales de renseignement technique (au premier rang desquelles la NSA[6]et son partenaire historique, le britannique GCHQ[7]).

Mais ces menaces en provenance du cyberespace ne sont pas seulement dues au développement (par ailleurs attesté) d'une nouvelle et très impénétrable forme de criminalité globalisée. Elles se traduisent aussi par un risque réel de perturbation, voire d'indisponibilité plus ou moins permanente des nouveaux outils technologiques dont l'État et ses services les plus régaliens (police, gendarmerie, justice, forces armées) usent pour remplir leurs missions de prévention et de répression.

Des risques et menaces qui n'épargnent pas les moyens technologiques de l'État

Qu'il s'agisse de parer des risques d'accident numérique majeur ou d'anticiper des actions offensives provenant de différents milieux hostiles (hackers, puissances étrangères, groupes criminels, groupes terroristes…), plus la puissance publique se repose sur des systèmes techniques complexes, plus elle doit intégrer la perspective d'être désarmée au moins temporairement par les effets des fragilités numériques.

La raison en est simple : même les États disposant d'un écosystème industriel et technologique national sont obligés de recourir pour l'essentiel de leurs infrastructures et de leurs outils numériques à des technologies du marché (qu'il s'agisse de postes de travail, de logiciels standards, de routeurs IP, de messageries électroniques, ou de communications mobiles – y compris la très prochaine

(5) *Cybermenace : avis de tempête* (Marwan Lahoud, dir.), Institut Montaigne, novembre 2018, p. 5.
(6) National Security Agency.
(7) Government Communications Headquarters.

5G). Or, tous les produits ou logiciels disponibles présentent des vulnérabilités que l'industrie mondiale n'arrive pas à colmater, car cette insécurité est en quelque sorte intrinsèque à tout système complexe[8].

Dans son introduction à un dossier consacré en 1995 aux technologies de sécurité (dans ces mêmes Cahiers de la sécurité), Gary Marx écrivait déjà : « Dans quelle société vivrions-nous alors si l'ordre et la sécurité dépendaient exclusivement de la technologie policière ? Que se passerait-il quand cette technologie tomberait en panne ? Car il faut bien penser qu'à terme, une technologie finit toujours par tomber en panne[9] ».

Un récent rapport parlementaire a mis notamment l'accent sur le fait que « les forces de sécurité intérieure s'appuient de plus en plus sur les réseaux civils pour certaines de leurs télécommunications », et que « si l'on avait pu envisager la construction d'un nouveau réseau propre aux forces de sécurité intérieure, basé par exemple sur des technologies de 4G, le ST-SI (service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure du ministère de l'Intérieur) a fait valoir que l'État ne serait probablement pas en mesure de consentir les investissements nécessaires non seulement à la création mais aussi à l'entretien d'un tel réseau[10] ».

Dans le même domaine des communications mobiles, un bon exemple de la difficulté pour les services de l'État à trouver un équilibre entre la numérisation de leurs missions policières et le risque d'exposition aux vulnérabilités numériques globales a été le choix effectué par la gendarmerie et la police nationales de leurs nouveaux terminaux mobiles NEO (nouvel équipement opérationnel) pour remplacer progressivement leurs terminaux informatiques embarqués (TIE) à compter de 2017[11]. Le besoin de pouvoir bénéficier de la bonne couverture radio-mobile 4G sur le territoire pour relier sur le terrain les gendarmes et policiers en patrouille obligea à retenir des terminaux du marché (téléphones et tablettes) et l'OS de Google Androïd. Profitant certes du statut open source de ce système d'exploitation mobile mais ne pouvant envisager de le reprogrammer profondément, l'ANSSI a dû développer une version confidentielle adaptée d'une sur-couche logicielle libre préexistante dénommée SecDroïd.

> QU'IL S'AGISSE DE PARER DES RISQUES D'ACCIDENT NUMÉRIQUE MAJEUR OU D'ANTICIPER DES ACTIONS OFFENSIVES PROVENANT DE DIFFÉRENTS MILIEUX HOSTILES (HACKERS, PUISSANCES ÉTRANGÈRES, GROUPES CRIMINELS, GROUPES TERRORISTES…), PLUS LA PUISSANCE PUBLIQUE SE REPOSE SUR DES SYSTÈMES TECHNIQUES COMPLEXES, PLUS ELLE DOIT INTÉGRER LA PERSPECTIVE D'ÊTRE DÉSARMÉE AU MOINS TEMPORAIREMENT PAR LES EFFETS DES FRAGILITÉS NUMÉRIQUES.

L'État est d'ailleurs bien conscient du paradoxe qu'il y a à numériser toujours plus ses pratiques de sécurité alors même que le socle technique des technologies de l'information recèle une insécurité irréductible. Ce n'est pas sans raison que le législateur a, en 2012, renforcé la répression pénale des actes de fraude informatique en alourdissant les peines prévues aux articles 323-1 à 323-3 du Code pénal lorsque les infractions correspondantes (pénétration illicite dans un système ou atteintes à l'intégrité du système ou des données) présentent la circonstance aggravante d'avoir été commises « à l'encontre d'un système de traitement automatisé de données à caractère personnel mis en œuvre par l'État[12] ». D'une certaine façon on peut affirmer que plus les administrations publiques dématérialisent leurs procédures, plus l'État (et les autres personnes publiques, à un moindre niveau) doit craindre de devenir la cible directe d'actions malveillantes. La création beaucoup plus récente de l'Opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC) manifeste d'ailleurs le souci des plus hautes autorités publiques de durcir le cœur de leurs systèmes d'information dédiés à ses missions de défense et de sécurité nationale[13].

(8) Voir notamment Dejean (P.), Sartre (P.), 2015, « La cyber-vulnérabilité », *Études*, 7, p. 21-31 (qui parlent notamment de la « *fragilité native du numérique* »).
(9) Marx (G.), 1995, « Technologies de sécurité et société », *Cahiers de la sécurité*, n° 21 p. 14.
(10) Avis sur la proposition de loi (n° 1722) visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles, Assemblée nationale, document n° 1830, 2 avril 2019, p. 11.
(11) V. notamment, une présentation du programme par la gendarmerie : Marzin (Y.), Lagrange (T.), 2016, « Neogend au cœur d'une démarche participative », *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 255, 1er semestre, p. 73-78.
(12) Par l'article 9 de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité.
(13) Décret n° 2020-455 du 21 avril 2020 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés ».

La technologisation brouille le cadre des missions de sécurité

La technologisation de la sécurité intérieure ne fait pas qu'introduire potentiellement des risques d'insécurité numérique dans les process opérationnels mis en œuvre par les services publics compétents, elle favorise également des déplacements conceptuels et opérationnels qui peuvent, à terme, remettre en cause les fondements d'une sécurité publique démocratique.

L'influence indirecte d'une logique techniciste affectant les pratiques humaines

De nombreux auteurs nous ont alertés depuis longtemps sur l'irrésistible « *autonomie de la technique*[14] », c'est-à-dire sur l'emprise indirecte que les développements technologiques induisent sur les pratiques et les mentalités, au-delà des seuls effets mécaniques efficaces que peut avoir la mise en œuvre d'un outil technologique. Il en va bien évidemment de même dans le domaine des technologies de sécurité.

Si l'on s'intéresse aux investigations pénales par exemple, on ne peut qu'être impressionné par la manière dont l'analyse des prélèvements ADN est devenue la « reine des preuves », tant et si bien qu'une enquête de police judiciaire sans prélèvements exploitables est le plus souvent considérée comme vouée à l'échec. Or, « *l'ADN fait face à des limites scientifiques, éthiques et juridiques*[15] » et une thèse de criminologie soutenue il y a quelques années concluait que souvent, « *les juges n'examinent pas de façon critique la preuve par ADN* » et que *« les principes de rationalité dans l'appréciation de la preuve par ADN ainsi que d'égalité des armes face aux expertises ADN semblent, de ce fait, ne pas toujours être respectés comme ils le devraient*[16] ».

En 1995 dans ces mêmes *Cahiers de la sécurité*, Bernard Gravet, alors directeur central de la Police judiciaire, reconnaissait déjà que « *la pire des choses serait que l'ensemble des détenteurs du savoir et des responsabilités en matière de police technique et scientifique puissent fonctionner en une sorte de circuit fermé, et se marginaliser, tant de l'intérêt général et des objectifs sécuritaires que de l'usage qui est fait au quotidien des moyens les plus sophistiqués et des techniques*[17] ».

Le développement de la vidéoprotection sur la voie publique est une autre manifestation de cette survalorisation de la technologie sur d'autres moyens de prévention. Les caméras numériques mises en réseau et reliées à un centre de supervision sont devenues un instrument incontournable des politiques de « *prévention situationnelle* », conformément à la doctrine anglo-saxonne développée à partir des travaux de Ronald Clarke[18].

Pourtant l'efficacité de cette technologie pour la prévention de la délinquance reste assez controversée[19]. Mais là aussi la disponibilité de l'outil a induit de nouveaux comportements non plus s'agissant de sa supposée fonction préventive mais plutôt de son utilisation *a posteriori* pour établir le déroulement de faits délictueux et identifier éventuellement leurs auteurs. Or, rien ne démontre que les images de vidéosurveillance renforcent réellement le taux d'élucidation des crimes et des délits. Interrogée en 2019 par un parlementaire, la Chancellerie a dû avouer qu'elle « *ne dispose pas de statistiques sur la part d'affaires élucidées grâce à la vidéoprotection*[20] » tandis que la Cour des comptes a été encore plus claire dans son tout récent rapport sur les polices municipales : « *Au vu des constats locaux résultant de l'analyse de l'échantillon de la présente enquête, aucune corrélation globale n'a été relevée entre l'existence de dispositifs de vidéoprotection et le niveau de la délinquance commise sur la voie publique, ou encore les taux d'élucidation*[21] ».

---

(14) Sur l'importance de cette notion chez Jacques Ellul notamment, Vitalis (A.), 1994, « Informatisation et autonomie de la technique », *in* Troude-Chastenet (P.) (dir.), *Sur Jacques Ellul*, Ed. L'esprit du temps, p. 151.

(15) Ménabé (C.), 2020, « L'ADN, la reine des preuves imparfaites », *Médecine & Droit*, n° 164, octobre, p. 129-133.

(16) Joëlle Vuille, *Ce que la justice fait dire à l'ADN (et que l'ADN ne dit pas vraiment) - Étude qualitative de l'évaluation de la preuve par ADN dans le système judiciaire pénal suisse*, thèse pour le doctorat en criminologie, Université de Lausanne, 2011, p. 437-438 (thèse qui se conclut ainsi : « *il serait nécessaire de procéder à quelques aménagements afin de garantir que la science puisse continuer à aider la justice, c'est-à-dire à la servir plutôt qu'à l'asservir* », p. 461).

(17) Gravet (B.), 1995, « Police technique et scientifique et pratiques professionnelles », *Cahiers de la sécurité*, *op. cit.*, p. 31.

(18) Sur la prévention situationnelle, v. notamment Maurice Cusson, « Comment prévenir ? Les techniques et la méthode de la prévention situationnelle », *in* Cusson (M.), Dupont (B.), Lemieux (F.) (dir.), 2007, *Traité de sécurité intérieure*, Montréal, Hurtubise HMH, p. 413-428.

(19) V. Le Goff (T.), 2010, « Le faux et coûteux miracle de la vidéosurveillance », *Après-demain*, 4, p. 28-30 et plus récemment Mucchielli (L.), 2016, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? : le cas français d'une petite ville "exemplaire" », *Déviance & Société*, Médecine et Hygiène, 40 (1), p.25-50. Egalement son ouvrage : Mucchielli (L.), *Vous êtes filmés ! Enquête sur le bluff de la vidéosurveillance*, Paris, Armand Colin, 2018.

(20) Assemblée nationale, réponse ministérielle à la question n° 15585 d'Emmanuel Maquet, JO, 15 janvier 2019, page p. 409.

(21) Cour des comptes, *Les polices municipales* – Rapport thématique, octobre 2020, p. 70.

Mais aussi mal justifiée que soit cette course en avant de la vidéosurveillance, le « *paradigme du techno-solutionnisme*[22] » est toujours en marche, car désormais c'est du couplage des caméras vidéo installées dans l'espace public avec l'intelligence artificielle que l'industrie de la sécurité attend des résultats décisifs (et, rétroactivement, la démonstration tant attendue d'une réelle efficacité de ces dispositifs).

L'avenir seul dira si ce dopage de la surveillance vidéo par les algorithmes se fera sans altération grave de la vie privée des citoyens ni sans les risques de fausse identification dont la plupart des systèmes actuels sont encore largement affectés. Mais ce domaine de la vidéosurveillance publique nous montre déjà comment le recours à la technologie entraîne presque inévitablement la recherche d'une justification *a posteriori* qui interdit tout retour en arrière (même lorsque le législateur avait prudemment prévu une phase d'expérimentation).

Mais ce techno-solutionnisme sécuritaire a une autre dimension. Il renforce également l'incitation à la privatisation croissante des missions et des prestations de sécurité.

La technologie favorise la privatisation de la sécurité

Le lien entre technologie et implication de la sécurité privée est largement établi. Écrivant sur « privatisation et technologie » Jean-Paul Brodeur considérait déjà en 2003 que la « *prédominance de la technologie* » était le « *phénomène dont la signification nous apparaît la plus profonde* » et que « *le changement crucial résidait non pas dans la croissance du personnel de la sécurité privée, mais dans la somme des revenus générés par la vente d'équipements de technologie de sécurité*[23] ».

Les raisons de ce phénomène sont assez simples à identifier. Tout d'abord, la puissance publique, forte en hommes et en droit, est presque entièrement démunie en matière technologique. La plupart de ses moyens industriels et techniques propres ont été soit privatisés (ce fut le cas des « arsenaux » de la direction générale de l'Armement (DGA) dans les années 1980-90 ou de l'opérateur de télécommunications France Telecom devenu la société Orange) soit réduits à la portion congrue (s'agissant des services techniques et des centres d'expertise d'État). Conformément à la « *gouvernance libérale*[24] » du domaine de la sécurité, ce sont donc les entreprises privées de technologie qui sont seules à même de fournir aux services de l'État les systèmes dont ils ont besoin.

Mais comme les technologies sont largement duales et transnationales, on est dans ce domaine de moins en moins dans une politique de la demande (publique) mais plutôt de l'offre (privée). Ce n'est plus nécessairement le cahier des charges de l'administration qui entraîne un développement spécifique réalisé par un prestataire extérieur, mais plutôt la disponibilité au catalogue d'une entreprise, française ou étrangère, qui induit le choix de retenir la technologie présente sur le marché. L'un des exemples, assez choquant dans son principe, fut le choix par la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) du logiciel Palantir pour gérer les données du renseignement intérieur, malgré les liens avérés du fournisseur américain avec les services de renseignement de Washington.

De la vente d'équipement à la fourniture de services, puis à la sous-traitance et à la délégation indirecte d'une partie des activités de sécurité il n'y a qu'un pas, dont a témoigné d'une certaine manière l'exemple du marché confiant jusqu'en 2024 la gestion de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) à la société Thalès, qui avait soulevé certaines interrogations. En effet, on comprend que les obstacles juridiques et statutaires qui interdisent de déléguer les missions régaliennes de défense et de sécurité publique[25] sont facilement contournables par un recours à une prestation technologique ou simplement matérielle confiée à un prestataire privé.

Cette privatisation de la sécurité soutenue, voire accélérée par le recours à des technologies de sécurité largement issues de la révolution numérique ne se limite ni à la fourniture de caméras aux collectivités territoriales ni même à numériser les chaînes de traitement des services de police ou de la justice pénale. Elle touche également le domaine du renseignement de sécurité nationale qui, notamment sous l'effet du dopage budgétaire lié à la

(22) Pour reprendre une formule d'Evgeny Morozov issue de son livre (E. Morozov, *To Save Everything, Click Here : The Folly of Technological Solutionism*, Public Affairs, 2013), déjà appliquée à la vidéosurveillance par Hubert Guillaud (v. notamment sa tribune « Vidéosurveillance : paradigme du technosolutionnisme », blog Internet Actu, 2 juin 2018).

(23) Brodeur (J.-P.), 2003, *Les Visages de la police : Pratiques et perceptions*, Nouvelle édition [en ligne], Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 219 et p. 222.

(24) V. Ayse Ceyhan, *op. cit.*

(25) Bien que ceux-ci aient été rappelés par le Conseil constitutionnel en 2011 lorsqu'il censura un article de la LOPPSI 2 qui permettait de déléguer à une société de vidéosurveillance le visionnage de la voie publique (Cons. Constit., *10 mars 2011, n° 2011-625 DC*).

réévaluation de menace terroriste, devient un grand utilisateur de moyens numériques de surveillance. Comme c'est déjà bien le cas aux États-Unis, se constitue progressivement ce que l'on peut appeler un « *complexe industriel du renseignement*[26] », fait de relations étroites et secrètes[27] entre les services de l'État et un écosystème d'entreprises intervenant comme fournisseurs mais aussi parfois comme sous-traitants potentiels de certaines prestations.

Dans ce secteur très sensible du renseignement également, la logique technicienne s'impose par-delà une appréciation rationnelle de l'efficacité réelle des outils techniques mobilisés[28]. Un exemple récent concerne la technique de renseignement généralement dénommée « algorithme » (et qui avait été autorisée à titre expérimental pour lutter contre le terrorisme par l'article L.851-3 du Code de la sécurité intérieure jusqu'à fin 2020). La délégation parlementaire pour le renseignement évoque bien dans son rapport des « *résultats encore décevants* » et que « *ce dispositif technique n'a pas encore donné tous les résultats escomptés*[29] ». Pour autant, il est question non seulement de proroger une nouvelle fois pour quelques mois ce dispositif (ce qui peut se comprendre, compte tenu du regain des actes de terrorisme), mais également d'envisager une future extension possible de son emploi (en élargissant le type de données qui seraient analysables[30]). En d'autres termes, une fois mis en place un outil, il est peu envisageable de s'en défaire et si ses résultats s'avèrent insuffisants, il convient plutôt de rechercher une manière de le renforcer et de lui trouver une nouvelle justification.

En conclusion, on rappellera ce que relevait Gary Marx dans le numéro des *Cahiers de la sécurité* de 1995 déjà cité : « *le recours à la technologie est trop souvent légitimé par une représentation réductrice et unilatérale de ses effets et objectifs. On tend ainsi à perdre de vue – à dessein ? – le fait que les conséquences de l'application concernent tout autant les destinataires que les utilisateurs*[31] ». Ce faisant, il introduisait dans le débat les grands absents de tout ce mouvement de technologisation de la sécurité qui sont les citoyens, destinataires mais aussi objets des pratiques techno-sécuritaires (puisque la technologie est par nature invasive pour pouvoir traiter préventivement la masse plutôt que pour surveiller seulement *ex post* le délinquant identifié). Le propre d'un développement endogène des outils techniques mis en œuvre par les forces de sécurité est qu'il ignore largement la délibération démocratique, et ce pour une double raison : d'un côté, parce que toutes les questions de sécurité sont aisément recouvertes du voile du secret, mais aussi d'un autre côté parce que la technicité des solutions proposées semble empêcher un débat citoyen.

Tout au plus est-il possible, dans notre tradition administrative française, de compter sur quelques autorités administratives indépendantes pour maintenir un certain niveau d'expertise autonome et de recul critique. On a vu ainsi le Défenseur des droits (héritier de la commission de déontologie de la sécurité) soulever des objections à l'usage de certains équipements de maintien de l'ordre par les forces de maintien de l'ordre[32]. C'est également le mandat de la plus récente Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) de veiller à ce que les services de renseignement n'outrepassent pas le périmètre d'usage des techniques numériques intrusives que le Code de la sécurité intérieure leur autorise[33]. Mais c'est aussi l'un des rôles de la très sollicitée Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui n'hésite pas régulièrement à formuler des réserves ou des critiques à l'encontre de nouveaux projets numériques susceptibles de mettre en cause la protection des données à caractère personnel, y compris dans le champ des activités régaliennes touchant la sécurité publique[34]. À l'évidence, ces différentes autorités manquent encore de moyens humains et techniques pour suivre la course vaine vers la « *société de sécurité maximale* » que décrivait déjà G.

(26) Le Voguer (G.), 2014, « Le "complexe industriel" du renseignement américain et la préservation des libertés », *Politique américaine*, 2, n° 24, p. 29.
(27) Rappelons que la directive 2009/81 du 13 juillet 2009 relative aux marchés publics de défense et de sécurité exclut de son champ d'application b) les « marchés destinés aux activités de renseignement » (art. 13(b)).
(28) On se rappellera de la formule inquiète (inquiétante) de Patrick Calvar, alors directeur général de la Sécurité intérieure, intervenant le 22 mars 2017 dans un colloque organisé par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) et estimant qu'en matière de contrôle des services « *seule la machine pourra arrêter la machine* » (cité in B. Warusfel, « Acquis et limites de l'encadrement du renseignement : premier bilan d'étape de la réforme », publié sur le site hestia.hypotheses.org).
(29) Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2019-2020, 11 juin 2020, document AN n° 3097/ Sénat n° 506, p. 70-71.
(30) Rapport de la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, Assemblée nationale, doc n° 3069, 10 juin 2020, p. 191.
(31) Gary Marx, 1995 précité.
(32) V. notamment : Défense des droits, Rapport sur le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie, décembre 2017, p. 25-29, p.12.
(33) V. son dernier rapport annuel : CNCTR, 4e rapport 2019, La documentation Française, 2020.
(34) V. par exemple, sa délibération n° 2018-342 du 18 octobre 2018 portant avis sur le système d'authentification électronique ALICEM (et émettant des réserves sur certains aspects de ce projet gouvernemental utilisant la reconnaissance faciale).

Marx il y a trente ans[35]. De même leur composition assez technocratique aurait intérêt à mieux s'ouvrir à l'expertise académique indépendante et aux relais de la société civile. Mais surtout, on peut imaginer que plutôt qu'agir chacune de manière isolée, il y aurait un intérêt public majeur à ce que le droit mais aussi la pratique favorisent une mise en réseau de ces instances de contrôle autour d'un objectif commun, celui de la régulation démocratique des technologies.

L'heure nous y pousse, car les perspectives immenses qu'ouvrent tant l'intelligence artificielle que l'Internet des objets (IoT) risquent de nous de faire tomber – surtout et y compris dans le secteur sécuritaire – dans une « *gouvernementalité algorithmique*[36] » avec tout ce que cela pourrait avoir comme conséquence en termes de restrictions des libertés fondamentales et de basculement vers une société du soupçon cherchant à détecter la supposée « dangerosité » par la surveillance de masse[37].

Cette régulation de la technologie ne devrait pas s'interdire de prescrire chaque fois que cela est nécessaire de réglementer – voire de prohiber – la mise en œuvre de certains moyens techniques reconnus comme intrinsèquement attentatoires aux libertés. De même que nous connaissons sur le plan national la prohibition des armes létales (et des matériels de guerre) mais aussi de certains moyens d'espionnage numérique[38], l'Union européenne s'apprête à étendre les restrictions à l'exportation aux technologies de surveillance numérique pouvant mettre en cause la sécurité humaine[39]. De son côté, la Cour de justice vient de remettre en cause la possibilité pour les États-membres d'imposer une rétention généralisée et indifférenciées des données de connexion par les opérateurs de communication[40]. C'est donc aussi, et surtout, au niveau de l'Union européenne (et sous le contrôle indirect de la Cour européenne des droits de l'homme), qu'il importe de construire les bases d'une nouvelle gouvernance démocratique des technologies numériques en y distinguant clairement certaines technologies de souveraineté dont la mise en œuvre serait réservée aux autorités publiques et particulièrement contrôlée par des contre-pouvoirs efficaces. Par ailleurs il conviendrait d'établir un cadre d'usage par les entreprises et les citoyens des moyens privés de sécurité qui leur garantisse un niveau de robustesse technique et d'intégrité, comme le règlement eIDAS de 2014 a commencé à le faire s'agissant de la fourniture des services numériques « de confiance » en y introduisant un certain contrôle des prestataires par les autorités nationales de sécurité des systèmes d'information[41].

C'est à ce prix que l'on pourra peut-être stopper la dérive actuelle dans laquelle l'offre technologique privée entretient la quête magique (et dangereuse) d'une sécurisation automatisée d'un monde débarrassé de tout risque et de toute menace. Seule une régulation politiquement justifiée et juridiquement organisée peut nous permettre de reprendre le contrôle sur des technologies qui – livrées à elles-mêmes et entre les mains des seuls opérationnels – seront plus ressenties comme des instruments d'intrusion et de violence que comme des outils de confiance ■

(35) Marx (G.), 1988, « La société de sécurité maximale », *Déviance et société*, Vol. 12, n°2, p. 147-166.
(36) Pour reprendre le terme et le concept développé par A. Rouvroy (v. notamment Rouvroy (A.), Berns (T.), 2013, « Gouvernementalité algorithmique et perspectives d'émancipation : Le disparate comme condition d'individuation par la relation ? », *Réseaux*, 1, n° 177, p. 163-196).
(37) Le nouveau mécanisme de « scoring social » chinois fait figure d'épouvantail en la matière mais aussi d'une forme de préfiguration.
(38) V. notamment les articles 226-3 et 323-3-1 du Code pénal.
(39) La Commission a notamment annoncé, en novembre 2020, un accord avec le Parlement européen sur une prochaine révision en ce sens du règlement 428/2009 sur le contrôle du commerce et des transferts des biens à double usage.
(40) CJUE, 6 octobre 2020, aff. jointes C-511/18, C-512/18, C-520/18 et aff. C-623/17.
(41) Règlement 910/2014 du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques.

© Avatar - stock.adobe.com

Internet est le serpent arc-en-ciel

Pierre BELLANGER [1]

L'ignorance de la suite

L'ignorance de la suite est notre horizon.

Au XXIe siècle, la fusion de l'informatique et des télécommunications a engagé la révolution des réseaux. Et nous n'avons aucune idée de ce qui nous attend.

Nous nous trouvons dans la même situation que Copernic, Galilée, Descartes et Newton lorsqu'ils déclenchent la révolution scientifique. Comment imaginer alors le choc immense que cette émancipation de la raison allait produire jusqu'à renverser les pensées traditionnelles et les ordres anciens ? Et de même, lorsque au début du XIXe siècle, la conjugaison des progrès techniques et des inventions lance la révolution industrielle, comment prévoir, il y a deux cents ans, qu'elle provoquerait la déflagration d'un si brutal bouleversement planétaire ?

Les fulgurances isolées de certains penseurs ne furent d'ailleurs reconnues qu'après coup, assourdies dans ce qui apparaît, aujourd'hui, comme l'ahurissante naïveté collective de ces époques initiales.

Aujourd'hui, notre compréhension de la dynamique des réseaux est équivalente à celle de la vision du futur d'un naturaliste de l'Ancien Régime ou d'un ingénieur des mines de 1850. Le séquençage de l'ADN pour l'un ou le microprocesseur pour l'autre sont au-delà de leur imaginaire.

Tel est donc le réseau, il est au-delà de notre champ de pensée.

Nous venons d'un monde lent et déconnecté où chaque objet à des propriétés intrinsèques et les actions sur ces objets ont des résultats prévisibles. Nous sommes désormais dans un monde rapide et connecté. Ici, chaque

Pierre BELLANGER

Pionnier des radios libres, entrepreneur et expert d'Internet, Pierre Bellanger est le fondateur et PDG de la radio *Skyrock*. Il publie depuis plus de vingt ans sur les médias et le réseau, en 2014, il publie *La souveraineté numérique* aux Éditions Stock. Il a lancé en 2017 SKRED, la messagerie sécurisée, avec aujourd'hui plus d'un million d'utilisateurs dans le monde. Pierre Bellanger est à l'origine de l'adoption en France d'Alerte-Enlèvement, le système national d'alerte en cas d'enlèvement d'enfants.

(1) Cet article est le texte d'une Conférence prononcée le 18 avril 2019 au ministère des Armées à l'invitation du Vice-amiral d'escadre Arnaud Coustillière, Directeur général du numérique et des systèmes d'information et de communication (DGNUM).

objet relié au réseau devient le réseau lui-même et donc ses propriétés, sa nature, changent fondamentalement. Chaque action n'est plus définie par sa cible, mais par ses relations, car désormais connectée, l'action se répercute, s'inverse, s'amplifie, se combine et mute sur le réseau entier. La prévision mécanique est remplacée par un nuage de possibles surprenants et contradictoires. Il n'y a plus une somme de problèmes à résoudre mais la crépitation de symptômes en résonance d'un réseau en explosion.

Le réseau, en grandissant, ne gagne pas seulement en taille, ses propriétés changent. Chaque nouvelle connexion change le réseau. Un réseau social d'amis peut devenir ainsi le vecteur d'un ultra-ciblage publicitaire puis un système de contrôle social et de manipulation de masse, puis, enfin, le socle de l'oppression numérique d'un gouvernement autoritaire. Nous ne savons absolument pas quelles sont les prochaines étapes de mutation du réseau.

La collision des imaginaires

En Europe, la vision du réseau est américaine. Aux États-Unis, Internet, d'abord porté à ses origines par l'armée, devint la belle symbiose entre l'université et la créativité des sixties pour évoluer ensuite en une alliance entre de hardis entrepreneurs et l'industrie du renseignement pour proposer, en échange de données, de merveilleux services autant appréciés qu'indispensables. Internet est devenu aujourd'hui l'extension informatique des États-Unis, pour une forme nouvelle de puissance : le cyber-empire. Internet nous a d'abord été présenté comme une inversion du monde contemporain. Sur Internet, aucune loi ne s'applique, aucun règne étatique n'affecte sa puissance libertaire… Sur Internet, les petites entreprises deviennent gigantesques à toute vitesse ; l'audace et la vision permettent de perdre des milliards et d'en gagner autant… De jeunes dieux en tee-shirt culbutent l'Ancien Monde. Sur Internet on trouve de la *love money*, des *business angels*, des *venture capitalists*, un pêle-mêle de *start-up*, une flopée de licornes et un nuage omniprésent…

Dans cette économie du troc, nous échangeons les services contre des données, qui permettent par la connaissance qu'elles apportent sur nous-mêmes et les autres d'orienter nos choix, et donc de restreindre notre liberté personnelle et collective. Mais ce qui est merveilleux, c'est que tout est gratuit !

Et nous avons imité les Américains, point par point, avec la conscience d'un premier de la classe.

En Mélanésie, lors de la Seconde Guerre mondiale, terres occupées successivement par les Japonais et les Américains, les Papous virent atterrir sur des pistes de fortune de grands oiseaux de métal déversant de leur ventre des biens extraordinaires. Après le départ des armées, les indigènes construisirent de fausses cabines d'opérateurs radio et, par des micros sculptés dans le bois, demandaient le retour des dieux célestes. Des pistes furent aménagées et, mimant le personnel au sol, les autochtones levaient les bras pour guider des appareils imaginaires. Cette croyance et ces pratiques formèrent un culte qui perdura quelques décennies et fut appelé le culte du Cargo. Nous pratiquons en Europe le culte du Cargo de l'Internet : nous faisons tout comme les Américains. Nous avons les *start-up*, les jeunes diplômés, les fonds d'investissement et les encouragements publics… Et pourtant rien ne se passe comme là-bas. Car quels sont nos géants numériques européens qui emportent tout sur leur passage ? Il manquait à ces Océaniens la compréhension de la civilisation industrielle en guerre et dont ces dispositifs n'étaient que la manifestation. Il nous manque la prise de conscience de l'incroyable appareil d'État qui soutient l'Internet américain et dont la monnaie illimitée est le dollar et la monnaie réelle les données. Données qui sont recueillies désormais par une industrie du renseignement aux multiples extensions, associant mondes civil et militaire en une galaxie complexe, concurrentielle, disposant de moyens exceptionnels et donc, au final, malgré ses propres déficiences, redoutablement efficace. Dans un monde informationnel, le prédateur est celui qui voit, la proie est celui qui est vu. Dans un monde informationnel, la donnée est capitale, la donnée est le capital. Jadis, le pouvoir était à l'investissement, aujourd'hui le pouvoir est au renseignement. Et nous sommes cette proie : une chèvre attachée au piquet de la mythologie numérique, s'affublant elle-même d'un fier masque de carton figurant un tigre.

La guerre est l'état naturel sur le réseau puisque s'y affrontent des empires en mouvement. On nous fait croire que c'est la paix. La paix sur le réseau, c'est quand on ne sait pas qu'on est en guerre.

Tel est notre étrange mélange d'illusion et de défaite en Europe. Dans le même temps, les génies stratosphériques américains qui pilotent ces époustouflants opérateurs numériques globaux vivent dans un écosystème technique ultra-compétitif en accélération constante dont les capacités physiques doublent chaque année et les capacités logicielles croissent 43 fois plus vite encore. Cette vélocité donne une incroyable peur de tout perdre à la seconde suivante. Mais aussi confère un incroyable sentiment de puissance. La cocaïne, à côté de cette dynamique, c'est

EN MÉLANÉSIE, LORS DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE, TERRES OCCUPÉES SUCCESSIVEMENT PAR LES JAPONAIS ET LES AMÉRICAINS, LES PAPOUS VIRENT ATTERRIR SUR DES PISTES DE FORTUNE DE GRANDS OISEAUX DE MÉTAL DÉVERSANT DE LEUR VENTRE DES BIENS EXTRAORDINAIRES. APRÈS LE DÉPART DES ARMÉES, LES INDIGÈNES CONSTRUISIRENT DE FAUSSES CABINES D'OPÉRATEURS RADIO ET, PAR DES MICROS SCULPTÉS DANS LE BOIS, DEMANDAIENT LE RETOUR DES DIEUX CÉLESTES. DES PISTES FURENT AMÉNAGÉES ET, MIMANT LE PERSONNEL AU SOL, LES AUTOCHTONES LEVAIENT LES BRAS POUR GUIDER DES APPAREILS IMAGINAIRES. CETTE CROYANCE ET CES PRATIQUES FORMÈRENT UN CULTE QUI PERDURA QUELQUES DÉCENNIES ET FUT APPELÉ LE CULTE DU CARGO. NOUS PRATIQUONS EN EUROPE LE CULTE DU CARGO DE L'INTERNET : NOUS FAISONS TOUT COMME LES AMÉRICAINS. NOUS AVONS LES START-UP, LES JEUNES DIPLÔMÉS, LES FONDS D'INVESTISSEMENT ET LES ENCOURAGEMENTS PUBLICS… ET POURTANT RIEN NE SE PASSE COMME LÀ-BAS. CAR QUELS SONT NOS GÉANTS NUMÉRIQUES EUROPÉENS QUI EMPORTENT TOUT SUR LEUR PASSAGE ?

du sucre de barbe à papa. C'est une autre mythologie qui prend place alors : celle de l'humain vu comme une machine molle et humide, réduite à un nombre si dépassable d'opérations par seconde. Le biologique cède la place à la machine de silicone, consacrée prochaine étape cosmique. Les humains de demain, élus ou esclaves, s'hybrideront avec la machine ; les uns pour atteindre les étoiles, les autres pour simplement survivre. Telle est la démesure ascensionnelle de nos alliés d'outre-Atlantique. Supériorité américaine et crédulité européenne : ce qui les rassemble c'est leur ignorance de la suite.

Internet, de la raison à l'inconscient

Internet, à ses origines, dès lors qu'il se lie au milieu universitaire, informatique et technophile, est une conjuration d'intellectuels pour créer un monde meilleur par le code et la connexion. C'est donc un projet kantien. C'est-à-dire une expression de la raison, des facultés de connaître, de comprendre et d'ordonner le monde par les sciences, les explications, les délibérations et les éclaircissements. C'est sans cesse le discernement, l'esprit critique, les concepts qui s'y partagent, se débattent et s'échangent. Le Web et le langage hypertexte sont le projet et la mise en réseau de tous les documents, de tous les mots et donc de toutes les idées. La réticulation de tous les savoirs et de tous, individuellement et collectivement, est la culmination du projet du Siècle des lumières de promouvoir les connaissances et, par là même, de libérer les individus et les sociétés de l'obscurantisme et la tyrannie. Cette sortie des ténèbres est la clef du progrès de l'humanité.

Cet Internet des idées s'accrut d'un Internet des désirs et ce fut le triomphe de la réponse aux demandes solvables : le commerce. Nous sommes alors dans l'Internet d'Adam Smith, père du libéralisme économique. Enfin, l'une des attentes les plus fondamentales, la relation aux autres, trouva une expression inimaginable auparavant par le courrier électronique, les réseaux sociaux destinés au grand public et les applications de messagerie.

Tous les individus, égaux en accès, en relation directe avec tous les autres à l'échelle planétaire, c'est pour la première fois une démocratie insubmersible qui se propage partout. C'est la fin de la censure, de l'oppression et de toutes les dictatures. De la conversation entre tous émergent la lumière et le triomphe ultime de la raison. C'est ici que naît la belle expression d'« intelligence collective ». Mais ce n'est pas cet Internet que nous vivons. Nous assistons sur le réseau au raz-de-marée de l'imaginaire, de l'émotion, des refoulements, des pulsions et du rêve. Nous quittons le réseau favori des Encyclopédistes pour l'Internet de Freud et de Jung. C'est l'Internet de l'inconscient. Ce retournement s'explique parce que le réseau a connu une croissance cérébrale inversée : il a commencé par le néocortex préfrontal des idées, de la motivation et de l'attention, puis a développé les aires sous-corticales : les sens, les émotions, la mémoire, puis enfin le tronc cérébral, cerveau le plus ancien, garant de la survie et de la satisfaction des besoins primaires et jadis appelé le cerveau reptilien.

Bien sûr, il ne s'agit là que de représentations sommaires et partielles, toujours interdépendantes, superposées et donc forcément contestables. Mais ce qui compte ici, ce n'est pas la qualification imparfaite des étapes, c'est la dynamique à l'œuvre. Internet est une cérébralisation du monde et ce cerveau numérique est à l'image du cerveau humain : la majeure partie de ses processus sont subconscients.

Car, en effet, un siècle de travaux scientifiques montre la puissance de cet inconscient jusqu'à questionner notre libre arbitre qui pourrait n'être qu'un subterfuge, une astuce de notre inconscient, pilote invisible contrôlant à notre insu nos émotions et nos choix.L'immergé est le principal de nos processus cognitifs, il domine et conditionne notre perception du monde et les décisions que nous y prenons.

Un logiciel, un algorithme sont de la pensée humaine codée. Seul un tiers de nos capacités cérébrales serait dédié à la cognition rationnelle. Si la majeure partie du flot de nos pensées ressort de ces dimensions inconscientes, dès lors que le réseau se développe, il quitte le domaine de la raison, du contrôle et de la connaissance de sa propre pensée. Internet code et relie les rêves. Pour faire américain et donc être pris au sérieux, je dirai : *the dream is the network*. La majeure partie de notre temps se passe dans l'imaginaire, celui du sommeil, des divertissements et de nos propres pensées et tout débute dans l'imaginaire. Et voilà que tous ces rêves individuels s'entrelacent sur le réseau, s'y combinent et s'y démultiplient. Et la mémoire est au cœur de l'inconscient : le volume des données stockées double tous les deux ans, c'est donc un inconscient exponentiel qui est en cours de création. Et par extension, cette croissance cérébrale inversée se prolonge à l'organisme, à la société, au territoire : l'innervation de la réalité par le réseau et ses capteurs ainsi que l'omniprésence des machines à tous les niveaux rompt ainsi par ce tissage numérique la distinction cartésienne traditionnelle entre l'esprit et le corps. La capacité de mise en réseau est illimitée. Tout sera connecté. Tout sera maillé et fusionné à la machine. La majorité des informations circulantes et montantes proviendra d'ailleurs de ce réseau subconscient collectif et global.

Voilà donc le réseau : un cortex rationnel qui évolue en s'ajoutant un cerveau subconscient collectif puis un corps numérique universel. C'est ce réseau qui devient le support de nos sociétés. C'est cet Internet de l'inconscient qui devient le réseau et donc le monde. Quel paradoxe : le summum de la raison et du calcul accouche du rêve ! Pour comprendre le réseau, aujourd'hui et demain, il faut comprendre sa dimension de psyché collective inconsciente. C'est le retour au rêve, grâce aux machines.

Les humains ont toujours vécu dans un monde magique. Dans la tradition de nombre de cultures d'aborigènes australiens le monde apparent fut précédé et provient de ce qui a été traduit par le Temps du rêve. Ce temps métaphysique, éternel et incréé, peuplé d'êtres surnaturels et de créatures spirituelles, est l'origine de tous les êtres et de toutes choses. Cette dimension sacrée est l'avant-naissance et l'après-mort. Ce que nous appelons le réel n'est que la trace, la conséquence de ce rêve permanent. Tout ce qui existe est lié en une interdépendance vivante issue du Temps du rêve. Le rêve est la cause continue du monde.

Dans cette cosmogonie, la vie sur Terre et les êtres humains proviennent d'un gigantesque serpent arc-en-ciel venu du rêve. Réfugié désormais dans les profondeurs, il gouverne le monde par ses pensées.

Internet devient l'inconscient. Le rêve sur lequel le monde prendra sa source. Internet est le grand serpent arc-en-ciel australien. Et notre monde largue les amarres d'avec une parenthèse de trois siècles de raison pour l'océan inconnu du rêve.

La fin du réel

Une des caractéristiques supposées de l'inconscient est l'incapacité de différencier le réel de l'imaginaire. Dépourvu d'accès aux sens, l'inconscient vit aussi intensément une situation évoquée que vécue. Tout est vrai pour l'inconscient. Le réel est difficilement falsifiable. Le numérique, en revanche, permet tous les trucages. Et celui qui les décèlera se verra à son tour contesté. En fait, et c'est le paradoxe, la machine logique et sa capacité de représenter le réel font disparaître ce dernier. Il n'y a plus de vérité sur le réseau, il n'y a plus de vrai, il n'y a plus de réel. L'Internet devient l'inconscient du monde. La capacité à générer des données imaginaires va exploser, c'est un déluge d'informations erronées qui va submerger le réseau tout entier. Le pillage des données auquel nous participons repose sur la confiance dans les informations recueillies. Les biais pour orienter nos comportements au bénéfice de tiers ne sont pertinents que parce que les données sont exactes. L'économie de la *data*, l'espionnage de masse comme modèle économique ne résistera pas aux renseignements fictifs générés par les consommateurs.

De même, la surveillance de masse, le contrôle policier ou la transparence forcée des populations par le réseau ne tiennent que parce que les données captées ne sont pas altérées. Jamais la surveillance industrielle des populations associant les entreprises et les agences d'État n'avait été aussi massive et efficace. Depuis leur première échographie publiée sur les réseaux par leurs parents, jusqu'à leur dernier post, environ 70 000 à l'âge de 18 ans, les générations post-Internet sont tracées et analysées. Cette visibilité altère les comportements et l'identité : chaque acte condamne à l'infini. Mais désormais, cette incarcération dans ses propres données n'est plus une fatalité. Car, demain, un tourbillon de fausses données

gavera les capteurs d'informations trompeuses. Un trajet dans la ville générera dix parcours de traçabilité plausibles, mais factices. Nous fabriquerons à la volée des conversations feintes, des clics détournés et des requêtes contrefaites. Chacun générera une quantité invraisemblable de fausses données personnelles. Le simulacre a son modèle numérique : lorsque deux machines apprenantes sont mises en compétition, on appelle cela un réseau accusatoire génératif, le système se perfectionne jusqu'à produire du vraisemblable.

Et la voie est tracée par les pionniers : ce que les hackers ou bidouilleurs numériques font actuellement, le grand public le fera naturellement dans dix ans. Les individus, les entreprises, les États produiront des nuages de données incorrectes pour protéger leurs données objectives, créant ainsi un brouillard protecteur. Lutteront contre ce brouillage des machines cognitives survoltées, mais elles seront sans cesse surpassées par les assistants cognitifs qui généreront du doute à grande échelle. Plus de preuve, plus de trace, plus de son, plus d'image, de texte, de vidéo qui ne puissent avoir été entièrement falsifiés et injectés comme tels sur le réseau, avec toutes les métadonnées contrefaites. Le clonage de voix est une réalité. Avec une minute d'enregistrement, les sociétés Lyrebird et WaveNet reconstituent numériquement la voix d'un individu pour lui faire dire ce que l'on souhaite. De même, l'université Stanford a présenté une démonstration de contrôle facial où les expressions du visage d'une personne filmée en direct sont modifiées par les mimiques d'un acteur : la machine reproduit en instantané ses mouvements avec la figure du personnage cible. Ces falsifications appelées en anglais *deepfakes* et en français hypertrucages vont s'attaquer aux individus, organisations et États. Cet hyperréalisme du faux est à la portée d'un utilisateur moyen. Un visage photographié sous différents angles peut se retrouver à la perfection remplaçant la tête d'un autre.

Que devient la justice sans réalité ? Le principe même du procès est la recherche de la vérité. Qu'advient-il de cette procédure si les parties en présence ne présentent pas seulement leur version, mais leur réalité falsifiée, ou non. Il y aura des applis pour fabriquer de la vérité. Il sera aisé de prétendre que le réel n'est qu'une usurpation malveillante. Qui le saura ? La course à la détection des vidéos trompeuses ne finira jamais. Le seul antidote sera de ne plus croire les images, les vidéos, toutes les représentations électroniques : quelle arme contre la réalité, donc contre le lien commun, donc contre la démocratie ! Et bien entendu, ces hypertrucages, contestés par le système, lui-même discrédité, nourriront des esprits affamés de confortantes confirmations de leurs réalités oniriques et qui, d'ailleurs, ne se priveront pas d'en produire directement.

Un groupe de juristes américains a envoyé en juillet 2018 une lettre au directeur de la National Intelligence, qui coordonne les services de renseignements, demandant de prendre des contre-mesures contre les hypertrucages. Ils alertent sur le fait que ces trucages ont le potentiel de bouleverser tous les aspects de notre société. De son côté, l'agence de recherche militaire américaine, la DARPA, considère la détection des hypertrucages comme une question de sécurité nationale. Elle a entrepris depuis 2016 un programme de recherche de riposte. De petits détails alertent : clignement des yeux, pulsation des veines du cou… immédiatement corrigés par les faussaires. Selon certains experts, le faussaire gagnera toujours. On ne peut que tenter d'accroître son niveau d'effort, de talent et de risque. L'hypertrucage peut manipuler une conversation sur le vif et changer nos propos. Qui pourra dire demain que l'appel d'un conjoint ou qu'un participant à une visioconférence ne sont pas des hypertrucages en direct ? Les logiciels de base de ces techniques se trouvent gratuitement sur le réseau.

Nos rêves offrent parfois ces incongruités de situation ou ces outrances de comportement. Elles seront désormais aussi réelles que la réalité, comme pour notre subconscient.

L'University College de Londres a développé un programme *My Text in Your Handwriting* qui reproduit fidèlement l'écriture manuscrite d'un individu à partir d'un simple échantillon. Luka, un robot conversationnel mimique les personnages de la série *Silicon Valley* en s'inspirant des répliques des personnages sur les deux premières saisons. Le robot répond en générant des phrases nouvelles à la manière de son modèle. À l'avenant, grâce à la collecte des messages d'une personne décédée, le robot permet de continuer à échanger avec lui. C'est le monde décrit par Philip K. Dick dans *Ubik*. C'est le monde du rêve, celui aussi de l'après-mort. Manipulations et contrefaçons de l'information vont devenir majoritaires. D'ores et déjà, les photos retouchées avec des outils comme Photoshop sont dominantes dans les magazines de mode. Cette postproduction a gagné les photos d'actualité. À tel point que l'AFP utilise, depuis 2010, un contre-logiciel de détection Tungstène. Apple a reconnu d'ailleurs avoir systématiquement et à leur insu enjolivé les autoportraits des utilisateurs réalisés avec les iPhone XS. La photo initiale avec ses imperfections n'était même plus accessible. Selon l'institut Gartner, dès 2020, la réalité contrefaite par les machines dépassera la capacité de détection moyenne d'autres machines. Et en 2022, les populations des pays avancés consommeront plus d'informations falsifiées, ou infox, que d'informations vérifiées.

Les générateurs autonomes de texte, d'images et de son vont contaminer le réseau entier. Propulsés par de faux

clics, de fausses vues, de faux *like*, de faux abonnés, de faux commentaires et de faux comptes, ils simuleront de larges audiences, d'abord fictives puis réelles parce qu'attirées par le nombre. Déjà 8,5 % des comptes Twitter sont des robots, 23 millions de robots ! En 2016, 52 % du trafic mondial d'Internet a été généré par des robots. S'y ajoute une foule misérable d'humains anonymes et infrapayés qui passent leurs journées à cliquer, à « liker » et à regarder les youtubeurs pour en gonfler les chiffres. Le faux *like* est payé 0,0006 dollar au Pakistan. Sur les moteurs de recherche, c'est dix dollars, ou moins, les mille *followers* et cent dollars les 10 000 vues ou écoutes. Les États s'inquiètent de cette pollution par les rumeurs et certains confient à des entreprises privées, réseaux sociaux plus ou moins complices d'ailleurs, le soin de filtrer les informations mensongères. C'est un précédent dangereux. Comment peut-on accepter de privatiser la vérité ? Cette démission de l'autorité fait penser à celle de l'Empire romain, affaibli, confiant aux tribus barbares la protection de ses frontières…

Ajoutons que l'irruption des pays émergents sur le réseau va contribuer à ce mouvement planétaire d'impostures numériques. Certains ont reçu déjà des courriels du Nigeria demandant leur numéro de compte en banque pour virer une somme importante ? Dans un proche futur, c'est votre conjoint, en hypertrucage indécelable, lors d'un banal *FaceTime*, qui vous demandera un virement par simple iMessage… Dans dix ans, les bidonvilles de Lagos auront probablement la puissance informatique d'une grande nation industrialisée d'aujourd'hui. Enfin, le peuple chinois, sera soumis, dès 2020 selon le projet, à un contrôle social numérique inouï : ce système de crédit social affectera chaque citoyen d'une note entre 350 et 950 points en fonction de son rôle et de son statut dans la société. Les personnes, comme les entreprises assujetties au même dispositif, verront leur crédit s'accroître ou diminuer en fonction de leur comportement tel qu'évalué notamment par les données recueillies sur les réseaux numériques. Cette initiative totalitaire parce qu'entrant dans la sphère privée des individus ne restera pas sans conséquence. Il est probable que les bidouilleurs numériques chinois trouveront toute sorte de ripostes qui ruineront cette entreprise dangereuse. Cette contre-offensive de milliers ou dizaines de milliers de *hackers* désorientera les machines.

Et l'avant-goût est déjà là. L'application Xuexiqiangguo, application de propagande du gouvernement chinois, mesure sa propre utilisation afin de participer au crédit social. Elle a été téléchargée plus de 100 millions de fois. Dans son sillage, des programmes pirates, comme Fuck-Xuexiqiangguo, génèrent un usage factice pour produire la meilleure note… À plus grande échelle, les Chinois l'appellent Wangluo shuijun ou l'armée des eaux, ces meutes de faux comptes et commentateurs qui inondent les réseaux sociaux au service d'intérêts privés en se faisant passer pour des utilisateurs lambda. Ces vagues d'opinions rémunérées détermineraient le sort de films, de spectacles, de modes… et tout le système de réseau social fondé sur l'honnêteté de tous – sauf du service lui-même – de s'écrouler.

Les services de caméras publiques assortis de systèmes de reconnaissance faciale produits par la société SenseTime, si prisés des autorités, ne résisteront pas aux importations massives de personnes fictives et de visages contrefaits. Attendons-nous aussi à ce que ces offensives chinoises contre la surveillance de masse trouvent des rebonds en Occident et partout dans le monde. Là aussi, pour la liberté et le reste, on hallucinera le réseau par toutes les versions simultanées. Comme dans un rêve.

Le contrôle social par le réseau repose sur l'exploitation de données exactes. Il n'a, par conséquent, aucune chance de durer.

La puissance informatique d'un individu par son mobile équivaut à plusieurs centaines de gigaflops ou milliards d'opérations par seconde. C'est la performance des meilleurs superordinateurs au milieu des années 1990. Cette ressource, accrue encore demain, fabriquera toutes les vérités et tous les possibles.

Plus les capteurs seront disséminés, des vêtements aux bâtiments, et quantifieront et communiqueront sur les moindres variations du monde, plus ces systèmes connectés seront inéchappables et plus – est-ce si paradoxal ? – ils seront nourris de simulacres. La disparition de l'incertitude se métamorphose en explosion des imaginaires.

Nous ne sommes qu'au début d'un effondrement du réel sur le réseau. Il va devenir extrêmement difficile de vérifier une information par un moteur de recherche. Les infox qui ont fait l'actualité n'en sont qu'un signe avant-coureur, comme les premières gouttes de pluie qui touchèrent Noé.

La reconfiguration de la société

Le sociologue Zygmunt Bauman a décrit la société contemporaine comme une société liquide. Déstructurée, sans repère, cette société laisse les individus livrés à eux-mêmes en compétition les uns contre les autres et soumis aux seuls impératifs de la consommation de masse. En

fait, le réseau structure la société par l'imaginaire. Il forme un rhizome de bulles fictionnelles autonomes. Ce sont des entre-soi d'individus qui s'échauffent mutuellement. Le cartilage poreux de l'avis contestable devient l'os de la conviction obtuse. Le lien jadis était l'adhésion, il est, dans ces sphères en miroir, la polarisation.

On connaissait la lumière polarisée, voici venu le temps de l'obscurité polarisée.

Le creuset filtrant et purificateur du groupe pousse son identité jusqu'à rendre, aux plus convaincus de ses membres, le réel obscène et donc insupportable. L'historien Siva Vaidhyanathan voit Facebook comme une machine à plaisir qui récompense l'appartenance plutôt que la vérité, générant ainsi un forum tribal géant. Invité par l'université de Stanford, l'ancien vice-président de Facebook de 2007 à 2011 et en charge de la croissance de l'audience, Chamath Palihapitiya, décrivait la mécanique d'addiction du réseau social. Chaque action, expliquait-il, avait été conçue pour déclencher un processus de récompense destinée à produire chez l'utilisateur de la dopamine, ce neurotransmetteur responsable de la sensation de plaisir, et donc, par là même, créer chez lui un besoin compulsif d'usage. Ce cadre dirigeant déclarait que cette pratique détruisait le fonctionnement de notre société. Mais ces îlots accueillent aussi les dissidents, contestataires anticorruption et défenseurs des droits civiques contre la censure et la répression. Les groupes de soutien, les solidarités immédiates, les colères amplifiées, partout ces mobilisations de citoyens en réseau changent la donne. Être neutre quand il faudrait réagir c'est mettre son poids du côté du mal. C'est cette électrocution émotionnelle et groupale qui fonde le passage à l'acte.

Il n'est pas une fonction du réseau qui ne puisse avoir un double usage soit négatif, soit positif. Le réseau est comme un scalpel. Il est de même nature entre les mains d'un tueur en série ou d'un chirurgien. Le problème n'est pas le réseau, mais quand le mal s'en sert mieux que le bien. Il n'y a plus de société liquide, le réseau génère une mousse sociale de communautés immatérielles en bulles-miroir. Il n'y a plus de majorité silencieuse, il y a surtout des minorités aboyantes. La violence de cette organisation en grappes radicales est de plus en plus perceptible. Sur le réseau, la solitude a disparu, quelle que soit sa croyance, aussi excentrique soit-elle, il existe un groupe qui la partage et accueillera le nouveau venu. Ce sentiment de haine sera renforcé par l'usage même du réseau dont la dépendance génère une frustration croissante. L'*American Journal of Epidemiology* a suivi l'usage de Facebook par 5 000 personnes pendant trois ans et a conclu que le réseau social accroissait l'isolement, la violence et les accoutumances. Selon les utilisateurs eux-mêmes, leur santé physique, mentale et leur satisfaction à vivre déclinaient. Et cette colère, ajoutée aux carences du quotidien, forme un cocktail détonant que le groupe dirige vers l'extérieur, vers des coupables désignés.

De plus, la pression du flot permanent, sans répit, d'informations, sans hiérarchie et en accélération constante, crée un sentiment de panique et d'urgence. Il faut que cela s'arrête. Il faut que le système change. Et le temps des élections, des mandats, des débats semble si long, si loin… Une trahison certaine à des années-lumière. Parce que les normes et les valeurs partagées par tous sont comme le morceau de sucre dans l'eau du bain du réseau, voilà que nos vulnérabilités s'agrègent à ce que le sociologue Émile Durkheim appelait le « *mal de l'infini* », à savoir la disparition du collectif en une multitude de morales rivales. Sur le réseau, les extrêmes se condensent. Notre récit national quant à lui s'est désincarné. Alors, comme lors des naufrages, les certitudes minoritaires sont des planches de salut.

La société s'organise en grappes de grains énantiomorphes, c'est-à-dire se reflétant de l'intérieur en miroir. Ce qui est le plus important, alors, c'est le vide entre les grains. C'est ce vide qui devrait résonner de l'émancipation républicaine et populaire plutôt que d'être un néant sans sens d'où la plupart tentent de fuir. Et c'est pourquoi le rêve, ici encore, remplit tout.

Partisans de la terre plate convaincus par YouTube, bienvenue ! Anti-vaccins, bonjour ! Toutes les théories excentriques sont favorisées par le réseau qui ne cesse, par le processus des recommandations, de promouvoir les extravagances : jusqu'en janvier dernier à la question : La terre est-elle ronde ou plate ? 20 % des réponses de Google et jusqu'à 90 % des recommandations sur YouTube sur le thème assuraient que la terre était plate. Les moteurs et plateformes deviennent de fantastiques recruteurs pour les opinions les plus étranges. Un Français sur quatre pense que les Illuminati contrôlent la société. Près d'un Français sur deux pense que le ministère de la Santé cache la réalité sur la nocivité des vaccins. La science, elle-même, temple des savoirs, est corrompue. *Le Monde* a publié une enquête montrant que 2 à 3 % des grandes bases de données de la littérature savante étaient contaminées par des simulacres d'études publiées par de fausses revues destinées à tromper pour préserver des intérêts comme le soutien à des médicaments incertains. Dix mille revues, dites « prédatrices », alimentent et corrompent le *corpus* scientifique et leur pénétration est croissante. La fraude entache le savoir à une échelle inconnue jusqu'à présent. Ce qui renforcera les bulles de réalité alternative… En attendant, les exposés scolaires fondés sur des recherches sur Internet sont désormais sans garantie. Fini la

transmission sans risque d'une *doxa* établie. La description devant une classe attentive par un élève crédule et appliqué du Pôle Nord, de sa banquise, de ses ours blancs et de ses bases nazies de soucoupes volantes, n'est pas loin. Préparons-nous d'ailleurs à ce que la nouvelle génération questionne nos certitudes historiques trouvant désormais sur le réseau quantité de versions en vidéo, tandis que nous nous satisfaisions jadis d'une explication unique provenant de grandes encyclopédies de papier rédigées par d'éminents spécialistes et approuvées par l'Éducation nationale.

Et ce n'est pas seulement la réalité qui est attaquée, mais nos rêves aussi. Il est des rêves structurants qui sont nos premiers repères. Des rêves pour lesquels on est prêt à mourir : le rêve de liberté ; le rêve de son identité ; les aspirations les plus élevées pour soi, pour les siens, pour les autres. C'est pourquoi nous avons alors tant de mal à ne pas suivre les croyances métaphysiques, tant laïques que religieuses, qui ne sont plus organiques à la société, mais sont repensées par le réseau qui, tout à la fois, les conteste dans leur forme traditionnelle et les absorbe dans leur reconfiguration moderne. La tentation fasciste surgit dans cette vacuité : elle promet, comme l'écrivait le contesté Julius Evola, de chevaucher le tigre, c'est-à-dire de répondre à cet effondrement par un absolu de puissance sur soi et les autres.

La privatisation de la vérité en micro-réalités alternatives portées par des factions rivales ressemble à ces processus inconscients qui émergent brutalement dans le champ d'attention et s'y affrontent. Sur le réseau, cette violence contagieuse se retrouve déchaînée en mille meutes haineuses, sans limites, ni morale, déferlant en guérillas polémiques pour humilier, salir, harceler et anéantir socialement. Elles désignent leurs victimes forcément coupables et s'acharnent en tempête.

Mais aussi parfois, elles surgissent avec la même force pour sauver, aider, alerter et protéger. Et la fraternité bénéficie tout autant de la mécanique de renforcement exponentiel du réseau. C'est par exemple une vidéo d'un ado américain décidant de se vacciner contre l'avis de ses parents et qui connut une telle audience qu'il fut auditionné par le Sénat américain. Ces bulles sont des matrices immersives. Elles mettent en récit le monde. Elles structurent les opinions et englobent les individus. Les marges y deviennent des royaumes. Elles peuvent remplacer la famille, le lien de géographie et de communauté. Elias Canetti, prix Nobel de littérature, fasciné par le troupeau humain de l'entre-deux-guerres expliquait que cette volonté d'inclusion dans le groupe nous délivrait du danger et de la solitude.

Le caractère commun à ces mini-mondes hyperconnectés est la disparition de la confiance collective, la fin du commun. Mais nous, adultes, sommes les premiers complices de cette situation. Avec quel empressement nous nous sommes fiés à tous les classements et bons points si généreusement distribués sur les plateformes et réseaux sociaux. Comme des enfants se goinfrant de bonbons, nous adorons cette quantification de l'amour, de la reconnaissance, de l'intérêt. Aimer c'est évoluer avec et pour l'autre, c'est un au-delà de soi ; aimer c'est prendre un risque. Tandis que chaque *like* donné sur un réseau social est une manifestation d'affection qui ne coûte rien, un témoignage d'attention sans engagement, une générosité sans don… C'est de la fausse monnaie qui peut être vraie, plutôt que de la vraie monnaie qui peut être fausse. Comme des trophées, chacun arbore ces marques de considération désormais publiques et se mesure aux autres. Celui-là est plus aimé, plus suivi que moi, mais moi j'écrase tel ou tel par l'attachement quantifié qu'on me porte… Pour se faire valoir tant à ses yeux qu'à ceux des autres, on arrange sa vie, on l'esthétise, la magnifie. Avec Instagram la banalité est flattée et inflatée pour l'émerveillement de tous. On trie ses amis, on filtre ses photos pour en rehausser les couleurs. Combien d'entre nous ne se comportent-ils pas comme des marques des années 50, n'hésitant devant aucun subterfuge ? Hamster dans la roue de l'amour factice, sait-il qu'il ne fait que répondre à des stimulations qui l'engagent lui et les autres pour accroître une audience, un trafic, un recueil de données ? Peu importe puisqu'on m'aime !

Parmi les influenceurs, certains de si grand talent, qui peut dire aujourd'hui dans la foule de nombre de ces influencés rétribués, ceux qui gardent encore une quelconque ingénuité résiduelle ? Qui peut dire aujourd'hui si tel classement, nombre de *like*, de vues, d'abonnés reflètent la réalité ou ne résultent pas d'un artifice ? Car qui a questionné ces chiffres ? Comment sont établis les classements ? Quel tiers de confiance les vérifie ? Ah, tout cela provient du site qui en dépend pour sa croissance… Pourtant cette validation sociale va être le premier critère de l'estime de soi de millions et de millions. Cette hiérarchie affective artificielle renvoie à notre dialogue intérieur. Tout ce que nous pensons et disons si peu. Sur le réseau devenu le serpent arc-en-ciel, cette conversation intime avec soi devient publique. Car une part de nous-mêmes, subconsciente ou ressortant du dialogue intérieur, n'a de cesse d'évaluer, de jauger, de comparer les uns, les autres avec soi. Avec une brutalité à son propre égard ou à celui de nos sœurs et frères humains qui est quasi indicible. Sauf lorsque le réseau subconscient met en scène et affiche en spectacle nos misères secrètes et autres cruels labyrinthes.

Mais cette folle pornographie de données personnelles qui a lieu sur les réseaux sociaux traditionnels s'achève.

Là aussi, la confiance s'est éteinte et ce sont les bulles des messageries, les petits groupes privés, qui fécondent désormais les opinions.

Le contrat social a été trahi par le réseau : trop de pillage, de fraude, de cynisme et de manipulation. Pour la première fois en 2018, la majorité des jeunes Américains de 12 à 17 ans n'a plus utilisé Facebook au moins une fois par mois. Les terrains d'influence sont les messageries. Les élections indiennes de 2019 ont pour sous-jacent d'intenses campagnes sur les groupes WhatsApp. Ces groupes d'un maximum de 256 membres sont privés et chiffrés. La pénétration d'un groupe et transmission d'une rumeur de groupe à groupe sont plus fastidieuses, mais bien moins décelables. Il y a 900 millions d'électeurs en Inde et 210 millions d'utilisateurs de WhatsApp. Ce monde de rêve, de violence, mais aussi de générosité et d'émotion est comme un océan subconscient. Et au rivage de notre conscience échouent constamment ses débris et coquillages venus des profondeurs. Parce que le réseau amplifie chaque individu en lui donnant une capacité infinie d'expression de soi. Un simple raisonnement probabiliste montre que la plupart des réponses et des solutions aux problèmes du coin comme aux problèmes du monde viendront d'inconnus. Et que des grains de sable feront bouger des plages entières. Le mobile donne à chacun une capacité de communication virale supérieure à celle des chefs d'État lors de leurs grandes allocutions. Avec #MyCameraIsMyWeapon des Iraniennes comme Masih Alinejad, qui refusent le voile, dénoncent par des vidéos prises sur le vif la violence de la police des mœurs… De même, en France, les vidéos de L214 sur les tortures infligées aux animaux d'abattoir… Comme nous viennent les intuitions et les images de notre subconscient, le réseau fait surgir le changement par l'inattendu.

Le système traditionnel perd pied

Au siècle dernier, il fallait une énergie considérable pour communiquer à tous. Cela réservait ces moyens à une élite. De même les parties et syndicats déployaient des ressources massives pour recruter, partager, former, échanger, manifester. Cette lenteur et cette laborieuse agrégation de masse construisaient le consensus. Aujourd'hui, le coût de l'organisation politique tend vers zéro, ce qui multiplie les perturbations exogènes, transitoires et imprévisibles. Un individu seul a une puissance contagieuse telle qu'avec l'effet réseau il peut mettre à terre toute tentative de coalescence majoritaire. Attaquer par la force un réseau, c'est frapper une flaque de mercure avec un marteau. Le champ de bataille s'étend au rêve et surtout commence avec le rêve. C'est une guerre de narratif et de contre-narratif. Et certains ont pris appui sur des cauchemars présentés comme des extases pour tenter de mettre à terre des démocraties.

Jadis, les partis politiques étaient de grands arbres dont la croissance prenait des décennies et leur substrat était l'Histoire. Le réseau, quant à lui, se comporte comme un mycélium, cet écheveau de filaments qui produit les champignons. Ainsi, autour de nous, surgissent de nouveaux champignons, inconnus encore quelque temps auparavant. Leur terreau est l'imaginaire. Quelle collision quand le discours politique, réduit à des projections comptables, se retrouve en frontal avec ces fantasmagories candides et revendicatrices ! Le pouvoir politique n'a plus de contrôle, ni sur le terminal de chacun ni sur les millions de serveurs auxquels il se connecte. Il est même en situation d'absolue infériorité.

Avec l'informatique distribuée, la capacité de calcul déportée vers chaque mobile atteint un niveau planétaire. Cette puissance globale est telle qu'elle consomme à elle seule 12 % de l'électricité mondiale.

Fin 2018, chaque machine permet d'échanger avec 4 milliards de personnes connectées. Le texte d'une leçon de vie comme le fichier à imprimer en 3D d'un pistolet sont partout immédiatement. Une mobilisation émotionnelle pour sauver ou briser est une affaire de minutes. À ce jour plus de 30 milliards d'intelligences numériques sont reliées au réseau, entre 100 et 200 nouveaux appareils le rejoignent chaque seconde. Nous nous retrouvons avec les caractéristiques du travail subconscient : une ruche immense et dissimulée en effervescence permanente sécrétant un miel tout à la fois issu de nous et indépendant. Face à ce maître plus puissant que le moi, comme Nietzsche nommait ce soi caché qu'est l'inconscient, que reste-t-il comme capacité de réponse et de négociation à nos dirigeants ? Le monopole de la violence légitime pour le maintien de l'ordre et la capacité de s'endetter pour distribuer aujourd'hui l'argent qu'il nous faudra rembourser demain… Notre désarroi face à nos élites vient de les voir préférer perdre avec les armes anciennes que de gagner avec les nouvelles. Le retour de l'imaginaire en politique a été appelé populisme pour le placer sur l'échiquier des catégories traditionnelles. Ce n'est pas le cas, ce n'est pas une catégorie, c'est l'inconscient-réseau qui prend le pouvoir.

La passion contre la raison. Dans le monde commun, c'est rarement la raison qui gagne. Toute politique qui ne donne pas à rêver est condamnée disait de Gaulle. Sur le réseau, territoire de l'imaginaire souterrain, c'est toujours la passion qui l'emporte.

L'inconscient collectif démultiplié par le réseau emporte toutes les structures, les repères et les pouvoirs. En réaction, il génère et amplifie le sentiment que ce tourbillon résulte d'une volonté, d'un ordre caché, d'un petit nombre qui en tire profit. Et cette théorie du complot devient l'explication du monde. Le marxisme théorisait l'âge industriel et l'asservissement des masses ouvrières ; le complotisme théorise l'âge du réseau et la douloureuse dépossession du monde commun. Cette explication est aujourd'hui un levier efficace de conquête de pouvoir. D'ailleurs, certains maîtres installés et contestés qualifient de complot toute investigation légitime, ce qui ne fait que renforcer encore la puissance de cette doctrine. La théorie du complot est en phase avec la magie subconsciente. Un enfant peuple sa chambre obscure de créatures menaçantes et quant aux plus grands, il appelle Baudrier d'Orion, trois étoiles apparemment alignées. Cette vision est sans cesse renforcée par l'expérience numérique. Sur le réseau, tout ce qui s'y produit est le résultat d'une volonté, d'un programme, ultimement d'une ligne de code informatique. Et ce code ne provient-il pas d'une caste dominante qui contrôle et manipule au détriment du public ? Et pourquoi cela serait-il différent dans le monde réel ? Enfin, l'économiste Éric Beinhocker a estimé que le nombre de choix effectués par un être humain a été multiplié 100 millions de fois, ces derniers 10 000 ans. De plus en plus de décisions avec de plus en plus d'informations contradictoires attachées à chaque choix. La surcharge de la raison conduit, comme un processus subconscient, à suivre les autres et à rejoindre la simplification partagée qui apportera le plus de confort moral et le moindre effort.

Pour ceux qui sont aux postes de commande, familiers du sommet où ils côtoient certes quelques âmes éclairées et bien des esprits supérieurs, mais surtout un chaos d'amateurisme, de manœuvres et de violence, cela sans jamais croiser les Illuminati, cette analyse a peu de prise. Mais, loin de la décision, plus on se sent dépossédé de sa vie, plus on accorde à un autrui occulte ce qu'on a perdu.

Cette force subconsciente du complot peut changer le destin des nations tant elle suscite un engouement immédiat. Un exemple : QAnon. Depuis l'élection de Donald Trump, sur le forum anonyme 4chan, le pseudo Q prétend révéler des informations secrètes du gouvernement. La lettre Q fait d'ailleurs référence à un haut niveau d'accès à des données classées. Les messages évoquent des complots ourdis par des personnalités démocrates et *tutti quanti*. Ces messages sont rédigés à la manière des quatrains de Nostradamus : bien des interprétations sont possibles. Voici par exemple un extrait de message :

La boule de neige a commencé à rouler – il n'y a plus moyen de l'arrêter maintenant. D5.
Gardez le cap et faites confiance au plan.
Des mesures de protection sont en place.
Restez BRAVE.
Nous savions que ce jour viendrait.

Le fait marquant est la notoriété et le suivi que QAnon a obtenu. En 2018, 58 % des habitants de Floride, selon un sondage, connaissaient QAnon et ses messages. Une communauté fervente en réseau le suit avec ce sentiment d'être soudain invitée à connaître des secrets cachés combattus par les médias et le Système. Pourtant jamais autant d'informations n'ont été accessibles par la connexion au si grand nombre. L'intelligence humaine connaît l'effet réseau : l'intelligence de chacun est multipliée au carré de toutes les intelligences auxquelles elle se relie. C'est un moyen d'éducation et d'émancipation phénoménal. C'est un progrès exponentiel, la clef de la sortie par le haut des crises mondiales contemporaines. Mais cet éblouissement est mis en péril. Lors d'une inondation, ce qui vient à manquer d'abord c'est l'eau potable. L'eau sale envahit et contamine. Nous allons connaître en parallèle de cette ascension, une régression de même envergure. L'imaginaire va tout noyer. Nous allons connaître une nouvelle époque médiévale. En ce temps-là, les fées et les lutins, le diable, les sorcières et les anges appartenaient au quotidien. Comme nous, aujourd'hui, sommes habitués aux agents logiciels, aux désinformateurs, aux propagandistes, aux automates à commentaires et autres robots conversationnels. Jadis, en ces temps gothiques, l'information certaine, les livres dûment recopiés sans erreur, les témoignages de bonne foi, les lettres de change circulaient par des réseaux coûteux, spécialisés et protégés. Leur accès était un privilège. Dans le monde numérique, tout de simulacres, la promesse de vérité, la sincérité retrouvent leur valeur cardinale. Et puis, à l'aune du commerce, puisque tous les produits finissent par se ressembler, la seule vertu qui comptera demain et qui fera la différence sera la confiance.

Est venu le temps, à l'échelle et à la vitesse numérique des vérités fabriquées qui conviennent à chacun. Cela s'appelle la « vrairité ». C'est vrai parce que j'y crois. C'est vrai parce qu'on est plusieurs, ensemble, à y croire. Et peu importe si le consensus contredit cette affirmation. Le consensus, ce ne sont pas mes amis, ce sont eux, c'est le système ou pire le petit nombre qui contrôle le système, air connu et maléfique.

Le contrôle de l'information c'était hier. Le contrôle de l'imaginaire c'est maintenant. Notre cadre mental vient du XVII^{e} siècle. Spinoza l'énonce si bien : « *comment passer de la cité des esclaves à la cité des hommes libres ? Par la raison.*

La raison pour vaincre ses passions, la raison pour conduire sa vie autant que les nations. Et ce siècle inventa la passion de la raison ». Et c'est ainsi que les institutions modernes établirent une raison transcendantale au détriment des causes d'action des individus désormais qualifiées de subjectives et auxquelles on substitua la rationalité supposée de l'intérêt individuel. La raison de la statistique, de l'économie, domine le discours politique. Les nombres sont la réalité. L'absence d'émotion une vertu. Ce qui ne se mesure pas n'existe pas. Les chiffres suppriment la responsabilité. Distinguons les faits et les valeurs pour reprendre l'antagonisme du philosophe Leo Strauss. Les chiffres sont explicites et universels. Le pouvoir est gestionnaire. C'est le discours du Pouvoir qui ne dit et ne répète qu'une seule chose : j'ai le monopole de raison. Et l'ensemble du dispositif des moyens de communication de relayer sa parole. Et ce monopole qui fonde l'autorité repose sur un consensus, celui d'une réalité intangible et partagée. La légitimité du réel remplace la légitimité du roi. La démocratie y apporte la caution du débat par lequel la majorité et sa représentation choisissent la voie commune. Condorcet théorisait le savoir comme moteur du progrès : interviennent alors les expertises et les compétences. Cet édifice politique, certes perverti par les faiblesses humaines, a donné lieu à des exploits sans précédent comme la multiplication par vingt du revenu moyen entre 1700 et 2000 euros.

Les démocraties fondées sur la raison, la réalité objective et l'élévation du peuple par l'éducation vont se trouver à rude épreuve, la plus grave depuis les tentations totalitaires du XX^{e} siècle. Les Lumières ont séparé le monde de l'imaginaire. C'était l'équivalent conceptuel de la séparation de l'Église et de l'État. Mais voilà que cela recommence. Le monde et l'imaginaire fusionnent à nouveau parce que tout se forme et transite par le réseau, nouvel inconscient planétaire. C'est d'ailleurs dans ce contexte en réseau que le déni du réel devient un levier d'ascension politique. Les faits sont têtus disait Mark Twain. Mais quels faits ? En voici d'autres… Confirmés en masse sur le réseau où, par inversion des autorités, l'extrême anonyme est plus crédible que l'expert ou l'élu. Quand on demande aux Italiens le pourcentage d'immigrés dans la population, ils répondent en moyenne 25 %, trois fois plus que la réalité. La réalité d'ailleurs n'est qu'une représentation abstraite et indifférenciée du monde qui ne vaut que si l'on peut faire avec, en ce sens où elle se doit d'être plausible, de nous justifier, nous réconforter et nous aider à nous en sortir. La réalité comme état effectif n'intéresse pas grand monde.

La subconscience en réseau désintègre la cathédrale sociale. Plus de vérité, plus de confiance, même plus de mensonge… L'incrédulité généralisée nous rend incapables de faire société. La raison désorientée se démoralise, son autorité sapée par contestations hétérogènes fugaces et contradictoires alimentées par la multiplication des sources d'information non vérifiées, des histoires hors de contrôle et des revendications d'ordre magique. Et le pouvoir confond la meute et le peuple. Lorsqu'une foule en furie réclame l'équivalent du retour du père Noël, répond-on par une revalorisation du ticket-restaurant ? C'est le défi démocratique du temps présent. L'imaginaire du subconscient collectif porté par les machines en réseau emporte les hiérarchies, le discernement et le compromis. Il conteste le rapport au réel du pouvoir. Il coagule et coalise dans la confusion des repères les angoisses et les colères.

Ne pas prendre en compte cette dynamique, c'est en offrir le potentiel à la malveillance. Il faut aller au-devant de ces forces. La seule réponse positive de long terme à cette logique émotionnelle est la transformation de l'État en réseau, un internétat connecté au réseau et reliant tous les citoyens. Il trouvera ses formes de consultation et d'action et, par sa nature, répondra tout à la fois au besoin d'émancipation et de protection. À la *res publica* s'adjoindra le *retis publicum*. C'est la réponse au découragement face à la complexité. C'est la réponse au vide civique. N'avait-on pas vu que tout devenait réseau sauf notre République ?

Le visible et le caché

La traditionnelle vision freudienne parle de répression lorsqu'un désir issu de l'inconscient y est renvoyé par le conscient. Puisque le réseau cérébralise notre monde et génère ainsi un phénoménal inconscient collectif numérique, se produit en conséquence un phénomène nouveau : ce qui choque la morale sociale y est renvoyé. Et la réalité purgée, purifiée devient, comme nos personnages sociaux, angélique. Le réseau devient le lieu de toutes les turpitudes tandis que la tolérance sociale, souvent injustifiée, aux écarts de tous ordres dans la réalité disparaît. L'exigence de correction, de respect, de politesse, de civilité et de bilan carbone neutre est paroxystique, car le reste se déverse et prolifère sur le réseau devenu le sombre chaudron de l'inconscient social.

L'enfouissement et la satisfaction numérique des tendances prêtant à controverse laissent donc le champ, par réaction, à une exigence d'exemplarité dans les comportements et les actes du quotidien.

À l'inverse, en réaction, surgissent des attaques contre la bonne conscience sociale afin de contester les ajustements et précautions en faveur de catégories jugées vulnérables.

Tout autant, de soudaines volontés de sacralisation de tel ou tel groupe prennent place dans le débat public pour leur obtenir un traitement d'exception. La société est désormais le théâtre d'affrontements violents entre les éruptions issues ou soutenues par le réseau et l'hypersensibilité qui supprime la nuance ou la grisaille pour ne laisser la place qu'à deux statuts clairs : agresseur ou victime. L'offense devient insulte. L'opinion d'autrui et donc le courroux d'un petit groupe victimocrate valent procès et supplice public. C'est la liberté d'expression même qui est menacée et qui, en contrepoint, se désocialise sur le réseau. Il en va de même avec la violence sans mesure de notre imaginaire qui ressort dans notre langage colérique. Celui-là, je vais l'étriper ! Mais qui peut imaginer, dans la réalité, ouvrir le ventre d'un être hurlant pour en dégorger les viscères visqueux ? Même un criminel endurci aurait une hésitation. Et pourtant, nous le pensons. Et sur Internet, nous l'écrivons en d'anonymes commentaires. Car le réseau, paradoxe absolu, est notre nouvel *intimus*, ce qui est le plus en dedans. La sexualité est à plusieurs niveaux : du seul assouvissement réifiant l'autre, à la métamorphose partagée. Ce qui peut être vécu, mais sans amour pour le transmuer, reste souvent latent comme une bête en cage affamée. Nous entretenons parfois dans nos profondeurs des scènes secrètes, sujets de songes excitants et parfois déroutants. Peu d'entre eux manquent sur le réseau. Et plus la société réprime, plus le désir enfermé explose. L'Irak et l'Égypte sont les pays avec la plus grande part de sites consacrés à la pornographie. Le réseau est ce qui est caché, ce que Baudelaire qualifiait de ténébreux et discret.

Le contrôle social, ce surmoi collectif intériorisé, est le carburant d'une activité inconsciente opposée. Perversion finale et naïveté suprême : la transparence forcée par le réseau génère son contraire : un obscur sans fin sur le réseau lui-même. Nous pouvons dans les recoins de notre imaginaire accomplir tous les crimes. Tout ce que notre morale, notre dignité, notre respect des autres et de nous-mêmes nous empêcheraient de concevoir et encore plus de commettre. Sur le réseau, et c'est sa vraie nature, comme dans les profondeurs inconscientes, les principes moraux sont absents. En ces royaumes, il n'y a pas de conséquence, d'autrui réel, donc de responsabilité.

Pour l'inconscient, rappelons-le, la distinction entre la réalité et l'imaginaire n'a pas de sens. Il n'y a que les pensées et les pensées y sont des faits. Ainsi, en ce monde occulte, nous pouvons, sans aucune attache éthique ni inhibition, nous livrer à tous les actes, actes qui y seront vécus comme avérés par notre inconscient. Et, puisqu'ils ont cette forme de réalité, ils sont conservés, en cas de besoin, par les gardiens du réseau.

Le héros aux mille et un écrans

Quelle héroïne ou quel héros n'avons-nous pas été dans nos rêves ? Qui n'a pas volé dans les cieux oniriques ? Ou couru comme une bête traquée dans un soupirail ? Un joueur de jeu vidéo moyen, depuis son plus jeune âge, a tué un nombre incommensurable de simulacres humains, de créatures, de monstres et, y compris, d'autres joueurs en ligne présents sur le même serveur. Ce joueur est mort un nombre incalculable de fois pour revenir ensuite à chaque fois dans la partie. Par exemple, dans un jeu de tir, comme le célèbre *Fortnite*, il faut être l'unique survivant du massacre de tous les joueurs entre eux. Et l'on joue autant que l'on peut pour améliorer sa stratégie, apprendre des autres joueurs et surtout, en s'entretuant entre amis, énormément s'amuser. Nous sommes ici au cœur du Temps du rêve des Australiens. Nous sommes devenus des êtres surnaturels pour lesquels les naissances comme les morts ne sont que des moments. Que devient-on au quotidien en vivant simultanément de telles épopées virtuelles ? Sort-on indemne de ces carnages électroniques ? N'est-ce pas un fabuleux apprentissage du monde, aussi crucial que l'école ? Les camaraderies de combat qui forgent les vies, les alliances, l'entraide, la coopération, la confiance, l'effort, la réflexion, le commandement ne se vivent-elles pas déjà ici ? Que deviennent d'ailleurs les notions d'âge, d'expérience, de maturité pour celui qui à dix ans a déjà mille vies derrière lui et en lui ?

Selon une étude mondiale de Limelight Networks, opérateur de fibres optiques, les joueurs de 18 à 25 ans passent plus de sept heures à jouer chaque semaine tandis que les joueurs de plus de soixante ans jouent un peu moins de cinq heures. S'y ajoutent, pour la nouvelle génération, près de deux heures consacrées à regarder et commenter des jeux joués en direct grâce à des sites de diffusion interactive en continu de jeux vidéo et de sports électroniques comme *Twitch*. Ces jeux à voir ont supplanté chez les moins de 35 ans les spectacles traditionnels de football à la télévision. Le mythologue Joseph Campbell, auteur de l'ouvrage : *Le héros aux mille et un visages* décrit le parcours initiatique dans toutes les traditions de ces personnages appelés par l'aventure, franchissant les épreuves et naissant à eux-mêmes. C'est Ulysse retournant à Ithaque, ce sont nos enfants chaque fin de semaine devant leurs consoles.

Ce territoire magique est aussi celui de l'expérimentation de toutes les identités, de tous les genres et espèces connues et inconnues, sans limites. Avoir été un elfe de la nuit aux yeux argentés parcourant les frondaisons de l'arbre-monde Yggdrasill puis se transformer en guépard noir pour sauter par-dessus une cascade est exaltant. Et le jeu de rôle multi-joueurs en ligne, *World of Warcraft*, offre

douze races, des Orcs aux Gobelins et dix classes : de démoniste à guerrier en passant par moine.

Le poète américain Walt Whitman a écrit : « *I am large, I contain multitudes* ». Le philosophe mystique Gurdjieff comme Freud font l'hypothèse d'un moi composite. Et ce chantier abyssal de la définition de soi est sur le réseau en vivante majesté. Ici encore, c'est l'inconscient, nos périples oniriques qui sont matérialisés, partagés, objectivés et devenus, sur le réseau-rêve, le terrain actualisé de notre évolution intérieure.

Dans notre pensée intérieure interviennent tout autant et sans lien apparent les clefs du garage, un parent disparu ou une envie de caramels. L'organisation de la pensée formelle dans la réalité courante est au contraire linéaire et ordonnée : je ne trouverai pas la recette de la charlotte aux poires dans un traité d'astrophysique. Alors que sur le réseau, notre parcours est l'expression même de notre divagation intime : tout y apparaît de concert au bout des doigts et dans un assortiment éclectique propre à chacun. C'est une forme d'acquisition des connaissances à la volée qui s'impose et répond plus des mécaniques inconscientes que des circuits logiques qui forment notre manière classique de raisonner.

Ce monde synchronique en réseau où une foule d'informations parvient simultanément de plusieurs sources succède à un monde hiérarchique et normé de moments d'attention uniques successifs et longs. Cela change la manière de penser. Le raccourcissement de la durée d'attention est un sujet de préoccupation pour l'enseignement. Mais n'est-ce pas au profit d'une nouvelle capacité d'absorption immédiate de données provenant de toutes les sources à la fois ? Le professeur Tetsuro Matsuzawa de l'Institut de recherche sur les primates japonais a évalué la mémoire visuelle instantanée des chimpanzés. Ils retiennent et reproduisent le placement de 9 chiffres sur écran après les avoir vus seulement deux dixièmes de seconde. Une performance bien au-delà des capacités humaines. En revanche, leur capacité de maintenir leur concentration est plus que médiocre. Selon le professeur, la mémoire photographique des singes a été remplacée par l'attention soutenue avec l'apparition du langage. Nous sommes peut-être, avec le réseau, en train d'assister à une évolution humaine en retrouvant une faculté ancienne bien utile pour assimiler un tableau de bord ou plusieurs écrans actifs en même temps.

C'est encore une fois l'inconscient-réseau qui s'impose. Une quantité impressionnante d'informations nous parvient sans cesse par tous les sens, mais seule une toute petite partie est sélectionnée pour passer le seuil de notre conscience. Autant l'inconscient est étanche aux sens, autant ce travail subconscient détermine notre rapport au monde. Là encore, une remontée de la profondeur par le réseau est en action et va ici accroître notre perception du moment présent. Se produira forcément un hiatus de plus en plus béant entre le mode d'enseignement pré-réseau et post-réseau. Il faudra éduquer les jeunes humains à l'hybridation : savoir lire un livre tout autant qu'apprendre avec plusieurs écrans. Et nous, plus âgés, d'accomplir le chemin inverse, si ce n'est déjà fait.

Nous enseignons par la verticalité, comme nos médias traditionnels univoques et centripètes qui agrégeaient une majorité par un dénominateur unanime. Le réseau, quant à lui, est un tourbillon horizontal centrifuge sans autorité ni contrainte. TF1 c'est Papa ou Maman ; Netflix, YouTube, c'est ma sœur ou mon frère et 1,9 milliard d'utilisateurs. L'essentiel du savoir transmis sera désormais horizontal. De plus, dans les quinze ans qui viennent les machines vont voir leur puissance s'accroître un million de fois. Les jeux unidimensionnels qui aujourd'hui nous immergent et nous fascinent seront aussi surannés et désuets que les films des frères Lumière. Nous serons surpris de voir comment cette virtualité est une éducation en soi. L'esprit critique, le doute systématique, le discernement sont aussi la réponse à cette abondance d'informations sans repère.

N'oublions pas que le cerveau est d'une stupéfiante plasticité. Il se reprogramme en permanence. Chez des personnes dont les yeux sont bandés, le cortex visuel se met à traiter les sons au bout de 48 heures. Qu'en sera-t-il après une jeunesse passée devant les écrans ? Une nouvelle répartition des ressources physiologiques et mentales est en cours, inquiétante certainement selon les critères usuels.

Se forment à notre insu des ultras adultes capables de trier et hiérarchiser à grande vitesse. Se crée un corpus de culture générale protéiforme qui va fonder la pensée de demain. De cette effervescence subconsciente mondiale sont en train de naître un réseau de connaissances et un nouvel état collectif de conscience dont nous ne mesurons ni l'ampleur, ni la puissance de changement. Le subconscient, en retour, génère un nouveau conscient. Ce sont aussi ces générations ascendantes qui questionneront nos méthodes, nos points de vue, nos mentalités, nos choix de vie. Nous sommes plus proches d'un adulte de 1950 que d'un adulte de 2050.

Les machines apprenantes entrent en jeu

Le réseau, débuté comme un néocortex, a ensuite généré un encéphale puis un système nerveux entier. Ce faisant, il

a évolué en un gigantesque subconscient en proportion de l'inconscient humain et de taille planétaire. L'attribution de la rationalité à la seule conscience et celle de l'irrationalité à l'inconscient a évolué depuis Freud. En fait, l'être humain est le résultat d'une coopération complexe entre automatismes et pensée consciente. Ces automatismes vitaux et comportementaux représenteraient plus de 90 % de nos processus fonctionnels. Des fonctions aussi complexes que la lecture, la conduite peuvent ressortir d'un quasi-pilotage automatique. La part machinale de nos vies est considérable. Et cela sans parler de la respiration, de la digestion… Enfin ces processus inconscients influencent et orientent nos réactions, nos goûts, notre mémoire, nos émotions et manières de penser. Notre expérience de vie est ainsi filtrée et biaisée par des rappels de mémoires inconscientes. Cette alchimie souterraine est pour beaucoup dans notre personnalité. Sans cesse le subconscient apprend et automatise des actions pour éviter de mobiliser la conscience et gagner du temps. Si la situation est jugée connue, il ne fait pas appel au libre arbitre et répond automatiquement. Des recherches récentes ont montré le contrôle de notre inconscient sur la plupart des aspects de notre vie. L'électro-encéphalographie montre que les processus cognitifs subconscients peuvent précéder de quelques secondes le sentiment par le sujet d'une décision consciente résultant de sa volonté. Et puisque le réseau est le subconscient, tous les automatismes lui appartiennent. Et c'est ici qu'entrent en jeu les machines apprenantes.

Les machines apprenantes génèrent des programmes qui combinent par couche des opérations simples à une telle vitesse qu'elles simulent ainsi des processus cognitifs humains. L'humain se débrouille dans le désordre. C'est son talent premier. La machine nous débarrasse des tâches de routine dans un environnement constant. Ce faisant, la machine accroît presque sans limites nos capacités de faire agir notre intelligence. Il ne s'agit donc pas d'une intelligence artificielle, mais de notre intelligence qui est ainsi artificiellement assistée. Nous parlerons donc d'intelligence assistée ou encore IA. Nous retrouvons l'exacte coopération entre l'inconscient et le conscient. Ce qui ne va pas sans risques majeurs.

La génération des programmes par les machines apprenantes est le plus souvent opaque. Un humain peine à saisir comment la machine aboutit à un résultat. Comme pour les automatismes, l'explicabilité et donc la mise en conscience s'avèrent souvent impossibles. Nous avons perdu l'habitude du calcul mental, perdrons-nous celle de la compréhension ? Sans capacité d'introspection dans ces fonctionnements, nous risquons l'enfermement dans des destins cognitifs dont nous n'aurons même pas la connaissance. Ces programmes ou algorithmes dépendent entièrement des masses de données qui déterminent leur apprentissage. Les biais, les erreurs, les approximations, la malinformation ont des conséquences d'autant plus dramatiques que le fonctionnement des machines devient mystérieux tandis que nous entretenons l'illusion de leur objectivité.

Selon McKinsey, les machines et donc les robots pourraient forcer 375 millions de personnes à changer de carrière d'ici 2030, soit 14 % de la main-d'œuvre mondiale. Alors que moins de 5 % de toutes les professions peuvent être entièrement automatisées à l'aide de technologies éprouvées, environ 60 % de toutes les professions ont au moins 30 % d'activités qui pourraient être automatisées. L'automatisation pourrait augmenter la croissance de la productivité à l'échelle mondiale de 0,8 à 1,4 % par an. C'est un choc équivalent pour le monde du travail à celui de l'industrialisation au XIX^{e} ou de la mondialisation au XX^{e}. Dans ce bouleversement, c'est la singularité solvable de chacun et sa mise en récit qui feront sa valeur ainsi que sa propre capacité à l'amplifier par les machines et le réseau. Le monde qui nous entoure a d'abord été mesuré, puis calculé, il sera désormais décidé. Ce nouveau monde automatisé va devenir le corps numérique global aux myriades de processus subconscients.

Le réseau fusionne avec le réel

Quel monde sera alors le nôtre ? On prête aux Indiens d'Amérique une expression *shenandoah* qui signifie selon certains le rêve réalisé, le rêve devenu réalité. Le rêve après avoir envahi le réseau va envahir le réel et s'y réaliser. Avec la réalité augmentée qui se superpose au réel, avec la réalité virtuelle qui s'y substitue, nous allons vivre des aventures chimériques comme seul en produisait à ce jour notre subconscient. Certains pourront par implant cérébral et interface neurale interposés s'abonner à la vie d'autrui, partager une conscience à plusieurs, vivre, parce qu'ils le souhaiteront, la réalité d'un narcotrafiquant mexicain de Nuevo Laredo, d'une agricultrice du Quercy, d'un moine tibétain en ascension méditative, d'un Kenyan, créateur de mode ou enfin d'un migrant équipé d'un processeur pour payer sa traversée… Par la réalité augmentée, nous pourrons, comme les abeilles, voir les fleurs aux corolles rayonnantes d'ultraviolet ou, munies d'une combinaison, s'imaginer dans l'eau avec la peau sensible d'un dauphin ou bien, pour perdre nos repères, s'associer aux ondes cérébrales d'une pieuvre ou encore vivre la transposition sonore des tensions bioélectriques dans le feuillage d'un chêne au soleil levant. Nous aurons accès à d'autres visions de notre monde, celles des autres humains où qu'ils se trouvent, à la nature par toutes ses

formes de conscience. Et ce sera une révolution. Ce sera une empathie intense pour tous les êtres humains peuplant notre Terre. Ce sera une évasion transformatrice pour bien des personnes aux capacités réduites. Ce sera une communion trans-espèces avec les règnes animaux et végétaux. Ce sera l'ouverture des yeux sur l'invisible promis par les chamanes. La barbarie aveugle du temps présent sera alors insupportable et les aînés, la plupart d'entre nous, vus comme des assassins.

Certains préféreront vivre dans les ordinateurs comme les otakus japonais ou les *nolife* anglo-saxons. Le film *Ready Player One* de Steven Spielberg ou le prophétique roman *Snowcrash* de Neal Stephenson en sont de percutantes illustrations. Les simulations de mondes, individuelles et surtout partagées, seront des territoires et des lieux de résidence bien plus importants que les maisons de campagne du siècle dernier. D'autant plus que ces jeux seront le support d'économies prospères intervenant de manière croissante dans la richesse nationale. La police sera vigilante quant aux trafics de potions de superpouvoirs. Les douanes veilleront d'ailleurs à ce que les échanges d'objets enchantés entre mondes soient régulés. Un milliard de touristes devrait se déplacer à l'étranger en 2019, combien seront-ils, à juste quelques touches d'écran, à visiter ces mondes virtuels ? Ou, plutôt, qui n'ira pas ? La France, si elle en a la volonté, s'agrandira d'empires immenses et industrieux dont la juste fiscalité remboursera ainsi ses dettes… Sinon notre vie continuera à se passer en silicone étranger comme aujourd'hui et pire encore…

Sur ces terres immatérielles viendront des participants du monde entier, chacun parlant sa langue traduite automatiquement, et un nouvel ordre planétaire superposé en émergera. Précurseur, la communauté otherkin rassemble les personnes qui se pensent provenir de ces mondes mythiques. Leur âme extrahumaine de fée, de dragon, de lycanthrope, de kitzune de la mythologie japonaise, s'incarne dans un corps humain. L'Estonie a lancé en 2014, une e-résidence qui permet à des étrangers d'accéder aux services de son État numérisé, une nouvelle source de financement d'ailleurs pour cet avant-gardiste État balte. Les mouvements politiques se feront connaître par des mondes présentant des simulations de leurs programmes. S'il y fait bon vivre, pourquoi pas l'essayer dans le monde des atomes, ce fameux réel. Pour nombre de ceux que la vie a démunis de la totalité des possibles usuels, un nouveau champ d'excellence s'ouvrira dans ces mondes. Nombre de ceux qui sont ici diminués trouveront leur accomplissement dans ces mondes différents. Il y aura aussi des mondes pour les autistes, d'autres pour les surdoués.

Les générations passées augmentaient leur potentiel par des outils, puis par des machines, ce seront désormais des univers entiers qui feront levier. Comme dans *Minecraft* où le joueur peut générer un monde unique de la taille de la Neptune à chaque partie. Le subconscient numérique est comme nos rêves : créateur de mondes. Il s'agit là d'une extension à l'infini de notre champ des possibles. Abrités dans des fermes de serveurs, des cybermondes prospères vont prolonger et développer sans limites nos économies et nos horizons. Ces imaginaires stockés dans des milliers de machines ronronnantes vont désenclaver les nations de leurs contraintes géographiques et nous y engagerons des ressources considérables. La police viendra certainement nous protéger des voleurs d'œufs de licorne. Et l'armée empêchera les puissances étrangères d'envahir ces royaumes immatériels où nous passerons une partie de nos existences.

L'influence sur la vie quotidienne sera majeure. La mode, l'architecture seront stimulées par les mondes virtuels. Finis le design du XX^{e} siècle et cet ascétisme de la forme et de la fonction. Le gothique, le *steampunk*, l'*heroic fantasy*, le baroque feront leur retour. Les nouvelles drogues continueront discrètement à améliorer la perception du quotidien. Souvent, elles fonctionneront de pair avec les mondes virtuels pour stimuler étrangement par les sons, les couleurs, les images. Le rêve aura conquis le réel pour former un hybride aussi étrange à nos yeux actuels qu'une plongée dans nos profondeurs inconscientes.

Y interviendront de plus en plus également des personnages issus du rêve et de plain-pied dans notre réalité : les robots. C'est dans la seule limite de leurs ressources que beaucoup recréeront par ces créatures cyber leur univers intérieur et tenteront de combler tous leurs manques. Le Japon, la Corée du Sud, pionniers des automates, donneront, comme souvent en ce domaine, le tempo du futur. Nous découvrirons que nous traitons parfois les plus proches comme des silhouettes utilitaires sur lesquelles nous projetons une image et échangeons des services pour la durée d'une illusion initialement volontiers partagée. Cette consommation d'autrui sera désormais l'affaire des robots, si attentifs et bienveillants. *Her*, le film de Spike Jonze, le montre si bien. Et comme nous les aimerons ces robots, aussi frustes soient-ils, et comme nous croirons être enfin compris et aimés !

Quant à l'infini d'une relation humaine qui transfigure, illumine et bouleverse ; qui nous laisse, quelle qu'en soit l'issue avec une part d'émerveillement, ce sera l'horizon de ceux qui choisiront l'effort philosophal de partager un destin. Les simulations, les fantasmondes, les cryptomondes seront le nouveau quotidien. Les écrans, les hologrammes flottants auront une meilleure définition

que la réalité elle-même. Certains trouveront à la réalité le goût gris d'un ennui de novembre dans l'hémisphère nord. Le réel sera en compétition avec le virtuel. Peut-être la réalité devra-t-elle faire une campagne de publicité ? *Enjoy Reality* ! D'autres, lassés des châteaux dans les nuages, reviendront pour caresser l'herbe verte même si elle pousse moins vite que dans les simulations.

Pour ceux qui auront grandi dans ce monde fusionné avec le réseau inconscient, tout sera normal. Les entreprises de technologie seront des entreprises tout court ; comme les machines intelligentes seront simplement des machines. On aura pris l'habitude de tout louer plutôt que d'acheter ; de tout vivre plutôt que de posséder. Et le quotidien comme l'imaginaire s'impriment en 3D. Il n'y aura pas de différence entre les produits, les services et leurs clients, c'est la symbiose de l'ensemble qui en fera la valeur. Comme Waze qui nous indique le meilleur chemin grâce aux autres conducteurs. Certains se feront opérer pour avoir de grands yeux comme sur nombre de filtres de Snap. Et les opérations de génie génétique ne sont pas loin. Comme le dit l'anthropologue Maurice Godelier : « *la nature de l'homme est de transformer son existence et de se faire toujours autre* ».

La réalité virtuelle, sans scaphandre ni casque, sera enchevêtrée dans le réel de façon indiscernable.

Il n'y aura plus de surface inerte ou stupide. Le monde innervé reconnaîtra chacun sur son passage et les oiseaux drones leur siffleront leur air préféré. Les robots auront la personnalité juridique comme en Californie qui vient de qualifier un logiciel d'automobiliste. Et chacun sera accompagné d'amis immatériels, une IA ange gardien pour déjouer les méchants et une ribambelle d'animaux robots tous aussi mignons les uns que les autres. Tout ne sera que confort, commodité et sécurité dans un grand bain d'ondes 5G. La réalité sera daïmonique, selon l'expression grecque antique qui exprime l'expérience de la présence simultanée du réel et de l'imaginaire. Ils vivront comme dans la série d'animation culte *Rick et Morty* où les personnages séjournent justement dans ce syncrétisme de réalité et de mondes parallèles. Ce monde-là, le nôtre demain, est cybernaturel.

Les cyber-empires

Le réseau n'a pas de frontière définie. Il est par nature en croissance. Un pays sur le réseau ne peut se concevoir de façon limitée. Il sera en expansion jusqu'à rencontrer une expansion contraire. Sur le réseau, il n'y a plus de pays, il n'y a que des empires, des cyber-empires. Ce corps numérique impérial est une nouvelle dimension de la géographie. Quels sont les acteurs en jeu ?

LE RÉSEAU N'A PAS DE FRONTIÈRE DÉFINIE. IL EST PAR NATURE EN CROISSANCE. UN PAYS SUR LE RÉSEAU NE PEUT SE CONCEVOIR DE FAÇON LIMITÉE. IL SERA EN EXPANSION JUSQU'À RENCONTRER UNE EXPANSION CONTRAIRE. SUR LE RÉSEAU, IL N'Y A PLUS DE PAYS, IL N'Y A QUE DES EMPIRES, DES CYBER-EMPIRES. CE CORPS NUMÉRIQUE IMPÉRIAL EST UNE NOUVELLE DIMENSION DE LA GÉOGRAPHIE.

Primus inter pares, les États-Unis. Ce sont les seuls à maîtriser toute la chaîne des processeurs, aux serveurs, aux câbles sous-marins, aux logiciels, plateformes et systèmes d'exploitation. Ils fabriquent les terminaux en masse et contrôlent les réseaux. Les États-Unis sont confrontés à une nouvelle étape d'extension, après la conquête de l'Ouest au XIX^{e} siècle voici une nouvelle mission métaphysique, une *Manifest Destiny* numérique et planétaire. Leur antériorité britannique leur a donné une logique d'empire maritime : par le lien du réseau s'assemblent sous contrôle américain des pays sous tutelle. Les interdépendances en garantissent la cohérence. Certains territoires colonisés ne servent que de graisse de réserve et sont consommés. D'autres ont réussi à établir une relation symbiotique mutuellement bénéficiaire et non dépourvue d'un certain rapport de force, fût-il asymétrique. Comme Israël, par exemple dont l'excellence technologique combine 4 % du PNB consacrés à la recherche à une dynamique militaire unique. Ou bien encore la Corée du Sud où une seule entreprise, Samsung, fameuse pour son électronique, représente près d'un quart du PNB du pays. Le cyber-empire américain est une hégémonie numérique titanesque. Les Américains s'immergent dans le monde et s'agrègent de toutes les idées et compétences possibles. Ils constituent ainsi un microbiote : on appelle ainsi l'ensemble des micro-organismes qu'abrite un être vivant. C'est une flore bactérienne globale de 2 000 espèces qui coexiste ainsi avec le genre humain. Chez un individu, plus de 160 espèces de bactéries différentes cohabitent. Leur population est évaluée à environ 40 000 milliards d'individus pour quelque 30 000 milliards de cellules chez leur hôte. Ces colonies microscopiques jouent un rôle majeur dans le métabolisme et la défense du corps. C'est le non-soi allié. Cette métaphore biologique illustre la complexité de la puissance américaine en mouvement. Un

tel réseau ouvert gagne toujours contre le réseau fermé. Cependant, chaque processeur, chaque programme, chaque terminal, terminaison nerveuse de l'empire américain, en est une porte d'entrée. L'extrême ouverture de cet empire est tout à la fois sa force et sa principale vulnérabilité.

La Chine est la seule rivale potentielle des États-Unis. Cet ancien empire terrestre qui connut son apogée au XVIII[e] siècle a évolué en un cyber-empire monolithique, un unicellulaire gigantesque protégé par sa membrane. La Chine vit une course contre sa propre démographie. La population chinoise est entrée en déclin et vieillit rapidement. La proportion des plus de 60 ans va être multipliée par deux d'ici 2050 tandis que les 15-59 vont diminuer d'un tiers. Pour s'en sortir, pour répondre à ses besoins économiques, pour contrôler et restaurer sa périphérie impériale, pour maintenir un statut de première puissance potentielle, pour se confronter aux États-Unis, le numérique à outrance est la seule solution.

L'appropriation par tous les moyens des connaissances d'autrui ne suffit plus. La souveraineté politique sans indépendance technologique est une plaisanterie. Peut-on se prétendre empire avec des terminaux mobiles fonctionnant sous Android américain ? La Chine tente d'associer vitesse, puissance et contrôle pour rattraper son retard tous azimuts. Le président chinois Xi Jinping s'adressant aux Européens a déclaré : « *Nous avons fait en quarante ans ce que vous avez fait en trois siècles. Mais il faut aller encore plus vite* ». À l'inverse des États-Unis, cependant, sa faiblesse est sa clôture numérique. Aussi puissant soit-il, un bébé bulle reste prisonnier de sa bulle. On devient difficilement cyber-empire au rythme exigé sans bourgeoisie émancipée, sans classe intellectuelle et scientifique libre et internationalisée.

Vient ensuite la Russie. La Russie a le PNB de l'Espagne et une démographie en retrait. Elle tente de s'autonomiser numériquement en s'isolant techniquement, ce qui ralentira ses progrès. Pour autant elle entretient sa capacité d'attaque numérique comme récemment le brouillage des signaux GPS en Norvège ou bien l'inspection par des microsatellites de nos satellites militaires. La Russie n'en reste pas moins un empire imaginaire. C'est pourquoi elle a décidé de devenir un empire de l'imaginaire. Si la Russie ne peut rivaliser sur le terrain du réel, elle démontre d'exceptionnelles capacités dans l'inconscient-réseau. La Russie est le premier cyber-empire dont le champ de bataille privilégié est le rêve. La grande stratégie et la cible principale de cet effort sont probablement l'Europe. Pierre le Grand au début du XVIII[e] avait tenté, en établissant la capitale à Saint-Pétersbourg, de faire de la Russie une partie intégrante de l'Europe. Il échoua. Aujourd'hui, le temps n'est-il pas venu de faire de l'Europe une partie intégrante de la Russie ? Les pressions méridionales musulmane et chinoise sur la plus grande nation terrestre conduisent à ce projet eurorusse. Cette alliance sera l'occasion d'agréger des trésors de ressources, de compétences et de savoirs.

La conquête aura lieu par le réseau, par le subconscient. L'imaginaire d'un pays est son squelette invisible, son histoire est le tissu narratif dont nous sommes chacun un fil. C'est sa force ultime, sa continuité et son éternité. C'est ce cœur qui est désormais bombardé de mensonges. Car pour l'attaquer, il faut partir en guerre contre la réalité, en guerre contre la raison, contre la mémoire et ainsi dissoudre, séparer, affaiblir, désorienter, désespérer, angoisser, dégoûter. L'absence de confiance collective paralyse le système et la peur nous fait appeler la violence, d'où qu'elle vienne, au secours. Ensuite, c'est par le levier des extrêmes, déjà parrainés, que la bascule se fera. Et c'est ce qui est entrepris. Le 7 avril 2018 à Douma en Syrie, en pleine guerre civile, une attaque chimique tue une soixantaine de personnes. Le Centre américain des études sur la non-prolifération a montré qu'une bataille virtuelle a été conduite dès le lendemain sur Twitter pour nier la responsabilité syrienne et condamner la riposte occidentale. Entre 16 et 20 % des *post* provenaient d'un acteur étatique très certainement la Russie. Des agitateurs humains vecteurs de polémiques, les *trolls*, se coordonnaient avec des robots et des comptes automatiques selon l'étude. Le but, comme souvent, n'était pas l'affrontement des opinions, mais la contestation de la réalité par la multiplication des versions supprimant dès lors tout débat sur les faits eux-mêmes et le reportant sur la détermination de leur existence, sur le doute. Faire du réel une simple possibilité placée sur le même plan que toutes les variantes plus ou moins probables ; diluer la réalité, c'est une stratégie efficace lorsque la bataille a lieu dans un monde partageant les propriétés de l'inconscient : le réseau.

Dans ce combat, la multiplication apparente des sources et des intervenants crée une illusion de foule et de confirmations qui trouble même les plus expérimentés. Ce flot entrepris par des humains est démultiplié par les machines. Cette guerre onirique dissolvante est désormais rodée et expérimentée. Elle infléchit des élections, amplifie les colères par les rumeurs et déstabilise des régimes, quels qu'ils soient. Elle a été théorisée par un article de 2013 du général russe Valery Gerasimov comme une guerre non militaire avec des effets politiques majeurs, mais menée avec de petits moyens dirigés sur des points de vulnérabilité précis, et ce de telle manière à ce que l'adversaire n'en prenne même pas conscience. Cette guerre des imaginaires ronge maintenant sans relâche l'Europe. Parfois, d'autres attaquants rejoignent

cet assaut, se faisant d'ailleurs passer parfois pour des Russes. Certains Américains peuvent regarder ce conflit en y voyant un double avantage : d'abord poursuivre l'affaiblissement de l'Europe pour éviter toute tentative de sortie de vassalité ; ensuite parce que le véritable adversaire est la Chine et que la Russie sera peut-être demain un allié.

Enfin donc l'Europe. Jamais autant d'anciens maîtres du monde ne se sont serrés sur un territoire aussi restreint. Les nations européennes qui chacune firent empire, parfois jusqu'aux confins du globe, qui ont su fonder, après tant de conflits, une communauté politique exceptionnelle n'ont pas encore pris conscience que l'âge des empires est revenu. Est-ce cette amertume d'aigles déchus qui nous fait surseoir à la constitution d'un réseau de nations, d'un cyber-empire confédéral européen ? Comment se fait-il que l'Europe, un quart du PNB mondial, ne soit pas en tête pour la finesse de gravure des transistors, clef des mobiles de demain ? La bataille des fonderies à moins de 5 nanomètres est menée notamment par Taiwan et la Corée… Pourquoi ne pas dominer en IA, télématique, téléphonie 5G, informatique quantique ? Pourquoi mesurer si chichement nos capitaux et brider les institutions qui les portent ? Le choix sans choix a été fait d'être collectivement un auxiliaire provincial du cyber-empire américain alors que nous étions son seul vrai rival et donc son seul vrai partenaire. Notre embryon ambitieux de sursaut juridique et, éventuellement, la tension avec les autres empires nous forcera, souhaitons-le, au réveil. Peut-être ne se résignera-t-on pas à rejoindre un empire et, par défaut, celui qui nous mangera le plus lentement. Pour l'instant, notre absence de grande stratégie numérique est un renoncement historique. Nous devenons un corps avec le système nerveux d'un autre, l'inconscient d'un autre.

Le renseignement, maître du jeu

Le réseau est le médiateur de l'essentiel de l'information qui nous parvient. Cette dépendance est telle que notre vulnérabilité est maximale. La détection de la vérité noyée dans un *imaginarium* de simulations plus crédibles les unes que les autres devient une mission vitale pour les États, leurs armées et leurs entreprises. C'est au renseignement qu'incombera cette fonction critique.

Dans ce monde d'incertitude volontaire, les services de renseignements vont donc jouer un rôle majeur. Leur mission sera toujours l'extraction du renseignement de la réalité, mais s'y ajoutera la garantie de la réalité elle-même. Il faudra valider la donnée comme on garantit la monnaie. L'accès à la réalité a toujours été un privilège. Daniel Elsberg, analyste militaire qui se fera connaître plus tard par le scandale des Pentagon Papers qui révèleront l'impasse de l'engagement américain au Vietnam, reçoit, en 1968, dans son bureau à la Maison-Blanche, le consultant Henri Kissinger qui vient d'être accrédité pour accéder aux documents les plus secrets de la nation. Il le met en garde et lui dit en substance : D'abord vous serez exalté, ensuite vous vous considérerez comme un imbécile d'avoir pu ignorer tout cela. Ensuite vous penserez que tout le monde est imbécile puisqu'ils ne savent pas ce que vous savez. Il vous faudra quelques années pour comprendre les limites de ces informations, dans l'intervalle, vous aurez le plus grand mal à apprendre quoi que ce soit de ceux dont vous savez qu'ils n'ont pas le même niveau d'accréditation que vous.

L'information détenue au plus haut niveau, cet ultra-réel, équivalent aux vérités cachées dans les profondeurs de l'inconscient aura tous les pouvoirs. L'analyse freudienne tente d'aller peu à peu rechercher cette vérité initiale et enfouie en chacun qui donne les clefs de nouveaux possibles. Elle sera sur l'écran des maîtres du monde, sortie du plasma des myriades de vérités catapultées sur le réseau. Et la différence issue de l'accès à l'information sera encore plus forte que celle provenant de la fortune. Le renseignement de demain sera au centre de la défense et de l'économie de la nation. Il n'y a pas d'intelligence, c'est-à-dire de capacité de choisir, de décider, sans vérité. Notre destin se joue là.

Pendant ce temps, le réseau va continuer de s'étendre et se ramifier avec les mêmes termes que l'on réserve aux profondeurs de la psyché humaine : le *deep web* non indexé par les moteurs de recherche ou encore le *dark web* intentionnellement caché et les *darknets*, ces réseaux parallèles, superposés à Internet et inaccessibles par les navigateurs communs. La toile de surface indexée totalise environ 2 milliards de sites Web. La taille des toiles cachées ou invisibles ne peut faire l'objet que d'estimation, mais elles sont là et agissent souterrainement et s'immiscent dans les réseaux.

La vérité et la confiance auront disparu. La nécessité de faire confiance *a priori* sera l'équivalent d'une faille système. La malveillance sera partout à chaque étape, chaque transfert, chaque traitement, chaque terminal, chaque information. Il suffit de regarder la croissance exponentielle des cyberattaques. Entre 2016 et 2017, selon Cisco, le volume des logiciels malveillants a été multiplié par 10 ! Le mal est la norme, le bien l'exception. Et de partout montent les alternatives inventées. Le réel devient, comme le spectre lumineux visible, une infime portion du spectre total, celui de tous les possibles

soudain mis en scène. Nombreux seront prêts à payer bien plus pour savoir le vrai. La rareté de la vérité sauvera la presse crédible et le journalisme vertueux que les débuts du numérique avaient menacés. Entre 2020 et 2025, selon IDC, le volume d'informations produites dans le monde va passer de 376 à 1 304 zettabits. Un zettabit vaut un million de milliards de mégabits. Face à une telle avalanche, la faculté de distinction entre le réel objectif et ses possibles prolifiques ressortira du tour de force. Quelle entreprise d'aujourd'hui résisterait à l'inexactitude des données, quelle armée ? Le renseignement, comme déjà sous le règne d'Elizabeth 1re au XVIe siècle, et si souvent depuis, sera le cœur du pouvoir et la sauvegarde de la nation.

La guerre cyberimpériale

Que sera cette guerre demain ?

Avant de répondre, une première question : que défendre ?

Le réseau est un cortex qui a généré un corps. L'essentiel des opérations et des processus de ce corps se déroule de façon machinique et inconsciente. Ce corps est un hybride. Ce monde hybride n'est pas une addition ou une superposition du monde de l'avant-réseau et du réseau, c'est une nouvelle entité organique : un cyber-réel vivant qui englobe et relie de façon indissociable et la réalité et le réseau. Demain est cybernaturel. Pour se le représenter, il faut imaginer l'ubiquité des matières plastiques, de l'imprimé et de l'électricité dans nos vies et en concevoir la subite et simultanée privation. Il nous resterait des pièces dispersées d'un puzzle stupide. Cet enchevêtrement interactif profond entre matière et information est indivisible. Ce qui attaque l'un, attaque l'autre et réciproquement. C'est le nouveau tissu de la réalité, la nouvelle structure de la réalité. Aucune armée n'a l'expérience d'un conflit généralisé qui verrait s'affronter ces nouvelles entités cyber-organiques complexes et intriquées.

C'est tout l'enjeu.

Avant la Première Guerre mondiale, aucun des belligérants potentiels n'avait la compréhension de ce que pourraient être un conflit et ses conséquences entre grandes nations industrielles. Et c'est une des raisons pour lesquelles il eut lieu et avec une telle sauvagerie. uLe point de départ de cette réflexion sera le structurant fondamental depuis 75 ans : le feu nucléaire. La dissuasion entre nations dotées de l'arme atomique repose sur la probabilité d'une destruction mutuelle. Celui qui tire le premier risque une riposte qui l'anéantira. Le temps de réaction de la cible est très bref, de quelques instants à moins d'une heure. Mais ses sous-marins lanceurs d'engins, dispersés sous les océans, même après l'annihilation continentale, peuvent encore porter le feu nucléaire.

Le cas de la guerre informatique est différent à plusieurs titres. Tout d'abord, les assauts numériques connus sont le plus souvent limités et sans agresseurs étatiques revendiqués. Hormis, l'attaque coordonnée contre l'Estonie en 2007, les offensives significatives sont isolées. Pour autant, le nombre d'attaques ne cesse de croître.

La réflexion stratégique s'invite naturellement à transposer la confrontation nucléaire majeure en mode cyber ; c'est alors la description d'un cataclysme soudain et généralisé : un effet de souffle, un *blast* numérique. La nation cible, outre sa désorganisation absolue, perd le contrôle de son réseau, de ses armes. Se trouvant en état de reddition de fait, elle sera prête à accepter les conditions de l'attaquant, ne serait-ce que pour épargner sa population déjà durement éprouvée.

Une nation nucléaire ainsi attaquée considérera très certainement l'usage de son arsenal atomique. Mais contre quel adversaire ? Et son réseau numérique d'acheminement des ordres de tir restera-t-il intact ? Ne pouvant répondre à ces deux questions, une nation nucléaire ne peut pas prendre le risque d'une défaite cyber. Pour un attaquant d'une puissance atomique. Il est susceptible d'être identifié et, s'il ne parvient pas à neutraliser le réseau de son adversaire, se met en danger de subir une double riposte : cyber et nucléaire. Il ne peut attaquer sans avoir écarté ces deux aléas. Une nation attaquante d'une nation nucléaire ne peut prendre le risque de l'échec de son offensive cyber. La dissuasion nucléaire reste pertinente à l'âge du réseau, mais avec trois dissimilitudes :

– la concurrence par une nouvelle forme d'attaque globale ;

– l'affrontement avec un adversaire non étatique et non identifié ;

– la possibilité d'une paralysie informationnelle de l'arme.

Pour les nations non nucléaires, leur seule capacité de riposte à l'attaque cyber majeure réside dans les forces conventionnelles et la contre-attaque informatique. Ce sont bien entendu les premières cibles à neutraliser par l'agresseur. Ici, pas de menace de destruction mutuelle, la prime est à l'attaquant. Toutes ces nations sont menacées : en Europe, la façade orientale européenne et

particulièrement l'Ukraine et la Géorgie ; au Moyen-Orient, notamment celles de la péninsule arabique, comme le Qatar, ainsi que l'Iran ; enfin en Asie : Taiwan, Singapour, le Pakistan, le Bangladesh, les Corées et pourquoi pas l'Australie. La prolifération des attaquants potentiels et de leur capacité de nuire s'accroît de manière exponentielle. Cela rend la probabilité de la paix statistiquement nulle. L'ère numérique est l'âge de la paix impossible. Comme l'a écrit le journaliste américain Robert D. Kaplan : « *Le Vietnam nous enseigna qu'on n'évite la tragédie qu'en pensant de façon tragique* ».

Dans le même temps, les nations sont engagées dans une course à la connexion planétaire pour bénéficier de l'accélération du réseau tout en se réticulant intérieurement aussi vite qu'elles le peuvent. C'est, par exemple, la compétition pour le nouveau standard de téléphonie mobile la 5G qui promet un débit 100 fois plus rapide. La somme annuelle des budgets militaires mondiaux est d'environ deux mille milliards de dollars. Les dépenses mondiales consacrées aux réseaux numériques seront en 2019, selon Gartner, de près de quatre mille milliards de dollars, le double !

Nous assistons à une double dynamique politique et organique :

– politique : les cyber-empires se constituent. Ils disposent de provinces, du latin *provincere* : précédemment vaincues. Ces colonies soumises, dont nous faisons actuellement partie, ne pourront se maintenir dans une situation d'indépendance factice. Elles sont les portes d'entrée de l'ennemi vers le cœur du système. Les empires vont donc affirmer leur emprise sur leurs dépendances par un mouvement de centralisation grâce à l'informatique distribuée – le *cloud* – et de renclôture par le contrôle physique et logique des terminaux aux réseaux. Les frontières numériques impériales sont inévitables.

On retrouve là les stratégies d'alliance permettant d'échanger subordination contre protection ; c'est le fameux parapluie nucléaire : bénéficier de la garantie de défense d'une puissance atomique. Dans le cas cyber, il ne s'agit plus d'un parapluie, mais d'un aspirateur puisque toutes les données de la nation vassale sont transférées aux grandes compagnies de l'*Imperium*.

– organique : un film en accéléré de la croissance du réseau verrait donc émerger d'abord un néocortex puis un encéphale complet, sa moelle épinière – les grandes artères terrestres et les câbles sous-marins – puis le système nerveux en toutes ses terminaisons, c'est ce que représente aujourd'hui la multiplication des connexions et des capteurs. La suite est la conformation d'un cyber-corps : le réel structuré par le réseau qui l'innerve.

Autant notre conscience usuelle peut agir sur le corps et le faire se mouvoir, autant elle n'a aucune maîtrise sur le quotidien de son fonctionnement. L'essentiel de nos processus physiologiques est subconscient.

Nous retrouvons ici, une nouvelle fois le réseau subconscient, cette fois-ci devenu empire. Le sociologue Gaston Bouthoul, cité par le général Lecointre, définit la guerre comme une lutte sanglante entre groupements organisés. Ce groupement va ici prendre la forme d'une entité cyber-organique pour l'essentiel en réseau machinique et subconscient.

Quel nouveau champ de l'art militaire s'ouvre-t-il ici ? L'immunologie. Cette science du système biologique de reconnaissance et de défense contre le non-soi.

Ce que nous apprend l'immunologie :

– la guerre est asymétrique : un corps entier peut succomber à une bactérie ;

– l'ennemi est multiforme : molécule, protéine, virus, microbe, parasites mono et pluricellulaires incluant vers, microchampignons et acariens ;

– l'ennemi se multiplie souvent par autoréplication et se propage vite ;

– l'ennemi évolue, s'adapte et se contre-adapte. La pression de l'évolution fonde une situation de mutation continue, de coévolution avec l'adversaire ;

– les stratégies de latence, de combinaison, d'hybridation et de cycles sont complexes ;

– le corps est l'écosystème de l'ennemi, il l'utilise pour le combattre ;

– le milieu est interactif et évolue comme ses hôtes ;

– les interdépendances entre les espèces sont aussi importantes que les propriétés des espèces ;

– l'ennemi intrusif est un écosystème en soi qui peut être à son tour attaqué. Les bactéries à petit génome, dites « CPR », parasitent des bactéries traditionnelles ;

– la distinction du soi et non-soi est capitale. Elle résulte d'identifiants spécifiques, les antigènes. Chaque cellule en porte le code ;

– la mémoire des agressions passées renforce et accélère les défenses présentes ;

– la reconnaissance des non-soi sûrs n'est pas suffisante. Il faut vérifier les processus, les destinations, les coordinations et les intensités ;

– la porte d'entrée de l'ennemi est ce que nous avons oublié ou ce que nous ne savons pas ;

– l'information structure le système immunitaire. De l'ADN, en passant par l'épigénétique – l'expression des gènes – jusqu'à la synthèse des anticorps par les globules blancs, l'information est le décisif du combat ;

– les tentatives d'incursion sont continues et se chiffrent quotidiennement en milliers de milliards. Et pour l'essentiel, nous n'en avons aucune idée.

L'immunologie montre le rôle critique des barrières physiques ainsi que la combinaison des mécanismes de défense une fois la frontière franchie. Adaptée au réseau, l'immunologie devient la cyber-immunologie. L'idée n'est pas nouvelle. Déjà en 1949, le pionnier de l'informatique, John von Neumann, considérait les logiciels comme des organismes et dès les années 80 du siècle dernier le terme virus désigna les programmes malveillants qui s'inséraient dans les machines. Ce qui change, c'est que cette métaphore ne s'applique plus simplement à une catégorie d'intrus, mais au réseau numérique tout entier.

Cette guerre perpétuelle se joue à toutes les échelles simultanément. Elle n'est pas appréhendable par notre conscience. Le réseau devenu subconscient et ce corps impérial mènent la bataille. Il faut se mettre au rythme de la biologie microbienne pour saisir la vitesse d'évolution du réseau. Un humain moyen vit 750 000 heures ; dans ses intestins le cycle de vie d'un microbe est de 25 minutes. C'est donc trois millions de générations successives, toutes imperceptiblement différentes, avec lequel notre organisme va partager son existence au cours d'une vie. Telle est la dynamique que nous affrontons.

C'est pourquoi nous allons connaître une mise en tension croissante de ce conflit permanent. La coévolution implique, pour toutes les parties prenantes, d'attaquer sans cesse et de se défendre sans répit. Ne pouvant se dévoiler, chacun se masque. Heureux d'un gain possible ou d'un coup d'éclat, tous y participent.

Alors, pour mener un conflit majeur, quatre conditions :

– il faut maîtriser le réseau. La souveraineté numérique pour une nation est la condition de l'attaque sans tutelle comme de la défense tous azimuts. C'est pourquoi la Chine, par exemple, cherche à se libérer de sa dépendance technologique avec pour objectif notamment d'autonomiser sa production des processeurs de haut niveau ;

– il faut dominer en intelligence assistée. La complexité et la vitesse de la situation y obligent. La Chine, toujours, s'est engagée à rivaliser avec les États-Unis en IA en 2020, à les dépasser en 2025 et à dominer mondialement sans conteste en 2030. La course est identique avec l'informatique quantique qui constitue un saut de magnitude sans précédent en puissance de calcul. On parle de machines 100 millions de fois plus rapides ;

– il faut sans cesse s'entraîner à l'attaque et donc disposer d'un réseau direct et indirect de corsaires en action constante pour renseigner, expérimenter, apprendre, prototyper et riposter. Ces corsaires naissent et naviguent dans une zone grise. C'est notre patriotisme, notre excellence et notre émulation positive qui en feront les héros de demain ;

– il faut s'enclore et se constituer stratégiquement en cyber-organisme, en empire numérique cohérent. Cela peut signifier repenser certains protocoles du réseau, accroître la sécurité des accès, renforcer les chiffrements, contrôler les données, mais aussi garantir dans le code les libertés et droits. Les relations numériques entre les différentes entités d'une nation, entre les alliés, seront bien plus protégées. Cette constitution somatique autant que numérique sera la seule garantie de protection de bien des pays. Dans ce contexte de lutte pour la conservation de soi, toutes les distinctions usuelles sont des vulnérabilités, des points aveugles et, en l'espèce, la première de ces démarcations : celle entre le civil et le militaire. La guerre numérique est comme ses objectifs : civilitaire. L'Amérique est déjà sur ce modèle, cette coordination forte est à naître en Europe.

Pendant ce temps, nous allons vivre cette escalade en cascade d'escarmouches-test grandeur nature. Ce ne seront plus des atolls lointains comme aux premiers temps du nucléaire, mais nos villes qui seront le théâtre de cet apprentissage permanent par la lutte incessante. Les pertes civiles représentaient 5 % de la totalité des pertes lors de la Première Guerre mondiale. Ce pourcentage est monté à 50 % lors des guerres menées dans les années 1950. Il a dépassé les 80 % en ce début de XXI^{e} siècle. Attendons-nous à des attaques associant les effets psychologiques pour amplifier les dommages physiques. Par exemple, les communications sont coupées dans un quartier et les photos de tous les enfants géolocalisés dans cette zone sont envoyées sur mobile à leurs parents, détournées par la technique des hypertrucages et les enfants montrés

ainsi affreusement blessés. On combinera aussi des assassinats par drone avec des listes de cibles plus ou moins fantaisistes et ainsi de suite. Et pourquoi ne pas faire surchauffer les couveuses à distance pour démontrer l'incompétence de la santé publique ?

L'objectif est non seulement de tester des combos d'actions, comme on dit dans les jeux vidéo, mais de saper la confiance dans toutes les certitudes, les institutions, les services et les informations. L'eau soudain empoisonnée, une centrale nucléaire qui s'emballe, des simulations vidéo de dirigeants les discréditant, la remise en cause de l'histoire et même de l'âge des centenaires…

La peur, la défiance, le doute dissolvent la démocratie et rongent la République. N'apprend-on pas que la tension, l'angoisse affaiblissent nos défenses immunitaires ? La dépression, quant à elle, réduit les capacités cognitives. Il est plus facile de démoraliser une population que de vaincre ses machines. Et c'est par le réseau, subconscient collectif, que remontent les anxiétés, les cauchemars et les aberrations de menaces et de persécutions. Et c'est aussi dans arcanes du réseau que se détermine jour après jour le sort du combat permanent. La guerre est l'école des machines.

La guerre cyber-immunologique répond de machines cognitives en défense et protégeant en dernier ressort un réseau de réseaux numériques profonds de pilotage global de la nation et de l'empire. C'est le contrôle de cette infrastructure numérique ultime qui est le Graal de tout combat d'envergure.

Demain, en continu, les combattants et leurs IA affronteront une infinité de tentatives d'intrusions et de pénétrations inopportunes. Demain, les ordinateurs quantiques combattent à nos côtés et apprennent en même temps. Le rempart constitué par le nombre d'opérations par seconde par machine se comptera en milliers de milliards. Nous retrouvons les échelles de l'immunologie. Certains virus biologiques demeurent dormants dans nos cellules. Huit pour cent de notre ADN seraient d'ailleurs d'origine virale. Le virus de l'herpès est en sommeil jusqu'à la prochaine crise. Probablement, dans les profondeurs de nos réseaux numériques se logent déjà des agents cyber adverses en attente d'instruction. C'est aussi là que l'effort se portera : tous les processus, souvent anciens, des usines, des centrales d'énergie, des transports sont menacés par ces bombes logiques cachées.

Trois millions… Selon Symantec, trois millions de programmes malveillants apparaissent chaque jour sur le réseau. En juin 2017, le rançongiciel NotPetya a coûté 10 milliards de dollars. Selon une étude du Lloyd's, le coût d'une cyberattaque mondiale s'évalue entre 85 et 193 milliards de dégâts. Les entreprises, quant à elles, investissent au niveau mondial 120 milliards de dollars pour leur cybersécurité. On atteint et dépasse les niveaux de certains budgets militaires nationaux. Une machine qui se connecte subit sa première attaque en quelques secondes. En France, en 2016, 65 vols de données ont eu lieu chaque seconde. En 2016, le ministère des Armées a recensé 24 000 incidents de toute nature. Le nombre de tentatives hostiles croît de 50 % chaque année.

Face à cette invasion protéiforme et sans fin, les opérateurs humains sont devant leurs écrans. Ils agissent avec une infinie lenteur par rapport aux machines. Pourquoi sont-ils encore là ? Parce que les machines seules sont insuffisantes. Leur apprentissage même les rend vulnérables, dupables, même si elles surprennent parfois, elles deviennent prévisibles et finissent asymptotiquement par se ressembler. L'humain apporte l'inattendu, ce qui ne reproduit pas le passé, ce qui ne résulte pas du simple calcul.

Aux championnats du monde d'échecs en 1972, Bobby Fischer va déconcerter son adversaire Boris Spassky. Il ouvre avec 1.c4 au lieu de son habituel 1.e4. Cette ouverture anglaise précipite la complexité explosive du jeu à venir. Il y a près de 300 milliards de combinaisons après quatre coups. Fischer l'emportera, son audace magistrale applaudie par son adversaire. Cette guerre perpétuelle est la nôtre. Ce sera le quotidien et l'horizon. Comme notre système immunitaire, ce gigantesque effort subconscient appartient au réseau. Et pour la plupart, nous n'en aurons aucune idée.

L'illusion de la réalité

Pour Niels Bohr, la réalité dépend de celui qui l'observe. Cette explication fait de l'univers un nuage de probabilités. Einstein réfutait cette thèse : pour lui la réalité, était indépendante de toute interaction et existait par elle-même. Niels Bohr remporta le débat et sa contribution à la mécanique quantique fit de la réalité une illusion. Il y a un siècle, l'Europe d'avant-guerre découvrait le grand serpent arc-en-ciel. Le rêve qui porte le monde. La mécanique quantique a permis le transistor, puis son composé : le microprocesseur et donc l'informatique, puis, par conséquent, le réseau qui, à son tour, se métamorphose en serpent arc-en-ciel.

Tel est notre monde désormais. Nous sommes l'écume de la raison sur l'inconscient de l'océan. Nous ne sommes, en fait, ni l'un, ni l'autre, mais les deux à la fois. C'est pourquoi le réseau est notre chance. Il est notre chance parce qu'il nous ressemble, parce qu'il nous démultiplie et parce que la liberté nous est donnée de choisir le bien ■

© hipix - stock.adobe.com

Sociétés de la peur, sociétés du risque

Quelle demande de sécurité ?

Manuel PALACIO

En 2018, un jeune chercheur, Grégoire Le Quang, reçoit le prix de thèse de l'INHESJ. Sa thèse de doctorat en histoire contemporaine porte sur le terrorisme en Italie durant la période dite des « années de plomb [1] ». Le sujet est déjà largement étudié mais l'angle de la thèse s'avère particulièrement original et pertinent. Il prend comme fil conducteur l'usage politique de la peur par les groupes terroristes en tant que moyen d'installer dans la population un sentiment d'insécurité permanent, propre à déstabiliser la société et parvenir aux fins du renversement de l'ordre établi. L'originalité de la thèse est d'apporter sur le phénomène terroriste un éclairage qui va au-delà de sa définition générale et de l'analyse de ses buts et moyens traditionnels d'action, pour explorer l'une de ses dimensions que l'on pourrait qualifier de « psycho-culturelle » et qui donne à voir la façon dont une société réagit face à une agression de cette intensité.

Cette approche reste valable au-delà de l'exemple italien et cela d'autant plus que le monde d'aujourd'hui est hanté par un nouveau spectre, celui du terrorisme islamiste dont l'une des caractéristiques, et pas la moindre, est sa capacité à traverser les frontières et agir sur un territoire extranational. Ce terrorisme est nouveau

Manuel PALACIO

Manuel Palacio est rédacteur en chef des *Cahiers de la sécurité et de la justice*. Issu du corps des directeurs de la Protection judiciaire de la jeunesse, il est l'auteur de *La justice des enfants perdus*, 2006, Paris, La Découverte.

(1) Le Quang (G.), 2017, *Construire, représenter combattre la peur : la société italienne et l'État face à la violence politique des « années de plomb », 1969-1981*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine, Paris 8.

moins dans ses modes d'action que dans l'ampleur du projet qui le porte, projet politique fondé sur une vision religieuse prenant pour cible l'Occident, ennemi désigné qu'il s'agit de frapper non seulement sur les zones de conflit en cours, mais également sur ses propres territoires. Il confronte par ailleurs, mais en cela il s'inscrit dans la continuité avec les autres formes de terrorisme connues auparavant, les sociétés démocratiques à une contradiction dangereuse entre la nécessité de le combattre par des moyens efficaces et radicaux (référence est faite à la guerre et non au maintien de l'ordre) et le risque encouru, du fait même du recours à ces moyens, d'ébranler leur édifice fondé sur des législations qui garantissent les libertés fondamentales. Il joue également, et en cela il n'est pas nouveau non plus, sur l'objectif de créer un état de sidération au sein de sociétés qui, depuis des décennies, ont connu une atténuation de la violence comme mode connu et intégré de leur fonctionnement, sans parler de la quasi-disparition au sein des sociétés en question, devenues de plus en plus des « sociétés de l'instant », d'une mémoire historique capable de produire une certaine immunité face aux nouvelles manifestations de la violence par le rappel de l'expérience des événements passés et des réponses qu'ils ont suscitées.

Peurs d'hier, peurs d'aujourd'hui

Actualité de la peur donc, mais qu'il faut analyser au-delà de la question du seul phénomène terroriste. La peur est consubstantielle à l'espèce humaine et est présente à toutes les phases de son évolution. Une fois de plus le recours à l'Histoire s'avère ici fécond. De nombreux historiens ont étudié ce phénomène à des périodes distinctes, à commencer, en France, par l'historien Jean Delumeau qui a retracé magistralement la naissance et le développement de « la peur en occident[2] ». Il montre, sur une période allant du XIV^e^ au XVIII^e^ siècle, comment toute une série d'événements dévastateurs, irruption de la peste, famines, révoltes populaires, guerres internes et invasions étrangères… ont installé la peur en tant que sentiment qui va durablement construire des représentations collectives, peser sur les comportements et structurer le corps social ainsi que les modes d'exercice des pouvoirs en place dans leur manière de réagir à ce sentiment. Il montre la construction de ce processus en étudiant les effets de la peur sur les catégories populaires, ce qu'il dénomme « *la peur du plus grand nombre* », et la façon dont les différents détenteurs du pouvoir, à cette époque l'église et les exécutifs, réagissent en utilisant ces peurs venues du bas pour conserver leur position dominante dans la société, ce qu'il appelle « *la culture dirigeante de la peur* ». Jean Delumeau ne fait pas de la peur l'élément principal de l'organisation des sociétés occidentales, mais il la voit comme un élément clé qui éclaire leur évolution dans la durée.

Dans une autre perspective, l'historien américain, George Mosse, a introduit, à partir de ses recherches et analyses sur la guerre de 14-18, le concept de « brutalisation » des sociétés européennes, concept qui renvoie à l'idée d'une intériorisation dans le corps social de la violence de guerre bien au-delà de l'épisode de guerre lui-même[3]. Cette banalisation de la violence extrême est pour lui le point de départ d'un processus qui explique pour une grande part le surgissement des fascismes et des totalitarismes ultérieurs. La brutalisation crée une accoutumance à la violence et à la peur qui va remodeler le vécu des peuples ainsi que les systèmes politiques qui régissent les nations. Le travail de George Mosse insiste sur cette dernière dimension avec un intérêt particulier pour l'émergence des fascismes européens et, singulièrement, le nazisme allemand en développant l'idée que la brutalisation en constitue la possible matrice originelle. De ces travaux d'historiens émerge l'idée que le sentiment de la peur structure pour partie le fonctionnement des sociétés tout comme il constitue l'un des éléments déterminants de leurs modes d'exercice du pouvoir.

La question se pose alors de savoir ce qu'il en est dans nos sociétés modernes. Si l'on prend comme point de départ de cette modernité la fin de la Seconde Guerre mondiale, tout concourt à constater, en tout cas pour ce qui est des sociétés démocratiques, la naissance d'une nouvelle période caractérisée d'une part par le recul, voire la disparition, de la menace des guerres (guerres mondiales et guerres coloniales) et, d'autre part, par l'existence d'un développement économique, porté par la révolution scientifique et technique, lui-même source de bien-être et de protection accrus. Cette nouvelle période a généré dans les sociétés occidentales une forme d'invisibilité des menaces et des agressions extérieures, entraînant ainsi une anesthésie collective et culturelle qui fragilise leur capacité à faire face au retour possible de ces dernières.

Cette évolution aurait dû aboutir *a priori* à des sociétés plus apaisées et en capacité de gérer les problèmes de manière rationnelle et maîtrisée. Or, c'est une autre réalité plus complexe qui se dessine. Si, objectivement, la

(2) Delumeau (J.), 1978, *La peur en Occident. Une cité assiégée (XIV^e^-XVIII^e^ siècle)*, Paris, Fayard.
(3) Mosse (G. L.), 1999, *De la Grande Guerre au totalitarisme : la brutalisation des sociétés européennes*, Paris, Hachette littératures.

deuxième partie du XXe siècle et le début du XXIe siècle se sont traduits par une amélioration sans précédent des conditions de vie des populations, ce n'est pas pour autant à une disparition ou même une atténuation du sentiment de la peur comme facteur structurant du fonctionnement social et politique que l'on assiste, mais plutôt à une recombinaison du rapport entre les menaces et agressions réelles et les réactions psychologiques collectives qu'elles entraînent. Si nombre de ces menaces et agressions n'ont pas totalement disparu, elles se caractérisent désormais par un niveau de gravité moindre que dans les périodes précédentes. Elles connaissent une baisse d'intensité sans que pour autant le sentiment de peur suive une évolution dans la même direction. Celui-ci se maintient, mais il se redéploie sur d'autres « objets ». Une nouvelle articulation entre réalité et réaction s'est ainsi mise en place.

Revenir à notre actualité permet de confirmer la réalité de ce processus et d'en éclairer les mécanismes. Si l'on observe la situation française depuis les trois dernières années écoulées et du point de vue des chocs les plus importants qui se sont produits, elle se caractérise par trois événements marquants : une crise sociale d'envergure avec les manifestations sociales des « gilets jaunes » et les violences provoquées par des groupes ultra-radicaux, un rebond du terrorisme islamique et la confrontation à la pandémie de la Covid19.

Dans les trois cas il s'agit d'événements qui tous ont un caractère traumatisant pour la société française. Pour autant aucun d'entre eux n'est en soi nouveau. En restant sur la séquence de l'après-Seconde Guerre mondiale, le pays a déjà eu à faire face à plusieurs reprises à des phénomènes du même type. Sur le plan social, le mouvement de mai 68 se traduit, au-delà de la révolte étudiante et de la violence de rue qu'elle déclenche, par une grève générale qui paralyse tout le pays avec sept millions de grévistes et déstabilise le régime pendant plusieurs semaines. Sur la fin de la guerre d'Algérie, les attentats commis par le FLN algérien d'un côté et par l'OAS de l'autre vont se perpétuer durant six années et causer la mort de près de 5 000 personnes. Plus près de nous, les attentats terroristes islamistes apparaissent dès les années 1980 et s'intensifient autour de l'année 1995[4] par vagues successives jusqu'à aujourd'hui[5]. Enfin, la France a déjà subi, comme le reste du monde, deux pandémies particulièrement meurtrières, une épidémie de grippe en 1958 qui aura fait entre 1 et 4 millions de victimes selon l'OMS et une deuxième en 1968 qui causera la mort de plus d'un million de personnes.

Dans la réalité des choses, rien de nouveau donc en ce début de XXIe siècle dans nos sociétés démocratiques et développées, hormis la disparition de la guerre qui s'est déplacée sur d'autres zones éloignées. Des menaces pèsent toujours sur elles qui se matérialisent parfois en agressions concrètes. Elles restent présentes sous leurs formes traditionnelles (conflits sociaux et effets collatéraux de conflits géopolitiques) sans entraîner de modification fondamentale de la réaction des populations. Le peuple français, en particulier, a vécu des chocs traumatisants auxquels il a su faire face et, aujourd'hui encore, de façon maîtrisée, sans réactions de panique collective susceptibles de déstabiliser le système social et politique. La peur a-t-elle pour autant disparu ou diminué d'intensité ? La réponse est d'évidence négative. Un phénomène très particulier s'est en effet produit. Le sentiment de peur n'a pas augmenté face à certains chocs du même type que ceux qui se sont produits précédemment, mais il s'est déplacé, étendant son domaine à des terrains qui antérieurement lui restaient extérieurs.

Lorsque l'on examine ces trois types d'événements qui se sont répétés en France à des décennies d'intervalle, il est frappant de constater que deux d'entre eux, crise sociale et attaques terroristes, n'ont pas suscité, du point de vue de leur intensité, de réactions différentes de la part de la population, ce qui n'est pas le cas du dernier, c'est-à-dire l'irruption d'une pandémie. Dans ce dernier cas, face à une crise de même nature, les réactions en 1958 et 1968, d'une part, et en 2020, d'autre part, sont spectaculairement différentes. Les deux premières crises sont vécues par la population comme des événements qui ont certes frappé durement les individus qui en sont victimes, mais sans provoquer ce que l'on pourrait appeler un « traumatisme collectif ». L'épidémie reste dans la sphère individuelle et familiale d'une part et dans la sphère médicale d'autre part. Elle n'entraîne aucune conséquence sur le fonctionnement

(4) 1995 représente une année charnière. Les actes terroristes commis auparavant (entre 1973 et 1982) étaient principalement en relation avec le conflit du Moyen-Orient et la question palestinienne, avec des cibles politiques et symboliques (acteurs directs ou indirects du conflit, officiels israéliens, voire citoyens français de confession juive) et des exécutants étrangers (militants de groupes palestiniens, Carlos, etc.). Les premiers attentats directement en référence à une cause islamique (dans un contexte de conflit entre la France et l'Iran des mollahs qui active ses sous-traitants au Liban) frappent Paris en 1985-1986 avec une quinzaine d'attaques qui vont faire plus de trois cents victimes (morts et blessés).

(5) La première vague, en 1995-1996, est directement liée à la situation politique de l'Algérie où le gouvernement est en situation de guerre ouverte avec divers groupes islamistes armés, avec des répercussions sur le sol français du fait de l'histoire de la relation politique franco-algérienne. La deuxième vague à partir de 2012 s'inscrit dans un contexte géopolitique plus global avec l'émergence de groupes islamistes revendiquant la guerre religieuse avec l'Occident et frappant la France en relation avec la place politique qu'elle occupe dans les différents conflits armés dans les Proche et Moyen-Orient. Ces attaques vont se perpétuer jusqu'à l'année 2020 et faire plus de 1 200 victimes.

du pays et ne mobilise aucune réponse d'ordre politique. La crise de 2020 se traduit au contraire par un véritable traumatisme national, constitue l'objet premier de toutes les préoccupations et provoque un ralentissement sans précédent de la vie sociale et économique. Or, cette différence de réaction ne s'explique aucunement par une gravité supérieure de la dernière épidémie. Ses effets en termes de victimes sont semblables à ceux de 1968 et inférieurs à ceux de 1958. On constate dès lors l'absence de corrélation entre l'appréhension objective d'une réalité (par la référence au nombre de victimes), la perception qu'en ont les populations et la réaction des pouvoirs publics. Il s'est produit un changement radical dans la relation qu'entretien un corps social à un événement qui le frappe et le menace. La crise sanitaire est un révélateur chimiquement pur de ce changement. Elle confirme le rôle de l'émotion dans le fonctionnement d'une société et, tout particulièrement, celui du sentiment de la peur (une peur sociale qui n'est pas la somme des peurs individuelles) ainsi que le déplacement de celui-ci sur de nouveaux objets.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les sociétés de la peur vont trouver de nouvelles sources où s'alimenter. Pour reprendre la terminologie de Mosse, elles vont être « *brutalisées* » par des situations vécues comme normales dans les périodes précédentes et devenues menaçantes et dangereuses dans la période qui s'ouvre. Cette situation est à analyser au regard de l'ampleur des transformations que vont connaître ces sociétés du fait des effets de la révolution scientifique et technique sur le niveau et la qualité de vie des populations, mais aussi sur les organisations des structures sociales. La peur des guerres, de la faim, de la misère, des catastrophes naturelles, s'estompe progressivement au fur et à mesure qu'en Occident le monde de l'après-guerre se reconstruit et inaugure une période dynamique dite des « trente glorieuses ». La nouvelle situation de paix, de plein-emploi et d'accès aux biens de consommation de masse, redistribue radicalement la perception du corps social de ce qui constitue une menace et un objet de crainte et change ses attentes en matière de protection. La fin de cette période ne change d'ailleurs pas radicalement la donne. Si le système économique et social connaît effectivement une dégradation (avec en premier lieu une réapparition du chômage de masse), ce changement a lieu, en tout cas en France, dans un cadre qui reste, malgré de nombreuses fissures, celui de « l'État Providence » : le chômage réapparaît mais n'entraîne ni la perte totale de revenus, ni la bascule de tous les chômeurs dans la grande pauvreté. Le filet de protection du système, s'il voit apparaître des trous préoccupants, continue à jouer son rôle. Le sentiment de peur se décalera désormais sur les menaces susceptibles de porter atteinte à la vie quotidienne de chacun dans tous ses aspects. La peur est alors moins la résultante de chocs réellement advenus que la conséquence de l'anticipation des chocs qui peuvent se produire et qui sont davantage perçus d'une manière individuelle (l'individu et sa sphère immédiate, la famille) que d'une manière collective (la menace sur la nation, l'église, tel groupe social…). Les populations passent de la peur de ce qui frappe à la peur de ce qui peut frapper. C'est dans ce cadre qu'apparaît un autre sentiment qui précède celui de la peur et, en quelque sorte, le « prépare », en crée les conditions d'existence, le sentiment d'insécurité.

Largement analysé par l'histoire et les sciences sociales et objet de polémiques persistantes, car le plus souvent accolé à la question de la délinquance, de sa visibilité, de sa perception et de son traitement, le sentiment d'insécurité désigne d'abord une situation où le vécu individuel et collectif n'est pas le décalque d'une réalité objectivable à travers des données chiffrées, à travers une grille de lecture exclusivement statistique[6]. Cette situation constitue une constante de l'évolution des sociétés. Le besoin de sécurité précède le sentiment d'insécurité et le surgissement de ce sentiment entraîne de la part des États l'élaboration de réponses et la mise en œuvre de politiques qui auront à prendre en compte les causes réelles de l'insécurité, mais également ses effets sur la perception qu'en ont les populations. Ces causes sont globalement les mêmes dans toutes les périodes de l'Histoire (guerres, catastrophes naturelles, crime et délinquance), mais l'importance qu'elles revêtent dans le vécu des populations varie au fil de l'évolution des sociétés.

Peur du réel, peur du virtuel

Les grands bouleversements de la seconde moitié du XX^{e} siècle ont ainsi entraîné une configuration radicalement nouvelle du rapport de la société au danger et un changement d'objet du sentiment d'insécurité. L'insécurité qui au départ est une réaction à une agression concrète devient la peur diffuse des agressions qui peuvent se produire. En d'autres termes, ce qui est susceptible de se produire est vécu d'ores et déjà comme réel. Au fur et à mesure que les sociétés voient reculer un certain nombre et un certain type de menaces, voire vivent leur disparition, elles transfèrent alors leurs inquiétudes sur des objets nouveaux, en l'occurrence les menaces possibles sur leur

(6) Roché (S.), 1993, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, Presses Universitaires de France.

LA PEUR EST ALORS MOINS LA RÉSULTANTE DE CHOCS RÉELLEMENT ADVENUS QUE LA CONSÉQUENCE DE L'ANTICIPATION DES CHOCS QUI PEUVENT SE PRODUIRE ET QUI SONT DAVANTAGE PERÇUS D'UNE MANIÈRE INDIVIDUELLE (L'INDIVIDU ET SA SPHÈRE IMMÉDIATE, LA FAMILLE) QUE D'UNE MANIÈRE COLLECTIVE (LA MENACE SUR LA NATION, L'ÉGLISE, TEL GROUPE SOCIAL…). LES POPULATIONS PASSENT DE LA PEUR DE CE QUI FRAPPE À LA PEUR DE CE QUI PEUT FRAPPER. C'EST DANS CE CADRE QU'APPARAÎT UN AUTRE SENTIMENT QUI PRÉCÈDE CELUI DE LA PEUR ET, EN QUELQUE SORTE, LE « PRÉPARE », EN CRÉE LES CONDITIONS D'EXISTENCE, LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ.

situation présente et ce transfert nourrira les nouvelles manifestations du sentiment d'insécurité. Des sociétés parvenues à un niveau supérieur de développement économique et social entraînant des conditions de vie améliorées auront ainsi tendance à se préoccuper avant tout des menaces pesant sur leurs acquis. En 1989, l'historien Jean Delumeau, cité ci-dessus, intervenait à un colloque inaugurant la création de l'IHESI sur le thème du « sentiment de sécurité dans l'Histoire[7] ». Il y retraçait la genèse du mot sécurité au travers de l'évolution des sociétés européennes dans le sens d'un accroissement continu des protections et concluait sur les effets pervers d'un éventuel état de protection absolue. « *Est-ce que la multiplication indéfinie des assurances de toute sorte ne risque pas parfois d'engourdir l'initiative et la créativité, de même que l'excès de confort peut nuire à l'imagination créatrice ? …. Nous luttons avec un succès croissant contre la maladie, et c'est un bien, mais nous ne tuerons pas la mort, et je crois que Jean-Paul Aron avait raison d'écrire peu avant sa mort qu'"il faut nous défendre contre l'utopie d'une sécurité généralisée, d'une asepsie universelle, d'une immunisation du corps et de l'esprit contre toutes les incertitudes et tous les périls". Nous avons, certes, un besoin légitime et structurel d'être rassurés. Cependant l'inquiétude, elle aussi, nous est nécessaire pour que nous accomplissions pleinement notre destin d'hommes.* »

Convaincre les populations de cette nécessité de l'inquiétude représente sans doute dans le monde moderne le défi le plus difficile à relever pour l'autorité politique. Y échouer implique peu ou prou de recourir au mensonge, plus ou moins habillé et assumé, envers ces populations, ce qui signifie, peu ou prou, dire aux peuples ce qu'ils veulent entendre et leur cacher ce qu'ils ne veulent pas voir. Dans cette entreprise les outils modernes ne manquent pas dans le champ d'une communication formatée par les médias *mainstream* et l'omnipotence des réseaux sociaux.

Les nouvelles technologies ont, en effet, entraîné un niveau de diffusion des informations jamais atteint, qu'il s'agisse de leur quantité ou du nombre de leurs destinataires. On peut parler de l'avènement d'une société de surinformation où les canaux se sont multipliés, renvoyant à la préhistoire la galaxie Gutenberg. Cette surinformation a, par ailleurs, une autre conséquence : la quasi-impossibilité de hiérarchiser l'importance de ces informations, voire d'en vérifier la véracité. Confrontées à de grands événements traumatiques, les populations se retrouvent face à une multiplicité de référents censés détenir la connaissance sur les événements en question (médias, scientifiques, politiques, associations…). C'est la fin d'un monde où la responsabilité supposait de détenir la connaissance (toujours partielle) du problème, les moyens (toujours limités) de le résoudre et l'autorité (toujours indispensable) pour le faire, autant de traits qui renvoient exclusivement à la définition de l'instance politique, quel que soit le système de pouvoir au sein duquel elle existe. Au pouvoir des politiques élus a succédé le pouvoir d'une nébuleuse d'experts s'exerçant à travers la multitude des réseaux. Derrière ses écrans, l'individu appréhende la réalité via des images et des abstractions chiffrées davantage que par l'écoute de sa propre expérience. La différence ci-dessus relevée dans le niveau d'intensité de la réaction aux trois dernières pandémies ne trouve pas son explication dans la réalité de la gravité de chaque pandémie, mais dans une série de facteurs nouveaux qui ont entraîné une autre perception collective de cette réalité. L'« environnement informationnel » existant à l'occasion des deux premières pandémies est extrêmement réduit dans l'espace qu'il couvre au regard du même environnement en 2020. Les médias se limitent alors à quelques grands titres de presse écrite, moins d'une dizaine de chaînes de radio et deux chaînes de télévision (une seule en 1958). De plus la hiérarchisation des événements n'est absolument pas la même. Chaque épidémie est vécue comme une grippe, certes particulièrement meurtrière mais comme une maladie parmi tant d'autres tout aussi meurtrières sinon plus. Elle relève du quotidien des individus et de la responsabilité de la médecine. Le traitement médiatique dont elles sont l'objet est infime et relégué dans le traitement journalistique de ce que l'on appelait alors

(7) Colloque « La sécurité intérieure : défis et enjeux », Paris, 2 et 3 novembre 1989, Actes du colloque, *Cahiers de la sécurité intérieure*, La documentation Française, Paris, 1990.

les faits divers. En 2020, presse en ligne, information en boucle, réseaux sociaux de toute nature ont bombardé quotidiennement les populations « d'informations » sur l'épidémie créant ainsi un climat anxiogène permanent aggravé par la quasi-impossibilité pour le commun des mortels de faire le tri entre informations fiables et non fiables, sans parler de l'impossibilité de comprendre la parole « expertale » et faire le tri entre les différentes informations parvenues de l'intérieur d'un magma de polémiques contradictoires.

Risque, précaution, responsabilité…

Le sociologue Ulrich Beck a amplement développé l'idée que la révolution scientifique et technique a conduit à la naissance de « *sociétés du risque*[8] », différentes des sociétés industrielles de la période antérieure. Ces sociétés ne se caractérisent plus uniquement par une traditionnelle production sociale de richesses, mais tout autant par une nouvelle « *production sociale de risques* ». Cette nouvelle configuration entraîne une modification de la fonction de gouvernement ; à l'ancien objectif de redistribution des richesses (revenus du travail et protection sociale) vient s'ajouter un objectif de redistribution des « maux ». Pour Beck, ces maux sont directement issus des progrès créés par la révolution industrielle. La modernisation appuyée sur des techniques sans cesse plus performantes a engendré en retour des risques susceptibles de se concrétiser en catastrophes réelles. C'est donc sur le terrain de l'écologie que sa démonstration s'opère le plus logiquement en ciblant la nouveauté de dangers apparus directement du fait de certains impacts de la modernisation industrielle sur l'environnement, le risque nucléaire étant de ce point de vue emblématique de ce processus.

Ses analyses se déroulent néanmoins à l'intérieur d'un cadre dont les limites sont celles d'une théorie de la modernité définie à partir des effets de la révolution scientifique et technique. Or, ce cadre reste réducteur dans la mesure où l'apparition des risques nouveaux ne signifie en rien la disparition des risques anciens. Une certaine obsession de la traque de la modernité peut conduire à perdre de vue la complexité de l'histoire des sociétés humaines, histoire difficilement réductible à une seule dimension, fût-elle fondamentale. Certes les bouleversements apportés par l'essor de la technique se sont traduits par des progrès accrus mais aussi par des dangers nouveaux. La période historique ouverte au siècle dernier a vu naître un nouvel objet de préoccupation mondiale qui est aussi un nouveau territoire de la pensée politique, l'écologie. Celle-ci se traduit par la prise en compte de la notion d'environnement comme indissolublement reliée à tous les processus de production engendrés par l'activité humaine. Cette prise en compte est, par ailleurs, validée par l'apparition d'événements de même intensité que les catastrophes naturelles survenues dans les siècles passés mais ici totalement déterminés par les nouveaux moyens utilisés par les sociétés humaines dans la production des biens et des services nécessaires pour garantir leurs conditions d'existence. Dégradations du climat, atteintes à la biodiversité, mais aussi accidents nucléaires, marées noires ou encore agressions d'une criminalité mondiale dont les armes sont directement issues des technologies numériques sont venus alourdir l'horizon des menaces pesant sur l'humanité. Alourdir et non remplacer. Les menaces déjà connues et répertoriées dans l'Histoire depuis des millénaires n'ont en rien disparu : elles se sont atténuées pour certaines, les guerres, les famines, mais se perpétuent pour d'autres, comme le montre, entre autres, la permanence dans le siècle des épisodes de pandémie.

Autant les menaces qui engendraient les peurs ancestrales étaient imparables sinon imprévisibles, renvoyant ainsi à une acceptation culturelle de la notion de fatalité, autant les risques peuvent, eux, être calculés et renvoient au triptyque prévision-prévention-gestion.

La révolution scientifique et technique du XX^{e} siècle qui poursuit une progression exponentielle aujourd'hui avec la révolution numérique et les « promesses » de l'Intelligence artificielle, a réorganisé de fond en comble les modes de fonctionnement sociaux et, au-delà, par l'avènement de l'immédiateté, de la mise en réseau des individus à une échelle planétaire, a installé un nouveau rapport de l'être humain au monde réel, rapport de plus en plus caractérisé par la virtualité. Elle est également à l'origine d'un autre phénomène qui ne relève pas de la tendance naturelle des sociétés humaines à se protéger de ce qui peut porter atteinte à leurs conditions d'existence ou à leur qualité de vie. La diminution du niveau de danger et l'accroissement du niveau de protection ont, en effet, contribué à « normaliser » la représentation d'un monde où toute menace peut être écartée, tout choc évité, car il s'agit d'un monde caractérisé par la maîtrise technique absolue, celle qui permettrait de tout résoudre, voire

(8) Beck (U.), 2001, *La Société du risque : Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier.

de tout empêcher avant même que cela ne se produise. S'installe ainsi le fantasme d'une mise à l'écart totale de toute réalisation d'une menace. Dans les nouvelles formes de la psychologie sociale de la peur, le danger ne doit pas se concrétiser, le risque ne doit pas sortir de sa virtualité. L'idée qu'une menace puisse se réaliser est devenue impensable et, par conséquent, le risque lui-même, dans la mesure où il suppose d'être connu et ses conséquences assumées, est devenu inacceptable. Dans l'imaginaire collectif, un danger inévitable ne peut pas exister. Toute agression est nécessairement imputée à une défaillance humaine (politique, institutionnelle) et la demande de sécurité présuppose la prédiction du danger avec comme conséquence directe sa disparition. Cette une demande qui implique de fait l'application généralisée du principe de précaution comme condition pour éviter le risque.

Or l'idée de principe de précaution introduite par le philosophe Hans Jonas[9] dans les années 1970 ne renvoie aucunement à un objectif de protection absolue des individus mais vise principalement à alerter sur le risque que fait peser sur l'humanité un progrès technique qui se développe sans appréhender les dangers dont il est potentiellement porteur. Pour Jonas, comme pour d'autres avant et avec lui, la technique bouleverse le rapport de l'homme à nature celle-ci devenant un objet modifiable et donc altérable. Altérable jusqu'où ? Il présuppose alors que le progrès comporte, en même temps que sa promesse d'une amélioration exponentielle des conditions de vie (et du fait même de cette promesse), la possibilité de la catastrophe ultime. Jonas va jusqu'à émettre une « *prophétie du malheur* » et appeler à envisager le pire, fondement de l'exercice d'une responsabilité humaine qui seule peut précisément empêcher le pire d'advenir. Il pense la responsabilité comme une responsabilité envers l'autre, l'autre incluant l'ensemble de l'humanité et, au-delà, la nature dont elle fait partie (la planète dirait-on dans la terminologie actuelle). Il ne s'agit donc pas de se protéger soi-même mais de protéger l'autre et le principe de précaution n'est en rien le principe ultime, il est simplement premier, à même de concrétiser dans l'action (politique, juridique) l'exercice de la responsabilité envers l'autre. Le principe premier, qui plus qu'une valeur est posé par Jonas comme une obligation, est bien la responsabilité.

Tout autre est la représentation du principe de précaution dans l'imaginaire collectif tel que forgé par la peur d'aujourd'hui. Il est pensé et vécu comme la condition de la protection la plus grande et, bien loin de l'exercice d'une responsabilité (qui suppose d'éventuellement d'assumer pour soi des dangers actuels pour préserver le futur de tous), il vise tout au contraire à écarter tout danger possible et atteindre l'objectif phantasmé d'une vie à l'abri du risque. C'est le *risque zéro* qui entraîne ainsi le basculement de la société du risque vers la société de la peur.

Il ne s'agit pas dans le cadre de cet article de rester à l'intérieur de la problématique ouverte par les travaux d'Ulrich Beck et de bien d'autres avec et après lui, mais de voir ce qu'apporte la notion même de société du risque pour appréhender l'actualité du rapport des populations à la peur dans nos sociétés modernes ainsi que la manière dont ce rapport détermine ce que l'on pourrait appeler une nouvelle demande sociale de sécurité.

Les « peurs d'aujourd'hui » cumulent les objets d'hier (guerres et catastrophes naturelles), des objets nouveaux (catastrophes liées à l'activité humaine) et le déni du réel, ici la fatalité de la mort comme de l'imprévisible, déni qui engendre le fantasme d'une protection absolue. Les « peurs d'aujourd'hui » reposent en grande partie sur le refus du risque. La peur est fondamentalement une émotion, remodelée par son caractère collectif lorsqu'elle émane de groupes humains, qui appelle non seulement des réponses sur les phénomènes réels qui en sont à l'origine mais aussi sur sa dimension psychologique qui relève d'un autre registre que celui de la rationalité. Comme l'ont montré les travaux des historiens déjà cités, la peur en période de crise produit des effets directs sur les modes de gouvernement et ses manifestations sont intégrées par les systèmes politiques dans le but de conserver le contrôle du pouvoir. Dans les situations où il s'agit de faire face à un événement traumatique, la gestion de la crise se double invariablement d'une gestion de la peur, celle-ci s'appuyant sur les ressources disponibles en matière de psychologie des foules, de sondages d'opinion et de techniques de communication.

Une nouvelle demande de sécurité

La peur comme phénomène qui « travaille » le corps social dans son rapport aux agressions et aux menaces constitue l'obstacle le plus sérieux à la mise en place de politiques maîtrisées fondées sur l'identification et la gestion des risques. Le risque en effet suppose d'être identifié pour pouvoir être prévenu. Contrairement à la peur, sa gestion repose sur une logique d'anticipation qui permet un travail

(9) Jonas (U.), 2013, *Le Principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, Paris, Flammarion, Collection Champs essais.

de hiérarchisation et de prévision permettant soit d'éviter qu'il se réalise, soit d'en limiter les effets et, de toute façon, d'atténuer au niveau des populations le choc que constitue toujours l'irruption d'un événement aussi brutal qu'il était « inattendu ». La prise en compte du risque permet d'apporter des réponses en termes de prévention comme en termes de réparation, particulièrement en termes de « prévoyance ». À la traditionnelle protection sociale, les sociétés du risque ont ajouté ce qui constitue une forme de protection supplémentaire, l'indemnisation de la victime lorsque la menace s'est réalisée malgré la connaissance du risque ou à défaut de l'avoir correctement identifié. À côté ou (selon les systèmes politiques) à la place de l'État Providence, les sociétés occidentales sont ainsi devenues des sociétés assurancielles.

Par la même, les nouvelles formes prises par le sentiment de la peur au sein de populations de plus en plus protégées conduisent directement à une diminution significative de leur tolérance au risque. Par là même, le risque qui constitue un moyen de lutte contre la matérialisation des menaces, devient l'un des éléments qui va alimenter la peur à la mesure du refus qui lui est opposé. Il existe ainsi une tension permanente entre sociétés de la peur et sociétés du risque, les politiques de gestion des crises étant toujours à la recherche de l'équilibre entre la réponse à une demande impossible à satisfaire et la juste appréciation des risques avec une stratégie de hiérarchisation des solutions (choix de la moins mauvaise des solutions).

Dès lors qu'à la peur du danger réel s'ajoute la peur du risque du danger, la demande de sécurité des populations va évoluer et investir de nouveaux objets avec comme conséquence première d'élargir le domaine du sentiment d'insécurité. Sentiment de sécurité et sentiment d'insécurité sont deux faces d'une même émotion collective qui impose à l'autorité politique la recherche de difficiles points d'équilibre entre un niveau de protection optimale et une acceptation raisonnée du risque. En élargissant (du réel au possible) son domaine de manifestation, le sentiment de la peur a également modifié les formes d'existence du sentiment d'insécurité et les contenus de la demande de sécurité.

La période où la sécurité se définissait essentiellement à partir de la protection accordée par l'État aux populations victimes d'une délinquance s'exerçant contre les biens et les personnes et par la répression de cette délinquance est une période révolue. Assurer la sécurité renvoie aujourd'hui à un champ de missions s'étendant à tous les aspects de la vie des individus et des organisations sociales qui font l'objet de menaces potentielles. Le terme de sécurité et les politiques publiques qu'il implique couvrent des espaces qui sont ceux de la vie quotidienne des individus (santé, transports, logement, école…), mais également ceux des institutions (sécurité nationale, sécurité énergétique, sécurité économique, cyber-sécurité…) et jusqu'à une dimension planétaire sous l'influence du développement de la préoccupation écologique (sécurité planétaire). La prise en compte de cette évolution a ainsi conduit dans la décennie écoulée à repenser le concept même de sécurité à partir de cette extension de son territoire traditionnel, passant d'une appréhension de la sécurité intérieure à celle de la sécurité globale. Cette évolution est également actée par les différentes institutions politiques qui toutes réorganisent leurs missions de manière à y intégrer la dimension de la sécurité. Cette extension du domaine de la sécurité s'est également traduite dans le droit pénal dans l'objectif de prendre en compte les nouveaux facteurs d'insécurité par la création de nouvelles infractions pénales.

> LA PEUR EN PÉRIODE DE CRISE PRODUIT DES EFFETS DIRECTS SUR LES MODES DE GOUVERNEMENT ET SES MANIFESTATIONS SONT INTÉGRÉES PAR LES SYSTÈMES POLITIQUES DANS LE BUT DE CONSERVER LE CONTRÔLE DU POUVOIR. DANS LES SITUATIONS OÙ IL S'AGIT DE FAIRE FACE À UN ÉVÉNEMENT TRAUMATIQUE, LA GESTION DE LA CRISE SE DOUBLE INVARIABLEMENT D'UNE GESTION DE LA PEUR, CELLE-CI S'APPUYANT SUR LES RESSOURCES DISPONIBLES EN MATIÈRE DE PSYCHOLOGIE DES FOULES, DE SONDAGES D'OPINION ET DE TECHNIQUES DE COMMUNICATION.

Si ce nouveau champ de la sécurité se caractérise par son extension à de nouveaux territoires, la demande de sécurité telle qu'elle s'est forgée sur les bases de ce que nous avons appelé la société de la peur va au-delà de cette extension. Elle porte non seulement l'exigence de la couverture d'un maximum de dimensions de la

vie quotidienne mais aussi celle de la neutralisation des risques. L'évolution des politiques publiques dans le sens de la production d'une « sécurité globale » se trouve ainsi confrontée à l'apparition venue du corps social d'une demande de « sécurité totale ». L'accroissement du degré de protection des populations a pour conséquence immédiate que les « zones » non encore couvertes par cette protection deviennent l'objet d'une nouvelle préoccupation et relancent la demande de sécurité. Plus la protection s'étend, plus elle rend inacceptable l'existence des espaces qu'elle ne couvre pas. La demande de sécurité, parallèlement au développement du progrès technique, est une demande exponentielle. Elle se trouve en effet, sinon engendrée, tout au moins confortée par les promesses de la révolution technologique numérique en cours qui produit toute une série de moyens pour accroître les possibilités de contrôle et de protection. La logique économique des nouveaux outils au service de la sécurité est une logique de croissance ; sitôt que certains secteurs sont couverts la recherche et la production se redéploient sur des secteurs nouveaux. Ce que l'on pourrait dénommer la modernité de la sécurité se traduit ainsi par la convergence entre une demande et une offre de sécurité totale.

Tout montre que la révolution scientifique et technique initiée au siècle dernier est également une révolution anthropologique. La demande moderne de sécurité est structurée autour d'une nouvelle vision du rapport humain au danger porté par la promesse d'une maîtrise technique sans limites. Elle se construit en parallèle avec le progrès et tout comme lui est à la fois porteuse d'espoirs mais aussi de dangers à la mesure de ces espoirs. Les défis à relever qui se profilent déjà aujourd'hui et les questions à affronter sont innombrables. Parmi ces questions figurent toutes celles qui concernent la responsabilité humaine et la notion de liberté individuelle au sein de sociétés totalement encadrées par des normes juridiques et des moyens techniques destinés à couvrir au maximum le champ de la protection, de la prévention et de la répression. Chaque pas en avant dans la lutte contre l'insécurité, chaque augmentation de la protection s'accompagne d'un renforcement équivalent de la surveillance des populations. C'est là sans doute le principal défi d'une « sécurité totale » dont la recherche débouche sur une société de surveillance et seules les sociétés démocratiques sont aujourd'hui à même de le relever. Mais il reste encore loin d'être gagné ■

La chair et le plomb

Vincent LAFORGE

2019, Paris, L'Harmattan, Collection « *Acteurs de la science* »

Voici un incroyable ouvrage consacré aux rapports anciens qui semblent lier armes à feux et être humain, celui-ci se trouvant tout autant d'un côté ou de l'autre du canon.

Il s'agit là d'un travail d'une grande portée scientifique, hautement documenté par plus de trois mille entrées, alliant en permanence passion pour le sujet, au demeurant biomédical, et précisions des connaissances historiques afférentes à l'ensemble. Partant de l'idée initiale d'étudier la balistique lésionnelle des armes à feux réglementaires françaises sur plus de cinq siècles, l'auteur nous offre un véritable panorama anthropologique d'une *res militare* révolutionnée dès le XV[e] siècle par l'arrivée des premières arquebuses jusqu'à l'orée d'un XXI[e] absorbé par la recherche de munitions aux pouvoirs toujours plus vulnérants pour un calibre de plus en plus réduit.

On y apprendra que certaines munitions de fusils de guerre reçurent, aux alentours de 1887, le surnom de « balles humanitaires », en raison d'une capacité destructrice prétendue plus faible…

La compréhension des circonstances ayant entouré l'utilisation du feu est pour le docteur Vincent Laforge un passage incontournable dans l'espace et le temps ; ainsi, une étude minutieuse des facteurs matériels, humains, civils et militaires, ayant conduit à la fusillade de Fourmies, permet d'appréhender cette triste confluence d'une dramatique utilisation de l'infanterie militaire et de l'expression des revendications, à l'époque, illégales, d'un premier mai ouvrier qui cherchait sa légitimité en cette année 1891.

Nous découvrons aussi que les guerres coloniales ont été les théâtres de nombreux essais d'armes et de munitions dont celles utilisant la « poudre sans fumée », laquelle libéra les protagonistes des affres d'un brouillard protecteur dense et gris… pour les offrir dès lors à la précision grandissante de tireurs invisibles, protégés par le moindre repli de terrain, sans jamais être révélés par leurs tirs. Les prémices du tir d'élimination, discret, précis, effectué à relativement longue distance, pouvaient dès lors prendre leur essor.

Le champ de bataille allait s'élargir et se compliquer sérieusement, le travail des brancardiers, infirmiers et médecins militaires… tout autant…

En cette fin de XIX[e] siècle, s'affirme discrètement une arme redoutable, meurtrière à souhait, la mitrailleuse, dont la *Maxim* ne fut pas la moindre. Balayant les vagues d'assaut des plus déterminés, elle se préparait à fixer une configuration du champ de bataille que les doctrines militaires françaises préfigurant la Revanche de 1914 n'avaient pas retenu : la guerre de tranchées.

Il a fallu attendre le milieu des années 1960, bien après la fin de la Seconde Guerre mondiale et la mise en œuvre de la célèbre Kalachnikov AK47, pour constater, avec le M16 américain, une évolution significative des matériels due à la baisse du poids des armes automatiques par l'utilisation de matériaux plus légers comme le plastique et l'aluminium.

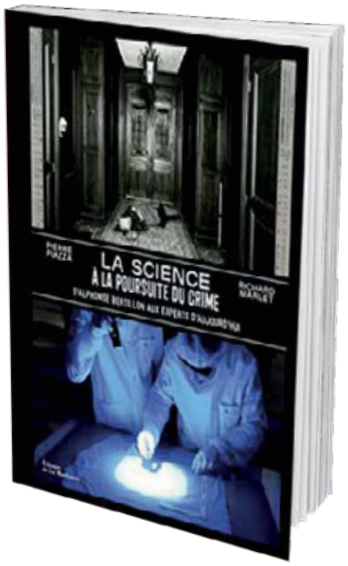
Les analyses critiques de cas rapportés, les expériences personnelles de l'auteur et de nombreuses études expérimentales nous éclairent tout au long de ce travail sur les réalités d'une balistique lésionnelle mûrie, intégrée dans son contexte, toujours soumise à l'œil avisé du clinicien, mais aussi à la prudence de l'expert médico-légal. Ce livre et la thèse de recherche qui le sous-tend sont, d'une certaine manière, l'expression de l'étude des multiples conditions qui président… « *à la rencontre, souvent tumultueuse, entre un projectile et l'organisme humain* » … ■

Dominique NAZAT

La science à la poursuite du crime

D'Alphonse Bertillon aux experts d'aujourd'hui

Pierre PIAZZA, Richard MARLET



2019, Paris, Éditions de la Martinière, collection « *Histoire des sociétés* »

Bénéficiant d'une présentation remarquable, imprimé sur un papier très agréable à feuilleter, cet ouvrage issu des Éditions de la Martinière, appelle à prendre son temps, à savourer cette parabole dans le temps de la criminalistique que nous offrent ses deux auteurs bien connus des passionnés et, nous l'espérons, bientôt de nombreux profanes.

Les fondements d'une Identité Judiciaire à la Française reconnue dans le monde entier dès la fin du XIX^{e} siècle sont ici parfaitement détaillés, expliqués avec précision, sans jamais se couper du lien historique intégrant en permanence fond et forme du propos.

L'iconographie joue dans cet ouvrage un rôle structurant qui permet la juste compréhension du texte, loin des méandres de l'imaginaire fantasmant un fait criminel sordide et violent.

Fonds de collectionneurs privés, archives des services de l'État et des laboratoires spécialisés sont ici distillés à chaque passage de page, parfois même sur plusieurs pages d'affilée.

Loin de tomber dans le piège des séries policières, nos deux complices nous livrent l'approche croisée, complémentaire, de l'enseignant-chercheur en sciences sociales et du policier d'expérience, hautement spécialisé. La notion de scène de crime a bien entendu toute sa place dans l'ouvrage, tout comme les affaires qui ont défrayé la chronique à leur époque, mais sont aussi abordés les progrès scientifiques du XX^{e} siècle, le développement des laboratoires de référence, sans occulter les différences structurelles existant entre gendarmerie nationale, préfecture de Police et police nationale.

Le champ couvert se veut le plus exhaustif possible, comprenant ainsi attentats et explosifs, habitat et activités industrielles, écritures manuscrites et faux documents ou encore les premières formations des investigateurs en criminalistique.

L'identification des victimes de catastrophe (IVC) se voit consacrer un remarquable intérêt, prenant de facto en compte la mutation sociétale conduisant à se déplacer en grand nombre et de plus en plus souvent, notamment par les airs. Les progrès techniques de l'imagerie médicale, maintenant mobile et informatisée, deviennent à même de consolider les travaux des équipes d'IVC conduisant à la finalité recherchée, la validation de l'identité d'un individu.

On apprend aussi que le recours aux précieux renseignements fournis par les décryptages du matériel génétique s'avère encore plus probant qu'espéré et débouche même sur l'élaboration progressive d'un « portrait-robot-génétique » concurrençant au premier plan ces images vidéo qui trahissent tant les malfaiteurs.

Un esprit taquin rappellerait cependant que, sous la direction du procureur de la République, nombre d'enquêtes ont aussi été résolues avec l'aide d'experts judiciaires privés, chacun dans sa spécialité, tout cela dans la recherche permanente de l'intérêt du justiciable et de la justice.

Ces quelque trois cent trente pages ne sont surtout pas un manuel de police scientifique, mais bien au contraire un riche voyage dans le temps judiciaire et policier, de la fin du XIX^{e} siècle au début du XXI^{e}.

Soyons donc persuadés maintenant, à la lecture de ce bel et riche ouvrage que, si la science s'évertue toujours à poursuivre le crime, il est maintenant certains qu'elle a contribué, contribue et contribuera encore à résoudre de nombreuses affaires criminelles en tous genres grâce aux spécialistes en criminalistique et à la passion du travail bien fait qui les anime ■

Dominique NAZAT

DOC'EN POCHE
PLACE AU DÉBAT

L'intelligence artificielle (IA), avec ou contre nous ?

Deux livres en un : un livre blanc et un livre noir de l'IA, promesse de jours meilleurs pour certains, début de la fin de l'humanité pour d'autres.
Découvrez dans cet ouvrage les multiples facettes positives ou sombres de cette technologie.

Deux sens de lecture, deux couvertures :
un côté livre blanc et un côté livre noir

Parution 9 décembre 2020
7,90€/5,99€ PDF ou epub

Sommaire et extrait

Découvrez tous les titres de la collection *Doc en poche*

La documentation Française

Ouvrage disponible en librairie et sur **www.vie-publique.fr**

S’informer et comprendre l’action publique avec Vie-publique.fr

Facile d’accès, mis à jour et gratuit, le site **vie-publique.fr** met à disposition des citoyens des ressources et des données fiables pour comprendre le fonctionnement des institutions et les grands sujets qui animent le débat public.

Accédez directement à l’essentiel :

- Actualité des politiques publiques
- Infographies
- Vidéos
- Fiches thématiques
- Rapports publics
- Discours publics
- Catalogue de la Documentation française

Vie publique
Au cœur du débat public