



MEMOIRE DE STRATEGIE.

" Pour une théorie de l'antiterrorisme "

Lieutenant-colonel Christian MAUVE

V° promotion - 1997-1998

Sommaire

- Introduction.
page 2.
- **Première partie : L'antiterrorisme : une stratégie molle ?**
- I/1. Quelques principes.
page 4.
- I/2. Une méthode qui ne doit pas rester figée. page 7.
- **Deuxième partie : Vers un tableau de bord.**
- II/1 Les acteurs. page 8.
- II/2. Les moyens de la stratégie.
page 9.
- II/ 3. Le modèle : un esprit de système sans rigidités. page 11.
- **Conclusion.**
page 13.
- **Bibliographie.** page 14.

Introduction

Dans un article publié en 1990, Didier Bigo et Daniel Hermant constataient que le terrorisme et surtout l'antiterrorisme commençaient tout juste à intéresser les chercheurs. Huit ans après, force est de constater que, tant en France qu'à l'étranger, le traitement du sujet reste l'apanage des journalistes et des romanciers. Si le terrorisme a ses théoriciens - Hoffman, Wieviorka, Laqueur - l'antiterrorisme n'a toujours pas fait l'objet d'une réflexion approfondie. La comparaison de l'efficacité relative des politiques antiterroristes américaine, israélienne, européenne et les plaidoyers pro domo des responsables ou ex-responsables de l'antiterrorisme constituent encore le contenu courant de la littérature sur ce sujet.

Or, le terrorisme, à l'inverse d'autres types de violence politique, se caractérise par son intermittence et sa mutabilité extrême. Dès lors, pour paraphraser Paul Valéry : l'histoire de l'antiterrorisme ne nous apprend rien, elle est une somme de cas particuliers. En outre, les travaux de recherche tournés vers l'explication du terrorisme n'intéressent guère les politiques. Ceux qui ont à répondre aux attaques terroristes, toujours dans l'urgence et sous la pression de l'opinion publique, demandent d'abord qu'on leur propose des choix pour l'action, pas des concepts ou des explications socio-historiques sur les motivations du terrorisme d'hier. C'est pourquoi nous centrerons notre réflexion sur la méthode d'élaboration d'une politique menée par un Etat démocratique pour répondre à cette forme de violence.

Pour revenir à notre titre, rappelons qu'une théorie - le mot vient du grec *theôrein* : observer - est un " ensemble d'idées et de concepts abstraits plus ou moins organisés, appliqué à un domaine particulier ". Dans le cadre méthodologique que nous nous sommes fixé, une théorie doit fournir à ceux qui seront un jour chargés de mener la lutte les éléments conceptuels leur permettant de conseiller les décideurs et, une fois les objectifs politiques clairement définis, de conduire la bataille.

En effet, l'antiterrorisme est un élément d'une stratégie globale, comprise comme " la combinaison de moyens dans les différents domaines, militaire, économique, diplomatique sur lesquels peut agir le pouvoir politique pour atteindre les buts qu'il s'est fixés ".

Corollaire de cette définition, l'antiterrorisme est bien une stratégie générale, c'est à dire " création, déploiement et emploi de moyens en vue d'atteindre dans un domaine donné les objectifs de la stratégie globale " ; ici ce but sera l'éradication au mieux, et l'endiguement au pire, de la violence politique.

De ce point de vue, l'article de Didier Bigo et Daniel Hermant proposait quelques pistes pour une stratégie antiterroriste (les auteurs parlaient de politique antiterroriste). Le présent travail, en rendant hommage à ses auteurs, se veut une relecture de cette thèse en vue d'un essai de modélisation de ce que pourrait être une stratégie antiterroriste.

Au demeurant, le besoin en la matière apparaît urgent. La recrudescence des attentats terroristes, liée à la situation d'impasse du processus de paix israélo-palestinien, à la crise algérienne, ou encore à la montée de mouvements d'extrême-droite ou millénaristes à la dangerosité accrue, le démontrent à l'envi.

Pour définir les conditions de validité de notre modèle, on s'attachera à montrer, dans un premier temps, que l'antiterrorisme est une stratégie dure dans ses principes, mais souple dans la combinaison de ses méthodes.

Dans un second temps, nous verrons que si les acteurs et les moyens de l'antiterrorisme sont nombreux, leur efficacité dépend de leur interaction. Celle-ci est complexe ; nous chercherons donc à identifier graphiquement ces liens pour formuler ce que devrait être un tableau de bord de l'antiterrorisme.

I. L'antiterrorisme, une stratégie molle ?

La réflexion sur l'antiterrorisme en France se trouve assez bien résumée par Michel Wieviorka qui, dans un article de 1990, recensait quatre débats principaux :

- La capacité structurelle des démocraties à répondre aux défis terroristes ;
 - Les effets de l'antiterrorisme sur le terrorisme, mais aussi sur l'Etat et la société ;
- La formation des politiques antiterroristes ;
- Le rôle des médias.

L'évocation de ces débats permet de préciser le cadre philosophique, éthique et sociologique dans lequel une stratégie antiterroriste pourra être définie. Une stratégie reste étroitement dépendante de la société qui la produit. Nous nous intéresserons ici en priorité à la manière dont les stratégies antiterroristes des sociétés occidentales et démocratiques peuvent se former, aux principes qui doivent présider à leur formation et aux méthodes les plus efficaces de leur mise en oeuvre.

Ce qui nous amène déjà à limiter la validité du modèle à ce que l'on pourrait appeler l'antiterrorisme occidental. Celui-ci se caractérise par quelques principes structurants et par une méthode axée sur la flexibilité dans l'emploi des moyens. C'est pourquoi l'on a pu parler de stratégie molle.

I/1. Quelques principes.

Les principes que nous avons retenus se situent sur des plans différents : le premier est un impératif éthique, même si l'on peut lui trouver une utilité en termes d'acceptabilité de la stratégie, les autres sont des principes d'action. Ils ne prétendent pas être exhaustifs.

Premier principe: respect des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques.

Le respect des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques - les libertés individuelles ou l'état de droit - est à la fois la condition nécessaire et validante, et la première contrainte d'une stratégie antiterroriste. L'exemple italien des années 1970 a montré comment l'abus de la Raison d'Etat est susceptible de renforcer la position des terroristes en mobilisant les citoyens, ou une partie d'entre eux, contre un Etat vite dénoncé comme totalitaire.

Toutefois, ce principe, impératif catégorique lorsqu'il s'agit de s'attaquer en interne au terrorisme, perd de sa vigueur dans le cas d'action hors du territoire national. L'action antiterroriste hors des frontières s'affranchit encore souvent des règles du droit, indicateur valide du respect des principes.

Cependant, l'exemple américain semble indiquer aujourd'hui une tendance à une juridicisation de plus en plus grande des mesures de poursuites internationales à l'encontre des terroristes ; l'action publique prendrait le pas sur l'action militaire. Confirmant cette orientation, la Commission du Droit International travaille actuellement à un statut du " criminel international ".

Deuxième principe : unité d'action.

L'antiterrorisme, comme toute stratégie, est la combinaison de moyens pour atteindre un but. Dans le domaine " fourre-tout " du terrorisme, selon le mot de Laurent Fabius, la pluridisciplinarité est la règle mais l'efficacité exige l'unité d'action. Le traitement du terrorisme peut prendre des formes diverses mais l'objectif doit être clair. Là encore, l'approche stratégique nous permet de faire l'économie du débat sur la " bonne " solution pour régler telle ou telle crise terroriste : le stratège antiterroriste ne se définit pas d'objectifs, il travaille à atteindre ceux que le pouvoir politique a déterminés.

Pour cela et par analogie avec la conduite d'une guerre, l'unité de commandement doit être totale. Sans stratège unique, sans général en chef, l'antiterrorisme n'est pas une stratégie. En France, la guerre des services, les difficultés de la coordination

interministérielle dans la lutte contre le terrorisme et l'emploi d'officines et de réseaux privés sont là pour nous rappeler toute la difficulté de l'exercice.

En amont de sa réflexion, le stratège doit toutefois être en mesure d'apprécier dans quelle mesure le principe d'unité d'action est respecté. De ce constat dépend la force d'exécution de ses décisions.

Par souci de clarté, on supposera ici que le fonctionnement de notre modèle est indépendant de ces phénomènes internes de l'Etat. Ce dernier sera représenté comme une boîte noire et la cohérence de l'action étatique sera admise ex ante.

Troisième principe : la permanence.

Le terrorisme, ou plutôt les terrorismes, est un phénomène multiforme et changeant. L'action de ces groupes, voire de certains individus isolés, n'est pas toujours motivée par des considérations rationnelles ; leur nature même est changeante. Pourtant, lorsqu'ils frappent " au hasard ", les pouvoirs publics se trouvent dans l'obligation d'agir, de rassurer l'opinion publique avant même de comprendre d'où vient l'agresseur et quelles sont ses motifs. Cela conduit à des erreurs d'appréciation, parfois lourdes de conséquence comme l'a montré la " chasse aux arabes " déclenchée par les autorités américaines après l'attentat d'Oklahoma City.

Une stratégie antiterroriste doit donc être permanente, afin de prévenir en priorité les risques d'attentat mais aussi pour donner au politique une appréciation juste de la menace. Au besoin, l'antiterrorisme stratégique pourra être découplé de l'action antiterroriste à chaud, dont le but n'est pas de lutter contre la menace mais de prévenir tout risque de récurrence immédiate et surtout de rassurer la population.

Au demeurant, cette permanence a un coût, certainement beaucoup plus élevé que celui d'un effet d'annonce au lendemain d'un attentat. L'antiterrorisme présuppose donc une réelle volonté politique.

Ces principes étant posés, le passage au modèle requiert également que soient définis ses modes de fonctionnement. Nous en avons retenus deux, qui veulent mettre en avant le pragmatisme et la flexibilité.

I/2. Une méthode qui ne doit pas rester figée.

Eviter la globalisation.

L'antiterrorisme actuel navigue entre deux écueils : la militarisation et la criminalisation du phénomène terroriste. Pour les uns, le terrorisme c'est la guerre ; pour les autres il s'agit d'une pathologie sociale que la justice doit réguler.

Dans les deux cas, la globalisation du point de vue conduit à des attitudes intransigeantes qui empêchent toute souplesse dans l'emploi des moyens. Le modèle que nous proposons ici n'exclut aucune modalité d'action et toutes les combinaisons sont possibles dès lors qu'elles répondent aux principes déjà cités.

le distinguo entre l'action et le discours.

On a déjà évoqué le problème de la discordance entre le discours " à chaud " sur l'antiterrorisme et la stratégie antiterroriste permanente.

Dans ce genre de situations, le stratège peut se voir privé de tout ou partie de sa liberté d'action par les contraintes, nouvelles, que lui impose le respect du discours politique.

Dans l'analyse en terme de système que nous adoptons, ce discours, pourra donc être un moyen au service de la stratégie (quand tout va bien), ou bien marquer un changement des objectifs du politique (sous l'influence de l'événement) qui imposera une révision complète de la stratégie.

Là encore, la méthode doit rester flexible. L'appréciation de la situation, du rapport entre les politiques, les médias et la société doit apprendre au stratège s'il doit considérer le discours sur l'antiterrorisme comme un moyen à sa disposition, comme une façade préservant sa liberté d'action ou comme une donnée exogène sur laquelle il n'a pas de prise. Vraisemblablement les trois à la fois, s'il se situe dans une perspective historique. Dans notre modèle le discours sera alternativement action ou réaction.

Ayant établi un cadre pour notre modèle, nous nous intéresserons dans une seconde partie à sa description.

II. Vers un tableau de bord

Nous présenterons brièvement les acteurs et les moyens que nous avons retenus pour élaborer le modèle avant de passer à son " mode d'emploi ".

II/1 Les acteurs.

l'Etat A

L'Etat A sera la boîte noire au sein de laquelle se fusionne l'action antiterroriste dans ses différentes composantes. Le stratège s'y trouve placé pour conduire l'antiterrorisme.

La société

La société se caractérise parce qu'elle est à la fois la cible des actions terroristes tout en abritant en son sein des groupes sociaux qui peuvent être favorables et apporter leurs soutiens aux terroristes. Elle peut également générer sa propre violence politique.

Les médias.

Nous avons situé les médias hors de la société considérée en raison de leur rôle particulier de médiateur de l'information. Ils peuvent être la cible d'une action terroriste et contribuent, par ailleurs, à la formation des représentations sociales du terrorisme, de la police et de la justice .

Les sociétés alliées et le supra-étatique.

La stratégie antiterroriste se conduit à un niveau national mais reste dépendante de l'environnement international et des relations qu'entretient l'Etat A avec ses alliés et partenaires et avec les organisations internationales (ONU, Union européenne).

Le terrorisme externe.

Le terrorisme externe est transnational. Ses agents sont stationnés hors du territoire de l'Etat considéré même s'ils sont susceptibles d'y agir avec l'appui de soutiens locaux.

Le terrorisme interne.

Le terrorisme interne regroupe, au sein de la société considérée, des individus adhérant à une revendication sociale, nationale ou religieuse. Il peut bénéficier de soutiens et de complicités au sein de la société.

Le terrorisme par " inversion ".

Selon la formule de Michel Wieviorka, est inversion " ce processus où un acteur, devenu terroriste, s'identifie de façon abusive et en la distordant considérablement à une cause sociale, nationale ou autre. " Le cas de Khaled Kelkal, jeune délinquant d'origine algérienne gagné à un terrorisme extrême et sans rapport avec sa situation, nous semble être exemplaire.

Le " terrorisme inverse " peut s'établir sur le territoire de l'Etat considéré, même si ses racines idéologiques ou sociologiques sont ailleurs. Il se nourrit éventuellement

de la présence d'une communauté immigrée, de l'existence de catégories sociales exclues ou d'une minorité religieuse, communautés dont la médiation politique est peu ou mal assurée.

Cette catégorie supplémentaire de terrorisme permet d'intégrer des formes nouvelles, notamment le terrorisme individuel et le terrorisme sectaire.

Les milieux sympathisants.

Les milieux sympathisants constituent une partie de la société considérée, favorable à la cause terroriste et/ou lui apportant une aide logistique.

l'Etat-parrain.

Un Etat-parrain est un Etat qui soutient clandestinement un ou des groupes terroristes par collusion d'intérêts.

Les organisations-écrans.

Les organisations-écrans offrent au mouvement terroriste une médiation politique, un moyen de collecter des fonds ainsi qu'un accès aux médias et à l'opinion publique. L'archétype en la matière est le Sinn Fein irlandais.

II/2 Les moyens de la stratégie.

Le stratège en charge de l'antiterrorisme dispose en théorie d'une gamme de moyens étendue pour agir sur les autres acteurs du terrorisme. Parmi ces moyens, nous en avons sélectionné six, qui méritent d'être définis :

L'action judiciaire : elle peut être nationale ou internationale. En effet, au delà des coopérations internationales ou régionales existantes, on peut imaginer que, demain, un tribunal International dépendant de l'ONU pourrait juger des terroristes comme il le fait aujourd'hui des coupables de crime contre l'humanité.

- ***l'action de force*** : elle peut se conduire clandestinement ou de manière ouverte, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières de l'Etat considéré.
- ***L'action psychologique*** : elle concerne aussi bien l'action d'information que de désinformation.

- **L'action structurelle** : elle regroupe tous les moyens mis en oeuvre pour traiter de la cause réelle ou emblématique du terrorisme (action économique, institutionnelle, sociale ou politique).
- **La négociation** : il est reconnu que la négociation avec les terroristes internes leur donne une légitimité de facto. Elle est donc généralement proscrite. Pour autant, la négociation ne peut être interdite de façon systématique dans les autres cas de terrorisme.
- **Le renseignement** : il s'agit ici de la recherche d'information sur les terroristes et leur soutien, mais également d'investigations permettant d'estimer et d'accroître l'efficacité de la stratégie mise en oeuvre. Cette recherche du renseignement stratégique peut prendre la forme d'enquêtes sociologiques, d'analyses économiques et financières, etc.

II/3 Le modèle : un esprit de système, sans rigidités.

Le modèle que nous proposons ici s'inscrit dans un esprit de système. Autour d'une boîte noire centrale, que nous appellerons l'Etat et qui regroupe à la fois la sphère politique, le stratège et ses moyens, nous identifierons d'autres acteurs en interaction avec le premier ou entre eux. Dans ce faisceau de relations (schéma 1), nous considérerons comme antiterrorisme toute action de l'Etat - à la réserve faite des manoeuvres purement déclaratoires - tandis que les autres relations ne seront que des rétroactions à l'antiterrorisme. Nous échapperons ainsi au dilemme de l'oeuf de Christophe Colomb : l'antiterrorisme crée-t-il certaines formes de terrorisme, ou n'en est-il que la conséquence ? La notion de permanence nous conduit en effet à penser que l'antiterrorisme et le terrorisme ont toujours cohabité et interagi, et ce sous différentes formes. Nous sommes conscients qu'une analyse historique serait susceptible de réfuter cette proposition, mais il s'agit ici d'un modèle qui décrit à un moment donné l'architecture des relations. Si la généalogie de chacune d'entre elles est essentielle pour la détermination de la stratégie, établir un modèle fondé sur les liaisons entre des acteurs-types (virtuels, pour faire moderne) suppose de " détemporaliser " ces relations.

A partir du recensement exhaustif des liaisons susceptibles d'exister entre les différents acteurs que nous avons répertoriés (Schéma 1), nous étudierons ensuite,

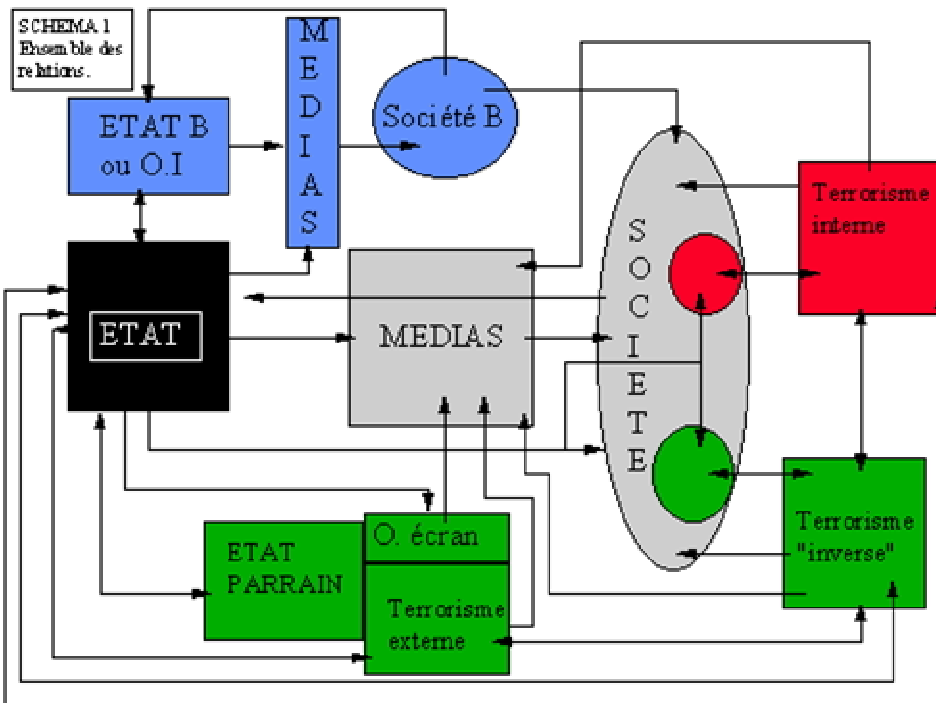
moyen par moyen, la dynamique action de l'Etat / rétroaction prévisible des acteurs. A titre d'exemples nous présentons ici le système de relations qu'implique l'emploi d'actions de force (schéma 2), de la négociation (schéma 3) ou encore de l'action psychologique (schéma 4). Les flèches de couleur représentent les actions antiterroristes possibles et les flèches noires la rétroaction envisageable des acteurs.

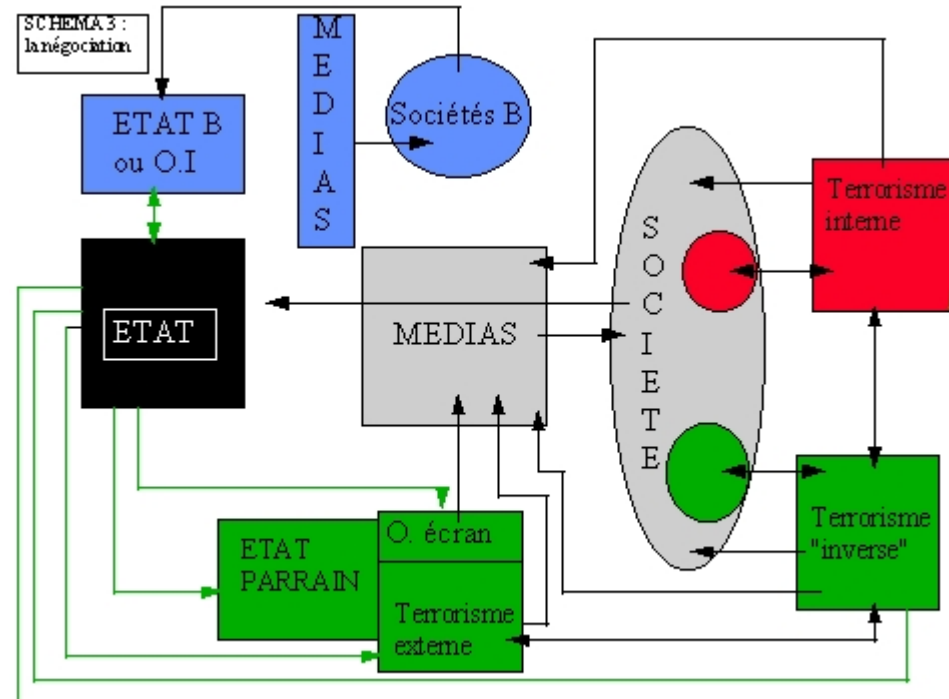
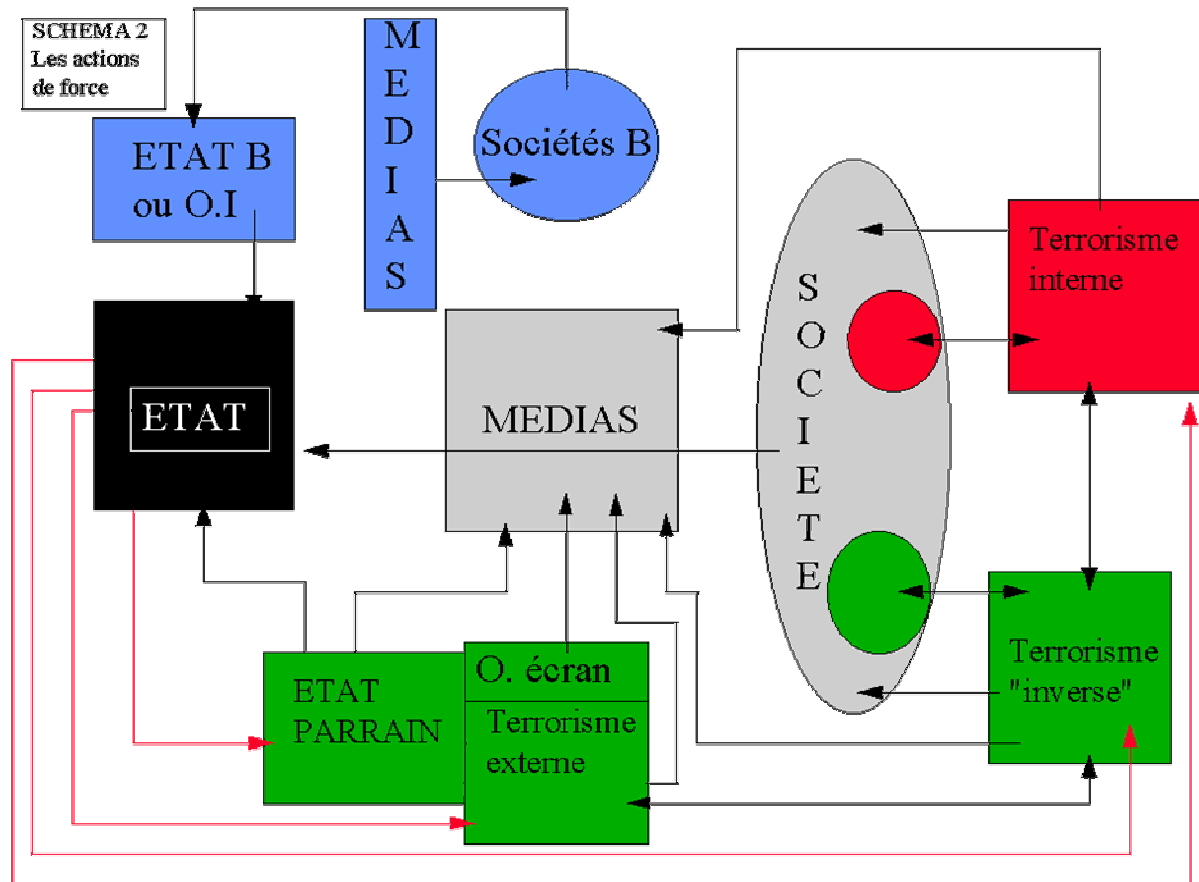
Reprenant ce processus itératif et l'adaptant en fonction de la réalité, le stratège sera susceptible de déterminer, moyen par moyen, quelle action mener, de quelle intensité, sur quel acteur, et en vue d'obtenir quelle rétroaction de sa part.

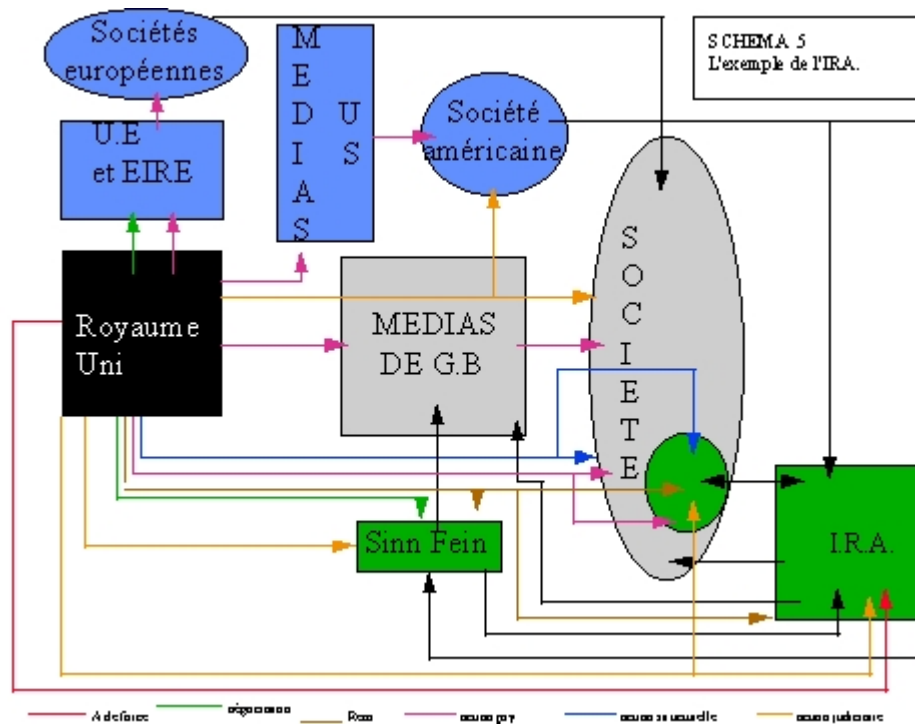
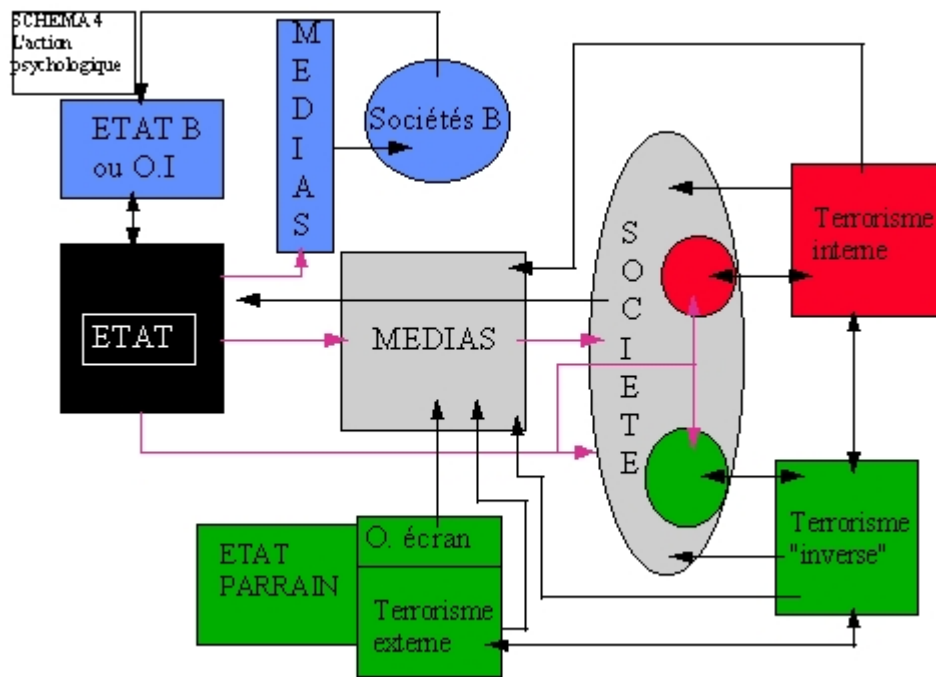
Au terme de ce processus, forcément multidisciplinaire, un tableau de synthèse permettra, en fonction des objectifs prioritaires préalablement définis par le pouvoir politique, de combiner au mieux l'emploi des moyens dans un souci de cohérence de l'action de l'Etat et de ses démembrements.

Le tableau de bord sera alors opérationnel et offrira la possibilité d'évaluer la mise en oeuvre de la stratégie arrêtée, en termes d'efficacité des moyens ou de validité des résultats. Cet outil permettra un pilotage plus fin de l'action de l'Etat par une réactivité plus grande. Opposables au pouvoir politique, la continuité et l'équilibre de la stratégie ainsi théorisée permettront de la libérer en partie des effets d'annonce, inévitables en cas de crise.

A titre d'exemple, et dans la mesure où nous pouvons l'apprécier, nous proposons ici le schéma de ce que pourrait être le tableau de bord de la stratégie antiterroriste britannique à l'encontre de l'I.R.A. (Schéma 5). On notera que la flèche des négociations devrait être épaissie au prorata de cette nouvelle priorité du gouvernement britannique, tandis que la flèche reliant la société américaine à l'IRA devrait être appréciée en fonction de l'action médiatique de Londres aux Etats-Unis et de l'effet attendu des négociations sur une opinion publique traditionnellement favorable aux nationalistes mais opposée à la violence.







Conclusion

Le modèle présenté dans ce travail est certainement imparfait. Il n'est qu'un canevas sur lequel un ensemble de connaissances, d'analyses, de prévision doit venir

s'accrocher pour que le stratège antiterroriste soit en mesure d'apprécier la situation dans sa totalité, à " l'immaîtrisable " près.

Aide à la décision, une théorie de l'antiterrorisme ne peut vraisemblablement être que cela et ne saurait prétendre constituer un modèle universel sous peine de ne plus répondre à la condition de validité définie plus haut, à savoir une flexibilité absolue dans l'emploi des moyens.

Le " squelette " que nous proposons a donc pour seules fonctions d'amorcer une réflexion sur une théorisation des pratiques antiterroristes et d'offrir un cadre à une réflexion stratégique tournée vers l'action. Charge aux " praticiens " d'incarner leurs connaissances pour accrocher de la matière à cette structure.

Bibliographie

- BARRY, James, "Covert Action can be Just." in Orbis, 1993, 3, Summer, pp. 375 - 390.
- BIGO Didier, HERMANT Daniel, " Terrorisme et antiterrorisme en France", in Les cahiers de la Sécurité Intérieure, n° 1, 04/1990, pp. 113-148.
- BURGESS III, William, H, "Special Operations Forces and the Challenge of Transnational Terrorism" in Military Intelligence, Année 12, 1986, Cahier 2, pp. 8 - 15.
- HOFFMANN, Bruce, Responding to Terrorism across the technological spectrum, Army War College / Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks PA, 1994, 36 p.
- HOFFMANN, Bruce, "La jonction entre tendances internationales et intérieures du terrorisme et la réponse américaine" in Stratégiques, n° 66-67, 2-3/1996, pp. 7-12.
- LAQUEUR Walter, "Postmodern Terrorism" in Foreign Affairs, n° 5, 09/1996, pp. 24-36.
- LEJEUNE Patrick, La lutte internationale contre le terrorisme, Paris, La Documentation Française, Problèmes Politiques et Sociaux, n° 671, 10 janvier 1992.
- ROSS, Jeffrey, "Structural Causes of Oppositional Political Terrorism : Towards a Causal Model" in Journal of Peace Research, n° 30, 1993, 3, pp. 317 - 329.
- TUCKER David, "Répondre au terrorisme" in Stratégiques, n° 66-67, 2-3/1996, pp. 207-225.

- TUGWELL, Maurice, "Terrorism and Propaganda : Problem and Response" in Conflict Quarterly, Année 6, 1986, Cahier n° 2, pp. 5 - 15.
- WEGENER, Ulrich, K, "Defeating Terrorism" in Military Engineer, Année 79, 1987, Cahier n° 513, pp. 96 - 99
- WIEVIORKA Michel, "Mouvements terroristes et action antiterroriste : l'expérience française" in Les cahiers de la Sécurité Intérieure, n° 1, 04/1990, pp. 95-112.
- WILKINSON, Paul, "The Challenge of Terrorism to International Society and the Rule of Law", in KALTEFLEITER, Werner et SCHUMACHER, Ulrike (Dir), Conflicts Options Strategies in a Threatened World, University of Kiel / Institute of Political Science, Kiel, 1992, pp. 177 - 195.