

TERRORISME, CRIMINALITÉ ORGANISÉE ET DÉFENSE

par

Christian CHOQUET

*Lieutenant-colonel de Gendarmerie,
chargé de mission au cabinet du Directeur général de la Gendarmerie nationale*

Les « nouvelles menaces » et les « vulnérabilités nouvelles », évoquées à partir du début des années 1990 par de nombreux auteurs, ont reçu une forme de consécration officielle dans le Livre blanc sur la défense de 1994, qui leur consacre un paragraphe (1). Le terrorisme et les trafics de drogue, « la mafia » et les narco-guérillas sont désormais fréquemment présentés comme des menaces au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 février 1959 portant organisation générale de la défense. Cette approche postule *a priori* un changement de nature de ces phénomènes qui n'ont par ailleurs rien de nouveau. Sous les effets conjugués de la mondialisation des échanges, de l'affaiblissement des Etats issus du pacte de Varsovie et de la multiplication des conflits limités, les organisations mafieuses et terroristes, bénéficiant des moyens financiers considérables que leur procure le marché de la drogue, s'imposeraient comme de véritables acteurs politiques, tant à l'intérieur des Etats que dans les relations internationales. Les « superpuissances du crime » ainsi constituées n'auraient pas grand chose à craindre des services policiers dont les moyens et la culture sont généralement adaptés à une délinquance et une criminalité ordinaires (2). Leurs capacités de nuisance seraient devenues telles que ce n'est pas seulement la sécurité publique qui serait en cause, mais les intérêts essentiels des Etats.

Le déplacement du centre de gravité de ces phénomènes du champ de la sécurité publique vers celui de la défense, s'il était avéré, ne serait pas sans conséquences en matière de libertés publiques. La défense a toujours été un domaine régalien par excellence dans lequel le pouvoir exécutif joue un rôle prééminent. Qualifier les organisations criminelles et terroristes d'agresseurs potentiels au sens de la défense, c'est envisager de déplacer la lutte anti-criminelle et anti-terroriste en dehors du champ normal de l'action policière et judiciaire. C'est considérer en conséquence que l'impor-

tance du danger présenté par ces organisations justifie que leurs membres ne puissent bénéficier des garanties procédurales offertes aux criminels « ordinaires ». Les présentations parfois hâtives ou simplificatrices de la criminalité et du terrorisme méritent donc d'être affinées.

Il est d'autant plus nécessaire d'appréhender avec précision les « nouvelles menaces » que les appréciations sur cette question sont assez diverses. Si dans les milieux de la défense il s'agit désormais d'un thème de réflexion récurrent, les praticiens et les chercheurs spécialisés dans la sécurité intérieure, qui sont les observateurs traditionnels des phénomènes criminels et terroristes, n'évoquent qu'exceptionnellement l'apparition d'une atteinte aux intérêts de défense. L'importance des phénomènes et les profondes transformations observées au cours des dernières années sont fréquemment mises en exergue, mais plutôt en termes de développement et d'expansion que de changement de nature.

La conduite d'une réflexion sur les « nouvelles menaces » consiste à déterminer en quoi et dans quelle mesure les organisations criminelles et terroristes constituent des menaces au sens de la défense, soit du seul fait de leur existence, soit en raison des effets que leurs activités peuvent avoir sur les équilibres institutionnels, économiques et sociaux. Une telle étude n'est toutefois pas facilitée par le fait que les trois notions sur lesquelles elle devrait s'appuyer, à savoir le terrorisme, la criminalité et la menace au sens de la défense, font elles-mêmes l'objet d'interprétations extrêmement diverses. Il convient donc de préciser le cadre de la réflexion avant d'aborder la question au fond.

**

Dans un ouvrage publié en 1978, Walter Laqueur recensait 109 définitions du terrorisme (3). Cette liste, qui ne pouvait prétendre à l'exhaustivité, a été copieusement enrichie

(1) Livre blanc sur la défense 1994, éditions 10/18 page 38 et suivantes.

(2) Cf. Xavier Raufer, *Les superpuissances du crime*, Plon, 1994.

(3) Xalter Laqueur, *Terrorisme*, Presses universitaires de France, 1979 pour l'édition française.

depuis. Le terme même de terrorisme ne peut faire l'objet d'une acception universelle, ni même, le plus souvent, d'une définition nationale pour plusieurs raisons. En premier lieu, les appréciations sur la nature politique du terrorisme ne peuvent être qu'équivoques. Généralement identifié comme une forme de violence à but politique, le terrorisme ne peut être considéré comme une infraction politique sous peine s'exclure toute forme de recours à l'extradition, principale modalité de l'entraide judiciaire. Ensuite, la référence au terrorisme est généralement utilisée par chaque acteur, de façon réciproque, pour disqualifier son adversaire. Le membre d'une organisation terroriste se considère comme un combattant placé à l'avant-garde d'un mouvement de masse que l'action violente a pour objet de provoquer. Il définit son combat comme une réaction au terrorisme d'Etat, à l'autoritarisme ou au simulacre de démocratie. Cet « effet miroir », pour reprendre l'expression de Michel Wieworka, explique que le qualificatif de terroriste procède davantage de l'invective que de l'analyse conceptuelle (4). L'idée selon laquelle le terrorisme ne saurait être justifié quelles que soient les circonstances ne résiste pas davantage à l'analyse et le fait d'avoir été qualifié un jour de « terroriste » n'exclut pas une reconnaissance politique ultérieure. Nombreux sont les régimes ou les partis politiques institués à partir de groupes combattants stigmatisés à un moment ou à un autre par l'étiquette terroriste. La Résistance française, le FLN algérien, l'Autorité palestinienne, l'ANC, aujourd'hui le Sinn Féin, sont devenus politiquement fréquentables après avoir utilisé cette forme de violence politique.

Cette subjectivité inhérente à la notion de terrorisme, aggravée par son caractère fondamentalement expressif et médiatique, pourrait être compensée par la cohérence des organisations et des pratiques. Or, il n'en est rien. Qu'y a-t-il de commun entre l'indépendantiste tamoul, l'artificier d'Action Directe et le narco-terroriste de Medellin ? Peu de choses sinon le procédé employé. Les différentes formes de terrorismes font l'objet de classifications qui n'apportent, pas plus que les définitions, d'éléments d'appréciation indiscutables. La distinction la plus courante, qui s'articule autour du caractère révolutionnaire, indépendantiste ou transnational des organisations, ne peut être satisfaisante car elle ne permet pas, à elle seule, de caractériser un phénomène précis. L'ETA est sans doute une organisation indé-

pendantiste, mais elle véhicule également un message révolutionnaire et conduit une action transnationale. Les frontières entre les différentes formes de violences politiques tendent à s'estomper.

Evaluer l'importance du terrorisme dans le domaine de la défense invite donc à se concentrer sur son aspect instrumental. Le terrorisme est à considérer avant tout comme un moyen, un mode d'action, à observer en tant que tel. Il n'est pas le seul fait des organisations identifiées comme essentiellement terroristes mais peut être pratiqué ou provoqué par des Etats, des groupes mafieux ou des guérillas, comme moyen d'appoint ou de substitution. Cette approche rejoint d'ailleurs celle qui prévaut en droit français où il n'existe pas de terrorisme, mais des infractions particulières considérées comme des actes de terrorisme.

Pour des raisons différentes, la définition de la criminalité organisée n'est pas plus aisée que celle du terrorisme. Les définitions légales correspondent à la nature de la criminalité observée à une époque et dans un pays donné. Les caractères de l'organisation criminelle définis par le code pénal italien renvoient aux modes d'organisation et de fonctionnement des groupes criminels du *mezzogiorno*, à commencer par *Cosa Nostra* en Sicile (5). En France où il n'existe pas d'organisations criminelles traditionnelles, les seules incriminations sont celles de la bande organisée ou de l'association de malfaiteurs. Les multiples définitions données à la criminalité organisée recouvrent donc un éventail très large. Certaines insisteront sur la pérennité des organisations criminelles dont la survie est indépendante de celle de leurs membres. Ce caractère « biologique » est généralement lié à un ancrage communautaire et à des traditions solides qui permettent aux organisations de durer en s'adaptant aux évolutions des marchés criminels et de la réponse policière. A l'inverse, les définitions conventionnelles et plus spécialement celles qui fixent les limites des compétences des agences policières spécialisées sont extensives à l'excès : l'Union européenne pose la limite inférieure à deux membres (6), la convention de l'ONU récemment signée à trois (7). Quelle limite retenir quand il s'agit d'évaluer la capacité de ces organisations à constituer une menace au sens de la défense ? Seule une observation

(5) Code pénal italien, article 416 bis.

(6) Action commune du 21 décembre 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les Etats membres de l'Union européenne, JOCE du 29 décembre 1998, L351.

(7) Convention du 12 décembre 2000 article 2 (a).

(4) Michel Wieworka, *Société et terrorisme*, Fayard 1990 page 15.

précise des phénomènes permet de nourrir la réflexion.

Une telle disparité impose de procéder à des choix, dans une optique d'évaluation de la menace. Deux dimensions peuvent être distinguées, alors qu'elles sont le plus souvent confondues. D'une part, il existe les organisations criminelles identifiées, dont l'histoire, les structures et les activités, sans être parfaitement connues, font du moins l'objet d'études suffisamment précises pour fonder une analyse objective. De l'autre, la criminalité organisée peut être considérée comme l'agglomérat des activités criminelles émanant de groupes de taille réduite, plus ou moins fugaces. Il existe des organisations criminelles pérennes en Italie du Sud, en Chine ou au Japon. Dans la Fédération de Russie, les groupes criminels sont très hétérogènes, instables, et la criminalité organisée est une réalité anarchique. La distinction est essentielle car le critère de l'existence d'un acteur identifié est indissociable de réflexions sur la défense.

La notion même de menace de défense mérite en effet d'être elle-même explicitée : la doctrine de la défense globale, qui peut être invoquée pour justifier l'intégration des « menaces nouvelles » dans le champ de la défense ne peut être interprétée de façon trop extensive. Tous les risques et les menaces ne peuvent relever de la défense, et comme l'a écrit Bernard Chantebout, « *si la défense est partout, elle risque alors d'être nulle part* » (8). La Constitution d'octobre 1958 et l'ordonnance de 1959 instituent d'ailleurs une défense interministérielle et permanente plutôt qu'une défense globale à proprement parler. S'agissant des menaces transverses, le passage de la sécurité intérieure à la défense se heurte à l'absence de définition de la première notion. Initialement, la défense a pour objet d'assurer la sécurité face à un certain type de menace, résultant d'une agression. Dans les textes ultérieurs, sécurité et défense sont distinguées sans que leurs domaines respectifs soient définis. La construction européenne permet une nouvelle lecture de ces notions : il existe, d'une part, la sécurité intérieure (justice et affaires intérieures [JAI] dans le Traité d'Amsterdam) et, d'autre part, une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans laquelle la défense commune fait l'objet d'un traitement à part. Où classer les menaces transverses dans cette structure ? Le terrorisme et la criminalité orga-

nisée sont de la compétence du pilier JAI mais font l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de la PESC. Il n'en est question que de façon marginale dans la politique de sécurité et de défense, initiée récemment (9). La référence fournie par la définition de la défense figurant dans l'ordonnance de 1959 est donc insuffisante aujourd'hui pour apporter une réponse définitive à cette question.

Les précisions récemment apportées par plusieurs textes émanant du ministère de la défense fournissent à ce titre des indications précieuses en distinguant menaces et risques. La menace est constituée quand un acteur hostile identifié ou identifiable est en mesure de concrétiser sa volonté de nuire. La notion de risque exclut, en revanche, l'existence de cet acteur hostile et l'intentionnalité. En l'occurrence, l'intention hostile est à distinguer de la simple intention coupable, élément constitutif de l'infraction pénale.

Un deuxième critère tient à l'objet de l'agression. Le concept d'emploi des forces définit trois types d'intérêts, vitaux, stratégiques et de puissance (10). Sans que la césure soit explicitement précisée, tout porte à croire que la défense proprement dite répond aux nécessités de la protection des intérêts vitaux tels qu'ils peuvent être définis à partir des principaux textes relatifs à la défense : l'indépendance nationale, la continuité de l'action du gouvernement et la protection des populations en constituent les principales dimensions. La dernière notion ne doit pas être confondue avec la protection des personnes et des biens, mission permanente de sécurité publique ; il existe entre ces deux concepts une différence d'intensité de la menace qui pourrait être illustrée par le passage des missions quotidiennes de la sécurité civile à la mise en œuvre de la défense civile.

Ce critère est difficilement dissociable de la notion de crise, omniprésente dans la législation française qui omet seulement de la définir. La défense est permanente en ce que les mesures préparatoires doivent être conduites dans la durée. La mise en œuvre des mesures de défense suppose dans tous les cas une situation

(8) Bernard Chantebout, *L'organisation générale de la défense en France depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale*, LGDJ 1967 page 25.

(9) On notera à ce sujet que la politique étrangère de sécurité et de défense (PESD) lancée à l'occasion du sommet d'Helsinki en décembre 1999 est orientée vers le traitement militaire et non militaire des crises et non sur la défense proprement dite de l'espace européen (Cf. *Conclusions de la présidence Conseil européen d'Helsinki*, 11 décembre 1999).

(10) *Concept d'emploi des forces*, instruction ministérielle 827/DEF/EMA/EMIA I/NP du 23 juillet 1997.

conflictuelle avérée (11). La notion de menace nouvelle devrait donc en toute logique intégrer la possibilité d'une « crise mafieuse » ou d'une « crise terroriste » dont l'occurrence est assez peu crédible aujourd'hui ou dans un futur prévisible.

A la lumière de ces premières observations, la question initiale peut être reformulée de la façon suivante : quelles menaces les organisations criminelles et terroristes peuvent-elles faire peser sur les intérêts vitaux des démocraties occidentales et en particulier de la France ? La question peut se poser de deux façons, selon qu'on l'appréhende au plan intérieur ou dans les relations internationales.

La première menace qui vient à l'esprit est celle qui se constitue avec la formation de groupes armés risquant de remettre en cause le monopole de la contrainte légitime exercé par l'Etat. En fait, la création d'Etats dans l'Etat n'est pas observée en Europe où il n'existe pas d'équivalents aux zones contrôlées par des groupes qualifiés de terroristes, bien qu'ils fonctionnent en réalité comme des guérillas, voire des armées. Pour des raisons politiques et géographiques, l'ELAAM tamoul, les FARC colombiennes, les *war lords* d'Afrique ou du Triangle d'or constituent des modèles intransposables en Occident où la menace des armées privées relève pour l'essentiel du fantasme. Le terrorisme, envisagé comme un mode d'action est toujours employé par défaut, par des organisations qui ne sont pas en mesure de conduire une véritable guerre de guérilla. Les groupes terroristes les plus structurés observés en Europe durant les trente dernières années, l'IRA ou l'ETA, n'ont jamais eu les moyens de sortir de la clandestinité et d'exercer un contrôle armé des zones qu'ils revendiquent (12). Constitués à l'origine sur un modèle pyramidal et militaire, ils ont d'ailleurs été l'un et l'autre contraints de se restructurer sur un mode cloisonné qui préserve mieux des investigations policières mais interdit la conduite d'opérations armées coordonnées.

La menace armée constituée par les organisations criminelles n'est pas davantage crédible. Leur mode ordinaire de fonctionnement privilégie d'ailleurs la paix publique dans la mesure où la première source de revenu et de pouvoir provient du racket et donc de la protection.

(11) Celle-ci peut se traduire de différentes façons et en particulier par la mise en œuvre de la mise en garde ou de la mobilisation, de l'état d'urgence ou de l'état de siège, de la défense opérationnelle du territoire...

(12) Une exception peut être faite, concernant l'IRA, au début des années 1920, après la partition de l'Irlande.

On a pu évoquer, à propos de cette *pax mafiosa* une forme de souveraineté parallèle en Sicile. Les organisations criminelles n'ont aucun intérêt à entrer en conflit avec l'Etat, à faire des démonstrations de force. C'est dans le calme et l'ordre apparent qu'elles développent le mieux leurs activités et à chaque fois qu'elles ont brisé le *statu quo* avec les autorités, en 1982 et en 1992 pour Cosa Nostra, entre 1987 et 1993 pour le Cartel de Médellin, les conséquences ont été désastreuses pour elles.

Les actions menées par les organisations terroristes traduisent une mise en cause de la légitimité de l'Etat. Dans le cas des organisations révolutionnaires ou religieuses, le but affiché est la destruction pure et simple du régime en place. Dans le cas des revendications identitaires, cette mise en cause se limite à un territoire dont l'autonomie ou l'indépendance est revendiquée. Il existe donc une hostilité déclarée à l'encontre des institutions. Pourtant, aucun régime démocratique n'a jamais été directement mis en danger par l'action terroriste dont les excès tendent au contraire naturellement à légitimer l'Etat dans la prise de mesures répressives. L'euroterrorisme des Brigades Rouges, de la Fraction Armée Rouge ou d'Action Directe n'a jamais présenté de danger pour les institutions italiennes, allemandes ou françaises. Ni le gouvernement espagnol ni celui du Royaume-Uni n'ont été ébranlés par le terrorisme au Pays Basque et en Irlande du Nord. Les principales crises politiques ont moins été provoquées par les actions terroristes elles-mêmes que par les dévoiements de la lutte anti-terroriste. L'affaire des GAL et la condamnation de l'ancien ministre de l'Intérieur espagnol a causé une crise politique plus importante que les successions d'attentats. En Turquie, le scandale de Susurluk qui a mis en évidence la collusion de responsables politiques avec des mafieux et des terroristes d'extrême droite a provoqué la chute du gouvernement de M. Yilmaz en novembre 1998. Les dirigeants et les services tombés dans le piège de l'action directe provoquent une délégitimation de l'Etat. Les terroristes peuvent exploiter la révélation des opérations occultes pour conforter leur thèse d'une démocratie apparente invoquant la légalité mais agissant en sous-main comme un Etat totalitaire. Toutefois, les crises provoquées par ce type de révélations tiennent plus du politique que de l'institutionnel et discréditent plutôt les hommes ou les partis au pouvoir que les fondements de l'Etat.

La corruption institutionnalisée semble avoir été à l'origine de déstabilisations plus nombreuses que le terrorisme. La multiplication des

scandales en Italie, la révélation des liens entretenus par de nombreux dirigeants politiques avec Cosa Nostra et la Camorra, les mises en cause d'anciens premiers ministres fournissent des exemples proches de crise politique durable en rapport avec les organisations criminelles. On observe toutefois que les scandales liés à la corruption et à l'influence apparaissent indifféremment dans des pays où existent des organisations criminelles puissantes (Italie, Mexique), mais également dans des pays où la criminalité organisée est beaucoup plus diffuse (Pakistan, Fédération de Russie). Au Japon où une certaine forme de corruption est quasiment institutionnelle, la majeure partie des affaires est sans rapport avec les Boryokudan. La criminalisation de l'appareil d'Etat peut donc être liée au développement des organisations criminelles comme elle peut en être totalement indépendante.

La question des effets sociaux du terrorisme et de la criminalité organisée fournit des indicateurs intéressants. En matière de pertes humaines, Gérard Chaliand a évalué à moins de 10 000 le nombre des décès dus au terrorisme international depuis la fin des années 1960 (13). La dernière vague de terrorisme traversée par la France en 1995/96 a causé 12 morts et 532 blessés. Les conflits basque et irlandais, de loin les plus meurtriers en Europe occidentale, ont fait moins de 1 000 morts en 30 ans. Sans sous-estimer en aucune façon le préjudice subi par les victimes du terrorisme, on observera que les effets objectifs de ce type de violence sont très largement inférieurs à ceux des accidents domestiques de la route ou du travail ou encore des homicides volontaires. A titre de comparaison, rappelons que l'on constate en France en moyenne un millier d'homicides par an. Reste la possibilité toujours latente d'un terrorisme de masse, bactériologique ou chimique, dont les attentats perpétrés par la secte Aum Shinrikyo au Japon en 1995 ont constitué un précédent (14). Le terrorisme de masse n'entre pas dans les stratégies habituelles du terrorisme qui est essentiellement expressif et médiatique et anticipe généralement une phase de reconnaissance politique que l'excès de violence rend difficilement envisageable. Il ne peut toutefois être exclu que des organisations dont le discours est particulièrement irra-

tionnel, comme celui des sectes millénaristes ou extrémistes, recourent à une forme de terrorisme de masse utilisant des hautes technologies ou des armes de destructions massives, pourvu qu'elles en aient la maîtrise technique. Jusqu'à présent, cette conjonction ne s'est produite qu'une fois.

La violence des organisations criminelles a ceci de particulier qu'elle est pour l'essentiel dirigée vers leurs propres membres. Les affrontements internes visant à prendre le pouvoir, les conflits entre groupes pour la maîtrise de territoires ou de marchés sont à l'origine de la plupart des homicides liés aux activités mafieuses. Même s'il est difficile de chiffrer précisément la part que prennent ces violences dans la totalité des homicides, elles sont généralement évaluées à un niveau assez bas. En France, le total des règlements de comptes et des décès consécutifs à des attaques à main armée, qui participent davantage de l'activité des bandes organisées que des organisations criminelles, ne dépassent pas 40 par an (15). En Colombie, un tiers seulement des 30 000 homicides constatés chaque année est lié à l'activité des cartels ou de la guérilla. La mortalité provoquée par les organisations criminelles et terroristes en France est donc très limitée. Elle ressortit clairement à la sécurité des personnes et des biens et non à la sécurité des populations au sens de la défense civile.

Dans le domaine économique, ce sont surtout les activités purement criminelles, les grands trafics et leurs incidences financières dont le caractère déstabilisateur est mis en avant. Les études portant sur ces questions sont difficiles à interpréter compte tenu du flou sémantique qui entoure la notion d'organisation criminelle. Quelle signification donner à l'évaluation, généralement voisine de 500 milliards de dollars, du marché mondial de la drogue ? On trouve pêle-mêle dans cet agrégat les chiffres d'affaire des producteurs et les valeurs ajoutées générées à chaque étape du trafic, de la transformation du produit à sa vente au détail. C'est un fait que certaines organisations disposent de liquidités très importantes dont on rappellera qu'elles sont grevées de multiples prélèvements destinés à payer les intermédiaires, corrompre les services actifs et les responsables politiques et blanchir les avoirs. La puissance financière des organisations peut donc être considérable, mais elle sera toujours fragile, la possession reposant avant tout sur la détention d'un pou-

(13) Gérard Chaliand, *Dictionnaire de stratégie militaire*, Perrin, 1998 page 661.

(14) L'utilisation d'un gaz de combat, le sarin, dans le métro de Tokyo par les disciples de Asahara Shôko avait fait 12 morts et 5000 blessés. Une « répétition générale » qui avait fait 7 morts en 1994 à Matsumoto n'avait pas été considérée comme un acte terroriste mais mise au crédit d'une fuite de gaz.

(15) Cf. contributions de la France au rapport annuel sur la criminalité organisée dans l'Union européenne.

voir de fait toujours remis en question par les rivalités internes et les possibilités de saisie.

Les marchés criminels peuvent avoir des effets positifs sur le fonctionnement des économies et permettre à une partie parfois importante de la population de bénéficier de revenus décents (16). L'échec répété des opérations d'éradication des cultures illicites et la tolérance des petits trafics dans les pays les moins développés en fournissent des illustrations. Les effets pervers sur le fonctionnement des économies des démocraties occidentales ont été évalués en Italie du Sud : l'afflux des capitaux sales fausse la concurrence, favorise la manipulation des marchés, et les pratiques mafieuses, en imposant une taxation sauvage sur les activités légales, constituent un frein réel au développement (17). En fédération de Russie, l'insécurité physique et financière et la crainte du racket dissuadent ainsi de nombreux industriels d'investir localement, ce qui contribue à accroître l'ampleur de l'évasion des capitaux vers l'étranger.

La dimension purement financière de la criminalité internationale et notamment les opérations de blanchiment est également présentée comme un facteur de déstabilisation. Toutefois, la plupart des études portant sur cette question sont concentrées sur les modalités du blanchiment et l'observation des techniques employées et ne proposent pas d'évaluation précise sur ses effets macro-économiques. Les opérations nécessaires pour blanchir les capitaux sales participent sans doute à l'accroissement du fossé qui se creuse entre les activités économiques et les marchés financiers qui sont censés en être le reflet (18). Dans ce domaine où les opérations sont particulièrement inextricables, ce n'est pas seulement de la criminalité organisée qu'il s'agit. La criminalité financière est également et peut être avant tout le fait d'établissements dont les activités principales sont parfaitement légales. Les organisations criminelles s'insèrent dans des circuits, bénéficient de leur rapidité et de leur opacité, amplifient certains effets pervers sans jouer un rôle véritablement moteur.

Le développement des activités criminelles et la persistance de la menace terroriste ne doivent donc pas être trop rapidement assimilés à un changement de nature des organisations.

Celles-ci disposent ponctuellement de moyens financiers et matériels importants mais ne peuvent être considérés comme des agresseurs potentiels faute d'être animés d'une intention hostile. Quant aux organisations terroristes, qui assument et revendiquent cette hostilité, elles ne disposent généralement pas des moyens nécessaires pour matérialiser la menace.

Ces caractéristiques sont également observées lorsqu'il s'agit d'évaluer le rôle joué par les organisations criminelles et terroristes dans les relations internationales. Dans quelle mesure peuvent-elles être assimilées à des acteurs internationaux ? L'apparition d'une géopolitique terroriste et mafieuse peut-elle être considérée comme une évolution suffisamment importante pour qu'il en soit tenu compte dans les politiques de défense et les concepts stratégiques des Etats et des alliances ?

L'utilisation des méthodes terroristes par des groupes politiques a généralement pour objet de revendiquer une existence dans la société en vue d'imposer un projet idéologique, religieux ou identitaire. Le succès d'une telle entreprise passe nécessairement par l'existence d'une forme de légitimité qui permettra au mouvement d'exister par lui-même, indépendamment de ses manifestations terroristes. En d'autres termes, si les attentats ou les enlèvements suscitent l'adhésion, voire le soutien actif d'une partie de la population, il ne peut s'agir d'une forme de terrorisme pur. Cette observation est délicate à formuler car il est toujours difficile d'évoquer la légitimité de violences aveugles. Il existe d'ailleurs une forme de régulation naturelle de la violence, la radicalisation des actions concourant généralement à l'affaiblissement du soutien de la population de référence qui peut s'identifier à la cause défendue sans pour autant souscrire à la barbarie des moyens employés (19).

L'histoire récente du terrorisme européen fournit de nombreux exemples en la matière. La disparition de l'euroterrorisme a sanctionné la profonde coupure entre les différents groupes armés et le prolétariat dont ils se réclamaient. Cette dérive favorise ce que Michel Wieworka a qualifié d'inversion, c'est-à-dire une radicalisation de la violence (20). Les milieux activistes se referment sur eux, s'enlisent dans la clandestinité et se criminalisent pour pouvoir survivre.

(16) Les évaluations les plus élevées, qui datent de la période faste des grands cartels, faisaient état de 10% du PNB et 70% des exportations de la Colombie. Cf. Claude Monier « Colombie : la drôle de paix » *Défense nationale*, juin 1998, page 172.

(17) Pino Arlacchi, *Mafia et compagnies, l'éthique mafiosa et l'esprit du capitalisme*, Presses universitaires de Grenoble, 1986.

(18) Cf. Jean de Maillard, *Un monde sans loi*, Stock 1998.

(19) Cette observation a pu être faite lors des phases de radicalisation de la violence au Pays Basque et en Irlande du Nord, mais aussi dans le contexte mafieux et notamment en Sicile après les assassinats du général Dalla Chiesa et dix ans plus tard des juges Falcone et Borsellino.

(20) Michel Wieworka, « Rupture et inversion dans le terrorisme », *Etudes polémologiques*, n° 49 1/89.

A terme, une fois ses dirigeants arrêtés, le mouvement disparaît sans avoir jamais eu la possibilité d'inscrire sa stratégie dans la durée. Dans une perspective clausewitzienne, la violence terroriste peut constituer un moyen pour mener un combat politique. Le traitement des effets criminels est alors sans effet durable sur les causes réelles. L'action des services de police et de la Justice, indispensable pour assurer la sécurité publique, se révèle insuffisante pour régler le problème au fond. Les multiples décapitations de l'IRA ou de l'ETA n'ont pas permis de mettre fin à leurs activités parce que ces organisations disposent d'une substance suffisante pour survivre à ces attaques. Elles passent par des phases d'affaiblissement et de reconstruction mais peuvent agir sur de longues périodes. Par le biais de leurs vitrines politiques et/ou électorales, elles manifestent une certaine représentativité qui permet d'envisager à terme d'engager des négociations politiques. La conduite plus ou moins chaotique des négociations en Irlande du Nord et au Pays Basque confirme que le recours au terrorisme n'est pas politiquement disqualifiant.

La capacité des organisations terroristes à s'ériger en acteurs stratégiques, non seulement au sein de l'Etat mais dans la société internationale, s'évalue donc notamment par l'évaluation sinon de sa légitimité, si le terme est jugé impropre s'agissant de terrorisme, mais au moins de son potentiel de légitimité. Cette appréciation peut s'appuyer sur la représentativité électorale, l'importance des soutiens actifs ou implicites au sein de la population de référence, la durée de l'action et toutes les formes de critères susceptibles d'éclairer sur la substance politique et sociale du mouvement.

Cette idée d'ancrage social est également importante dans l'évaluation de la capacité, pour les organisations criminelles, d'inscrire leur activité dans une perspective stratégique. D'une façon générale, celles-ci ne remettent pas en cause les institutions ou le régime en place. Cela ne signifie pas pour autant, comme on le croit souvent, que ces organisations sont politiquement neutres. Elles n'ont pas d'idéologie à défendre, même si les principales organisations sont généralement conservatrices et libérales (21). En revanche, la recherche du pouvoir est un moteur aussi important que

l'enrichissement. Mais il s'agit d'un pouvoir occulte, traditionnellement peu ostensible même s'il existe à cela des exceptions notables, avant tout fondé sur l'influence et le clientélisme.

L'ancrage social des organisations criminelles les plus puissantes repose sur les traditions communautaires, la médiation, la notion de territoire et la forme de fascination qu'elles exercent dans la population. Il est à la fois un atout pour conduire une action stratégique et, paradoxalement, un frein naturel à l'expansion. Il s'agit d'un atout car grâce à leurs racines sociales, les organisations criminelles principales ne meurent pas. Elles se transforment, passent par des phases de rétractation et d'expansion, mais survivent aux attaques dont elles font l'objet. Leurs activités et les filières qu'elles mettent en place ne sont donc pas éphémères comme peuvent l'être celles des simples bandes organisées qui se font et se défont selon les circonstances. Mais cet ancrage social constitue également une limite car il semble que le développement des activités et des profits ainsi que les phases d'expansion rapide qui l'accompagnent s'opèrent au détriment des valeurs traditionnelles sur lesquelles repose l'organisation interne de ces groupes. La multiplication des activités les pousse à diversifier leur recrutement, leurs zones d'action et leurs activités. Le groupe perd de sa cohérence à mesure qu'il recourt à de la main-d'œuvre extérieure. L'importance des sommes en jeu exacerbe la concurrence interne et externe. Les organisations traditionnelles s'accommodent mal du gigantisme et de l'internationalisation qui aboutissent généralement à la fragmentation des structures telle qu'elle a pu être observée en Colombie après la chute des grands cartels alors que dans le cas de Cosa Nostra, on a assisté à une phase de repli et de cloisonnement.

Il en résulte qu'en dehors de certaines périodes de surpuissance, confinant parfois à l'euphorie, ainsi qu'on a pu le constater dans les dernières années du cartel de Médellin, les principales organisations criminelles ne sont pas en mesure de mettre en œuvre de véritables stratégies. Si elles bénéficient d'une certaine pérennité, leurs modes de fonctionnement ne s'y prêtent pas. En particulier, il n'existe pas de commandement intégré au sein de ces entités qui sont morcelées et cloisonnées. Pour reprendre l'exemple de la criminalité organisée du sud de l'Italie, il n'existe pas une Mafia mais quatre grands groupes criminels différenciés par leur implantation géographique, leur histoire et leur

(21) C'est notamment le cas pour les Boryokudan japonais et Cosa Nostra, dont les liens avec certains dirigeants de la Démocratie Chrétienne ont été mis en lumière à plusieurs reprises. Cette tendance peut s'expliquer par le caractère traditionaliste et conservateur de ces groupes ainsi que par leur attachement à un certain libéralisme économique, toujours favorable au développement de leurs activités.

structure (22). Chacun de ces groupes est morcelé en entités indépendantes, dont la coordination, intermittente dans le meilleur des cas, est le plus souvent inexistante. Les autres grands groupes criminels fonctionnent sur des modèles comparables et l'image simplificatrice trop souvent donnée de « la mafia » russe, italienne ou chinoise ne rend pas compte de l'éclatement et de l'hétérogénéité des entités criminelles en perpétuelle concurrence (23).

Morcelées et instables ou ne disposant pas des moyens politiques et matériels de leurs ambitions, la grande majorité des organisations criminelles et terroristes ne constituent donc qu'exceptionnellement des acteurs stratégiques. Elles ne peuvent être assimilées à l'acteur hostile disposant des moyens de concrétiser sa volonté de nuire et donc à être considérées comme des agresseurs au sens de la défense. Leur existence et le développement de leurs activités constituent en revanche des facteurs importants, parfois même essentiels de la situation géostratégique de certaines régions en crise. L'analyse de la géopolitique criminelle et terroriste doit même parfois être considérée comme un élément central dans l'étude du contexte dans lequel les opérations militaires internationales sont effectuées.

Un autre aspect de l'intégration des problématiques criminelles et terroristes dans les relations internationales concerne l'instrumentalisation de ces phénomènes par les Etats dans la conduite de leur politique étrangère.

Certains Etats utilisent le terrorisme afin de nuire aux intérêts d'adversaires trop puissants pour être frappés par d'autres moyens. Dans ce cas également, le terrorisme est un mode d'action par défaut, révélateur de l'impossibilité de se livrer à une guerre classique, ou à prendre des mesures diplomatiques ou économiques efficaces. On a évoqué à ce sujet les « organisations écrans » que pouvaient être le Hezbollah libanais, Abou Nidal ou la Djihad islamique et les « Etats parrains », donneurs d'ordre qu'étaient l'Iran ou la Syrie (24). Parfois, ce sont les services secrets qui agissent

comme on a pu le voir pour la Libye dans les affaires de Lockerbie et du Ténére (25). Il semble qu'actuellement, cette pratique soit en perte de vitesse, le bilan de ces actions s'étant révélé très défavorable pour les pays qui les avaient initiées. Certaines organisations écrans comme le Hezbollah ont pris progressivement leur autonomie et mènent désormais une stratégie à la fois militaire et politique.

Le terrorisme est également utilisé pour justifier des interventions militaires ou politiques. Les Etats-Unis ont fréquemment invoqué la légitime défense pour légitimer des opérations armées déclenchées en réponse à des attentats. Ce fut notamment le cas à Tripoli en 1986 et en Afghanistan et au Soudan en 1998. D'autres gouvernements répondent également à des attentats par des offensives militaires, comme Israël ou encore la Turquie qui poursuit le PKK en Iraq. Le terrorisme peut également créer des situations conflictuelles sans que cela débouche sur un affrontement armé. Les modalités se déclinent par un éventail très large de mesures dont certaines sont classiques comme l'embargo commercial et aérien longtemps imposé à la Libye ou la rupture des relations diplomatiques. Des initiatives plus récentes sont venues enrichir cette palette sur un mode consensuel comme le « dialogue critique » entretenu entre l'Union européenne et l'Iran ou nettement plus autoritaire comme les lois à effet extra territorial destinées à sanctionner tous ceux qui entretiennent des relations avec l'Iran et Cuba (26).

En matière criminelle, l'intervention militaire est demeurée exceptionnelle jusqu'à présent, même si l'opération « Juste cause » lancée par les Etats-Unis en décembre 1989 pour mettre fin aux activités mafieuses du général Noriega peut être considérée comme un précédent. Les pressions entretenues sur un pays étranger en raison des trafics qui s'y déroulent prennent en revanche une importance croissante dans les relations interétatiques. Les rapports entre les Etats-Unis et les pays d'Amérique latine, à commencer par le Mexique et la Colombie, sont très largement influencées par des considé-

(22) Il s'agit de Cosa Nostra en Sicile, de la Camorra en Campanie, de la Sacra Corona Unita dans les Pouilles et de la 'Ndrangheta en Calabre. Ces quatre organisations sont divisées en clans plus ou moins autonomes et souvent concurrents. Pour une présentation générale des organisations criminelles du sud de l'Italie, cf. Marie-Anne Matard Bonucci *Histoire de la mafia*, Complexe, 1994; Marcelle Padovani *Les dernières années de la mafia*, Gallimard, 1987.

(23) Pour une présentation générale des principales organisations criminelles, cf. Thierry Cretin, *Mafias du monde*, Presses universitaires de France collection Criminalité organisée, 1998.

(24) Cf. Didier Bigo et Daniel Hermant, « La relation terroriste », *Etudes polémologiques* n° 47 3/88.

(25) La juridiction écossaise qui jugeait à La Haye deux membres des services secrets libyens accusés d'être à l'origine de l'attentat contre un Boeing qui s'est écrasé en décembre 1988 à Lockerbie, faisant 270 morts, a condamné l'un d'entre eux à la réclusion à perpétuité. Les six Libyens accusés d'être à l'origine de l'attentat contre un DC10 en septembre 1989 dans le désert du Ténére qui avait causé 170 morts ont été condamnés par contumace par une Cour d'assises spéciale à Paris en mars 1999.

(26) Il s'agit des lois D'Amato, qui sanctionne les relations entretenues avec l'Iran et la Libye, et Helms Burton qui concerne les entreprises et les Etats commerçant avec Cuba.

rations relatives au trafic de cocaïne. Le Département d'Etat publie la liste des Etats terroristes et conduit une « procédure de certification » des Etats faisant preuve d'une réelle volonté de lutter contre les trafics de stupéfiants. Ces listes n'ont pas seulement pour objet d'apporter le discrédit sur les « mauvais élèves », mais ont des conséquences matérielles importantes pour les Etats ainsi sanctionnés.

**

Revenant à notre interrogation initiale à l'issue d'un rapide tour d'horizon des phénomènes terroristes et criminels, pouvons-nous considérer qu'ils ont changé de nature au point d'être aujourd'hui considérés comme des menaces au sens de la défense ? S'il s'agit d'assimiler les organisations violentes non étatiques à des ennemis au sens militaire du terme, la réponse est sans doute négative. Elles ne présentent pas, dans la très grande majorité des cas, les éléments constitutifs de la menace : soit elles ne sont pas animées d'une intention hostile, soit elles ne disposent pas des moyens nécessaires pour porter atteinte à des intérêts majeurs, qu'ils soient vitaux ou stratégiques. Rien ne justifie donc que le régime juridique qui s'applique à la lutte contre la criminalité et le terrorisme internationaux soit remis en cause. La militarisation de l'action en la matière serait un remède pire que le mal et les atteintes injustifiées aux libertés qui en résulteraient nécessairement auraient à moyen et long terme des effets très négatifs. La principale source de progrès envisageable réside donc dans l'amélioration des modalités de la coopération judiciaire pénale internationale dont les principes sont devenus inadaptés à la banalisation des activités criminelles transnationales.

L'absence de menace au sens strict ne signifie pas pour autant que les évolutions constatées au cours des années 1990, notamment en matière de criminalité organisée, soient sans incidence en géopolitique. Sans être à l'origine des situations de crise, le développement des filières et des groupes criminels accompagne

fréquemment celles-ci et contribue à les amplifier. Les opérations de rétablissement ou de maintien de la paix ne participent pas de la défense dans l'acception de l'ordonnance de 1959 ou du Traité de Bruxelles. Elles relèvent néanmoins de la politique de sécurité et de défense ébauchée par l'Union européenne. Or les théâtres d'opérations extérieures ont en commun de constituer des viviers majeurs facilitant la montée en puissance de groupes violents impliqués à la fois dans des actions oscillant entre la guérilla, le terrorisme pur et les trafics divers. A défaut d'être devenus des acteurs internationaux, les organisations terroristes et criminelles constituent des facteurs à prendre en compte dans l'étude des relations internationales, des éléments imprévisibles sources permanentes d'instabilité.

La criminalisation des conflits, la confusion qui s'instaure fréquemment du fait de l'usage indifférencié de procédés militaires et de l'attentat, imposent qu'une réflexion stratégique soit conduite sur ces phénomènes qui sont actuellement imparfaitement connus. Or, une telle analyse ne peut être effectuée qu'en croisant différentes sources de renseignements et des savoir-faire complémentaires. Les agences policières disposent d'une connaissance approfondie des filières mais découvrent la démarche stratégique car le criminologue, comme l'enquêteur et le pénaliste, ont longtemps abordé le phénomène criminel sous le seul angle de l'individu. Les agences de renseignement bénéficient d'une certaine expérience de l'analyse stratégique et reçoivent en temps réel des informations provenant de nombreuses zones en crise. Une recherche de synergie paraît donc souhaitable pour optimiser les atouts dont chacun dispose. La compréhension des phénomènes terroristes et criminels au niveau stratégique, privilégiant une approche transversale de la sécurité, serait de nature à aider les services actifs dans leurs missions respectives et à améliorer leur coordination. Elle n'enlèverait rien au fait que la réponse principale au terrorisme et à la criminalité organisée reste et doit rester du domaine policier et judiciaire.

C.C.