

**Jean de Maillard<sup>1</sup>**

***LA NÉCESSAIRE MAIS INCERTAINE  
RÉFORME DU RENSEIGNEMENT***

Le renseignement, attribut classique du pouvoir, en est aussi l'un des enjeux<sup>1</sup>. C'est pourquoi, enfouie par nature dans le tréfonds de l'Etat, reléguée parfois comme l'une de ses parties les moins nobles, la fonction de renseignement n'en demeure pas moins l'un des instruments qui caractérise d'autant mieux le pouvoir que celui-ci peut s'offrir le luxe de ne pas partager, ou ne le faire que chichement, le contrôle qu'il exerce sur les services qui en sont chargés. Ce constat prosaïque explique que la réforme des services de renseignement soit souvent une gageure. Elle est rarement entreprise sans de pressantes nécessités et pas toujours dans les conditions les plus sereines ni dans les directions les plus sûres. Le propos de cet article sera donc double : examiner les raisons qui justifient aujourd'hui une autre approche du renseignement et passer en revue les mobiles qui, précisément, s'y opposent.

Le point de départ réside dans les changements que la chute de l'Union soviétique a rendu visibles, mais une partie du problème n'a qu'un lien indirect avec cet événement majeur de la géopolitique mondiale. C'est une évidence que de rappeler à quel point l'épuisement du modèle soviétique et la fin des blocs ont rendu obsolète d'un seul coup tout l'appareil militaire et stratégique de la guerre froide. Il l'est moins de rapporter ce moment crucial à d'autres facteurs plus lents, plus profonds mais aussi plus discrets, du moins à l'époque : l'écroulement du système encadré de Bretton Woods au début des années 1970, provoquant la fin de l'ordre économique, monétaire et financier international élaboré à l'issue de la seconde guerre mondiale pour assurer la stabilité des échanges internationaux, puis son remplacement progressif par un autre modèle, celui de la globalisation économique et financière<sup>2</sup>. L'évolution des rapports internationaux ainsi que l'apparition de nouvelles lignes de forces et de nouvelles interdépendances durant les années où l'Union soviétique agonisait ont précipité un bouleversement qui aurait pu ne pas se produire ou se serait produit autrement.

---

<sup>1</sup> Jean de Maillard est vice-président du Tribunal de Grande Instance d'Orléans et maître de conférences à Sciences Po. Son dernier ouvrage, *Le Rapport censuré*, a été publié par Flammarion en novembre 2004.

## De nouvelles exigences sécuritaires pour de nouvelles menaces

S'il faut insister sur cet aspect des choses, ce n'est pas simplement pour recadrer l'Histoire, mais parce que les forces qui ont porté ce mouvement ont provoqué une sorte de raz-de-marée qui a précédé, accompagné et suivi la rupture marquée par la fin des blocs. Loin d'être la cause première ou ultime des changements vécus depuis la fin des années 1980, celle-ci n'en est qu'un épisode, sans doute essentiel mais inséparable de la grande redistribution qui s'est opérée en réalité dès les années 1970 et se poursuit encore de nos jours. Par conséquent, l'attention doit porter aujourd'hui sur ces déplacements en profondeur, de grande amplitude, qui ont été quelque peu occultés par ceux qui se sont déroulés en surface et qui ne sont plus d'actualité. De nouveaux acteurs d'importance stratégique sont apparus ou ont pris une dimension transnationale : entreprises multinationales, places financières *off shore*, ONG, mouvements religieux ou sectaires, mafias, groupes ou réseaux terroristes, Etats faillis... Ils sont porteurs de nouvelles menaces stratégiques (terrorisme, prolifération...), criminelles (criminalité organisée, criminalité financière, corruption, blanchiment...) ou systémiques (bulles économiques et financières, risques environnementaux...). Inscrits dans une multipolarisation du monde, ces acteurs et les menaces dont ils sont les vecteurs prospèrent par conséquent selon des moyens et dans des proportions qui peuvent mettre en péril les équilibres globaux.

Certains pensent que l'apparition de ces nouveaux acteurs et l'émergence de nouvelles menaces n'ont pas fondamentalement remis en cause la prééminence des Etats traditionnels. Selon eux, ces derniers restent les acteurs incontournables et centraux des relations internationales et les questions géostratégiques demeurent décisives. Tout au plus reconnaissent-ils une carence accrue des politiques publiques, qu'ils imputent pour l'essentiel aux incohérences des autorités<sup>3</sup>. La thèse se discute mais l'important n'est pas là. C'est, comme le disait Dominique de Villepin, que « *ce nouveau système, complexe, dangereux, instable, ne connaît aujourd'hui qu'une seule loi : celle de l'interdépendance* »<sup>4</sup>.

Au lieu d'épiloguer sur la puissance respective des Etats et des nouveaux acteurs, mieux vaut s'intéresser à une double mutation. D'abord, les nouvelles menaces sont d'une nature très différente de celles qui prévalaient durant l'après-guerre et qui étaient alors essentiellement de nature militaire. Ensuite et surtout, leur impact ne provient pas d'une séparation analogue à celle qui opposait auparavant des puissances antagonistes, de part et d'autre de frontières figées dont la préservation constituait l'enjeu stratégique essentiel. Au contraire, l'instabilité s'est accrue et les menaces se sont multipliées à cause de l'interconnexion, à travers des frontières devenues évanescentes et qui ne représentent plus de grands enjeux politiques, de l'ensemble des acteurs contemporains, qu'ils soient publics ou privés, nationaux ou transnationaux, licites ou criminels. Ce n'est plus, en somme, parce qu'il existe des frontières géographiques, fixant une ligne de démarcation idéologique, économique et politique, que le monde est aujourd'hui dangereux, mais au contraire parce que celles-ci se sont effacées et que les oppositions naissent d'autres clivages. Même si les Etats

subsistent, même s'il est exact que certains d'entre eux, comme les Etats-Unis, disposent encore d'une puissance dévastatrice et n'ont de cesse de renforcer leurs défenses pour affronter les nouveaux acteurs menaçants, il n'empêche qu'ils sont tous victimes d'une vulnérabilité identique, qui provient de l'incapacité dans laquelle ils sont désormais de s'isoler.

Les Etats-Unis l'ont d'ailleurs bien compris. Commencée avant le 11 septembre 2001, la réflexion stratégique des *think tanks* et des agences gouvernementales américaines a abouti notamment à l'élaboration d'une doctrine des frontières résumée dans la formule des « *smart borders* » (frontières intelligentes) et qui répond exactement au défi posé par les nouvelles interdépendances. Toute la stratégie des Etats-Unis consiste depuis lors à sécuriser les intérêts et le territoire américains en fonction de la nouvelle donne dangereuse créée par la mondialisation. Pour ce faire, les autorités américaines tentent de définir et de mettre en place des espaces de sécurité où la considération géographique, devenue subsidiaire, le cède à des impératifs stratégiques avant tout virtuels<sup>5</sup>. Ces espaces, aux volumes et aux limites indéterminés, se présentent comme des ensembles thématiques à l'intérieur desquels les normes doivent être assujetties aux exigences sécuritaires de la puissance centrale. En édictant elle-même ces normes destinées à s'appliquer du centre vers la périphérie, et en imposant également à tous les niveaux les modalités de son propre contrôle, la puissance dominante veut s'assurer à la fois de l'homogénéité des espaces en question, de leur « visibilité » depuis le centre qu'elle occupe et donc de leur sécurité. Un nouveau panoptique, ajusté à un monde en réseaux, a surgi et étend inexorablement son ordre.

Cette nouvelle approche repose sur une autre perception des interdépendances : elle s'attache en réalité à normaliser et contrôler non plus les espaces géographiques en tant que tels, mais les flux qui les traversent – flux de personnes, de capitaux et de biens ou services – et pour autant seulement qu'ils concernent la sécurité du centre ou qu'ils remontent jusqu'à lui. C'est ainsi que l'*USA Patriot Act*, adopté en octobre 2001, et les réglementations qui ont suivi pour renforcer la lutte antiterroriste énoncent des règles qui ne concernent plus seulement l'Amérique, ses entreprises et ses citoyens (ou ses habitants), mais ont acquis une portée universelle<sup>6</sup>. Un exemple dans chaque domaine l'illustrera.

Washington a imposé au monde entier le contrôle de la circulation des personnes en généralisant les moyens d'identification et de traçage des individus, par le biais entre autres de passeports « biométriques ». Ces obligations s'imposent non seulement aux citoyens américains, mais aussi à tout ressortissant d'un pays tiers qui désire se rendre aux Etats-Unis. Ceux-ci sont donc en train d'étendre à l'ensemble des autres Etats les normes de configuration de leurs passeports nationaux. Pour être valables aux Etats-Unis, pays essentiel, tous les passeports devront être reconnus selon le standard et les systèmes de contrôle valables sur le sol américain.

Pour surveiller, d'une manière comparable, la circulation transnationale des capitaux en vue de prévenir le financement du terrorisme, les Etats-Unis ont imposé l'identification des intermédiaires et des acteurs financiers ainsi

que de l'origine et du parcours des actifs financiers. Toute banque américaine ou étrangère effectuant, soit des opérations sur le sol américain, soit des transferts libellés en dollars n'importe où dans le monde, doit par conséquent, aux termes de l'*USA Patriot Act*, fournir aux autorités financières américaines les éléments qui permettent d'effectuer les contrôles d'identification et de traçage qu'elles exigent. Cette obligation existe alors même que l'opération ne concerne pas les Etats-Unis, mais utilise simplement le système bancaire américain, ne serait-ce qu'indirectement<sup>7</sup>.

Enfin, dernier exemple, les Etats-Unis, voulant s'assurer que les marchandises importées sur leur territoire ne comportent pas de risques de prolifération, n'acceptent plus l'introduction normale de conteneurs maritimes qu'en provenance de ports étrangers dont ils ont fixé eux-mêmes la liste (un peu plus d'une vingtaine seulement dans le monde). Pour qu'un port soit agréé, les autorités nationales du pays considéré doivent accepter préalablement que les normes de sécurité de leurs expéditions soient fixées par les Etats-Unis, mais aussi et surtout que le contrôle de ces normes soit effectué par les douanes américaines dans le port agréé, c'est-à-dire sur le territoire souverain du pays en cause.

Cet aperçu sommaire des nouvelles tendances sécuritaires<sup>8</sup> montre un visage inattendu de la mondialisation, où les souverainetés nationales sont désormais inféodées à celle, élastique, d'une puissance centrale aujourd'hui unique<sup>9</sup>. Celle-ci diffuse jusqu'à la périphérie extrême ses normes et ses exigences sécuritaires, uniquement en fonction de ses choix et de ses besoins. Les sous-puissances des autres continents ne peuvent elles-mêmes que se soumettre aux volontés de la puissance dominante, en jouant les intermédiaires pour relayer ses sollicitations dans leur propre sphère d'influence.

Mais ce panorama n'a plus rien à voir avec la stratégie des superpuissances durant la guerre froide. La situation revenait alors à geler les espaces de domination à l'intérieur de frontières immuables, sortes de *limes* à la romaine, de chaque côté desquelles la superpuissance exclusive veillait à ce que rien ne bouge, ou ne bouge que le moins possible et seulement avec son aval. A l'intérieur des blocs, la circulation des flux apparaissait donc comme une considération stratégique secondaire, elle n'était guère qu'une préoccupation de maintien de l'ordre, simple problème de police ordinaire. Avec les nouvelles interdépendances, vecteurs de nouvelles menaces, les notions d'« intérieur » et d'« extérieur » volent en éclats. Du coup, se dessinent les contours d'un nouveau paradigme propre à la mondialisation, qui présente les caractéristiques contraires du précédent.

### **De l'adversaire aux menaces, l'émergence d'un nouveau paradigme**

On ne peut, dans ce cadre étroit, qu'énumérer rapidement quelques-uns des traits par lesquels le nouveau modèle s'oppose à l'ancien. Tout d'abord, à la notion d'adversaire<sup>10</sup> s'est substituée celle de menace. La première désigne l'étranger, qu'il faut neutraliser ou maîtriser, mais dont la disparition n'est pas un objectif stratégique puisque seule sa capacité de nuisance, et non

son existence, constitue un danger. La seconde au contraire n'est ni d'ici ni d'ailleurs, ou est les deux à la fois : le terroriste, le criminel ne sont pas identifiés par la distance qui nous sépare d'eux, mais par leur dangereuse proximité, voire promiscuité. Ils sont au milieu de nous, mais sournoisement invisibles. La menace qu'ils représentent provient de ce que seule la disparition de leur singularité terroriste ou criminelle peut faire cesser le danger qu'ils recèlent, alors que cette particularité, par nature, nous est cachée. Par conséquent, si un adversaire est toujours identifié et circonscrit dans un ailleurs qu'on peut situer et tenir à distance, les menaces en revanche sont floues et impalpables, à la fois proches et éloignées, tout comme le sont les acteurs qui les incarnent et dont on ne connaît rien d'autre d'eux que le danger, indiscernable et d'autant plus redoutable, dont ils sont porteurs.

En termes de renseignement, ces différences manifestes impriment aux besoins des exigences elles aussi inverses quand on passe d'un paradigme à l'autre. Tandis que l'adversaire ou l'ennemi est un partenaire qui est aussi un pair, dont la disparition ne peut être, au mieux, que l'issue ultime de la relation (raison pour laquelle, durant la guerre froide, elle n'était même pas envisageable puisqu'elle aurait déclenché le feu nucléaire), l'objectif permanent vis-à-vis d'une menace est celui de sa très enviable, mais très improbable, destruction. Dans le premier cas, par conséquent, aucun des adversaires ne veut véritablement l'anéantissement de l'autre. Cela supposerait le franchissement d'un seuil d'hostilité que les services de renseignement ont au contraire pour priorité de maintenir éloigné, en évitant que l'écart ne se creuse entre les ennemis.

Face aux menaces, la question n'est pas qu'on ne veut pas les détruire, bien au contraire, mais qu'on ne le peut pas, quels que soient les efforts déployés. Symbolique, à cet égard, est la situation d'un Ben Laden qui, militairement défait en Afghanistan, n'en continue pas moins de narguer, tel Fantômas, ses poursuivants américains vis-à-vis desquels la menace s'est renforcée plutôt qu'amoindrie depuis sa fuite. Dans le même esprit, la criminalité organisée apparaît comme une hydre dont les tentacules ne cessent de se reproduire, quelles que soient les victoires ponctuelles des policiers et des juges. Quant au blanchiment de l'argent sale, au financement du terrorisme ou à la corruption, ils sont destinés à demeurer, qu'on le veuille ou non, une épine permanente dans le pied de la globalisation économique et financière, tant les résultats de la lutte internationale contre ces malfaisances se révèlent structurellement insignifiants. La différence de traitement entre adversaire et menace s'accompagne par là-même d'une différence de méthodes. Ou plutôt devrait s'accompagner car, à l'exception notable des Etats-Unis (dont il resterait toutefois à évaluer la pertinence des réformes qu'ils ont entreprises, obsédés par la lutte antiterroriste), on n'a pas vu s'esquisser de grandes réformes<sup>11</sup>.

C'est qu'en effet un changement de paradigme est un profond bouleversement qui appelle des mutations en conséquence. Les services de renseignement ont de tout temps été organisés pour fonctionner comme une structure opaque de l'Etat au service de sa stratégie, et plus particulièrement

de sa diplomatie et de sa défense. L'objectif des services n'était pas d'identifier un adversaire (il était, par définition, déjà connu), mais de déjouer ses plans en cherchant à connaître ses intentions et ses moyens d'action pour éviter qu'il n'acquiert un avantage décisif. Dans la course à la puissance, le renseignement servait ainsi à recueillir des informations certes ignorées, mais en sachant cependant « où » et, d'une certaine manière, « comment » les acquérir.

Face aux nouvelles menaces, l'effort est tout autre. Puisqu'elles sont par nature obscures et secrètes, la première tâche est de les identifier, au besoin avant même qu'elles ne se soient manifestées. N'est-ce pas une gageure, sinon une aporie ? On a ainsi reproché aux services américains de ne pas avoir su déceler la menace d'attentats terroristes islamistes sur leur sol avant le 11-Septembre, mais l'existence de cette menace – en tant que telle – ne s'est précisément révélée que lors de ces attentats. Si ses prodromes n'ont pu être détectés, c'est parce qu'il aurait fallu pouvoir l'identifier alors qu'elle ne s'était pas encore manifestée sous la forme qui allait lui donner son caractère de véritable menace interne. L'identification appelle donc l'évaluation, afin d'apprécier la nature et la gravité de la menace. Exercice ô combien difficile car, s'il existe des menaces universelles comme le terrorisme islamiste<sup>12</sup>, d'autres ne sont que relatives et dépendent parfois simplement de la sensibilité d'un pays ou d'une région envers telle ou telle. Ainsi, les anglosaxons n'incluent pas volontiers les sectes, ni même les religions dévoyées, dans la catégorie des menaces, et nombreux sont les pays qui ont, par exemple, une forte indulgence pour la criminalité financière, la corruption et le blanchiment. On peut ajouter que ce qui est menace ici, comme l'argent sale, peut être là un bienfait ou une ressource précieuse, comme l'est ce même argent dans les paradis bancaires et fiscaux.

Ainsi, la menace n'est pas une donnée qui va de soi, c'est un objet construit en fonction de paramètres multiples, où se mêlent en vrac culture, politique, stratégie, droit, idéologie, intérêts économiques et financiers, etc. L'une des moindres difficultés n'est pas que, dans un monde pourtant ouvert, l'entente ne se fait pas spontanément sur la reconnaissance d'une menace ni sur sa gravité relative. Etablir le statut de chacune, hiérarchiser les priorités dans la lutte contre l'ensemble qu'elles forment sont donc des exercices de haute politique, qui redonnent aux Etats une position décisive.

### **Une nouvelle logique prise dans les contradictions de l'ancienne**

Si les menaces ont leur propre logique qui s'enracine dans celle de la mondialisation et de la dérégulation, la lutte contre les menaces en a donc une autre, qui est difficilement compatible avec la précédente puisqu'elle dépend des Etats, de leurs propres stratégies de puissance et de leurs capacités de réglementation souvent déclinantes et plus souvent encore antagonistes. Pris dans ce réseau de contradictions, les services de renseignement ont encore un autre problème. La question est celle de l'effectivité des structures et des méthodes héritées d'une époque révolue, qui plaçait les frontières géographiques au cœur de la distinction entre affaires stratégiques et affaires intérieures. N'est pas uniquement en jeu la

pertinence d'un découpage entre les services, qui attribue aux uns la lutte contre les menaces « intérieures » (du type contre-espionnage), aux autres la responsabilité d'aller chercher le renseignement au-delà des frontières. Non seulement, on le sait, cette répartition canonique n'a jamais été très respectée, non seulement encore les services de tous les pays – la France n'y échappe pas – peinent à entretenir des capacités de renseignement à l'étranger, mais c'est précisément le critère de la distinction qui ne fait plus sens. Où est l'épicentre de la menace terroriste : dans les montagnes afghanes, dans les camps libanais ou dans les banlieues occidentales ? Où peut-on atteindre les mafias : dans les ruelles de Palerme ou dans les labyrinthes des marchés financiers et le giron des places *off shore* ?

Cette question d'organisation peut paraître triviale. Elle est pourtant déterminante. Elle n'est cependant pas la seule, tant s'en faut, car elle en induit immédiatement une autre, celle des méthodes. Dès lors en effet qu'il n'est plus possible de séparer les questions stratégiques des préoccupations d'ordre public et de sécurité (au sens policier, et non militaire, du terme), l'autre distinction, elle aussi canonique, entre services de renseignement et ce que les anglo-saxons regroupent sous les termes de « *law enforcement* » est également obsolète. On voit bien, par exemple, comment la France a contourné l'obstacle en matière de lutte antiterroriste, grâce à un bricolage institutionnel : en attribuant la compétence à la DST, censée n'agir que sur le territoire français et dans le domaine du contre-espionnage, on a en réalité surtout investi un service qui présente l'avantage sur la DGSE de disposer de pouvoirs de police judiciaire. D'ailleurs, de façon plus générale, la conception française de la lutte antiterroriste s'est construite essentiellement, à partir du milieu des années 80, autour de la compétence judiciaire, avec la section antiterroriste du parquet de Paris et surtout la « Galerie Saint-Eloi<sup>13</sup> », placées au cœur du dispositif. Ce faisant, non seulement on s'est allègrement affranchi de la distinction entre renseignement intérieur et extérieur, qui effectivement n'a plus cours face à la menace terroriste, mais on a aussi mélangé les genres entre renseignement et justice en transférant notamment l'initiative, dans une large mesure, de l'exécutif au judiciaire<sup>14</sup>.

Heureuse confusion, sans doute, dans le cas présent, mais qui se limite hélas au seul domaine de la lutte antiterroriste sans déborder sur d'autres sujets qui fâcheraient plus, comme la lutte contre la criminalité financière et, par exemple, ses liens avec le crime organisé et plus encore avec la politique. Confusion ici, cécité là, dispensent en tout cas d'une réflexion officielle sur les rôles des uns et des autres et sur les conséquences résultant de ces nouveaux rapports entre des institutions comme le renseignement et la justice qui, traditionnellement, ne s'ébattent pas dans le même pré carré.

Le problème à cet égard est double. En premier lieu la priorité, sinon l'exclusivité de l'attention portée à la menace terroriste répond peut-être aux soucis politiques de certains gouvernements occidentaux. Ils trouvent ainsi, à bon compte diront certains, l'énergie nécessaire pour raviver au niveau national des ardeurs martiales – où eux-mêmes puisent une nouvelle vigueur – qu'ils auraient bien du mal à réveiller autrement. Mais elle est loin de constituer une réponse appropriée. Le problème en effet n'est pas tant celui

que pose telle ou telle menace isolément, que celui qu'elles posent toutes ensemble en tant que paradigme de la mondialisation. En réalité, c'est par un fallacieux tour de passe-passe que l'on dissocie, aussi facilement que le font les discours officiels, telle menace d'une autre et même chacune de toutes les autres. Un réseau terroriste peut abriter une organisation criminelle (ou l'inverse, allez savoir !)<sup>15</sup> qui, elle-même, dissimule l'origine et la destination de ses ressources grâce aux légendaires complaisances du système financier, tout ce petit monde protégeant ses activités grâce au concours de politiciens corrompus ou simplement égarés, de requins des affaires bien en cour dans les chancelleries et de conseillers, d'intermédiaires ou de juristes avisés, ayant pignon sur rue et l'oreille des dirigeants des plus grandes nations. Il n'est pas jusqu'à l'organisation de la lutte contre les menaces, et particulièrement le terrorisme, qui ne soit l'occasion parfois de juteux bénéfices, happés par un milieu interlope où se mêlent représentants des Etats et demi-soldes de la politique, capitaines d'industrie (l'armement étant un secteur de choix), barbouzes en tout genre, parrains du crime organisé, multinationales de la banque et – pourquoi pas ? – financiers et protecteurs du terrorisme eux-mêmes... On comprend alors que personne ne s'empresse de remettre de l'ordre dans un capharnaüm où le plus grand exploit serait de savoir enfin « qui est qui » et « qui fait quoi » et le vrai danger serait d'essayer sérieusement de le découvrir.

A cela s'ajoutent, c'est la seconde remarque, des questions plus techniques, mais derrière lesquelles se profilent encore de délicats enjeux de pouvoir. Les services de renseignement utilisent traditionnellement des procédés que la pudeur de l'Etat couvre du sceau d'un secret parfois bien précieux. C'est de bonne guerre lorsqu'ils s'appliquent à des puissances étrangères qui en font autant, ou à des ennemis du genre humain, tels que l'opinion est prête à toutes les indulgences envers ceux qui les combattent. Gageons que les caméras de télévision n'immortaliseront pas toutes les étapes de l'élimination de Ben Laden, si les Américains ne préfèrent pas d'ailleurs qu'il finisse ses jours dans son lit ou s'ils n'ont pas encore besoin de lui pour organiser un procès à grand spectacle<sup>16</sup>. Quoi qu'il en soit, hormis quelques cas très particuliers, le problème n'est pas de choisir entre une solution expéditive ou inavouable<sup>17</sup> et le déploiement d'une justice d'autant plus scrupuleuse qu'elle se veut exemplaire, mais de concilier des champs d'action qui autrefois s'excluaient et qui maintenant, parce que les distinctions classiques ont disparu, se chevauchent ou se recouvrent en permanence.

Parce que la dichotomie habituelle entre affaires intérieures et extérieures ne permet plus de comprendre ni de traiter les problèmes, la lutte contre les menaces fait appel autant aux techniques policières et judiciaires qu'à celles du renseignement traditionnel. Mais comme nos structures institutionnelles étaient précisément bâties sur l'incompatibilité entre ces champs d'action de l'Etat – police et justice, dans un système démocratique, doivent être transparents tandis que les services demeurent toujours dans l'ombre –, on ne sait pas bien ce qui relève encore des services d'un côté, placés sous l'égide du pouvoir exécutif et couverts par la raison d'Etat, et ce qui revient aux policiers et aux juges de l'autre, avec leurs procédures contraignantes et

l'obligation de se placer sous la férule du droit<sup>18</sup>.

### **De nouvelles méthodes de contrôle social au statut ambigu**

La plupart des pays – la France l'a fait à son tour en 2004 avec la loi Perben II, puis avec la loi Sarkozy de janvier 2006 – résolvent la difficulté en faisant évoluer leurs législations et leurs systèmes de procédure. Ils introduisent dans les pratiques policières et judiciaires des procédés qui n'étaient utilisés auparavant que sous un voile pudique d'ignorance ou de discrétion : infiltrations d'agents sous couverture, installation de moyens d'enregistrement dans des lieux privés, développement des moyens de contrôle vidéos des lieux publics, « livraisons surveillées », utilisation de repentis, écoutes téléphoniques, multiplication des fichiers et croisement des données, etc. A bien y regarder, la généralisation et la légalisation de ces usages, aussi utiles qu'ils soient, amplifient l'ambiguïté plus qu'elles ne la résolvent, car elles laissent en suspens le problème principal. Si le bien-fondé de ces méthodes de contrôle et d'investigation dans le cadre de la lutte contre les nouvelles menaces ne fait pas l'objet d'une contestation prononcée, elles soulèvent quand même une difficulté, sur l'évocation de laquelle s'est ouvert le propos de cet article.

Le renforcement de l'Etat de droit était en effet, jusqu'à présent, l'une des principales avancées dont s'enorgueillissaient les démocraties modernes. C'était plus encore, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le souci essentiel des démocraties, afin de se démarquer des régimes autoritaires et totalitaires dont le pouvoir reposait sur l'arbitraire des méthodes policières. Or, au nom de la lutte contre les nouvelles menaces, et plus précisément d'ailleurs la menace terroriste, on assiste à un renforcement du contrôle social des Etats à des fins préventives, qui concentre ce pouvoir de l'ombre entre quelques mains agissant hors de toute autre surveillance que la leur.

Concrètement, le problème est le suivant. Face aux nouvelles menaces, les quatre institutions, qui jadis intervenaient dans des domaines distincts, se partagent désormais le même champ d'intervention : les services de renseignement (avec, en prolongement, leurs services « action »), l'armée<sup>19</sup>, la police et la justice. L'apparition de cette dernière est une vraie nouveauté, qu'elle doit à sa compétence en matière de protection des libertés individuelles mais aussi parfois, comme en France, aux traditions institutionnelles qui placent la conduite de l'action publique, et donc en principe la police, sous la direction des parquets et des juges. Quant à la police, si son intervention n'est pas toujours nouvelle, c'est en tout cas autour d'elle que se cristallisent désormais les enjeux de pouvoir qui risquent de polluer singulièrement l'adaptation de la lutte contre les nouvelles menaces. Chacune de ces institutions avait en effet des attributions traditionnelles correspondant à sa fonction. Or, le principal souci des gouvernements paraît être aujourd'hui de soustraire les nouvelles prérogatives en matière de prévention et de lutte contre les nouvelles menaces au contrôle des tribunaux, autant que les traditions juridiques et judiciaires nationales le leur permettent. La manière américaine, brutale et cynique, choque les esprits européens : Guantanamo, les pouvoirs

d'investigations secrètes accordés à l'exécutif par l'*USA Patriot Act* ou la pratique des *extraordinary renditions*<sup>20</sup> ont chez nous mauvaise presse. Mais les autres gouvernements occidentaux sont, eux aussi, à la recherche de solutions pour étendre les pouvoirs de police préventive et administrative en évitant l'intrusion du système judiciaire dans l'exercice de leur contrôle<sup>21</sup>.

Le problème n'est sans doute pas, en tout cas pas seulement, celui d'un reflux des libertés publiques et privées, grignotées par des Etats qui voudraient les voir se restreindre, même si des difficultés réelles apparaissent avec l'utilisation, notamment, des nouvelles technologies. Car la justice, qu'elle soit brutalement éloignée ou délicatement tenue à l'écart, n'est pas la seule victime d'un basculement qui met aussi en porte-à-faux les classiques services de renseignement. Il est donc plutôt qu'on ne préfère, du côté politique, remplacer l'indispensable clarification des rapports entre l'action discrète des services d'un côté, et l'incontournable contrôle judiciaire (parfois dérangeant) de l'autre, par l'extension plus indolore des méthodes de surveillance exclusivement préventives, et donc administratives, qui permettent de généraliser les systèmes visibles et invisibles de contrôle administratif des flux et des déplacements.

Ce qui est en cause n'est pas l'usage de ces méthodes, certes adaptées à un monde ouvert et mouvant, mais les fins qu'on leur assigne et qui, dans la tendance contemporaine, ne sont jamais explicites car les priorités et les choix sont déterminés par les gouvernements, hors de tout contrôle démocratique et sans contre-pouvoir. Il suffit alors d'affirmer l'existence d'une ou de menaces que, par définition, on ne saurait dévoiler à l'opinion publique, pour imposer à celle-ci le silence sur les choix politiques qui en résultent. On peut craindre alors une sorte d'engourdissement sournois des principes à la base de toute conception démocratique moderne. On peut craindre aussi le porte-à-faux dangereux des services de police et de renseignement, troublés par l'apparition de nouveaux enjeux sécuritaires et l'émergence de nouveaux rapports de pouvoir donnant lieu à de nouvelles pratiques érigées à leur tour, sans débat, en intouchables doctrines. A terme, c'est tout l'équilibre des institutions qui risque de se trouver menacé.

Le renforcement des pouvoirs de police administrative, au détriment des services de renseignement et de la justice et donc de leurs propres méthodes, accorde en effet aux exécutifs gouvernementaux des prérogatives de plus en plus décalées, que ce soit par rapport aux critères traditionnels de l'organisation démocratique de nos sociétés, à la place des Etats dans les relations globales telle qu'elle résulte de la mondialisation ou face à la spécificité des nouvelles menaces. En clair, on voit paradoxalement les Etats, dont les capacités régulatrices sur le cours politique des événements s'étiolent à mesure que la globalisation gagne du terrain, restaurer à bon compte les attributs de leur pouvoir souverain en voie de péremption depuis que les menaces ont changé de nature, grâce au thème bienvenu de ces mêmes menaces. Plutôt que d'affronter la redoutable réforme des moyens de l'Etat, plutôt que de redéfinir le fonctionnement des services de renseignement, de réviser la place de la justice et de réfléchir aux nouveaux enjeux en termes de libertés publiques et privées, la pente paresseuse du

pouvoir conduit naturellement ce dernier à des crispations sur ses instruments de puissance, sans s'interroger sur leur pertinence. Divine surprise, par conséquent, que ces nouvelles menaces et surtout que la menace terroriste, dont le spectre constamment agité éviterait d'avoir à chercher des adaptations remettant en jeu la distribution du pouvoir, d'une part entre les instances de l'Etat, d'autre part entre l'Etat et d'autres acteurs ayant acquis aujourd'hui une dimension stratégique nouvelle.

\*

Tandis qu'il faudrait repenser en profondeur les rapports des Etats avec la société globale et au sein des appareils étatiques, formuler de nouvelles règles équilibrant les relations entre les organes qui contribuent à la sécurité collective, l'impression prévaut que les gouvernements tentent avant tout de restaurer à leur profit un monopole de pouvoir et de contrôle social dépassé<sup>22</sup>. Avec tous les risques que cela comporte : d'une part, l'aggravation du décalage ressenti par les citoyens et les opinions à l'égard de politiques publiques qui les excluent et qui soustraient les questions de sécurité, plus que jamais au cœur des enjeux politiques, au regard démocratique ; d'autre part, une obnubilation sur la question du seul terrorisme, faisant oublier l'interdépendance des menaces entre elles et avec la mondialisation elle-même.

Ne voit-on pas alors la spirale infernale qui s'amorce ? Les nouvelles menaces, défi lancé à l'imagination démocratique, risquent de n'être plus qu'un prétexte au repli sur soi d'un mode de pouvoir suranné, dont la rétraction sur lui-même ne ferait qu'accroître à la fois l'extension des réponses sécuritaires<sup>23</sup> et l'inadéquation aux nouveaux enjeux<sup>24</sup>. Des menaces plus que jamais prospères dans des démocraties qui peineraient à demeurer ce qu'elles ne devraient cesser d'être, voilà l'échec insidieux auquel aboutirait le gain provisoire et factice que procurerait la préservation illusoire du pouvoir immédiat.

<sup>1</sup> Voir, à ce sujet, *Le renseignement, un enjeu de pouvoir*, B. Henri, Economica, 1998.

<sup>2</sup> Pour un exposé simple de ce rappel historique, je me permets de renvoyer à mon ouvrage, *Un monde sans loi*, Plon, 1998.

<sup>3</sup> Voir par exemple Samy Cohen, « Les Etats face aux "nouveaux acteurs" », *Politique internationale*, n° 107, printemps 2005, p. 409 et s.

<sup>4</sup> Discours prononcé lors de l'ouverture de la X<sup>e</sup> Conférence des ambassadeurs à Paris, le 27 août 2002.

<sup>5</sup> La notion d'« espaces » a ainsi pris le pas sur celle de « territoires ».

<sup>6</sup> Ce n'est pas la première législation américaine qui déborde ainsi les frontières. Mais, depuis 2001, on peut dire que ce débordement est devenu le fondement de la stratégie américaine, qui ajoute à sa capacité d'intervention militaire l'usage de l'ensemble des instruments de la puissance que lui procure sa position dominante dans le monde. Cette manière de faire ne distingue plus clairement ce qui relève du militaire *stricto sensu*, autrefois à usage extérieur, et du législatif et du judiciaire qui n'étaient en principe qu'à usage interne.

<sup>7</sup> Une opération financière effectuée en une monnaie quelconque (par exemple le dollar) utilise obligatoirement les services d'une banque du pays d'émission de la monnaie (en l'espèce les Etats-Unis), alors même que l'opération ne concerne pas des acteurs de l'Etat considéré.

<sup>8</sup> On pourra aussi se reporter à l'ouvrage de J. Henno, *Tous fichés, l'incroyable projet américain pour déjouer les attentats terroristes*, Editions Télémaque, 2005.

<sup>9</sup> L'un des grands enjeux géopolitiques de demain sera évidemment la course au *leadership*, soit pour prendre à l'Amérique sa place centrale, ce qui est peu probable avant longtemps, soit pour permettre à des puissances émergentes (la Chine, la Russie, l'Inde... ?) de créer un ou plusieurs nouveaux systèmes-monde autour d'elles, où elles reprendraient pour leur compte ce rôle de puissance centrale. Si les stratégies étatiques sont tournées vers cet objectif, qui dépend aussi pour beaucoup du poids économique acquis dans l'environnement mondial, la dominance américaine actuelle est cependant déterminante et insusceptible à court terme d'être remise en cause.

<sup>10</sup> Les catégories traditionnelles de la géopolitique n'ont pas complètement disparu, bien entendu, mais elles se sont relativisées sous l'effet du nouveau paradigme.

<sup>11</sup> Les Etats-Unis sont à peu près le seul pays qui ait profondément réformé l'organisation et les méthodes de ses services de renseignement à la suite du 11-Septembre. Mais l'opacité de la politique internationale et des services américains ne permet pas de savoir réellement, hors des révélations spectaculaires et des scandales qui n'en donnent pas une image positive, quelle est l'effectivité et l'efficacité du dispositif qui a été à peu près entièrement conçu autour de la lutte antiterroriste. La Suisse dispose également, depuis 2000, outre son Service de renseignement stratégique (SRS) rattaché au Département de la Défense, d'un Service d'analyse et de prévention (SAP), dépendant de la justice et de la police fédérales. Mais la Suisse, pays neutre, a une approche particulière et originale des relations internationales. On peut évoquer aussi la Grande-Bretagne, qui dispose de la *Special Branch* de Scotland Yard pour la partie policière et judiciaire du renseignement ; le *Security Service*, responsable de la sécurité des intérêts britanniques à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières ; le *Secret Intelligence Service*, qui est chargé de recueillir les renseignements sur les menaces pesant contre les intérêts britanniques et de mener les actions non légales à l'extérieur du territoire. Les renseignements sont recueillis puis transmis éventuellement à la *Special Branch*. Ces services sont chapeautés par le *Joint Intelligence Committee*, à qui revient l'évaluation et la définition officielle de la menace, politique et administrative.

<sup>12</sup> Sachant au demeurant que seule l'expérience des attentats commis sur le territoire des pays occidentaux a révélé cette universalité.

<sup>13</sup> Nom donné aux juges d'instruction parisiens spécifiquement chargés des affaires de terrorisme. En fait, d'ailleurs, c'est autour du juge d'instruction Jean-Louis Bruguière que s'est structuré tout le dispositif de la lutte antiterroriste, ce qui en fait autant sa force que sa faiblesse.

<sup>14</sup> Cette situation exceptionnelle s'explique pour des raisons historiques et diplomatiques. Dans les années 80, le terrorisme n'était pas encore devenu la menace mondiale qu'en a fait le 11-Septembre et les gouvernements successifs ont pu apprécier que sa gestion soit assurée en dehors d'eux, sur un strict plan judiciaire qui évitait à la France de poser en termes politiques la lutte contre le terrorisme, au détriment de sa diplomatie dans les pays arabes.

<sup>15</sup> Sans compter que la désignation de « criminel » ou « terroriste » relève d'une définition floue qui n'est pas toujours exempte d'arrière-pensées. Ainsi, le terrorisme corse a-t-il été exceptionnellement traité comme une criminalité organisée, au gré de décisions politiques qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une réflexion cohérente pour distinguer, si cela a un sens, ce qui relèverait de la criminalité et du terrorisme.

<sup>16</sup> Ce qui ne devrait guère les tenter quand on voit ce que donnent ceux – poussifs et sans éclat – d'un Milosevic ou d'un Saddam Hussein qu'on s'est obligés à juger en bonne et due forme.

<sup>17</sup> Excepté d'ailleurs Israël qui revendique l'élimination physique de Palestiniens lors d'assassinats ciblés, les pays occidentaux répugnent aujourd'hui à ce genre de solutions. Les Etats-Unis, quant à eux, se débattent maladroitement sur ce dilemme, tiraillés par des tendances contradictoires : celle de l'exécutif qui voudrait disposer d'une marge de manœuvre pour utiliser les armes de la guerre secrète contre les terroristes vrais ou supposés, et une opinion publique rétive envers les dérives que cela suppose.

<sup>18</sup> Un indice de ce malaise apparaît par exemple dans les frictions de plus en plus nombreuses entre les juges d'instruction français et les ministères de la Défense ou de l'Intérieur à propos de la levée du secret-défense, souvent opposé à la Justice dans des affaires délicates où son invocation n'est pas forcément conforme à sa finalité première. On

trouve une autre illustration dans l'émission de mandats d'arrêt par des juges milanais à l'encontre d'agents de la CIA soupçonnés d'avoir enlevé un activiste islamiste en Italie en février 2003, affaire qui embarrasse le gouvernement italien.

<sup>19</sup> En opérations extérieures, les forces armées sont de plus en plus des forces de sécurisation agissant sous autorité civile dans un cadre juridique fixé par l'ONU et dotées de pouvoirs de police.

<sup>20</sup> Enlèvements de suspects par la CIA, qui sont ensuite envoyés dans des pays « amis », peu regardants sur les droits de l'homme, pour y être interrogés et détenus, voire éliminés.

<sup>21</sup> En France, la loi Perben II a, dans les faits, donné l'essentiel de l'initiative à la police, la justice étant requise pour valider des actes juridiques qu'elle ne contrôle que difficilement et partiellement. La loi Sarkozy de janvier 2006 sur le terrorisme dote clairement la police de moyens préventifs qui ne sont plus placés sous un contrôle même éloigné de la justice.

<sup>22</sup> Précisons, si besoin est, que ce qui est ici en cause n'est pas l'utilisation de nouvelles méthodes de contrôle des flux et des déplacements, mais le cadre dans lequel elles s'inscrivent. En attribuant aux services de police ou à une fonction policière (qui peut également, au demeurant, être exercée par des services *ad hoc*, comme aux Etats-Unis, ou être prise en charge par des militaires) la surveillance et la neutralisation (exclusives) des terroristes, on dépouille la fonction traditionnelle de renseignement de sa mission et on contourne ou on instrumentalise la justice, qui ne peut que difficilement exercer son office. La conséquence en est soit l'émergence de procédés qui échappent à tout contrôle, comme ceux des Etats-Unis qui cherchent à éviter toute interférence judiciaire, soit une soumission des tribunaux à une nouvelle raison d'Etat, soit, comme aux Pays-Bas et dans une certaine mesure en Allemagne, l'inadéquation manifeste, par rapport aux besoins, des tribunaux, incapables de donner une réponse judiciaire appropriée à l'encontre de groupes terroristes potentiellement dangereux. Quant aux nouveaux pouvoirs donnés à la police dans le cadre d'une surveillance qui se généralise sous le seul contrôle administratif, ils ouvrent la porte à de nouvelles inquiétudes, sans résoudre, loin s'en faut, les problèmes de sécurité. Ainsi, la propagation des systèmes de vidéo-surveillance en Grande-Bretagne n'a pas empêché les attentats de Londres en juillet 2005. Et la France a déjà connu, des écoutes illégales de la cellule antiterroriste de l'Elysée aux paillotes du préfet Bonnet, les effets les plus critiquables d'une police prétorienne, laissée sans contrôle aux mains du seul pouvoir exécutif.

<sup>23</sup> Un *Londonienest* filmé aujourd'hui au moins 300 fois par des réseaux différents. A compter du printemps 2006, le système britannique APNR (*Automatic Number Plate Recognition*), filmera chaque mouvement de véhicule sur les autoroutes, les grands axes urbains et les stations-services. Le nombre de caméras de surveillance des lieux publics en Grande-Bretagne sera porté à 25 millions en 2007, soit une caméra pour deux adultes (*Le Monde*, 8-9 janvier 2006).

<sup>24</sup> La *City* de Londres, par exemple, est considérée comme un haut lieu du recyclage de l'argent sale et terroriste : en novembre 2005, M. Callum McCarthy, président de la FSA (autorité de contrôle des marchés) reconnaissait le noyautage des marchés financiers londoniens par « les agents dévoués » de groupes mafieux et terroristes (*Le Figaro*, 17 novembre 2005).