

Mai 1992 (dépôt 3 juin 1992)

**Défense nationale et rivalités stratégiques non militaires :
la France face au défi des stratégies indirectes**

*Rapport final de synthèse
du programme de recherche
1989 / 1991
du Centre de recherches DROIT ET DEFENSE*

programme soutenu par le
Ministère de la Recherche et de la Technologie
décision d'aide n° 88.V.0224

INTRODUCTION

Le Centre de recherches DROIT ET DEFENSE de l'Université Paris V et l'APERD ont présenté en septembre 1988 au Ministère de la Recherche et de la Technologie leur projet de programme de recherche sur le thème "Défense nationale et rivalités stratégiques non militaires : la France face au défi des stratégies indirectes".

Ce sujet, qui faisait suite à un premier travail théorique mené par le Centre pour la compte de la Fondation pour les Etudes de Défense nationale, a retenu l'attention du Ministère de la Recherche qui a accepté d'en soutenir financièrement le déroulement.

Le présent rapport final constitue un témoignage et une synthèse des différents travaux et réflexions menés entre 1989 et 1991 par le Centre DROIT ET DEFENSE ou à son initiative dans les domaines suivants :

- la notion de stratégie indirecte non-militaire
- l'application de ce concept à certains aspects de la conflictualité économique (notion de "guerre économique", utilisation de l'"arme économique")
- les aspects stratégiques indirects du phénomène terroriste
- les nouvelles menaces en matière de détournement de technologie sensible et d'espionnage économique
- les difficultés d'adaptation des concepts français traditionnels de "défense nationale", de "défense économique" ou de "sûreté de l'Etat".
- les projets de réforme du système juridique et pénal français en la matière (et notamment le récent projet de loi portant réforme du Code Pénal)

Dans ces différents domaines, le Centre DROIT ET DEFENSE a organisé de nombreuses réunions de travail, et a coordonné plusieurs recherches en la matière. Il a, par ailleurs, suscité la collaboration et bénéficié de l'apport de plusieurs entités académiques ou administratives, telles que, notamment :

- l'Institut français de Polémologie
- le Secrétariat Général de la Défense nationale
- le Centre d'Etudes sur la Défense et la Sécurité Internationale (CEDSI) de l'Université de Grenoble
- les services du Haut Fonctionnaire de Défense du Ministère de l'Economie et des Finances
- le Séminaire Turgot

Ce document de synthèse tente de rendre compte de la démarche intellectuelle et des résultats obtenus durant tout ce travail collectif. Il cherche également à unifier la perspective de recherche entre les différents axes de travail évoqués plus haut et poursuivis parallèlement. Soucieux de suivre au mieux les développements récents du sujet, il débouche sur une première analyse du texte législatif actuellement en discussion au Parlement qui apparaît, par de nombreux aspects, s'intégrer dans la ligne directrice de notre recherche.

Si l'ensemble des réflexions et des analyses reproduites ici ne constitue pas encore un corps de doctrine scientifiquement validé en tous ses aspects, nous espérons néanmoins que le présent rapport témoignera utilement de l'état actuel des travaux en la matière et fournira des orientations pour les équipes de recherches désirant approfondir le sujet.

Bertrand WARUSFEL
secrétaire général
du Centre DROIT ET DEFENSE (Paris V)

Plan

1. LA REMISE EN CAUSE DES MODES TRADITIONNELS DE PUISSANCE PAR LES STRATEGIES INDIRECTES NON MILITAIRES

1.1. Un concept élargi de stratégie indirecte

1.1.1. La remise en cause du modèle stratégique classique

1.1.2. Une nouvelle équation stratégique

1.2. Des stratégies indirectes économiques

1.2.1. La légitimité contemporaine du concept de "guerre économique"

1.2.2. Les rivalités monétaires : entre compétition économique et affrontement interétatique

1.2.3. Les entreprises face à l'emploi des armes économiques

1.3. Des stratégies indirectes politiques : l'exemple du terrorisme

2. LES FAIBLESSES DU SYSTEME POLITICO-JURIDIQUE FRANCAIS FACE AUX STRATEGIES INDIRECTES

2.1. L'obsolescence progressive du concept traditionnel de défense nationale

2.1.1. La non-application pratique de la notion officielle de défense nationale

2.1.2. Les premières tentatives pour rénover les instruments de la défense économique

2.2. Le nécessaire dépassement de la notion de sûreté de l'Etat

2.2.1. La réforme de 1960 et ses innovations

2.2.2. Des modifications de procédures qui n'ont pas remis en cause les concepts

3. AMÉNAGER UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE PERMETTANT DE PRÉVENIR ET DE LUTTER CONTRE LES STRATÉGIES INDIRECTES

3.1. Assurer la protection juridique de la sécurité économique nationale et européenne

3.1.1. La lutte contre la fraude informatique

3.1.2. Le contrôle des détournements de technologie sensible

3.1.3. La lutte contre l'espionnage économique et industriel

3.2. La nouvelle notion des "intérêts fondamentaux de la Nation"

3.2.1. L'abandon du premier projet de réforme en 1985

3.2.2. La future répression des atteintes aux "intérêts fondamentaux de la Nation"

CONCLUSION : DE LA DÉFENSE NATIONALE A LA SÉCURITÉ NATIONALE ET EUROPÉENNE ?

1. LA REMISE EN CAUSE DES MODES TRADITIONNELS DE PUISSANCE PAR LES STRATEGIES INDIRECTES NON MILITAIRES

1.1. Un concept élargi de stratégie indirecte

1.1.1. La remise en cause du modèle stratégique classique

Pour l'analyse des relations internationales et des rapports de force mondiaux, il est d'usage de se référer à un modèle stratégique classique que l'on qualifie généralement de "modèle diplomatico-stratégique". Ce modèle a été notamment décrit par Raymond Aron dans son célèbre ouvrage "Paix et Guerre entre les Nations" :

"le centre des relations internationales, ce sont les relations que nous avons appelées interétatiques, celles qui mettent aux prises les unités (politiques) en tant que telles" .

Ce modèle se caractérise principalement par trois éléments :

- le rôle central de l'Etat qui est le principal et seul acteur majeur des relations internationales. En ce sens, cette vision des choses respecte parfaitement les règles du droit international public qui confèrent à l'Etat-nation la souveraineté politique et juridique et le monopole des relations diplomatiques et de l'usage de la force armée.

- l'indivisibilité de la puissance nationale qui postule que dans un Etat donné, toutes les sources de puissance (économique, démographique, culturelle, scientifique, ...) sont, du point de vue international, à porter au crédit de la puissance collective de l'Etat lui-même et non des autres acteurs privés ou infra-étatiques (entreprises, collectivités locales, personnes physiques, ...).

- la logique du jeu stratégique qui se réduit à un affrontement rationnel entre des logiques nationales de puissance et dont la forme majeure est la mise en oeuvre de stratégie directe (soit conflit armé, soit stratégie d'alliance diplomatique).

Une telle grille de lecture, qui correspond historiquement à une étape précise de la structuration de l'espace international à la charnière du XIXème et du vingtième siècle, semble pourtant largement insuffisante pour appréhender les formes contemporaines des rapports de force internationaux :

"Ce qui pouvait encore être juste à l'époque où les grands Etats responsables, à peu près égaux entre eux, étaient au maximum une dizaine (et il n'y en avait pas d'autres), ne l'est plus lorsque ces Etats sont plus de cent cinquante, tous animés d'une furie de s'affirmer absolus et radicalement inégaux" .

Le modèle diplomatico-stratégique classique apparaît, en effet, mal adapté à la situation contemporaine qui se caractérise notamment :

- par l'hétérogénéité croissante des Etats (entre Nord et Sud, entre Etats démocratiques et autoritaires, ...) que ne parvient pas à dissimuler leur égalité formelle reconnue par le droit international et leur statut de membres souverains de l'organisation des Nations-Unies ;

- par le rôle croissant des acteurs non-étatiques (entreprises internationales, organisations non-gouvernementales, mouvements d'opinion, groupes religieux, organisations criminelles clandestines ...)

non seulement dans la vie économique et industrielle mondiale mais aussi dans la formulation et le traitement des problèmes politiques et diplomatiques internationaux ;

- par la diversification des enjeux de puissance qui ne sont plus seulement militaires, diplomatiques ou monétaires mais qui sont aussi technologiques, financiers, commerciaux, scientifiques, culturels, idéologiques, ... :

"le système international contemporain devient de plus en plus complexe et accueille sans cesse un nombre croissant d'acteurs hétérogènes. Cette tendance à l'hétérogénéité remet en cause la prétention des Etats à conserver leur monopole d'intervention extérieure, sur lequel se fondait l'homogénéité profonde du système international classique" .

D'où la nécessité de bâtir un nouvel instrument d'analyse qui repose sur une équation stratégique prenant en compte le caractère indirect dominant de la conflictualité mondiale. La présente recherche se situe clairement dans cette perspective qu'elle tente d'illustrer et de rendre opératoire, appliquée au cas de la France.

1.1.2. Une nouvelle équation stratégique

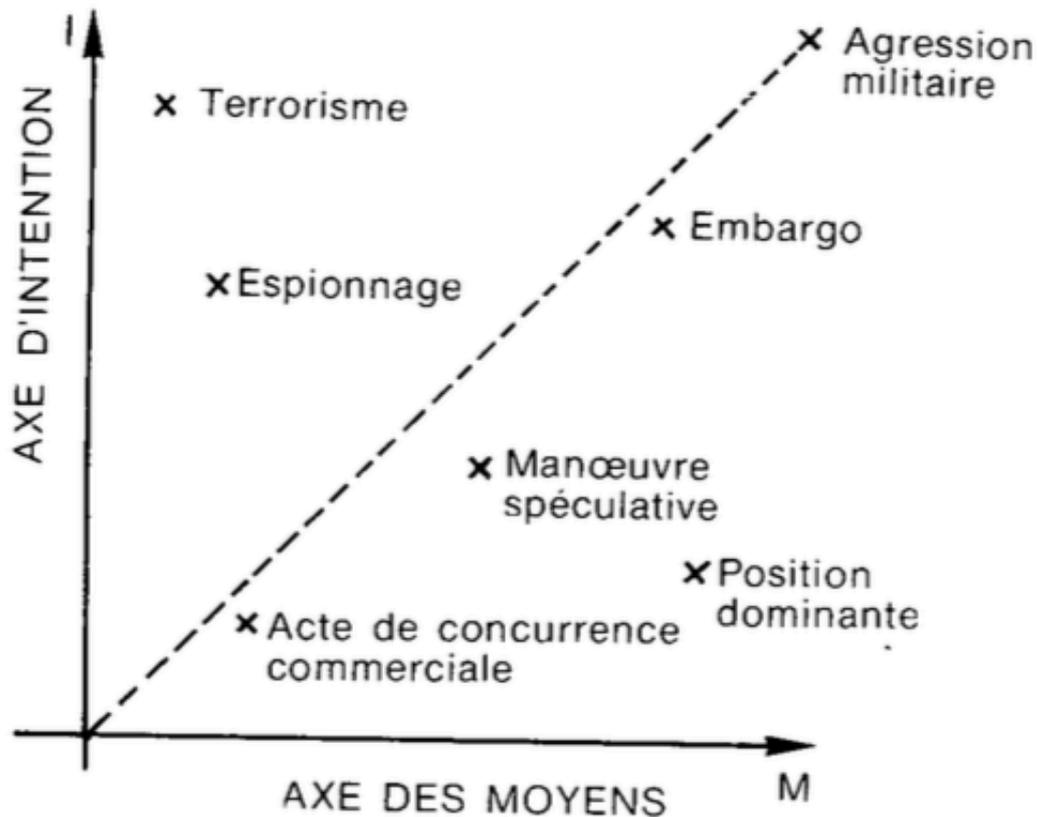
En s'appuyant sur une recherche publiée en 1987 et déjà citée plus haut , on peut construire une nouvelle équation stratégique qui accorde une place centrale à la notion de stratégie indirecte non militaire comme facteur moteur et explicatif de la conflictualité internationale.

Le but de cette nouvelle approche est d'intégrer dans une même vision stratégique les relations interétatiques et l'ensemble du tissu complexe des rapports de force extra-étatiques. Le nouveau modèle doit notamment pouvoir rendre compte des différentes formes des conflits économiques ("la guerre économique" comme on dit communément) ainsi que des modes non orthodoxes de la compétition politique et idéologique (et notamment ce qui concerne le terrorisme ou la désinformation).

L'équation stratégique proposée ici comme support théorique à l'analyse des stratégies indirectes non militaires va privilégier deux paramètres explicatifs dominants :

- l'intensité de la volonté de nuisance d'un acteur à l'encontre d'un autre ;
- le niveau des moyens de puissance mobilisés (ou mobilisables).

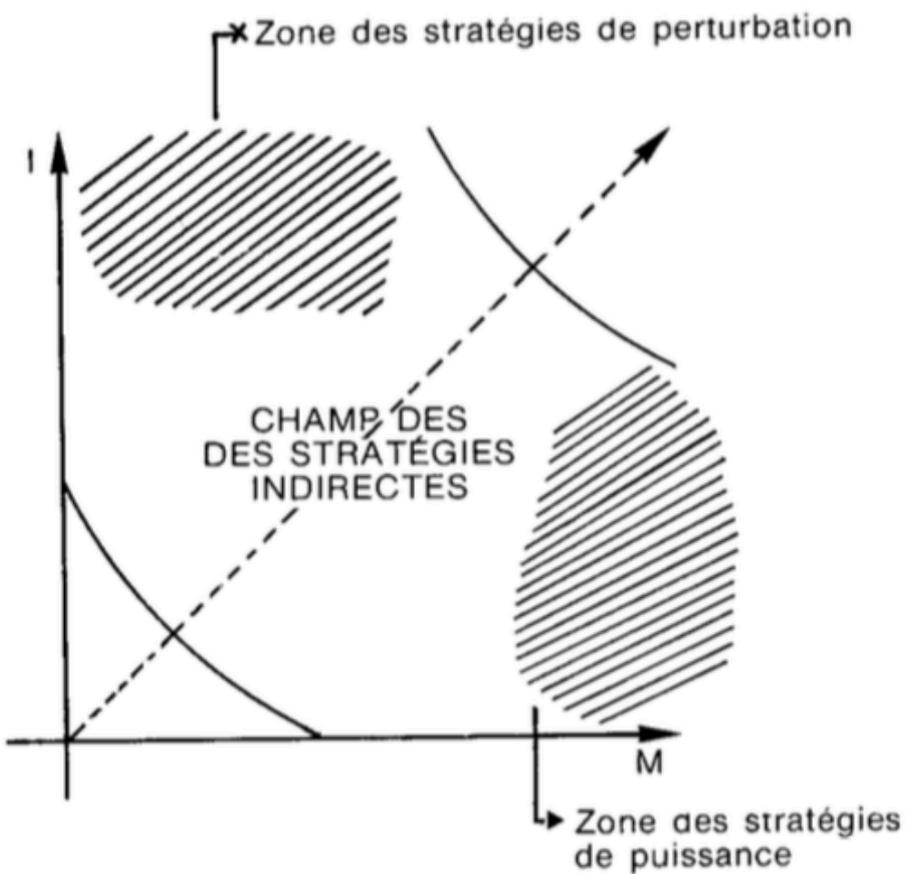
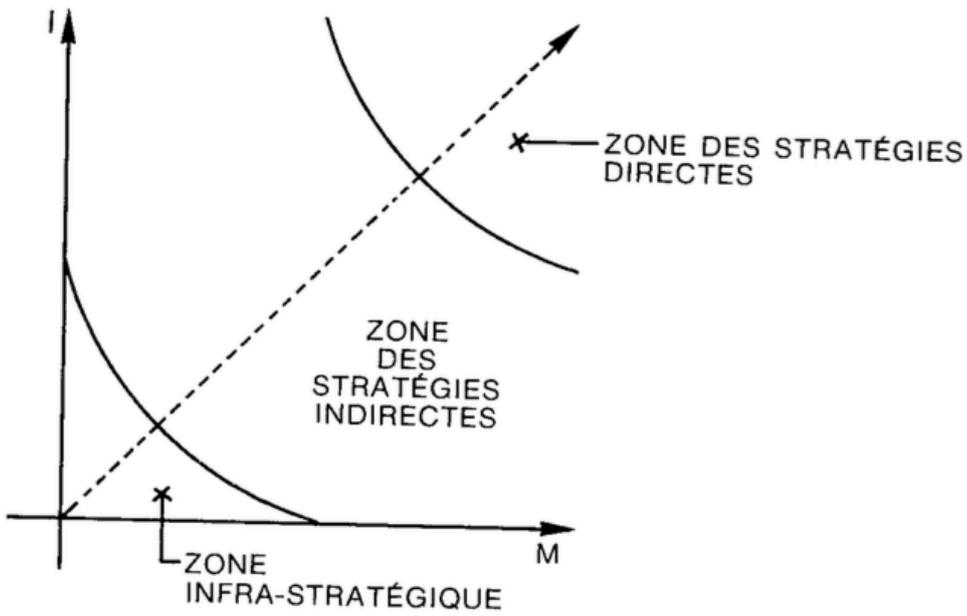
Le croisement de ces deux critères dans un plan permet aisément de positionner les différentes formes de phénomène conflictuel qu'il s'agisse aussi bien de formes directes d'affrontement (conflit armé ou - en matière civile - une OPA inamicale) ou de modes indirects de rivalité et de concurrence (action terroriste, espionnage, concurrence déloyale, abus de position dominante, ...).



source : B. WARUSFEL et P. FOLLEA, "Contribution à une réflexion sur les stratégies indirectes", *Stratégie*, 1987 n°4, page 53

Une telle représentation permet d'identifier quatre pôles correspondant à quatre états différents de la conflictualité internationale :

- un pôle infra-stratégique situé à proximité de l'origine autour duquel se placent toutes les formes de concurrence ou de compétition dont le but ou les moyens ne sont pas susceptibles d'en faire une menace stratégique (c'est-à-dire capable d'affecter le potentiel de puissance) d'un acteur international ;
- un pôle des stratégies directes qui, à l'opposé, détermine la zone où se situe toutes les actions directement et ouvertement agressives ;
- un pôle des stratégies indirectes de puissance qui définit une zone caractérisée à la fois par un niveau élevé de moyens engagés et par une faible volonté de nuisance directe. On trouve là les différentes formes de ce que François Perroux dénommait l'"emprise de structure" ;
- un pôle des stratégies indirectes de perturbation qui définit une zone où se placent des actes qui manifestent un degré de nuisance élevé mais ne mettent en oeuvre qu'un niveau de moyens limités.



source : B. WARUSFEL et P. FOLLEA, "Contribution à une réflexion sur les stratégies indirectes", *Stratégie*, 1987 n°4, pages 54 et 55

L'identification de ces quatre pôles complémentaires et antagonistes présente deux avantages décisifs par rapport à l'analyse traditionnelle :

- l'absence de discontinuité entre les manoeuvres indirectes et les stratégies directes est nettement soulignée ce qui restaure l'unité du champ stratégique qui avait été compromise par la transformation progressive des relations internationales ;

- l'existence de deux modes distincts de l'action indirecte : la stratégie indirecte de puissance et la stratégie indirecte de perturbation.

Pour illustrer ce propos, nous avons tenté de décrire dans les pages qui suivent quelques exemples de stratégies indirectes non militaires, que ce soit dans le domaine économique ou dans le champ politique.

1.2. Des stratégies indirectes économiques

La relation étroite entre les problèmes de défense et les questions économiques a été depuis longtemps analysée et prise en compte tant par les décideurs politiques que par les acteurs économiques et les observateurs, notamment universitaires.

Si chacun s'accorde à reconnaître l'influence réciproque des facteurs économiques et des impératifs militaires, il existe aujourd'hui une forte controverse sur les résultats effectifs de cette interrelation forcée. Pourtant, l'urgence est moins d'examiner l'économie comme moyen et mesure de la défense, que d'appréhender le champ économique comme le terrain privilégié de nouvelles formes de conflictualités et donc comme le lieu nécessaire d'un nouveau mode de défense.

1.2.1. La légitimité contemporaine du concept de "guerre économique"

La réflexion sur la dimension économique des problèmes de défense s'ordonne généralement autour de deux thèmes complémentaires : l'impact du niveau de l'économie générale sur la capacité de défense ; les effets sur l'économie générale des politiques et des programmes d'équipement de défense.

Sur le premier aspect, un accord général existe pour reconnaître qu'une bonne capacité de défense doit s'appuyer sur un niveau satisfaisant de l'économie générale. Cela est vrai, bien entendu, en ce qui concerne le prélèvement des budgets militaires sur l'économie nationale qui dépend en valeur absolue du montant du PIB et de l'évolution de son taux de croissance. C'est ainsi que le Japon qui reste assez attaché au symbole d'un budget d'auto-défense limité à 1% du PIB, est aujourd'hui en mesure de se payer une dépense de défense équivalente à celle de la France qui, bien qu'ayant un budget militaire de l'ordre de 3,5% du PIB, possède une richesse nationale trois fois inférieure à celle du Japon.

Dans cet ordre d'idée, la contrainte actuelle à laquelle doivent faire face tous les Etats-majors occidentaux est surtout de maintenir un niveau satisfaisant d'efficacité militaire dans un contexte économique qui freine à la fois le taux de prélèvement acceptable sur les richesses (ce taux a tendance à baisser en période de décroissance de la conflictualité Est-Ouest et de désarmement) et le niveau de croissance des économies occidentales elles-mêmes. Les solutions ne sont pas simples mais chacun voit bien qu'elles feront toutes appel à un effort de rationalisation des dépenses militaires : maîtrise des frais généraux, freinage des dérives technologiques et financières dans les programmes d'armement, recherche d'une meilleure polyvalence des hommes et des équipements, réduction du format des forces, privilège de la qualité sur la quantité et, in fine peut-être, abandon de certaines missions secondaires qui ne seraient plus en rapport avec le niveau des forces disponibles.

Dans ce contexte de raréfaction des ressources économiques disponibles pour la défense, l'évaluation des retombées possibles des dépenses de défense sur le niveau de l'économie générale prend un caractère sensible et conflictuel. Traditionnellement, en effet, l'argument des "retombées" directes ou indirectes

des investissements militaires sur le tissu économique et industriel civil, était un point fort de l'argumentaire des Etats-majors et des lobbys militaro-industriels. Mais cela n'apparaît plus aussi vrai aujourd'hui. De nombreux économistes contestent notamment l'effet à moyen terme des dépenses d'armement. Utiles à court terme pour stimuler la demande de produits industriels, et donc l'emploi, et les plans de charge de l'industrie, ces dépenses détourneraient sur longue période une partie de la richesse nationale des investissements industriels les plus rentables pour l'économie générale au profit de spécialisations technologiques et industrielles trop spécifiques pour pouvoir "diffuser" vers des applications civiles.

A la veille de mutations importantes rendues nécessaires par l'environnement international et le durcissement des contraintes budgétaires, l'économie de la défense fait donc l'objet d'une remise en cause profonde. Mais dans le même temps où l'on remet en question les formes de l'interaction entre économie et défense, l'on perçoit de plus en plus à quel point la sphère économique devient le lieu d'une conflictualité élargie.

En effet, dans le monde contemporain qui émerge de l'effondrement du communisme soviétique, deux phénomènes dominant : le retour à des formes de violence locales mal contrôlées (Golfe, Yougoslavie, Arménie, ...) et la domination écrasante des réalités économiques sur les constructions politiques. D'un côté, les affrontements ethniques et nationalistes, de l'autre la force sauvage de l'économie de marché. Et cette constatation au niveau régional se retrouve sous une forme épurée au niveau international entre les grandes puissances du moment : jamais l'ouverture des marchés n'a été aussi grande entre les trois pôles de la "Triade" (Etats-Unis, Japon, Europe) mais jamais aussi les antagonismes de toute sorte et les compétitions industrielles et commerciales n'ont atteint un tel seuil de violence. Il y a, en somme, comme une affinité secrète entre les exacerbations conflictuelles de tout ordre et cet "état de nature" économique que constitue le règne du marché triomphant et du libre-échange à grande échelle.

Pour tenter d'expliquer et de comprendre la diversité des phénomènes non militaires dont les conséquences peuvent porter atteinte à la puissance des Etats et des peuples, le cadre d'interprétation, basé autour de la notion élargie de "stratégie indirecte" et défini plus haut, apporte un outil intéressant. Il propose, en effet, une vision de la conflictualité qui n'établit pas de stricte différence de nature entre les agressions militaires directes et les atteintes non militaires indirectes au potentiel de puissance des Etats, mais simplement une variation progressive du degré d'agressivité et des moyens de l'agresseur :

"toute menace ressentie comme stratégique associe, par une combinaison variable, un élément subjectif d'agressivité et un état objectif de puissance" .

Ce type d'analyse trouve clairement une application dans le domaine de l'économie contemporaine où l'on peut déceler à la fois des enjeux stratégiques majeurs et des moyens d'agression efficaces.

Du point de vue des enjeux, il est clair que la sphère économique est devenue le lieu privilégié de la puissance internationale dans tous ses aspects (y compris militaires puisque la performance de l'outil militaire dépend pour une part importante du niveau général de l'économie). Aujourd'hui, on peut véritablement parler à tous les niveaux de la vie collective d'un "primat de l'économie", toute forme d'activité (même les moins directement commerciales : culture, sport, politique, ...) se voyant progressivement soumise à une implacable logique marchande. Dans ces conditions, frapper l'économie, c'est frapper le coeur de tout système collectif et c'est par là, que peuvent s'effondrer les forteresses les plus verrouillées comme l'a prouvé clairement l'échec du communisme soviétique mis à mal à la fois par ses insuffisances économiques et industrielles intrinsèques mais aussi par la, stratégie d'encerclement économique et technologique (au travers du COCOM)(*) que lui a fait subir l'Occident. Sur un tout autre plan, il est certain que la manière dont les investisseurs japonais ont su devenir les

principaux créanciers du Trésor américain a précipité l'inversion du rapport de force politico-stratégique entre les deux rives du Pacifique.

L'économie de marché étendue au niveau international offre, en effet, de formidables instruments à tout acteur, public ou privé, disposant d'une position ou de moyens économiques suffisants pour exercer une influence sur le terrain de son adversaire. François Perroux a remarquablement bien analysé en son temps les "effets de structure" qui peuvent jouer dans une relation entre deux partenaires économiques inégaux et l'"emprise de structure" qui peut en résulter pour le plus faible d'entre eux. Le domaine des hautes technologies est certainement aujourd'hui l'un de ceux où les manoeuvres concurrentielles des industriels internationaux peuvent conduire le plus sûrement à la mise en tutelle politique et stratégique de pays et de régions entières. La situation préoccupante des industries informatiques et micro-électroniques européennes est, certes, le produit cumulé des stratégies trop conventionnelles de ces entreprises et des fortes concurrences qu'elles ont subi de la part de leurs rivales américaines et japonaises. Mais il est clair qu'à la clé, il y a tout simplement la disparition éventuelle de toute autonomie de l'Europe dans ces domaines vitaux pour son devenir économique mais aussi militaire et finalement politique. Au travers de simples rivalités technologiques et commerciales réapparaissent les antagonismes géopolitiques mondiaux.

On assiste ainsi, du fait notamment de l'extension et de la libéralisation des échanges mondiaux, à une substitution des affrontements militaires par les rivalités économiques et commerciales :

"En Occident, l'emploi de la force économique a été dissocié de l'emploi de la force militaire aux lendemains de la seconde guerre mondiale. Les complexes militaro-industriels représentaient les derniers liens organiques entre la solution militaire des conflits et le mode de développement économique. La résolution des rivalités géostratégiques de l'entre deux guerres a abouti à un véritable gap culturel. La décolonisation en a été l'un des symboles les plus marquants. Sous l'effet de la multiplication des économies nationales, la libéralisation du commerce mondial a pris une importance égale dans la défense de l'intégrité territoriale de l'Etat-Nation. Avec la fin de la guerre froide, les blocs de l'Ouest et de l'Est ont découvert l'usage bénéfique qu'ils pouvaient tirer de la force économique pour résoudre des problèmes géostratégiques de première importance" .

Cette relation de plus en plus étroite entre les formes de la vie économique internationale et les éléments constitutifs de la puissance politico-stratégique amène progressivement toutes les régions du monde à se soucier non plus seulement de leur compétitivité économique globale mais aussi de leur "sécurité économique" au sens le plus large, c'est-à-dire à la fois la maîtrise de leurs approvisionnements essentiels, la protection de leurs principales entreprises industrielles, le soutien des filières technologiques les plus prometteuses, ...

La difficulté est que les moyens de cette sécurité doivent respecter formellement les règles du jeu libéral et libre-échangiste. C'est donc non par des mesures protectionnistes ostentatoires mais par une utilisation stratégique indirecte des mécanismes de régulation des marchés (règles de concurrence, normalisation technique, programmes de développement technologique, assistance aux PME-PMI, ...) que nos principaux concurrents économiques internationaux (qui sont aussi autant de rivaux géopolitiques potentiels) travaillent à établir une protection efficace et durable de leurs moyens économiques de puissance. Cette "défense de l'économie" qui succède ainsi progressivement à l'"économie de la défense" s'analyse parfois même comme le premier niveau de la "guerre économique", notion souvent employée dans le grand public mais que les économistes commencent, avec quelques réserves, à reprendre à leur compte.

Pour Dominique Saby, qui a analysé les relations entre activité guerrière et activité économique dans le cas du Japon, la notion de "guerre économique" reflète la réalité de la similitude entre les objectifs de la compétition économique internationale contemporaine et ceux de la guerre stricto sensu :

"Si l'on examine l'enjeu de cette guerre économique, on aperçoit qu'il s'agit en réalité de la hiérarchie entre les divers Etats nationaux. Dans leur course respective au Produit National Brut, ils cherchent à garantir leur sécurité et/ou à affirmer leur puissance. Mais cette quête de la sécurité et ce désir de puissance ne constituent-ils pas également les objectifs de la guerre stricto sensu ?" .

Ce n'est pas une simple métaphore mais bien le reflet même de l'ambivalence intrinsèque de la vie économique. A l'origine chargée de produire les moyens financiers de la suprématie politique et militaire de l'Etat, la politique économique nationale est aujourd'hui devenue le lieu même de l'affrontement avec les autres acteurs internationaux, car comme le dit l'économiste américain Peter Drucker :

"Le seul objectif qui reste aux autorités nationales est la préservation de la compétitivité de leur économie" .

Utilisée dans les discours politiques, la notion de "guerre économique" va signifier qu'il y a pression sur les citoyens afin d'obtenir de leur part un "sacrifice" économique (c'est-à-dire, renoncer à une partie de la consommation au profit de l'investissement productif) en fonction de contraintes politiques internationales (notamment du point de vue du positionnement industriel, technologique ou financier international).

Le fonctionnement de l'économie du Japon illustre largement cette réalité. Contraint à renoncer politiquement et constitutionnellement à sa puissance militaire suite à la défaite de 1945, le pays a investi toute sa volonté de puissance dans une stratégie collective et offensive de supériorité économique. Cette voie a été choisie également par des Etats comme l'Allemagne ou le Brésil :

"La montée en puissance s'opère par la filière économique : ainsi l'Allemagne, le Japon, le Brésil. Rivalités et affrontements se fixent sur le front des échanges et du partage des ressources. Pour paraphraser Clausewitz, l'économique devient la réalisation de la politique par d'autres moyens" .

Au Japon, la force de cette stratégie économique offensive tient non seulement à la puissance de la mobilisation industrielle et sociale dont est capable ce pays, mais aussi à l'ambiguïté intellectuelle qu'il réussit à faire régner sur ses intentions réelles en affichant un libéralisme de c. Une tactique de dissimulation et de décalage idéologique est en oeuvre en permanence à destination de l'Europe, et plus encore, des Etats-Unis :

"Les relations internationales sont censées être régies par un esprit de libre-concurrence et d'acceptation réciproque des lois du marché. Ce discours théorique a parasité pendant de nombreuses années la compréhension des techniques offensives de l'économie japonaise. En défendant une vision pacifiée du fonctionnement du marché mondial, les économistes libéraux américains ont longtemps décrypté les rouages de l'économie japonaise en termes de management et de marketing. Cette matrice idéologique fondée sur l'apologie de l'entreprise privée les a tenus à l'écart d'une lecture réaliste des stratégies concertées entre l'Etat, les banques et le monde industriel japonais. (...) Avant le bilan des années 1980, peu de décideurs ont daigné prêter l'oreille aux propos des spécialistes de l'Asie qui ne cessaient de répéter depuis des décennies que les stratégies concertées étaient le concept de base de la réussite économique de la société japonaise" .

Là est l'une des principales forces de la substitution de la conflictualité économique à la violence militaire directe. Elle peut cacher son véritable objectif de puissance derrière la revendication des principes libéraux de libre-échange, de déréglementation et de mondialisation des marchés. Et c'est en cela que l'on peut estimer non seulement que la libéralisation des échanges internationaux a rendu plus efficace les stratégies de guerre économique, mais encore qu'elle leur donne un alibi idéal et leur garantit une large impunité.

1.2.2. Les rivalités monétaires : entre compétition économique et affrontement interétatique

Le domaine monétaire est un aspect intéressant pour l'étude des stratégies indirectes économiques car il se situe à la charnière de deux mondes. Indiscutablement partie prenante des mécanismes économiques nationaux et internationaux, la monnaie a aussi partie liée avec la puissance régaliennne des Etats. Les rivalités monétaires apparaissent donc comme des rivalités économiques mettant en cause directement ou indirectement la puissance politique des Etats.

Contrairement donc à l'économiste autrichien Ludwig Von Mises qui critiquait le recours à toute terminologie guerrière dans l'analyse des relations monétaires entre Etats, nous pouvons donc regarder les conflits monétaires contemporains comme une des formes de la conflictualité non-militaire qui règne entre les grandes puissances internationales.

Il est notamment incontestable que la rivalité monétaire s'est intensifiée durant ces dernières décennies et ce sous l'influence de plusieurs facteurs. Nous pouvons citer la fin de l'étalon-or qui servait de référence et en quelque sorte d'arbitre entre les monnaies, la fin des changes fixes qui entraîne une grande variation des taux de change et une compétition plus grande entre les monnaies, la décolonisation qui favorisa la multiplication des monnaies nationales et le développement continu du commerce mondial qui engendre un accroissement régulier des liquidités "off-shore".

L'enjeu principal de cette rivalité monétaire entre les grandes monnaies qui s'échangent sur le marché mondial, est bien entendu attaché au fait que la monnaie exprime la souveraineté de l'Etat qui l'émet au travers de sa banque centrale. D'où l'émergence de "stratégies de puissance" provenant des principales monnaies internationales et qui vise à placer sous tutelle les monnaies nationales des Etats qui se trouvent dans leur zone d'influence commerciale ou politique.

Ainsi on pouvait dénombrer en 1985 que quarante monnaies étaient rattachées de droit ou de fait au dollar américain, quatorze au Franc Français, trois au Deutsch Mark, cinq à la Livre Britannique et quinze au DTS. La conséquence en est que sur cent trente-cinq membres du FMI, seuls trente-cinq peuvent laisser flotter librement leur devise. L'idée de stratégie indirecte de puissance se dégage ici du fait même que l'on a dans le paysage, monétaire international, quelques monnaies qui mènent le jeu et de nombreuses autres devises qui suivent le mouvement.

Le rattachement de ces monnaies peut être officialisé dans une zone monétaire. Cette zone peut se définir comme un espace géographique dans lequel coexistent une monnaie dominante et des monnaies satellites. Ce système nécessite la mise en place d'une réglementation des changes commune, et une centralisation des réserves de change.

Si nous prenons l'exemple de la zone Franc, qui comprend une quinzaine d'Etats d'Afrique, elle repose sur cinq principes de coopération avec la France : liberté absolue des transferts à l'intérieur de la zone, convertibilité illimitée des monnaies entre elles, parité fixe des monnaies entre elles, garantie illimitée du Trésor Français, centralisation des réserves de change. Cette situation présente de nombreux intérêts pour les pays qui sont ainsi associés à la monnaie française (stabilisation du pouvoir d'achat de leurs

avoirs, attraction possible des investissements en raison de la garantie française) mais elle est surtout un moyen majeur pour la France de conserver un avantage économique et financier dans toute cette zone par rapport à ses principaux concurrents mondiaux. La stratégie monétaire est donc bien là un complément à une politique de présence et de puissance sur les marchés en développement.

L'une des caractéristiques des rivalités monétaires contemporaines qui les rattachent à notre notion de "stratégies indirectes" est le fait qu'elles opposent principalement les monnaies des grands Etats industrialisés entre eux. C'est-à-dire que ces rivalités surviennent entre des Etats et des économies qui sont militairement et politiquement alliés dans des organismes tels l'OTAN (à laquelle s'ajoute l'accord de sécurité du Japon avec les Etats-Unis), l'OCDE ou au sein d'un forum tel le G7.

La rivalité monétaire dans ses différentes formes est donc bien un mode de conflictualité parallèle aux antagonismes militaro-diplomatiques traditionnels et qui peut s'exprimer là où la logique des alliances officielles empêche que ne s'exprime publiquement les antagonismes entre alliés.

Pendant de nombreuses années, cette relation monétaire ambivalente entre alliés a été dominée par le rôle moteur du dollar américain. Le système monétaire mis en place à Bretton Woods conférait à la monnaie américaine une importance déterminante, reflétant la place qu'occupait les Etats-Unis à la sortie de la guerre tant au niveau militaire qu'au niveau économique. Le dollar était alors convertible en or pour une parité fixe de 35\$ l'once.

Cette situation n'a pas tardé à faire naître certaines ambiguïtés. La plus importante résidait dans le fait que les Etats-Unis pouvaient combler le déficit de leur balance des paiements courants par l'émission unilatérale et sans contrepartie de dollars. Les célèbres discours de De Gaulle dénonçant le privilège exorbitant des Etats-Unis en matière monétaire montrèrent bien l'ambiguïté de la situation d'une monnaie, à la fois référence internationale et monnaie nationale. Le chef de l'Etat français décida notamment d'exiger la conversion en or des dollars acquis chaque année par la France. Mais il faudra attendre 1971 pour que les Etats-Unis reconnaissent publiquement leur incapacité à couvrir par des réserves d'or la totalité des dollars en circulation et qu'ils décident la suspension de la convertibilité-or du dollar, suite aux problèmes engendrés par la guerre du Vietnam et la perte de confiance mondiale vis-à-vis du dollar et de l'économie américaine.

Si la monnaie américaine ne connaît plus aujourd'hui la situation incontestable d'il y a vingt ans, le dollar occupe encore de nos jours une place prépondérante dans le stock des réserves en devises. Il sert encore largement comme unité de compte du commerce international et sur les marchés internationaux de matières premières, et sur les marchés des changes. Et cette position forte est renforcée par le rôle directeur des taux d'intérêt américain sur le plan international.

A la lumière de la transformation de la position géopolitique américaine dans le monde depuis trente ans, on peut aisément considérer cette utilisation de l'arme monétaire comme une tentative de pérenniser par des moyens indirects la position dominante des Etats-Unis sur le plan militaire et diplomatique vis-à-vis de leurs alliés. Dans la mesure où ceux-ci bénéficiaient de facto de la protection militaire américaine et de la zone de prospérité que celle-ci rendait possible des deux côtés de l'Atlantique, Washington tenait (et tient encore) à en recevoir une contrepartie économique et financière sous la forme d'une rente de situation monétaire pour le Trésor et les entreprises américaines dans leurs relations avec l'Europe et le Japon.

A cette stratégie de puissance menée par le centre du système de sécurité occidental, les alliés ont répondu chacun à leur manière : le Japon, par exemple, a mené systématiquement et durant plus de vingt ans une stratégie de sous-évaluation du Yen qui satisfaisait à court terme la supériorité universelle du

dollar tout en augmentant la performance exportatrice de ses entreprises. Les Etats-Unis, une fois placés devant les méfaits de cette fausse modestie financière japonaise pour les résultats de leur industrie, n'eurent de cesse ces dernières années que de convaincre les Japonais de réévaluer leur monnaie, ce qui n'eut pas les effets escomptés du fait de l'écart structurel de productivité et de performances séparant désormais les deux industries japonaises et américaines.

Les Européens, pour leur part, ont entrepris dès la fin des années 70, la constitution du Système Monétaire Européen (le SME) et préparent actuellement le passage à la monnaie unique dans le cadre des Accords de Maastricht. Il s'agit bien là d'une voie leur permettant progressivement de s'émanciper des influences monétaires du dollar, surtout à une période où les contre-performances de l'économie américaine risquent de contaminer et de déprimer le reste des économies occidentales. Mais cette stratégie de puissance visant à édifier une nouvelle contre-puissance face aux Etats-Unis porte en elle d'autres difficultés puisqu'il est clair que cette future zone monétaire européenne risque de pérenniser institutionnellement la domination actuelle de l'économie et des finances allemandes sur l'espace européen. Là encore, l'on perçoit bien que la question monétaire renvoie rapidement à la rivalité politique et géostratégique, en l'occurrence ici celle qui oppose les trois principaux Etats européens entre eux (Allemagne, France, Grande-Bretagne) pour le contrôle et le leadership du futur espace européen unifié.

1.2.3. Les entreprises face à l'emploi des armes économiques

L'arme économique est, au sens courant du terme, l'usage par un Etat de divers moyens de pression économiques dans le but d'obliger un autre Etat à adopter une attitude conforme à ses vœux. Elle peut prendre différentes formes depuis l'embargo ou le blocus jusqu'à la suspension de certains crédits internationaux en passant par le dumping, le contrôle des investissements étrangers ou la spéculation sur les marchés internationaux.

Dans cette ère de coexistence pacifique imposée par la dissuasion nucléaire, l'arme économique est aussi la providence des diplomates satisfaits de disposer là d'un outil permettant d'effectuer une "gesticulation" politico-médiatique sans pour autant prendre le risque d'une détérioration trop rapide du climat international. Ainsi il est rare qu'une crise internationale (Iran, Afghanistan, printemps de Pékin, ...) ne donne pas lieu à l'adoption par certaines grandes puissances de sanctions économiques plus ou moins durables. L'arme économique qui permet d'influer sans frapper et de sanctionner sans se battre apparaît en quelque sorte ici comme une forme non-violente du concept militaire de "riposte graduée".

Telle qu'elle se présente donc dans sa réalité contemporaine, l'arme économique appartient bien à l'arsenal de cette guerre économique, qui se substitue fréquemment aux affrontements militaires, et à la catégorie des "stratégies indirectes" au sens général que nous avons tenté de lui donner dans cette recherche. Il s'agit, en effet, d'obtenir indirectement un gain dans le domaine stratégique (c'est-à-dire dans le domaine des rapports de puissance entre acteurs internationaux) par la mobilisation de moyens non militaires.

Mais plus encore, le caractère indirect qui s'attache à l'usage par les Etats de l'arme économique, provient de ce qu'elle produit ses principaux effets au travers ou à l'encontre des acteurs économiques primaires que sont les entreprises. Dans la doctrine d'emploi de l'arme économique, l'entreprise est toujours, en effet, soit la cible soit le vecteur de la stratégie de l'Etat.

Si l'arme économique demeure encore souvent liée à une stratégie étatique, il est clair que son usage met en cause non des agents de la puissance publique mais essentiellement des acteurs économiques

autonomes ne représentant pas directement l'Etat mais dont on suppose que l'évolution de leur sort peut avoir une influence sur la conduite de l'Etat dont ils sont ressortissants.

Prenons deux exemples de cette situation où l'entreprise se retrouve l'otage de la stratégie indirecte économique d'un autre Etat. Le premier cas est celui de l'embargo. Lorsqu'un gouvernement décide d'interdire la livraison de certains produits à un Etat dont il cherche à blâmer ou à infléchir la conduite, ce sont les entreprises de l'Etat visé, qui avaient l'habitude de se fournir à l'étranger, qui se trouvent pénalisées par la mesure d'embargo.

De même en est-il lorsqu'un Etat soucieux de faire pression sur une grande puissance industrielle limite la liberté d'action des entreprises ressortissantes de cette grande puissance sur son territoire (soit par la nationalisation, soit simplement par des mécanismes juridiques et fiscaux, du type de la limitation du rapatriement des bénéficiaires). Là encore, l'entreprise touchée économiquement par la mesure politique n'est souvent que la cible apparente d'une stratégie indirecte qui vise derrière elle l'Etat à la nationalité duquel appartiennent ses capitaux ou sa maison-mère.

Ces deux formes symétriques de prise d'otage économique ont chacune leur logique : l'embargo est essentiellement une arme de riche (il faut être un fournisseur significatif pour pouvoir espérer mettre en difficulté un Etat par un embargo) alors que la pression sur les entreprises étrangères installées sur son sol est plutôt réservée aux pays en développement se sentant indirectement colonisés par les firmes multinationales des pays industrialisés. Et cette dichotomie nous renvoie aux deux archétypes de stratégies indirectes que nous définissons dans l'article cité plus haut : les stratégies indirectes de puissance et les stratégies indirectes de perturbation.

Si donc ce sont essentiellement des entreprises qui sont les cibles privilégiées de l'arme économique, on est amené à se poser deux questions. Premièrement, qu'en est-il de la pertinence de l'assimilation d'un Etat à ses entreprises ? Il faudrait, en effet que "tout ce qui est bon pour General Motors soit bon pour l'Amérique" pour que tout ce qui arrive de désagréable à une entreprise atteigne du même coup l'Etat dont elle a la nationalité. On sait bien aujourd'hui que les relations de l'économie au politique sont trop complexes pour se réduire à de simples solidarités patriotiques. Néanmoins, on constate que le lien parfois très distendu qui relie une entreprise à l'Etat dont elle est originaire a tendance à se resserrer de manière mécanique en situation de crise. Dans le cas de l'embargo, par exemple, il est clair que, s'il s'avère suffisamment efficace pour priver certaines industries locales importantes (énergie, agro-alimentaires, armement, ...) de fournitures, l'Etat se verra contraint d'intervenir en sa qualité de régulateur du marché et de responsable de la paix civile pour assurer au pays la sécurité de ses approvisionnements vitaux. La convergence d'intérêt entre l'Etat et les entreprises victimes de l'embargo dépendra donc essentiellement du niveau de ce dernier et du caractère plus ou moins vital des secteurs auxquels il s'attaque.

Dans le cas d'une nationalisation ou d'une restriction d'activité imposée à une entreprise implantée localement, le phénomène de convergence entre l'entreprise et son Etat d'origine joue différemment. Il est d'usage, en effet, de reconnaître aux entreprises transnationales une large autonomie de stratégie au point que certains finissent par douter de la pertinence du critère habituel de la nationalité de la maison-mère et des capitaux majoritaires. Pourtant, lorsqu'un PVD s'en prend à une entreprise étrangère implantée sur son sol, il touche, en toute conscience de ses actes, aux sacro-saints principes de la liberté d'établissement et des échanges qui régissent la philosophie économique internationale des grandes puissances industrielles. De ce fait, quelque soit par ailleurs en temps normal l'autonomie de décision d'une firme transnationale, il est impossible à son Etat d'origine, voire à l'ensemble des autres puissances industrialisées, de ne pas se sentir menacés dans leurs intérêts internationaux. La crainte majeure est là

d'éviter un phénomène de contagion à l'intérieur du pays en question et dans le monde en développement tout entier.

La seconde interrogation découle logiquement de la première : si l'arme économique atteint son but en impliquant indirectement un Etat adverse par une manoeuvre économique visant des entreprises auxquelles il est lié, que peut faire cet Etat pour protéger ces entreprises cibles et victimes d'une stratégie économique étrangère ? Paradoxalement, il semble qu'il soit plus aisé de répondre à cette question dans le cas de l'agression sur une entreprise installée à l'étranger que dans le cas d'un embargo ou d'une mesure directe dirigée contre le territoire même de l'Etat.

Lorsqu'il s'agit, en effet, d'une atteinte aux intérêts économiques nationaux hors des frontières de l'Etat, la pratique internationale presque unanime a reconnu le bien-fondé d'une forme particulière de "protection diplomatique" que l'Etat peut accorder à ses entreprises ressortissantes. Les moyens en sont variés : conventions bilatérales ou multilatérales de protection des investissements, mesures de représailles fiscales ou douanières fondées sur le principe du traitement national équivalent, ... En revanche, lorsqu'il s'agit de répondre à une mesure d'embargo, l'Etat victime a une marge de manoeuvre assez étroite pour se porter au secours des entreprises qui sont en première ligne.

C'est surtout vrai dans un pays d'économie libérale qui doit respecter au mieux la liberté du marché et en fausser le moins possible les mécanismes régulateurs. L'Etat navigue alors entre deux écueils. Si l'embargo n'affecte pas un secteur vital de l'économie ou si sa virulence n'est pas suffisante pour créer un risque de pénurie grave, il sera difficile aux autorités d'intervenir de manière rapide sans risquer de fausser le jeu économique en soutenant un fabricant plutôt qu'un autre et sans risquer de s'attirer des critiques intérieures mais aussi extérieures (de la part de pays dont les entreprises sont des concurrents potentiels des firmes locales bénéficiant des aides publiques mises en oeuvre). A l'inverse, si l'embargo frappe gravement l'économie nationale, les seules mesures efficaces qui peuvent être adoptées (réquisitions, fixation autoritaires des prix, attribution organisée de stocks de sécurité, reconversion de certains outils de production) s'apparentent à la mise en place d'une quasi économie de guerre, ce qui constitue une escalade dans la confrontation indirecte engagée et ce qui comble indirectement les voeux de l'Etat agresseur.

Cibles et victimes indirectes de l'arme économique, les entreprises peuvent être aussi les vecteurs privilégiés de la mise en oeuvre de ce type d'arme. En effet, un Etat désireux d'exercer une pression économique sur un autre Etat a fréquemment besoin de l'appui de ses propres entreprises car ce sont elles qui sont en mesure d'intervenir directement sur le marché international.

Qu'il s'agisse de déclencher un embargo, de spéculer sur le cours d'une matière première ou de pratiquer certaines formes de dumping, ce sont toujours des entreprises qui vont agir, en harmonie avec les instructions plus ou moins secrètes de l'Etat dont elles sont ressortissantes. Bien évidemment, le lien de ces agents économiques avec l'Etat peut être plus ou moins étroit. En matière monétaire ou financière, il est certain qu'une banque centrale, organisme public, joue le premier rôle, épaulée souvent par les banques publiques et privées sur lesquelles elle exerce une tutelle souvent très forte. A l'inverse, s'il s'agit d'un embargo sur des produits industriels ou des biens de consommation, c'est véritablement aux producteurs du secteur privé qu'il appartiendra d'appliquer concrètement les mesures d'embargo en empêchant la vente des produits incriminés.

Cette participation plus ou moins active de certaines entreprises à l'usage de l'arme économique peut prendre plusieurs formes. Suivant la classification familière aux juristes, elle peut constituer une obligation de faire ou de ne pas faire : obligation d'intervenir dans un sens donné (achat ou vente de certains produits, fixation de certains niveaux de prix, ...) ou obligation de ne pas intervenir (refus de

vendre des produits sous embargo). Mais quelque soit la forme de l'intervention demandée par l'Etat, cette mobilisation de moyens privés et commerciaux au service de stratégie publique soulèvent certaines difficultés.

La première difficulté est relative à l'attitude des entreprises. D'une manière générale, il faut noter en effet qu'une structure économique et commerciale est, par nature, mal adaptée à servir de relais à des stratégies publiques aux finalités extra-économiques. L'attitude fondamentale du dirigeant d'entreprise, fut-il à la tête d'une entreprise d'Etat, est donc de chercher à échapper à la mise à contribution de son entreprise aux fins d'une stratégie qui lui est extérieure. La réalisation de certaines interventions (ou la non-réalisation forcée) peut avoir des conséquences commerciales et financières négatives. Plus particulièrement dans le cas d'un embargo, il est clair que le développement international et la crédibilité commerciale d'une entreprise peut être largement affectée, sans parler d'éventuelles conséquences juridiques. A l'inverse dans certaines formes modernes de stratégies économiques indirectes, les entreprises nationales acceptent d'autant plus facilement d'y participer qu'en réalité ce sont elles qui inspirent la stratégie gouvernementale, notamment lorsqu'il s'agit de mesures protectionnistes destinées à protéger l'industrie locale.

Quoi qu'il en soit, il faut bien être conscient que dans la plupart des cas les entreprises répugnent à devenir des vecteurs des stratégies économiques indirectes pilotées par l'Etat car elles ont peur d'en être les premières victimes. Pour obtenir néanmoins leur concours, les Etats doivent donc utiliser toute une gamme de moyens pouvant aller de la simple pression informelle aux outils classiques de la réglementation économique (réglements douaniers, blocage des prix, agréments techniques, ...), voire même à la pure et simple réquisition, comme ce fut le cas en France lors de l'affaire Dresser (il s'agissait pour le gouvernement français d'opposer une contre-stratégie à l'utilisation extraterritoriale de l'embargo américain sur le gazoduc). Et, bien évidemment, quelque soit la vertu coercitive des instruments réglementaires, il est certain que les Etats bénéficiant d'une bonne osmose entre secteur public et secteur privé apparaissent mieux à même de mobiliser à leur profit les forces économiques nationales, ainsi que le prouve abondamment l'exemple nippon de ce que certains aiment appeler la "Japan Incorporated".

L'implication, soit comme cible, soit comme vecteur, des entreprises dans la mise en oeuvre des stratégies offensives économiques des Etats, est donc bien une nouvelle preuve du caractère indirect de ces stratégies d'agression non militaire. Pour réaliser des buts de puissance internationale, les Etats et les grands acteurs internationaux trouvent aujourd'hui dans les entités économiques primaires que sont les entreprises des relais et de lieux d'affrontement indirects qui sont tout à la fois très réactifs à leur environnement, très fragiles à la pression et qui tiennent en main une grande part des leviers actuels de la puissance économique mondiale.

1.3. Des stratégies indirectes politiques : l'exemple du terrorisme

Appliquée aux phénomènes terroristes, la qualification de "stratégie indirecte" a le grand avantage de redonner une apparente intelligibilité à des actes de violence qui sont considérés par l'opinion comme d'autant plus insupportables qu'ils semblent largement incompréhensibles.

L'inintelligibilité des actes terroristes est une dimension essentielle du phénomène dont elle accroît l'impact psychologique et médiatique sur l'opinion. En effet, même lorsque l'action terroriste fait l'objet d'une revendication explicite, l'écart considérable qui apparaît généralement entre la justification politico-idéologique avancée et les conséquences de l'acte revendiqué rend difficile la compréhension rationnelle du phénomène. Or, tout ce qui demeure incompréhensible fait peur.

Dans ces conditions, tout facteur d'explication - même simpliste - semble utile pour conjurer le sentiment de instinctif d'effroi et de vulnérabilité qui s'installe dans l'opinion publique. Le recours à la notion de stratégie indirecte peut être l'un de ces moyens artificiels d'explicitation. La stratégie indirecte évoque, en effet, irrésistiblement un univers clandestin et inaccessible existant derrière les choses visibles et dans lequel tous les phénomènes apparemment incompréhensibles sont censés trouver leur origine et retrouver, par la même, leur intelligibilité. Grâce à cet artifice intellectuel, l'attentat le plus inattendu est toujours supposé s'intégrer à la stratégie secrète - mais néanmoins rationnelle - d'un acteur identifiable.

Suivant les circonstances et le référentiel de l'analyste, l'acteur occulte varie (Moscou, la Libye, l'Iran, la C.I.A., ..) mais le résultat demeure toujours le même : l'acte terroriste qui se voulait scandale et transgression absolue est ainsi banalisé et réintégré dans une logique conflictuelle rationnelle qui donne l'illusion d'une situation claire et dominée. Raymond Marcellin, ancien ministre de l'Intérieur, et pourtant bon connaisseur des questions de sécurité publique, n'évite pas cette tentation lorsqu'il décrit en 1985 la "stratégie mondiale du terrorisme" :

"Il existe une stratégie globale du terrorisme. Les terroristes ont la conviction d'être les soldats d'une guerre largement engagée contre ce qu'ils appellent la stratégie globale de l'impérialisme. Qui est impérialiste ? Rappelons-le, une fois encore : les Etats-Unis, toutes les démocraties occidentales, Israël, le Japon et les gouvernements du Tiers Monde, considérés comme leurs satellites. Quant aux forces révolutionnaires qui mènent le bon combat contre l'impérialisme, ce sont d'après les propres déclarations de leurs gouvernements : l'Union soviétique, les démocraties populaires de l'Est européen, la Corée du Nord, le Sud-Est asiatique et les Etats du Moyen-Orient, de l'Afrique et de l'Amérique Centrale, alliés du Kremlin" .

Il convient donc d'être très réservé vis à vis des théories réductionnistes qui - sous prétexte de trouver à tout prix une clé unique au phénomène terroriste - utilise le concept de "stratégie indirecte" pour mieux réintroduire le terrorisme dans une logique conflictuelle traditionnelle de type Est/Ouest (l'URSS étant le "chef d'orchestre clandestin" d'un "réseau de la terreur" décrit notamment par C. Sterling et E. Sablier) ou Nord/Sud. Ces théories présentent en effet un double défaut. Elles évacuent nécessairement la complexité propre à chaque manifestation terroriste au profit d'une explication centrale réductrice. De plus, ce qu'elles désignent comme "stratégie indirecte" n'est en général que la supposée résurgence clandestine de stratégies directes tout à fait traditionnelles.

Faut-il donc exclure le terrorisme de toute analyse stratégique sous prétexte que l'on ne peut - sans risque de simplification excessive - rattacher tous les actes terroristes à des stratégies militaires ou politiques clairement identifiables ? C'est la conviction qu'expriment implicitement certains travaux universitaires qui privilégient l'analyse des comportements terroristes par rapport à celle des stratégies

terroristes. Dans cette optique, il est plus important de connaître le "comment" que de rechercher le "pourquoi". Le terrorisme est examiné comme une forme contemporaine de la violence politique dont il importe d'en discerner les mécanismes et les usages plutôt que d'en étudier les motivations et les conséquences.

Dans un double article important, Didier Bigo et Daniel Hermant ont illustré cette option "comportementaliste" et ont développé certains arguments en sa faveur :

"Notre présentation de la relation terroriste a montré, à travers la rivalité mimétique, la théâtralisation de la violence et, plus généralement, à travers les rapports organisation/société/état, le peu d'indépendance qu'avait l'aspect proprement stratégique de la relation par rapport à son inertie propre et au cadre qui était le sien" .

En d'autres termes, l'action terroriste apparaît moins comme la manifestation d'une stratégie autonome de certains acteurs que comme la conséquence d'une certaine logique de comportement vis-à-vis de la société ou de l'Etat.

Cet argument ne manque pas de vérité : ainsi on constate fréquemment que le passage de l'action militante à l'action terroriste n'est pas toujours le fruit d'une décision stratégique rationnellement arrêtée (même si elle est ultérieurement revendiquée comme telle) mais qu'il s'agit souvent d'un dérapage mal contrôlé des formes de l'activisme politique. L'étude sociologique des comportements terroristes et des logiques qui les sous-tendent est donc une analyse aussi fructueuse et qu'indispensable. Mais elle ne saurait exclure une réflexion stratégique complémentaire.

Se contenter d'une analyse purement comportementale du terrorisme conduirait, en effet, à négliger un autre aspect important du phénomène : quelqu'en soient les motivations originelles et les mécanismes déclencheurs, les actions terroristes interfèrent très souvent et très rapidement dans le champ des rivalités politico-militaires internationales. Si, par exemple, un groupe arménien assassine un diplomate turc en France, l'affaire fera dans un premier temps l'objet d'une querelle franco-française relative à la politique sécuritaire du gouvernement mais elle risque ensuite de dériver rapidement vers une détérioration des relations diplomatiques entre la France et la Turquie. Que l'on puisse donc ou non discerner la stratégie occulte à laquelle une action de ce type est susceptible de s'intégrer, elle risque néanmoins d'entraîner des conséquences stratégiques importantes. De ce fait, les phénomènes terroristes sont le plus souvent stratégiquement significatifs en raison de leurs conséquences que par leur origine.

De la même façon, il faut reconnaître que les phénomènes terroristes sont très souvent des phénomènes indirects. Tout d'abord, l'acte terroriste s'apparente à une manoeuvre indirecte dans la mesure où la cible matériellement atteinte (un homme, un lieu, un symbole) n'est jamais son objectif réel et final. Au travers de la cible attaquée, c'est une institution, un Etat, une société qui est visée. De même, une fois l'action commise, il y a souvent émergence d'une autre forme de stratégie indirecte : les conséquences de l'acte terroriste risquent d'échapper rapidement à ses auteurs et d'être récupérées - voire détournés - par d'autres acteurs à leurs propres fins stratégiques. Exemple extrême : les assassinats de palestiniens modérés par des mouvements arabes radicaux servent objectivement la stratégie d'Israël sans pour autant que les israéliens aient besoin d'intervenir directement.

Donc bien que l'usage commun du terme de "stratégie indirecte" se révèle largement inopérant ici, il faut néanmoins reconnaître que le terrorisme demeure un phénomène stratégiquement significatif qui se caractérise par le caractère indirect de sa logique de fonctionnement. C'est en cela qu'il peut s'analyser du point de vue de notre concept de "stratégie indirecte" défini plus haut.

Au regard de notre modèle, l'acte terroriste-type (attentat, enlèvement, ...) se situe le plus souvent dans la zone des "stratégies de perturbation". L'acte terroriste est en effet typique de la combinaison d'une très forte intention de nuire avec des moyens matériels et humains limités. De plus, sa logique même correspond bien à la recherche d'une perturbation plutôt qu'à l'affirmation d'une puissance. De nombreuses analyses ont montré comment les actions terroristes sont aujourd'hui un moyen d'expression et de lutte privilégié pour toutes les mouvances minoritaires ne disposant que de moyens très limités pour se faire entendre. C'est ce que reconnaît clairement Frédéric Orliach, militant d'extrême-gauche, emprisonné plusieurs années en France pour sympathie et soutien à plusieurs mouvements terroristes (Action Directe ou les FARL libanaises) :

"La guerre de libération prolétaire doit avoir pour forme principale la guérilla, car la guerre des partisans est le seul moyen militaire d'assumer avec succès une confrontation avec des forces supérieures sur le plan quantitatif et technique" .

Une fois l'acte commis, c'est l'interactivité croissante du corps social, fonctionnant de plus en plus comme un réseau, qui rend ensuite aisée la transmission et l'amplification rapide de la perturbation même si celle-ci était limitée dans ses moyens et son objet.

La volonté de nuire à l'adversaire qui est consubstantielle de l'acte terroriste se déduit aussi pratiquement du recours même à la violence physique préméditée. Sur le schéma, une droite située parallèlement à l'axe des moyens peut représenter symboliquement ce seuil de passage à la violence. C'est au delà de cette droite, qu'apparaissent - en fonction de la nature des moyens mis en oeuvre - d'un côté les actes terroristes et de l'autre les actions militaires ou paramilitaires directes.

Mais si, globalement, la logique centrale du terrorisme demeure cette logique de la perturbation "du faible au fort", ce serait à nouveau simplifier à l'extrême la complexité du phénomène que de se limiter à un tel constat. En effet, dans certains cas importants - bien que minoritaires - les stratégies terroristes peuvent également emprunter certains de leurs traits aux stratégies indirectes de puissance.

C'est le cas notamment des formes de terrorisme indépendantiste que connaissent l'Irlande du Nord ou le Pays Basque espagnol. Nous nous trouvons là devant des situations pré-insurrectionnelles dans lesquelles les mouvements rebelles intègrent l'action terroriste dans une action de puissance plus générale qui repose sur une maîtrise du terrain et de la population. A l'origine conçues comme des actions perturbatrices (du même type que celles perpétrées par les terrorismes idéologiques européens : RAF, Action Directe, CCC, Brigades Rouges), les actions terroristes de l'IRA ou de l'ETA Militaire sont souvent devenues des opérations indirectes destinées à prouver la puissance latente du mouvement et à "montrer le drapeau" du mouvement.

En ce qui concerne les exemples de l'Irlande et du Pays Basque, on a affaire en effet à des mouvements ayant accumulés des moyens considérables, en hommes, en matériel militaire, en ressources financières et - surtout - en potentiel de confiance (et de crainte) auprès de la population locale. Dans certains cas, le but indirect d'un attentat vise d'ailleurs avant tout à réaffirmer la puissance de l'organisation clandestine vis-à-vis de la population locale. C'est notamment le cas vis-à-vis de ceux qui refusent de payer l'impôt révolutionnaire (selon les techniques mises au point durant la guerre d'Algérie par le FLN).

On peut donc reproduire à une échelle plus réduite la polarisation perturbation/puissance dans la seule sphère des stratégies terroristes, ainsi que le montre le schéma suivant. Par transposition du cadre

général d'analyse, on peut donc ainsi distinguer dans l'univers des stratégies terroristes plusieurs temps successifs de l'action terroriste :

- l'action perturbatrice qui est la manifestation originelle du phénomène et qui en est toujours le premier temps
- l'action indirecte de puissance qui - dans certains cas - peut apparaître en parallèle ou prendre le relais
- ultimement, le passage à une situation insurrectionnelle qui culmine dans un affrontement politico-militaire direct.

Il est clair que les différentes manifestations du terrorisme ne peuvent être considérées simplement comme de simples succédanés des stratégies militaires classiques. Mais il serait tout aussi dangereux de n'y voir que des symptômes pathologiques de nos sociétés. Les phénomènes terroristes sont aujourd'hui parmi les formes majeures de la conflictualité moderne. Les stratèges et les analystes doivent donc trouver le moyen de les intégrer - sans les dénaturer - dans leurs équations stratégiques.

2. LES FAIBLESSES DU SYSTEME POLITICO-JURIDIQUE FRANCAIS FACE AUX STRATEGIES INDIRECTES

Avec la chute de l'URSS et le recul de la menace militaire directe à l'Est de l'Europe, il apparaît nettement aujourd'hui que plusieurs des concepts essentiels de la politique de sécurité collective de la France sont désormais à revoir en profondeur. Il en va notamment de la notion même de "défense nationale" qui n'a jamais su vraiment susciter la mise en place de vrais dispositifs de défense non-militaire. De même, le concept de "Sûreté de l'Etat", qui organise la dissuasion et la répression des atteintes, fait actuellement l'objet d'une réforme qui met à jour les ambiguïtés originelles du texte pénal introduit par l'ordonnance de 1960.

2.1. L'obsolescence progressive du concept traditionnel de défense nationale

2.1.1. La non-application pratique de la notion officielle de défense nationale

La notion de "défense nationale" telle qu'elle est censée s'appliquer aujourd'hui en France, repose sur l'ordonnance du 7 janvier 1959 qui la définit ainsi :

"La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux".

Par rapport à la conception traditionnelle de défense militaire, ce concept de défense nationale présentait un caractère élargi qui devait permettre aux autorités de l'Etat de traiter dans leur globalité l'ensemble des menaces de toute nature susceptibles de porter atteinte à la sécurité de la Nation et de sa population.

La traduction institutionnelle et organique de cette vision élargie de la défense nationale fut la reconnaissance par l'article 21 de la Constitution de 1958 du fait que le Premier Ministre est "responsable de la défense nationale". Celle-ci devenait donc une mission interministérielle, dont les contours dépassaient le seul domaine de la défense militaire pour prendre en compte d'autres aspects non militaires mais pour autant liés indirectement à la capacité de la France à résister aux agressions.

C'est ainsi que inscrit, par exemple, dans cette défense nationale non militaire :

- la mobilisation des ressources industrielles et alimentaires en cas de crise ou de conflit ;
- l'entretien et la protection de certains ouvrages ou équipements publics d'intérêt général (routes, ponts, chemin de fer, réseaux de télécommunication, centrales électriques, ...) ;
- la mise au point de plan d'évacuation et de prise en charge sanitaire en cas de catastrophe ou d'agression contre la population ;
- la surveillance et la mise hors d'état de nuire de tous les individus susceptibles de porter atteinte à la sécurité de l'Etat ; ...

C'est pour mener à bien et coordonner toutes ces actions de défense relevant de départements ministériels non militaires que fut créé le système administratif actuel qui repose sur deux échelons :

- dans chaque ministère, la présence d'un "Haut fonctionnaire de défense" (H.F.D.) , chargé, auprès du ministre concerné de suivre l'ensemble des missions de défense confiées à son ministère ;
- auprès du Premier Ministre, le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN), qui assiste le chef du gouvernement dans sa responsabilité de défense et coordonne l'action des différents H.F.D..

Mais, dans la pratique, ce système apparaît avoir été dévoyé de sa fonction première et n'avoir jamais fait réellement l'objet d'une application conforme aux textes et à l'esprit originel.

La première raison de cette non-application réside dans les problèmes organiques que cette nouvelle conception de la défense nationale a suscité. En effet, le système mis en place en 1958/1959 est un système, en réalité, tricéphal :

- le Premier Ministre est responsable de la Défense nationale et assure, avec l'aide du SGDN, le pilotage et la coordination des mesures de défense non militaires et militaires ;
- un ministre a en charge directe la préparation, l'équipement et la gestion des forces armées ;
- le Président de la République est, d'après la Constitution "chef des Armées" (Article 15).

Une telle dispersion des responsabilités ne pouvait manquer de provoquer de graves difficultés dans la mise en oeuvre d'une véritable politique de défense globale capable d'appréhender aussi bien les risques stratégiques directs et militaires que les menaces stratégiques indirectes et non militaires. Plusieurs phénomènes politiques et institutionnels ont joué :

- Moins de dix ans après l'ordonnance sur la défense nationale, l'arrivée de M. M. Debré, ancien Premier Ministre, à la tête du Ministère des Armées, a conduit à un changement protocolaire du titre de ce département au profit de celui de "Ministère de la Défense nationale". Depuis lors, le Ministre en charge des Armées et de la Défense militaire est resté "Ministre de la Défense", ce qui introduit une forme de concurrence avec le Premier Ministre, et plus particulièrement avec le SGDN. La disproportion des moyens entre les deux structures (le Ministère de la Défense gère un immense budget et possède de très nombreux personnels, dont - outre les Armées - la Délégation Générale pour l'Armement qui possède d'importantes compétences industrielles, économiques et technologiques) à laquelle s'ajoute la sujétion de fait du SGDN au système militaire (jusqu'à ces récentes années, le SGDN a toujours été dirigé par un officier général et une part importante de son personnel est constitué de militaires) a rendu inévitable la redondance de certaines initiatives et l'abaissement du pouvoir du Premier Ministre en matière de défense.

- Par ailleurs, le Président de la République exerce, de facto, une autorité sans partage sur toutes les questions faisant partie - coutumièrement - de son "domaine réservé", c'est-à-dire les questions de diplomatie et de défense. De ce fait, la marge de manoeuvre politique du Premier Ministre vis-à-vis de l'Elysée en matière de Défense, est particulièrement limitée, comme l'a montré récemment le conflit du Golfe où l'essentiel de la manoeuvre a été organisé et piloté par le chef d'Etat-Major des Armées, le chef d'Etat-Major particulier du Président de la République et le Président de la République lui-même.

La principale conséquence de cet état de fait institutionnel a été la désuétude plus ou moins totale de la plupart des actions de défense non militaire au sein des ministères civils. En effet ceux-ci, non liés au

Ministre de la Défense, ne dépendent pour cet aspect des choses que du Premier Ministre et du SGDN dont on vient de voir qu'ils ont largement perdu l'autorité et les moyens nécessaires pour mobiliser et coordonner efficacement l'action de ministères peu motivés à intervenir en matière de défense. L'ancien ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin évoque ainsi, par exemple, les incohérences administratives de l'organisation française de la défense civile :

"L'administration de la défense civile, pour être enfin opérationnelle, doit être modifiée. La multiplication des pouvoirs coordonnateurs aboutit à une coordination nulle : le Secrétariat Général de la Défense Nationale, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Economie et des Finances sont chacun chargés d'une coordination. Chacun de ces ministres coordinateurs doit aussi assurer une liaison de coopération avec les autorités militaires. En plus, les textes prévoient une autre coordination entre le ministère de l'Economie et le ministère de l'Intérieur. Pour compliquer encore les choses, le budget d'équipement de la défense civile est inscrit dans deux budgets, celui de la Défense nationale et celui du Secrétariat Général de la Défense Nationale. En cours d'année, le ministre de la Défense nationale transfère purement et simplement sa part de budget au Secrétariat Général de la Défense Nationale. (...) De telles pratiques aboutissent ainsi à transférer du ministre de la Défense au SGDN des crédits que celui-ci affecte au ministère de l'Intérieur, lequel les restitue au ministre de la Défense, en contrepartie des unités de sécurité civile que le ministère de la Défense met à la disposition du ministère de l'Intérieur !".

A cela s'ajoute le fait que, même dans la vision de 1959, la défense nationale n'a été réellement vue comme la réponse à toutes les formes d'agression mais plutôt comme le moyen de prévenir les conséquences collatérales non militaires d'une crise militaire ou diplomatique de type classique. Qu'il s'agisse d'organiser la mobilisation industrielle, la défense des populations, la mise en place de stocks de produits stratégiques, ... le but demeure toujours la préparation non-militaire d'un possible conflit militaire et non réellement la réponse à une menace non-militaire en elle-même.

Cette réduction intellectuelle du concept même de défense nationale, se constate particulièrement dans le domaine sensible de ce que l'on appelle la "défense économique" et qui devrait être aujourd'hui l'outil gouvernemental et national de prévention et de riposte contre les stratégies indirectes économiques susceptibles de frapper la France. En réalité, malgré quelques tentatives récentes pour rénover les instruments et les concepts opératoires de la défense économique, celle-ci demeure une notion assez abstraite qui ne prend pas en compte toutes les formes de la conflictualité économique mondiale.

2.1.2. Les premières tentatives pour rénover les instruments de la défense économique

Consacrée par l'ordonnance du 7 janvier 1959 comme l'une des trois composantes à part entière de la Défense, la défense économique a pour objectif de placer la France dans une situation permanente de moindre vulnérabilité afin de concourir à sa politique d'indépendance et de renforcer sa capacité militaire de représailles.

Aspect complémentaire d'une politique de compétitivité de l'outil de production, cette responsabilité organique ressort, pour sa définition, sa préparation et sa promotion auprès des différents acteurs, du Ministre de l'Economie.

Mais, malgré un corps de doctrine cohérent et des structures de réflexion, la défense économique n'a pas su confirmer ses premières réalisations, ni s'insérer durablement dans les préoccupations gouvernementales :

"En France, le pouvoir politique a toujours éprouvé quelques difficultés à se prononcer clairement sur la guerre économique. Son cadre référentiel est déjà ancien puisque c'est une ordonnance de 1959 qui a précisé le concept de Défense économique. Les auteurs de ce texte sont partis du principe que la Défense économique s'appliquait avant tout à une situation de crise, non pas une crise économique comme il serait logique de l'entendre dans le contexte actuel, mais une crise internationale d'ordre idéologique ou territorial, plus conforme au contexte de l'époque. Cette vision a été très influencée par une lecture militaire des faits historiques qui ne prend pas en compte l'émergence des nouvelles formes de conflit dues à la mondialisation des échanges. Dans cette formulation, les risques d'expansionnisme économique en temps de paix sont passés sous silence" .

L'édification d'un nouveau dispositif souhaité par le Président de la République en mars 1986 reposait donc sur une conception préalablement renouée de la défense économique qui, tout en réaffirmant la permanence des objectifs de base de cette fonction régaliennne, devait en proposer des modalités d'exercice plus en rapport avec le contexte socio-professionnel, l'environnement économique et le tissu industriel amplement modifiés depuis 1959.

Pays industrialisé intermédiaire entretenant des relations commerciales soutenues, dont l'appareil productif se transforme sans cesse sous l'effet irréversible de la division du travail, la France ne saurait fonder sa défense économique sur l'autosuffisance ou sur le protectionnisme. L'interpénétration des économies et l'ouverture prochaine du marché européen à la libre circulation des biens et services des capitaux, des personnes nécessitent, au contraire, une défense économique de seconde génération.

Dans un monde ouvert où la technologie se banalise, où le progrès lui-même participe au développement des incertitudes, où les potentialités de crise multiples demeurent sous-jacentes, la défense économique ne saurait se mouvoir dans un ordre différent au risque de devenir un handicap. Devant désormais, dès le temps normal, viser à surmonter les désorganisations d'une économie d'abondance plutôt que gérer la pénurie, la défense économique ne peut plus être pensée en termes de réglementation contraignante, ni être enserrée dans un dispositif d'intervention excessivement réglementé et autoritaire concentrant tous les pouvoirs entre les mains de la puissance publique. Ne pouvant seule tout prévoir et entreprendre, elle se doit d'identifier les aléas majeurs, d'inventorier les possibilités de durcissement des unités essentielles de production, de transformation et de distribution et de proposer, au meilleur coût-efficacité, des postures de défense permettant de s'assurer avant l'événement et de s'adapter après.

Dans ce rôle de réducteur d'incertitude et face aux fractures ou ruptures potentielles des équilibres, la défense économique s'est donnée pour objectif de remplir, dans un enchaînement sans à-coups, les quatre fonctions majeures de prévention, de maintien, de rétablissement et de remplacement des flux et relations économiques.

Afin de bâtir progressivement ces socles de résistance dans les filières concernées, il a été décidé de ne retenir, dans une première phase de réflexion, que les dérèglements et désorganisations d'origine naturelle, technologique ou sociale, à l'exclusion de toute hypothèse de crise née de l'agression du territoire national.

Ces inflexions, dans l'approche de la nouvelle défense économique, impliquent une redistribution des compétences dans son application moins administrative sur le terrain. Acteur majoritaire, l'Etat se doit d'initier, d'inciter, de favoriser et de coordonner toutes les initiatives des acteurs partenaires qui recouvrent les entreprises principales, les organismes consulaires, les syndicats socio-professionnels et les collectivités territoriales.

Pour conduire son action, le Ministre de l'Economie doit donc disposer de structures, au niveau national et régional, qui ont été réactivées dans ces dernières années.

. La nomination d'un Haut Fonctionnaire de Défense à temps complet, directement rattaché au Ministre, a permis de reconstituer, dans chaque direction, le moyen de compétence intermédiaire, d'affermir l'influence du Département auprès du Secrétariat Général de la Défense Nationale et des autres organismes interministériels et d'exercer un magistère sur les Hauts Fonctionnaires de Défense des ministères de ressources et des Préfets de Région.

. La Commission Permanente des Affaires Economiques de Défense, tenant trois réunions annuelles, constitue désormais l'élément moteur des propositions et directives, et le pivot autour duquel s'ordonnent les circuits de réflexion et la synergie des travaux dont les synthèses sont diffusées par la collection des Annales de Défense Economique.

. Les relais territoriaux que représentent les Commissions Régionales de Défense Economique (C.R.D.E.) présidées par les Préfets ont été réactivées en octobre 1986 et se réunissent en moyenne deux fois par an. Les Trésoreries Générales en sont le maillon essentiel ; l'animation est confiée au Trésorier Payeur Général, vice-président. Le secrétariat est quant à lui assuré par un agent du cadre A.

Les inspecteurs généraux des finances, au niveau des zones de défense, et les conseillers commerciaux en poste à l'étranger parachèvent le dispositif d'information et de coordination.

Depuis janvier 1988, de nouvelles modalités de fonctionnement permettent à ces structures de réflexion de s'ouvrir progressivement à des personnalités extérieures à l'administration, acteurs représentatifs des filières et flux économiques étudiés.

2.2. Le nécessaire dépassement de la notion de sûreté de l'Etat

2.2.1. La réforme de 1960 et ses innovations

Née d'une situation prè-insurrectionnelle et ayant eu à gérer la question algérienne, la Cinquième République avait souhaité mettre en place très rapidement un système de défense des institutions capable de protéger la sûreté de l'Etat contre un large éventail d'agressions potentielles. Dès 1960, le dispositif fut mis en place par voie d'ordonnances et resta en vigueur près de trente ans. Il se caractérisait par trois innovations principales :

- La disparition de la distinction entre sûreté extérieure et sûreté intérieure de l'Etat :

La distinction apparue sous la Révolution entre sûreté extérieure et sûreté intérieure de l'Etat (et concrétisée depuis 1810 par deux sections autonomes au sein du Code Pénal) disparaît avec l'ordonnance du 4 juin 1960. Cette disparition entraîne la fin de la distinction traditionnelle entre la lutte contre les actions étrangères et la répression des désordres politiques et sociaux internes. L'ordonnance tire, ce faisant, les conséquences de l'histoire qui a prouvé depuis 1939 le lien de plus en plus étroit qui unissait agitation interne et agression externe .

Cette nouvelle cohérence du domaine de la sûreté de l'Etat se prolonge à deux niveaux : atténuation de la différence entre temps de paix et temps de guerre (qui ne conserve des conséquences que du seul point de vue procédural) et maintien de l'équivalence objective déjà instaurée en 1939 entre actes de trahison et actes d'espionnage (seule la nationalité du coupable détermine la qualification) .

- L'absence d'une définition précise du secret de défense :

L'autre caractéristique de l'ordonnance de 1960 était relative à la définition du domaine couvert par la notion de "secret de défense". Le gouvernement avait suivi, sur ce point, les avis exprimés en 1955 au colloque de Strasbourg qui avaient souligné l'échec de toute volonté de définir objectivement les secrets de défense. L'article 72 visa simplement "un renseignement, objet, document ou procédé qui doit être tenu secret dans l'intérêt de la défense nationale", auquel l'article 75 ajouta également "un renseignement, objet, document ou procédé dont la connaissance pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale".

Cette absence de tout élément de définition objectif pour déterminer la nature secrète d'une information ou d'un document rompait avec l'hypocrisie du texte antérieur. Le décret-loi du 29 juillet 1939 faisait mine, en effet, de dresser une liste des secrets à protéger mais, en réalité, se réfugiait déjà derrière la formule "par leur nature, ne doivent être connus que des personnes qualifiées pour les détenir et doivent, dans l'intérêt de la défense nationale, être tenus secrets" (anciens art. 78.1° et 2°). De même, le texte de 1939 rendaient secrètes toutes les informations militaires dont le gouvernement aurait interdit par une loi ou un décret "la publication, la diffusion, la divulgation ou la reproduction" (ancien art. 78.3°).

Mais ce faisant, l'ordonnance de 1960 reconnaissait, en réalité, au gouvernement un pouvoir discrétionnaire de détermination du "secret de défense" sous le seul contrôle a posteriori du juge pénal. Et le caractère formel et limité de ce contrôle du juge ressortit implicitement de la jurisprudence ultérieure de la Cour de Sûreté de l'Etat qui, tout en affirmant la souveraineté d'appréciation de la juridiction, a reconnu que "les dites autorités (gouvernementales) sont en droit de refuser de verser au dossier les documents que X... est accusé d'avoir divulgués, et de s'en tenir à fournir à la Cour des analyses de ces documents".

Ce n'est que vingt ans plus tard que le décret du 12 mai 1981 viendra donner une assise réglementaire à la pratique traditionnelle de classification des documents par l'administration, sans pour autant créer une équivalence objective entre les informations et les documents classifiés et ceux protégés par le Code Pénal en tant que "secrets de défense". Le pouvoir quasi-discrétionnaire du gouvernement demeurait donc préservé et faisait d'ailleurs périodiquement l'objet de critiques et de contestations suite à diverses affaires judiciaires à l'occasion desquelles il en est fait usage.

- L'apparition de nouvelles incriminations :

Parmi les innovations introduites dans le droit positif par l'ordonnance du 4 juin 1960, il faut relever l'apparition de plusieurs incriminations nouvelles se voulant particulièrement adaptées aux formes modernes de subversion et d'atteinte à la sûreté de l'Etat.

L'article 74 du nouveau Code Pénal réprimait ainsi le rassemblement "des renseignements, objets, documents ou procédés dont la réunion et l'exploitation sont de nature à nuire à la défense nationale". Cet article allait plus loin dans sa formulation que les articles 75 et 76 (ou même que l'ancien article 72.2°) qui ne visaient que des informations pouvant conduire à la découverte d'un secret de défense. Allant au-delà de cette protection des "quasi-secrets" (ou "secrets par extension"), l'article 74 visait à réprimer l'espionnage ouvert qui ne consiste pas à rechercher directement des secrets de défense mais simplement "le recueil de renseignements disponibles sans mettre le chercheur en infraction avec les lois et les règlements en vigueur dans le pays où il opère".

De même, l'alinéa 3° de l'article 80 relatif à l'infraction d'"intelligences avec les agents d'une puissance étrangère" comportait pour la première fois une mention des "intérêts économiques essentiels (de la France)" là où le texte précédent de 1939 (ancien art.80.2°) n'incriminait que les intelligences "de nature à nuire à la situation militaire ou diplomatique de la France". C'était ainsi l'une des premières manifestations du besoin de disposer d'un outil législatif contre les actes de guerre économique.

2.2.2. Des modifications de procédures qui n'ont pas remis en cause les concepts

Jusqu'en 1992, date de la réforme d'ensemble du Code Pénal (cf. infra), le chapitre du Code Pénal consacré aux crimes et délits contre la sûreté de l'Etat est resté totalement inchangé malgré une tentative inaboutie de réforme du Code en 1985. En revanche, deux séries d'importantes réformes ont modifiées les règles de procédure pénale touchant le domaine. La première de ces réformes a visé la suppression de la Cour de Sûreté de l'Etat et des Tribunaux Permanents des Forces Armées. Puis, les actes de terrorisme ont été indirectement attirés dans la sphère de la sûreté de l'Etat.

Chronologiquement, la suppression de la Cour de Sûreté de l'Etat et des Tribunaux Permanents des Forces Armées (TPFA) ont été les premières importantes retouches législatives apportées à l'édifice constitué dans les années 1960.

La loi du 4 août 1981 supprima, en premier lieu, la Cour de Sûreté de l'Etat. Ses attributions furent transférées aux juridictions de droit commun à l'exception du traitement des litiges pouvant entraîner la divulgation de secrets de défense nationale. Ceux-ci furent dévolus, à titre provisoire, aux tribunaux permanents des forces armées.

Un an plus tard, la loi du 21 juillet 1982 supprima, à son tour, les tribunaux permanents des forces armées et ne laissa subsister qu'un tribunal aux armées à Landau (RFA) et un autre à Paris (compétent pour toutes les infractions commises par les troupes françaises stationnées à l'étranger). L'ensemble des attributions des TPFA furent transmises à des formations spécialisées des tribunaux de droit commun. En matière correctionnelle, il s'agit de la formation spécialisée d'un TGI par ressort de Cour d'Appel et en matière criminelle de la Cour d'Assises du département correspondant au Tribunal de Grande Instance (TGI) spécialisé (art 697 du Code de Procédure Pénale). Lorsqu'un procès criminel comporte un risque de divulgation de secret de défense nationale, cette Cour d'Assises siège sans jury populaire (art. 698-6 et 698-7 CPP).

Aux termes de ces deux réformes successives et complémentaires, l'ensemble des infractions relatives tant aux activités militaires (infractions militaires spécifiques ou infractions de droit commun commises par des militaires en service) que celles prévues aux articles 70 à 85 du Code Pénal (trahison, espionnage et autres atteintes à la défense nationale) sont, en temps de paix, du ressort de formations spécialisées des juridictions pénales de droit commun .

Ces réformes de 1981 et 1982 - inspirées par le souci des libertés publiques et le refus de ce que certains considéraient comme des "juridictions d'exception" - n'ont apporté que des retouches procédurales au dispositif mis en place dans les années 1960. En ce qui concerne les crimes et délits contre la sûreté de l'Etat prévus aux articles 70 à 85 et dont la détermination par le Code Pénal est restée inchangée, la constitution de formations spécialisées des TGI et des Cours d'Assises a, en effet, permis de respecter le caractère particulier du traitement judiciaire de ce type d'infraction.

En revanche, pour les autres infractions contre la sûreté de l'Etat (articles 85 à 103 réprimant les "attentats, complots et autres infractions contre l'autorité de l'Etat et l'intégrité du territoire national") ainsi que pour certaines infractions de droit commun "en relation avec une entreprise individuelle ou

collective consistant ou tendant à substituer une autorité illégale à l'autorité de l'Etat" (infractions dont la répression était traditionnellement dévolue à la Cour de Sûreté de l'Etat), une lacune procédurale apparaissait. Les réformes de 1986 y ont apporté une réponse partielle, en ce qui concerne les actes de terrorisme.

Deux lois de 1986 (loi du 9 septembre 1986 et loi du 30 décembre 1986) ont, en effet, complété la refonte de la procédure pénale en matière de sûreté de l'Etat entamée en 1981/1982. La justification de ces textes était pourtant différente de celle des précédents : la sécurité publique plutôt que les libertés publiques. Cependant, ces textes de 1986, loin de les règles adoptées en 1982, ont utilisé certains outils conçus alors (notamment la Cour d'Assises spéciale de l'article 698-6 du CPP) et en ont étendu le champ d'application à un domaine qui n'était pas prévu par la loi de 1982.

La loi du 9 septembre 1986 (celle du 30 décembre ne concernera que l'application rétroactive des dispositions aux dossiers en cours) souhaitait adopter des dispositions procédurales spécifiques en ce qui concerne le traitement judiciaire des infractions relatives à la sûreté de l'Etat ainsi qu'au terrorisme :

- la centralisation des poursuites au profit de la juridiction d'instruction de Paris ;
- la prolongation possible de la garde jusqu'à quatre jours ;
- la possibilité d'effectuer des perquisitions et des saisies sans l'accord de l'intéressé ;
- le jugement par une Cour d'Assises spéciale composée de magistrats professionnels.

A ces dispositions procédurales, s'ajoutaient deux dispositions modifiant le code pénal en matière d'interdiction de séjour automatique et d'exemption ou d'aménagement de peine en faveur des "repentis".

A l'exception de ces dernières dispositions (qui ne s'appliquent qu'aux infractions liées au terrorisme), le projet de loi du gouvernement souhaitait que l'ensemble des mesures procédurales s'applique tout à la fois :

- à l'ensemble des infractions contre la sûreté de l'Etat, y compris celles prévues aux articles 86 à 103 du Code Pénal ;
- aux infractions "en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur" (nouveaux articles 706-16 à 706-25 du CPP).

Après examen du Conseil Constitutionnel, l'extension de ces procédures aux articles 70 à 103 du Code Pénal fut déclarée non conforme à la Constitution . La nouvelle procédure s'applique donc uniquement : aux infractions "en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur" (nouveaux articles 706-16 à 706-25 du CPP).

Analysée en relation avec les premières réformes de 1981 et 1982, les textes de 1986 amendés par le Conseil Constitutionnel, peuvent interpréter d'un double point de vue :

- l'échec de la mise en place d'un régime dérogatoire complémentaire pour l'ensemble des infractions relatives à la sûreté de l'Etat ;
- l'assimilation indirecte des actes de terrorisme aux menaces contre la sûreté de l'Etat sans pour autant créer de nouvelles infractions spécifiques en la matière.

Ce dernier point - confirmé dans la pratique par la part active prise par la DST dans la lutte contre le terrorisme - est essentiel car il confirme la tendance constante depuis 1960 à ne pas modifier la détermination pénale des infractions relative à la sûreté de l'Etat et à se contenter d'en modifier les effets répressifs par le biais d'une manipulation des règles de procédure.

3. AMÉNAGER UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE PERMETTANT DE PRÉVENIR ET DE LUTTER CONTRE LES STRATÉGIES INDIRECTES

Face aux nouvelles formes de conflictualité indirecte qui se développent tant sur le plan politique qu'économique, la France apparaît donc comme assez vulnérable du fait des lacunes de son système socio-institutionnel qui ne connaît que deux notions, aujourd'hui quelque peu inadaptées : la défense nationale et la sûreté de l'Etat. Et la mise en place du marché unique européen et des prémices de l'Union Européenne établie par le Traité de Maastricht vont précipiter encore l'obsolescence et la vulnérabilité de nos moyens de prévention et de riposte.

Une refonte importante du dispositif juridique français et européen s'impose donc pour faire face au défi des stratégies indirectes non militaires. Elle passe notamment par une réforme des dispositions pénales permettant la protection des intérêts collectifs de l'Etat et de la Nation. Parvenu à cette étape de notre recherche, il nous semble que le domaine qui mérite aujourd'hui le plus grand effort est celui de la sécurité économique, tant il est vrai que les dispositions de 1986 sur le terrorisme constitue un outil - certes perfectible mais efficace - pour agir contre la menace stratégique du terrorisme.

Après avoir rappelé quelques-uns des aspects que devrait revêtir un éventuel dispositif de protection de la sécurité économique nationale ou européenne (3.1.), nous tenterons d'apprécier le progrès que peut représenter, en cette matière, la nouvelle notion des "intérêts fondamentaux de la Nation" que propose le projet de réforme du Code Pénal actuellement en discussion au Parlement (3.2.).

3.1. Assurer la protection juridique de la sécurité économique nationale et européenne

En cette année 1992, qui fait le lien entre le sommet de Maastricht et l'achèvement ouverture du marché unique au 1er janvier 1993, l'Europe est engagée dans un double mouvement d'unification économique et politique. Le double visage de la relation entre économie et défense ne peut donc lui être étranger. Au contraire, notre continent doit se préparer à intégrer les deux dimensions dans son processus de développement. Les bases économiques d'une défense européenne doivent trouver leur place dans le paysage industriel et financier communautaire tandis que la préoccupation de la défense de ses intérêts économiques légitimes doit aller de pair avec l'apparition de son identité politique internationale.

L'Europe, qui se constitue comme puissance politique internationale avec comme principal atout l'existence de son marché intérieur de 340 millions de consommateurs et l'expérience de trente-cinq ans de coopération économique, va devoir intégrer à sa logique stratégique un volet essentiel de défense et de sécurité économique. Qu'il s'agisse de faire face aux manoeuvres d'encerclement ou de débordement des firmes japonaises et américaines, de définir des positions européennes offensives dans les négociations commerciales internationales (Uruguay Round notamment) ou de se doter des instruments juridiques et réglementaires capables de protéger son patrimoine économique (contrôle des prises de participation, règles sur la sécurité informationnelle et l'espionnage économique, surveillance de l'utilisation des résultats des programmes de recherche communautaire, ...), l'Europe doit dépasser le stade de la simple ouverture des marchés.

Le marché unique est en passe d'être totalement réalisé : c'était une condition indispensable à la constitution d'une identité internationale cohérente de l'Europe ; il faut maintenant que les Européens apprennent à utiliser stratégiquement cet outil de poids et à en défendre les intérêts dans ce nouveau contexte international où il y aura moins de guerres à proprement parler mais plus de conflits et d'agressions, notamment sur le terrain économique.

C'est pourquoi il paraît utile de s'interroger sur la manière d'intégrer cette dimension de la sécurité économique à l'arsenal juridique et répressif français et européen. Des raisons de fond militent en ce sens :

- le nombre croissant de secteurs technologiques et industriels pouvant avoir des retombées militaires (et non plus seulement l'inverse) ;
- le développement régulier des formes multiples de la "guerre économique" au niveau international ;
- la croissance des risques de prolifération incontrôlés de technologies civiles avancées pouvant avoir des applications militaires vers des pays du Sud agressifs ou déstabilisants .

Mais des raisons doctrinales et politiques vont dans le même sens :

- la recherche d'un élargissement de la définition de sûreté de l'Etat dans le projet de Code Pénal de 1985 (cf. infra) ;
- l'accent mis dans l'ensemble du projet de réforme du Code Pénal sur les aspects de droit pénal économique ;
- les efforts du SGDN pour définir et diffuser la notion de "patrimoine national scientifique et technologique" .

Pour illustrer tout à la fois l'intérêt de s'engager dans une telle voie et la difficulté de déterminer une protection juridique efficace, nous évoquerons trois aspects de cette "sécurité économique de la Nation" que nous pensons susceptible d'être partiellement élargie à court ou moyen terme à la dimension européenne.

3.1.1. La lutte contre la fraude informatique

La croissance exponentielle des actes de délinquance informatique est une réalité majeure dont les conséquences économiques sont en passe de devenir préjudiciables pour les Etats les plus industrialisés. A proprement parler il ne s'agit pas apparemment d'une menace directe à la sûreté de l'Etat. Néanmoins, dans la pratique, c'est l'un des domaines qui préoccupe le plus les services de sécurité.

Outre la protection des informations gouvernementales et militaires, le développement des systèmes informatiques et de communication mettent en cause la confidentialité des données techniques et économiques de nombreux secteurs de pointe indispensables tant au potentiel militaire de l'Etat qu'à la vitalité industrielle et commerciale de la Nation. Enfin, dans certains cas, la dépendance croissante d'activités de service tels la banque ou de certains services publics (eau, électricité, transport) vis-à-vis de l'informatique, peut constituer une vulnérabilité grave remettant en cause indirectement la sûreté même de l'Etat .

C'est pourquoi il est intéressant de rappeler l'évolution récente des moyens de lutte contre la fraude informatique en France. Pendant près de dix ans, le même débat doctrinal que celui qui a cours à propos du terrorisme a bloqué toute solution positive : fallait-il utiliser les infractions pénales de droit commun au prix d'une extrapolation jurisprudentielle ou valait-il mieux définir des infractions spécifiques ?

Le 5 janvier 1988, le Parlement trancha en faveur de cette dernière solution et adopta une proposition de loi visant à modifier le Code Pénal et à y introduire plusieurs articles nouveaux (articles 462-2 et suivants) relatifs à la répression de la fraude informatique.

Bien que ce texte soit d'une application générale et ne comporte aucune disposition particulière en matière de protection des données gouvernementales ou classifiées, il peut devenir un bon outil pour permettre aux services officiels de mieux réprimer les tentatives de piratages informatiques nuisibles à la sûreté de l'Etat. Le futur Code Pénal qui devrait être adopté en 1992 (cf. infra) s'apprête d'ailleurs à reprendre très largement les dispositions de cette loi de janvier 1988 auquel il ajoutera un article spécifique visant le sabotage des systèmes informatiques en vue de nuire aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Parallèlement à l'élaboration et à l'adoption de la loi du 5 janvier 1988, un effort important a été entrepris par ailleurs au niveau gouvernemental pour appréhender ces nouvelles menaces informatiques. Deux décrets de 1986 ont notamment créé et organisé une Délégation Interministérielle à la Sécurité des Systèmes d'Information (DISSI) chargé essentiellement de renforcer la protection des systèmes informatiques gouvernementaux. Par ailleurs, la Direction de la Surveillance du Territoire semble prendre une part active dans plusieurs affaires de piratage informatique révélées ces dernières années et mettant en jeu des informations ou des systèmes sensibles.

3.1.2. Le contrôle des détournements de technologie sensible

Le contrôle des transferts de technologie et de produits à double usage est un autre domaine lié à la défense économique de la Nation et qui pourrait profiter d'une redéfinition de la notion de sûreté de l'Etat.

Actuellement le contrôle de l'exportation de ces produits et technologies sensibles s'effectue par le biais de la procédure douanière du "contrôle de la destination finale (CDF)". Cette procédure n'a aucun lien juridique officiel avec le domaine de la défense nationale ou de la sûreté de l'Etat, même si son utilisation pratique est conditionnée par de tels objectifs.

De plus, le fondement juridique de cette procédure - en l'occurrence un décret de 1944 - semble assez fragile. Une note rédigée par le Centre Droit et Défense de Paris V a attiré l'attention du SGDN sur ce point en 1986 et la presse s'est faite l'écho de ce problème suite à l'amorce d'un contentieux engagé par un exportateur s'étant vu refuser une licence.

L'un des aspects les plus délicats de l'inadaptation juridique actuelle du système de contrôle CDF réside dans l'inadéquation des sanctions. Sauf le cas où l'exportation frauduleuse s'accompagne des éléments constitutifs d'une "intelligence avec les agents d'une puissance étrangère" (art. 80.3° du Code Pénal), une fraude sur un produit CDF ne peut se traduire que par des sanctions douanières prévues au Code des Douanes. Notamment, la jurisprudence des tribunaux et l'interprétation administrative classique empêche d'appliquer l'article 77 à la livraison de produits technologiques autres qu'à celle des matériels de guerre à proprement parler.

Un rattachement explicite du contrôle des exportations de haute technologie au domaine de la sûreté de l'Etat permettrait de prévoir une infraction spécifique de "détournement de technologie". Cette infraction pourrait être appliquée à toute fraude sur des matériels sensibles même en l'absence d'intelligence avec des agents étrangers. Elle pourrait également prévoir une échelle de peine moins rigoureuse que celle des articles 80 et 77 (dix à vingt ans), ce qui la rendrait plus aisée à utiliser par le juge.

Par ailleurs, l'achèvement du marché intérieur européen crée aujourd'hui en Europe une situation particulière dans laquelle le maintien de réglementations nationales de contrôle des exportations est susceptible de créer un frein à la circulation libre des marchandises au sein de l'espace communautaire. Il y a donc là un problème juridique et politique de première importance à régler de manière urgente.

Une décision récente de la Cour de Justice des Communautés Européennes devrait permettre d'en trouver les bases juridiques. En effet, dans cette décision, la Cour affirme clairement que :

"la notion de sécurité publique, au sens de l'article 36 du traité, couvre tout à la fois, la sécurité intérieure d'un Etat membre et sa sécurité extérieure" .

et reconnaît très clairement que :

"les Etats membres, en vue de contrôler les marchandises qualifiées de matériel stratégique, ont la possibilité de soumettre, en vertu de l'article 36 du traité, leur transit à une autorisation spéciale".

Mais cette décision fixe aussi les limites de l'usage de l'article 36 du Traité en matière d'exportation de produits stratégiques et précise que des mesures de restriction de transit prises sur le fondement de l'article 36 ne sont conformes au droit communautaire que :

"si aucune mesure, moins restrictive du point de vue de la libre circulation des marchandises, ne permet d'atteindre le même objectif".

Il paraît donc nécessaire que les Etats et la CEE (qui a pris récemment une initiative officielle pour appeler à la mise en place d'un système communautaire de contrôle des exportations de produits à double usage) entreprennent une réflexion commune pour choisir les instruments juridiques qui puissent à la fois concourir de manière efficace à la sécurité économique et technologique des Etats européens et ne pas perturber la nécessaire intégration économique de l'Europe.

3.1.3. La lutte contre l'espionnage économique et industriel

L'espionnage économique et industriel au sens le plus large est une réalité dont la presse se fait régulièrement l'écho. Et la fin de la forme classique du conflit Est-Ouest incite tous les services de renseignement à reconvertir leurs forces vers ces formes d'espionnage à haute rentabilité qui correspond mieux aux formes actuelles de la conflictualité économique dominante (cf. supra). A titre d'exemple, le président du comité du Sénat américain sur le renseignement a souhaité :

"qu'une politique nationale soit mise en place dans les prochaines années pour exploiter les informations économiques significatives recueillies par les services de renseignement. Il a aussi déclaré que les agences de renseignement devraient également être utilisées pour protéger les secrets industriels américains contre les services étrangers" .

Or, il existe, de ce point de vue, en France une inégalité sensible entre les entreprises travaillant pour la défense nationale et celles ayant une activité totalement civile : "l'absence de textes réglementaires en matière de secret industriel (hors défense) est un véritable handicap pour les responsables de sécurité des entreprises" déclarait récemment le responsable central de la sécurité du groupe Matra .

Les entreprises travaillant pour la défense nationale sont soumises à des obligations de sécurité découlant des marchés classifiés qu'elles ont conclues avec la DGA. En contrepartie, toute compromission d'informations ou de documents liés à ces marchés relèvera de l'incrimination de l'article

77 du Code Pénal. De même, il leur est possible d'établir des "zones protégées" dont la violation est sanctionnée par l'article 418-1 du Code Pénal.

En revanche, les entreprises n'ayant pas de contrats avec la Défense nationale ne peuvent se réfugier - face à la concurrence étrangère - que derrière la protection des "secrets de fabrique" (notion restrictive) organisée par l'article 418 du Code Pénal et les dispositions de la loi de 1980 réglementant la communication d'informations économiques à des personnes étrangères .

Or la concurrence et l'espionnage international ne jouent pas seulement dans les domaines de l'armement mais de plus en plus également dans les domaines de la haute technologie civile. Il manque donc un niveau de protection situé entre la protection du secret industriel de défense et la garantie des simples secrets commerciaux. La notion de "patrimoine national" développée par le SGDN pourrait tenir lieu de niveau de protection intermédiaire à condition qu'elle aille au-delà du simple contrôle des visites et stages et qu'elle bénéficie d'une protection pénale adaptée.

D'une manière générale, l'on peut craindre que la nouvelle situation internationale contemporaine favorise une restructuration profonde des appareils de renseignement traditionnels tout en favorisant un vaste mouvement de "privatisation de l'espionnage", comme celui que prévoit Alvin Toffler dans son dernier ouvrage .

3.2. La nouvelle notion des "intérêts fondamentaux de la Nation"

3.2.1. L'abandon du premier projet de réforme en 1985

Depuis 1981, la Chancellerie était engagée dans une tentative de réforme du Code Pénal. Après quatre ans de travail, la presse révéla en 1985 la substance des modifications profondes qui devaient affecter le chapitre consacré aux crimes et délits contre la sûreté de l'Etat .

L'idée centrale du projet de Code, telle qu'elle avait filtré dans la presse, semble avoir été l'élargissement de la notion de sûreté de l'Etat aux aspects les plus modernes de la compétition internationale, et notamment les aspects économiques et financiers (déjà timidement introduits en 1960). Un article devait notamment prévoir le cas de transfert de technologie ou de secret de fabrication à une entreprise multinationale de par ses dirigeants ou ses capitaux.

De même, les services de contre-espionnage semblent avoir tenté d'introduire dans le nouveau Code une incrimination relative à la "désinformation" qui serait définie comme "le fait pour tout français, en vue de provoquer ou de soutenir les agissements d'une puissance étrangère, d'induire en erreur les organes dirigeants de la France en leur fournissant des informations fausses ou en dissimulant des informations indispensables à la sauvegarde des intérêts essentiels de la nation".

En revanche, la Chancellerie se serait opposée à la rédaction d'un article spécifique définissant le terrorisme et en faisant officiellement une infraction contre la sûreté de l'Etat.

Mais pour différentes raisons, notamment liées à la proximité des élections législatives de 1986, le texte de ces propositions n'a pas été publié et leur vote n'a pu avoir lieu. Après avoir été temporairement abandonné pendant plusieurs années, le projet de réforme semble aujourd'hui devoir être relancé comme le gouvernement l'a annoncé au début 1989. La relance de la réforme d'ensemble du Code Pénal pourrait

être l'occasion de reprendre le processus de réflexion sur la définition des infractions relative à la sûreté de l'Etat.

3.2.2. La future répression des atteintes aux "intérêts fondamentaux de la Nation"

Le nouveau projet de Code Pénal déposé au Parlement en 1991 comporte un titre IV consacré notamment aux atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation. Il doit remplacer les dispositions actuelles du Code Pénal relatives aux crimes et délits contre la sûreté de l'Etat tels qu'elles résultaient de l'ordonnance du 4 juin 1960 (cf. supra).

Ce nouveau texte - actuellement encore en discussion au Parlement - reprend d'abord, en les adaptant, de nombreuses infractions antérieures que nous signalerons sans les détailler beaucoup :

Les intelligences avec une puissance étrangère [anciens 71.2 et 80.3°] :

"Le fait d'entretenir des intelligences ... en vue de susciter des hostilités ou des actes d'agression contre la France" (Article 411.4)

"Le fait d'entretenir des intelligences ... lorsqu'il est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation" (Article 411.5)

La livraison de renseignements à une puissance étrangère [ancien 72.1] :

"Le fait de livrer ou de rendre accessible des renseignements, procédés, objets ou documents dont l'exploitation, la divulgation ou la réunion est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation" (Article 411.6.)

Rassemblement de renseignements en vue de les livrer à une puissance étrangère [anciens 74] :

"le fait de recueillir ou de rassembler, en vue de les livrer ... des renseignements, procédés, objets ou documents dont l'exploitation, la divulgation ou la réunion est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation" (Article 411.7.)

infraction à laquelle s'ajoute une extension en amont de la même idée :

"Le fait d'exercer, pour le compte d'une puissance étrangère, une activité ayant pour but l'obtention ou la livraison de dispositifs, renseignements, procédés, objets ou documents dont l'exploitation, la divulgation ou la réunion est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation" (Article 411.8)

L'introduction dans un local ou un engin militaire [ancien 79] :

"le fait, sans autorisation des autorités compétentes, de s'introduire frauduleusement sur un terrain, dans une construction ou dans un engin ou appareil quelconque affecté à l'autorité militaire ou placé sous son contrôle" (Article 413.5)

L'introduction dans une zone protégée [ancien 418.1] :

"le fait, dans les services, établissements ou entreprises, publics ou privés, intéressant la défense nationale, de s'introduire, sans autorisation, à l'intérieur des locaux et terrains clos dans lesquels la libre circulation est constamment interdite et qui sont délimités pour assurer la protection des installations, du matériel ou du secret des recherches, études et fabrications" (Article 413.7)

La compromission du secret par son dépositaire [ancien 75] :

"le fait, par toute personne dépositaire, soit par état ou profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ou permanente, d'un renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier qui a un caractère de secret de défense, soit de le détruire, détourner, soustraire ou de le reproduire, soit de le porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée" (Article 413.10)

La compromission du secret par toute autre personne [ancien 76] :

"le fait pour toute personne non visée à l'article 413.10 de :

1° s'assurer la possession d'un renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier qui présente le caractère d'un secret de la défense nationale ;
2° détruire, soustraire ou reproduire, de quelque manière que ce soit, un tel renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier ;
3° porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée un tel renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier" (Article 413.11)

Mais ce projet est surtout l'occasion d'introduire plusieurs innovations significatives dans l'arsenal pénal français. Tout d'abord, ce texte crée la notion d'"intérêts fondamentaux de la Nation", déjà évoqué sous la forme des "intérêts essentiels de la Nation" dans plusieurs articles du projet de réforme de 1985 (cf. supra) :

"les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des intérêts essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel" (Article 410.1).

Cette notion - à laquelle la définition de la plupart des infractions se réfère directement ou indirectement - dépasse à la fois le champ d'application des notions traditionnelles de "sûreté de l'Etat" et de "défense nationale" (cf. supra). Elle reprend - en les dépassant - certaines des orientations déjà envisagées en 1985 (cf. supra). Elle a le grand mérite d'élargir considérablement les cas dans lesquels un agissement contraire aux intérêts de la collectivité pourra être incriminé.

En effet, aux critères traditionnels de l'atteinte à l'intégrité du territoire, aux institutions, à la sécurité et aux moyens de la défense et de la diplomatie (tous éléments qui relèvent de l'ancien domaine de la sûreté de l'Etat et qui s'apparentent au modèle diplomatico-stratégique évoqué au début de cette étude), d'autres se rajoutent :

- la sauvegarde de la population en France et à l'étranger ;
- l'équilibre du milieu naturel et de l'environnement ;

- les intérêts essentiels du potentiel scientifique et économique ;
- les intérêts essentiels du patrimoine culturel.

Si le critère de la sauvegarde de la population vise à mieux incriminer des actes de type terroriste (y compris lorsqu'ils sont commis contre des français à l'étranger), les trois autres éléments se veulent chacune une réponse à des menaces stratégiques indirectes portant sur certains aspects sensibles de notre patrimoine collectif.

Tout ceci est renforcé par le fait que la notion de "puissance étrangère" - que l'on retrouve dans la plupart des articles concernant les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation - se trouve fortement élargie. En effet, on fait référence dans ces différents articles (411.2 à 411.10) à :

"une puissance étrangère, une organisation étrangère ou sous contrôle étranger et leurs agents".

Là encore, cette ouverture va dans le sens d'une plus grande prise en compte des interventions stratégiques pouvant provenir d'acteurs non-étatiques : entreprises privées multinationales, mouvements d'opinion ou activistes, ...

Cependant, ce projet de Code Pénal soulève quelques interrogations quant à sa mise en oeuvre :

- tout d'abord, il est regrettable que le texte actuel se réfère au seul "potentiel scientifique et économique" sans employer le terme "technologique". L'adjectif "économique" est, en effet, insuffisant pour désigner avec précision ce qui doit faire l'objet d'une protection légale mais en visant ce qui est "scientifique", le législateur touche un domaine de recherche fondamentale ou appliquée dans lequel la règle est, en général, la libre diffusion des idées et des résultats. Et ce, alors qu'en réalité c'est le domaine des technologies, c'est-à-dire de la mise en oeuvre industrielle des résultats scientifiques, qui est aujourd'hui sensible et qui doit être légalement protégé.

- ensuite, la notion d'entreprise ou d'organisation "sous contrôle étranger" nécessitera une jurisprudence interprétative, notamment dans le contexte spécifique de l'intégration européenne.

- de même, on peut craindre que la formulation très large des intérêts fondamentaux de la Nation ne conduise les juges à des interprétations assez timides et restrictives de ce concept, ce qui le viderait partiellement de son intérêt opérationnel.

A tout ceci, s'ajoute une importante transformation de la notion de "secret de défense". Désormais, le texte propose une définition formelle du secret de défense (par opposition avec l'absence de définition dans l'ordonnance de 1960, cf. supra) :

"présentent un caractère de secret de la défense nationale au sens de la présente section, les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de protection destinées à restreindre leur diffusion" (Article 413.9, alinéa 1)

mais il maintient une condition matérielle supplémentaire :

"Peuvent faire l'objet de telles mesures, les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers dont la divulgation est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de défense nationale" (Article 413.9, alinéa 2)

Un lien juridique est donc établi pour la première fois entre les mesures de prévention administrative (classification des documents, notamment) et la répression pénale. Et, du même coup, le juge pénal se voit reconnaître un droit indirect de contrôle du bien-fondé des décisions de classification. Cela pourrait contribuer à limiter l'usage abusif des mesures de classification (cf. supra).

Mais dans la nouvelle architecture juridique proposée, l'atteinte au secret de défense n'est plus qu'une partie limitée des atteintes aux "Intérêts fondamentaux de la Nation". En effet, seules deux infractions concernent encore spécifiquement la violation du secret de défense :

La destruction, soustraction, la reproduction ou la divulgation d'un tel secret par son dépositaire (Article 413.10)

Le fait pour toute autre personne de s'assurer la possession d'un tel secret, de le détruire, le soustraire, le reproduire ou de le porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée (Article 413.11).

Toutes deux sont moins lourdement réprimées (5 et 7 ans) que les atteintes aux Intérêts fondamentaux de la Nation. Mais, en revanche, elles permettent de protéger le secret de défense en toute circonstances qu'il y ait ou non agissements intentionnels en lien avec une puissance étrangère (alors que les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation ne sont constituées qu'en présence d'un lien avec une puissance étrangère).

Du point de vue qui nous intéresse dans cette étude, il est possible d'analyser ce nouveau texte comme consacrant un renversement de la hiérarchie entre la protection du secret de défense et celle des "quasi-secrets", c'est-à-dire des informations non strictement secrètes mais pouvant porter atteinte à des intérêts essentiels pour la sécurité de la collectivité :

Dans le Code Pénal issu de l'ordonnance de 1960, les infractions principales concernent la violation du secret de défense, et celles relatives aux quasi-secrets sont des infractions périphériques moins lourdement sanctionnées et destinées à assurer une protection subsidiaire de second niveau autour du concept-clé de secret de défense.

Dans le projet de Code Pénal de 1992, le secret de défense n'est plus qu'un moyen de protection parmi d'autres et l'essentiel de l'effort du législateur porte sur la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation.

On peut, selon nous, rattacher cette révolution "copernicienne" à l'évolution de la perception des menaces stratégiques et du concept même de défense, tels que nous avons examiné plus haut. Dans un système où les menaces et la défense restaient essentiellement de nature militaire ou diplomatique, le secret de défense - qui isole et protège spécifiquement des informations liées au dispositif gouvernemental - restait la principale préoccupation et les menaces indirectes connexes étaient traitées subsidiairement.

Au contraire, la prise en compte du caractère dominant des menaces indirectes non-militaires - telles qu'elles ressortent, par exemple, de notre analyse des "stratégies indirectes" - amène le législateur à ne plus considérer le secret de défense que comme un instrument d'application limité au service d'une mission beaucoup plus vaste et plus importante qui est la défense tous azimuths des intérêts fondamentaux de la Nation. C'est bien ce que semble indiquer le Garde des Sceaux lorsqu'il présente le texte devant le Sénat :

"Force est de constater que les menaces pesant aujourd'hui sur notre nation ne sont plus exclusivement militaires. C'est dans une guerre économique que se trouve constamment engagée la France, guerre qui met en jeu, chaque jour, son rang dans le monde. (...) Afin de tirer les conséquences de ces évolutions, le nouveau code pénal étend le champ de la répression. Il substitue aux notions de sûreté de l'Etat et de défense nationale, autour desquelles s'organisent les dispositions du code actuel, la notion plus large d'intérêts fondamentaux de la nation".

CONCLUSION : DE LA DÉFENSE NATIONALE À LA SÉCURITÉ NATIONALE ET EUROPÉENNE ?

Les différents axes de notre recherche ont fait apparaître le caractère dominant des menaces stratégiques indirectes non-militaires dans l'environnement international de la France contemporaine. L'évolution récente des relations internationales a accentué encore cette tendance, en raison notamment :

- de la disparition de l'URSS et de la baisse sensible d'intensité de la menace militaire directe en Europe ;
- du développement des conflits régionaux de basse et moyenne intensité (conflit du Golfe, Yougoslavie, troubles dans le Sud de la CEI, ...) qui appellent d'autres modes d'intervention (forces internationales d'interposition, actions humanitaires, embargos, ...) et suscitent des phénomènes collatéraux indirects (terrorisme, agitation ethnique ou religieuse, trafics de produits sensibles, désinformation, ...) ;
- de la montée en puissance des rivalités commerciales et économiques entre les puissances industrialisées de la Triade (cf. notamment les difficultés de conclusion de l'Uruguay Round).

Face à cette nouvelle donne stratégique, la France ne dispose pas aujourd'hui du dispositif politique et juridique adapté à la prise en compte de ces menaces indirectes et à l'organisation de la riposte. En réalité, notre analyse fait clairement apparaître que les deux notions traditionnelles de "défense nationale" (avec ses corollaires de "défense civile" et de "défense économique") et de "sûreté de l'Etat" doivent être remises en cause dans les moyens, si ce n'est dans leur finalité.

La discussion actuelle du projet de réforme du Code Pénal apporte une première réponse partielle à cette attente dans la mesure où son livre IV présente la notion intéressante des "intérêts fondamentaux de la Nation". Mais ce texte, dont l'objet reste limité au seul domaine répressif devrait être complété et interprété dans deux directions :

- une véritable protection des intérêts fondamentaux de la Nation nécessite obligatoirement que soit redéfini les objectifs et les moyens d'une politique de défense élargie que l'on aurait sans doute raison de dénommer politique de "sécurité nationale", tant il est vrai que le terme de "défense" est aujourd'hui trop connotée par une image militaire et limite trop le concept à un aspect purement défensif, c'est-à-dire passif.
- l'importance croissante du facteur européen, tant sur le plan économique et commercial (marché unique) que politique (Union européenne et traité de Maastricht), oblige à réfléchir dès aujourd'hui à l'élargissement partiel ou total de cette notion de "sécurité nationale" à l'échelon européen. Beaucoup des phénomènes stratégiques indirects évoqués dans cette étude connaissent, en effet, un développement européen et ne pourront être véritablement appréhendés et gérés dans ce cadre pluri-national. Une progressive formulation des intérêts fondamentaux communs de l'Europe est sans doute une tâche difficile mais elle paraît une étape incontournable dans le processus de formation de la puissance internationale de l'Europe.

- R. ARON, "Paix et guerre entre les nations", Calmann-Lévy, 1962 (nouvelle édition 1984)
- J. LALOY, "Il n'est pas d'indépendance absolue", Réalités, n°385, mars 1978.
- B. WARUSFEL et P. FOLLEA, "Contribution à une réflexion sur les stratégies indirectes", Stratégique, 1987 n°4.
- B. WARUSFEL et P. FOLLEA, op. cit.
- F. PERROUX, "Indépendance de l'économie nationale et interdépendance des nations", Aubier-Montaigne, 1969.
- Cf, par exemple, (sous la direction de) F. CHESNAIS, "Compétitivité internationale et dépenses militaires" Economica/CPE, 1989
- B. WARUSFEL et P. FOLLEA, op. cit.
- (*) Coordinating Committee for Multilateral Export Controls.
- 8 C. HARBULOT, "Techniques offensives et guerre économique", Etude CPE n°131, ADITECH, février 1990.
- 9 On notera, par exemple, avec intérêt que le Parlement français s'apprête à adopter à l'occasion de la refonte du Code Pénal des dispositions tendant à réprimer comme "atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation" différentes atteintes aux "éléments essentiels de son patrimoine scientifique et économique" (cf. infra).
- Sur la notion de "régulation stratégique de marché", voir J-B. DE BOISSIERE & B. WARUSFEL, "La nouvelle frontière de la technologie européenne", Calmann-Lévy, 1991, p.253 et s..
- D. Saby, "Guerre et Economie : essai de conceptualisation et de formalisation des rapport entre l'activité guerrière et l'activité économique - exemple du Japon." Thèse Paris IX-Dauphine, janvier 1984.
- P. DRUCKER in Foreign Affairs, automne 1986.
- B. Carrère, "les conflits économiques", Etudes Polémologiques, n°19, février 1976, p28.
- C. HARBULOT, op. cit.
- R. MARCELLIN, "La guerre politique", Plon, 1985.
- D. Bigo et D. HERMANT, "La relation terroriste", Etudes Polémologiques, n° 30 et n° 31.
- Cité dans "Réflexions sur le terrorisme comme moyen de guerre", Défense Armée Nation (DAN), n°42, 2ème trimestre 1986.
- Cf. l'article 15 de l'ordonnance n°59.147 du 7 janvier 1959 et le décret n°80.243 du 3 avril 1980.
- R. MARCELLIN, op. cit., p.228.
- C. HARBULOT, op. cit.
- Cf. A. VITU, "Réforme des dispositions législatives concernant la sûreté de l'Etat", JCP 1960, doctrine n° 1578 et J. LEAUTE "Secret militaire et liberté de la presse", Presses Universitaires de France, 1957.
- Pour l'article 73 du Code Pénal, sera coupable d'espionnage "tout étranger qui commettra l'un des actes visés à l'article 70,2°, à l'article 70,3°, à l'article 70,4°, à l'article 71 et l'article 72".
- Les actes de ce colloque ont été publiés sous la direction de J. LEAUTE, op. cit.
- Cour de Sûreté de l'Etat, décision du 6 juillet 1964. extraits reproduits dans J.J. RODILLA, "la protection du Secret de la défense nationale", mémoire de DESS, université de Nice, 1979.
- Voir notamment, suite à l'affaire "Greenpeace", la proposition de loi présentée par le sénateur Thyraud.
- De même, à l'occasion de l'affaire du "Carrefour du Développement" : "Les socialistes accusent M. Pasqua et contestent l'utilisation du secret défense", Le Monde, 4 juin 1987.
- Colonel M. BARRET, "La recherche ouverte", Armées d'Aujourd'hui, décembre 1979, p. 62.
- J.P. CLEMENT "La justice militaire" in "L'esprit de Défense", ouvrage collectif sous la direction de J.ROBERT, Economica, 1987.
- Pour la philosophie du projet de loi initial, voir notamment le rapport de J. LIMOUZY au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, annexe n°202 à la séance du 18 juin 1986.
- Décision n°86-213 du Conseil Constitutionnel du 3 septembre 1986.
- L.J. DUCLOS, "Les pouvoirs publics et la campagne terroriste moyen-orientale : France 1986", Etudes Polémologiques, n°1/89.

C. LACHAUX, C. LAMOUREUX, D. LACORNE et M-H. LABBE, "L'arme économique", Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, 1987 et L.GONDRE, J. GONNARD et J. NERET, "La Guerre économique", cours de perfectionnement des officiers de réserve de la justice militaire, 11 mai 1985.

Cf. notamment B. WARUSFEL, "La prolifération des technologies sensibles vers le Sud - Menaces et perspectives de contrôle", Cultures et Conflits, n°2, L'Harmattan, 1991.

H. DEBRUN "Le secret de défense" in "L'esprit de défense", ouvrage collectif sous la direction de J.ROBERT, Economica 1987, p. 454.

B. WARUSFEL "Sécurité informatique et secret de défense", Défense nationale, février 1986

Contrairement aux Etats-Unis, par exemple, qui ont pris des dispositions légales réprimant l'accès illicite aux systèmes gouvernementaux.

B. WARUSFEL, "La Délégation Interministérielle à la Sécurité des Systèmes d'Information", Défense Nationale, février 1987

P. DESLANDES, "La réglementation française des contrôles à l'exportation à des fins de sécurité" in "Le contrôle des exportations de haute technologie vers les pays de l'Est", ouvrage collectif dirigé par B. CHANTEBOUT et B.WARUSFEL, Masson 1988.

CENTRE DE RECHERCHES DROIT ET DEFENSE (Université Paris V),"Note de synthèse relative aux fondements juridiques de la procédure française de Contrôle de la Destination Finale (CDF)", remise au Conseiller Economique du SGDN, 1986.

P. KRISTOFFEL, "Des exportations sous contrôle", le Figaro, 9 avril 1987.

Notamment l'Instruction Interministérielle n°9062/DN/CAB du 13 juillet 1973 relative aux inventions intéressant la défense nationale, qui limite le champ d'application de l'article 77 aux seuls inventions utilisées dans le cadre de fabrication de matériels de guerre.

CJCE, 4 octobre 1991, reproduit dans Expertises, n°145 "Spécial Europe", décembre 1991. Commentaire dans Droit de l'informatique et des Télécoms, n°92/2.

Commission des Communautés Européennes, "Export Controls on dual-use goods and technologies and the completion of the internal market", SEC(92) 85 final du 31 janvier 1992.

Parmi les articles les plus représentatifs parus dans la presse économique : "Espion, est-tu là ? Une branche en plein boom : le renseignement industriel", l'Expansion, 2/15 novembre 1984, "Entreprises, gare aux espions !", Science et vie Economie n°43, octobre 1988.

Defense News, 25 juin 1990.

"Apologie du renseignement industriel", Dynasteurs, novembre 1991.

M. KOVARIK, "Un aspect particulier du droit des affaires en France : l'espionnage économique et industriel", Les Petites Affiches, 14 et 16 juillet 1986.

Titre IV de l'Instruction Générale Interministérielle n° 1300/SGDN/SSD du 12 mars 1982 sur "la protection du secret et des informations concernant la défense nationale et la sûreté de l'Etat".

A. TOFFLER, "Les nouveaux pouvoirs - Savoir, richesse et violence à la fin du XXème siècle", Fayard, 1991, p. 368 et s..

"Sûreté de l'Etat : nouvelles définitions des infractions", Le Monde, 7 mars 1985 et - pour un commentaire critique - "Sûreté de l'Etat : une réforme en trompe l'oeil", le Quotidien de Paris, 7 mars 1985.

Le texte des articles est donc donné ici dans sa version la plus récente, c'est-à-dire celle issue de la première lecture successive du projet à l'Assemblée puis au Sénat.

Sénat, séance du 22 avril 1992, reproduit dans Sénat Débats, n° 24 S (CR) du 23 avril, p. 768 et s.