

Comment le terrorisme a-t-il modifié la mise en œuvre de la sécurité dans le monde?

Valérie Gingras

Durant la Guerre froide, la principale menace à la sécurité nationale et internationale résidait dans la possibilité d'un affrontement entre les deux blocs et dans l'éventualité de l'usage de l'arme atomique. Au cours de cette période, les menaces à la sécurité étaient donc relativement bien circonscrites puisqu'elles se situaient dans un cadre politique classique, c'est-à-dire au sein des relations interétatiques. Alors que depuis l'établissement du système westphalien d'équilibre des puissances, l'ennemi par excellence était, soutient Raymond Aron, « l'État qui risque de dominer les autres » (Aron, 1984 : 137), avec la fin de la Guerre froide, le danger global a laissé place à diverses menaces de moindres ampleurs, imprévisibles et de provenances multiples. Parmi ces menaces, surtout depuis les attaques du 11 septembre 2001, le terrorisme semble être le plus structurant dans la redéfinition de la sécurité internationale post-Guerre froide. L'OTAN identifie entre autres aux articles 10 et 13 de son *Concept stratégique de 1991*, les conséquences négatives qui pourraient découler de problèmes économiques, sociaux ou politiques, les guerres civiles et religieuses, la prolifération des armes de destruction massive et les actes de terrorisme et de sabotage. En ce qui concerne la menace terroriste, elle peut se situer au niveau étatique, c'est-à-dire entre un État spécifique et sa population dans le but d'entraîner des changements sociaux ou l'indépendance du territoire (Jeanclos, 2004 : 16), ou bien au niveau transnational. Ce dernier type de terrorisme est particulièrement intéressant puisqu'il a amené une modification de la mise en œuvre de la sécurité et ce tant au niveau national qu'international.

Le terrorisme global s'organise autour d'unités décentralisées et spécialisées qui se situent partout sur la planète. En plus d'être multinational, le terrorisme utilise des ressources matérielles et humaines qui sont pratiquement indétectables, se dissimule à travers Internet par le biais de sites ouverts, ne tient pas compte des frontières, réussit à déjouer les systèmes de protection et de contrôle des États en usant de leurs faiblesses, et se déplace et se reconstitue très rapidement en cas d'atteinte à ses mouvements (Jeanclos, 2004 : 19-29). La montée du terrorisme global constitue une menace difficilement identifiable puisqu'elle se dissimule au sein de la population elle-même, soit nationale ou étrangère. Ce phénomène n'affecte donc pas seulement la mise en œuvre de la sécurité internationale, mais transforme aussi les rapports de l'État à sa propre population via un resserrement des mesures de sécurité publique. C'est donc pourquoi dans ce texte, ce changement sera examiné d'abord sur le plan national pour ensuite être examiné du point de vue de la sécurité internationale.

1. Changement dans la mise en œuvre de la sécurité publique au niveau national

Tel qu'il a été mentionné plus haut, le terrorisme introduit une nouvelle dynamique dans la mise en œuvre de la sécurité publique puisque l'État n'a plus seulement à assurer sa défense face à d'autres États, mais également face à une attaque éventuelle provenant de groupes de sa population ou d'une population étrangère. C'est ce qui s'est produit le 11 septembre 2001 lors de l'attaque contre les tours jumelles par des terroristes étrangers en sol américain. Face à ce phénomène, les États ne peuvent pas utiliser les méthodes traditionnelles militaires et diplomatiques qui leur permettaient d'assurer la sécurité publique. En effet, la stratégie « défense/dissuasion/coercition » ne constitue plus une réponse adéquate au terrorisme puisque

celui-ci ne constitue pas une cible physique et circonscrite, mais se présente comme un adversaire nébuleux et difficilement localisable. Celui-ci a essentiellement « recours à des moyens physiques et mécaniques destinés à imposer, par la terreur, une transformation de la vie sociale et politique des populations [et se présente] comme un adversaire de la société étatique ou internationale [...] d'autant plus redoutable qu'il n'accepte aucune solution négociée avec les pouvoirs politiques organisés [et qu'il] recherche la victoire quel qu'en soit le prix en vies humaines et en destruction de toutes sortes.» (Jeanclos, 2004 : 14, 37) De ce fait, les États sont déstabilisés et ont dû mettre en place de nouvelles stratégies afin d'assurer leur sécurité nationale. Dans cette optique, le 11 septembre constitue une date charnière dans l'imposition d'un nouveau degré de contrôle et d'un changement dans la mise en oeuvre de la sécurité. La mise en œuvre de la sécurité face au terrorisme repose désormais sur l'idée de « prévention/préemption » qui vient imposer un nouveau cadre stratégique au niveau politique et militaire. (Grondin, 2006 : 47) Cette nouvelle stratégie s'est entre autres traduite par l'adoption de mesures de protection de même que par la mise sur pied d'une stratégie de prévention qui s'appuie sur l'adoption de lois dans le but de resserrer la surveillance des personnes afin d'assurer la sécurité des États et de leurs citoyens (Jeanclos, 2004 : 38).

Au niveau des mesures d'ordre internes, les États vont préconiser des mesures telles qu'un « renforcement de la sécurité aux frontières, dans les avions, dans les autres transports publics, dans les expéditions par cargo, de même que de plus grandes restrictions sur les visas et l'immigration, des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent, des efforts pour améliorer le partage international de renseignements et la coopération à travers les agences d'exécution des lois, et des alertes et exercices très fréquent » (Ferguson et Roseneau, 2004 : 623). De plus, les États vont tenter de prévenir des attaques terroristes par la mise en place de mécanismes juridiques, policiers, militaires ou monétaires. Par exemple, au niveau militaire, le Canada va opter pour un rappel immédiat du personnel militaire en congé et l'enrôlement additionnel de 2000 personnes afin de soutenir la coalition internationale anti-terroriste et il va également augmenter le nombre d'avions de combat et les mettre sur le pied d'alerte. Aux États-Unis, suite aux attaques du 11 septembre, l'administration américaine a modifié son concept de défense du territoire (homeland defence), qui mettait au centre des priorités les armes de destruction massive, pour adopter le concept de sécurité du territoire (homeland security) qui va désormais mettre l'accent sur des menaces non-conventionnelles, menaces au sein desquelles le terrorisme occupe une place centrale (Hassan-Yari et Ousman, 2004 : 92).

L'émergence du terrorisme va également amener les États à adopter une stratégie de prévention plutôt que de dissuasion. Cette stratégie va s'appuyer sur un resserrement de la surveillance via une collecte permanente de l'information et l'adoption de plusieurs projets de loi. Les événements du 11 septembre 2001 ont fourni au milieu de la sécurité l'occasion de faire des pressions afin que la surveillance soit resserrée dans le but de mieux assurer la sécurité de l'État et de la population nationale. Dès ce moment, on va alors assister à une intensification et à une expansion des formes de surveillance étatique sur les individus, légitimées au nom de la lutte au terrorisme (Aggerty et Gazso, 2005 : 169). Ils plaident que l'augmentation de la surveillance pourrait aider à identifier et à capturer les terroristes avant que ceux-ci parviennent à commettre d'autres attaques terroristes. Dans cette optique, les États vont entre autre procéder à une intensification de la collecte permanente d'information et recourir à des institutions privées ou publiques qui n'ont pas de caractère politique ou des institutions administratives avec lesquelles les citoyens ont des contacts fréquents. Ce sera par exemple le cas lors de l'acquisition du permis de conduire ou du passeport ou encore lors d'emprunt dans une institution financière. « Each of

these unremarkable acts produce a record which forms part of our “data double” ; the electronic, visual or documentary trace of ourselves that we leave behind in our encounters with modern institutions.» (Aggerty et Gazso, 2005 : 172)

Ce resserrement de la surveillance va aussi s'appuyer sur l'adoption de nouvelles mesures législatives qui augmentent le champ d'action de la surveillance même. Par exemple, aux États-Unis, cela va se traduire par l'adoption du *Patriot Act*. Cette loi va introduire des changements législatifs dans l'utilisation des nouvelles technologies d'informations par le gouvernement au niveau du processus de collecte, de diffusion et d'évaluation de l'information. Alors qu'auparavant les données étaient plutôt utilisées pour des fins sociales et visaient à prendre le pouls de la population, le *Patriot Act* a réorienté le but de la collecte de données dans une optique de surveillance de la population, au nom de la sécurité nationale⁴.

Au Canada les changements de la politique de défense se traduisent par des amendements apportés à la *Loi sur la défense nationale*, par l'adoption de la *Loi sur la sécurité publique* et par l'adoption de la *Loi antiterroriste* (loi C-36). Chacune de ses mesures visent à aider le gouvernement canadien et ses forces armées à améliorer leur capacité de protection face aux menaces terroristes (Hassan-Yari et Ousman, 2004 : 96). Par la loi C-36, le gouvernement canadien a créé « des mesures pour dissuader, rendre inopérant, identifier, poursuivre en justice, condamner et punir les groupes terroristes; [il] fournit de nouveaux instruments d'enquêtes aux organismes d'application de la loi et aux agences de la sécurité nationale ».⁵ Parmi ces mesures, on retrouve la modification aux dispositions du Code criminel afin d'élargir la définition « d'activité terroriste » et de « groupe terroriste ». On retrouve également l'augmentation du pouvoir d'enquête et de surveillance électronique par l'élimination de la nécessité de prouver que celle-ci est bel est bien le dernier recours des forces de l'ordre. Cette loi vient également augmenter le pouvoir de surveillance des agences de sécurité en leur permettant d'interroger, de surveiller, de détenir et d'ouvrir un dossier sur tout individu sans aucune autre raison que des soupçons sur une possible participation à des activités terroristes. Le pouvoir des forces policières est aussi accru, notamment en leur permettant une exception aux règles fondamentales de justice telles que la permission d'arrêter de façon préventive, de détenir une personne pour une durée dépassant 24 heures et ce, sans informer la personne du crime pour lequel elle est accusée et sans le dépôt d'un acte d'accusation formel. Enfin, le projet de loi C-44, qui vient amender la Loi sur l'aéronautique, facilite dorénavant le partage des listes de passager des vols qui partent ou qui arrivent au Canada (Bennett et French, 2003 : 7)⁶. Les États vont donc faire appel aux forces policières et aux forces armées afin de poursuivre, intercepter et arrêter les auteurs d'attentats déjà perpétrés ou ceux d'éventuelles attaques afin de contrer la menace à la sécurité nationale (Jeanclos, 2004 : 42). Dans cette optique, les États vont leur donner de plus grands pouvoirs d'investigations et de surveillance.

De tout ceci, on peut donc constater que la mise en œuvre de la sécurité nationale a subit des changements importants avec l'émergence du terrorisme. En effet, ce phénomène a amené un changement fondamental du rapport de l'État à sa propre population, qui est souvent considérée comme un foyer potentiel de groupes terroristes. Par conséquent, l'État en est venu à adopter des

⁴ Information Technologie and Surveillance, p. 480-482

⁵ http://www.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_28217.html

⁶ Voir également MINISTÈRE DE LA JUSTICE, (2001), *Sanction royale du projet de loi C-36 : Loi antiterroriste*, Gouvernement du Canada, consulté sur Internet: http://www.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_28217.html.

mesures de protection et de surveillance contre sa propre population et sur son propre territoire, le tout dans le but présumé de garantir la sécurité nationale. Il y a donc une application nationale de la stratégie de prévention apparue au lendemain des attentats du 11 septembre 2001. Ce qui fait en sorte que, dans le contexte post-Guerre froide mais surtout suite au 11 septembre, le niveau national s'insère de plus en plus dans la mise en œuvre de la sécurité internationale. Autrement dit, il constitue le pendant interne des modalités internationales de la sécurité. Examinons maintenant les impacts du terrorisme au niveau international.

2. Changement dans la mise en œuvre de la sécurité au niveau international

Au niveau international, on constate également que la menace du terrorisme donne une nouvelle dimension à la mise en œuvre de la sécurité. En effet, face au terrorisme, il ne s'agit plus d'user des moyens traditionnels de défense et d'être en possession d'une armée suffisamment forte et sophistiquée pour dissuader l'ennemi. L'augmentation de la capacité offensive et défensive d'un État ne suffit plus pour faire face aux dangers qu'implique le terrorisme puisque la stratégie défense/dissuasion/coercition ne s'avère pas efficace. (Angrand, 2004 : 217) Les attentats du 11 septembre ont donc amené les États à modifier leur stratégie au niveau international. Dans un premier temps, on assiste à l'émergence de l'utilisation des guerres préventives afin d'arrêter les acteurs terroristes et les États qui les tolèrent, les abritent ou bien les soutiennent. En effet, le président américain George W. Bush a annoncé le 2 juin 2002, devant l'Académie militaire de West Point que les États-Unis ne peuvent plus accepter que le terrorisme les frappe encore, soit de façon directe sur le territoire américain soit par le biais d'attentat perpétré contre des ambassades, des unités navales ou des garnisons américaines qui se situent à l'extérieur du pays.

Afin de combattre le terrorisme, il déclara que les États Unis n'avaient d'autre choix que de modifier leur stratégie de défense et que son gouvernement allait désormais tenter d'enrayer les menaces à la sécurité par le biais d'action préventive. (de la Gorce, 2002 :10) Par action préventive, il est ici entendu que le gouvernement pourra attaquer un autre État qu'il définit comme étant ennemi, indépendamment du fait qu'il ait ou non proféré ouvertement des menaces contre les États-Unis. De plus, les États-Unis déclarent que l'action préventive sera également possible même si la menace n'est pas absolument certaine. (Hammon, 2006 : 97-99) On constate donc que la force militaire ne sera plus seulement utilisée pour répondre à une agression mais plutôt pour tenter de la prévenir et ainsi éliminer les menaces à la sécurité. (Hammon, 2005 :100) Afin de combattre le terrorisme, il est donc essentiel d'agir avant, durant et après les crises afin de prévenir de telles attaques et pour protéger l'intérêt national (Grondin, 2006 : 46). Ce changement de politique constitue un changement important dans la mise en œuvre de la sécurité internationale puisqu'il vient modifier les principes traditionnels qui prônent la négociation, le respect mutuel des alliées, de même que le principe de dissuasion face à l'ennemi. Alors que, de règle générale, les États doivent s'abstenir de faire la guerre et l'utiliser seulement de façon auto-défensive (Charte des Nations Unies art. 2.4), les défenseurs de l'action préventive soutiennent que l'avènement du terrorisme modifie la façon de mettre en œuvre la sécurité et justifie des attaques préventives et non défensives.

D'un point de vue plus général, les États vont aussi faire appel aux organismes internationaux tel que l'ONU et l'OTAN afin d'établir un consensus sur les moyens à utiliser contre cette nouvelle menace et, par conséquent, redéfinir leur mission afin de maintenir et

d'assurer la sécurité internationale. Par exemple, en réponse aux attentats du 11 septembre, l'OTAN a été appelée à contribuer à la lutte contre le terrorisme en menant des actions militaires en Afghanistan, dans les Balkans et en Méditerranée. De plus, ces organismes vont développer une série d'initiatives, mises en œuvre par le biais de plans d'action et censées assurer une meilleure sécurité pour les États et leurs citoyens. Face à une menace aussi imprécise que le terrorisme, la mise en œuvre de la sécurité doit désormais passer par un renforcement de la coopération entre pays. Pour mieux se défendre, il est nécessaire qu'il y ait un renforcement de la coopération et la coordination des efforts au niveau régional, national et international dans des domaines allant du renseignement aux plans civils d'urgence, afin d'avoir une action mondiale concertée face à ce phénomène. De plus, selon l'article 3 du Plan d'action du partenariat contre le terrorisme de l'OTAN, il est nécessaire que les États prennent tous les moyens qu'ils ont à leur disposition pour identifier et accélérer le partage d'information pertinente sur les actions, les mouvements ou les réseaux terroristes. Ce même plan énonce, à l'article 7, que les États se doivent de coopérer dans des domaines tels que les consultations politiques, la planification des forces et de la défense, la défense aérienne, le contrôle de la sécurité des frontières, l'élimination des ressources qui financent le terrorisme et bien d'autre encore.⁷ En ce qui concerne l'ONU, elle abonde dans la même voie. Celle-ci a mandaté le Conseil de Sécurité afin que celui-ci assure le maintien de la paix et de la sécurité internationale face à la menace terroriste. Ce mandat renforce le rôle de législateur international du Conseil de Sécurité, qui est de plus en plus porté à « déterritorialiser et désétatiser les destinataires de ses résolutions coercitives » (Tercinet, 2004 : 63). Le Conseil de Sécurité a adopté la résolution 1373 qui contient des mesures similaires à celles adoptées par l'OTAN.

Enfin, les États vont avoir recours à des organisations policières internationales comme INTERPOL, de même qu'à leur propre forces de l'ordre et à leurs armées, qui seront appelés à collaborer avec celles des autres États afin de prévenir et d'endiguer le terrorisme. Ces organisations ont pour objectif d'accroître les échanges aux niveaux de l'information que chacun des États dispose sur les groupes terroristes, leurs membres et leurs activités, afin de faciliter l'identification et le démantèlement de ces groupes. Dans cette optique, « INTERPOL recueille, stocke, analyse et échange avec ses pays membres des informations sur des individus et des groupes d'individus suspects, par l'intermédiaire de I-24/7, son système mondial de communication policière sécurisée. L'organisation coordonne aussi la diffusion de messages d'alerte et de mise en garde au moyen d'outils bien spécifiques, comme son système de notices internationales de différentes couleurs correspondant à un code ».⁸

Bien que le terrorisme ne constitue pas un phénomène nouveau, les attentats du 11 septembre 2001, dont les États-Unis ont été victime, ont eu un impact important sur la mise en œuvre des politiques de sécurité et ce tant d'un point de vue national qu'international. En effet, par le biais de cette attaque perpétrée par des individus presque sans armes et visant une superpuissance, le terrorisme aurait contraint les États à repenser leur stratégie. Tel qu'il a été démontré, la mise en œuvre de la sécurité sur le plan national a été revue dans le but de faire face

⁷ OTAN (1991) *Le concept stratégique de l'Alliance approuvé par les Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil e l'Atlantique Nord*, documents fondamentaux, consulté sur Internet : <http://www.nato.int/docu/fonda/b911107a.htm>.

⁸ INTERPOL (2007), *Le terrorisme, une menace pour la sécurité mondiale*, consulté sur Internet : <http://www.interpol.int/Public/ICPO/FactSheets/TE01FR.pdf>.

à la nouvelle menace que constitue le terrorisme. Face à celle-ci, les États ont délaissé les méthodes traditionnelles que constituait la dissuasion coercitive pour adopter une stratégie de prévention. Celle-ci va se traduire par la mise sur pied d'une série de mesures de protection, mesure qui ne sont généralement pas prises en temps de paix ou dans le cas d'affrontement interétatique. La stratégie de prévention qui est désormais mise de l'avant a également nécessité une augmentation accrue de la surveillance des individus par les États dans le but d'identifier, d'intercepter et ainsi arrêter la menace avant que celle-ci ne se réalise. Au niveau international, la modification de la mise en œuvre de la sécurité se fait sentir tant au niveau des relations interétatiques qu'au niveau des organisations internationales. Sur le plan des relations interétatiques, les États-Unis par le biais de leur politique interne vont donner vie au concept de guerre préventive. Ce faisant, ils vont à l'encontre du principe selon lequel la guerre est un outil de défense. Sur le plan des organisations internationales, celles-ci vont redéfinir leur mission face à la sécurité nationale et vont adopter de nouvelles mesures afin de faire face à cette nouvelle menace. Bref, le terrorisme a entraîné toute une série de changements dans la mise en œuvre de la sécurité.

Cette série de changements en tant que faits a été l'objet de notre essai, mais la valeur de ces changements est toute à vérifier et mériterait des analyses ultérieures et plus approfondies. Tout d'abord, il reste à voir si ces changements sont adaptés à la situation et s'ils sauront réellement contrer la menace terroriste et garantir la sécurité internationale. Même si cela serait le cas et l'efficacité des mesures adoptées est confirmée, comment éviter des questions plus profondes sur le possible impact négatif à long terme de ces changements tant au niveau national qu'international, à savoir si le remède ne pourrait pas s'avérer pire que le mal lui-même? En effet, les mesures adoptées ne risquent-elles pas de militariser davantage la conduite de la politique nationale et internationale? En d'autres mots, ces mesures ne risquent-elles pas de débiliter sérieusement la démocratie et le respect des droits de la personne, tant au niveau national qu'international ?

Bibliographie

ANGRAND, Jean (2004) « Enfermement identitaire et conflit intrasociétal : conséquences sur le plan de la sécurité internationale », in S.J. Kirschbaum (ed.), *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruxelles : Bruylant.

ARON, Raymond (1984). *Paix et guerre entre les nations*, 2^e édition, Paris : Calmann-Lévy.

BENNETT, Colin & M. Frenchnn (2003), « The State of Privacy in the Canadian State: Fallout from 9/11 », *Journal of contingences and crisis managememnt* 11 (1): pp. 2-11.

FERGUSON, Yale H. & J.N. Roseneau (2004) « De la superpuissance avant et après le 11 septembre 2001, une perspective post internationale », *Études internationales* 35 (4) :pp. 623-638.

GORCE, Paul-Marie de la, (2002) « Ce dangereux concept de guerre préventive », *Le monde diplomatique*, septembre 2002, pp.10-11.

GRONDIN, David (2006). « La cartographie « impériale »/néolibérale états-Unienne dans la guerre idéologique contre la terreur : Décodification de la production et de la planification stratégiques des États-Unis d'Amérique », *Études internationales* 37 (1) : pp. 35-56.

HAGGERTY, Kevin D. & A. Gazso (2005) « Seeing Beyond the Ruins: Surveillance as Response to Terrorist Threats », *Canadian journal of sociology* 30 (2): pp. 169-187.

HAMMOND, John L. (2005), « The Bush doctrine, preventive war, and international law », *The philosophical forum* 36 (1): pp. 97-111.

HASSAN-YARI, Houchang & A. Ousman (2004). « Changement dans les relations Canada-États-Unis depuis le 11 septembre 2001 », in S.J. Kirschbaum (ed.), *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruxelles : Bruylant.

INTERPOL (2007), *Le terrorisme, une menace pour la sécurité mondiale*, consulté sur Internet :

<http://www.interpol.int/Public/ICPO/FactSheets/TE01FR.pdf>.

JEANCLOS, Yves (2004). « Terrorisme et sécurité internationale », in S.J. Kirschbaum (ed.), *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruxelles : Bruylant.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, (2001), *Sanction royale du projet de loi C-36 : Loi antiterroriste*, Gouvernement du Canada, consulté sur Internet: http://www.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_28217.html.

ONU, (1945) *Charte de l'Organisation des Nations Unies*, 1 R.T.N.U.xvi, R.T.C.

OTAN (1991) *Le concept stratégique de l'Alliance approuvé par les Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil e l'Atlantique Nord*, documents fondamentaux, consulté sur Internet: <http://www.nato.int/docu/fonda/b911107a.htm>.

TERCINET, Josiane (2004). « Le conseil de sécurité et le terrorisme », in S.J. Kirschbaum (ed.), *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruxelles : Bruylant.