

**CENTRE D'ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES  
DE LA DÉFENSE**

***LE ROLE DES MILITAIRES  
DANS LA LUTTE  
CONTRE LE TERRORISME***

**Philippe BONDITTI  
Colombe CAMUS  
Stephan DAVIDSHOFER  
Emmanuel-Pierre GUITTET  
Jean-Paul HANON  
Christian OLSSON**

**2008**

*Ce document constitue le rapport final de l'étude commanditée au Centre d'études sur les conflits par le  
C2SD. CCEP 139 SOC / 2006 Marché DEF / C2SD / 2006 n° 89*

BONDITTI Philippe, CAMUS Colombe, GUITTET Emmanuel-Pierre *et al.*

## **EQUIPE DE RECHERCHE**

---

**Philippe Bonditti**, doctorant à Sciences Po, assistant de recherche au Centre d'études et de recherches internationales (CERI-Sciences Po) et chercheur associé au Centre d'études sur les conflits, Paris, France.

**Colombe Camus**, chercheur associé au Centre d'études sur les conflits, Paris, France.

**Stephan Davidshofer**, doctorant à Sciences Po, chercheur associé au Centre d'études sur les conflits, Paris, France.

**Emmanuel-Pierre Guittet**, docteur en science politique, Centre international de criminologie comparée (CICC), Université de Montréal, Canada et chercheur associé au Centre d'études sur les conflits, Paris, France.

**Jean-Paul Hanon**, Enseignant-chercheur détaché au Centre de Recherche des Ecoles de Coëtquidan (CREC), Chef du Département Relations Internationales et chercheur associé au Centre d'études sur les conflits, Paris, France.

**Christian Olsson**, doctorant à Sciences Po, chercheur associé au Centre d'études sur les conflits, Paris, France.

BONDITTI Philippe, CAMUS Colombe, GUITTET Emmanuel-Pierre *et al.*

## TABLE DES MATIERES

<b><i>Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme : contextualisation et synthèse.....</i></b>	<b>9</b>
Introduction : précisions générales et d'ordre méthodologique à propos de la recherche.....	9
1. Dire la menace terroriste, définir le rôle des appareils de sécurité.....	12
2. D'un rapport différencié au « terrorisme » à la construction d'une menace mondialisée partagée .....	17
3. Le rôle des forces armées dans la lutte contre le terrorisme : les militaires à l'épreuve du souci d'anticipation de la menace.....	21
Conclusion.....	28
<b><i>Eléments de recommandations.....</i></b>	<b>31</b>
<b><i>Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme : le cas de la France.....</i></b>	<b>39</b>
Introduction .....	39
1. Le dispositif législatif, policier et judiciaire de la lutte antiterroriste en France .....	43
1.1 L'offensive législative des années 1980 à aujourd'hui : empirisme, pragmatisme et exception.....	43
1.1.1. La matrice française de l'antiterrorisme : les lois de 1986 et 1996.....	43
1.1.2. Les « ajustements » de l'arsenal antiterroriste législatif et pénal après 2001 .....	45
1.2. Les acteurs spécialisés de la lutte antiterroriste sur le territoire national.....	46
1.3. La Communauté française du renseignement face au terrorisme.....	49
2. L'implication des militaires dans la lutte contre le terrorisme .....	53
2.1. Le rôle des militaires dans le cadre de la fonction stratégique de protection.....	55
2.1.1. Retour sur les cadres juridiques et principes régissant l'engagement des forces armées sur le territoire.....	55
2.1.2. La coopération civilo-militaire dans la lutte contre le terrorisme sur le territoire.....	58
2.1.3. De la défense à la sauvegarde du territoire .....	64
2.2. Les forces armées dans la lutte contre le terrorisme en opérations extérieures .....	69
2.2.1. La participation française en Afghanistan.....	70
2.2.2. « Projecteur » sur les forces spéciales.....	72
2.2.3. Les OPEX : une lutte indirecte contre le terrorisme.....	75
Conclusion.....	77
<b><i>Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme : le cas de l'Espagne.....</i></b>	<b>83</b>
Introduction : mise en perspective historique .....	83
1. Structures générales et organisation de l'antiterrorisme en Espagne avant le 11 septembre 2001 .....	86
1.1. Cadre législatif et pénal .....	86
1.2. Les institutions civiles de l'antiterrorisme.....	87
1.3. Les structures de renseignement.....	88

2. Le cadre législatif et opérationnel du recours aux forces armées en interne avant le 11 septembre 2001.....	89
2.1 Cadre législatif commun et exceptionnel.....	89
2.2. Structures militaires opérationnelles.....	91
2.3. Structures du renseignement militaire.....	92
3. La politique de défense comme instrument de la politique étrangère.....	93
3.1. La diplomatie espagnole ou l'impératif de la coopération internationale : ONU, OTAN et UE.....	93
3.2. Continuités de la politique étrangère espagnole et influence sur les forces armées.....	94
3.3. Formation et participation des forces armées espagnoles en Afghanistan et en Irak.....	95
4. La révision de l'édifice antiterroriste espagnol après le 11 septembre 2001 et le 11 mars 2004.....	96
4.1. Modification de l'arsenal légal antiterroriste.....	96
4.2. Nouveaux plans de sécurité et participation des forces armées.....	97
4.3. Les institutions de coordination.....	99
4.4. Les structures de renseignement.....	100
5. Évolutions doctrinales depuis le 11 septembre 2001.....	103
5.1. Quel impact des attentats du 11 mars 2004 sur les révisions stratégiques de la défense ?.....	103
5.2. La Loi organique de défense 2005.....	104
5.3. Le terrorisme comme enjeu de défense : un Homeland à l'espagnole ?.....	105

***Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme: le cas de l'Allemagne . 111***

Introduction.....	111
1. Genèse de la primauté des polices allemandes sur les forces armées.....	112
1.1. Une primauté ancienne et... confortée.....	112
1.2. Fondements législatifs et participation des militaires allemands à la sécurité intérieure.....	115
2. Réalités des engagements de la <i>Bundeswehr</i> .....	120
2.1. S'agissant de l'armée de terre.....	120
2.2. S'agissant de la marine.....	123
2.3 S'agissant de l'armée de l'air.....	126
3. Le Livre blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la <i>Bundeswehr</i> .....	131
3.1. Loi fondamentale et politique de sécurité.....	131
3.2. Le Livre blanc : commentaire.....	134
Conclusion.....	137

***Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme: les cas du Royaume-Uni et des États-Unis.....141***

Introduction.....	141
1. Aux sources du rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme : <i>Imperial Policing</i> et contre insurrection.....	143
1.1 <i>Impérial Policing</i> et contre-insurrection.....	144
1.2. Forces spéciales et relations civilo-militaires en matière de renseignement.....	145
2. La lutte contre le terrorisme : entre problématique de sécurité intérieure et de sécurité nationale.....	147

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

2.1. Le cas britannique : le conflit en Irlande du Nord .....	147
2.2. Le cas américain : la lutte contre le « terrorisme international » .....	150
2.2.1. Les années 1990 : émergence du <i>Homeland</i> et menaces asymétriques ..	151
2.2.2. Au plan de la doctrine.....	153
3. Depuis le 11 septembre 2001 : la lutte contre le terrorisme international .....	154
3.1. La primauté du renseignement.....	157
3.2. Lutte contre le terrorisme, protection du territoire à distance et stratégie préemptive.....	160
3.3. Contre-terrorisme et guerres réseau-centrées .....	164
Conclusion.....	165
<b><i>Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme : les développements au plan européen et otanien .....</i></b>	<b>173</b>
Introduction .....	173
1. L'Union européenne et l'implication des militaires dans une « approche intégrée » de la lutte contre le terrorisme .....	174
1.1. L'Europe et la sécurité .....	174
1.2. L'UE et la lutte contre le terrorisme.....	178
1.3. Le rôle des militaires entre gestion des crises et activité de renseignement.	181
1.3.1. Gestion militaire des crises.....	181
1.3.2. Renseignement.....	183
2. Le rôle de l'OTAN dans l'engagement des militaires dans la « défense » contre la violence politique transnationale .....	185
2.1. Un rôle de plus en plus étendu de l'Alliance dans la lutte contre le terrorisme .....	187
2.2. Le rôle de l'OTAN dans l'américanisation des orientations antiterroristes au sein des Etats européens?.....	190
2.3. Le renseignement militaire, la sécurité intérieure et la « guerre contre le terrorisme » : les enjeux des liens transatlantiques et au sein de l'OTAN .....	192
3. L'UE, l'OTAN et les modalités militaires de la lutte antiterroriste : entre recherche de cohérence et lignes de fracture ?.....	194
3.1. Complémentarité ou compétition ?.....	195
3.2. Les logiques capacitaires : PCC et AED-ECAP .....	196
3.3. Les forces de réaction rapide de l'UE et de l'OTAN.....	197
Conclusion.....	199
<b><i>Annexes .....</i></b>	<b>203</b>

BONDITTI Philippe, CAMUS Colombe, GUITTET Emmanuel-Pierre *et al.*

## ***Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme : contextualisation et synthèse***

Philippe BONDITTI

### **Introduction : précisions générales et d'ordre méthodologique à propos de la recherche**

Le présent rapport se propose de rendre compte des résultats d'une recherche conduite par l'équipe du Centre d'études sur les conflits entre le mois de septembre 2006 et le mois d'octobre 2007 sur « le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme ». Il s'agit d'une étude portant sur la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni, complétée d'une note portant sur les évolutions au niveau européen en relation avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). A la demande du comité de pilotage, le cas des Etats-Unis est également regardé de près. La structure du rapport final se présente comme suit :

- Note de synthèse
- Recommandations
- Etude de cas sur la France
- Etude de cas sur l'Espagne
- Etude de cas sur l'Allemagne
- Etude de cas sur le Royaume-Uni et les Etats-Unis
- Etude de cas sur les évolutions au plan européen et otanien

Colombe Camus, Emmanuel-Pierre Guittet et Jean-Paul Hanon ont respectivement eu en charge les cas de la France, de l'Espagne et de l'Allemagne. Stephan Davidshofer et Christian Olsson ont pour leur part pris en charge la partie sur l'Union européenne et l'OTAN. Les cas du Royaume-Uni et des Etats-Unis ont été traités par Philippe Bonditti. Deux raisons principales prévalent à cette analyse croisée des cas américain et britannique. Le cas des Etats-Unis n'était pas initialement prévu dans la proposition de recherche formulée par l'équipe du Centre d'études sur les conflits. Philippe Bonditti, qui travaille sur les organisations de lutte contre le terrorisme aux Etats-Unis dans le cadre de son doctorat et qui avait par ailleurs en charge le cas britannique pour cette étude, s'est proposé d'intégrer le cas américain dans le

cadre d'une approche croisée. Mais au-delà de ces raisons pragmatiques, et comme nous serons amenés à le rappeler, le rapprochement entre ces deux études de cas se justifie également sur le plan de la recherche. D'abord parce qu'au plan politique ces deux pays se veulent en pointe dans la lutte contre le « terrorisme international » notamment au travers de l'engagement de leurs forces armées sur les théâtres afghan et irakien. Ensuite parce que les modalités d'engagement des forces qu'ils mettent en œuvre sur ces deux terrains sont en partie tirées des expériences coloniales et post-coloniales des années 1950-1960 (*Imperial Policing* dans le cas britannique et doctrine de contre-insurrection dans le cas américain) qui expliquent, comme nous le verrons, un certain nombre de convergences même si les rapports respectivement entretenus à la « menace terroriste » ne sont pas absolument analogues d'un point de vue historique.

L'équipe de recherche a par ailleurs fait le choix d'une approche autonome et singulière pour chacune des études de cas, cela pour dégager de manière plus évidente les contextes propres et respectifs au rôle attribué aux militaires dans la lutte contre le terrorisme. En d'autres termes, il n'a pas été fait le choix d'établir un certain nombre de critères devant plus spécifiquement être observés dans chacun des cas étudiés, mais de laisser les chercheurs dégager les lignes de forces pertinentes à leur propre cas. La seule consigne « méthodologique » que s'était fixée l'équipe de recherche a été de toujours observer le rôle dévolu aux militaires en relation aux autres organes de sécurité (notamment police et renseignement). Cela a permis, nous y reviendrons, de mieux comprendre le rôle des armées dans un environnement stratégique changeant et de le mettre en rapport avec la réarticulation d'ensemble des appareils de sécurité. Enfin, il a également été fait le choix d'apporter un regard plus technique et détaillé pour le cas de la France avec une importante série d'entretiens conduits entre le mois de novembre 2006 et le mois de juillet 2007. En cela, cette étude n'est pas précisément une étude comparée. Elle propose en fait six monographies que la présente note de synthèse tente de replacer dans une perspective historique tout en s'efforçant de dégager les éléments de convergence et de divergence tant d'un point de vue historique que du point de vue plus pragmatique des modalités d'engagement des forces armées dans la lutte contre le terrorisme.

Dans le cadre de cette étude, les chercheurs de l'équipe ont analysé les effets de la rhétorique de la guerre au terrorisme sur les transformations des pratiques militaires. Ils ont tenté d'observer le clivage entre les acteurs qui tentent de promouvoir l'idée d'un engagement plus marqué des militaires dans la lutte contre le terrorisme – faisant alors valoir un savoir-faire plus adapté à la dangerosité de la menace – et ceux qui tendent plutôt à jouer en résistance à cet engagement. Pour chacun des cas étudiés, un clivage assez clair se dessine entre

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

les prises de position des professionnels de la politique, plutôt enclins à justifier l'engagement des forces armées, et les militaires eux-mêmes souvent plus réticents à ces tâches qu'ils ne jugent pas être de leur ressort en premier lieu. C'est particulièrement net en France et au Royaume-Uni – même si les raisons de ces résistances sont différentes – et dans une moindre mesure aux Etats-Unis où s'établit une alliance tacite entre les politiques de la Maison Blanche et du *National Security Council* (NCS) d'une part et une partie des militaires seulement - ceux qui précisément placent au cœur de la doctrine les menaces asymétriques ici en opposition aux lectures plus traditionnelles de la menace qui pointent davantage le rôle de la Chine et de la Russie ou bien encore de puissances régionales comme l'Iran.

Dans le cadre de cette étude les chercheurs impliqués se sont également intéressés aux cadres institutionnels et juridiques régissant la lutte contre le terrorisme et, le cas échéant, le rôle de militaires, pour les mettre en relation aux narratifs sur le caractère changeant et exceptionnel de la menace. Ces narratifs, comme nous le verrons, tirent en effet argument d'une représentation spécifique de la menace terroriste et ont recours à l'argument de l'exceptionnel pour attester de la nécessité d'un certain nombre d'adaptation des ordres légaux pour pouvoir répondre plus efficacement au terrorisme. Cela est rendu d'autant plus aisé que l'argument de la transnationalisation de la menace brouille la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, entre ennemi et criminel, entre activités de police criminelle et activités de renseignement et de surveillance. Dès lors, le discours de l'« exceptionnel » permet d'ouvrir une brèche dans les limites prévues par les cadres institutionnels et juridiques. Cela rend d'autant plus nécessaire l'analyse des pratiques contemporaines, non seulement à l'aune des ordres juridictionnels qui les autorisent et les régissent, mais aussi d'un point de vue sociologique. La rhétorique de guerre au terrorisme d'une part et l'invocation d'une menace globalisée et déterritorialisée d'autre part, entérinent définitivement la caducité des grilles de lectures traditionnelles structurées par la distinction interne/externe et conduit à une reconfiguration des appareils de sécurité, notamment militaires, pour répondre aux nécessités de la lutte contre le terrorisme.

Pour toutes ces raisons, la question du rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme ne peut pas être et n'a pas été traitée de manière autonome. Elle est en effet comme intrinsèquement corrélée à deux autres questions : celle bien sûr du rôle des autres acteurs de sécurité et celle ensuite de la perception de la menace et de l'ennemi par ces acteurs. Cette étude rend donc compte du rôle attribué aux militaires dans la lutte contre le terrorisme, mais dans la perspective plus large de la transformation des appareils de sécurité ces vingt dernières années qui ne peut elle-même être comprise qu'en relation aux

évolutions à l'œuvre dans les perceptions mêmes de la menace. Cette transformation des appareils de sécurité ne s'origine en effet pas dans les événements du 11 septembre 2001 qui ne constituent en rien cette rupture en laquelle tant d'observateurs semblent vouloir croire. Tout au plus, les attaques du 11 septembre 2001 et les décisions adoptées à leur suite dans les sphères politiques des démocraties occidentales sont venues entériner, accélérer et éventuellement approfondir dans leurs logiques fondamentales des tendances lourdes et anciennes. La mutation des appareils de sécurité et le rôle qu'elle dessine progressivement pour les militaires doivent dès lors être relus à l'aune de ces continuités.

## 1. Dire la menace terroriste, définir le rôle des appareils de sécurité

Avant d'aborder plus directement le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme, il convient donc de revenir sur ce que l'on appelle terrorisme. De quoi parle-t-on en effet lorsque l'on parle de terrorisme ? L'idée qui sous-tend ici cette synthèse est qu'on ne peut comprendre le « terrorisme » sans étudier ceux qui le disent. Il faut toujours essayer de voir les choses de manière relationnelle : le terrorisme *et* ceux qui l'énoncent. Il s'agit donc ici d'exposer d'une part le long cheminement non pas du terrorisme, mais du terrorisme tel qu'il nous est rapporté par les acteurs de l'antiterrorisme et, d'autre part, le long cheminement de l'antiterrorisme, ceci pour tenter de comprendre comment nos sociétés occidentales en sont venues à parler de risque terroriste et les implications de cette rhétorique sur le rôle plus spécifique des militaires dans leur tâche de défense et de protection.

### *Le « terrorisme » comme discours sur la violence politique transnationale*

Nous partons donc de cette proposition voulant que le « terrorisme » soit d'abord et avant toute chose **une procédure particulière de labellisation de la violence politique transnationale faite au moyen d'une série de discours** - ici pris au sens large du terme<sup>1</sup>. Aux traditionnels discours politiques ou médiatiques s'ajoutent des sources telles que le *Livre blanc du gouvernement français sur la sécurité intérieure face au terrorisme*<sup>2</sup>, le document *La défense face au*

---

<sup>1</sup> Voir à ce propos : Bigo Didier, « L'impossible cartographie du terrorisme », *Cultures & Conflits*, disponible sur :

<http://www.conflits.org/document1149.html> ; pour le cas des Etats-Unis, voir Bonditti Philippe, *Violence, technique et politique. Analyse de la redéfinition des sites et des modalités d'exercice de l'autorité souveraine au travers d'une analyse des politiques antiterroristes aux Etats-Unis*, thèse de doctorat en cours.

<sup>2</sup> *Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Secrétariat général de la Défense nationale (SGDN), La Documentation française, 2006.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

*terrorisme*<sup>3</sup>, les *Patterns of Global Terrorism* du département d'Etat américain ou le rapport annuel du FBI *Terrorism in the US*, qui sont autant d'exemples de « discours officiels » sur la violence politique transnationale. En se proposant de décrire les « espaces du terrorisme », ses modalités d'action, ses objectifs, ils en déterminent ce faisant les formes et posent en retour des conditions particulières à l'élaboration des modalités d'action et d'organisation de la contre-menace.

Le cas des Etats-Unis est particulièrement symptomatique de ce point de vue. Dès les années 1970 en effet, la violence politique transnationale s'est progressivement vue singularisée et distinguée des deux autres grandes formes d'exercice de la violence que le monde occidental ait jusqu'alors connu : le crime et la guerre. La violence politique n'a en effet pleinement été assimilée ni au crime, ni à la guerre, ce qui permet aujourd'hui de mieux comprendre les grandes questions qui ont vu le jour à propos de la forme que devait prendre la réponse aux événements du 11 septembre 2001 : le terrorisme est-il un acte de guerre auquel il faudrait faire la guerre et donc engager les forces armées, ou le terrorisme est-il un crime auquel il conviendrait de répondre par des activités de police et de justice<sup>4</sup> ? Grandes questions qui se sont notamment cristallisées autour du statut du camp de prisonniers à Guantanamo et du statut même des individus faits prisonniers qualifiés de « combattants illégaux »<sup>5</sup>.

Affirmer ainsi que le terrorisme est une procédure particulière de labellisation de la violence politique transnationale, ce n'est pas dire que les pratiques de violence n'existent pas. Il y a bien des pratiques de violence, des attentats conduits par Action directe dans les années 1980 jusqu'à ceux du 11-septembre, en passant par l'attaque contre les représentations françaises et américaines au Liban en 1983 ou les actes de violences perpétrés par ETA, l'IRA, le GIA ou le réseau *Fouad Ali Saleh*... Bref, il ne s'agit pas de nier l'existence et la terrible actualité de violences meurtrières. Affirmer que le terrorisme est un discours, c'est essayer de voir comment des actes de violence dispersés dans le temps et dans l'espace, sans lien apparent ou même effectif, se trouvent être regroupés, rassemblés, mis côte à côte sous une même appellation : celle de « terrorisme ».

### *Les définitions du « terrorisme »*

L'analyse des définitions du « terrorisme » est particulièrement éclairante de ce point de vue et permet de comprendre les différences

---

<sup>3</sup> « La Défense contre le terrorisme : une priorité du ministère de la Défense », collection « Analyse et références », DICOd, mars 2006.

<sup>4</sup> « Défense et identités : un contexte sécuritaire global ? », *Cultures & Conflits* n°44, L'Harmattan, Paris, hiver 2001.

<sup>5</sup> Bourdon William (entretien conduit par Christian Olsson), « Guantanamo. Sortir du silence, refuser l'impunité », *Cultures & Conflits* 56, 2004, pp. 71-83.

d'approche quant à la réponse devant être opposée à cette violence et les appareillages de sécurité primordialement mobilisés. Pourquoi en effet la lutte contre le « terrorisme » a-t-elle toujours été et reste encore aujourd'hui du ressort des ministères de l'Intérieur – et donc des polices (ou du renseignement civil) – en France, en Espagne, en Allemagne, ou au Royaume-Uni alors qu'aux Etats-Unis elle a longtemps été du domaine quasi exclusif d'acteurs dotés d'une culture de l'international (Conseil national de sécurité, département d'Etat et CIA) et plus marginalement seulement du département de la Justice et du FBI ?

En France, la définition du terrorisme proposée par le Livre blanc de 2006 est la suivante :

« Tout acte qui vise à tuer ou à blesser grièvement des civils ou des non-combattants, et qui, du fait de sa nature ou du contexte dans lequel il est commis, doit avoir pour effet d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à agir ou à renoncer à agir d'une façon quelconque »<sup>6</sup>.

C'est à cette définition que se réfèrent aujourd'hui les prises de position politiques sur la violence politique transnationale. Elle est toutefois distincte de celle retenue dans le code pénal et à laquelle renvoient les décisions de justice :

« une entreprise individuelle ou collective [intentionnelle] ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur »<sup>7</sup>.

Bien que proches, ces définitions restent distinctes de celle retenue en 1973 au Royaume-Uni : « l'usage de la violence en vue d'instiller la peur dans tout ou partie du public »<sup>8</sup> et encore distincte de celle proposée dans le *Terrorism Act 2000* qui considère le terrorisme comme un acte qui satisfait au moins un point de chacune des parties suivantes. Un acte est terroriste s'il implique :

- « 1) (i) l'usage de la violence ou (ii) la menace de l'usage ;
- 2) (i) contre toute personne, ou (ii) la perpétration de sérieux dommages contre la propriété, (iii) mettant des vies en danger, (iv) créant un risque sérieux pour la santé publique, (v) ou étant utilisé pour interférer sérieusement ou détruire un système électronique ;
- 3) (i) qui implique l'usage d'armes à feu ou d'explosifs, (ii) dont l'objectif est d'influencer le gouvernement ou (iii) d'intimider le public ou une partie de celui-ci ;
- 4) afin de promouvoir une (i) cause politique, (ii) religieuse ou (iii) idéologique. »<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, *op. cit.*, p. 7.

<sup>7</sup> Article 421-1 du Code pénal (Loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 art. 1 *Journal Officiel* du 23 juillet 1996) (Loi n° 98-467 du 17 juin 1998 art. 84 *Journal Officiel* du 18 juin 1998) (Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 art. 33 *Journal Officiel* du 16 novembre 2001

<sup>8</sup> 1973 Act (définition reprise par la suite dans le *Northern Ireland Act* de 1996).

<sup>9</sup> « the use or threat [of action] designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public, and the use or threat is made for the purposes of advancing a political, religious or ideological cause. » Voir

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Du strict point de vue définitionnel, le cas des Etats-Unis est également très intéressant. Le discours officiel n'a longtemps retenu qu'une seule définition du terrorisme : une définition internationale portée au titre 22 (2656f(d) du code civil des Etats-Unis qui stipule : « le terme 'terrorisme international' signifie le terrorisme impliquant les citoyens ou le territoire de plus d'un pays »<sup>10</sup>. Cette définition est différente de celle portée au titre 50 du même code civil qui stipule que le terrorisme international rassemble

« les activités qui :

(1) impliquent des actes violents ou dangereux pour la vie humaine en violation des lois criminelles des Etats-Unis ou de tout autre Etat, ou qui serait une violation criminelle s'ils étaient commis au sein de la juridiction des Etats-Unis ou de tout autre Etat ;

(2) paraissent avoir été entreprises dans le but – (A) d'intimider ou contraindre une population civile ; (B) d'influencer la politique d'un gouvernement par l'intimidation ou la contrainte ; ou (C) d'affecter la conduite des activités d'un gouvernement par l'assassinat ou la prise d'otage ; et

(3) surviennent totalement en dehors des Etats-Unis, ou transcendent les frontières nationales ceci en regard des moyens par lesquelles elles sont accomplies, des personnes paraissant rechercher la contrainte ou l'intimidation, ou le théâtre sur lequel les auteurs opèrent ou cherchent asile. »<sup>11</sup>

Cette définition diffère encore de celle portée au titre 18 section 231 du même code civil qui, dans le point 3, retient que le terrorisme international survient principalement – et non totalement comme au titre 50 – en dehors des Etats-Unis.

L'analyse plus approfondie de l'usage du terme « terrorisme » par les différentes agences de l'administration américaine révèle en outre l'existence de plusieurs autres définitions. Le FBI, la CIA ou le département de la Défense n'utilisent en effet pas la même définition du terrorisme. Chacune d'entre elles

---

*Terrorism Act 2000* : Part 1. Critères compilés par Blais Alexandre, *Terrorisme conventionnel et non conventionnel: une revue de la littérature*. Disponible sur :

[http://www.terrorisme.net/doc/etudes/2002\\_blais\\_b.htm](http://www.terrorisme.net/doc/etudes/2002_blais_b.htm). On se référera également au rapport de *Human Rights Watch* : UK: Counter the Threat or Counterproductive? Commentary on Proposed Counterterrorism Measures, October 2007, p. 23.

<sup>10</sup> Le terme « terrorisme » signifie alors « la violence préméditée et politiquement motivée perpétrée contre des cibles non combattantes par des groupes subnationaux ou des agents clandestins ».

<sup>11</sup> *US Civil Code* : Titre 50, Chapter 36, subchapter 1, Sec. 1801 (nous traduisons).

retient en réalité des critères différents qui leur ont permis, depuis les années 1970, de justifier leur implication dans l'architecture de l'antiterrorisme. Le FBI, acteur de police fédéral, retient ainsi le critère des objectifs sociaux – et non seulement politiques. La CIA et le département d'Etat retiennent pour leur part le caractère de la préméditation – ici, par exemple, à l'inverse du FBI. Cela permet à la CIA de faire valoir toute l'utilité de ses activités de renseignement en amont d'un acte de violence, et au département d'Etat de justifier d'un certain nombre de mesures adoptées au plan international pour contraindre les Etats dits « sponsors » du terrorisme. Le département de la Défense retient lui, et cela dès 1984, les motivations religieuses des auteurs de cette violence.

Aux Etats-Unis, d'une manière générale, ces définitions ont établi et établissent encore une série de distinctions entre l'*ordre de la violence criminelle* et l'*ordre de la violence dite terroriste*, entre le « terrorisme domestique » et le « terrorisme international », et entre l'*usage effectif* de la violence et la *menace de faire usage* de la violence. La première permet de comprendre ce fait qu'aux Etats-Unis, et à l'inverse des cas français, espagnol, allemand et britannique, le terrorisme n'a été intégré à la matière pénale qu'en 1996 à la faveur de la loi *Antiterrorism and Effective Death Penalty*. La seconde, établie entre « terrorisme domestique » et « terrorisme international », marque cette tentative de réintégrer la violence transnationale dans les critères traditionnels de la sécurité. Strictement artificielle, elle n'en a pas moins structuré les analyses du « terrorisme » jusqu'au 11 septembre 2001, mais aussi l'organisation de l'antiterrorisme avec une attention plus particulièrement portée sur le « terrorisme international » - c'est-à-dire survenant à l'extérieur du territoire – et dès lors assimilé à une problématique de sécurité extérieure. Cela permet aujourd'hui de mieux appréhender les développements post-11-septembre et le grand mouvement de réforme allant dans le sens d'un plus grand souci de protection du territoire. La troisième distinction faite entre l'usage effectif et la menace de faire usage de la violence – que l'on retrouve d'ailleurs dans la définition britannique retenue par le *Terrorism Act* en 2000 – est à mettre en relation avec le rôle central accordé aux services de renseignement et à la démarche préventive et non seulement réactive (anticiper la menace plutôt que réagir après l'acte de violence) qui a toujours prévalu aux Etats-Unis. Cette distinction ouvre en effet au renseignement cette temporalité en amont de l'acte de violence pour le saisir dans sa préméditation. Elle prend aujourd'hui une acuité toute particulière alors que fleurissent les analyses probabilistes et les raisonnements en termes de risque terroriste qui offrent la lutte antiterroriste aux techniques proactives, aux politiques préemptives et à l'élaboration de scénarios catastrophes qui déterminent en grande partie les modalités de la contre-menace.

C'est précisément pour cette raison qu'il nous est apparu important de revenir sur l'énonciation de la menace avant d'en venir à l'organisation de l'antiterrorisme et au rôle plus particulièrement dévolu aux militaires. Suivant la manière dont la menace terroriste a été et est aujourd'hui encore énoncée et qualifiée, les appareils de sécurité engagés dans l'effort de lutte n'ont pas été et ne sont pas les mêmes selon les cas étudiés. A l'inverse de ce que l'on a pu observer en France, en Allemagne, en Espagne ou au Royaume-Uni, où le terrorisme a d'abord et avant toute chose été une problématique de sécurité intérieure ayant conduit à reverser cette violence dans la catégorie du crime et à en faire l'affaire des polices, aux Etats-Unis, le terrorisme a d'abord été assimilé à une arme de politique étrangère, voire à une technique particulière de combat ou à une nouvelle modalité de conduite de la guerre. Un rôle central a dès lors été accordé aux acteurs de l'international (NSC, DoS, CIA) tandis que les militaires se voyaient dès 1984 intégré à la réponse antiterroriste pour des actions de représailles<sup>12</sup>. Très clairement, la France, l'Espagne et l'Allemagne ont fait le choix d'une réponse policière – sans délaissier le rôle des services de renseignement – accordant une place encore plus marginale à l'acteur militaire. La situation est un peu différente au Royaume-Uni où le terrorisme a bien été assimilé à un crime, intégré dans la matière pénale, mais où l'acteur militaire et notamment l'armée de terre s'est malgré tout vu attribuer un rôle important avec l'autorisation d'interpeller des individus en Irlande du nord. Ces différences qui peuvent être observées entre, d'un côté, la France, l'Espagne, l'Allemagne, et dans une moindre mesure le Royaume-Uni et, de l'autre, les Etats-Unis tiennent en fait à un rapport différencié à la violence politique transnationale. S'il tend à converger depuis le milieu des années 1990 autour de ce que l'on appelle un peu trop rapidement le « terrorisme mondialisé » et de manière encore plus erronée le « terrorisme islamiste », il n'en a pas moins dessiné des réponses antiterroristes différentes et singulières.

## **2. D'un rapport différencié au « terrorisme » à la construction d'une menace mondialisée partagée**

Pour comprendre le long mouvement vers le « terrorisme mondialisé » que décrivent à l'unisson le *Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme* et les stratégies américaines de lutte contre le terrorisme<sup>13</sup> ou de défense de la

---

<sup>12</sup>Nous pensons ici aux frappes militaires décidées à l'encontre de la Libye en 1986 suite à l'attentat contre un établissement de nuit à Berlin qui tua plusieurs militaires américains. La Libye avait alors été accusée – d'ailleurs à tort – d'avoir fourni les explosifs.

<sup>13</sup>National Strategy for Combating Terrorism, February 2003.

patrie<sup>14</sup>, il faut revenir un peu en arrière. Le « terrorisme mondialisé » n'arrive pas de façon abrupte dans le discours. C'est un long cheminement que nous pourrions très schématiquement diviser en deux temps aux Etats-Unis comme en Europe, et cela même si les conditions sont différentes de part et d'autre de l'Atlantique.

Un premier temps se dessine sur une base idéologique avec une association très forte établie entre des actes de violence commis par des mouvements indépendantistes/séparatistes (« terrorisme d'inspiration régionaliste ») et des groupes d'extrême gauche d'une part et l'Union soviétique et ses alliés d'autre part. Ce qui se jouait alors était, dans le premier cas, une revendication d'indépendance et dans le second une contestation idéologique d'ailleurs assumée par les groupes clandestins non avarés de rhétorique marxisante. Chacune des deux a été relue à l'aune de l'opposition idéologique de l'époque bipolaire : l'IRA, l'ETA, ou les groupes contestataires de l'ordre capitaliste, de la société de consommation (Action directe en France, Bande à Baader en Allemagne, Brigades rouges en Italie) étaient alors accusés de recevoir le soutien de l'URSS. C'est essentiellement le cas dans les années 1970 et 1980. Un second moment s'ouvre dans le courant des années 1980 pour s'intensifier après la chute du Mur de Berlin. Les analyses sur le terrorisme pointent alors les activités de groupes radicaux instrumentalisant l'Islam à des fins politiques. C'est encore le cas aujourd'hui d'Al-Qaïda. Mais, en Europe et en France notamment, avant Al-Qaïda, d'autres groupuscules étaient pointés. On pensera ici au réseau *Fouad Ali Saleh* ou au GIA... A lire le Livre blanc du gouvernement français, c'est de ce deuxième type de terrorisme que découlerait celui face auquel nous nous trouverions aujourd'hui confronté.

*France, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni : le terrorisme comme problématique de sécurité intérieure*

Les choses sont encore un peu différentes de part et d'autre de l'Atlantique : en Europe, la France et l'Allemagne, qui ont chacune très tôt fait l'expérience de la violence politique sur leur propre sol, ont opté pour une réponse policière. Dans les années 1980, la France, confrontée aux actions violentes du groupe Action directe, et l'Allemagne, en proie aux activités de la Bande à Baader et de la RAF, développent un arsenal juridique et législatif conséquent. Dans chacun de ces deux pays, le choix est par ailleurs fait d'un suivi et d'une surveillance rapprochée de ces groupes dont les connections internationales et le caractère transnational n'échappent dès lors pas aux

---

<sup>14</sup> *The National Security Strategy of the United States*, March 2006, p. 9. *The National Security Strategy for Combating Terrorism*, September 2006, p. 6.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

services de renseignement. Ce primat accordé en France et en Allemagne aux polices et aux services de renseignement sur les forces armées les ont amenés à insister sur l'importance de la coopération policière internationale et à développer des techniques de lutttes et de recueil de renseignement dont les officiels de l'administration Bush, soucieux de pouvoir en récupérer les fruits après les attentats du 11-septembre, ont d'ailleurs su souligner la qualité à plusieurs reprises<sup>15</sup>. C'est ce primat d'une approche policière et d'une surveillance ciblée des individus suspects au moyen du renseignement humain qui valent aujourd'hui à la France sa grande réputation en matière de lutte contre le terrorisme. Parce qu'elle s'est toujours intéressée de près aux groupes, aux individus, en ciblant ses activités de renseignement et sans systématiquement voir dans ces actes ceux d'un complot généralisé ou d'une arme de politique étrangère, la France dispose aujourd'hui d'un savoir-faire reconnu et efficace. Le rôle des militaires est alors inexistant en Allemagne et limité au plan Vigipirate en France.

La chose est un peu différente au Royaume-Uni et en Espagne où les militaires ont été amenés à jouer un rôle plus important. Dans les années 1980, ces deux pays font l'expérience de ce qu'il a été convenu d'appeler un « terrorisme séparatiste », portant directement atteinte à l'intégrité du territoire national. En Espagne, si les forces armées ont été relativement tenues à l'écart de l'effort antiterroriste pour des raisons principalement historiques liées à la sortie du franquisme et à la méfiance à l'égard des armées, la *Guardia Civil*, force de police à statut militaire, n'en a pas moins été un acteur central de la lutte contre l'ETA en collaboration avec les forces de police nationales, les forces de police autonomes et, toujours sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur. Dans le cas britannique l'armée de terre, particulièrement concernée par les développements en Irlande du Nord, a largement été impliquée. Des pouvoirs spéciaux lui ont été attribués et notamment un droit d'interpellation. Ces pouvoirs ont toutefois été limités au théâtre nord-irlandais et n'ont pas d'équivalent ailleurs dans le Royaume. Ils se heurtent en effet à une tradition politique libérale de laquelle découle toujours une grande méfiance à l'égard des armées et de leur intervention sur le sol national.

Chacun des cas susmentionnés trouvent ici un dénominateur commun : en France, en Allemagne, en Espagne, au Royaume-Uni, le « terrorisme » est appréhendé dans les termes d'une problématique de sécurité intérieure sans toutefois, et notamment dans le cas français, que la dimension transnationale n'échappe aux services de renseignement. Avec le 11 septembre 2001, s'actualise alors ce mouvement par lequel le « terrorisme » n'est plus perçu comme une problématique de sécurité intérieure et où le discours politique –

---

<sup>15</sup> Entretien conduit avec des représentants du Pentagone ainsi qu'à l'ambassade de France aux Etats-Unis en novembre 2003.

qui n'est pas nécessairement celui des professionnels de la sécurité<sup>16</sup> – tend à l'ériger en nouvelle menace stratégique. C'est le mouvement inverse que l'on observe aux Etats-Unis.

*Etats-Unis : le terrorisme comme problématique de sécurité extérieure*

Aux Etats-Unis le terrorisme a longtemps été perçu comme quelque chose d'extérieur. En témoigne ici la distinction établie entre « terrorisme international » et « terrorisme domestique » et le primat accordé au premier. Très tôt associé aux intentions hostiles de l'Union soviétique (théories du Fil rouge) l'accent a en effet été mis sur le « terrorisme international », c'est-à-dire sur les actes de violence survenant à l'extérieur du territoire national. Aux Etats-Unis, jusqu'au milieu des années 1990, le terrorisme est d'abord international. C'est un phénomène de violence qui se développe principalement en Europe, en Amérique latine ou au Moyen-Orient et face auquel le territoire lui-même est perçu comme relativement – sinon totalement – sanctuarisé. Mais en plus d'être extérieur, dans la perception qu'en ont les responsables des successives administrations, le terrorisme est aussi associé à certains Etats. On en prendra pour preuve la liste des Etats-sponsors du terrorisme publiée chaque année depuis 1979. Ainsi le terrorisme est-il très tôt pensé en termes stratégiques sans pourtant que le rôle des militaires ne soit encore primordial. Il faut attendre les années 1990 et les attentats survenus sur le sol américain pour constater un glissement dans l'approche de ce phénomène de violence qui ne va plus dès lors être associé aux intentions hostiles de certains Etats, mais à des groupes « terroristes » inscrits en réseaux. En 1996, la liste des organisations terroristes vient officiellement s'ajouter à cette des Etats-sponsors du terrorisme. De manière paradoxale en première analyse, c'est à cette même époque que le rôle des armées devient grandissant avec l'initiation d'une réflexion autour de la protection du territoire suite aux attentats de 1993 contre le *World Trade Centre* et 1995 contre un bâtiment fédéral à Oklahoma City, et plus encore après l'attentat au gaz Sarin dans le métro de Tokyo en mars 1995. Le rôle de l'armée de terre va être précisé par la loi *Nunn Lugar Domenici* de 1996, qui organise alors une exception à la règle de non intervention des forces armées sur le sol national en cas d'attaque terroriste NRBC (Nucléaire, Radiologiques, Bactériologiques et Chimiques). Elle mandate notamment le département de la Défense pour la mise sur pied d'une équipe de réaction rapide pouvant arriver en soutien des autorités civiles et à la demande de ces dernières (département de la Justice et FBI notamment)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Entretien avec un responsable de l'UCLAT, février 2005.

<sup>17</sup> Jusqu'alors l'intervention des forces armées sur le sol national était limitée par le *Posse Comitatus Act* de 1978 qui n'autorisait que le déploiement de la *National Guard Reserve* en cas de catastrophe

*Vers une menace mondialisée ?*

Sous l'impulsion d'un discours qui met alors de plus en plus l'accent sur les activités des groupes islamistes, les perspectives européenne et américaine commencent à converger fortement. Au côté du crime organisé, du trafic de drogue, des risques migratoire, environnemental ou de prolifération nucléaire qui sont autant de thématiques de sécurité qui fleurissent au début des années 1990, se fait progressivement jour la problématique du risque terroriste. Elle prend corps dans un mouvement plus large à la suite duquel la sécurité n'est plus présentée comme étant du seul ressort des militaires et la notion de *risque* se substitue à celle de *puissance*. Après la disparition de l'ennemi soviétique, il ne s'agit plus tant de savoir stratégiquement afficher et/ou faire usage de la puissance militaire que d'accepter le danger et de développer des mécanismes capables de mesurer et d'anticiper le risque lié aux nouvelles menaces. La prise en considération du caractère transnational de la violence politique aux États-Unis dans le courant des années 1990 entre alors en pleine résonance avec la perception française notamment. Et c'est dès lors autour d'une menace terroriste transnationale et inscrite en réseau que s'organise depuis cette convergence de vue transatlantique qui s'actualise aujourd'hui dans le discours sur la « menace terroriste islamiste et mondialisée ». Ce discours n'est donc pas apparu avec le 11-septembre. Il fonctionne avec de lourds effets, au premier rang desquels la dé-différenciation des problématiques de sécurité intérieure et de sécurité extérieure qui prévalaient jusqu'alors à la détermination des prérogatives des appareils de sécurité.

### **3. Le rôle des forces armées dans la lutte contre le terrorisme : les militaires à l'épreuve du souci d'anticipation de la menace**

Alors que les discours politiques, médiatiques mais également une partie importante des discours académiques semblent s'accorder sur cette idée que le terrorisme est effectivement devenu une menace stratégique de premier ordre, pourquoi dès lors le rôle des militaires n'est-il pas posé sous l'angle de l'évidence ? C'est cette dimension transnationale des phénomènes contemporains dits globaux relativement voire totalement autonomisés des États qui explique que le rôle des militaires soit mis à la question. Le discours catastrophiste qui prête à la menace terroriste des capacités extraordinaires – d'ailleurs non nécessairement corroborées par les informations recueillies par les services de renseignement – place alors sur le devant de la scène les services

---

naturelle et ou de trouble grave à l'ordre public (manifestations notamment) dépassant les capacités des acteurs civils.

de renseignement et le renseignement technologique notamment plus que jamais présentés comme le premier outil de la lutte contre le terrorisme. Et c'est désormais dans cette volonté d'appréhender « ce qui est à venir » plutôt que « ce qui arrive », ce qui est *potentiel* plutôt que ce qui est en *acte* qu'est aussi envisagé le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme de manière toutefois distincte, là encore, selon que l'on considère les Etats-Unis ou les pays européens ou même les développements au niveau de l'Union européenne.

Historiquement, et sauf situation exceptionnelle (guerre civile, catastrophe naturelle), les forces armées sont pensées pour intervenir à l'extérieur du territoire national ou pour la sauvegarde du territoire national. Elles assurent une fonction particulière, celle de conduire la guerre lorsque celle-ci est rendue nécessaire. Les armées sont en quelque sorte et pour le dire rapidement, pensées pour se faire la guerre entre elles<sup>18</sup>. En cela, toujours historiquement, les armées se distinguent des polices, pensées, elles pour intervenir à l'intérieur du territoire national dans le souci du maintien de l'ordre. Ceci pour le dire rapidement, presque trop schématiquement puisque nous savons bien que des modalités particulières ont été mises en place pour permettre le déploiement des armées sur le sol national, même en dehors de circonstances immédiatement graves, dans un cadre juridique très précis et très contraignant : on pense notamment, dans l'histoire récente et en lien avec la lutte contre le terrorisme, au Plan Vigipirate en France. Tout cela fonctionnait assez bien tant que l'ennemi s'identifiait clairement dans des formes étatiques. Pour le dire autrement, tant que l'ennemi était un Etat ou une alliance d'Etats et tant que la guerre s'offrait exclusivement dans les formes de la guerre interétatique, la question du rôle des armées n'était pas vraiment posée. Là encore, il faut revenir un peu en arrière pour mieux comprendre ce mouvement de dé-différenciation des rôles en matière de sécurité.

Les choses commencent en effet à basculer au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, dans les conflits liés au mouvement de décolonisation en particulier et où émerge alors, au Royaume-Uni, en France et un peu plus tard dans les années 1950 aux Etats-Unis, ce que l'on a appelé à l'époque les guerres non conventionnelles (*Unconventional Warfare*). Ces guerres étaient précisément dites non conventionnelles parce que l'adversaire ne s'offrait plus dans les formes traditionnelles d'une armée, mais dans celles de ce que l'on a alors appelé des mouvements insurrectionnels ou des guérillas. C'est à cette époque

---

<sup>18</sup> A la différence notable ici du Royaume-Uni où le rôle principal de l'Armée de terre a historiquement été celui de la « police impériale ». Déployée dans l'empire britannique, elle s'était vue confiée des tâches de maintien de l'ordre puis de lutte contre les mouvements insurrectionnels. Cette spécialisation fonctionnelle de l'Armée de terre britannique s'explique probablement par l'insularité du Royaume-Uni qui le tenait à l'abri des autres armées. D'où peut être également la grande tradition navale de l'armée britannique.

que resurgit le terme de « terrorisme » dans une acception tactique. Le terrorisme est alors entendu comme une tactique, une arme des guérillas au moyen de laquelle elles diffusaient la peur parmi les populations locales pour recueillir leur soutien face à ce qu'elles présentaient souvent comme l'envahisseur ou les nouveaux colonisateurs. Déjà à l'époque, se pose la question du rôle des armées. Et l'on voit bien qu'elle se pose déjà précisément en relation à la disparition d'un adversaire traditionnel entendu au sens étatique et de ses systèmes armés. Face aux revendications d'indépendance, le Royaume-Uni - en Malaisie, puis au Kenya notamment - et la France - en Algérie plus particulièrement - développent alors un savoir-faire bien spécifique de lutte contre les mouvements insurrectionnels. Il vise à désolidariser les populations locales des « insurgés ». Il mêle opérations de renseignement (conduites par des unités paramilitaires à la fois composées d'agents du renseignement civil et de militaires), techniques de guerre psychologique et actions offensives. Autant de techniques que l'armée américaine intégrera dans la doctrine de contre-insurrection qu'elle mettra en œuvre quelques années plus tard en Asie du Sud-Est et notamment au Vietnam avec un rôle central dévolu aux forces spéciales. Autant de techniques que l'armée britannique réimportera en Irlande du Nord dans les années 1970 et 1980. Et c'est à l'aune des expériences historiques qu'il convient aujourd'hui de relire les modalités d'intervention des forces armées américaines en Irak et en Afghanistan.

Au-delà du caractère fortement contestable de ces techniques d'un point de vue politique que nous ne discuterons pas ici, se font jour un certain nombre de questions qui touchent directement au rôle et à la place des militaires dans la lutte contre le terrorisme aujourd'hui. En fond de ces développements s'organise en effet la convergence entre activités de renseignement (autre que le renseignement militaire et entendu au sens du recueil de l'information) et activités militaires (entendu au sens de l'affrontement armé). Cette convergence pose déjà dans les années 1950-1960 la question de la répartition des rôles entre services de renseignement et forces armées. Une question réactivée après la chute du Mur de Berlin, là encore, posée en relation à la disparition de l'ennemi traditionnel, en l'occurrence l'Union soviétique. L'expression de « guerre asymétrique », qui émerge alors et à partir de laquelle seront élaborées ce que l'on appelle aujourd'hui aux Etats-Unis les guerres réseau-centrées, n'est qu'une reformulation de l'expression *Unconventional Warfare*. Et c'est précisément ce glissement qui trouve une actualisation toute singulière dans la guerre au terrorisme.

Ce qui s'est joué, depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale en fond de ces développements, c'est précisément ce glissement d'une figure identifiée de l'ennemi vers celle d'un menaçant non identifié et auquel correspond un mouvement progressif de dé-différenciation des rôles en matière de sécurité.

Désormais, le discours politique tend à élever le « terrorisme », c'est-à-dire la violence politique et non plus un Etat, au rang d'ennemi et notamment d'ennemi des démocraties, le mouvement général qui s'opère est celui par lequel se dessine une forme renouvelée de maîtrise de la violence qui ne serait ni l'affaire exclusive des polices, ni celle des armées, ni exclusivement même si primordialement celle du renseignement, mais d'un appareillage de sécurité appelé à devoir se refondre pour répondre aux nécessités de sécurité liées à un ennemi diffus et invisible. C'est d'abord et avant toute chose dans le cadre de ce mouvement général, que doit être appréhendée la question du rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme. Si l'ennemi est le « terrorisme », c'est-à-dire s'il ne peut plus être relu selon les démarcations traditionnelles de l'interne et de l'externe qui prévalaient à la répartition des prérogatives des principaux acteurs de la sécurité (armées, police, renseignement), s'il n'est plus un Etat ou une alliance d'Etats, doit-on lui faire la guerre et comment ? Doit-on impliquer les armées et comment ? Deux aspects semblent ici se dessiner avec l'organisation d'un retour des militaires sur le sol national en appui des autorités civiles d'une part et le rôle dévolu, dans le cas américain notamment plus particulièrement, aux forces spéciales à l'appui d'une stratégie de guerre au terrorisme à forte dose préemptive.

*Coopération civilo-militaire, défense civile et coordination des acteurs de l'antiterrorisme*

Si, comme nous avons pu le rappeler précédemment, le rôle des militaires en matière de lutte contre le terrorisme a plutôt été limité à l'exception du Royaume-Uni et sur le théâtre nord-irlandais exclusivement, l'évocation par les professionnels de la politique des hypothèses les plus catastrophistes à propos d'une attaque terroriste de grande ampleur faisant usage d'armes de destruction massive, d'agents bactériologiques, voire des techniques informatiques les plus poussées a débouché ces dernières années sur une intensification de la réflexion autour des relations civilo-militaires. Elle est renforcée par cette idée d'une menace insaisissable pouvant frapper sur le sol national à tout moment. Cette réflexion n'est pas née avec le 11 septembre 2001. Aux Etats-Unis, elle s'est intensifiée au milieu des années 1990 suite notamment à l'attaque au gaz Sarin dans le métro de Tokyo. Elle a donné lieu, comme il nous a déjà été donné de le préciser, à la mise en place d'une unité de réaction rapide au sein de l'armée de terre susceptible d'intervenir en cas d'attaque NRBC, en soutien des autorités civiles, à la demande du FBI et du département de la Justice dont il relève. A la suite du 11 septembre 2001, le Pentagone a été prié de réfléchir concrètement à la dimension militaire de la sécurité de la patrie : le *Homeland Defense*. Cela a donné lieu à une réorganisation du plan de commandement unifié avec la mise en place du *Northern Command* chargé de la zone géographique nord-américaine et doté de prérogatives élargies

en cas d'attaques terroristes. En Espagne, l'armée de terre a eu en charge la surveillance de certains points sensibles dans les années 1980 et 1990. Récemment en Espagne, la *Guardia Civil* s'est vue chargée de développer un plan de réaction en cas d'attaques NRBC. C'est finalement en France que les militaires sont le plus impliqués sur le sol national et au-delà du rôle traditionnel des gendarmes, au travers des missions de vigilance du plan Vigipirate. A l'opposé, le Royaume-Uni et l'Allemagne restent aujourd'hui très réticents à ce type d'implication des militaires sur le sol national préférant une plus grande pro-activité et un rôle accru des services de renseignement ainsi qu'un recours toujours plus important aux technologies de sécurité plutôt que des plans de vigilance auquel les militaires seraient appelés à participer.

En fond de cette coopération civilo-militaire se trouve désormais être posée la question de la (ré-)articulation des appareils de sécurité face à un ennemi non identifié. A l'aune de la lutte contre le terrorisme, se fait jour depuis quelques années la question plus spécifique de la coordination des acteurs affectés à des tâches antiterroristes. On constate, de part et d'autre de l'Atlantique, la mise en place de nouvelles structures de coordination auxquelles participent les militaires. C'est là un point de convergence très fort qui témoigne du réagencement des appareils de sécurité. Si outre-atlantique, la coordination des acteurs de police, militaire et de renseignement est une réflexion ancienne initiée à la sortie de la Seconde Guerre Mondiale, elle est devenu plus tangible en Europe après le 11 septembre 2001 avec la mise en place du coordinateur antiterroriste mais aussi, au Royaume-Uni avec le *Joint Terrorism Analysis Center*, ou en Espagne avec le Centre de coordination antiterroriste. Toutes ces unités, largement inspirées du *National Counterterrorism Center* américain (NCTC) ne sont pas des unités opérationnelles. Elles sont censées coordonner les acteurs de l'antiterrorisme avec pour principal souci le partage de l'information. Elles nous semblent assez largement refléter ce cadre général dans lequel se redessine le rôle des militaires en matière de protection et de défense face aux nouveaux enjeux internationaux et face aux menaces contemporaines. Un cadre général dans lequel la maîtrise de l'information est perçue comme de plus en plus cruciale face à des menaces dont le caractère transnational est définitivement pris en compte. Elles témoignent en outre de ce souci très largement partagé de pouvoir anticiper la menace avant qu'elle ne frappe le sol national. La posture générale face au terrorisme n'est plus réactive mais anticipative et pro-active et confère un rôle central au recueil de l'information pertinente et à sa bonne circulation entre les agences. Ces structures de coordination doivent permettre la mise en partage des informations recueillies par les divers appareils de sécurité. On y retrouve donc les services de renseignement extérieur comme intérieur, mais aussi les services de renseignement des forces armées. Tout cela participe d'un mouvement plus

fondamental d'intégration progressif des appareils de sécurité<sup>19</sup>. Ce n'est pas ici dire que nous serions passés d'un appareillage de sécurité parcellisé et divisé entre police, renseignement et militaires à un appareillage homogène et intégré. Mais ces structures de coordination et d'échange d'information et l'usage des technologies informatiques pour interconnecter les services de renseignement entre eux, tendent à inscrire les appareils de sécurité sur ces lignes. La réorganisation des services de renseignement en France<sup>20</sup> ou la réforme de la communauté du renseignement aux Etats-Unis avec la création d'une position de directeur national du renseignement constitue à cet égard deux exemples éloquents de ce mouvement qui, sans nul doute, doit permettre d'apaiser les querelles entre services mais vient aussi répondre à l'indistinction progressive des politiques de sécurité intérieure et extérieure précipitée par la disparition de la figure traditionnelle et étatique de l'ennemi. Aux Etats-Unis, en Espagne ou même au niveau européen tout cela donne lieu à une réflexion autour de la protection du *Homeland* qu'il s'agirait de défendre par l'anticipation de la menace et l'intégration progressive des appareils de sécurité<sup>21</sup>.

A cet égard, on notera ici les réflexions autour du rôle des gendarmeries nationales. Impliquées dans la protection du territoire face à la menace terroriste en France et surtout en Espagne, les gendarmeries nationales présentent cette particularité d'être inscrites à la croisée des cultures institutionnelles de police d'une part et militaire d'autre part. Les débats à leur propos divergent si l'on considère par exemple les cas français et britannique : alors qu'au Royaume-Uni commence à être discutée la possibilité de mettre sur pied cette force de troisième type dont elle ne disposait pas jusqu'alors pour pallier la stricte séparation des fonctions militaire et de police, le débat en France tend à rediscuter la pertinence qu'il y aurait à maintenir la gendarmerie nationale sous l'égide du ministère de la Défense pour la placer sous la tutelle du ministère de l'Intérieur ; un débat qui mérite d'être relu à l'aune des nouvelles nécessités liées à la lutte contre le terrorisme.

*Lutte contre le terrorisme, OPEX, projection de force et protection du territoire national à distance*

Ce souci d'anticipation de la menace trouve enfin une dimension toute particulière dans le discours politique en matière de projection de forces et

---

<sup>19</sup> Au niveau européen, le projet Atlas.

<sup>20</sup> Avec la création du conseil de renseignement intérieur (DST/RG/SCITIP), de la section opérationnelle commune (DST/DGSE/DCRG), du centre des technologies de sécurité intérieure ou de la direction centrale du renseignement intérieur.

<sup>21</sup> Il va sans dire que cela pose en outre de réelles questions relatives à la préservation des libertés publiques. Une dimension que nous n'abordons pas de ce rapport mais à l'aune de laquelle doivent être analysées l'ensemble de ces transformations.

d'opérations extérieures. Deux lignes semblent ici se dessiner : l'une incarnées, par les prises de position de l'administration Bush et le gouvernement de Tony Blair, l'autre par l'Union européenne. La première, clairement offensive, a été assumée dans les termes de la préemption : aller frapper militairement là où la menace se fait jour. La seconde se résume par l'idée d'« exporter la stabilité pour ne pas importer l'instabilité ».

Dans le premier de ces deux cas, on observe les développements doctrinaux à propos des guerres réseaux-centrées doublés de la mise en œuvre des doctrines de la contre-insurrection. Dans ces réflexions, les forces spéciales sont appelées à jouer un rôle central. Leur flexibilité et leur mobilité doivent permettre de répondre à l'imprévisibilité d'un adversaire non conventionnel tout en cherchant à le priver du soutien des populations locales. A plus long terme, il s'agit de pouvoir instaurer une stabilité durable par la reconstruction des appareils de sécurité du pays théâtre de l'intervention. Cela implique là encore une répartition savante mais complexe des rôles. En Irak, le FBI est impliqué dans la formation des forces de police, tandis que les militaires américains participent directement de la formation des militaires locaux. Mais les développements doctrinaux en la matière donnent lieu à des évolutions plus fondamentales qui transforment jusqu'à la manière même de faire la guerre et qui s'accompagne aux Etats-Unis comme au Royaume-Uni (même si la réflexion est plus récente outre-manche) d'une transformation des armées d'ailleurs appelée Transformation. La Transformation n'est pas une doctrine, c'est une méthode, la méthode d'application et de mise en œuvre de la célèbre Revolution dans les affaires militaires. Son objectif : la construction d'armées non linéaires, flexibles, hautement technologiques et inscrites en réseau, capables d'intervenir sur des théâtres d'opération ou la notion de front linéaire (justement) ne fait plus sens. Elle vise à rendre instantanément disponible à toutes les unités engagées sur ce théâtre une information surgissant en n'importe quel point de l'intervention. Aujourd'hui, le programme Transformation résonne étrangement avec le discours politique de l'administration du président Bush : « le réseau Al-Qaïda adaptable, flexible et plus agile que nous ne le sommes »<sup>22</sup> ; « la guerre au terrorisme est une guerre contre des réseaux et pas contre des nations »<sup>23</sup>. Mettre en réseau les armées pour mieux protéger le territoire à distance par des interventions préemptive : voilà la logique sous-jacente à l'oeuvre au sein du Pentagone.

---

<sup>22</sup> « Current and Projected National Security Threats to the United-States », Statement for the Record, prepared by vice Admiral Lowell E. Jacoby, US Navy, Director, Defense Intelligence Agency, for the Senate Select Committee on Intelligence, February 11 2003, p. 3.

<sup>23</sup> Office of the Assistant Secretary for Public Affairs (Pentagon), *Facing the Future: Meeting the Threats and Challenges of the 21st Century. Highlights of the Priorities, Initiatives, and Accomplishments of the U.S. Department of Defense 2001-2004*, February 2005.

La ligne européenne est clairement distincte mais n'en amène pas moins à initier également une réflexion de fond sur l'appareil militaire vers « un système intégré liant les aspects intérieurs et extérieurs de sécurité » pour rendre les armées plus apte à répondre à ses nouvelles missions en matière de renseignement, de reconnaissance et de projection de force. Depuis la fin des années 1990, se construit l'implicite de leur future organisation: une nécessaire réorganisation des structures et de modernisation des moyens destinés à traiter, au-delà de l'espace national et au service d'une communauté d'alliés et de partenaires, un spectre plus large des menaces, sachant que partenariat et indivisibilité de l'espace euro-atlantique permettront d'abaisser le niveau de responsabilité national dans les actions militaires de résolution de crise. Cette dilution appropriée de la responsabilité a pour corollaire une euphémisation de l'engagement militaire « jamais frontal, toujours humain.

Dans les deux cas (américain/britannique et allemand), et sur le plan du discours politique, qui n'est généralement pas partagé par les militaires eux-mêmes, la lutte contre le terrorisme amène à une reconfiguration des opérations extérieures, dans leurs objectifs plus que dans leurs modalités, pour en faire des opérations de protection à distance du territoire national.

## Conclusion

La question du rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme est sans nul doute un débat de première importance qui occupe d'ailleurs aujourd'hui une place non négligeable dans les débats nationaux à propos des modalités devant être apportées à la violence politique transnationale. Il serait toutefois erroné de penser que cette question soit apparue avec les attentats du 11-septembre et qu'elle ne soit dès lors posée qu'en relation à la « menace terroriste ». La perspective historique et sociologique qui a été celle de l'équipe de recherche au cours de cette étude permet de mesurer combien la question du rôle des militaires aujourd'hui posée en relation à l'antiterrorisme doit en fait être replacée dans un processus plus large de transformation et d'intégration des appareils de sécurité des Etats occidentaux lié à la mutation de l'environnement stratégique depuis la chute du Mur de Berlin et à la transformation des représentations des conflits et de la guerre depuis la seconde Guerre Mondiale.

La disparition progressive de la figure étatique de l'ennemi, longtemps incarnée par l'Union soviétique puis, tout particulièrement dans le cas américain, par une série d'Etat accusés de soutenir le terrorisme ou de servir de vecteur à la prolifération d'armes de destruction massive, bouleverse profondément les coordonnées traditionnelles d'analyse stratégique. Elle place les armées face à la question de la reformulation de leurs missions dans des conflits qui ne mettent plus aux prises des armées traditionnelles et dans

lesquels la notion de front entendu au sens de *ligne* d'affrontement ne fait plus sens. Les armées sont aujourd'hui appelées à diversifier leur mission pour répondre à un environnement stratégique que l'administration des Etats-Unis tend à structurer autour d'une figure renouvelée de l'ennemi et qu'incarnerait aujourd'hui la violence politique transnationale.

Face à la caducité de la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, les armées sont appelées à participer d'une recherche de protection et de défense du territoire à distance au travers de leur implication dans des opérations extérieures pensées, en Europe, pour exporter la stabilité et éviter les retours d'instabilité. Cette perspective, clairement distincte de celle, beaucoup plus offensive, développée par l'administration Bush et le gouvernement britannique, confronte les armées à la question de la policierisation de leur mission. Une question également tangible en France à propos de la participation des armées à l'effort de vigilance au travers du plan Vigipirate. Une singularité en la matière. A l'autre opposé, dans le cas de la posture offensive prônée par les Etats-Unis et le Royaume-Uni, les réflexions doctrinales portent sur la transformation des armées et la construction des forces non-linéaires. Ces réflexions qui opérationnalisent le glissement des lectures du conflit d'une vision en terme de plate-forme à une vision en terme de réseau.

Et c'est à l'aune de ce mouvement par lequel l'ennemi ne serait plus aujourd'hui un Etat ou une alliance d'Etat mais une forme de violence considérée dans/pour sa transnationalité qu'est reposée la question du rôle des militaires. Une question traitée pour sa technicité mais qui ne doit pas masquer cette urgence politique qu'il y a à (re)-discuter de la pertinence d'élever ainsi au rang d'ennemi, comme le suggère l'administration Bush mais à sa suite nombre de professionnels de la politique en Europe, un phénomène social et politique qui ne peut être traité par la simple catégorisation binaire ami/ennemi.

BONDITTI Philippe, CAMUS Colombe, GUITTET Emmanuel-Pierre *et al.*

## ***Éléments de recommandations***

par l'ensemble de l'équipe de recherche

Au terme de cette étude, qui a permis de confronter les cas français, espagnol, allemand, britannique, américain, ainsi que les niveaux européen et otanien, il convient d'abord d'insister sur le caractère particulièrement développé et opérationnel de l'appareillage antiterroriste français. **Il n'y aucune raison d'altérer ou de modifier les logiques ayant prévalu à son développement, c'est-à-dire celles ayant conduit à un primat du renseignement humain et ciblé sur le renseignement technologique et à grande échelle, des polices sur les armées, et d'une approche en termes de justice plutôt qu'en termes de guerre.**

Pour cela, il conviendrait de :

### **1. Résister aux lignes développées outre-atlantique en refusant la rhétorique de « l'ennemi terroriste » et l'option d'une militarisation de la lutte contre le « terrorisme »**

---

Au plan politique, la rhétorique de « l'ennemi terroriste » a des conséquences dramatiques du point de vue des organisations antiterroristes et nuit à un traitement approprié et efficace de la violence transnationale par les autorités publiques. Elle uniformise en effet un ensemble de pratiques de violence – pourtant disparates – qu'elle tend à rassembler derrière la figure d'un ennemi unifié. Elle induit dès lors une dynamique de guerre et l'éventualité d'un recours à la force militaire dans une posture offensive qui brouille le spectre des responsabilités des agences en charge de la répression de la violence. Or, la militarisation de la « réponse antiterroriste » n'a fait ses preuves ni au plan stratégique, ni au plan tactique. Au plan stratégique, la doctrine préemptive de l'administration du président Bush fonctionne avec le risque très sérieux d'une radicalisation des auteurs de violence ; au plan tactique, la doctrine des guerres réseau-centrées, la *Transformation* (telle que mise en oeuvre aux Etats-Unis pour rendre les armées plus aptes à affronter les « défis asymétriques ») ou la réactivation des doctrines de la contre-insurrection n'ont apporté aucune réponse satisfaisante dans les conflits en Afghanistan ou en Irak. Dès lors, il conviendrait :

- **D'appréhender autrement le « terrorisme » pour considérer ce phénomène comme un ensemble disparate de pratiques transnationales de violence non nécessairement connectées les unes aux autres et de rejeter avec la plus grande fermeté toutes les approches qui tendent, à l'inverse, à rassembler ces pratiques de violence dans la catégorie unique de « terrorisme ».**
- **De rejeter de manière catégorique les propositions trop manichéennes qui, après avoir opposé les démocraties occidentales à l'ennemi communiste, opposent aujourd'hui les démocraties occidentales à l'ennemi terroriste.**
- **De mettre l'accent sur le rôle des polices, du renseignement et sur une approche globale qui doit être celle d'une poursuite judiciaire des auteurs de violence, le recours aux capacités militaires ne devant être envisagé que dans une posture défensive et réactive et seulement de manière ponctuelle (défense et protection civile, cf. infra) ou dans le cadre d'interventions extérieures exclusivement limitées à des opérations de stabilisation.**

## **2. En matière d'opération extérieure : clarifier les logiques d'intervention des militaires français**

---

En matière d'opérations extérieures, la position de la France – notamment au sein de l'OTAN – est claire : ni la France, ni l'OTAN ne doivent participer d'une « guerre contre le terrorisme ». Pourtant, si en Afghanistan la répartition des tâches entre la coalition antiterroriste sous commandement américain (*Operation Enduring Freedom*, OEF) d'une part, et la mission de stabilisation de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) otanienne d'autre part, est parfaitement claire au niveau politique et stratégique, leur délimitation n'est pas (ou plus) toujours aussi claire au niveau tactique. La levée des « *caveats* » nationaux (restrictions ou réserves nationales émises par les États) à l'*Operation Plan* (OPLAN) de la FIAS/OTAN depuis 2007, en plus d'affaiblir la position française, accentue ces brouillages.

- **Dans un souci d'efficacité et, surtout, de légitimité des opérations de stabilisation, il importe d'insister sur les différences entre les logiques de stabilisation d'une part, de contre-terrorisme d'autre part. Il apparaît dès lors nécessaire de réévaluer l'inclusion actuelle de la tâche de « soutien *in extremis* aux opérations contre-terroristes » de l'OEF dans les *Key Supporting Tasks* de la FIAS.**

### **3. Soutenir un cadre européen aux interventions extérieures des forces armées françaises**

---

Dans un souci de cohérence et relativement au refus français d'une « guerre contre le terrorisme », il importe de prendre la pleine mesure du décalage relatif entre la position française d'une part et le « Concept militaire de l'Otan relatif à la défense contre le terrorisme » qui inclut la notion de « contre-terrorisme » offensif, d'autre part.

► **Il conviendrait de réaffirmer que les mesures de lutte contre les pratiques transnationales de violence, lorsqu'elles s'inscrivent dans un cadre multinational et compte tenu de la dimension politique qui leur est inhérente, doivent en priorité revenir à l'Union Européenne en tant qu'organisation politique par excellence, et non à l'OTAN, organisation de sécurité dont la vocation doit rester régionale.**

---

### **4. En matière de défense et de protection civile : maintenir une perspective de soutien logistique des militaires aux autorités civiles en cas d'attaque sur le sol national sans toutefois nécessairement recourir au « scénario catastrophe »**

---

La technique des scénarii catastrophes à partir desquels les armées, notamment, envisagent depuis le 11 septembre 2001 leur organisation et leur éventuelle intervention en cas d'attaque « terroriste » sur le sol national présente deux limites majeures :

(1) comme toute démarche anticipative, elle oriente les capacités des acteurs concernés et, ce faisant, constitue un facteur de rigidité. Le 11 septembre 2001 est un tragique exemple de l'écueil que constitue la technique des « scénarii catastrophes ». Bien davantage occupées à anticiper une attaque conduite au moyen d'armes de destruction massive ou de puissants programmes informatiques (principaux scénarii catastrophes envisagés à la fin des années 1990), les organisations antiterroristes ont délaissé la surveillance des membres de l'organisation clandestine Al Qaïda et ont été rendues incapables de traiter de manière réaliste et efficace les pratiques transnationales de violence.

➤ **A partir de cet enseignement, il conviendrait d'éviter de faire du « scénario catastrophe » le principal horizon d'organisation de l'antiterrorisme.**

(2) En outre, le scénario catastrophe, en dessinant l'horizon apocalyptique de la mort annoncée de milliers de personnes dans un événement que les auteurs du *Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme* ont eux-mêmes jugé peu probable, constitue un élément particulièrement **anxiogène** pour les populations. Les scénarii catastrophes n'aident pas à maintenir la sérénité nécessaire pour affronter collectivement d'éventuels dangers, qu'ils soient d'ailleurs liés aux pratiques transnationales de violence ou non.

➤ **Si la France devait continuer de recourir à cette technique d'élaboration de « scénarii catastrophes » malgré les limites évoquées précédemment, il conviendrait de ne pas les divulguer au grand public.**

## 5. Rendre le plan Vigipirate plus efficace

---

Dans ce même souci de pouvoir rendre les organisations antiterroristes – et plus largement les acteurs de sécurité publique – plus aptes à faire face à l'exercice transnational de la violence, il conviendrait d'avoir un usage plus approprié du plan Vigipirate. En effet, le plan Vigipirate est un outil initialement pensé pour affronter des situations d'urgence, c'est-à-dire des situations rares. Or, il est aujourd'hui activé en permanence et à des degrés très élevés d'alerte. Cela a deux conséquences néfastes: d'abord, un tel usage du plan Vigipirate fait de l'urgence l'ordre normal des choses – ce qui est fort contestable en soi – et participe de l'établissement d'une ambiance de menace permanente là encore particulièrement anxiogène pour les populations ; en outre, un tel usage détourne le plan Vigipirate de sa principale utilité, mobilisant les forces armées, sans réelle utilité ni efficacité prouvée, hors contexte d'urgence.

Il semble que Vigipirate soit en fait utilisé comme un outil de lutte contre la petite délinquance - lorsqu'il n'est pas réduit à un outil de communication politique à l'intention du public (comme pour montrer que les autorités publiques sont attentives) – plutôt que comme un outil susceptible de permettre aux acteurs de sécurité publique de mieux assurer la sécurité des populations en cas d'urgence. Il y a là une instrumentalisation politique très contestable du plan Vigipirate, davantage mis au service des professionnels de la politique que des populations et des acteurs de sécurité publique. Son usage

actuel prive en effet ces derniers d'un mécanisme de gestion des situations d'urgence sans, de surcroît, qu'aucune autre modalité ne vienne le suppléer dans cette fonction.

➤ **Il conviendrait donc de rendre possible – ou plus aisée – la désactivation du plan Vigipirate précisément pour permettre sa réactivation pour des situations de réelles nécessités. Il pourrait ici être envisagé la désactivation automatique du plan après une période prédéfinie à l'image des « *sunset clauses* » appliquées à certaines lois ou textes ayant force de loi aux Etats-Unis ; le maintien du plan en statut actif impliquant dès lors une mesure spécifique de reconduction devant être dûment justifiée.**

## 6. Eviter deux écueils en matière de renseignement

---

Du point de vue du renseignement, deux écueils doivent être évités : d'une part celui d'un renseignement non-ciblé notamment induit par le recours aux nouvelles technologies ; d'autre part celui d'une activité des services de renseignement – notamment en matière de partage de l'information entre services – sans contrôle parlementaire et/ou judiciaire.

(1) Renseignement humain. Face à une « menace terroriste » que la rhétorique politique tend à présenter comme mondialisée et inscrite en réseau, la tentation est grande de vouloir accroître les capacités de collecte d'information. Ici précisément réside un premier écueil : celui d'une capacité accrue en matière de collecte de l'information qui surpasserait les capacités de traitement. Là encore, les Etats-Unis sont un exemple de ce qu'il ne faut pas faire.

➤ **Il conviendrait dès lors de redoubler d'efforts pour pérenniser la culture singulière et enviée de l'antiterrorisme français : le renseignement humain et ciblé.**

(2) Contrôle des activités de renseignement. L'accent mis sur le renseignement et sur le partage de l'information dans le but d'anticiper l'actualisation des menaces, s'il devait permettre d'obtenir des résultats intéressants en matière de lutte contre l'exercice transnational de la violence – ce que cette étude n'avait pas pour objectif de déterminer – doit impérativement s'accompagner d'un contrôle accru des activités de

renseignement. La volonté certainement compréhensible des autorités publiques de vouloir lutter efficacement contre le « terrorisme » ne doit en effet pas se faire au détriment des principes de l'Etat de droit.

➤ **L'éventuel(le) élargissement/intensification des activités de renseignement doit s'accompagner de la mise en oeuvre de mécanismes rigoureux de contrôle de ces activités (contrôles parlementaire et judiciaire) tel qu'il en existe aux Etats-Unis par exemple.**

## **7. Veiller aux dangers d'une trop forte intégration des structures de la décision en matière de sécurité**

La prise en considération de la caducité des frontières face à des menaces présentées comme transnationales et réticulées, et l'imbrication des problématiques de sécurité intérieure et extérieure qui en découle, amène aujourd'hui les autorités politiques à inscrire les agences de sécurité dans une intense dynamique d'intégration. C'est tout particulièrement le cas pour les services de renseignement – ce qui rend d'autant plus nécessaire la mise en place de mécanismes de contrôle effectifs et indépendants. Mais c'est aussi le cas pour les structures de la décision ou d'aide à la décision. L'annonce de la création du Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) au début du mois de janvier 2008 intègre pleinement cette dynamique. Le CDSN a été présenté comme le fruit d'une adaptation nécessaire aux évolutions stratégiques.

Le CDSN est en partie inspiré du *National Security Council* (NSC) américain. Dans la volonté du président Truman qui créa le NSC en 1947, il s'agissait certes de doter l'administration des Etats-Unis d'une structure capable de dessiner les grandes lignes de la stratégie américaine dans un contexte stratégique totalement renouvelé, mais il s'agissait aussi et surtout de créer les conditions devant permettre de dépasser les luttes bureaucratiques dans le processus d'élaboration de la stratégie nationale. Or, l'histoire nous apprend que le NSC américain, d'une part n'a pas permis de dépasser ces luttes, d'autre part est lui-même devenu un enjeu des luttes bureaucratiques : c'est à ceux qui parviendrait à le dominer (successivement les diplomates, puis les militaires et enfin les politiques de la Maison Blanche) que reviendrait le dernier mot en matière de *Grand Strategy*. En cela, le NSC aux Etats-Unis est devenu un mécanisme d'imposition d'une vision stratégique sur les autres.

➤ **Au vu de ces enseignements, s'il convient sans nul doute d'adapter les mécanismes de prise de décision et d'aide à la décision – pour sortir la**

stratégie des enjeux de pouvoir et des luttes bureaucratiques notamment –, il convient aussi de maintenir les conditions d'un dialogue et d'être tout particulièrement vigilant à ce que la volonté de réforme et d'adaptation de structures qui ne peuvent en effet rester inchangées, ne débouche pas sur des facteurs supplémentaires de rigidité. La dynamique d'intégration ne doit pas casser la diversité des points de vue et des visions particulières en matière stratégique.

BONDITTI Philippe, CAMUS Colombe, GUITTET Emmanuel-Pierre *et al.*

## ***Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme : le cas de la France***

Colombe CAMUS

### **Introduction**

Suite aux événements du 11 septembre 2001, la question du rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme a fait l'objet d'une attention renouvelée. Publiés simultanément, le *Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*<sup>24</sup> tout comme le document *La Défense contre le terrorisme : une priorité du ministère de la Défense*<sup>25</sup> sont tout deux venus rappeler à la fois la détermination de la France à lutter contre le terrorisme, l'historicité du dispositif antiterroriste français et ses capacités humaines et techniques de mobilisation institutionnelle. Plus encore, les autorités politiques ambitionnaient à travers ces travaux de doter la France d'une véritable doctrine en matière de lutte contre le terrorisme.

Depuis le début des années 1960, la France a régulièrement été la cible d'attentats par des organisations « terroristes » nationalistes (Front de libération national, Organisation armée secrète en Algérie et en France), d'extrême gauche (Action directe entre 1979 et 1987), séparatistes basques (ETA), corses (Front de libération national corse entre autres) et bretonnes (Front de libération de la Bretagne, puis Armée révolutionnaire de la Bretagne). Entre 1986 et 1996, vingt-trois attentats attribués à des « mouvements islamistes radicaux » ont été perpétrés sur le territoire national. Ces expériences douloureuses ont conduit les pouvoirs publics français à élaborer de manière empirique, tout au long des années 1980-1990, un dispositif législatif, institutionnel et opérationnel de lutte contre le terrorisme, caractérisé par une réponse policière et judiciaire. Les initiatives prises en 1986 (date de la première loi spécifiquement antiterroriste) vont converger vers un objectif principal : remédier au manque de spécialisation, de coordination et de centralisation des acteurs en charge de la lutte contre le terrorisme et de leurs moyens respectifs. Il n'existe pas en France de service unique en charge de la lutte antiterroriste. Celle-ci s'appuie sur la

---

<sup>24</sup> *La France face au terrorisme - Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, La Documentation française, mars 2006.

<sup>25</sup> *La Défense contre le terrorisme : une priorité du ministère de la Défense*, DICO, mars 2006.

mobilisation et la coordination de tous les services civils ou militaires susceptibles de contribuer à la prévention ainsi qu'à la répression des actes terroristes. Cette recherche de synergie et de performance institutionnelle légitimera les aménagements successifs du dispositif organisationnel.

Les militaires se sont vus attribuer un rôle au sein de ce dispositif. Partant du constat que certaines formes d'agression comme le terrorisme ou, dans plusieurs de ses conséquences, le trafic de drogue, prennent des dimensions susceptibles de menacer la sécurité ou l'intégrité du pays, la vie de sa population ou contrarier le respect de ses engagements internationaux, il a été établi qu'elles peuvent relever de la Défense au sens de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 7 janvier 1959 : « *la Défense a pour but 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* ». La Constitution de 1958, l'ordonnance de 1959 ainsi que le Livre blanc de la Défense de 1994 définissent la défense dans sa globalité comme « associant à la défense militaire une dimension civile et économique ». Ce concept de défense globale articule les notions de défense militaire, de défense civile et de défense économique qui suppose des mécanismes de coordination civilo-militaire interministériels. Il confère une spécificité au cas français en posant les jalons d'une interprétation extensive de la défense, là où la distinction entre police et militaire est *en théorie* beaucoup plus claire dans les pays anglo-saxons ou même en Allemagne<sup>26</sup>. Si, à l'inverse de la vision anglo-saxonne, la participation des militaires à des missions de sécurité intérieure ne rencontre pas d'obstacles conceptuels ou institutionnels, elle n'est envisagée qu'en des circonstances exceptionnelles et dans un cadre juridique très contraignant. Elles n'interviennent qu'en complément des moyens civils spécialisés dans les cas où ces moyens sont inexistant, insuffisants, inadaptés ou indisponibles. La France possède pour cela un encadrement juridique de ces situations d'exception particulièrement développé.

Le rôle attribué aux armées dans la lutte contre le terrorisme a ainsi toujours été pris en considération même si circonscrit au strict nécessaire et qui mérite d'être replacé dans une perspective historique : chaque société est en effet héritière de traditions et d'une expérience historique plus ou moins récente et parfois amère qui détermine son regard et ses réactions face à la violence. Dans cette perspective, et face à la violence terroriste, la France est tributaire d'un passé singulier qui a surdéterminé ses positions politiques et stratégiques : l'expérience française des opérations de maintien de l'ordre et de lutte antiterroriste en Algérie (1954-1962). Pour nombre de militaires, la « guerre d'Algérie » a joué et continue de jouer en rappel des dérives potentielles et en repoussoir à une implication croissante dans ce type de conflictualité. L'approche française de la lutte contre le terrorisme demeure principalement

---

<sup>26</sup> Sur le sujet, voir D. Bigo, *Sécurité intérieure, implications pour la défense*, Rapport DAS, 1998.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

civile, les armées ne sont pas au premier plan et tiennent un rôle complémentaire. Ce rôle d'appui et de soutien des forces armées aux forces de police et de gendarmerie est certes important mais marginalisé : l'utilisation de l'outil militaire pour ses compétences propres, et non en tant que réservoir de personnels disponibles, est relativement limitée.

La France disposait, à la fin des années 1990, d'un arsenal antiterroriste conséquent, unique dans le paysage européen. Après 2001, les autorités se sont attachées à renforcer la prévention interne et à développer la logique, l'action et la légitimité de l'approche française dans le cadre de la coopération européenne et internationale. Comme la plupart des autres pays, la France a accru son effort en matière de renseignement, pierre angulaire de la lutte contre le terrorisme. Les attentats terroristes des années 1980-1990 n'avaient pas modifiés les missions et l'emploi des forces armées, en dehors de leur utilisation dans le cadre du plan Vigipirate. La question se poserait aujourd'hui : le rôle des armées peut-il et doit-il rester le même ?

Si au plan politique, la mobilisation institutionnelle a été jugée nécessaire, d'une manière générale, on note un certain décalage entre, d'une part, l'affichage politique et médiatique à propos de cette mobilisation et, d'autre part, la réalité, beaucoup plus marginale, de l'engagement de l'institution militaire en matière de lutte contre le terrorisme. Après 2001, les autorités françaises ont maintenu une très nette préférence pour la voie policière et judiciaire. Il n'y a pas eu, de ce point de vue, de surenchère quant aux moyens militaires devant être mobilisés pour lutter contre le terrorisme. Les événements du 11 septembre n'ont eu que peu d'impact sur les plans organisationnel et doctrinal. Mais, de l'avis général, ils ont provoqué une prise de conscience très forte. Cet événement, tout comme les attentats de Madrid et de Londres qui ont suivi, a généré un mouvement de cristallisation doublé d'un impact psychologique puissant : « *l'impensable est devenu possible* », la menace terroriste n'est plus une simple supposition, ce n'est plus une chimère mais une réalité tangible. Le 11 septembre et ses multiples relais – médiatiques et politiques – a agi sur les esprits bien plus que sur les outils, ce qui explique l'intensification du débat sur les questions de sécurité et défense et la relative permanence des structures et des appareillages.

Pour résumer la pensée dominante au sein de l'état-major des armées aujourd'hui, deux idées fortes cohabitent : le terrorisme n'est pas un problème spécifiquement militaire ; l'armée ne veut ni ne peut s'en désintéresser. En un mot, cette participation des militaires à la lutte contre le terrorisme est vue comme « une nécessité », un devoir de répondre à l'inquiétude des Français. Si la lutte contre le terrorisme ne monopolise pas la réflexion stratégique et doctrinale, elle mobilise l'institution militaire dans un cadre plus général d'adaptation et d'évolution historique des armées aux réalités contemporaines. Dans la réflexion actuelle, le terrorisme reste la préoccupation majeure en

termes de menace, mais pas en termes de mobilisation de l'outil militaire. Une forte dynamique s'est toutefois mise en place. Elle vise essentiellement un gain de puissance et de performance de l'appareillage antiterroriste pris dans son ensemble (moyens civils et militaires confondus). Du point de vue militaire, les événements du 11-septembre ont essentiellement donné lieu à des améliorations en termes de réactivité, des développements de moyens et des adaptations marginales (Forces spéciales et NRBC notamment). En cela, on assiste bien à un « *renforcement de l'existant* » et non à des modifications de structure du type « révolution dans les affaires militaires ». L'essentiel des efforts porte maintenant vers une coordination accrue interarmées et interministérielle d'emploi des capacités, plutôt que vers le développement de modes d'action de protection somme toute déjà maîtrisés. Ces ajustements se sont traduits notamment par un recentrage sur la fonction protection du territoire. La loi du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire 2003-2008 ainsi que le plan stratégique des armées pour la période 2006-2008 ont aussi fait du renforcement du rôle des armées dans le domaine de la protection et de la sauvegarde du territoire et des populations une priorité. Depuis le début des années 1990, les impératifs de protection ont progressivement évolué d'une logique prioritaire de défense contre une menace militaire soutenue par des états bien identifiés à une logique prépondérante de sauvegarde. Cette nouvelle appréciation de la menace semble avoir fait évoluer le besoin de défense vers un besoin général de sécurité, renforçant la mission de protection dans ses aspects militaires et civils.

Par ailleurs, première grande opération extérieure (OPEX) à avoir été justifiée principalement par l'impératif de la lutte contre le terrorisme depuis la fin de la Guerre froide, l'intervention militaire en Afghanistan est venue interroger les armées sur les fondements et logiques de leur mission en OPEX, en ce qu'elle illustre bien le brouillage entre deux logiques : celle, antiterroriste, de *Enduring Freedom* et celle, de stabilisation et de reconstruction, de la mission onusienne puis otanienne de l'*International Security Assistance Force* (ISAF). Bien que civils comme militaires aient immédiatement adopté une approche critique de la vision et de la stratégie américaine de la « guerre contre le terrorisme », il demeure que les forces armées françaises ont été engagées sur le théâtre afghan. La position française consistant à vouloir maintenir la distinction et à refuser que l'OTAN s'engage directement dans l'antiterrorisme, ne saurait dissimuler que l'existence même de l'ISAF est liée à la « guerre contre le terrorisme » et qu'en « sécurisant » les zones ratissées par la coalition antiterroriste elle participe même indirectement d'une logique qu'elle ne partage pas fondamentalement.

## **1. Le dispositif législatif, policier et judiciaire de la lutte antiterroriste en France**

### **1.1 L'offensive législative des années 1980 à aujourd'hui : empirisme, pragmatisme et exception**

#### **1.1.1. La matrice française de l'antiterrorisme : les lois de 1986 et 1996**

Avant le début des années 1980, le code pénal français ne connaissait aucune disposition légale spécifique relative au « terrorisme ». L'activisme croissant des nationalistes corses et basques à la fin des années 1970 et au début des années 1980, et plus encore les trois vagues d'attentats à Paris entre 1980 et 1986 (dix-huit attentats), perpétrés par des mouvements d'inspiration chiïte, en provenance du Proche et du Moyen-Orient (FPLP, ASALA, CSPPA), ont amené le gouvernement à porter la lutte contre le terrorisme sur l'agenda politique. Les artisans de ce nouvel arsenal antiterroriste en devenir mirent un point d'honneur à élaborer un dispositif de vigilance permanente quelle que soit l'intensité de la menace et à assurer sa pérennité en dépit des alternances politiques.

Si en mars 1986, Jacques Chirac, alors Premier ministre, annonçait que : « le terrorisme est une forme de guerre<sup>27</sup> », les instances judiciaires et policières allaient être amenées à tenir le premier rôle. Ce faisant, le gouvernement fait alors le choix de se détourner du recours aux moyens traditionnels de gestion de l'exception prévu par la Constitution de la V<sup>e</sup> République (*cf. infra*). Au cœur de la stratégie antiterroriste française, le refus systématique de reconnaître une quelconque légitimité aux auteurs de violence : toute violence politique issue d'organisations clandestines (nationales ou étrangères) sera désormais tenue pour illégitime quelles que soient ses motivations, et considéré comme un crime. C'est le sens de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat par laquelle le gouvernement français amorce alors l'élaboration de la stratégie française de lutte contre le terrorisme. Ce tournant allait consacrer la primauté de l'action policière et judiciaire sur l'action militaire.

La législature eut toutefois à faire face à un problème de définition légale, car celle-ci devait satisfaire à une double exigence : mettre en œuvre un système efficient dans le respect de l'état de droit et des protections accordées par la loi, tout en instaurant un système de dispositions dérogatoires justifié par le caractère spécifique du terrorisme. Oscillant entre trivialisat ion et exception, le législateur a donc caractérisé cette infraction particulière au moyen

---

<sup>27</sup> P. Madelin, *La Guerre des polices*, Paris, Albin Michel, 1988, p. 124.

d'incriminations périphériques, consacrant ainsi son ambiguïté en distinguant sa nature objective et subjective :

- l'activité terroriste est appréhendée comme une infraction de droit commun (liste de 39 infractions spécifiques inscrites dans le code pénal, article 421-1) ;
- soumise à un régime juridique répressif draconien si les faits incriminés « sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ».

Cette définition formelle malaisée pose de sérieuses difficultés théoriques et pratiques. En théorie, l'acte terroriste se caractérise plus par l'intention de ses auteurs que par sa cible ou ses modalités. Or, toute incrimination se doit d'être objective, exigence que ne rencontre pas cette loi antiterroriste. Elle a d'ailleurs suscité des controverses lors de l'examen du texte de loi, ses adversaires soutenant que l'imprécision d'une telle notion contredisait le principe de légalité des délits et des peines posé par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et qui dispose qu'on ne peut être condamné pénalement qu'en vertu d'un texte pénal précis et clair. Mais le Conseil constitutionnel a estimé que ce grief n'était pas fondé (décision n° 86-213 du 3 septembre 1986). La répression de l'infraction « terroriste » sera désormais soumise à un processus pénal spécifique du stade de l'enquête à celui de l'instruction et du jugement (voir Annexe 1).

Epargné par le terrorisme international sur son territoire entre 1987 et 1994, la France va être à nouveau le théâtre d'actions terroristes entre juillet et octobre 1995 : neuf attentats à la bombe vont être perpétrés et revendiqués par le Groupe islamiste armé (GIA). A la suite de ces événements, le législateur jugea opportun de procéder à un renforcement du dispositif : dans la continuité de la loi de 1986, les nouvelles dispositions législatives vont tout de même en modifier l'esprit. La loi n°96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme va initier le volet préventif de l'antiterrorisme français en créant l'infraction spécifique d'« association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste » (AMT). Désormais, toute personne soupçonnée d'entretenir des liens avec des groupes ou individus eux-mêmes soupçonnés d'activités terroristes peut être arrêtée et jugée sous le régime des lois antiterroristes. Ce n'est plus l'auteur d'un crime que l'on punit mais le criminel potentiel. Présentée comme la nouvelle « arme » des juges d'instruction et des policiers contre l'islamisme radical, cette mesure met en œuvre le principe de « neutralisation judiciaire préventive » : il s'agit de démanteler les réseaux terroristes et leurs supports logistiques avant qu'ils ne frappent. A partir de 1996, cette rhétorique de la prévention ne cessera d'être remise au goût du jour et la France pourra désormais être considérée comme le précurseur d'un

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

raisonnement que de nombreuses démocraties occidentales s'approprièrent après 2001.

Ainsi, à la fin des années 1990, la France dispose d'un arsenal antiterroriste conséquent, unique dans le paysage européen, dont les dispositions législatives ont créé les conditions pour l'exercice d'un « exceptionnalisme modéré » ou « informel », voué à combattre une violence jugée exceptionnelle et sporadique. Mais au même moment, les services de renseignement, qui venaient juste d'achever le démantèlement des réseaux terroristes franco-algériens (responsables des attentats de 1995) allait découvrir un nouveau « profil » de terrorisme. Pour les autorités concernées, le problème français était en voie de transnationalisation. Les juges d'instruction commencèrent alors à développer une vision d'une *Internationale islamiste* globale, nébuleuse, au fur et à mesure que des cellules terroristes entretenant des liens avec l'étranger (notamment avec l'Afghanistan et la Bosnie) étaient mises au jour dans plusieurs pays européens (suite à des affaires comme celle du Gang de Roubaix en 1996). Ce constat impliquait dès lors la pérennisation, comme élément permanent de la politique de sécurité française, de l'appareillage antiterroriste.

### 1.1.2. Les « ajustements » de l'arsenal antiterroriste législatif et pénal après 2001

Les événements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, puis du 11 mars 2003 à Madrid et du 5 juillet 2005 à Londres, confirmeront du côté des autorités et services antiterroristes français cette certitude de détenir une certaine vérité en matière de terrorisme, tant au niveau de l'analyse de la menace qu'au niveau des moyens à mettre en œuvre pour lutter contre ses manifestations. La détermination française à lutter contre le terrorisme a été réaffirmée, les autorités s'attachant à renforcer la prévention interne et développant la logique, l'action et la légitimité de l'approche française dans le cadre de la coopération européenne et internationale, conformément aux termes de la résolution 1373 du Conseil de Sécurité adoptée le 28 septembre 2001.

En effet jusqu'alors, l'élaboration et le renforcement par étapes du dispositif antiterroriste français s'est effectué sur un mode réactif : les événements ont toujours précédé les réformes structurelles. Désormais, l'évolution de celui-ci ne dépendra plus de l'avènement d'attaques terroristes sur le sol français mais s'inscrira dans la dynamique de l'environnement sécuritaire international. En effet, le discours des autorités et professionnels de la sécurité s'est porté sur l'analyse mondialement partagée de la présence permanente d'une menace globale, transnationale et structurelle qui trouve sa source dans

l'islamisme radical ». Cependant, la France n'a pas eu à s'engouffrer, après le 11 septembre 2001, ni dans la voix de l'exceptionnalisme formel ni dans un train de réforme structurelle d'envergure. Les autorités ont procédé à un approfondissement de l'existant avec quelques « ajustements » législatifs présentés comme ordinaires et nécessaires au regard de la situation. Cet objectif fut réalisé *via* l'adoption des lois du 15 novembre 2001, du 18 mars 2003, du 9 mars 2004 et enfin du 23 janvier 2006 (voir Annexe 1). Ces nouvelles dispositions législatives inscrivent le dispositif antiterroriste français sur des lignes préventives et proactives : développement extensif et systématisation d'un ensemble de procédés techniques de surveillance, d'identification et d'investigations. Parmi elles, la loi antiterroriste de 2006 est de loin la plus aboutie en la matière.

Ainsi que Nicolas Sarkozy l'a exposé, renforcer la sécurité des Français signifie « *augmenter les personnels, augmenter la technique, trouver des sources, être à l'écoute de tout et si possible savoir tout*<sup>28</sup> ». Cette loi s'est inscrite dans la tendance générale à la technologisation des politiques de sécurité des Etats libéraux. Elle élargit considérablement les pouvoirs de contrôle de l'administration sur les déplacements et les communications des citoyens ainsi que les possibilités d'accès à certains fichiers<sup>29</sup>. Jusqu'ici les conditions d'accès à ces fichiers étaient fortement encadrées, leur consultation n'étant généralement admise que dans le cadre de procédures judiciaires ou pour des finalités directement liées à l'objet de chaque fichier. Cette loi favorise le développement et la systématisation, à titre préventif, d'un ensemble de procédés techniques de surveillance, d'identification et d'investigations permettant une extension considérable des dispositifs existants.

Enfin, pour terminer cette revue législative, il convient de préciser qu'outre la matière pénale, outil privilégié de la lutte antiterroriste, le droit français emprunte également aux droits civil et administratif pour lutter contre le terrorisme : interceptions de sécurité, refus d'entrée sur le territoire, refus d'asile, opposition à la naturalisation, déchéance, expulsion, reconduite à la frontière, contrôle des associations, des groupes de combats et des milices privées.

## **1.2. Les acteurs spécialisés de la lutte antiterroriste sur le territoire national**

---

<sup>28</sup> N. Sarkozy, intervention au cours de l'émission *Pièce à Conviction*, France 3, 26 septembre 2006.

<sup>29</sup> Il s'agit des principaux fichiers gérés par le ministère de l'Intérieur : fichiers nationaux d'identités, passeports, fichier national des immatriculations, dossiers des étrangers, permis de conduire et bientôt, identifiants biométriques.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Il n'existe pas en France de service unique en charge de la lutte antiterroriste. Celle-ci s'appuie sur la mobilisation et la coordination de tous les services civils ou militaires identifiés comme étant susceptibles de contribuer à la prévention ainsi qu'à la répression des actes terroristes. Les initiatives prises en 1986 vont converger vers un objectif principal : remédier au manque de spécialisation, de coordination et de centralisation des acteurs en charge de la lutte contre le terrorisme et de leurs moyens respectifs. Cette recherche de synergie et de performance institutionnelle guidera les aménagements successifs du dispositif organisationnel.

Au **niveau politique**, un Conseil de sécurité intérieure (CSI) fut créé en avril 1986. Sous l'autorité du Premier ministre, les ministres de la Justice, des Affaires étrangères, des Départements et Territoires d'Outre-mer et de la Défense sont chargés d'analyser la menace terroriste et les moyens devant lui être opposés. Sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, le Comité interministériel de liaison antiterroriste (CILAT) est quant à lui chargé de la coordination des différentes administrations concernées pour l'adoption des mesures antiterroristes. Il réunit les directeurs de cabinet du président, du premier ministre et des ministères susmentionnés, les directeurs des différentes branches de la police et de la gendarmerie, ainsi que le directeur de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT).

L'UCLAT n'est pas un service opérationnel. Unité légère et permanente, elle assure le secrétariat du CILAT. Sous l'autorité du Directeur général de la police nationale, cette structure est un lieu d'échanges, de centralisation, d'évaluation et de coordination de l'information. Ses missions concernent le renseignement (fonction de centralisation et de diffusion aux autorités judiciaires), la prévention (opérations actives contre le terrorisme et protection des cibles potentielles pour lesquelles elle s'appuie sur les services de police et de gendarmerie) et la répression (assurée par la coordination entre les services de police entre eux et avec les services judiciaires, notamment via la diffusion des données du renseignement). Elle dispose également d'agents de liaison à l'étranger (Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Espagne, Belgique, Pays-Bas et Etats-Unis).

Dans son **volet judiciaire**, la 14<sup>e</sup> section antiterroriste du parquet de Paris (ou Service central de la lutte anti-terroriste, SCLAT) instruit exclusivement les affaires relatives au terrorisme au moyen d'un groupe de juges d'instruction spécialisés, d'une police judiciaire chargée des enquêtes, d'une Cour d'assises spécialisée et d'une Chambre correctionnelle chargée des procès. Figure emblématique de l'antiterrorisme français, ces juges sont dotés de pouvoirs considérables pour ouvrir des enquêtes judiciaires, autoriser des mandats de perquisition et délivrer des assignations à comparaître. Ils constituent un dispositif d'exception en lui-même. Ce système avait un double objectif affiché : acquérir un savoir spécialisé en France sur les « réseaux terroristes » et

dépolitiser la question terroriste, ces magistrats étant supposés être des arbitres impartiaux.

**Au niveau opérationnel**, plusieurs services sont mobilisés au sein du ministère de l'Intérieur. La plupart sont rattachés à la Direction générale de la police nationale (DGPN). La Direction de la surveillance du territoire (DST), outre ses missions de renseignement, concourt directement à la prévention et à la répression des activités terroristes grâce à ses attributions de police judiciaire et administrative. La Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) conduit des enquêtes à travers sa Division nationale antiterroriste (DNAT).

Force de police à statut militaire sous emploi du ministère de l'Intérieur, la gendarmerie nationale participe également à la lutte antiterroriste à travers l'importance de son maillage territorial en dehors des centres urbains et de sa double habilitation judiciaire et de défense. Elle assure par ailleurs la surveillance et la protection des voies et emprises maritimes et aériennes ainsi que des bases militaires, de l'armement stratégique et des centrales nucléaires.

Quand il s'agit d'arrêter des terroristes en action, les autorités disposent d'unités spéciales et de contre-terrorisme civiles et militaires :

- Le **RAID** (Recherche, assistance, intervention et dissuasion), unité d'intervention de la police nationale, est à la disposition permanente de la DGPN en cas de crise.
- Partie intégrante de la gendarmerie mobile, le **Groupe de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale (GSIGN)**<sup>30</sup> a développé des pôles de compétences dans la lutte contre le terrorisme, notamment *via* son Groupe d'intervention (GIGN) et son Escadron parachutiste d'intervention (EPIGN)<sup>31</sup>.
- Si l'ampleur de l'attaque l'exige (prise d'otages massive ou attaque NRBC par exemple), les **forces spéciales militaires** apporteront leur concours, sous un commandement unifié.

A cela il convient d'ajouter, et même s'ils ne sont pas nécessairement en lien avec l'antiterrorisme, quelques aménagements organisationnels opérés ces six dernières années :

- Modification de l'organisation du **Conseil de sécurité intérieur (CSI)** désormais présidé par le président de la République (mai 2002)<sup>32</sup>.
- Création par la préfecture de police de Paris de l'**Unité mobile d'intervention et de protection (UMIP)** au sein de la Direction de l'Ordre Public et de la Circulation (DOPC) pour améliorer la sécurité de quelque

---

<sup>30</sup> A compter du 1<sup>er</sup> septembre 2007, les unités formant le GSIGN seront réunies sous l'appellation GIGN (Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale).

<sup>31</sup> Nous reviendrons sur le rôle particulier de la gendarmerie nationale dans la lutte contre le terrorisme dans le chapitre consacré à la défense du territoire.

<sup>32</sup> Décret n°2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

- 250 bâtiments et points sensibles répartis sur l'ensemble de la capitale (novembre 2002).
- Mise en place du **Comité interministériel aux crises nucléaires et radiologiques** a été mis en œuvre<sup>33</sup>. Le SGDN en assume le secrétariat et assure la mise en cohérence des mesures interministérielles planifiées en cas d'accident ou d'attentat dans le domaine nucléaire et radiologique. (septembre 2003)
  - Création du **pôle de défense civile** de Cambrai, centre de formation interministériel à la gestion des effets d'actes terroristes de grande ampleur, notamment NRBC, ainsi que de catastrophes naturelles, technologiques ou sanitaires majeures. (octobre 2003)
  - Mise en place des **pôles régionaux de lutte contre l'islamisme radical**<sup>34</sup> au sein des préfectures de police. Placés sous l'autorité du préfet de région, ces pôles regroupent les services des douanes, du fisc, de la santé publique (janvier 2005).
  - Suite à la loi de 2006, le ministère de l'Intérieur a mis en place, le 2 mai 2007, une nouvelle **plate-forme technique d'interception des données de connexion aux systèmes de communication** (surveillance Internet et téléphones mobiles et interception des données de connexion).<sup>35</sup> (depuis mai 2007)
  - Enfin, pour répondre à de possibles prises d'otages de masse ainsi qu'aux enlèvements de Français à l'étranger, triplement des effectifs du GIGN (380 militaires dès septembre 2007 ; perspective de 420 militaires d'ici à 2010).

### 1.3. La Communauté française du renseignement face au terrorisme

Il n'existe pas en France d'organisme unique en charge du renseignement. Les services de la Communauté française du renseignement sont répartis entre les ministères de la Défense et de l'Intérieur et participent à l'arsenal antiterroriste, conjuguant leurs activités à celles de l'appareil judiciaire et consacrant ainsi ce qui deviendra la *spécificité française* en matière d'antiterrorisme.

La **Direction de la surveillance du territoire** (DST), service de renseignement de sécurité du ministère de l'Intérieur, dispose de pouvoirs de police judiciaire spécialisée. Elle a compétence pour rechercher et prévenir, sur le territoire, les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances

---

<sup>33</sup> Décret n°2003-865 du 8 septembre 2003 portant création du comité interministériel aux crises nucléaires ou radiologiques.

<sup>34</sup> Circulaire ministérielle du 27 janvier 2005.

<sup>35</sup> J.M. Leclerc, « L'antiterrorisme espionne aussi mails et textos », *Le Figaro*, 28 mai 2007. Le ministère de la Justice s'approprierait aussi à créer son propre système d'interception des SMS afin de répondre aux demandes des juges d'instruction

étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays (contre-espionnage, contre-terrorisme, protection du patrimoine économique et scientifique). Sous tutelle du ministère de l'Intérieur, les **Renseignements généraux** (RG) ont entre autres pour priorité la lutte contre le terrorisme et la surveillance des groupes à risques agissant sur le territoire. Leurs activités s'exercent avant tout à l'encontre des citoyens français (terrorisme interne ou national lié aux mouvements séparatistes, d'extrême droite ou d'extrême gauche).

Au sein du ministère de la Défense, trois institutions sont en charge du renseignement : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction du renseignement militaire (DRM), et la Direction de la protection de la sécurité de la défense (DPSD).

Créée en 1982, la **DGSE** a succédé au service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE). Elle fournit aux plus hautes autorités de l'Etat les renseignements relatifs à la sécurité nationale recueillis hors du territoire national (zones de crise et zones d'intérêt français). Pour ce faire, elle dispose de moyens importants (des centres d'écoute électronique aux nageurs de combat), d'une centaine d'antennes permanentes à l'étranger et d'un réseau de milliers d'informateurs. Chaque jour, la DGSE produit une trentaine de notes et d'analyses à destination de la présidence de la République, de Matignon, du Quai d'Orsay, des ministères de la Défense et de l'Intérieur, et des autres services de renseignement. En raison de son spectre opérationnel, elle contribue de manière significative à la lutte contre le terrorisme. Elle fait partie de l'UCLAT où elle apporte son évaluation et ses connaissances des terrains conflictuels internationaux. La DGSE, même si elle n'opère pas de manière officielle sur le territoire national, apporte son concours dans le renseignement sur les filières clandestines.

La **DRM** a été créée en avril 1992 sur la base des enseignements de la guerre du Golfe : carence de renseignement militaire et services trop disséminés rendant la France trop dépendante des sources américaines. Placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées (CEMA), ce service regroupe 1 806 personnes appartenant aux trois armées (terre, air, marine) et à la direction générale pour l'armement (DGA). La DRM n'a pas vocation à travailler sur le domaine national dans le registre de la lutte contre le terrorisme. Organisme interarmées, elle oriente et contrôle l'activité de renseignement des armées. Ses éléments récoltent sur les théâtres d'opérations des renseignements d'ordre militaire, concernant les forces et les systèmes de combat d'adversaires potentiels et les diffusent vers les armées, les forces en opérations et les organismes centraux de la défense. L'évaluation de la menace pesant sur les forces françaises prépositionnées ou engagées en opérations extérieures constitue une mission prioritaire. En matière de terrorisme, la DRM n'a pas de compétences juridiques ou de capacités de recherches spécifiques mais doit tenir à disposition des autres services spécialisés les informations qu'elle

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

recueille et ses analyses. Elle fournit un appui spécifique de renseignement à la marine nationale (sauvegarde maritime, bâtiments en transit ou en escale à l'étranger).

La **DPSD** a pour missions le contre-espionnage, les renseignements généraux, le contre-terrorisme, la contre-subversion, la lutte contre les propagandes ennemies, étrangères et des organisations politiques, et la lutte anti-mafia et anti-crime organisé dans les forces armées, les zones militaires, et les établissements militaires et établissements travaillant pour les forces armées françaises. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, elle assure la protection et la sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles relevant de la défense nationale (« infrastructures critiques »). La DPSD, dans sa mission de contre-ingérence, est également amenée à recueillir et à analyser les renseignements relatifs au terrorisme.

Cette participation des militaires aux questions du renseignement pouvant servir pour l'analyse des formes de violence transnationale est notamment liée à l'existence de moyens d'écoute, d'observations satellitaires et de systèmes de communication et d'information particulièrement développés : satellite de télécommunication « Syracuse », réseau de communication interarmées « Socrate », systèmes de renseignement satellitaire comme Hélios II et de surveillance avec les drones MALE, système d'information et de communication des armées « SICA », service des systèmes d'information de la Marine, « SERSIM » et de l'Air, « CASSIC ». Il existe ainsi une panoplie de moyens potentiellement mobilisables dans le cadre d'opérations antiterroristes ponctuelles.

Enfin, il convient également de mentionner le rôle du **SGDN**. Organe purement administratif, il est spécifiquement dédié au travail de coordination interministérielle en matière de défense et de sécurité, sous l'égide du Premier ministre. A ce titre, il assure le secrétariat du **Comité interministériel de renseignement** (CIR) ainsi que l'évaluation de la menace terroriste, dans le cadre de la mise en œuvre du plan national Vigipirate (*cf. infra*). Selon l'article 13 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense et le décret n°89-258 du 20 avril 1989, le CIR est chargé d'assurer l'orientation et la coordination des services qui concourent au renseignement. Il élabore des directives nationales en matière de renseignement, nouvelle désignation de ce que le décret de 1989 appelait « plan national de renseignement ». Ces directives, régulièrement révisées, tracent le cadre stratégique de l'action des services de renseignement. Le CIR se réunit au moins une fois par an sous la présidence effective du Premier ministre.

Les événements du 11 septembre 2001 ont mis sur le devant de la scène l'importance vitale du renseignement pour la sécurité d'une nation. Comme la plupart des autres pays, la France a accru son effort en matière de

renseignement. Le budget consacré au renseignement a augmenté de 9 % entre 2001 et 2005 (de 275,4 millions d'euros en 2001 à 300,4 millions d'euros en 2005). La loi de finances 2005-2006 a consacré cet effort en créant 20 postes à la DGSE (essentiellement dédiés à la cryptologie) et a émis des instructions afin de pourvoir les postes de la DGSE et de la DRM non pourvus.

Véritable serpent de mer, le rapprochement des services de renseignement français est en train de devenir une réalité sous la pression budgétaire et la nécessité de recentrer les services sur des missions modernes, notamment la lutte contre le terrorisme, en prenant acte de la porosité des frontières et de l'interpénétration des aspects intérieurs et extérieurs de sécurité. Cela a conduit à la création de structure mixte rassemblant des agents des différents services :

- Le **Conseil du renseignement intérieur** (CRI), organe d'analyse et d'échange, créé le 24 juin 2004, rassemble chaque mois les représentants de la DST, des RG et des services de coopération technique internationale de police (SCTIP) ;
- La **Section opérationnelle commune** (SOC), créée le 18 octobre 2004, regroupe les personnels de la DGSE, de la DST et de la DCRG.
- Le **Centre des technologies de la sécurité intérieure** (CTSI), créée en 2004, vise à doter l'ensemble des services des outils technologiques les plus performants. Agence de veille et de développement technologique exclusivement destinée aux services spécialisés comme les RG, la DST, le RAID ou la police judiciaire, il a pour but la conception, l'achat et la recherche de matériel de pointe au profit des services chargés de la lutte contre le terrorisme (micros, caméras, matériels informatiques capables d'intercepter et d'interpréter des signaux radio, vidéo, mais aussi informatiques). Cette prospective technologique devrait également profiter aux douanes et à la gendarmerie, des officiers de ces corps devant rejoindre le CTSI sous peu.
- En juin 2007, la DCRG et la DST ont emménagé dans des locaux communs, aux côtés de la sous-direction de l'antiterrorisme de la police judiciaire (SDAT, ex-DNAT).
- Le 13 septembre 2007, la ministre de l'Intérieur annonçait la création d'une direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)<sup>36</sup>. Cette nouvelle structure, forte d'environ 5 000 policiers, devrait voir le jour courant 2008. Elle regroupera la DST et environ 80 % des effectifs des RG en charge de la lutte contre le terrorisme, du contre-espionnage, de l'intelligence

---

<sup>36</sup> G. Davet, I. Mandraud, « La ministre de l'Intérieur présente le nouveau visage des services de renseignement français », *Le Monde*, 14 septembre 2007. Reuters, « MAM annonce la fusion des services de renseignement », *L'Express*, 13 septembre 2007.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

économique, ainsi que de la surveillance des grands mouvements de contestation sociale<sup>37</sup>.

Cette rationalisation des services de renseignement fonctionne en résonance d'une recherche de rationalisation des mécanismes d'élaboration des politiques de sécurité dont le débat à propos d'une nouvelle structure de type Conseil national de sécurité (CNS) se fait ici le témoin. Deux options sont en réalité envisagées : une simple refonte du CSI ou un CNS à l'américaine qui coifferait *de facto* le SGDN, ce qui nécessiterait l'adoption d'une loi organique<sup>38</sup>. Saluées dans la presse comme une étape historique des relations entre les services, les réformes du monde du renseignement n'en sont pas moins inquiétantes pour certains observateurs qui redoutent une centralisation excessive du renseignement. Certains de nos interlocuteurs ont ainsi souligné qu'il pourrait être périlleux de vouloir tout fusionner en un seul et même service chapeauté par un « grand chef » du renseignement, et qu'il serait peut être plus avisé de poursuivre dans la voie d'une synergie renforcée plutôt que dans celle d'une fusion : « *la question est de savoir si, pour les décideurs, il est préférable d'avoir une seule source ou plusieurs interlocuteurs*<sup>39</sup> ».

## 2. L'implication des militaires dans la lutte contre le terrorisme

La stratégie générale militaire de la France comprend d'une part un socle permanent de sûreté (ou posture permanente de sûreté)<sup>40</sup>, adaptable en fonction des évolutions de l'environnement stratégique et, d'autre part, des interventions extérieures conjoncturelles de ses forces armées. Le rôle de la Défense dans la lutte contre le terrorisme se manifeste au travers des quatre fonctions stratégiques déclinées par la stratégie générale militaire de la France :

- **La dissuasion nucléaire** ici adaptée aux Etats-sponsors du terrorisme<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Le « renseignement de proximité » (lutte contre les bandes et les violences urbaines) actuellement dévolues aux RG sera rattaché à la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) ou de la police judiciaire.

<sup>38</sup> J.M. Leclerc, « RG, DST et PJ antiterroriste doivent fusionner », *Le Figaro*, 14 mai 2007.

<sup>39</sup> Entretien EMA/ESMG, janvier 2007.

<sup>40</sup> Cette posture permanente de sûreté réunit un ensemble des dispositions permanentes prises pour mettre le pays, en toutes circonstances, à l'abri d'une agression, même limitée, contre son territoire et ses intérêts immédiats. Elle repose sur la dissuasion nucléaire, la prévention (pré-positionnement des forces, capacité d'appréciation autonome) et la protection du territoire. Elle constitue le socle des missions des armées. Cette posture est le premier type de réponse militaire destinée à agir en amont de la menace.

<sup>41</sup> Entretien EMA/ESMG, janvier 2007.

- **La prévention** avec ici le rôle central du renseignement à l'extérieur du territoire (DGSE et DRM) comme sur le territoire national (DPSD et DGGN), mais également la capacité des armées à réagir rapidement face à des situations de crises induites par un acte de terrorisme.
- **La protection**, rappelée dans la loi de programmation militaire 2003-2008 (LPM), est définie comme un objectif permanent et constant de la politique de défense. Elle vise principalement à mettre le territoire national et les populations à l'abri des menaces de toute nature. Si le ministère de la Défense assume en permanence l'entière responsabilité de la protection des approches aériennes et maritimes, les forces armées agissent en complément des forces de sécurité placées sous autorité civile dans le cadre d'opérations terrestres. La mise en œuvre de cette fonction s'inscrit dans un cadre d'emploi dépassant celui des forces armées. Elle relève en effet d'une conception globale de la défense qui associe à la défense militaire les dimensions civile et économique. Le développement de leur coordination, sur le plan des concepts d'intervention, de l'organisation et des opérations sur le terrain est donc un aspect important à développer.
- **La projection** : face à la menace terroriste, les forces armées demeurent les seuls à pouvoir mener des actions armées en engageant des moyens militaires. A l'extérieur du territoire national, elles agissent de façon réactive, après un événement d'origine terroriste, soit dans le cadre de la lutte directe pour prévenir la menace d'un réseau identifié (action des forces spéciales en Afghanistan ou du groupe aéronaval à partir de l'océan indien), soit dans des actions de « stabilisation » visant à contrôler des zones sensibles susceptibles de constituer, à court terme, des sanctuaires terroristes ou des zones de transit (*cf.* 2.2.3).

Tout au long des années 1990, la fonction « projection » a dimensionné l'organisation, l'équipement et le fonctionnement des armées. Depuis 2001, la fonction de protection du territoire semble revenue au centre des préoccupations des acteurs politiques et militaires<sup>42</sup>. La Défense s'est attachée à afficher un effort de recentrage des missions de l'armée portant la défense du territoire au même niveau de priorité que la projection extérieure<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> « L'émergence de menaces diversifiées (terrorisme, prolifération, trafics et grande criminalité) confère à cette fonction une importance accrue », Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

<sup>43</sup> *La Défense contre le terrorisme : une priorité du ministère de la Défense*, collection « Analyse et Références », DICO, mars 2006.

## 2.1. Le rôle des militaires dans le cadre de la fonction stratégique de protection

La multiplication des opérations extérieures (OPEX) ces quinze dernières années avait pu faire oublier aux militaires que la défense du territoire national et la protection de la population restaient la priorité absolue pour les armées et en particulier pour les forces terrestres. En l'absence de menace extérieure majeure et directe aux frontières de la France, la protection du territoire s'apparenterait aujourd'hui à une mission de sécurité intérieure plutôt qu'à une mission de défense proprement militaire<sup>44</sup>. Aujourd'hui, la participation des armées à la protection se manifeste au travers du socle permanent de protection. Il implique 35 000 militaires des trois armées (terre, mer, air), ainsi que la gendarmerie nationale, les sapeurs et marins pompiers et les Unités d'intervention de la sécurité civile (UISC). Bien que non spécifiquement orienté vers la lutte antiterroriste, il répond aux attendus de vigilance, de prévention et de protection du plan Vigipirate en regroupant les moyens de protection des installations militaires, les moyens en alerte, les moyens d'intervention, l'organisation territoriale interarmées de défense chargée de la coopération civilo-militaire et les dispositifs de sûreté aérienne et maritime. Ce socle permanent de protection hypothèque en permanence 27 000 hommes. Il peut s'élever à plus de 37 000 hommes pour les niveaux d'alerte les plus élevés du plan Vigipirate.

Dans le cadre des missions de sécurité générale, les armées ont défini un concept de sauvegarde décliné pour toutes les armées et qui permet de faire cohabiter en permanence des notions de sûreté (militaire) et de sécurité (civile).

### 2.1.1. Retour sur les cadres juridiques et principes régissant l'engagement des forces armées sur le territoire

La participation des armées à des missions de sécurité sur le territoire national est un sujet ancien, règlementé dès la loi du 14 septembre 1791 portant institution, composition, droits et devoirs de la force publique (actuellement article L.1321-1 du code de la défense). Cette participation n'est envisagée qu'en des circonstances exceptionnelles, l'armée n'ayant pas vocation à agir à l'intérieur des frontières. En cas d'urgence avérée provoquée par une menace d'une particulière intensité ou par un accident majeur, les armées pourront être engagées sur le territoire pour apporter leurs compétences techniques mais aussi pour manifester, sur le plan politique, la gravité de la situation : c'est l'expression de *l'ultima ratio regum* créant une rupture pour permettre aux autorités de reprendre l'initiative.

---

<sup>44</sup> Loi du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire 1997/2002.

Cette participation des armées a par la suite été développée sous diverses formes, principalement pour faire face à une agression extérieure identifiée. L'organisation actuelle repose sur des complémentarités de capacités permettant ainsi une remarquable liberté d'action au pouvoir politique eu égard à cette palette des possibilités de réactions aux événements. La France possède à ce jour un encadrement juridique de ces situations d'exception particulièrement développé en matière de défense militaire et civile. Si l'on prend un ordre « d'exceptionnalité » juridique décroissant, il faut envisager la question de l'engagement maximal des armées en partant de l'article 16 pour en arriver au plan Vigipirate, en passant par l'état de siège, l'état d'urgence et les modalités liés à l'ordonnance de 1959 :

- **l'article 16 de la Constitution de 1958** : « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel* ».
- la loi du 9/08/1849 et du 3/04/1878 relative à **l'état de siège** et la loi du 3/04/1955 instituant un **état d'urgence** (*Code de la défense. Partie 2. Livre 1<sup>er</sup>. Etat de siège (Titre II), état d'urgence (Titre III)*) : l'état d'urgence peut être déclaré *en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* ainsi qu'en cas de *calamités publiques* (inondations, tremblements de terre, explosions...). Le terme d'*ordre public* montre bien que les considérations de police l'emportent sur celle de défense, y compris dans ces scénarios juridiquement exceptionnels. Les armées restent soumises aux règles de droit et restent redevables de leurs actions devant les autorités politiques. Seul l'état de siège prévoit la substitution de l'autorité militaire aux autorités civiles de police. Il diffère de l'état d'urgence qui permet seulement l'extension des pouvoirs des autorités civiles de police. Si les responsables militaires restent maîtres des moyens à déployer pour répondre aux objectifs définis par les responsables du ministère de l'Intérieur, l'emploi des armées reste sous la responsabilité des autorités civiles de police, dans le cadre de la collaboration civilo-militaire.
- Le décret n°73-235 du 1<sup>er</sup> mars 1973 relatif à la **Défense opérationnelle du territoire** (DOT) concerne l'ensemble des mesures ou opérations qui ont pour objet en liaison avec les autres formes de Défense, de s'opposer sur le sol et sur toute l'étendue du territoire à l'action d'un ennemi extérieur ou infiltré. Il fixe les conditions dans lesquelles sont conduites au sol et à l'intérieur du territoire national, les actions militaires menées par les forces armées. Ces dernières ont pour mission : de participer en tout temps à la protection des installations militaires (et, en priorité, de celles de la force

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

nucléaire stratégique) ; d'assurer au sol la couverture générale du territoire national et de s'opposer aux actions entreprises par l'ennemi à l'intérieur de ce territoire en présence d'une menace extérieure reconnue par le comité de défense ou d'une agression ; de mener les opérations de résistance militaires en cas d'invasion.

Dans ce cadre, la prédominance du pouvoir civil et du ministère de l'Intérieur *via* la chaîne préfectorale est clairement affirmée.

La DOT comporte donc un volet permanent (la protection des installations militaires, pour laquelle l'armée consacre des moyens significatifs) et un volet circonstanciel (qui n'est concerné qu'à partir du moment où la DOT est officiellement décrétée). C'est à ce moment que sont décidés les éventuels transferts d'attribution de pouvoir). C'est ce deuxième volet qui n'est pas sans poser problème aujourd'hui. Le scénario d'un déclenchement de la DOT suppose une crise déjà très avancée. Elle répondait initialement au scénario d'une occupation de la France par les troupes blindées du Pacte de Varsovie pour pouvoir appuyer les actions de résistance populaire sur une ossature de type militaire et n'a jamais été mise en œuvre. Techniquement, elle peut encore être déclarée, mais son objet n'existe plus. Elle n'a plus d'ennemi aux frontières visant la déstabilisation politique du gouvernement, voire envisageant une action militaire préparant une invasion. Son cadre est issu d'un autre type de menace et n'intègre pas vraiment la possibilité de la violence politique transnationale. Nombreuses sont les autorités politiques et militaires qui estiment qu'en l'état, et face aux nouvelles menaces, la DOT est inutilisable<sup>45</sup>. Cela explique le fait que, plutôt que d'activer la DOT, les hommes politiques ont préféré avoir recours à des dispositifs *ad hoc* susceptibles de faire intervenir les armées sur le territoire national (plans gouvernementaux type Vigipirate), dans le cadre de la défense civile et de la coopération civilo-militaire.

Dans ce cadre, les armées n'interviennent sur le territoire national qu'en complément des moyens civils spécialisés dans les cas où ces moyens sont inexistant, insuffisants, inadaptés, ou encore indisponibles (règle des « quatre i »). L'engagement s'effectue sur l'ordre du CEMA, sous responsabilité civile, et

---

<sup>45</sup> « Accessoirement, il y avait autrefois, du temps du pacte de Varsovie, un volet de Défense opérationnelle du territoire (DOT) dont la mission était de s'opposer à des opérations conduites sur le territoire national par un adversaire identifié et armé. Mais cela n'est plus d'actualité », colonel Chrissent, conférence au profit du trinôme académique de Paris, 7 décembre 2006 ; « Cette défense [la DOT] se caractérisait par son inanité et cette inanité subsiste », général H. Paris, « Les déficiences de notre pays en matière de défense du territoire face à l'hyperterrorisme né des attentats du 11 septembre 2001 », in P. Pascallon (dir.), *Quelle protection du territoire national contre le terrorisme international*, Paris, Défense/L'Harmattan, mars 2003, p. 117.

aux ordres de l'autorité militaire et s'appuie sur l'Organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD), afin de répondre au besoin de défense civile.

### **2.1.2. La coopération civilo-militaire dans la lutte contre le terrorisme sur le territoire**

La coopération civilo-militaire sur le territoire national ne concerne pas exclusivement la lutte contre le terrorisme, loin s'en faut (plans de secours, plans généraux de protection), mais elle s'illustre particulièrement dans le cadre du plan Vigipirate. Celui-ci a permis, au fil des années, de poser les bases concrètes d'une coopération civilo-militaire efficace.

#### **▪ Le plan Vigipirate**

Créé en 1978 alors que l'Europe connaissait une vague d'attentats, Vigipirate est un plan interministériel de sûreté et de sécurité publiques appliqué sur l'ensemble du territoire national, visant à prévenir les agressions terroristes (vigilance et défense civile)<sup>46</sup>. Sa mise en œuvre a permis de répondre ponctuellement au problème posé par des actes échappant à la définition de la DOT et aux difficultés de son activation. Vigipirate n'est pas un arsenal de pouvoirs spéciaux et ne modifie pas la matière pénale (pas d'infractions additionnelles, ni d'aggravation de peines, etc.). Il comporte des mesures générales de vigilance (patrouille renforcée dans les enceintes militaires, surveillance des abords immédiats, équipes cynophiles, gardes élargies et renforcées) et des missions spécifiques de surveillance (dépôts d'armes et munitions, établissements détenant des matières nucléaires ou toxiques, réseaux et « infrastructures critiques », aéroports, gares, métros, ports, certains bâtiments administratifs, grands magasins, écoles ou encore lieux de culte...) afin de prévenir les attentats à l'explosif. Dans sa mise en œuvre, il mobilise CRS, escadrons de gendarmerie mobile, officiers de police judiciaire et unités militaires. Les moyens employés sont, entre autres, la fouille des sacs à l'entrée de certains établissements, la multiplication des contrôles d'identité, l'interdiction de stationner aux abords des écoles. Jusqu'en 2001, les militaires participant au plan Vigipirate relevaient majoritairement de l'armée de terre avant que des éléments de la marine et de l'armée de l'air ne soient détachés à leur tour.

Le 11 septembre 2001, Vigipirate fut immédiatement réactivé avant de faire l'objet d'une refonte en mars 2003 pour permettre une plus grande réactivité et une plus grande souplesse du dispositif. Pour les armées, il établit une distinction entre :

---

<sup>46</sup> Instruction interministérielle n°2800/SGDN/AC/CD en date du 7 février 1978.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

- une **posture permanente de sécurité** : dispositif permanent d'alerte prêt à être déployé sur ordre des préfets, pour la sécurité des points sensibles, des lieux à forte fréquentation, ainsi que pour la défense aérienne et maritime, (voir *infra* 2.1.3.)
- une **échelle de niveaux d'alerte** (qui se substitue aux deux stades « simple » et « renforcé » qu'il comportait jusqu'alors), correspondant à des objectifs de sécurité pour lesquels les armées apportent des contributions avec leurs modes d'action et leurs moyens spécifiques. Chaque niveau est matérialisé par une couleur : jaune (accentuer la vigilance), orange (prévenir une action terroriste), rouge (prévenir des attentats graves) et écarlate (prévenir des attentats majeurs). Il constitue par ailleurs un pivot autour duquel les plans d'intervention et de secours spécifiques rénovés pourront être mis en place le cas échéant : les plans d'intervention « PIRATE », établis sous l'égide du SGDN, sont déclenchés par le Premier ministre en cas de menace précise ou d'attaque terroriste utilisant un moyen d'agression spécifique (PIRATOX pour un produit chimique toxique, BIOTOX pour un agent biologique pathogène, PIRATOME pour une matière nucléaire ou radiologique, PIRANET pour une attaque sur les systèmes d'information) ou se déroulant dans un milieu particulier (PIRATAIR-INTRUSAIR contre le terrorisme aérien, PIRATE-MER contre le terrorisme maritime, PIRATE-EXT en cas de menace ou d'attaque contre des ressortissants ou des intérêts français à l'étranger). Les plans définissent une structure de gestion de crise et de traitement des informations, ainsi que les actions que doivent entreprendre les autorités civiles et militaires, dont les unités spécialisées dans l'intervention antiterroriste et les forces spéciales<sup>47</sup>.

Cette rénovation du plan Vigipirate élargit le spectre d'intervention de la puissance publique. Mais elle illustre aussi cette tendance à l'institutionnalisation de mesures initialement pensées comme exceptionnelles et temporaires qui tendent, une fois appliquées, à perdurer et à se banaliser. Appliqué à la lutte antiterroriste, il caractérise l'incapacité politique à décider d'un retrait du Plan.<sup>48</sup> Et de fait, depuis 1995, Vigipirate est appliqué sans discontinuité, seuls les effectifs mobilisés ont varié<sup>49</sup>. Il constitue désormais un incontournable plan de prévention « exceptionnel permanent ».

---

<sup>47</sup> *Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, La Documentation française, mars 2006.

<sup>48</sup> Comme nous l'a fait remarquer un de nos interlocuteurs civils, « *le courage politique n'est pas dans l'élévation du niveau de la menace mais dans la capacité à le faire redescendre* », entretien préfecture de police, janvier 2007.

<sup>49</sup> Voir Annexe 6.

Dans le cadre du nouveau plan Vigipirate, une nouvelle doctrine d'emploi des unités militaires a été définie. Les patrouilles militaires sont effectuées en mode autonome. Les soldats restent aux ordres de leur hiérarchie, tout en agissant en liaison radio permanente avec des représentants des forces de police et de gendarmerie menant leurs propres rondes à proximité. Les militaires demeurent sans prérogatives de police judiciaire et ne peuvent agir qu'en faisant appel à un officier de police judiciaire. Ils n'agissent pas sous le régime du code d'instruction militaire, mais sous celui du code pénal. Leurs missions sont bordées au maximum : ils ne peuvent faire usage de la force si ce n'est dans la limite absolue fixée par la légitime défense. Ils ne sont donc jamais engagés dans des missions de maintien de l'ordre.

Jusqu'en 2005, aucun texte n'encadrait juridiquement les missions Vigipirate. C'est pourquoi, à la demande de l'institution militaire, une instruction interministérielle a été élaborée en mai 2005 afin de préciser certaines modalités juridiques et pratiques de l'engagement des armées au profit de la sécurité intérieure<sup>50</sup>. Celle-ci définit le mode de réquisition comme seul cadre juridique dans le cadre du plan Vigipirate (évacuation du régime de la demande de concours) et valide une organisation opérationnelle entre autorités civiles et militaires. Les missions attribuées aux armées sont définies par le Premier ministre et sont mises en œuvre par le ministre de la Défense, assisté par le chef d'état-major des armées (CEMA), par l'intermédiaire du centre de planification et conduite des opérations (CPCO) chargé d'assurer la conduite générale des opérations militaires et la gestion des moyens engagés. Les armées engagées dans ce dispositif de sécurité demeurent placées sous la responsabilité des préfets agissant sous l'autorité du ministre de l'Intérieur à l'échelon national. Au sein de l'armée, l'implication des militaires dans Vigipirate fait l'objet d'appréciations divergentes.

Pour certains, Vigipirate est perçu comme une charge, notamment pour l'armée de terre qui est en état de surchauffe et qui ne dispose plus d'une armée de réserve conséquente permettant d'assurer de manière quasi permanente les missions de type Vigipirate sans grever par ailleurs les effectifs dédiés aux opérations extérieures<sup>51</sup>. A ce sujet, les débats relatifs à l'implication des militaires dans la lutte contre le terrorisme sur le territoire national se sont inscrits, après 2001, dans le cadre d'une réflexion plus large portant sur les implications de la professionnalisation des armées opérée en 1996 et de la suspension de la conscription. Certaines voix se sont élevées, appelant à la création de « forces territoriales de réserves » ou « réservistes de défense du

---

<sup>50</sup> Instruction interministérielle du 24 mai 2005 relative à l'engagement des armées en application du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes (« plan Vigipirate ») et des plans d'intervention associés.

<sup>51</sup> Entretien FRS, novembre 2006.

territoire », à « substituer au service militaire un service national différencié »<sup>52</sup>, à « repenser le service national dans la seule perspective des missions de défense intérieure<sup>53</sup> » ou encore à « enrichir le modèle d'armée 2015 en y associant le concept d'une garde nationale, pour pallier les déficiences<sup>54</sup> ». Mais comme nous l'a fait remarquer un de nos interlocuteurs, « si l'on s'affranchit des tendances, il faut surtout regarder le coût. L'infrastructure a été cassée. Il faudrait redonner une mission, une formation, etc. Aujourd'hui, techniquement, on ne peut pas le faire, nous n'avons pas les moyens de ces ambitions. Si on met en place une garde nationale, il faudra sacrifier une partie des opérations extérieures. C'est une question éminemment politique, un choix d'orientation<sup>55</sup> ».

Certains militaires, certes rares, demandent quant à eux de pouvoir disposer de prérogatives de police judiciaire, voire de moyens opérationnels autonomes, estimant que leur rôle dans ces missions spécifiques n'est pas limité à un soutien porté aux forces de police. D'autres fustigent la non-pertinence du plan et son caractère purement politique. Pour ces derniers, celui-ci serait surtout devenu un dispositif de lutte contre la délinquance, quand bien même ces mêmes interlocuteurs rappellent le rôle potentiel, mais difficilement mesurable, du plan dans la dimension préventive de la lutte antiterroriste<sup>56</sup>. Cependant, le discours prédominant souligne le double intérêt de ces missions antiterroristes pour les militaires. D'une part, elles redonnent une visibilité intérieure aux armées, favorisant de ce fait le lien armée-nation : « le nouveau format des armées a fortement diminué l'implantation des militaires sur le territoire, leur présence physique est moindre depuis 1996. Vigipirate restaure en quelque sorte la vision maternelle de l'armée qui est là pour le bien collectif<sup>57</sup> ». Les missions de type Vigipirate valorisent donc les militaires aux yeux des citoyens, en donnant un aspect concret et direct à leur mission de protection des français, là où les OPEX paraissent éloignées des préoccupations des français. « Cela répond aux attentes des français ». D'autre part, corollaire de ce constat, ces missions s'avèrent fondamentales pour le recrutement. Ainsi, la vision contraignante de l'implication des militaires dans la lutte contre le terrorisme en interne est atténuée par cet aspect.

#### ▪ L'Organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD)

L'action militaire ne peut et ne doit se concevoir sur le territoire national que dans le cadre d'une coordination interministérielle et civilo-militaire très étroite. Celle-ci constitue la clé de voûte du système de protection mis en place

---

<sup>52</sup> J.C. Karsenty, « Les perspectives de la réponse française », P. Pascallon (dir.), *op. cit.*

<sup>53</sup> Général J. Pichot-Duclos, « Une solution pour la protection du territoire : un concept de défense intérieure », in P. Pascallon (dir.), *op. cit.*, pp. 305-316.

<sup>54</sup> Général A.Baer, « Pour un projet de « Forces du dedans », in P. Pascallon (dir.), *op. cit.*, pp. 327-338.

<sup>55</sup> Entretien Esorseme, décembre 2006.

<sup>56</sup> E.P. Guittet, C. Olsson et F. Thuillier, *op. cit.*

<sup>57</sup> Entretien FRS, novembre 2006.

pour préserver la population du risque terroriste. En 2000, une nouvelle structure territoriale permanente de commandement interarmées a été mise en place pour se substituer aux structures précédentes, propres à chaque armée : Organisation territoriale interarmées de défense (OTIAD)<sup>58</sup>. Cette structure opérationnelle, distincte des structures organiques de chaque armée, s'appuie sur un découpage territorial calqué sur l'organisation civile aux trois niveaux, national, zonal et départemental. Elle constitue l'interface entre autorités civiles et militaires pour tout ce qui concerne la contribution des armées à la défense civile. Celle-ci n'est pas nouvelle, mais la nouveauté réside dans la création d'une chaîne de commandement interarmées spécialement dédiée à cette mission, alors qu'auparavant les états-majors territoriaux assuraient cette mission parmi beaucoup d'autres. Cette approche vise à favoriser le dialogue entre responsables civils et militaires dans un cadre géographique commun – les zones de défense (ZD) – et permet d'optimiser l'emploi des moyens militaires, tant sur le plan de la défense du territoire que sur celui des missions de service public, dans un souci de double coordination civilo-militaire et interarmées. La structure territoriale mise en place en 2000 comprend 12 zones de défense (7 pour la métropole et 5 pour l'outre-mer) en lieu et place des neuf circonscriptions militaires précédentes. L'OTIAD est une chaîne opérationnelle organisée de manière hiérarchique à trois niveaux :

- Au niveau central, le chef d'état-major des armées (CEMA) commande directement cette organisation. Placé sous son autorité, le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) assure la planification pré-décisionnelle et la conduite stratégique des opérations militaires de défense sur le territoire.
- Au niveau zonal, l'officier général de zone de défense (OGZD) assure le dialogue civilo-militaire, le contrôle opérationnel des moyens engagés et la coordination des actions menées par les armées.
- Au niveau départemental, le délégué militaire départemental (DMD) est le représentant de l'OGZD auquel il est subordonné et le conseiller militaire du préfet du département pour l'exercice de ses responsabilités de défense.
- Dans les départements et territoires d'outre-mer, les responsabilités civiles sont du ressort des préfets et hauts-commissaires délégués du gouvernement ; le commandement militaire est confié aux officiers généraux commandants supérieurs, placés sous l'autorité du CEMA.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, des exercices réguliers de simulation de crise associent l'autorité civile et militaire (voir Annexe 7). Ils impliquent tous les échelons de la gestion de crise et préparent les décideurs, leurs « états-majors » et les équipes opérationnelles à des interventions

---

<sup>58</sup> Décret n°2000-555 du 21 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale de la défense. Voir Annexe.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

complexes. Ils ont pour buts de tester régulièrement les équipements et les outils de gestion de crise (chaîne d'information des autorités, chaîne décisionnelle, mise en œuvre des plans et communication de crise) et de s'assurer de la validité des structures et des mesures prévues pour la mise en œuvre notamment du volet militaire des plans gouvernementaux VIGIPIRATE et ceux de la famille PIRATE.

Il ressort des entretiens menés tout au long de cette étude qu'à l'heure actuelle, cette coopération est jugée satisfaisante, tant du point de vue des acteurs civils que militaires : le dispositif est rodé, les outils de collaboration civilo-militaire routinisés et les rôles respectifs de chacun connus de tous. Comme nous l'a signalé un de nos interlocuteurs, « *les progrès constatés dans la coopération civilo-militaire sont à mettre au crédit de la période post-11 septembre qui a vu une plus grande implication des militaires*<sup>59</sup> ». Mais cette plus grande implication dans la lutte contre le terrorisme sur le territoire ne s'est pas limitée à une dimension quantitative, en termes d'apport numérique. Les militaires n'ont pas manqué de formuler certaines exigences afin que la spécificité de leur mission et de leur métier soit prise en compte : « *Le dialogue fonctionne quand l'autorité civile fait état de besoin précis auxquels l'armée peut donner une réponse capacitaire globale. On est sorti du discours en termes de besoins immédiats sans prise en compte capacitaire. On constate une bonne coopération à partir du moment où il y a une autorité civile qui emploie des moyens spécifiques, qui donne des objectifs, qui parle en termes "d'effets à obtenir" et non en terme d'effectif et de moyens à fournir. Avant, l'employeur civil était peu conscient des ressources et capacités des militaires. Parler en termes d'effets à obtenir est une véritable plus-value dans la coopération civilo-militaire. Elle amène une réponse à une solution intégrée*<sup>60</sup> ».

S'il est un discours qui caractérise aujourd'hui la position de l'institution militaire quant à l'implication de ses armées sur le territoire national, et plus spécifiquement dans la lutte contre le terrorisme, c'est bien celui-ci, qui consiste à rappeler que les militaires sont avant tout des professionnels hautement qualifiés et que les armées n'ont pas pour vocation de servir de réservoir de main d'œuvre d'appoint, voire de confort. Ce discours fait écho à un ensemble de réflexions engagées au sein de l'institution militaire ces dernières années et qui vise à valoriser le rôle des détachements militaires engagés sur le territoire national, et à clarifier et optimiser leur cadre d'intervention<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Entretien ICAP/EMA, février 2007.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Cf. CDEF, *Doctrine* n°6, mars 2005 : « L'engagement des forces terrestres en opérations » ; « Les règles d'engagement en opération extérieure et sur le territoire national, la vision de l'emploi » ; « L'engagement opérationnel de l'Armée de terre sur le territoire national » ; « L'Armée de terre dans les opérations de secours NRBC au profit de la population sur le territoire national ».

### 2.1.3. De la défense à la sauvegarde du territoire

Depuis le début des années 1990, les impératifs de protection ont progressivement évolué d'une logique prioritaire de défense contre une menace militaire liée à des Etats bien identifiés à une logique prépondérante de sauvegarde. L'appréciation de la menace s'en trouve dès lors renouvelée pour se cristalliser autour du « terrorisme », des « trafics illicites » et de « l'immigration clandestine », et fonctionne depuis dans une acception élargie de la sécurité avec une intensification du souci de protection dans ses aspects tant militaires que civils. Dans les domaines de sûreté aérienne et maritime, les armées sont amenées à assumer des responsabilités clairement affichées et précisément définies dans les textes en vigueur. La légitimité des militaires de la marine et de l'armée de l'air en matière de lutte contre les menaces terroristes ne souffre depuis d'aucune contestation. La sûreté maritime et aérienne est de leur responsabilité exclusive et permanente. Dans ces domaines, ces armées développent leur capacité à agir dans la profondeur stratégique.

Il en va tout autrement, nous l'avons vu, concernant le domaine terrestre. Sur le territoire national, les armées n'ont aucune responsabilité, à l'exception de la protection de leurs installations et de la situation exceptionnelle qui recouvre le concept de la DOT. Mais les armées sont de plus en plus sollicitées dans des dispositifs de circonstance et pourraient être amenées à l'être de plus en plus dans le cadre de la défense du territoire. C'est peut-être ce qui explique qu'au sein de l'institution militaire, soit ressenti ce besoin de redéfinir plus précisément leur cadre d'action et plus particulièrement celui de l'armée de terre en matière de « posture de sauvegarde terrestre ».

#### ▪ La « posture permanente de sauvegarde maritime »

Depuis l'effondrement du monde bipolaire, les moyens militaires de la marine ont prioritairement été orientés au profit de ses capacités de projection, au détriment de la mission de protection sur les marches maritimes du territoire national. Après le 11 septembre 2001 va se cristalliser une dynamique latente de réorientation des missions de la marine nationale, amenée à engager un volume croissant de ses moyens dans sa fonction stratégique de protection du territoire<sup>62</sup>. Une déclinaison spécifique du plan Vigipirate en milieu maritime a

---

<sup>62</sup> Ces développements s'inscrivent dans le cadre d'une plus large prise en considération – à l'échelle mondiale et initié aux Etats-Unis – des actes illicites, de malveillance à l'encontre des navires, de leur équipage, des passagers, des cargaisons et des installations portuaires. Dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI), des amendements à la convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (convention SOLAS) ont été décidés en décembre 2002 avec notamment l'adoption du code ISPS (*International Ship and Port*

été mise en œuvre avec les plans VIGIMER (création de brigade de sûreté portuaire au Havre en 2006 et prochainement à Marseille). En alerte rouge, VIGIMER implique une surveillance accrue des accès maritimes, l'intensification des contrôles des bâtiments suspects dans les eaux territoriales, une veille permanente des organismes de défense côtière, et une interdiction de navigation et de mouillage à proximité des points vulnérables. Dans le cadre des plans d'interventions spécifiques « PIRATE », le plan PIRATE-MER régit les opérations de contre-terrorisme en milieu marin et identifie notamment les autorités chargées de l'intervention, sous la responsabilité du préfet maritime. A l'instar des autres plans, il fait l'objet de révision itérative.

Cette nouvelle orientation stratégique s'est traduite par l'adoption, en 2002, d'un nouveau concept : la « posture permanente de sauvegarde maritime ». Présentée comme la synthèse des missions de défense et de service public dévolues à la marine<sup>63</sup>, elle marque un réel effort de clarification bien plus qu'une innovation stratégique<sup>64</sup>. Cadre de la participation de la marine à la fonction stratégique de protection, la sauvegarde maritime est un concept d'emploi des moyens de la marine pour la surveillance des côtes et des approches maritimes françaises en métropole et en outre-mer afin de pouvoir faire face à toutes les menaces liés à l'activité maritime (accidents de mer, pollution, surveillance des Zones économiques exclusives ou ZEE...) et lutter contre les activités illicites en mer (terrorisme, narcotrafic, piraterie, transports illicites de migrants...). Elle consiste en la mise en œuvre d'un dispositif dense et cohérent de surveillance, de détection et d'intervention sur les côtes et plus étendu au large. Elle repose sur trois piliers : le renseignement d'intérêt maritime, l'organisation des moyens et la conduite des opérations. Dans ce cadre, et à côté des missions traditionnelles de service public comme le sauvetage en mer et la police des pêches, la marine dispose désormais d'une gamme élargie d'outils de surveillance, de renseignement et d'actions opérationnelles pour lutter contre l'activité criminelle se déroulant sur ou depuis la mer (mise en alerte de patrouilleurs, d'hélicoptère légers et lourds, d'aéronefs à long rayon d'action et de détachements de commandos marine pour l'action de vive force).

La marine consacre aujourd'hui environ le quart de son activité à la sauvegarde maritime, qui mobilise près de 2000 marins, plus de 70 bâtiments de

---

*Facility Security* ou *Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires*) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Il soumet les Etats partis à l'obligation de mettre en place des mesures pour diminuer les vulnérabilités.

<sup>63</sup> « Sauvegarde maritime, une dimension de sécurité renouvelée – Bilan 2004 », état-major de la marine, mars 2005 ; capitaine de Frégate A. Champetier de Ribes, « De la défense maritime à la sauvegarde maritime », *Doctrines*, n°6, mars 2005, pp. 30-31.

<sup>64</sup> Vice-amiral d'escadre P.X Collinet, in *La Sauvegarde maritime, Actes du colloque du Groupe des écoles du commissariat de la marine*, Toulon, 22 mai 2003.

combat et une trentaine de patrouilleurs et de vedettes de la gendarmerie maritime, une trentaine d'avions et d'hélicoptères ainsi que 59 sémaphores<sup>65</sup>. Outre ces moyens, la vigilance maritime nécessite l'amélioration de la maîtrise de l'information et l'échange de données. C'est l'objet du programme SPATIONAV (Surveillance des espaces sous juridiction nationale et des approches maritimes) lancé en 2000, système de traitement de l'information destiné à donner une situation en temps réel des approches maritimes. La marine nationale est la seule à disposer des moyens nécessaires pour opérer efficacement en haute mer. Dans la zone littorale, elle agit aux côtés des autres administrations concernées (douanes, gendarmerie maritime, affaires maritimes) sous la tutelle opérationnelle des préfets maritimes. L'action de police est rendue possible par un dispositif juridique adapté qui confère certains pouvoirs de police judiciaire aux commandants de bâtiments et d'aéronefs de la marine et leur permet ainsi de constater les infractions au profit du procureur de la République dont ils dépendent (narcotrafic, pollution, migration, police des pêches, archéologie...). L'intervention de la marine est placée sous la direction du Premier ministre via le préfet maritime.

Sous une forte pression américaine, l'OMI (Organisation maritime internationale) a par ailleurs chargé son Comité juridique de réviser de toute urgence les instruments relatifs à la répression d'actes illicites contre la sécurité commis à bord des navires et des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (convention SUA adoptée à Rome le 10 mars 1988). Il s'agit de modifier le droit d'agir en mer contre des navires « suspects ». Bien que la France, et la marine en particulier, se soient montrées favorables à cette initiative, qualifiée de priorité, la ratification du texte n'est toujours pas d'actualité (blocage en novembre 2006). Par ailleurs, la doctrine de sûreté maritime et portuaire, résultat de plus d'une année de travail interministériel, a été approuvée en février 2006. Elle repose sur une analyse de la menace et une hiérarchisation des réponses à apporter. Elle définit des actions de surveillance des approches maritimes et des plans d'eau portuaires, de contrôle des passagers et des véhicules embarquant sur les ferries, de vérification des cargaisons<sup>66</sup>.

▪ **La « posture permanente de sécurité aérienne »**

Dans le domaine de la sûreté aérienne, le 11 septembre 2001 a induit de nombreux bouleversements, une montée en puissance du dispositif de sûreté aérienne et un glissement dans l'approche générale en la matière : il faut désormais que soit pris en compte le fait que des aéronefs peuvent être utilisés en tant qu'arme par destination. « *La grande différence depuis le 11-septembre, c'est que*

---

<sup>65</sup> CESM, « Menace d'attentats : la marine nationale s'implique dans les opérations de lutte contre le terrorisme », *Brèves marine* n°32, 22 juillet 2005.

<sup>66</sup> [http://www.sgmer.gouv.fr/article.php3?id\\_article=14](http://www.sgmer.gouv.fr/article.php3?id_article=14).

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

*tout évènement ou situation douteuse est analysé selon la perspective la plus grave qui puisse arriver. Rien n'est anodin.*<sup>67</sup> ». Les autorités portent depuis leurs efforts sur :

- Le développement des capacités de détection avec une optimisation de la couverture radar sur l'ensemble du territoire. 37 zones d'interdiction temporaires de survol (ZIT) ont par ailleurs été définies dans l'espace aérien français pour assurer la protection de sites sensibles (centrales nucléaires, usines, entre autres...).
- La diversification des moyens d'action sur la base d'un spectre élargi de scénarios : augmentation des avions de chasse en alerte au sol et mise à disposition d'hélicoptères dédiés aux aéronefs lents comme les ULM, les parapentes, les avions de tourisme ou encore les drones... (mesures actives de sûreté aérienne - MASA). Dans le cadre de ces opérations aériennes, un état-major opérationnel, l'EMO air, a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Le Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA), qui s'appuie notamment sur le Système de commandement et de conduite des opérations aériennes (SCCOA), est responsable de l'application des mesures de sûreté aérienne dans l'espace aérien français. Pour anticiper et assurer une détection optimale, la France est divisée en cinq zones placées sous la responsabilité des centres de détection et de contrôle (Lyon, Drachenbronn, Tours, Mont-de-Marsan et Nice). Ces centres reçoivent les informations de tous les radars du maillage français. Sur l'ensemble de la détection obtenue ne sont suivis particulièrement que les plots identifiés comme douteux, suspects ou hostiles. La mission de sûreté aérienne repose avant tout sur le besoin d'un renseignement précis. Le Centre de conduite des opérations aériennes (CCOA) est le point de fusionnement de toutes ces informations. Le renseignement permet de déterminer les vols à surveiller. Dans ce cadre, depuis la fin de l'année 2003, le CDAOA participe régulièrement au CIR ainsi qu'aux réunions de l'UCLAT. L'ensemble de ces outils et moyens forme le dispositif de la **posture permanente de sûreté aérienne** (VigiAir)<sup>68</sup>. Ce dispositif de protection est renforcé de manière significative lors de la tenue d'événements particuliers importants (réunion du G8 à Evian en 2003, cérémonies commémoratives du 60<sup>e</sup> anniversaire du débarquement en 2004...). Des moyens additionnels (missiles sol-air, radars mobiles, avions et hélicoptères) viennent alors compléter localement ceux prévus par le plan national de défense aérienne.

Au lendemain du 11 septembre 2001, la France a initié un processus d'intensification des échanges entre pays européens qui s'est traduit par la

---

<sup>67</sup> Entretien CDAOA, juillet 2007.

<sup>68</sup> Colonel (A) P. Edery, « La posture permanente de sûreté aérienne », *Doctrine* n°6, mars 2005, pp. 32-33.

conclusion d'accords bilatéraux de sûreté aérienne avec les pays limitrophes. Certains ont déjà été conclus avec l'Espagne, la Suisse et la Belgique, d'autres sont en cours d'élaboration avec le Luxembourg, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Brésil (voisin de la Guyane). Ces accords assurent une continuité transfrontalière des actions appliquées aux vols sensibles. Outre un protocole d'échange de renseignements, ces dispositions prévoient qu'un intercepteur d'une nation puisse, le cas échéant, être employé dans l'espace aérien d'une autre nation pour des mesures pouvant aller du suivi particulier d'un vol jusqu'à son arraisonnement. Chaque pays conserve sa souveraineté au-dessus de son territoire mais procède, dans des circonstances bien précises, à un transfert d'autorité. Comme nous le signalait notre interlocuteur de l'armée de l'air, il s'agit là d'un changement profond et significatif. Avant 2001, il y avait bien des « échanges de pistes » entre les autorités aériennes des pays limitrophes mais aucune possibilité d'action transfrontalière. En comparant l'étendue du territoire américain à celle de chaque pays européen, il est apparu que les capacités d'action de l'air seraient bien limitées dans une situation identique à celle du 11-septembre, en raison de la vitesse des déplacements. Plusieurs pays européens ont procédé à la conclusion de tels accords avec leurs propres pays limitrophes, accords qui pourraient préfigurer, selon les autorités françaises, une sûreté aérienne étendue à l'ensemble de l'Union européenne.

- **La défense du territoire et le concept interarmées de sauvegarde terrestre**

A la différence des domaines aérien et maritime, les missions de protection sur le territoire sont l'apanage des forces de sécurité intérieure (police nationale et gendarmerie nationale). Les militaires, et notamment l'armée de terre, sont sollicités si besoin. Cependant, si la contribution des armées à la sécurité publique reste exceptionnelle, force est de constater qu'elle est devenue une mission majeure.

- ***La posture de sauvegarde terrestre***

La spécificité et les moyens propres aux forces armées, la complexité des cadres d'engagement, la raréfaction des ressources au regard des besoins... sont autant de raisons identifiées par les militaires en charge de l'élaboration de la doctrine pour que soient repensés, précisés, améliorés le cadre d'action et les modalités d'engagement des armées sur le territoire national. En mars 2005, le Centre de doctrine d'emploi des forces (CDEF) rendait public un document intitulé *Ebauche de concept interarmées de sauvegarde terrestre* résultant d'une réflexion portée depuis 2001 et vouée à « faire comprendre et admettre le changement de nature de l'engagement des armées sur le territoire national <sup>69</sup>».

---

<sup>69</sup> Colonel J.L. Vergez, « Ebauche de concept interarmées de sauvegarde terrestre », *Doctrine* n°6, mars 2005, pp. 12-14. Voir schéma en Annexe 11.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Cette posture de sauvegarde terrestre est entendue comme « *l'ensemble des participations des armées aux attendus de la défense civile, sécurité civile et sécurité générale* » et « *ne vise pas à éradiquer un ennemi désigné mais à organiser la contribution des armées aux actions, inscrites dans un continuum territoire métropolitain - outre-mer – étranger* ». Dans cette configuration, il ne s'agit plus tant, pour les armées, de défendre militairement le territoire que d'assurer l'intégrité de ce dernier par la dissuasion, la prévention et le contrôle. La raison et la légitimité de ce rôle spécifique dévolu aux forces armées se basent notamment sur le constat que les missions dévolues aux militaires dans le cadre de cette posture sont des missions pour lesquelles ils ont déjà démontré leur compétence et leur savoir-faire lors d'opérations extérieures (aptitudes à dissuader par une présence active, à surveiller et contrôler des espaces fréquentés par une foule nombreuse, à contrôler des points ou des zones particulières situés souvent en milieu urbain caractérisé par sa densité et sa complexité, à contribuer à la sécurité publique en coopérant avec des instances civiles...) : « *dans le cadre des OPEX, l'armée développe des capacités qui peuvent trouver une utilité pour des opérations sur le territoire national. Elle ne développe pas de capacités particulières pour lutter contre le terrorisme sur ce même territoire*<sup>70</sup> ».

### 2.2. Les forces armées dans la lutte contre le terrorisme en opérations extérieures

*« La lutte contre le terrorisme commence loin de nos frontières. Prévenir les attaques ou désamorcer des situations qui pourraient favoriser son émergence : c'est encore la meilleure protection. Les militaires et les civils de la Défense sont ainsi mobilisés au quotidien, sur tous les continents, pour des missions de renseignement, de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, ou des opérations extérieures »*<sup>71</sup>.

*La France et la « guerre contre le terrorisme »*

Suite aux événements du 11 septembre 2001, les forces armées françaises ont été engagées sur des théâtres d'opération aux côtés des Etats-Unis et notamment en Afghanistan. Cependant, la France s'est refusée à inscrire son action dans le cadre de la « guerre globale au terrorisme ». Elle a ainsi refusé

---

<sup>70</sup> Entretien ICAP/EMA, février 2007.

<sup>71</sup> Discours de Mithèle Alliot-Marie, Ministre de la Défense, camp de Beynes, 2 mars 2006

d'intervenir en Irak, allant jusqu'à dénoncer la stratégie américaine<sup>72</sup>. La France ne fait pas la guerre au terrorisme, mais n'en lutte pas moins contre ce qu'elle considère comme un mode d'action et non comme un ennemi. En cela « l'approche française » se distingue clairement de celle développée par l'administration du président George Bush et l'effort de lutte antiterroriste peut aller jusqu'à nécessiter des phases opérationnelles et l'engagement des forces armées sans contredire cette posture générale<sup>73</sup>. Nombreux sont les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette étude qui, civils comme militaires, ont immédiatement adopté une approche critique de la vision et de la stratégie américaine. Interrogés sur la position officielle de la France, ils ont à maintes reprises rappelé que la France s'inscrivait dans le cadre du droit international, qu'elle était attachée au principe de non-ingérence et qu'elle n'adhérait pas aux notions de prévention et préemption telle que développée par les Etats-Unis depuis 2001. Dans cette perspective, l'ONU demeure l'unique cadre institutionnel et opérationnel valide pour toute intervention.

Les autorités françaises font ainsi valoir que l'intervention en Afghanistan ne traduit pas un engagement dans le cadre de la « guerre au terrorisme » mais dans celui de la résolution 1368, adoptée dès le 12 septembre 2001 par le Conseil de sécurité (droit à la légitime défense reconnu par la charte des Nations Unies). En tant que membre du Conseil de sécurité, il eut été difficile pour la France de ne pas s'investir en Afghanistan. Dans la logique française, il ne s'agissait pas tant de combattre les « terroristes » que de mettre un terme au régime des Talibans afin d'empêcher que des attentats comme ceux du 11 septembre ne se reproduisent, ce qui relevait bien d'objectifs militaires. Ceci explique que certains de nos interlocuteurs aient avancé qu'en Afghanistan, il n'y avait pas de stratégie française affichée et singulière<sup>74</sup>. Plus fondamentalement, ces propos mettent en exergue la particularité et l'ambiguïté de l'engagement français en Afghanistan et explique le fait qu'il ait été et qu'il demeure « modeste et mesuré<sup>75</sup> ».

### 2.2.1. La participation française en Afghanistan

---

<sup>72</sup> « [...] *Contre le terrorisme, ce n'est pas une guerre qu'il faut engager* » ; déclaration du gouvernement sur la situation du Proche-Orient et la participation de la France à la mise en œuvre de la résolution 1701 (2006) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, par Dominique de Villepin, 7 septembre 2006.

<sup>73</sup> *Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, La Documentation française, mars 2006, p. 118.

<sup>74</sup> Entretien EMA/ESMG, janvier 2007 ; entretien CDAOA, juillet 2007 ; entretien à la marine, juillet 2007.

<sup>75</sup> Voir les propos de Yann Braem lors du colloque CERI/C2SD « L'action militaire extérieure de la France : enjeux et perspectives », 14 juin 2007.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Au lendemain des attentats de New York, une équipe militaire de liaison a rejoint l'état-major de commandement américain CENTCOM basé à Tampa (Floride) afin d'assurer le contact entre les autorités militaires des deux pays. La France a été sollicitée pour participer, sous commandement américain, à l'opération *Enduring Freedom* autorisée par la résolution de l'ONU 1368 du 12 septembre 2001. Dans ce cadre, la France a dépêché 4 011 militaires des trois armées, dont près de 3 000 marins relevant pour la plupart du groupe aéronaval constitué en *Task Force* (TF 473) pour mener l'opération *Héraclès*. En mars 2002, époque du plus important déploiement français sur le théâtre, 4 500 militaires français étaient engagés dans le cadre de la participation française à la lutte contre le terrorisme en Afghanistan. Les forces françaises se sont directement engagées dans la lutte contre le terrorisme en assurant des missions terrestres (2 décembre 2001 - 31 janvier 2002)<sup>76</sup> et maritimes<sup>77</sup>. Par ailleurs, les armées françaises contribuent aux actions de sécurisation, de stabilisation et de formation conduites par la Force internationale d'assistance à la sécurité de l'OTAN (FIAS ou ISAF, *International Security Assistance Force*) déployée pour permettre le bon déroulement du processus politique engagé en Afghanistan. 600 hommes forment la composante française de la FIAS, la force Pamir. Ces forces n'accomplissent pas des tâches de maintien de l'ordre mais contribuent à la formation des forces locales chargées de cette mission.

A l'occasion du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des 26 pays membres de l'OTAN, les 28 et 29 novembre 2006 à Riga en Lettonie, le président Chirac a d'abord rappelé la position française<sup>78</sup> faisant valoir qu'en

---

<sup>76</sup> Engagement d'une compagnie renforcée du 2<sup>e</sup> régiment d'infanterie de marine (21<sup>e</sup> RIMa) chargée de sécuriser l'aéroport de Mazar-e-Sharif ; engagement des forces spéciales à Mazar-e-Sharif et Kaboul afin d'évaluer la situation et de prendre contact avec les forces spéciales américaines et les acteurs locaux ; engagement d'un détachement de 200 membres des forces spéciales aux côtés des forces spéciales américaines dans le sud de l'Afghanistan dans des actions de lutte contre les Talibans (missions de reconnaissance aérienne - 21 octobre 2001 - 8 février 2002 - ; opérations aériennes offensives conduites par l'aéronavale et l'armée de l'air en appui direct des forces terrestres américaines.

<sup>77</sup> La marine nationale contribue à la guerre globale au terrorisme au travers du dispositif allié *Enduring Freedom*. A trois reprises, la France a assuré le commandement de la TF 150 (septembre 2003-janvier 2004, juin-septembre 2004 et août-décembre 2005), une force marine composée de près de 10 bâtiments appartenant à huit pays, dont les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Pakistan, l'Allemagne, la France.

<sup>78</sup> Sommet de l'OTAN à Riga : tribune de M. Jacques Chirac, président de la République, publiée dans 36 pays, 28 novembre 2006. Déjà, en janvier 2006, la France avait fait part de sa propre vision du rôle de l'OTAN dans la lutte contre le terrorisme, en s'opposant à la tenue d'une discussion sur le terrorisme. Elle estime en effet que l'Organisation « ne doit pas s'éparpiller dans des domaines où sa valeur ajoutée n'est pas évidente ». Par ailleurs, dans un premier temps, elle a préféré ne pas faire partie du bataillon multinational NRBC de l'OTAN (voir A. Bouihet, « Paris bloque une réunion antiterroriste OTAN-UE », *Le Figaro*, 26 janvier 2006 et l'intervention de Madame Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense français devant l'Assemblée parlementaire de l'OTAN le 30 mai 2006).

dépité des demandes de ses alliés pour un renfort dans les zones de combat, la France n'augmenterait pas ses effectifs. Mais la France a également levé ses restrictions nationales à l'envoi des troupes, et la possibilité (étudiée au cas par cas et en situation de crise intense) d'engager des unités à l'extérieur de la zone de Kaboul (dans le Sud ou l'Ouest) a été évoquée. La France s'est par ailleurs engagée à contribuer plus largement à la formation de l'armée afghane (*Operational Mentoring and Liaison Team*)<sup>79</sup> en envoyant 1 100 hommes supplémentaires et en mettant à disposition des éléments aériens supplémentaires. Enfin, et concernant la mission générale de l'OTAN, la France, par la voix du président Chirac, a rappelé que la résolution de la situation afghane relevait d'une approche plus politique que militaire, et dépassait de ce fait le mandat de l'OTAN qui, dans l'esprit français, se doit d'être cantonné à un rôle strictement militaire. Le président a ainsi plaidé en faveur d'une « coopération étroite entre responsables de la sécurité et responsables de l'aide au développement » et a proposé pour se faire la création d'un « groupe de contact » comparable au groupe de Minsk ou au groupe du Kosovo, chargé de recadrer la mission des troupes de l'OTAN en Afghanistan sur les questions militaires. Cette proposition a été retenue et mandat a été donné au Secrétaire général de l'OTAN de la mettre en œuvre, concrétisant ainsi une ambition longtemps défendue par la France de voir émerger en parallèle une coordination européenne en matière civilo-militaire dans le cadre de la reconstruction post-crise, incluant les questions d'éducation, de santé, d'ingénieries administrative, institutionnelle et judiciaire. Par ce fait, la France a voulu rappeler que la FIAS avait un mandat différent de l'Opération *Enduring Freedom* menée par les Etats-Unis et tenté d'effacer les ambiguïté de son engagement.

### 2.2.2. « Projecteur » sur les forces spéciales

*« Si les caractéristiques actuelles du terrorisme islamiste – polymorphe, transnational, structuré –, par essence asymétrique et non conventionnel, ne permettent pas l'émergence d'une nouvelle doctrine pour les Forces spéciales, elles font sans doute de ces dernières l'outil de lutte contre le terrorisme par excellence<sup>80</sup> ».*

---

<sup>79</sup> En visite en Afghanistan le 17 décembre 2006, le Ministre de la défense a annoncé le retrait, en janvier 2007, de 200 Forces spéciales qui opéraient sous commandement américain (proche de la frontière avec le Pakistan) et le lancement d'un programme d'entraînement des forces spéciales afghanes à partir d'avril 2007.

<sup>80</sup> F. Moser, « Doctrine d'emploi des Forces spéciales dans la lutte antiterroriste : quelle évolution depuis les attentats du 11 septembre 2001 ? », in *11 septembre 2001 – 11 septembre 2006, Islamisme, Djihadisme et contre-terrorisme cinq ans après le 09.11*, Rapport collectif l'ESISC, sous la direction de C. Moniquet, 11 septembre 2006.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Les forces spéciales (FS) constituent la quatrième composante des forces armées françaises, aux côtés des armées de terre, de l'air et de la marine, et jouent un rôle croissant dans les conflits contemporains. En Afghanistan, elles ont été largement mises à contribution, au point qu'il est généralement admis qu'elles en ont été l'acteur majeur. Jusque fin janvier 2007, les FS françaises participaient à la lutte contre le terroriste en Afghanistan dans le cadre de l'opération *Arès*.

Le Commandement des Opérations spéciales a été créé en juin 1992, après la guerre du Golfe. Contrairement aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne, la France ne disposait pas d'un commandement unique et interarmées regroupant ses unités spéciales. L'organisation actuelle du COS est basée sur le partage des forces d'interventions entre différents corps de l'armée : au sein de l'armée de terre, il s'agit du 1<sup>er</sup> régiment parachutiste d'infanterie de marine (1<sup>er</sup> RPIMa), orienté vers l'action, du 13<sup>e</sup> régiment de dragons parachutistes (13<sup>e</sup> RDP), pour le renseignement dans la profondeur, et du détachement aéromobile des opérations spéciales (DAOS). S'y ajoutent les cinq commandos de marine (Hubert, Trépel, Jaubert, de Monfort et de Penfentenyo). Pour l'armée de l'air, doivent être mentionnés le commando parachutiste de l'air (CPA-10), la division des opérations spéciales d'hélicoptères ainsi que la division des opérations spéciales de transport. Sans oublier le rôle d'unités de la gendarmerie avec le groupement GSIGN (2<sup>e</sup> cercle du COS). Le décret du 21 mai 2005 renforçant les prérogatives du chef d'état-major des armées bénéficie au commandant du COS, notamment grâce à l'action de groupes de travail visant à concevoir les forces spéciales comme un système d'armes à part entière<sup>81</sup>. Il dispose, depuis 2002, d'unités plus spécialement chargées du renseignement dans la profondeur, ce qui implique des relations étroites avec la DRM (le COS participe à la collecte de renseignements stratégiques au bénéfice de cette dernière, tandis qu'elle lui fournit en retour les informations nécessaires à la réalisation de ses missions).

Les FS sont des forces militaires qui agissent en uniforme à l'extérieur du territoire national et qui sont soumises aux règles d'engagement de l'armée française. Contrairement au service « action » de la DGSE, elles ne mènent pas d'opérations clandestines, ce qui constitue une différence notable avec la doctrine des FS britanniques et américaines. Les FS peuvent être mises en place dans le cadre d'expertises initiales de théâtre (EIT) afin de faciliter le déploiement d'une force. Ces forces constituent un complément, et non un substitut des forces conventionnelles ; elles n'ont nullement vocation à exécuter des missions que ces dernières sont en mesure de mener à bien. Dotées de matériels performants, les forces spéciales sont l'échelon tactique d'une chaîne

---

<sup>81</sup> Décret n°2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major.

de commandement très courte directement connectée aux hautes autorités politiques<sup>82</sup>.

La lutte contre le terrorisme est un combat dans lequel les FS sont amenées à jouer un rôle particulier. Elles peuvent agir en trois temps : préventivement, en réaction à un attentat ou dans le cadre de la riposte (à plus long terme). Elles peuvent être engagées sur des théâtres extérieurs pour des missions qui relèvent de compétences propres aux unités de commandos. Les forces spéciales distinguent quatre types de terrain, généralement associés au « terrorisme islamique international » et qui dessinent une typologie géographique<sup>83</sup> : les zones de refuges, les zones de transit et les zones de djihad interne ou externe.

Le 1<sup>er</sup> juillet 2002 a été créée la brigade des forces spéciales terre (BFST), en lieu et place du commandement de forces spéciales terre (CFST) dissout à la même date. Subordonné au commandement de la force d'action terrestre (CFAT) et agréant le 13<sup>e</sup> RDP, le 1<sup>er</sup> RPIMA ainsi que le détachement de l'aviation légère de l'armée de Terre (ALAT) des opérations spéciales (DAOS), elle répond au vœu du chef d'état-major de l'armée de terre de rationaliser l'emploi des moyens spécialisés dédiés aux organismes interarmées, d'en optimiser la préparation opérationnelle et de mettre en synergie le renseignement stratégique et les opérations spéciales au sein d'une même entité. Les employeurs opérationnels de la BFST sont le COS (principalement pour le 1<sup>er</sup> RPIMA et le DAOS) ainsi que la DRM pour le 13<sup>e</sup> RDP.

Les Forces spéciales sont devenues un outil incontournable non seulement dans les mains des états-majors mais aussi dans celles des autorités politiques, qui apprécient leur efficacité et leur discrétion : l'envoi de ces troupes ou l'accroissement de leur effectif sur un théâtre d'opérations donné ne nécessite pas nécessairement d'être justifié devant le pouvoir législatif ou l'opinion publique et permet de sortir de l'œil médiatique. Le président Chirac avait d'ailleurs souhaité que les missions des FS en Afghanistan se déroulent dans une très grande confidentialité. Comme nous le signalait un de nos interlocuteurs, il y a un avant et un après-11 septembre pour les FS, et cela tient principalement à la façon dont les américains entendent les utiliser dans les conflits « modernes »<sup>84</sup>. Cependant, la France n'adhère pas pleinement aux évolutions américaines en cours concernant le rôle dévolu aux Forces spéciales. Les FS françaises n'agissent pas dans la clandestinité et n'ont pas pour mission, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'élimination physique (et

---

<sup>82</sup> La chaîne de commandement des forces spéciales se déroule comme suit : président de la République, Chef d'état-major des armées, Commandement des Opérations spéciales (COS).

<sup>83</sup> « Que peuvent faire les forces spéciales contre le terrorisme ? », Compte rendu de la conférence du capitaine de vaisseau M. Gillier du 28 Février 2007, Séminaire de géopolitique, ENS – université Paris-1.

<sup>84</sup> Entretien ICAP/EMA, février 2007.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

extrajudiciaire) des terroristes. Ensuite, la conception française ne perd pas de vue que les FS interviennent en appui des forces conventionnelles et qu'elles n'ont pas les capacités de contrôler le terrain (*cf.* l'expérience américaine en Irak).<sup>85</sup>

La loi de programmation militaire 2003-2008 prévoit le renforcement des capacités des Forces spéciales avec la création d'une nouvelle unité de niveau brigade, l'acquisition d'hélicoptères spécialisés, l'équipement en transmissions sécurisées, ainsi que l'acquisition d'éléments nouveaux de guerre électronique offensive (nacelles de brouillage offensif).

### 2.2.3. Les OPEX : une lutte indirecte contre le terrorisme

Exception faite des opérations engagées en Afghanistan, et plus largement dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* (« lutte directe contre le terrorisme »), les forces françaises agissent contre la menace terroriste internationale dans le cadre formel des OPEX : « *en termes de mission "contre-terroriste", on note une forte interaction avec les OPEX*<sup>86</sup> ». Il est ainsi entendu que la participation des forces armées, aux côtés des acteurs civils, nationaux et internationaux, aux opérations de restauration de la paix, de gestion de crise et de stabilisation contribue à la suppression des « refuges terroristes » par la stabilisation des zones en crise (Balkans, Afghanistan, zone sahélienne actuellement) car le terrorisme peut se nourrir de toutes les crises existantes.

Aujourd'hui, au sein de l'institution militaire, la réflexion reste portée par le souci de « stabilisation », dans le cadre duquel peuvent éventuellement être envisagées des actions de contre-rébellion. Mais la lutte contre le « terrorisme » dans les OPEX n'est jamais le but premier : c'est une action indirecte. C'est là un écart majeur avec la « doctrine Rumsfeld » ou encore avec la vision otanienne de lutte contre le terrorisme<sup>87</sup>. En ce sens, les opérations de lutte contre le terrorisme en territoire étranger ne constituent pas une nouvelle catégorie d'opération à part entière. Le terrorisme n'est pas en voie de devenir le nouveau paradigme d'intervention extérieure des forces armées française.

---

<sup>85</sup> « Il convient de se méfier de la vogue des forces spéciales, relayée par les médias. Cette dernière préoccupation est partagée par le commandant américain de l'USSOCOM, inquiet d'une certaine volonté d'expansion indéfinie de ces forces à l'œuvre au sein du département de la défense. Les forces spéciales n'ont pas vocation à se substituer aux moyens militaires classiques. Une telle perspective n'est en tout état de cause pas compatible avec les moyens budgétaires et humains de l'armée française » *Ibid.*

<sup>86</sup> Entretien CDEF, janvier 2007.

<sup>87</sup> *Ibid.* « Il n'y a pas d'intervention pour lutter contre le terrorisme, jamais. La lutte contre le terrorisme en externe est une action indirecte. L'objectif de la lutte contre le terrorisme, telle qu'affichée par les autorités françaises, est principalement politique ».

Depuis les années 1990, la France a participé à pas moins de 155 opérations extérieures. Dans nombre d'entre elles, les armées ont eu à faire face à l'opposition de mouvements armés pratiquant la violence « non conventionnelle » et ont dû adapter leur stratégie et leur mode d'action face à des adversaires qualifiés « d'asymétriques »<sup>88</sup>. A la différence du modèle qui a prévalu jusqu'à la fin de la Guerre froide et qui comportait une phase de combats intenses suivie de la signature d'une paix et de l'arrêt complet de la violence, les opérations actuelles et futures sont plus complexes. Afin de prendre en compte cette complexité et le changement de nature de l'action militaire dans le temps, l'armée française s'est adaptée afin d'être en mesure de mener des interventions dans tout le continuum des opérations. Succédant à la période de préparation et à la décision, trois grandes phases d'un même *continuum* caractérisent l'engagement des forces en opérations extérieures : l'intervention, la stabilisation et la normalisation. Elles comportent toutes, dans des proportions différentes et variables, des moments de coercition, de maîtrise de la violence, de haute et de basse intensité<sup>89</sup>. La période post-2001 a vu émerger un consensus fort au sein de l'institution militaire française pour réorienter la réflexion organique sur la phase de stabilisation : celle-ci constitue désormais la phase décisive des opérations, celle pendant laquelle se construit le succès ou l'échec stratégique. Cette orientation a été formalisée au travers de deux documents majeurs : *La doctrine d'emploi des forces terrestres en stabilisation* (2006) et *Gagner la bataille, conduire à la paix : les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain* (2007).

Cette phase de stabilisation peut prendre des formes très diverses, dont la traduction en actions militaires s'échelonne entre assistance humanitaire et contre-rébellion. Les forces armées peuvent être amenées à exercer des actions de coercition contre des forces classiques ayant refusé l'arrêt des hostilités ou ayant échappé au contrôle des autorités légitimes, et être confrontées à des forces irrégulières constituées, pouvant représenter de véritables guérillas, ou à des éléments violents isolés. La maîtrise de ces types de violence, la capacité des armées à les contenir ou à y mettre un terme sont autant de facteurs qui doivent empêcher le terrorisme de prospérer. Comme l'a souligné l'un de nos interlocuteurs, cette focalisation sur la phase de stabilisation entre en résonance avec la stratégie américaine pour qui cette dernière est la mission par excellence, mais dans une perception opposée : « *pour les Etats-Unis, la stabilisation est incluse dans la contre-rébellion. En France, c'est l'inverse* »<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> « Les forces terrestres en opération : quels modes d'actions face à des adversaires asymétriques », *Cahier de la recherche doctrinale*, CDEF, octobre 2004.

<sup>89</sup> *Gagner la bataille, conduire à la paix : les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain*, F-T01, CDEF, Paris, janvier 2007.

<sup>90</sup> Entretien CDEF, janvier 2007.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Les modalités d'action de cette phase de stabilisation sont donc considérées par les autorités politiques françaises, mais aussi par les militaires rencontrés, comme la contribution française à la lutte contre le terrorisme en dehors du territoire. Ainsi, la lutte contre le terrorisme n'entre que marginalement, ou par défaut, dans les missions extérieures de l'armée.

## Conclusion

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001, comme ceux de Madrid (mars 2003) ou de Londres (juillet 2005), n'ont pas occasionné de bouleversement majeur en matière de mobilisation de l'outil militaire et n'ont eu que peu d'impact sur les plans organisationnel et doctrinal. Les remaniements opérés l'ont été dans la stricte continuité de développements antérieurs au 11 septembre 2001. Dans cette perspective, et cela nous a été rappelé en plusieurs occasions par nos interlocuteurs, la fin de la bipolarité, l'épisode de la Guerre du Golfe et plus encore la professionnalisation des armées ont apporté beaucoup plus de changements au sein de l'institution militaire que les événements « terroristes » de ces dernières années. Il n'y a pas eu, depuis 2001, de phénomène de surenchère quant aux moyens militaires devant être mobilisés pour lutter contre le terrorisme. Au sein de l'institution militaire, le terrorisme est aujourd'hui une préoccupation majeure, mais n'est qu'une menace additionnelle et non substitutive. Il est appréhendé comme la menace la plus prégnante, mais n'est pas pour l'heure le domaine d'engagement de l'armée le plus dimensionnant. La France est aujourd'hui engagée sur plus de dix théâtres d'opération qu'elle juge tous aussi prioritaires. Depuis 2001, l'intense traitement médiatique du « terrorisme » sur la scène politique nationale et internationale a certainement accéléré le débat sur l'avenir de l'outil militaire, l'usage de la force et la place des militaires dans les dispositifs de sécurité globale en construction. Mais, l'actualité de la lutte contre le terrorisme est en réalité venue faire culminer une réflexion engagée au sein de l'institution militaire depuis plusieurs années sur la logique de l'existence des armées au sein de l'Etat et de la nation (restructuration des identités professionnelles).

Ce constat ne signifie pas pour autant l'absence de réflexions et de débats au sein de l'institution militaire, notamment à l'aune des évolutions en cours dans les autres pays occidentaux et au sein des enceintes stratégiques régionales. Si la France, en matière de lutte contre le terrorisme, s'efforce de défendre une ligne respectueuse du droit international (au moins quant à l'engagement de ses forces armées), les débats, comme il nous l'a été rappelé lors de nos nombreux entretiens, se heurtent aux difficultés rencontrées dans l'effort de définition de la menace et, en retour, des modalités d'organisation et d'engagement de la

contre-menace. Cette prudence, et les incertitudes qu'elle dévoile, ne dit pas pour autant l'incapacité des militaires à agir, mais pose la question du rapport aux transformations des menaces et du rôle nécessairement renouvelé des armées dans un contexte historique européen dans laquelle la guerre classique (sauf exception : articles 42, 51 et 53 de la Charte de l'ONU) est non seulement devenue illégale, mais aussi hautement improbable en France. Si la lutte contre le terrorisme ne monopolise pas la réflexion stratégique et doctrinale, elle mobilise l'institution militaire dans un cadre plus général d'adaptation et d'évolution historique des armées aux réalités contemporaines. Les armées, comme l'appareillage de sécurité dans son ensemble, connaissent depuis 15 ans un processus permanent d'adaptation. Et bien plus que les outils, c'est en fait aujourd'hui leur articulation qui semble être l'objet de nouvelles réflexions.

L'analyse des prises de position<sup>91</sup> sur la lutte contre le terrorisme, au sein de l'institution militaire, révèle un certain nombre de clivages. Certaines autorités appellent aujourd'hui à un engagement accru et différencié de l'armée dans la lutte contre le terrorisme à l'extérieur des frontières<sup>92</sup> tandis que d'autres plaident pour un recentrage des militaires sur leur champ traditionnel d'action (armée de projection) et leur dégagement des missions de sécurité intérieure<sup>93</sup>. Il est un fait qu'à l'heure actuelle, la tendance à la globalisation des questions de sécurité (intérieure et extérieure), à la dédifférenciation entre les champs de la défense et de la sécurité, nourrit tout à la fois les inquiétudes, les incertitudes et les ambitions des acteurs de la sécurité et par là, des militaires.

Dans ce contexte, l'annonce de la rédaction d'un nouveau Livre blanc semble arriver à point nommé pour mettre à plat, amplifier, trancher, clarifier le débat quant au rôle et devenir de l'outil de défense pour le penser à l'aune de cette nouvelle appréciation de la menace. En effet, en juillet 2007, après avoir réuni le Conseil de défense, le président de la République a décidé le lancement d'une vaste réflexion devant aboutir à un nouveau **Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale**. Pour ce faire, il a institué, le 30 juillet 2007, une Commission chargée de sa rédaction et de sa restitution en mars 2008, avec un point d'étape en fin d'année<sup>94</sup>. La tendance discursive est aujourd'hui à la nécessité de réorienter l'outil militaire vers la sécurité et l'élaboration d'un nouveau Livre blanc se situe directement dans le sillage des réflexions tendant à reconfigurer les cadres d'analyse en termes de sécurité intérieure et de sécurité

---

<sup>91</sup> Voir Annexe .

<sup>92</sup> Pour exemple, voir L. Francart, *Livre gris sur la Sécurité et la Défense*, Paris, Economica, 2006, chap. 5.

<sup>93</sup> Pour exemple, voir Y. Boyer, « La LCT ne doit pas distraire les forces armées de leur mission principale : la préparation à la guerre », in P. Pascallon (dir.), *op. cit.*, pp. 297-301.

<sup>94</sup> Décret n°2007-1144 du 30 juillet 2007 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. La remise du rapport, prévue pour la fin mars est repoussée au mois de mai.

extérieure en prenant acte de la caducité « évidente » de cette distinction, comme l'annonce d'ailleurs son intitulé.

## BIBLIOGRAPHIE

---

### Littérature institutionnelle

- *La Défense contre le terrorisme : une priorité du ministère de la Défense*, collection « Analyse et Références », DICOd, mars 2006.
- *La France face au terrorisme - Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Paris, La Documentation française, mars 2006.
- *Livre blanc sur la Défense*, Paris, La Documentation française, Paris, 1994.
- QUILLES Paul, GALY-DEJEAN René, GRASSET Bernard, *Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°3460, déposé par la Commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les conséquences pour la France des attentats du 11 septembre 2001*, 12 décembre 2001.
- *La doctrine d'emploi des forces terrestres en stabilisation*, CDEFF, novembre 2006.
- *La doctrine d'emploi des forces terrestres en sauvegarde terrestre*, CDEF, juin 2006.
- *Sauvegarde maritime, Une dimension de sécurité renouvelée – Bilan 2004*, état-major de la marine, DICOd, mars 2005. « La contribution des forces terrestres à la sécurité publique dans les opérations extérieures (OPEX) et les opérations intérieures (OPINT) », *Doctrine* n°6, CDEF, mars 2005.
- « Les forces terrestres en opération : quels modes d'actions face à des adversaires asymétriques », *Cahier de la recherche doctrinale*, CDEF, octobre 2004.
- *Gagner la bataille, conduire à la paix : les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain*, F-T01, Paris, CDEF, janvier 2007, 85 p.

### Etudes et autres travaux

- BIGO Didier, CAMUS Colombe, « General Overview of the French Anti-Terrorism Strategies », in Rudie Neve, Lisette Vervoorn, Frans Leeuw, Stefan Bogaerts, *First Inventory of policy on counterterrorism. Germany, France, Italy, Spain, the United Kingdom and the United States – 'research in progress'*, The Hague, WODC, 2006.
- COLOMBAN Lebas (dir.), « Comment le ministère de la Défense peut-il lutter efficacement contre le terrorisme au XXI<sup>e</sup> siècle ? », dossier du CEREMS, 1<sup>er</sup> juin 2006.
- DREVILLE Gérard, « Evolution des concepts de "Homeland Defense" et pistes de réflexion pour la France dans l'Europe », Rapport de veille et de recherche du CEREMS, juillet 2004.
- FRANCART Loup, VILBOUX Nicole, « Adaptation nécessaire des outils de défense français et européens pour faire face aux menaces asymétriques », Etude Eurodécision/DAS, juillet 2003, 113 p.

- GUITTET Emmanuel-Pierre, OLSSON Christian et THUILLIER François, « Contraintes et limites de l'engagement des armées françaises dans les opérations de lutte antiterroriste, sur le territoire national », note de consultance réalisée par le Centre d'Etudes sur les Conflits pour la DAS, avril 2005.
- GUITTET, Emmanuel-Pierre, « Cercle sur les nouvelles perspectives sécuritaires dans les doctrines française, britannique et allemande », Centre d'Etudes sur les Conflits/DAS, CCEP, 2002/159, décembre 2002, 56 p.
- Institut de diplomatie et de défense (IDD), « Quelle refonte sécuritaire nationale à l'horizon 2015 face à l'accroissement des menaces non militaires ? », juillet 2003.
- « Le renforcement du territoire et des populations doit-il conduire à un concept de défense intérieure ? », Rapport de 1<sup>re</sup> phase, 55<sup>e</sup> session nationale, Comité 5, IHEDN, décembre 2002.
- « Défense nationale et contre terrorisme », Rapport de 2<sup>e</sup> phase, 54<sup>e</sup> session nationale, Comité 1, Institut des hautes études de défense nationale, mai 2002.
- MOSER Frédéric, « Doctrine d'emploi des Forces spéciales dans la lutte antiterroriste : quelle évolution depuis les attentats du 11 septembre 2001 ? », in *11 septembre 2001 – 11 septembre 2006, islamisme, djihadisme et contre-terrorisme cinq ans après le 09.11*, Rapport collectif de l'ESISC, sous la direction de Claude MONIQUET, 11 septembre 2006.
- WINKLER Theodor H., EBNÖTHER Anja H., HANSSON Mats B., "Combating Terrorism and Its Implications for the Security Sector", Swedish National Defence College and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Vällingby, 2005.
- Groupe de prospective du Sénat, « La guerre du futur : analyse prospective de l'avenir des conflits », Actes de la rencontre internationale de prospective du Sénat, Palais du Luxembourg, 27 novembre 2003.

#### Littérature académique

- BEDIER Christophe, LAHOUD Marwan, et KAISER Christophe, « Sécurité intérieure/sécurité extérieure : la Défense à la recherche de nouveaux repères », Publisud, 2006, 270 p.
- BIGO Didier, « Les archipels des professionnels de l'(in)sécurité », in FORTMANN Michel, MACLEOD Alex, ROUSSEL Stéphane (Dir.), *Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Outremont, Athéna/CEPES/GERSI, 2003, pp. 111-148.
- BIGO, Didier, « Protection: security, territory and population" in HUYSMANS Jef, DOBSON Andrew, and PROKHOVNICK Raia, *The Politics of Protection*, Sites of Insecurity and Political Agency, Routledge, 2006, 240 p.
- BIGO Didier, « Reassuring and protecting, internal security implications of French participation in the coalition against terrorism » in HERSBERG Eric and MOORE Kevin W, *Terrorism and the International Order: contesting September 11 and its aftermath*, The New Press, 2002.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

- CANTEGREIL Julien, « Terrorismes et libertés. La voie française après le 11 septembre », *En Temps Réel. Les Cahiers*, n°20, janvier 2005, 99 p.
- CETTINA, Nathalie, *L'Antiterrorisme en question*, Michalon, 2001, 282 p.
- CHEVRIER Stéphane, NOGUES Thierry, SAUVAGE André, « Armées et missions de sécurité intérieure », *Les Champs de Mars*, n°11, 2002, pp. 141-152.
- CHOCQUET Christian, « Le terrorisme est-il une menace de défense ? », *Cultures & Conflits*, n°44, 2001, pp. 19-64.
- De BEER Anne, BLANC Gérard, « L'expression professionnelle des militaires : comparaison européenne » JACOB Maxime (dir.), *Les Documents du C2SD* n°73, 2005.
- DENIS Benjamin et DUEZ Denis, « Le recours à la force dans les crises afghane et irakienne : fondements idéologiques et culturels d'un discours de justification », *Contradictions*, n°105, 1<sup>er</sup> trimestre 2004, pp. 15-33.
- DESPORTES Vincent, « Combat de demain : le futur est-il prévisible ? », *Politique étrangère* 3/2006, pp. 595-607.
- DUMOULIN, André (Dir.), *France-OTAN : vers un rapprochement doctrinal ? Au-delà du 40ème anniversaire de la crise franco-atlantique*, coll. « RMES », Bruylant, Bruxelles, 2006.
- DUPONT Benoît, « Technologie, défense nationale et sécurité intérieure : un ménage à trois dysfonctionnel », in LEMIEUX Frédéric et DUPONT Benoît (dir.), *La Militarisation des appareils policiers*, Québec, Les Presses de L'Université Laval, 2005, pp. 135-156.
- FERRET Jérôme, WUILLEMIER Anne, « La France et le terrorisme international, les racines organisationnelles du savoir policier », table ronde avec L. Caprioli et J.-P. Pochon, *Les Cahiers de la sécurité*, n° 55, 1<sup>er</sup> trimestre 2004, pp.147-179.
- FRANCCART Loup, *Livre gris sur la Sécurité et la Défense*, Economica, « Stratégies et doctrines », 2006, 275 p.
- GARAPON Antoine, « Les dispositifs antiterroristes de la France et des Etats-Unis », *Esprit*, août/septembre 2006
- GRELOT Jean-François, « Etat de crise et situations juridiques d'exception », *Héraclès*, N°16, juillet-août 2006, pp. 38-39.
- GUITTET Emmanuel-Pierre, « Military Activities Within National Boundaries: The French case » in BIGO Didier, TSOUKALA Anastassia (eds), *Illiberal Practices of Liberal Regimes: The (In)security Games*, Cultures & Conflits, L'Harmattan, 2006, pp. 137-166.
- HANON Jean-Paul, « Militaires et lutte antiterroriste », *Cultures & Conflits*, n°56, 2004.
- HUNTER Robert, « La lutte contre le terrorisme, vecteur d'un renouveau de la pensée stratégique ? », *Politique américaine*, n°1, printemps 2005, pp. 24-36.
- Lieutenant-colonel Olivier KIM, « La gendarmerie dans la lutte antiterroriste », *Revue de la gendarmerie nationale*, n°204, troisième trimestre 2002, p. 26.
- KING David L., « Les forces armées et la lutte contre le terrorisme », in FORTMANN Michel, MACLEOD Alex, ROUSSEL Stéphane (dir.), *Vers des*

*périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Outremont, Athéna/CEPES/GERSI, 2003, pp. 27-42.

- LAGERWALL Anne, « Kosovo, Afghanistan, Irak : le retour des guerres d'agression ? », *Contradictions*, n°105, 1<sup>er</sup> trimestre 2004, pp. 81-99.
- LAMBERT Denis, « Face au terrorisme : la dissuasion en style indirect », *Défense nationale et sécurité collective*, n°12, décembre 2005, pp. 104-112.
- LEJBOWICZ Agnès, « Les ambitions légitimes de la France à travers son armée », entretien avec le général Jean-René Bachelet, *Cités* 2005 n° 24, janvier 2006.
- LESPINOIS Jérôme (de), « L'armée de terre française. De la défense du sanctuaire à la Projection », Paris, L'Harmattan, 2002.
- MAKKI Sami, « Processus et bilan de l'externalisation dans les armées britanniques: Quels enseignements pour la France? », *Les Documents du C2SD* n°66, octobre 2004.
- MARSAUD Alain, « La lutte contre le terrorisme international en France », *Regards sur l'actualité*, n°318, février 2006, pp. 75-85.
- MUTZ Pierre et de ZUCHOWICZ Xavier, « La coopération civilo-militaire dans la lutte antiterroriste », *Défense nationale et sécurité collective*, n°12, 2006.
- NOGUES Thierry, CHEVRIER Stéphane et SAUVAGE André, *Armées et sécurité intérieure : perception des acteurs institutionnels civils et militaires*, convention DEF/C2SD/1999, *Les Documents du C2SD*, n°24, octobre 2001.
- PARIS Henri BATIFOULIER Christian, *Connaître la Défense nationale*, Victoires Editions, 2006, 224 p.
- PASCALLON Pierre (dir.), *Quelle protection du territoire national contre le terrorisme international*, Défense/L'Harmattan, mars 2003.
- SMITH Rupert, *L'Utilité de la force, L'art de la guerre aujourd'hui*, Economica, « Stratégies et doctrines », 2007.

## ***Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme : le cas de l'Espagne***

Emmanuel-Pierre GUITTET

### **Introduction : mise en perspective historique**

Parmi les pays européens, l'Espagne est sans conteste le pays qui possède une des plus longues expériences en matière de lutte antiterroriste sur son territoire national (1959-2006). La violence de l'organisation clandestine basque ETA<sup>95</sup> a durant plus de trente ans conditionné de nombreux choix politiques espagnols. Du régime franquiste à nos jours, la question de l'implication de l'outil et des forces militaires ou non dans la lutte contre l'ETA a toujours été un élément crucial, un sujet de débats importants au fur et à mesure que la violence de l'ETA se faisait de plus en plus forte et de plus en plus sanglante. Rappeler ici la genèse de l'organisation clandestine basque, c'est en premier lieu rappeler que ce furent les forces armées du régime franquiste qui pratiquèrent la lutte contre l'ETA de 1959 jusqu'à la fin du régime, en 1975<sup>96</sup>. Cette expérience militaire de lutte durant la dictature franquiste contre un « ennemi intérieur » a constitué un point de mémoire en deçà duquel il était improbable de penser un engagement accru des militaires espagnols dans la lutte antiterroriste<sup>97</sup>. La transition politique espagnole a fonctionné comme un exercice de neutralisation politique des militaires et ce, d'autant plus que le personnel politique craignait leur pouvoir<sup>98</sup>. Pendant presque vingt-cinq ans, les

---

<sup>95</sup>. WIEVIORKA Michel, *Sociétés et terrorisme*, Paris, Fayard, 1988 ; LETAMENDIA Francisco, *Historia de Euskadi : el nacionalismo Vasco y ETA*, Barcelone, Iberica de ediciones y publicaciones, 1971 et *Historia del nacionalismo vasco y de ETA*, Donostia, R&B ediciones, 1994 ; ELORZA Antonio (dir.), *La historia de ETA*, Madrid, Temas de Hoy, 2000.

<sup>96</sup>. OLMEDA GOMEZ José Antonio, *Las Fuerzas Armadas en el Estado Franquista. Participación política, influencia presupuestaria y profesionalización, 1939-1975*, Madrid, Ediciones el Arquero, 1988, pp. 343-370.

<sup>97</sup>. REINARES Fernando (Ed.), *European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, London, Ashgate/The Oñati International Institute for the Sociology of Law, 2000, pp. 119-145.

<sup>98</sup>. DAGUZAN Jean-François, « La révolution incroyable ? L'armée et la transition démocratique en Espagne », in DULPHY Anne, LEONARD Yves (Dir.), *De la dictature à la démocratie : voies ibériques*, Bruxelles, Peter Lang/CHEVS-FNSP, 2003.

forces armées espagnoles<sup>99</sup> – à l’exception de la *Guardia Civil* bénéficiant d’un statut à part – ont été écartées des enjeux et des pratiques de la lutte antiterroriste par les politiques et les militaires ont scrupuleusement veillé à se taire sur le sujet, laissant les seules forces de sécurité civiles dire et agir en ce domaine sensible. Cela ne signifie pas que les forces armées espagnoles n’ont pas eu de point de vue sur la situation, ni qu’elles ne se soient préparées à apporter leur concours à l’effort national contre le terrorisme basque. Au cours des dernières décennies, nombreuses furent les publications internes et officielles qui stigmatisèrent en partie « l’ineptie politique », la « passivité » lorsque des militaires espagnols étaient victimes d’attentats perpétrés par l’ETA. Par ailleurs, rappelons que, face à la série d’attentats meurtriers commis par l’ETA au début des années 1980, les forces armées furent alors associées à la lutte contre le terrorisme (« *Operación Alazán* » de mars 1980 à juillet 1982 sur la frontière des Pyrénées) et que des unités de l’armée de terre remplacèrent, à partir d’avril 1982, la police et la *Guardia Civil* dans la surveillance de « points sensibles ». Mais, malgré ces investissements ponctuels, les forces armées espagnoles sont restées en retrait de l’élaboration des politiques antiterroristes nationales et ce, dans la stricte limite constitutionnelle prévue au titre de l’article 8 de la Constitution espagnole (1978) au terme duquel les forces armées sont *la garantie de la souveraineté et de l’indépendance de l’Espagne ainsi que [de] la défense de son intégrité territoriale et de l’ordre constitutionnel*.

Or, à la faveur des attentats du 11 septembre 2001, les militaires espagnols se sont (à nouveau) exprimés. Le développement de la doctrine américaine de « *guerre contre le terrorisme* » et le choix politique espagnol subséquent d’intervenir dans une coalition dirigée par les forces américaines en Afghanistan et en Irak ont sans nul doute ouvert la possibilité pour les militaires espagnols de faire valoir leurs capacités et de formuler ainsi une demande ancienne des militaires de retrouver un rôle dans la lutte contre le terrorisme, y compris sur le territoire national. C’est ainsi qu’au moment même où le ministre de la Défense, Federico Trillo-Figueroa, rédige le nouveau « *plan stratégique* » pour l’année 2002 et que se dessinent alors les nouveaux budgets notamment dédiés à la lutte antiterroriste, les militaires espagnols rompent le pacte de silence.

Lors de son intervention devant la commission de Défense du Congrès, le chef d’état-major de la Défense espagnol, l’amiral Antonio Moreno Barberá déclara que les forces armées (« *Fuerzas Armadas* ») devaient s’impliquer dans la lutte contre le terrorisme et regarder vers l’intérieur de l’Espagne, dans la mesure où il s’agissait d’une menace contre la survie même du pays et de la nation<sup>100</sup>. Cette première déclaration publique d’une haute autorité militaire sur

---

<sup>99</sup>. SHUBERT Adrian, « The Military Threat to Spanish Democracy: a Historical Perspective », *Armed Forces and Society*, vol. 10, n°4 (été 1984), pp. 529-542.

<sup>100</sup>. *El País*, 11 octobre 2001.

le sujet de l'investissement des forces armées dans la lutte antiterroriste n'a pas été sans susciter de vives réactions politiques et une certaine inquiétude dans l'opinion publique. Face à cette déclaration devant le Congrès de la plus haute autorité militaire du pays, le ministre de la Défense a rapidement démenti la possibilité que les militaires puissent être impliqués dans la lutte contre l'ETA, rappelant alors à la fois la Constitution espagnole, le rôle qui y est donné aux forces armées, mais aussi la responsabilité unique des forces de sécurité en matière d'antiterrorisme.

Or, même si les responsables politiques espagnols ont une nouvelle fois clairement indiqué que l'implication des militaires dans la lutte contre la violence de l'organisation clandestine ETA n'était pas à l'ordre du jour, nul ne pourrait ignorer combien les différentes composantes des armées espagnoles collaboraient d'ores et déjà à la lutte contre le terrorisme à un niveau national à travers l'implication de la *Guardia Civil*, force de police à statut militaire et acteur majeur de l'antiterrorisme espagnol d'une part<sup>101</sup>, et d'autre part à un niveau international à travers les opérations conjointes en Afghanistan et en Irak.

S'il convient certainement de mesurer combien les attentats meurtriers du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, mais aussi les prises de position politique du Parti populaire en faveur d'une lutte singulièrement vindicative et ouvertement belliqueuse à l'encontre de l'ETA ont constitué des points d'accroche pour un investissement plus conséquent des forces armées espagnoles dans l'antiterrorisme, ce sont néanmoins les débats suscités par les attentats de Madrid du 11 mars 2004 qui semblent constituer le point capital de la transformation du rôle et de l'investissement militaire visibilisé dans la lutte antiterroriste en Espagne. Cette ouverture des forces armées espagnoles aux relations civilo-militaires en matière de lutte contre le terrorisme est un point important de notre analyse et un élément majeur pour la compréhension de la révision stratégique élaborée par le gouvernement de José Maria Aznar présentée en décembre 2002<sup>102</sup>. En effet, le discours d'aide aux pouvoirs civils s'est accompagné d'une restructuration importante du fonctionnement et de l'organisation (pratique et doctrinale) des forces armées espagnoles, non seulement dans les trois corps des armées, mais aussi et surtout au niveau des structures du renseignement. Néanmoins, il ne faudrait pas se méprendre sur l'impact des attentats du 11 mars 2004 sur la politique de défense espagnole. Depuis la décennie 1980 (date de la première *Directive de Défense nationale*), les logiques politiques en matière de défense qui président sont celles de la modernisation des structures et des équipements militaires, de la mise en place de structures de formation et de projection en adéquation avec les politiques

---

<sup>101</sup>. Composée d'environ 80 000 personnes, la *Guardia Civil* est un corps de police à statut militaire rattachée à la fois au ministère de la Défense pour son statut, son organisation et son soutien, et au ministère de l'Intérieur pour son emploi.

<sup>102</sup>. *Revisión Estratégica de la Defensa* (RED 2003), Ministerio de la Defensa, Madrid, mai 2003.

d'alliances internationales espagnoles et un effort pour faire accepter les militaires auprès de la population, après des décennies de franquisme. La connaissance historique des débats relatifs à l'implication des militaires espagnols dans la vie politique nationale depuis la fin du franquisme est essentielle afin de mieux saisir les tenants et les aboutissants des refontes stratégiques et pratiques de ces dernières années (2001-2006).

## 1. Structures générales et organisation de l'antiterrorisme en Espagne avant le 11 septembre 2001

### 1.1. Cadre législatif et pénal

L'essentiel de l'arsenal juridique espagnol pour définir et combattre le terrorisme est à mettre au crédit de la démocratie espagnole, depuis la fin du régime franquiste (1975)<sup>103</sup>. Lors de la période de transition, le terrorisme a été soustrait de la juridiction militaire et intégré au nouveau code pénal donnant à voir une démilitarisation de l'enjeu terroriste. En outre, sous la pression violente de l'ETA, les années 1980 et 1990 ont été l'occasion de réformes législatives importantes (1981, 1984, 1988, 1995, 2000) et de la constitution d'un arsenal législatif et pénal des plus conséquents en matière de lutte antiterroriste<sup>104</sup>. Cette promulgation successive de réformes du droit pénal et de procédure pénale en matière de terrorisme, permettant le cas échéant la suspension des droits fondamentaux, a très certainement concouru à faire de cet édifice législatif un « *droit d'exception* ».

Dans le droit espagnol, l'incrimination de terrorisme est structurée autour des finalités poursuivies par l'action d'un et/ou des membres ou collaborateurs de bandes armées, organisations ou groupes : porter gravement atteinte à l'ordre public et/ou bouleverser l'ordre constitutionnel. Le code pénal ne circonscrit pas pour autant le contenu du concept de groupe terroriste. Il s'agit plutôt d'une combinaison de critères d'ordre subjectif centrés sur les finalités, avec d'autres éléments matériels comme le nombre (*au moins trois individus*), le type d'organisation (*hiérarchisé ou non*), la permanence dans le temps de structures de coordination, la possession d'armes et d'explosifs. L'édifice pénal antiterroriste est complété par la possibilité d'incriminer toute forme de

---

<sup>103</sup>. GUITTET Emmanuel-Pierre, « *La genèse de la coopération antiterroriste en Europe et l'implication de l'Espagne dans la (re)définition de l'identité européenne. De la raison d'État à la raison de la gouvernabilité européenne ?* », thèse pour le doctorat de sciences politiques, 2006, pp. 52-71.

<sup>104</sup>. REINARES Fernando (Ed.), *European Democracies against Terrorism: Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, London, Ashgate, 2000 ; JAIME-JIMENEZ Oscar, *Policia, Terrorismo y Cambio Político en España. 1976-1996*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002 ; GUITTET Emmanuel-Pierre, *op. cit.*, pp. 216-231.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

collaboration à un groupe terroriste (*collecte de fonds, offrir le logement et des moyens pour se déplacer, transmettre des informations et surveiller des personnes et/ou des bâtiments, etc.*), d'exaltation et d'apologie du terrorisme (*éloge, justification et diffusion des délits de terrorisme et/ou de ceux ayant participé à leur exécution*) et le projet de commettre ces délits (*la proposition et la préparation d'actes à visée terroriste*). Sur le plan de la procédure, et conformément à la Constitution, il est prévu une série de restrictions des droits fondamentaux pour les membres de (ou ceux agissant en liaison avec) bandes armées ou d'éléments terroristes comme la prolongation de la garde à vue jusqu'à cinq jours, la règle de l'*incomunicado* et les limitations de l'inviolabilité du domicile et du secret des communications.

La législation pénale antiterroriste espagnole constitue un exemple typique de réglementation d'exception et d'urgence : un ensemble varié de cas de figure délictueux, sanctionnés par des peines dépassant la limite générale fixée par le code pénal ainsi que l'adoption d'autres mesures d'exception sur le plan de la procédure avant et après jugement. Tel est l'édifice législatif et pénal antiterroriste en Espagne à la veille des attentats du 11 septembre 2001.

### 1.2. Les institutions civiles de l'antiterrorisme

Parmi les institutions en charge de la lutte antiterroriste en Espagne, la *Guardia Civil* peut se targuer d'une longue expérience en matière de lutte contre le séparatisme basque. En ce domaine, la *Guardia Civil* s'appuie non seulement sur sa structure régionale mais aussi sur sa structure centrale d'investigation (*Servicio de información de la Guardia Civil, SIGC*). Le maillage territorial de la *Guardia Civil* lui assure une présence sur l'ensemble du territoire. Chacune de ses *comandancia* possède son unité de déminage (*Grupo Especialista en Desactivación de Explosivos, GEDEX*) et les interventions préventives et exécutives sont du ressort de l'Unité d'action rurale (*Unidad de acción rural, UAR*) et de ses groupes d'intervention spéciale (anciennement *Groupe antiterroristes Rural, GAR* et depuis 1991, *GES, Grupos Especial de Seguridad*). Le ministère de l'Intérieur dirige les activités antiterroristes de la police. C'est le secrétaire d'État à la Sécurité, dépendant du ministre de l'Intérieur, qui dirige et coordonne les activités de la Direction générale de la police nationale et de la *Guardia Civil* (*Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil*) qui sont sous un seul commandement. La police nationale compte un bureau général de renseignements (*Comisaría General de Información*) qui est responsable de la lutte contre le terrorisme tant au niveau national qu'international. Les compétences administratives de ces organes de police sont fixées par la législation et notamment par la Loi organique 1/1992 du 21 février sur la protection de la sécurité civile<sup>105</sup>.

<sup>105</sup>. *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.*

Dans cet édifice civil de l'antiterrorisme espagnol, il convient en outre de rappeler le modèle politico-administratif espagnol basé sur trois niveaux : l'État, les régions autonomes et les municipalités. Ce cadre politique est à l'origine du partage de compétences en matière de prévention et de sécurité entre les trois niveaux administratifs. Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, la *Guardia Civil* partage ses prérogatives avec la police nationale espagnole (*Cuerpo Nacional de Policía*) et les polices autonomiques (police basque, la *Ertzaintza* et la police catalane, les *Mosso d'esquadra*) jouissent elles aussi de compétences en matière de lutte contre le terrorisme.

### 1.3. Les structures de renseignement

Chaque corps de sécurité et chaque corps militaire possède son service de renseignement. Il existe aussi un service au niveau national directement lié à la volonté de centralisation franquiste<sup>106</sup>. Le *Servicio Central de Documentación*, ou SECED, est la création de l'amiral Carrero-Blanco, le numéro deux du régime franquiste. Comme la plupart des services de police et des institutions militaires, le SECED conservera ses fonctions et ses fonctionnaires au-delà de la mort du *caudillo*, et cela jusqu'à sa nouvelle restructuration en 1977, date à laquelle le SECED laisse la place au CESID, *Centro Superior de Información para la Defensa* (Centre supérieur d'information pour la défense)<sup>107</sup>. Le CESID est la réunion du SECED et du SIAEM (*Servicio de Inteligencia del Alto Estado Mayor*, Service de renseignement de l'état-major). Le CESID assure alors le renseignement intérieur, extérieur et le contre-renseignement. Il est placé sous la tutelle du ministère de la Défense, nouvellement créé, mais le CESID dépend toujours du chef du gouvernement qui nomme son directeur général. Jusqu'au début des années 1980, le CESID n'est pas réputé pour la qualité de ses services et la présence de nombreux nostalgiques du franquisme en son sein n'aide pas à la démocratisation du service<sup>108</sup>. Mais, alors que l'Espagne entre dans l'OTAN et devient membre de la Communauté européenne (1986), le CESID évolue et se hisse rapidement au niveau des autres services de renseignement des pays voisins, notamment en passant des accords d'échange d'information avec les USA, certains pays du Maghreb et des pays de l'Est. Cependant, cette période d'expansion et de consolidation du service de renseignement espagnol s'achève au milieu des années 1990 avec toute une série de scandales liés à des pratiques non démocratiques du CESID, à commencer par son implication dans les GAL

---

<sup>106</sup>. DIAZ FERNANDEZ Antonio, *Los servicios de inteligencia españoles : desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una transición*, Madrid, Alianza, 2005.

<sup>107</sup>. Décret royal 1558/1977 du 4 juillet.

<sup>108</sup>. AGÜERO Felipe, *Militares, civiles y democracia*, Madrid, Alianza, 1995 ; PALACIO Jesús, 23F: *El golpe del CESID*, Barcelona, Planeta, 2001.

(les fameux « *Grupos Antiterroristas de Liberación* », ces Groupes antiterroristes de libération financés par le ministère de l'Intérieur espagnol pour exécuter clandestinement des membres de l'ETA réfugiés en France), l'enlèvement et la séquestration de mendiants afin de tester la viabilité d'anesthésiques (« *Opération Mengele* ») et l'écoute illégale des membres du parti politique *Herri Batasuna* et de plusieurs hautes personnalités espagnoles y compris le roi. La réorganisation du CESID devient alors d'autant plus urgente que cette implication des services de renseignement dans les attentats et assassinats des GAL est reconnue comme centrale par la justice espagnole (1995)<sup>109</sup>. La nécessité d'une réforme du CESID et les premières propositions en vue de ce changement sont inscrites au programme électoral du Parti populaire (PP) lors des élections de 1996. Malgré la publicité de cette volonté réformatrice, la transformation du CESID reste une arlésienne de la politique espagnole jusqu'en 2002. Ainsi, à la veille des attentats du 11 septembre 2001, le CESID est l'organe de renseignement espagnol en place.

## 2. Le cadre législatif et opérationnel du recours aux forces armées en interne avant le 11 septembre 2001

### 2.1 Cadre législatif commun et exceptionnel

Au titre de l'article 8 de la Constitution, les forces armées sont *la garantie de la souveraineté et de l'indépendance de l'Espagne ainsi que [de] la défense de son intégrité territoriale et de l'ordre constitutionnel*. Ces missions dédiées aux forces armées espagnoles sont parfaitement classiques, mais elles ne disent que peu de chose concernant une éventuelle confusion avec les fonctions de sécurité interne ou de l'ordre public administratif et pénal. C'est avec la Loi organique sur les critères basiques de la défense nationale<sup>110</sup> (et sa réforme en 1984<sup>111</sup>) ainsi que la loi de 1986 visant à distinguer les corps et forces de sécurité des forces armées que le cadre commun de fonctionnement des structures militaires espagnoles a été mis en place. Depuis 1984, la politique de neutralisation des forces armées passe aussi par la constitution de structures collégiales telle que la *Junta de Defensa Nacional* qui est l'organe supérieur consultatif du gouvernement. Ce bref rappel historique de l'« *institutionnalisation de la défense* » est essentiel puisque cette dernière a été une préoccupation majeure et un enjeu fort de la vie politique espagnole dans la mise en place de forces armées « lavées » des

---

<sup>109</sup>. GUITTET Emmanuel-Pierre, *op. cit.*, pp. 118-141.

<sup>110</sup>. *Ley Organica 6/1980*, du 1<sup>er</sup> juillet.

<sup>111</sup>. *Ley Organica 1/1984*, du 05 janvier.

séquelles du franquisme et pouvant ainsi rivaliser avec les forces armées des pays voisins.

La Constitution espagnole prévoit aussi par ailleurs des conditions exceptionnelles d'investissement des forces armées sur le territoire : alerte, exception et siège, correspondant à trois types de situations, par ordre de gravité. La Loi organique 4/1981<sup>112</sup> spécifie à quel genre de situation correspond chacun de ces mécanismes constitutionnels de suspension des droits. Ainsi, une catastrophe ou des calamités naturelles peuvent provoquer la déclaration d'un état d'alerte. Un grave conflit de politique intérieure altérant l'ordre public ou bloquant le fonctionnement normal des institutions démocratiques peut donner lieu à la déclaration d'un état d'exception. Enfin, une menace – intérieure ou extérieure – pour la souveraineté de l'État et l'ordre constitutionnel conduira sans doute à la déclaration de l'état de siège. Ce dernier ne peut être déclaré que si se produit ou menace de se produire une insurrection ou un acte de force, contre la souveraineté ou l'indépendance de l'Espagne, son intégrité territoriale ou son ordre constitutionnel, et qu'il est impossible de résoudre la crise par d'autres moyens.

L'état de siège est différent de l'état de guerre, quoiqu'il n'y ait aucun obstacle à déclarer l'état de siège en cas de conflit belliqueux avec un autre État. L'état de siège peut durer tant que persistent les circonstances de crise qui l'ont provoqué. Il n'y a aucun délai de référence prévu par la loi, contrairement à ce qui se passe pour les états d'alerte et d'exception. Les effets de la déclaration de l'état de siège sont les mêmes que ceux de l'état d'exception. L'unique différence provient du fait que l'état de siège rend possible la suspension des garanties et des droits de la personne arrêtée, c'est-à-dire l'information sur les raisons de la détention et les droits propres du détenu, et l'assistance d'un avocat tant que durent les enquêtes ou démarches, policières et judiciaires. La déclaration de l'état de siège comporte également des conséquences extrêmement importantes du point de vue de l'organisation politique. Le gouvernement conserve la direction politique et assume tous les pouvoirs extraordinaires tant que l'état de siège est en vigueur, mais l'utilisation de ces pouvoirs extraordinaires revient à une autorité militaire nommée par l'exécutif, et toutes les autres institutions de l'État devront s'y soumettre. Conformément aux dispositions de la Loi organique, les autorités continuent à exercer toutes les fonctions n'ayant pas été octroyées à l'autorité militaire. Finalement, du point de vue juridique, l'état de siège produit une augmentation des types de délits qui entrent dans le cadre de la juridiction militaire.

#### *Situation de crise et défense civile*

---

<sup>112</sup>. *Ley Organica* 4/1981 du 1<sup>er</sup> juin.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

La « *Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de Crisis* » (Commission déléguée du gouvernement pour les situations de crise) a été créée à cet effet en 1986<sup>113</sup>. Il s'agit de l'organe de décision au niveau national de la réponse et de la conduite à tenir en situation de crise. Cette structure est présidée par le chef du gouvernement et composée des ministres des Affaires étrangères, du ministre de la Défense et de l'Intérieur. Le secrétaire d'État à la Sécurité et le directeur des services de renseignement sont aussi partis prenantes de cette Commission. Cette dernière est assistée dans ses tâches par la « *Comisión de Apoyo* » (Commission d'appui), créée en 1987. Il existe aussi une structure interministérielle pour répondre à ces situations de crise et ce depuis 1988 : Le « *Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia* ». Le Comité national des plans civils d'urgence (CNPCE) est le résultat d'un accord ministériel en date du 15 janvier 1988 et il est dirigé par le Directeur général de la politique de défense du ministère de la Défense et le Directeur général de la protection civile du ministère de l'Intérieur. Le « *Departamento de Infraestructura y Seguimiento de situaciones de crisis* » (Département des infrastructures et du suivi des situations de crise, DISSC) a été mis en place en 1987<sup>114</sup>. Le DISSC dépend, fonctionnellement parlant, du directeur du Cabinet de la présidence du gouvernement (*Gabinete de la Presidencia del Gobierno*), qui assume les fonctions de secrétaire de la Commission pour les situations de crise. L'ensemble de ces structures a été remodelé dans la période suivant les attentats de Madrid.

### 2.2. Structures militaires opérationnelles

Les forces armées espagnoles possèdent de nombreuses unités spéciales ainsi que des capacités particulières telles que des unités spécialisées dans les attaques de type NRBC. Il existe aussi un commandement des opérations spéciales permettant la coordination des moyens humains et techniques militaires et toute une série de moyens en unités spécialisées et en forces d'actions rapides (FAR). Le commandement des opérations spéciales (*Mando de Operaciones Especiales*, MOE) a été créé en 1997 afin de placer sous un même commandement les différents groupes d'opérations spéciales (*Grupos de Operaciones Especiales*, GOE)<sup>115</sup>. Le groupe d'appui à la Force de Maniobra

---

<sup>113</sup>. *Real Decreto* 2639/1986.

<sup>114</sup>. *Real Decreto* 163/1987, du 6 février.

<sup>115</sup>. Le premier groupe d'opérations spéciales (GOE I) a été créé en 1979 et fermé en 1996 tout comme le GOE V (créé en 1985) et le GOE VI (créé en 1988). Le second GOE (GOE II) a été créé en 1985 et a été clôturé en 1998. A l'heure actuelle, il existe trois structures de type GOE en Espagne : le GOE III « Valencia » créé en 1984, le GOE IV « Tercio del Ampurdán » créé en 1987, et le GOE XIX « C.L. Maderal Oleaga », l'unité d'opérations spéciales de la légion

(*Núcleo de Apoyo a la Fuerza de Maniobra*) fait aussi parti du MOE. Ces groupes ne sont pas seulement dédiés aux opérations « coups de poing » puisqu'ils participent par ailleurs aux opérations humanitaires, d'évacuation du personnel non combattant dans des zones conflictuelles et dans des opérations d'aide à la population civile en cas de catastrophes. Au sein des forces terrestres, aérienne et navales espagnoles, il existe de nombreuses unités d'actions mobilisables en cas d'attentats. En premier lieu, parmi les forces terrestres, il y a la Force d'action rapide espagnole (*Fuerza de Acción Rápida*) qui a été créée en 1992 et qui dépend directement du chef de la Force de Maniobra (Valencia) depuis 1996. La qualité essentielle de la FAR c'est d'être un instrument d'action rapide dans n'importe quelle crise ou conflit qui requiert la présence d'unités des forces terrestres. A ce titre, la FAR représente la contribution espagnole au Corps de réaction rapide sous commandement européen de l'OTAN, et ce depuis 1998. Au sein des forces aériennes, il existe les escadrilles de parachutistes (*Escuadrilla de Zapadores Paracaidistas*, EZAPAC). Quant aux forces navales, elles disposent de l'unité des opérations spéciales (*Unidad de Operaciones Especiales*, UOE) et l'unité spécialisée en déminage (*Unidad Especial de Desactivado de Explosivos*, UEDE). Autant d'unités et de moyens techniques et humains mobilisables et mobilisés en cas de besoin d'assistance et d'appui aux forces et corps de sécurité espagnols.

### 2.3. Structures du renseignement militaire

Chaque corps d'armée possède sa division et/ou son unité de renseignement. La rationalisation du renseignement militaire est une demande depuis le début des années 1990 et la nécessité de mettre en place un système de renseignement conjoint est placé à l'ordre du jour du « Plan stratégique conjoint de 1994 » (*Plan Estratégico Conjunto 94*). En 1995 est mis en place un système de renseignement conjoint de la Défense (SICONDEF) qui, au sein de l'état-major espagnol s'assure de l'échange et la viabilité de l'information ainsi diffusée. Les procédures de coordination et d'échange du renseignement entre l'état-major et les quartiers généraux des différents corps d'arme sont mises en place et c'est la « Junte de coordination du renseignement des forces armées » (JUCOIFAS), avec l'appui du « Centre de fusion du renseignement » (CEFINT) qui assure ce travail de coordination<sup>116</sup>. Lorsqu'en 1996 se dessine la réforme de l'état-major espagnol, la mise en place d'un véritable outil de coordination du renseignement militaire est alors évoquée et le mandat visant à la création de ce

---

espagnole anciennement « *Bandera de Operaciones Especiales de la Legión*, BOEL ». Tous ces groupes ont été déployés en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, en Albanie, en Irak et, pour le GOE I, sur l'île de Persil en 2002. Depuis 2001, ces trois GOE sont basés à Alicante.

<sup>116</sup>. Directive 12/95 de l'état-major sur l'action jointe dans le domaine du renseignement.

système de systèmes de renseignement militaire est attribué à l'état-major<sup>117</sup>. Dans la perspective d'une amélioration du renseignement militaire, de sa coordination et de sa diffusion est créée, en 1998, une commission spécifique entièrement dédiée à la rationalisation du renseignement militaire (*Comision de Racionalizacion de la Inteligencia en las Fuerzas Armadas*, CORIFAS). La CORIFAS propose la mise en place d'un « Organe de renseignement des forces armées » (*Organo de Inteligencia de la Fuerzas Armadas*, OIF) qui soit rattaché à l'état-major et qui puisse échanger avec les services de renseignement des pays membres de l'OTAN. Les propositions du CORIFAS sont reprises dans le *Livre blanc sur la défense* publié en 2000. Bien que la volonté de rationalisation du renseignement militaire existe depuis le milieu des années 1990, à la veille des attentats du 11 septembre 2001, il n'existe pas encore en Espagne de service de coordination du renseignement militaire.

### **3. La politique de défense comme instrument de la politique étrangère**

#### **3.1. La diplomatie espagnole ou l'impératif de la coopération internationale : ONU, OTAN et UE**

Si, dans l'histoire récente, l'Espagne n'a pas une tradition de forte présence militaire à l'extérieur de ses frontières et ne dispose pas de capacités de projection très importantes, sa contribution aux opérations de paix tend à croître sensiblement depuis 1992, comme instrument privilégié de rayonnement international au plan politique, économique et culturel, au-delà du déploiement de quelques observateurs militaires et de matériel initialement privilégié. Le manque d'expérience dans la planification, l'organisation et l'exécution des missions de paix a conduit Madrid à redéfinir les orientations politiques générales en la matière et à soutenir la formation des officiers espagnols dans les écoles militaires étrangères compétentes. Dans le contexte d'un investissement toujours plus grand dans des opérations à l'international, les forces armées espagnoles sont rapidement devenues l'instrument majeur de la politique internationale espagnole plaidant pour une plus grande coopération en matière de lutte contre le terrorisme.

La politique de défense espagnole est directement liée à l'implication de l'Espagne dans l'OTAN depuis 1982 et à son introduction dans la Communauté européenne en 1986. En ce qui concerne le premier partenariat avec l'OTAN, celui-ci est directement lié à l'intérêt géostratégique que

---

<sup>117</sup>. Décrets royaux 1883/1996 et 1250/1997.

L'Espagne a représenté pour les Etats-Unis depuis les années 1950 sur le continent européen. L'Espagne a rejoint l'OTAN en 1982 et est devenue de fait le 16<sup>e</sup> partenaire de l'Alliance. L'implication de l'Espagne dans l'OTAN et sa participation à d'autres opérations militaires dans le cadre d'organisations internationales supposaient un développement conséquent des moyens militaires de projection d'une part, et une rénovation considérable de l'armement d'autre part. En vue de ses obligations internationales et de sa volonté politique à être de nouveau un partenaire international, l'Espagne a mobilisé de véritables budgets de défense, favorisé son industrie militaire et s'est largement impliquée dans les programmes européens de défense visant à la création de matériel commun.

### **3.2. Continuités de la politique étrangère espagnole et influence sur les forces armées**

L'utilisation de forces armées espagnoles dans des théâtres extérieurs de conflits est décidée par le gouvernement espagnol en Conseil des ministres, au sein duquel le président du gouvernement (le Premier ministre espagnol) occupe une position politiquement prépondérante. Ce recours aux forces armées doit se conformer aux plafonds fixés en Conseil des ministres quant aux effectifs mobilisables dans des théâtres extérieurs. Au 18 septembre 2006, le plafond en vigueur est celui fixé à 3 000 hommes par l'accord du Conseil des ministres du 30 décembre 2005. Jusqu'au 31 décembre 2006, une limite de 50 observateurs militaires à disposition du ministère espagnol des Affaires extérieures pour des opérations de paix et des interventions humanitaires est également en vigueur. Formellement, le gouvernement doit demander l'approbation du Congrès des députés avant tout déploiement des forces armées espagnoles<sup>118</sup>.

Les trois priorités traditionnelles de la politique extérieure espagnole sont l'Europe, l'Amérique latine et l'espace méditerranéen. Ces priorités ont constitué l'axe principal de la politique étrangère espagnole, et ce depuis le premier gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez en 1982. Le changement dans les priorités s'est produit à partir de 1996 avec le premier gouvernement de José Maria Aznar qui a introduit, progressivement mais sûrement, un agenda antiterroriste plaçant l'accent sur la nécessité de collaborations internationales et une réactivation des relations transatlantiques (« *Joint Political Declaration* » en janvier 2001 et la révision du Traité de coopération en matière de défense en avril 2002). Durant le second gouvernement de José Maria Aznar (2000-2004), les relations hispano-américaines et les collaborations en matière de calendrier de sécurité et de défense ont été nombreuses. Ces relations bilatérales ont été

---

<sup>118</sup>. Article 4.2 de la Loi organique de la défense nationale du 17 novembre 2005.

d'autant plus fortes que José Maria Aznar avait plus que de l'affinité pour la politique de l'administration Bush (« *L'Appel des huit* » publié le 30 janvier 2002 à l'initiative de José Maria Aznar et de Tony Blair).

### **3.3. Formation et participation des forces armées espagnoles en Afghanistan et en Irak**

En Afghanistan, le gouvernement espagnol autorise, en décembre 2001, le déploiement de 485 soldats au sein de l'ISAF (*International Security Assistance Forces*) dans le soutien logistique et la communication. Après une réduction des effectifs de 350 en moyenne à 130 en janvier 2003, les élections en juillet 2004 et juillet 2005 dans ce pays justifient le retour à un effectif de 500 hommes, l'ISAF étant alors placée sous le commandement de l'OTAN depuis août 2003. L'Espagne est actuellement à la tête de la base d'appui avancé de l'ISAF à Herat et de l'équipe de reconstruction provinciale à Qala i Naw. De 1989 à septembre 2006, l'Espagne a participé à 52 opérations de paix et missions d'aide humanitaire, et mobilisé 72 000 personnels et 3,5 milliards d'euros à cette fin. Sa présence militaire maximale à l'extérieur de ses frontières fut atteinte en 2003, avec 3 600 hommes, et elle a eu à déplorer la mort de 125 personnels au cours de ces opérations. Ces données du ministère de la Défense incluent la participation du gouvernement de José María Aznar à l'intervention armée « *Iraqi Freedom* » en Irak, qui prit fin en mai 2004 avec le nouveau chef du gouvernement, José Luis Zapatero.

L'attitude du gouvernement espagnol pendant la crise en Irak (2002-2003) a très certainement marqué un point d'inflexion dans la politique extérieure de l'Espagne. La position intransigeante et les décisions du gouvernement de José Maria Aznar ont donné lieu à de violents échanges parmi les représentants au Parlement et, en premier lieu, sur le contrôle des décisions relatives à l'extérieur. En ramenant au pouvoir le Parti socialiste ouvrier espagnol, les électeurs ont sanctionné le Parti populaire du président du gouvernement José Maria Aznar, renvoyé dans l'opposition après huit ans de pouvoir, notamment pour avoir privilégié la piste ETA au détriment de celle d'Al-Qaïda dans les attentats de Madrid. Il n'en demeure pas moins que la lutte contre le terrorisme est plus que jamais au cœur de la politique étrangère de l'Espagne. Cette dernière fait partie des États les plus actifs dans le domaine JAI et participe au CTAG (*Counter Terrorism Action Group*, créé par le G8) depuis 2003. Les attentats du 11 mars 2004 ont conduit les autorités espagnoles à considérer que la lutte contre le terrorisme ne se limitait pas à la lutte contre l'ETA, mais qu'elle touchait aussi la lutte contre le terrorisme islamiste, et s'intégrait donc dans la politique méditerranéenne. L'approbation de la nouvelle

Loi organique de défense nationale en 2005 par le gouvernement de José Luis Rodriguez Zapatero est largement tributaire de ces précédents débats.

#### **4. La révision de l'édifice antiterroriste espagnol après le 11 septembre 2001 et le 11 mars 2004**

##### **4.1. Modification de l'arsenal légal antiterroriste**

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, la politique antiterroriste espagnole s'est développée de nouveau, mais cette fois en marge du droit pénal. Comme nous l'avons rappelé précédemment, l'édifice législatif antiterroriste espagnol était d'ores et déjà particulièrement développé avant les attentats du 11 septembre 2001. Ces modifications de l'arsenal légal antiterroriste survenues après les attentats renforcent tout de même conséquemment ce « droit d'exception » préalablement souligné. Bien que ces nouvelles modifications de l'édifice légal n'affectent pas le rôle et les attributions des forces armées espagnoles en matière de lutte antiterroriste, il témoigne du cadre et des extensions de la politique antiterroriste espagnole en relation avec le conflit au Pays basque d'une part, et en connexion avec les développements législatifs européens et internationaux en matière de lutte antiterroriste d'autre part.

Ainsi, la nouvelle Loi organique 6/2002, sur les partis politiques<sup>119</sup> a défini une nouvelle illégalité, qui permet la dissolution des partis au sein desquels pourrait être constaté un soutien formel ou tacite, la disculpation ou la minimisation de la signification des actes terroristes. Cette loi sur les partis politiques n'est pas à proprement parler le fruit d'une réaction aux attentats du 11 septembre 2001, mais plutôt un des effets des politiques des pactes antiterroristes espagnols initiés dans les années 1980 visant à en finir avec le nationalisme basque radical<sup>120</sup>. Les attentats du 11 septembre 2001 ont cependant ouvert une fenêtre de possibilité pour cette loi.

L'article 2 de la Loi 34/2002 du 11 juillet sur les services Internet et le commerce électronique impose aux fournisseurs d'accès et aux opérateurs de télécommunications l'obligation de conserver, pendant douze mois, les données de trafic relatives aux communications électroniques<sup>121</sup>.

La Loi organique 1/2003 du 10 mars sur la sécurité de la démocratie municipale et des conseillers municipaux modifie l'article 505 du code pénal qui vise à réprimer toute action perturbant un processus politique en manifestant

---

<sup>119</sup>. *Ley Organica 6/2002* du 27 juin sur les partis politiques. Rénovation de la précédente loi 54/1978.

<sup>120</sup>. GUITTET Emmanuel-Pierre, *op. cit.*, pp. 232-266

<sup>121</sup>. *Ley 34/2002*, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

un appui à une organisation clandestine ou encore en menaçant un représentant politique élu.

La Loi 3/2003 du 14 mars sur le mandat d'arrêt européen et les procédures de remise entre États membres incorpore dans le système juridique espagnol la décision cadre du 13 juin 2002 du Conseil de l'Union européenne.

La Loi 12/2003 du 21 mai sur la prévention du financement des terroristes et le gel de leurs avoirs prévoit la possibilité de geler tout type de flux financier ou de compte pour prévenir l'utilisation des fonds à des fins terroristes. L'ensemble de ces nouvelles lois ne modifie pas l'appareil antiterroriste espagnol mais renforce les possibilités d'incrimination en matière de terrorisme, et la sévérité des peines infligées.

#### 4.2. Nouveaux plans de sécurité et participation des forces armées

Le 21 décembre 2004, José Luis Zapatero a annoncé devant le Parlement la création et l'activation d'un « Plan spécial de sécurité » (*Plan Especial de Seguridad*, PES) à partir du 23 décembre à minuit. Ce plan est présenté comme un outil visant à faire face aux risques d'attentats<sup>122</sup> et qui pourrait impliquer la collaboration ponctuelle des forces armées espagnoles dans des « missions de vigilance et de coopération avec les forces policières ». La mise en place de ce plan de sécurité constitue une application concrète d'une des recommandations de la *Commission Déléguée du gouvernement pour les Situations de Crise*<sup>123</sup>. L'établissement de ce plan de sécurité repose sur la nécessité d'assurer la protection des transports et des lieux publics des grandes villes de manière accrue pendant cette période de festivités. 65 000 policiers, gardes civils et militaires sont mobilisés à cette occasion. Dans le cadre de sa participation à ce plan de sécurité, l'armée de terre espagnole a assuré la protection des voies de chemins de fer de l'AVE, effectué des patrouilles en armes à la gare d'Atocha et garanti un certains nombres d'autres points stratégiques face au risque d'attentats de l'ETA et/ou de groupes radicaux islamiques. Le Comité exécutif du commandement unifié, créé en mai 2004, a notamment produit en mars 2005 un plan de prévention et de protection antiterroriste, avec trois différents niveaux d'alerte :

---

<sup>122</sup>. José Luis Zapatero, Diario de sesiones del Congreso de los diputados, Año 2004, VIII Legislatura, Núm. 60, 21 de diciembre de 2004, p. 2838 et suivantes.

<sup>123</sup>. Ministère de l'Intérieur, *Instrucción 7/2004* du 19 décembre 2004.

	<b>Dispositifs</b>
<b>1</b>	Surveillance de certains sites publics (lieux d'afflux importants de population) ; Surveillance des infrastructures de transports (terrestres, aériens et maritimes) ; Surveillance des objectifs stratégiques
<b>2</b>	Renforcement des moyens précédemment déployés
<b>3</b>	Mise en place de dispositifs de contrôle et de détection (y compris NRBC) ; Mobilisation de toutes les forces de sécurité (locales, régionales et nationales) ; Recours aux forces armées sur demande du ministère de l'Intérieur et mise en place des plans opérationnels militaires.

De leur côté, les forces armées sont en mesure d'activer des plans spécifiques d'opérations et peuvent ainsi fournir des moyens humains et techniques à la demande du ministère de l'Intérieur, en soutien des forces de sécurité. Ainsi de l'*Opération Roméo Mike* qui a été mise en place le 18 mars 2004, à la suite des attentats perpétrés à Madrid à la gare d'Atocha. A l'occasion de l'activation de ce plan, 30 000 militaires espagnols ont été ainsi répartis sur pas moins de 40 points et lieux considérés comme stratégiques. La surveillance des voies ferrées a été une des missions de l'armée de terre et de l'infanterie de marine. Les soldats de la 10<sup>e</sup> brigade d'infanterie motorisée (basés à Cordoue) surveillèrent les 300 kilomètres de voies autour de Cordoue, Ciudad Real et Tolède. La brigade Acorazada *Guadarrama XII*, basée à Madrid, a surveillé la ligne de chemin de fer Madrid-Ségovie et les réservoirs d'eau madrilènes. L'*Opération Roméo Mike* impliquait aussi la protection et le contrôle des centres de la production énergétique espagnole comme le complexe pétrochimique de Tarragona, celui de REPSOL à Puertollano (Castilla-La Mancha), les centrales nucléaires de Ascó et Vandellós (Catalogne) et celles de Trillo et de Zorita (Guadalajara). Les côtes espagnoles ont été placées sous surveillance accrue de la marine. Par ailleurs, à Melilla, certains effectifs militaires ont participé à la surveillance des principales mosquées et synagogues dans la crainte que ces lieux de grande affluence puissent être l'objet d'attentats.

L'*Opération Roméo Mike*, initiée donc à la suite des attentats du 11 mars 2004, a connu un renforcement de son dispositif avec les fêtes de Noël 2004 et l'annonce par le gouvernement Zapatero de la mise en place du plan de sécurité renforcée pour les fêtes de la nativité. Ainsi, du 24 décembre 2004 au 08 janvier 2005, 4 700 militaires de la Force de Maniobria de l'armée de terre, de l'infanterie de marine et des parachutistes (EZAPAC) participèrent au dispositif antiterroriste. Cette participation des forces armées se voulait à la fois complémentaire des efforts civils, mais aussi dissuasive. C'est la raison pour

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

laquelle ces militaires furent essentiellement concentrés dans les gares et les aéroports (Madrid, Barcelone, Valence, Tenerife et Fuerteventura).

L'*Opération Roméo Mike* a été suspendue le 22 février 2005 et réactivée en mars 2005 (« opération Roméo Mike renforcée », *operacion Romeo Mike Reforzada*) en raison de la tenue à Madrid du « Sommet international sur la démocratie, le terrorisme et la sécurité ». Bien que ce colloque international de Madrid ait été clairement sous la protection et la responsabilité des forces et corps de sécurité, les forces armées ont aussi participé à la vigilance et à la surveillance des lieux à travers l'emploi d'un avion de type AWAC, des systèmes de défense aérien militaires et la mise en état d'alerte permanente d'avions de chasse et d'hélicoptères.

En 2005, 39 millions d'euros ont été alloués aux forces armées afin qu'elles puissent faire face à leurs engagements dans les opérations de maintien de la paix et dans leurs opérations d'assistance aux forces et corps de sécurité sur le territoire national. Sur cette somme approuvée par le Conseil des ministres du 02 décembre 2005, plus de 90 % sont destinés aux obligations liées aux opex. Les 1,6 millions restant sont, quant à eux, engagés dans le financement des opérations d'appui et d'assistance aux forces de sécurité dans le cadre des divers opérations « Roméo-Mike » (un coût de 590 958 euros) et « Charlie-Mike » (1 017 072 euros de frais engagés).

Après les attentats du 11 mars 2004 à Madrid, la *Guardia Civil* a intensifié ses efforts. L'initiative la plus importante est l'adoption d'un plan opérationnel de lutte contre le terrorisme. De son côté, le *Plan Estratégico de Seguridad* pour les années 2005 et 2006, en cours d'application, a pour objectif essentiel de renforcer la capacité de la *Guardia Civil* de combattre les menaces terroristes tant au niveau national qu'international, en augmentant le nombre d'hommes et de matériels engagés au service de cette cause. En 2005, 150 postes d'agents de renseignement ont été créés au sein de la *Guardia Civil*. De plus, celle-ci s'est vu confier par le ministère de l'Intérieur la mise en œuvre du Plan de développement du système de défense NRBC, pour lequel 2,5 millions d'euros ont été débloqués pour la création de trois unités d'intervention rapide et la formation de 1 700 nouveaux agents au sein de la *Guardia Civil* (*Unidad Técnica-NRBC*, unités techniques NRBC).

### 4.3. Les institutions de coordination

Depuis les années 1980, il existe plusieurs tentatives visant à mettre en place une institution de coordination de tous les efforts en matière d'antiterrorisme (cabinet du renseignement et des opérations spéciales en 1983 et commandement unique pour la lutte antiterroriste en 1985). Mais ces initiatives avaient échoué. Depuis 2001, les autorités espagnoles ont, en

regardant vers l'étranger, mis en place différentes structures de coordination dont le « *Comité exécutif du commandement unifié* » et le « *Centre national de coordination antiterroriste* ». Ce *comité exécutif du commandement unifié* a été créé en mai 2004. C'est un commandement unique pour la police et la *Guardia Civil* qui dépend du ministère de l'Intérieur. Le comité exécutif garantit la coordination organique et opérative de la police et de la Garde civile dans le déroulement de leur fonctions lors d'activités de coopération policière internationale, de sécurité, de renseignement et de recherche, de police judiciaire, et pour les infrastructures et le matériel. Dans le cadre de la restructuration du ministère de l'Intérieur en 2006, c'est le tout nouveau directeur de la *Guardia Civil*, Joan Mesquida Ferrando, qui a pris la responsabilité de ce commandement unifié. Cette direction unifiée vise à améliorer la coordination et l'efficacité de chaque corps dans la lutte contre le terrorisme en premier lieu, mais aussi contre le crime organisé et l'immigration illégale.

Le centre national de coordination antiterroriste (*Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista*, CNCA) a été créé par accord ministériel le 28 mai 2004, en réaction aux attentats du 11 mars à Madrid. Inspiré du modèle britannique du *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC) élaboré en 2003, le CNCA est un centre intégré d'évaluation de la menace terroriste, nationale et internationale, tout comme ses homologues britannique et américain (*National Counter-Terrorism Centre*, NCTC). Il dépend du ministère de l'Intérieur et fonctionne en étroite collaboration avec le *Comité Ejecutivo para el Mando Unificado*. À cet égard, le CNCA n'a aucune mission d'ordre opérationnel. Il s'agit d'un organe complémentaire, auxiliaire pour les forces de sécurité espagnoles en charge de l'antiterrorisme dont l'objet est de coordonner et de centraliser toute information qui pourrait permettre d'améliorer les structures antiterroristes espagnoles.

#### 4.4. Les structures de renseignement

Après les attentats de septembre 2001, l'Espagne s'est dotée d'un nouveau service de renseignement au niveau national, le CNI. Le souhait politique de remplacer les anciens services du CESID existe depuis le milieu des années 1990 et la création du CNI en est la concrétisation. Cette période ouverte par les attentats du 11 septembre est aussi l'occasion de la création d'un service de renseignement militaire, le CIFAS, et d'un instrument de coordination du renseignement civil et militaire à travers la mise en place d'une *Commission déléguée aux affaires de renseignement* (CDGAI). Le *Centro nacional de inteligencia* (le CNI) a été créé en mai 2002<sup>124</sup>. Il est le service de renseignement extérieur de l'Espagne, particulièrement actif en Afrique du Nord et en

---

<sup>124</sup>. Loi 11/2002 du 06 mai visant la création du CNI.

Amérique latine. Il est chargé de fournir au président du gouvernement et au gouvernement les informations et les analyses, études ou propositions chargées de prévenir les menaces contre l'indépendance ou l'intégrité territoriale de l'Espagne, ses intérêts nationaux, ainsi que la stabilité de ses institutions ou de la primauté du droit. Les activités du CNI sont coordonnées avec celles des services répressifs *via* la Commission gouvernementale pour les affaires de renseignement (*Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia*). Parmi les évolutions marquantes de la communauté du renseignement espagnol, le recrutement majeur de personnel civil, y compris et surtout au niveau des directions et des sous-directions est une nouveauté de taille<sup>125</sup>. L'exposé des motifs de la loi visant à la création du CNI souligne à demi-mot les raisons de ce changement du personnel du renseignement espagnol en rappelant les « échecs » du CESID et de son personnel militaire.

Le *Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas* (CIFAS) est le fruit des recommandations de la Commission pour la rationalisation du renseignement au sein des forces armées (CORIFAS). Comme nous l'avons vu précédemment, la création d'un organe de renseignement militaire unique faisait partie des souhaits établis dans la *Révision stratégique de la défense* de 2000 et, plus en amont, était implicitement prévue dans les Décrets royaux 1883/1996 et 1250/1997 qui attribuaient à l'état-major le mandat de proposer une nouvelle intégration et coordination des systèmes de renseignement militaires existants. La Directive de défense nationale de 2004 recommande elle aussi « *m'unification des services de renseignement militaires dans un Centre de renseignement des forces armées et la coordination de ce dernier avec le Centre national de renseignement* ». En 2004, par Décret royal, le CIFAS est placé au niveau de l'état-major de la Défense<sup>126</sup>. La réorganisation des structures de l'état-major de la Défense en 2005 a conduit à un certain nombre de réaménagement du CIFAS<sup>127</sup>. Le CIFAS est directement lié au Chef de l'état-major de la Défense (JEMAD) et est dirigé par un général de brigade<sup>128</sup>.

L'organisation interne du CIFAS est classée secret défense. Malgré cette clôture de l'information, un certain nombre de points peuvent être éclaircis quant à la dimension, la place et les liens du CIFAS avec les autres organes de la communauté de renseignement espagnol. En premier lieu,

---

<sup>125</sup>. Comme en témoigne la nomination de María Dolores Vilanova, première femme et première civile au poste de numéro 2 du CNI. Il convient cependant de rappeler qu'elle était déjà responsable de la division du Contre-espionnage (*Contra-inteligencia*) du CESID depuis 1995 et qu'elle est rentrée dans les services secrets espagnols au début des années 1980.

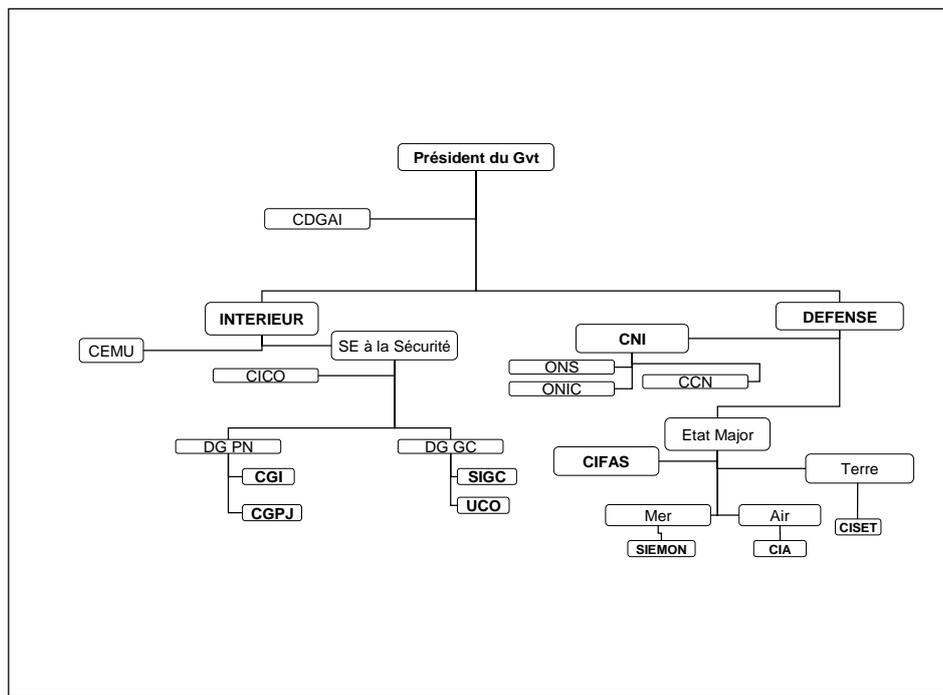
<sup>126</sup>. *Real Decreto* 1551/2004, du 25 juin.

<sup>127</sup>. *Orden Ministerial* DEF / 1076/2005.

<sup>128</sup>. Le général Tierra Valentín Martínez Valero, ancien commandant de l'artillerie anti-aérienne espagnole, est l'actuel directeur du CIFAS et ce depuis le 06 septembre 2005 (*Orden* DEF/2874/2005). Sa présence à la tête du CIFAS a été confirmé le 07 février 2006 (*Orden* DEF/359/2006).

L'information du CIFAS provient des trois grands services de renseignement des trois corps : le *Centro de Inteligencia y Seguridad del Ejercito de Tierra* (Centre de renseignement et de sécurité de l'armée de terre, CISET), le *Centrro de Inteligencia Aérea* (Centre de renseignement aérien, CIA) et la *Seccion de Inteligencia del Estado Mayor Operativo Naval* (Section de renseignement de l'état-major naval, SIEMON). Ensuite, le CIFAS est en lien avec le CNI puisqu'il apporte le volet militaire au renseignement civil et qu'il reçoit les directives du CNI en matière de coopération et de coordination des efforts. Par ailleurs, le CNI supervise le « Plan conjoint de renseignement militaire » (*Plan Conjunto de Inteligencia Militar*). De fait, le CIFAS est sous la coupe du CNI puisque le renseignement militaire n'a pas de représentation directe à la commission déléguée du gouvernement pour les affaires de renseignement (*Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia*). C'est le directeur du CNI qui représente le CIFAS.

**Figure 1 : Le monde du renseignement espagnol en 2006**



Croire que ces nouveautés institutionnelles espagnoles en matière de renseignement sont une réponse aux attentats du 11 septembre 2001 et plus encore à ceux du 11 mars 2004 serait faire preuve d'un aveuglement opiniâtre. La réforme du CESID est à l'ordre du jour depuis le milieu des années 1990 et, comme nous l'avons souligné précédemment, la rationalisation du savoir et des

pratiques militaires espagnols est à l'ordre des calendriers politique et militaire depuis le milieu des années 1980, pour autant qu'il s'agisse pour les Espagnols de se doter d'un outil de défense moderne, propre à incorporer les structures de l'OTAN et libérer des reliquats franquistes. Tout au plus, il faudrait admettre que le climat politique international ouvert par les attentats de New York a trouvé un écho plus que favorable dans la constance du gouvernement Aznar à faire de la lutte contre le terrorisme un point d'orgueil national et international. Ces changements institutionnels profonds en matière de renseignement sont apparus d'autant plus importants que le contexte politique (national et international) s'y prêtait et s'offrait comme la démonstration logique d'une nécessité à changer en profondeur les dispositifs.

## **5. Évolutions doctrinales depuis le 11 septembre 2001**

### **5.1. Quel impact des attentats du 11 mars 2004 sur les révisions stratégiques de la défense ?**

L'histoire de l'investissement franquiste des militaires a énormément joué depuis 1975 sur les rôles dédiés aux forces armées en interne à la défense civile et à la lutte antiterroriste sur le territoire. La logique politique de neutralisation des militaires à travers la reconstruction des organigrammes (création d'un ministère de la Défense en 1977), des structures opérationnelles et de la formation des corps armés a fonctionné pendant longtemps sur le mode de l'extrême prudence d'une part, et de l'élimination progressive des reliquats franquistes (pratiques et symboliques) d'autre part<sup>129</sup>. Cette prudence a conditionné en grande partie toute la politique de réorganisation de la défense espagnole telle que l'on peut la voir à travers les différentes Directives de défense nationale (DDN) publiées depuis 1980.

Depuis la Loi organique 6/1980 visant à mettre en place les règles fondamentales et basiques en matière de défense nationale et d'organisation des moyens militaires, pas moins de sept directives se sont succédées (1980, 1984, 1986, 1992, 1996, 2000 et 2004). Si chacune de ces DDN est dépendante du contexte international et des objectifs politiques extérieurs espagnols, il n'en demeure pas moins que depuis 1980, chaque DDN est en premier lieu marquée et animée par la volonté d'améliorer les structures organiques de la défense espagnole et la modernisation de chacune de ses composantes. Par ailleurs, depuis la DDN de 1992, l'orientation internationale de l'emploi des forces armées liée à la consolidation de la présence espagnole dans les structures internationales est aussi le second marqueur important motivant la rédaction

---

<sup>129</sup>. La statue équestre du général Franco, qui présidait à l'entrée de l'Académie militaire de Zaragoza, n'a été déboulonnée qu'en 2006.

des DDN suivantes. L'amélioration de l'efficacité militaire espagnole est un enjeu de politique extérieure particulièrement important depuis 1992-1996<sup>130</sup>. Enfin, il convient de souligner l'importance accrue que la lutte contre le terrorisme international prend dans les DDN postérieures à 1996.

La DDN 1/2004 réitère de la sorte ces lignes basiques de la politique de défense espagnole en rappelant les visées modernisatrices de l'appareil militaire espagnol de ses précédentes, la volonté d'une consolidation de la présence espagnole à l'international et en faisant de la lutte contre le terrorisme un point majeur de son élaboration. Concernant ce dernier point, la DDN 1/2004 s'appuie sur la précédente DDN de 2000 mais aussi et surtout sur la stratégie commune de l'UE de décembre 2003 qui fait du terrorisme la menace la plus grave en matière de sécurité globale. La DDN 1/2004 s'appuie aussi sur les perspectives développées dans le *Quadrennial Defence Review* américain<sup>131</sup>, tout comme sur les définitions élaborées dans la *Strategic Defence Review* britannique<sup>132</sup> et sur le concept militaire de défense de l'OTAN. Alors que cette directive fait du terrorisme la menace principale pour les prochaines années, elle souligne aussi la nécessité de corréler tout investissement militaire espagnole en opération extérieure internationale à la double règle du souci de la légalité internationale et de la construction d'une réponse multilatérale. Concernant l'aspect national proprement dit de la défense, la DDN 1/2004 s'articule en trois grandes lignes directrices : l'organisation de la défense (et la nécessité de promulguer une nouvelle Loi de défense), la transformation des forces armées et les formes de coopération avec les autres organismes de sécurité. Ce dernier point mérite une attention toute particulière. En effet, dans le *Livre blanc sur la défense* (2000) et dans les travaux de la Révision stratégique de la défense (2003) la mention à l'appui des autorités civiles par les forces armées est faite de manière prudente, alors que dans la DDN 1/2004 cela fait l'objet de rappels précis pour autant que la qualité transnationale du terrorisme fasse de ce dernier un sujet et un objet de défense<sup>133</sup>.

## 5.2. La Loi organique de défense 2005

La Loi organique de défense 2005 du 17 novembre régularise les conditions dans lesquelles les forces armées peuvent intervenir en opérations extérieures. A cet égard, l'Espagne reconnaît une responsabilité fondamentale à l'ONU et à son Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité

---

<sup>130</sup>. CESEDEN, *Altos Estudios militares ante las nuevas misiones para las fuerzas armadas*, Ministerio de la Defensa, Madrid, Publicaciones del CESEDEN, 1998.

<sup>131</sup>. *Quadrennial Defence Review Report* (QDR), September 30, 2001.

<sup>132</sup>. Ministry of Defence, *The Strategic Defence Review: A New Chapter*, London, 2002.

<sup>133</sup>. DDN 1/2004, pp.1-2. Voir aussi RED 2003, in *Planteamientos generales*, p. 60.

internationales. La Loi organique de la défense nationale du 17 novembre 2005 rappelle que, hormis les actions de défense de l'Espagne et de ses intérêts nationaux vitaux, ses missions extérieures doivent s'intégrer dans un cadre multilatéral auquel l'Espagne est associée (ONU, OTAN et Union européenne). Ces missions doivent poursuivre des objectifs défensifs, humanitaires, de stabilisation ou de maintien et de préservation de la paix que prévoient ces organisations internationales, en conformité avec la Charte des Nations unies et les autres dispositions de droit international ratifiées par l'Espagne. Cette loi prône aussi la révision des structures de commandement et de l'organisation des forces armées et établit les missions contre-terroristes des forces armées : la surveillance et le contrôle de la souveraineté nationale, l'appui aux forces et corps de sécurité, la réplique aérienne à toute tentative d'attentats par détournement d'avions et la préservation de la sécurité et du bien-être de tous les Espagnols présents en dehors du territoire national.

### 5.3. Le terrorisme comme enjeu de défense : un Homeland à l'espagnole ?

L'Espagne a fait de l'extrémisme musulman un problème à part entière depuis la crise algérienne au début des années 1990. Par voie de conséquence, l'immigration est devenue un problème politique particulièrement aigu en Espagne depuis lors, et la découverte de cellules clandestines affiliées à Al-Qaïda après les attentats du 11 mars 2004 à Madrid n'a fait que renchérir sur l'option religieuse menaçante du terrorisme. Depuis ces attentats de Madrid, les réseaux avérés et/ou supposés partie prenante du terrorisme international jihadiste ont clairement supplanté le problème de la violence au Pays basque et de sa résolution. Cette connexion entre le terrorisme islamiste et l'immigration clandestine a poussé les acteurs politiques et militaires à reconsidérer leurs atouts en matière de défense et de vigilance des frontières et à prôner une politique de surveillance accrue en faisant appel aux forces armées. De septembre à décembre 2005, pas moins de 480 militaires ont participé à la surveillance des frontières de Ceuta et Melilla en appui des éléments déjà présents de la *Guardia Civil*. Le 14 décembre, le gouvernement espagnol, après avoir estimé qu'il y avait une claire diminution de la « pression migratoire », a rappelé les militaires patrouillant le long de cette frontière. Un premier contingent de 240 hommes avait d'ores et déjà été retiré au cours du mois de novembre. Par ailleurs, les forces navales et aériennes espagnoles ont été aussi engagées dans l'opération « Noble Sentinelle » dans les îles Canaries (*Operación noble centinela*) en 2006 afin d'apporter leur concours dans la lutte contre l'immigration clandestine. L'enjeu de l'immigration illégale et des trafics d'immigrants est désormais partie prenante de l'édifice de la défense en

Espagne et a justifié la mise en place et le renforcement des systèmes électroniques de surveillance des frontières. C'est ainsi qu'a été élargi le Système Intégré de Surveillance extérieure (*Sistema Integrado de vigilancia Exterior*, SIVE) afin de renforcer le contrôle des frontières (immigration illégale et délinquance organisée) pour un coût avoisinant les 23 millions d'euros. Par ailleurs, la *Guardia Civil* s'est dotée de nouvelles équipes spécialisées dans l'immigration (*Equipos de atención al Inmigrante*, EDATI) et dans la lutte contre les réseaux d'immigration clandestine (*Equipos de Lucha contra las Redes de Inmigración*, ELIC). Afin de compléter cet édifice de défense, il a été mis en place une Unité militaire d'urgence (*Unidad Militar de Emergencia*, UME) en octobre 2005. Cette Unité dépend de la Direction générale de la politique de défense (DIGENPOL) du ministère de la Défense. Il s'agit d'une force conjointe disposée au même niveau que les trois corps d'armes<sup>134</sup>. Développée sur le mode de la UIISC française, l'UME vise à garantir la sécurité des citoyens dans n'importe quel endroit du territoire national face à n'importe quel type de risques d'ordre naturel (incendie, inondation, etc.) comme technologiques (nucléaire, chimique et biologique). D'ici la fin 2008, l'Espagne entend doter l'UME de cinq bataillons d'intervention d'urgence (*Batallón de Intervención en Emergencia*, BIEM) composés de pas moins de 4 310 hommes et de tout le matériel adéquat pour faire face à quelque défi que ce soit.

Cette nouvelle attention portée à l'immigration devenant de la sorte un sujet et un objet de défense reflète parfaitement la manière dont les forces armées espagnoles ont reconsidéré leur rôle et leurs attributs en matière de protection du territoire et ce, tout en respectant leur rôle dévolu par la Constitution espagnole : assurer et réassurer les frontières d'une part, se présenter comme l'institution du dernier recours en cas de défaillance des forces de sécurité d'autre part. La logique prépondérante en la matière est de considérer que le travail des forces armées est d'éviter tout attentat à l'intérieur du territoire en posant comme hypothèse principale que le danger de pénétration de cellules terroristes provenant de l'extérieur rend nécessaire le développement d'une politique accrue de vigilance terrestre, aérienne, maritime et électronique aux frontières et la mise en place de structures de réponse rapide en cas d'attentats sur le territoire national. En ce sens, si la structure et les attributs militaires espagnols ne vont pas aussi loin que le concept de *Homeland Security* à l'américaine, la diversité des tâches et des enjeux qui lui sont rattachés s'en rapproche. Tout d'abord, elle s'en rapproche dans la manière d'appréhender la morphologie des menaces et les continuités entre les questions de sécurité intérieure, les enjeux de défense et les vulnérabilités, allant jusqu'à faire de la gestion de l'immigration une question de défense. Ensuite, la volonté de coordination accrue des services de renseignement, bien qu'elle soit en

---

<sup>134</sup>. *Real Decreto* 416/2006 en date du 11 avril.

premier lieu liée à la nécessité de créer un outil militaire capable de répondre aux engagements internationaux, s'apparente à la centralisation sous-tendue par le concept de *Homeland Security*. Elle s'en rapproche aussi par la constitution d'outils de planification, de coordination et de résolution de crise que l'Espagne ne possédait pas avant 2001. Elle s'en écarte néanmoins par le fait que l'antiterrorisme espagnol demeure un objet civil, par l'encadrement légal des moyens et des attributions militaires utilisés dans le cadre de l'assistance aux forces et corps de sécurité, ainsi que par un effort d'information et de contrôle sur le renseignement, sa collecte, sa diffusion et son exploitation.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- AGÜERO Felipe, *Militares, civiles y democracia*, Madrid, Alianza, 1995.
- ALCANTRA Manuel, MARTINEZ Antonia (Ed.), *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch (2<sup>e</sup> éd.), 2001.
- BALLBÉ Manuel, « La Guardia Civil », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1993, 11.
- BALLESTEROS MARTIN Miguel Ángel, « El papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo internacional », Instituto Real Elcano, Madrid, publication de l'Instituto Real Elcano, *Área- Terrorismo Internacional - ARI*, n° 91/2006, août 2006.
- BARBÉ Ester, "Spain and CFSP: The Emergence of a 'Major Player'?", *Mediterranean Politics*, 2000, vol. 5, n°2.
- BARDAJI, R. L. (Ed.), *Irak: reflexiones sobre una guerra*. Madrid, Real, Instituto El Cano, 2003.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Altos Estudios Militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas*, Madrid, 1998, ediciones del CESEDEN, colección Monografías del CESEDEN, n°24, 166 p.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Concepto Estratégico para la Unión Europea*, Madrid, ediciones del CESEDEN, colección Monografías del CESEDEN, n°71, 2004, 320 p.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Estudio preliminar de la Operación: Libertad para Irak*, Madrid, ediciones del CESEDEN, 2003, 288 p.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Terrorismo internacional. Enfoques y percepciones*, Madrid, ediciones del CESEDEN, 2005
- CLOSA Carlos (Ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, 2001.
- COATES Crispin, "Spanish Defence Policy: Eurocorps and NATO Reform", *Mediterranean Politics*, 5, 2000, pp. 170-189.
- Congreso de los Diputados, *Medidas para exigir responsabilidades al Ministro de Defensa por las escuchas del Centro Superior de Información de la Defensa (CESID) a partidos políticos*, VI Legislatura, 1998, 22/04.

- Congreso de los Diputados, *Solicitud de comparecencia del Presidente del Gobierno, ante el Pleno de la Cámara, para explicar de qué informaciones disponía el Gobierno para apoyar la guerra de Irak*, VII Legislatura, 2003, 25/09.
- Congreso de los Diputados, *Sobre la coordinación entre los distintos órganos existentes y los anunciados por el Gobierno para garantizar la seguridad de los ciudadanos y la lucha contra el terrorismo*, VIII Legislatura, 2004, 02/06.
- DAGUZAN Jean-François, « La révolution incroyable? L'armée et la transition démocratique en Espagne », in DULPHY Anne, LEONARD Yves (Dir.), *De la dictature à la démocratie : voies ibériques*, Bruxelles, Peter Lang/CHEVS-FNSP, 2003.
- DIAZ FERNANDEZ Antonio, *Los servicios de inteligencia españoles : desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una transición*, Madrid, Alinaza editorial, 2005.
- GONZALEZ BUSTELO Mabel, *Terrorism and Democracy: Spain and the Terrorist Attacks of March 11*, Madrid, Centro de Investigación por la Paz, Report, 2004.
- GUITTET Emmanuel-Pierre, « European Political Identity and Democratic Solidarity After 9/11 : the Spanish Case », *Alternatives. Global, Local, Political*, vol. 29, n°4, 2004.
- GUITTET Emmanuel-Pierre, « La genèse de la coopération antiterroriste en Europe et l'implication de l'Espagne dans la (re)définition de l'identité européenne. De la raison d'État à la raison de la gouvernamentalité européenne ? », thèse pour le doctorat de sciences politiques, 2006, 575 p.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos, Centro Nacional de Inteligencia, *Estudios sobre inteligencia : fundamentos para la seguridad internacional*, Madrid, ediciones del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2004, 198 p.
- JAIME-JIMENEZ Oscar, *Policia, Terrorismo y Cambio Político en España. 1976-1996*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002.
- JORDAN Javier, « La communauté espagnole du renseignement face au terrorisme islamiste. De nouvelles stratégies pour de nouvelles menaces », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2004, n°55, pp. 121-144.
- NICOLAS Juan Diez, « La transición política y la opinión pública española ante los problemas de la defensa y hacia las Fuerzas Armadas », *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (RIES), n°36, octubre-diciembre 1986.
- OLMEDA GOMEZ José Antonio, *Las Fuerzas Armadas en el Estado Franquista. Participación política, influencia presupuestaria y profesionalización, 1939-1975*, Madrid, Ediciones el Arquero, 1988.
- PALACIO Jesús, *23F: El golpe del CESID*, Barcelona, Planeta, 2001.
- PELLISTRANDI Jérôme, « L'armée espagnole à l'épreuve de la démocratie et de l'Europe, 1975 - 2002 », *Vingtième siècle*, n°74, 2002/2.
- PEREIRA Juan Carlos (Ed.), *La política exterior de España (1800-2004)*, Madrid, Ariel, 2003.
- PEREIRO BLANCO Eugenio, « La lutte antiterroriste en Espagne », *Défense nationale et sécurité collective*, n°7, 2006, pp. 63-69.
- REINARES Fernando (Ed.), *European Democracies against Terrorism: Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, London, Ashgate/Oñati International Institute for the Sociology of Law, 2000.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

- REINARES Fernando, «¿En qué medida continúa al-Qaeda suponiendo una amenaza para las sociedades europeas?», Instituto Real Elcano, Madrid, publication de l'Instituto Real Elcano, *Área- Terrorismo Internacional – ARI*, n°9/2007, janvier 2007.
- RODRIGUEZ GONZALEZ Agustin, « El papel de la Fuerzas Armadas en la accion exterior de Espana », in PEREIRA Juan Carlos (Ed.), *La política exterior de Espana (1800-2004)*, Madrid, Ariel, 2003, pp. 267-278.
- SHUBERT Adrian, “The military Threat to Spanish Democracy: a Historical Perspective”, *Armed Forces and Society*, vol. 10, n°4, été 1984, pp. 529-542.

BONDITTI Philippe, CAMUS Colombe, GUITTET Emmanuel-Pierre *et al.*

## ***Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme: le cas de l'Allemagne***

Jean-Paul HANON

### **Introduction**

Pour des raisons historiques, en particulier le rôle assigné aux forces militaires allemandes et la séparation très nette entre tâches de polices et tâches militaires fixées par la loi fondamentale, l'Allemagne a choisi de longue date de privilégier l'action de ses polices et de « sous-employer » ses forces armées. Cette tentative, en dépit des apparences, va croissante depuis le début des années 1990, qu'il s'agisse des questions de sécurité intérieure, de lutte contre le terrorisme et même des opérations extérieures.

Pour les militaires allemands, les modes d'action de lutte contre le terrorisme s'apparentent à deux types essentiels : soit l'action terroriste privilégie des actions violentes, ciblées et largement médiatisées telles que les attentats, assassinats, destructions effectués par des groupes qui évoluent au sein de la société cible de la revendication terroriste ; soit le terrorisme se territorialise dans des pays ou des régions qui peuvent lui servir de sanctuaire et, dans ce cas, l'action terroriste s'apparente aux actions de guérillas. Pour ces militaires, et parce que l'expérience nationale du terrorisme dans les années 1960 et 1970 reste prégnante, le premier mode relève de la sécurité intérieure et donc à la protection du territoire, tandis que le second est typiquement celui rencontré sur le seul terrain d'engagement où est combattu le terrorisme et où sont déployés les militaires allemands : l'Afghanistan.

Le débat qui structure fondamentalement la réorganisation de la *Bundeswehr* depuis le début des années 2000 se situe au cœur des nouvelles missions qui pourraient lui être confiées, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Il va notamment culminer avec la parution du nouveau *Livre blanc sur la sécurité* en 2006. Ce débat et le document qui en est la résultante peuvent faire croire à une implication plus grande de la *Bundeswehr* dans le champ de la lutte antiterroriste. Cette idée doit être plus que nuancée : l'Allemagne considère plus que jamais que les questions de sécurité sont de plus en plus globalisées et qu'elles doivent se résoudre au sein d'un processus de partenariat et de coopération dans lequel son modèle policier répond mieux que le modèle militaire à la fluidité de la menace et à ses intérêts au sein de l'Europe.

La discussion sur les fondements législatifs de la participation des militaires allemands à la sécurité intérieure, la pratique des engagements de la *Bundeswehr* à l'extérieur et en particulier en Afghanistan ainsi que la lecture critique du nouveau *Livre blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr*<sup>135</sup> viennent souligner l'acuité de ce parti pris.

## **1. Genèse de la primauté des polices allemandes sur les forces armées**

### **1.1. Une primauté ancienne et... confortée**

Comprendre l'extrême méfiance des hommes politiques allemands quant à la participation des militaires à la lutte antiterroriste suppose que l'on caractérise le primat donné à l'action des polices allemandes.

Contrairement à ce qui a été souvent prétendu, les événements du 11-septembre<sup>136</sup> ne sont pas venus bouleverser les tendances de fond caractéristiques de l'organisation policière allemande que sont d'une part, le primat apporté à la centralisation du renseignement policier et à la coopération policière internationale destinée à lutter contre l'immigration illégale et son double, la criminalité organisée; d'autre part, l'intime conviction que l'exportation des valeurs démocratiques de l'UE – c'est-à-dire aussi celles de l'Allemagne – se fait prioritairement par le déploiement du savoir-faire policier allemand à l'extérieur des frontières nationales. Au couple immigration illégale / criminalité organisée, va s'ajouter la lutte antiterroriste : la nouvelle menace ne fait alors que se greffer sur une organisation mise en place et rodée depuis plus de dix ans.

Cependant, les événements du 11-septembre sont venus affirmer que le temps était révolu où la police allemande était confrontée à une menace concrète, visible et donc susceptible de stratégies claires. Ce changement de nature dans l'appréciation de la menace va avoir quelques conséquences majeures.

---

<sup>135</sup> „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und de Zukunft der Bundeswehr“, disponible sur le site de la *Bundeswehr* : <http://bundeswehr.de>

<sup>136</sup> On pourra lire à ce sujet avec curiosité l'ensemble des discours prononcés par Otto Schily, en tant que ministre de l'Intérieur, de 2001 à 2004, sur la question des mesures à prendre contre le terrorisme et la remarquable continuité qu'il établit entre travail de police, globalisation et lutte antiterroriste. Cf. : *Nach dem 11. September 2001 : Maßnahmen gegen den Terror*, Bundesministerium des Innern, mai 2004.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Désormais, c'est l'idée de l'imprévisibilité de l'acte terroriste qui prévaut pour les dirigeants allemands et va orienter la politique de sécurité allemande vers l'anticipation et la prévention de l'acte terroriste. Ce changement de nature de la menace marque alors un changement de paradigme de la sécurité intérieure et de l'organisation des polices<sup>137</sup>, en ce qu'il va élargir les compétences des agences de police et, surtout, renforcer la coopération nationale entre polices fédérales et polices régionales et, par ailleurs, polices allemandes et polices européennes. Jusqu'alors, les polices allemandes n'avaient de compétences dites « répressives » qu'en cas de soupçon avéré et concret. Elles n'avaient pas le droit d'intervenir ou de mener une enquête à l'encontre d'un individu tant que ses agissements ne risquaient pas de se traduire en actes criminels. Désormais, le principe de « conviction », tel qu'il est posé par la loi sur la lutte contre le terrorisme international du 9/01/2002<sup>138</sup> et par les « *Sicherheitspaket 1 et 2* », autorise l'action des polices allemandes dès lors qu'elles sont convaincues que les « *convictions radicales* » d'une personne risquent de se traduire en actes criminels. C'est donc tout l'ancien équilibre qui se trouve bouleversé car le principe de proportionnalité qui faisait préférer les mesures les moins attentatoires<sup>139</sup> ne peut plus être appliqué à ceux qui ne veulent épargner ni eux-mêmes ni les autres. Or, il est pour ainsi dire impossible de définir le niveau des mesures appropriées car le rapport entre ces mesures et les objectifs à atteindre ne peut être défini en raison de l'imprécision qui règne sur les modalités d'exécution de la menace. Cette imprécision va à l'encontre de missions de lutte antiterroriste qui pourraient être confiées à la *Bundeswehr*, historiquement, culturellement et politiquement, dans la mesure où toute action des forces armées allemandes reste contrainte à la fois par le Parlement et l'opinion publique.

Cette nouvelle appréciation de la menace et le bouleversement de l'équilibre ancien qu'elle implique conduit alors vers une autre définition générale des compétences des agences de police et de renseignement – et donc des droits des citoyens. Cette dernière va s'exercer dans quatre grands domaines : celui d'une plus grande centralisation du renseignement au niveau fédéral allant de pair avec l'utilisation renforcée des technologies d'identification, de localisation et de traçage ; celui d'un aménagement des relations entre agences de police et services de renseignement ; celui d'une intensification de la coopération

---

<sup>137</sup> On pourra consulter à ce sujet : *Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus* du 9 janvier 2002, publié à la Bundesgesetzblatt 2002, Teil I, Nr. 3, Seite 361, Bundesministerium des Innern ; *Der 11. September 2001 und seine Folgen*. Dokumentation aus dem Bundesministerium des Innern. März 2002, Terrorismusbekämpfung Zweite Anti-Terror-Packet. [http://bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix\\_59475\\_434.htm](http://bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_59475_434.htm)

<sup>138</sup> *Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus* du 9 01 2002, publiée à la Bundesgesetzblatt 2002, Teil 1, Nr3, Seite 361.

<sup>139</sup> *Verhältnismäßigkeit des « schonendsten Mittels ».*

internationale entre agences de police allemandes et étrangères ; enfin, celui d'un début de coopération entre forces de police, services de renseignement et forces armées. Là se situe, de fait, le niveau d'implication de la *Bundeswehr* dans la lutte antiterroriste.

Cette intensification de la coopération policière au niveau européen s'accompagne d'un engagement très large des polices allemandes sur les territoires d'engagement humanitaire<sup>140</sup>. Reprenant la devise énoncée par l'état-major allemand en 1999<sup>141</sup>, « *exporter de la stabilité pour ne pas importer de l'instabilité* », les polices allemandes se sont déployées dans l'ensemble des Balkans, en Palestine, au Soudan, au Libéria, en Georgie, au Rwanda, en Afghanistan, en Irak, au Congo, en Palestine, en Indonésie où elles assurent des missions aussi diverses que celles de commandement, de maintien de l'ordre, mais surtout de renseignement et de formation. Les polices allemandes ont en particulier assuré le commandement de la mission de police de l'ONU au Kosovo et pris une grande part dans la formation des policiers afghans<sup>142</sup> et reçoivent régulièrement des stagiaires étrangers dans leurs centres d'entraînement – Lübeck, Brühl et Wertheim<sup>143</sup>. Ces missions se trouvent assez également partagées entre celles accomplies sous l'égide de l'OSCE, de l'UE, et des Nations unies.

De manière assez intéressante, lorsque le gouvernement français a décidé, en 2004, de créer avec ses partenaires une Force de gendarmerie européenne, le ministre de la Défense allemand, M. Peter Struck, déclarait que l'Allemagne ne participerait pas à ce projet, compte tenu de la séparation nette – « *eine klare Trennung* » – qui existe entre forces de police et militaires selon la Constitution allemande<sup>144</sup>. Dans le même temps, des responsables de la BNP, ex-BGS<sup>145</sup>, confortaient cette affirmation en déclarant que les militaires allemands n'avaient ni la formation, ni la pratique pour traiter les nouvelles menaces qui sont le lot de toute intervention humanitaire : crime organisé, lutte

---

<sup>140</sup> Depuis 1990, environ 1 600 fonctionnaires de la *Bundespolizei* ont pris part à des missions de police internationales en territoire étranger sur un total de 4 500 policiers allemands.

<sup>141</sup> Colloque sur les nouvelles missions de la *Bundeswehr* organisé à Siegburg les 14 et 20 mars 1999 par le *Studienzentrum Weikersheim e.V.* auquel l'auteur a participé.

<sup>142</sup> Depuis 2002, le gouvernement allemand a dépensé plus de 93 millions de dollars pour aider les forces de police afghanes. Plus de 60 000 officiers de police ont déjà reçu une formation grâce aux dons de l'Allemagne et d'autres partenaires. Cf. « L'ONUDC salue l'Allemagne qui a fait un nouveau don pour la reconstruction de la police afghane », consultable sur <http://www.un.org/apps/newsFr/printnewsF.asp?nid=13501>

<sup>143</sup> Par exemple : Lübeck pour la Police fédérale, Brühl pour la police de la région Rheinland-Pfalz et Wertheim pour le Baden-Württemberg.

<sup>144</sup> Cf. „EU schafft paramilitärische Polizeitruppe”, *Frankfurter Allgemeine*, 18/09/2004, Nr 218/38 D.

<sup>145</sup> *Bundespolizei*, anciennement *Bundesgrenzschutz*.

contre l'immigration illégale, poursuite des criminels de guerre, rétablissement de l'Etat de droit.<sup>146</sup> Ainsi se trouvait réaffirmée une nouvelle fois la nette séparation entre les missions dévolues aux policiers et militaires allemands.

## 1.2. Fondements législatifs et participation des militaires allemands à la sécurité intérieure

La doctrine allemande de sécurité, l'organisation des agences de police et des forces armées reposent encore sur les deux principes constitutionnels suivants : fédéralisme et stricte séparation des champs de sécurité intérieure et extérieure, et des compétences entre agences, même si cette partition doit être désormais nuancée. La loi fondamentale, la loi sur la protection de la Constitution et les lois particulières précisant les attributions de chaque ministère et agence garantissaient cette claire distinction. Les premières brèches dans cette séparation ne datent pas, comme on le croit le plus souvent, d'un renouveau de la pensée doctrinale militaire allemande qui aurait surgit dès après le 11 septembre 2001.

En effet, si la loi fondamentale interdit de mêler les genres et s'il n'est pas encore concevable pour l'instant que les forces armées fédérales reçoivent des missions de sécurité intérieure en Allemagne, il faut pourtant noter que cette proposition a été faite, dès le début des années 1990, par deux hommes politiques chrétiens-démocrates : M. Wolfgang Schaüble, ministre de l'Intérieur en 1993<sup>147</sup>, puis en 1997 et en 1999 et M. Rupert Scholz<sup>148</sup>, ministre de la Défense à cette date. Ce dernier préconisait d'utiliser la *Bundeswehr* sur le modèle de la Garde nationale américaine pour que celle-ci soit en mesure d'intervenir en cas de catastrophe naturelle, de troubles majeurs à l'ordre public, c'est-à-dire alternativement en tant que policier à l'intérieur et en tant que militaire à l'extérieur. Ces initiatives, constamment renouvelées, notamment en 2001, 2002, 2004 et... rejetées, préfigurent cependant un débat plus large sur cette question qui sera amplifié lors de la publication du *Livre blanc 2006*, et plus généralement, sur la place de la *Bundeswehr* dans le concept de sécurité élargie allemand.

---

<sup>146</sup> Interview réalisée par l'auteur le 17/06/2005 à l'antenne BGS de Berlin. On consultera également avec grand intérêt le document rédigé par Andreas Flocken pour le forum « Streitkräfte und Strategien » intitulé *Entlastung für die Bundeswehr ? Die geplante BGS-Truppe für den Auslandseinsatz*, 02/07/2005, consultable sur [www.ndrinfo.de](http://www.ndrinfo.de) et l'article „Friedenskonsolidierung mit polizeilichen Mitteln” du *Reader Sicherheitspolitik*, août 2005, consultable sur [www.reader-sipo.de](http://www.reader-sipo.de)

<sup>147</sup> Il est également l'actuel ministre de l'Intérieur.

<sup>148</sup> Cf. „Kein Einsatz der Bundeswehr bei inneren Krisen : Rühle lehnt Vorschlag des Rechtsexperten Scholz ab”, *Berliner Zeitung*, 19/11/97, p. 7.

Beaucoup plus intéressant encore est le lien implicite que le ministère de la Défense allemand s'est efforcé de forger fin des années 1990 et début des années 2000 entre les actions ou opérations de sécurité intérieure et extérieure. C'est en fait à cette époque que se construit l'implicite de la future réorganisation de la *Bundeswehr* : une nécessaire réorganisation des structures et modernisation des moyens destinés à traiter, au-delà de l'espace national, et au service d'une communauté d'alliés et de partenaires, un spectre plus large des menaces, sachant que partenariat et indivisibilité de l'espace euro-atlantique permettront d'abaisser le niveau de responsabilité national dans les actions militaires de résolution des crises. Cette dilution appropriée de la responsabilité a pour corollaire une euphémisation de l'engagement militaire « jamais frontal, toujours humain ». Ainsi faut-il prendre la modernisation de la *Bundeswehr* et sa difficile réorganisation comme les instruments de bonne volonté donnés à ses partenaires, alors que le véritable effort vise la constitution d'un modèle policier de référence, plus facilement exportable et mieux en prise avec les intérêts allemands.

C'est ainsi que le 15 mars 1999, au colloque sur les nouvelles missions de la *Bundeswehr* organisé par le *Studienzentrum Weikerheim e.v.* le docteur L-C. Erich VAD. du *Führungstab III*<sup>149</sup>, le ministère de la Défense présentait les principaux axes de la politique de sécurité allemande.

Il insistait d'abord sur le fait que la conception de la sécurité de l'Allemagne n'était plus nationale mais continentale, voire globale. Le périmètre de sécurité allemand était alors présenté comme dépassant largement les frontières de l'Allemagne et englobait alors les PECOS pour s'étendre jusqu'à la Méditerranée et la Baltique. Il soulignait ensuite le rôle majeur de l'Allemagne en tant que puissance centrale et facteur d'équilibre pour l'Europe centrale et orientale, d'où « *l'intégration progressive de ces pays dans l'Union Européenne et dans l'OTAN* ». Déclarant : « *si nous n'exportons pas de la stabilité, nous importerons de l'instabilité* », il qualifiait l'armée de terre allemande d'« *armée d'intervention* » : « *eine Armée im Einsatz* ».

Les 14 et 16 mai 1998, le docteur L-C. VAD avait déjà défini, au nom de l'état-major allemand, les nouveaux risques et dangers auxquels « l'Etat moderne » était confronté : « *si depuis 1945 la doctrine officielle allemande opère une distinction stricte entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, les réalités auxquelles celle-ci est régulièrement confrontée : flots de réfugiés, criminalité transfrontière, trafic de drogue, d'armes ou d'êtres humains infirment cette distinction classique* ». <sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, note 49.

<sup>150</sup> Cf. Oberstleutnant i.G. Dr. Erich Vad „Neue operative Aufgabenfelder für Streitkräfte?“, Vortrag während der Gäminger Gespräche 98 v. 14.- 16-05-1998, document non diffusé.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Ce lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure esquissé à l'état-major a de fait déjà été énoncé de manière beaucoup plus directe par le ministre de la Défense M. Scharping. Une première fois dans une interview à la *Frankfurter Rundschau* le 20 janvier 1999, il soulignait que les réfugiés bosniaques n'avaient pu rentrer chez eux que grâce à la présence militaire allemande en Bosnie. Nul doute qu'elle contribuait aussi de cette façon à accroître sa sécurité intérieure, selon le ministre. Ainsi se fait, sinon officiellement, du moins de façon allusive et indirecte, le lien entre l'intervention de la *Bundeswehr* en Bosnie, le maintien de la stabilité à la périphérie de l'Allemagne et la sécurité intérieure du pays.

Une seconde fois surtout dans son discours à la *Führungsakademie* de la *Bundeswehr* à Hambourg le 8 septembre 1999<sup>151</sup> sur « *les grandes lignes de la politique de sécurité allemande* » où il renouvelle radicalement – en fonction des « *nouvelles menaces* », les missions, l'organisation et l'équipement des armées allemandes, et d'abord de la *Bundeswehr*, déclarant à cette occasion :

*« Nous avons appris la chose suivante : paix, sécurité et stabilité ne peuvent moins que jamais être définies comme exclusivement militaires. La notion élargie de sécurité qui doit servir de fondement pour une politique moderne de sécurité nécessite une compréhension fonctionnelle et non simplement géographique de la sécurité ».*

Cependant, le ministre prend bien soin d'inscrire cette réorientation de fond de la *Bundeswehr*, « *eine Bestandsaufnahme der Lage der Bundeswehr* » dans le cadre plus large de la coopération interalliée, et il poursuit : « *la coopération avec les alliés et des partenaires est devenue plus que jamais le principe directeur de la politique internationale de sécurité. Ceci est un Commandement de solidarité avec nos partenaires et nos alliés, que nous devons transformer en fondement de notre politique de sécurité également pour nos propres intérêts* » et donc plus logiquement « *multi nationalité et intégration sont devenues des marques distinctives, tout particulièrement des forces armées allemandes* ».

Rudolph Scharping réaffirme enfin le rôle fondamental que joue l'OTAN en matière de défense : « *S'il s'agit de contrer les crises le plus tôt possible là où elles apparaissent afin d'empêcher leur extension, l'OTAN, en relation avec d'autres institutions, joue en cela un rôle central* ». Se trouvait déjà alors posée la question future de la participation allemande aux forces de l'ISAF à compter de 2001... et surtout pas à celles des opérations « *Enduring Freedom* ».

En 2002, Volker Rühle affirme lui aussi sa conviction profonde que l'Allemagne doit disposer d'un « *système intégré qui lie les aspects intérieurs et extérieurs*

---

<sup>151</sup> Cf. Material für die Presse, Rede des Bundesministers der Verteidigung, Rudolf Scharping, an der Führungsakademie der Bundeswehr, „Grundlinien deutscher Sicherheitspolitik“, 08-11-1999.

de la sécurité»<sup>152</sup> et défend une augmentation du budget de la Défense pour qu'elle puisse faire face à ses nouvelles missions et qu'en particulier, la *Bundeswehr* puisse disposer de capacités de commandement, de renseignement et de reconnaissance accrues, ainsi que d'une véritable aptitude à la projection de force.

Les réflexions menées par les gouvernements allemands successifs de 1998 à 2002 sur les nouvelles missions de la *Bundeswehr* conduisent en 2004 à la rédaction d'un document de synthèse : *La Conception de la Bundeswehr : principes généraux*<sup>153</sup> qui constitue « la directive fondamentale concernant l'accomplissement de la mission de la Bundeswehr » ainsi que l'évolution de cette dernière. Dans la page introductive de cette conception, Peter Struck, nouveau ministre de la Défense, réaffirme l'extension des tâches de la *Bundeswehr* qui englobe désormais tous les types d'opérations envisageables, des patrouilles en mer autour de la corne de l'Afrique à la mission d'observation en Géorgie, en passant par des projets civilo-militaires... et la lutte antiterroriste. Sans surprise également, il conforte l'importance de l'OTAN pour l'Allemagne : « *La transformation de l'OTAN exige une transformation de la Bundeswehr. L'une et l'autre doivent s'harmoniser quant à la planification et aux projets à mener* ». A aucun moment, dans cette page introductive, il ne mentionne la Politique européenne de sécurité et de défense. Certes, le ministre précise que l'Union européenne « *fournit le cadre pour la formulation et l'application de la politique de sécurité allemande dont la préoccupation essentielle est la création à long terme d'une Union européenne de sécurité et de défense*<sup>154</sup> » ; mais cette déclaration apparaît plutôt comme une précaution de principe, tant est réaffirmé le partenariat transatlantique : « *le fondement essentiel de la politique de sécurité de l'Allemagne* » qui « *représente une communauté de valeurs et d'intérêts éprouvés qui s'est constituée dans la durée, a pris ses racines dans un fonds culturel commun et a mûri au contact de situations critiques*<sup>155</sup> ».

En 2006, le *Livre blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr* reprendra l'essentiel de cette réflexion amorcée depuis la fin des années 1990 et rouvrira le débat d'un emploi des forces de la *Bundeswehr* à l'intérieur du pays dans le cadre de la lutte antiterroriste, autre nouvelle mission des forces armées allemandes qui nécessite un changement de la Constitution<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Cf. „Zukunft der Bundeswehr – zehn Thesen“, Volker Rühle, 21 03 2002.

<sup>153</sup> Cf. *Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr* dont existe une version en langue française, publiée par le ministère de la Défense, août 2004, consultable sur [www.bundeswehr.de](http://www.bundeswehr.de)

<sup>154</sup> *Ibid.*, note ci-dessus, p. 9.

<sup>155</sup> *Ibid.*, note 61, p. 8.

<sup>156</sup> Cf. „Jung : Wir müssen Verteidigung neu definieren“, FAZ, 02/05/06.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Cette discussion sur une éventuelle intervention des forces armées allemandes à l'intérieur du pays<sup>157</sup> n'est pas seulement importante parce qu'elle exigerait un changement de la constitution, mais bien parce que cet éventuel emploi « à l'intérieur » lie, cette fois-ci du point de vue de la Défense, la question de l'interpénétration des politiques de sécurité intérieure et extérieure. Il fait bien entendu écho à l'élargissement des missions des polices allemandes, en particulier à l'étranger ; car là se situe réellement le débat : au carrefour des missions de police étendues aux militaires, de renseignement, de l'engagement humanitaire, de la prévention et de la résolution des crises, lutte antiterroriste incluse.

La lente mais inéluctable évolution des responsables allemands, et en particulier ceux de la Défense, traduit bien cette nouvelle conscience et du même coup la globalisation des questions de sécurité en Allemagne. En 1997, Manfred Kanther décline toute participation de la *Bundeswehr* à des actions intérieures<sup>158</sup>. Rudolph Scharping fait de même en 1999<sup>159</sup>. En 2001 cependant, les ministres Schily et Scharping décident que leurs deux ministères pourront coopérer en matière d'équipement et de modernisation de leur administration respective<sup>160</sup> et en 2002, la CDU, dans son programme électoral pour les élections parlementaires de septembre 2002, se propose de créer les bases législatives pour élargir les compétences de la *Bundeswehr* à l'intérieur et en complément des polices<sup>161</sup>. De fait, la question fondamentale est de savoir si les forces armées allemandes pourraient, non pas intervenir en cas d'événements graves ou de catastrophes humanitaires, en soutien des polices régionales et fédérales<sup>162</sup>, mais bien à titre préventif et sur la foi d'une « conviction » étayée par les informations transmises par les services de renseignements. Dès lors, c'est dans ce cadre qu'il faut comprendre la double évolution des services de renseignements militaires ou « MAD »<sup>163</sup> : l'autorisation qui leur est donnée en

---

<sup>157</sup> Pour une vue générale et exhaustive de la législation en matière d'intervention de la *Bundeswehr* sur le territoire national, on pourra consulter le document „Die Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren”, Wilhelm Knelangen, Jan C. Irlenkaeuser, *Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 12, mars 2004, consultable sur ISUK.org, et „Hintergrundinformationen zum Einsatz der Bundeswehr im Inneren”, consultable sur :

<http://www.Bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknot>

<sup>158</sup> Cf. „Ruhe Lehnt Inlandsaufgaben für Bundeswehr ab”, *Der Tagesspiegel*, 19/11/99, p. 2.

<sup>159</sup> Cf. « Truppe nicht für Kampf gegen Kriminelle », *Berliner Morgenpost*, 12/08/99, p. 2.

<sup>160</sup> Cf. „Moderne Verwaltung : Schily und Scharping vereinbaren, wegweisende Kooperationen bei Verwaltungsmodernisierung”, 30/05/2001, consultable sur :

[http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix\\_42717.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_42717.htm)

<sup>161</sup> Cf. CDU, „Regierungsprogramm 2002-2006”.

<sup>162</sup> Elles peuvent déjà le faire si elles sont sollicitées.

<sup>163</sup> MAD : *Militärischer Abschirmdienst*, équivalent de la Direction du renseignement militaire française.

2004 d'intervenir à l'extérieur des frontières allemandes<sup>164</sup>, puis en 2006 celle de pouvoir coopérer avec les autres services de renseignements allemands<sup>165</sup>.

## 2. Réalités des engagements de la *Bundeswehr*

### 2.1. S'agissant de l'armée de terre

Evaluer la réalité des engagements à l'extérieur de la *Bundeswehr*, c'est entrer dans un univers problématique et ce, bien avant la décision de la Cour constitutionnelle de *Karlsruhe* du 12 juillet 1994. Auparavant, la *Bundeswehr*, force armée à vocation défensive intégrée dans l'OTAN, n'avait jamais eu pour vocation d'intervenir dans des conflits extérieurs aux frontières de l'OTAN. La décision rendue en 1994 met fin à une série d'interrogations qui portaient sur l'interprétation de l'article 87a<sup>166</sup> de la Loi fondamentale en déclarant constitutionnelle la participation de la République fédérale et de ses forces armées aux interventions dans le cadre d'intervention de l'OTAN, et de l'UEO, en application de décision du Conseil de sécurité de l'ONU et aux missions de la force de protection des Nations unies. Encore faut-il préciser que le tribunal de *Karlsruhe* soumet tout engagement de forces armées dans le cadre énoncé ci-dessus à l'approbation du *Bundestag*. En conséquence, toute intervention extérieure qui aurait pour objet la lutte antiterroriste doit faire l'objet d'un vote au Parlement. En 2003, lorsque se posera la question du soutien de l'Allemagne à l'invasion de l'Irak par les troupes américaines et anglaises, le chancelier allemand Schröder n'ira même pas devant le *Bundestag*.

Le 30 juin 1995, la procédure est mise en œuvre pour la première fois. Par 386 voix contre 258 et 11 abstentions, le *Bundestag* approuve la décision du gouvernement d'envoyer des unités de la *Bundeswehr* en ex-Yougoslavie pour participer à la protection et au soutien de la force de réaction rapide, elle-même chargée de permettre à la FORPRONU d'exécuter son mandat.

Un rappel des missions confiées alors à la *Bundeswehr* s'impose. Il s'agissait de mettre à disposition des appareils de transport aériens pour le

---

<sup>164</sup> Cf. „Änderung des MAD-Gesetzes”, consultable sur: [http://www.bmvg.de.ministerium/print/040213\\_mad.php](http://www.bmvg.de.ministerium/print/040213_mad.php)

<sup>165</sup> Le « *Militärischer Abschirmdienst* », composant des forces armées et jusque là strictement orienté vers l'intérieur, fait l'objet d'une modification de sa Loi organique le 13 février 2004 qui l'autorise à étendre ses investigations à l'extérieur des frontières allemandes, investigations qui devraient être limitées « *dans l'espace et dans le temps* ». Enfin, à l'instar des autres services, il lui est permis d'échanger de l'information et des données avec ses homologues, ce qui rompt avec une tradition longuement établie selon laquelle toute coopération entre service secret militaire et autres est interdite en Allemagne.

<sup>166</sup> L'article 87a de la Loi fondamentale énonce que la levée de forces armées par l'Etat fédéral est subordonnée à une mission de défense.

ravitaillement de la FORPRONU, d'envoyer des troupes sanitaires, de renforcer en personnel les quartiers généraux situés en Italie et en Croatie, et enfin, d'utiliser les moyens de l'armée de l'air et de la marine aux seules fins de la reconnaissance<sup>167</sup>.

Cette première intervention à l'extérieur donne lieu à une enquête sur le soutien qu'apporterait l'opinion publique allemande aux opérations d'engagement extérieur<sup>168</sup>. Ses conclusions sont radicales. L'opinion publique allemande refuse une militarisation excessive des interventions extérieures, y compris au nom de causes humanitaires. Par ailleurs, même si ces opérations poursuivent des buts humanitaires, l'opinion ne les approuve plus dès lors qu'elles prennent une forme très militaire ou qu'elles privilégient les actions de combat pouvant entraîner des pertes. En d'autres termes, et ce contrat reste toujours valable, plus une opération d'engagement extérieur se militarise et moins elle recevra le soutien de la population allemande : autre lecture de l'engagement militaire allemand en Afghanistan.

Si l'on considère la réalité des engagements actuels, au 1<sup>er</sup> avril 2007 ce sont plus de 7 500 soldats allemands qui sont engagés dans 8 pays<sup>169</sup> situés à l'extérieur de l'OTAN avec deux déploiements principaux au Kosovo et en Afghanistan. Cependant, les missions qui leur confiées se situent toujours dans le spectre tracé plus haut : missions de soutien sanitaire, d'appui logistique, de construction d'infrastructure, de transport et de formation. Les seules missions qui laissent entrevoir un aspect opérationnel plus « engagé » se limitent aux missions de reconnaissance aérienne ou de patrouilles maritimes. Encore faut-il que ces missions ne laissent aucun doute quant à leur destination : c'est bien parce qu'il existe une cellule de coordination du renseignement interallié au sein de l'ISAF<sup>170</sup> qui transmet l'information recueillie par les avions de reconnaissance allemands à l'état-major d'« *Enduring Freedom* », que les Verts allemands ont saisi, en 2007, le Tribunal constitutionnel au prétexte, réel, que ces missions opérationnelles tombaient dans le cadre de la lutte antiterroriste et non plus dans celui de l'assistance humanitaire et qu'elles étaient donc illégales.

---

<sup>167</sup> Cf. « Participation de la *Bundeswehr* aux mesures de protection et de soutien de la Force de réaction rapide en ex-Yougoslavie », Ministère fédéral de la Défense, service d'information, section des relations publiques, juin 1995 ; « L'engagement des unités de la *Bundeswehr* dans le conflit bosniaque », service de presse et d'information du gouvernement fédéral, département politique extérieure, de défense et européenne, juillet 1995.

<sup>168</sup> Cf. « L'opinion publique et les interventions militaires extérieures aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne : éléments de comparaison », Fondation pour les études de Défense, document non diffusé, octobre 1995.

<sup>169</sup> Il s'agit de la Bosnie-Herzégovine, du Kosovo, de l'Éthiopie, du Soudan, du Congo, de la Géorgie, de l'Afghanistan et du Pakistan.

<sup>170</sup> La cellule « DCOM SECURITY/ISF Security Coalition Ops ».

C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre la doctrine des actions civilo-militaires de la *Bundeswehr* qui met l'accent sur la stabilisation des pays d'engagement s'accompagnant d'un réel effort financier pour la remise à niveau de l'infrastructure locale, sur la protection des forces et sur l'endiguement des flux de réfugiés.

La lecture du préambule de la *Conception de la Bundeswehr* vient confirmer cet état de fait. Elle vient bien sûr rappeler que la Défense dans le sens que lui donne la Loi fondamentale, ne se limite toutefois pas à la seule mission de défense aux frontières du territoire national, mais doit commencer là où naissent les dangers et les menaces susceptibles d'affecter la sécurité de l'Allemagne et de ses alliés. Elle stipule cependant aussitôt que les tâches de la *Bundeswehr* qui en découlent concernent la prévention des conflits, le soutien des alliés, la protection de l'Allemagne et de ses citoyens, les opérations de sauvetage et d'évacuation, le partenariat et la coopération, et enfin, les prestations d'assistance. Et ceci est considéré par les autorités politiques allemandes, mais aussi par bien des militaires rencontrés, comme la contribution allemande à la lutte antiterroriste.

En conséquence, les limites fixées par le gouvernement allemand à sa contribution pour les missions de la FIAS<sup>171</sup> en Afghanistan, la déclaration d'Angela Merkel selon laquelle aucun soldat allemand ne participerait à une « *aventure incertaine* »<sup>172</sup> au Liban, ne sont pas à considérer comme des atermoiements, mais bien comme l'expression d'une véritable cohérence, définie de longue date, fondée sur le pragmatisme et une vision de la sécurité internationale qui, pour s'exercer, doit euphémiser l'engagement militaire.

Le déséquilibre imposé de ce fait aux autres soldats de l'alliance en termes de risques et de capacité d'engagement est pour le gouvernement allemand contrebalancé par les efforts consentis par l'Allemagne en matière de soutien et de reconstruction, mais aussi de modernisation de son appareil de défense. Cette justification n'est qu'apparente car elle traduit en filigranes, le choix délibéré, effectué justement à l'époque où se posait la question difficile des futurs engagements de la *Bundeswehr*, de privilégier l'exportation des polices allemandes à l'étranger<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> Cf. „Deutscher Bundestag”, 15<sup>e</sup> session, document 15/1806, 22 octobre 2003, consultable sur [www.dip.bundestag.de](http://www.dip.bundestag.de)

<sup>172</sup> Cf. „Warum sollen unsere Soldaten in den Libanon, Frau Merkel?”, *Welt am Sonntag*, 20/08/2006.

<sup>173</sup> Cf. discours d'Angela Merkel au *Bundestag* le 22 novembre 2006 consultable sur [www.bundestkanzlerin.de](http://www.bundestkanzlerin.de)

## 2.2. S'agissent de la marine

Pour les militaires allemands<sup>174</sup>, la sécurité maritime requiert, sans surprise, une approche globale et internationale de la question. Il leur est devenu évident que, depuis le 11-septembre, la sécurité maritime n'a pas fait l'objet de l'attention qu'elle méritait alors que les mers constituent une voie d'accès relativement aisée pour des organisations terroristes aux infrastructures les plus sensibles et les plus modernes des sociétés contemporaines. Les responsables de la marine allemande relèvent tout d'abord que la majorité des populations vivent dans les régions côtières et que cette tendance va croissante<sup>175</sup>. Ils notent également que, par nature, les mers sont des lieux de mise en relation bénéficiant d'un statut légal particulier et que, par conséquent, l'intervention militaire s'y exerce de manière beaucoup plus évasive que dans les autres espaces. De fait, contrairement au trafic aérien qui fait l'objet d'une surveillance mondiale 24 h sur 24, le trafic maritime ne peut être observé de la même manière et seule la mise en place de censeurs permettrait un début de surveillance pertinent des espaces maritimes, sachant que certains pays n'ont même pas la maîtrise de leurs eaux territoriales. Dans le cadre de la lutte antiterroriste, l'Allemagne fait le constat suivant :

- les autorités allemandes doivent surveiller 2400 km de côte et environ 8000 km<sup>2</sup> d'eaux côtières ;
- les ports allemands reçoivent plus de 150 000 appels provenant de navires marchands chaque année et environ 400 000 navires marchands se déplacent dans les zones de la Baltique ;
- les tâches requises par ce trafic sont extrêmement variées et vont de la sécurité du trafic à la protection de l'environnement, en passant par la protection des frontières, les mesures de sécurité inhérentes au trafic maritime, les contrôles de douane et la protection des zones de pêche.

Dans ce contexte et au vu de la nature fédérale de l'organisation politique en Allemagne, les compétences, autorités et responsabilités en matière de sécurité maritime dépendent des stipulations de la Constitution allemande. L'article 30 de cette constitution énonce qu'en matière de législation et d'administration, la responsabilité de la gestion et de la surveillance des eaux côtières revient aux régions allemandes, l'Etat fédéral n'ayant de compétence que lorsque la Constitution le prévoit expressément. En conséquence, la variété

---

<sup>174</sup> La sécurité maritime et la lutte antiterroriste à partir des mers ont fait l'objet d'une interview du Capitaine de corvette, Dirk Peters, responsable de ces questions à l'état-major allemand de la marine à Bonn le 28/03/2007. Son apport dans ce domaine à cette étude a été déterminant.

<sup>175</sup> Les deux tiers de la population mondiale vivent sur une bande côtière de moins de 100 km de large.

des tâches à exercer fait que la surveillance maritime est tributaire d'une juxtaposition des structures et des responsabilités entre polices fédérales, polices régionales, douanes, office du contrôle des pêches. Il en résulte que la multiplicité de ces organismes ne permet pas une lutte efficace contre des tentatives terroristes provenant de la mer par absence flagrante de coordination, l'Etat fédéral étant en fait « déchargé » de ses responsabilités qui échoient *de facto* aux gouvernements des Etats côtiers et à leurs agences régionales.

En réponse à cette situation, le 6 septembre 2005, l'Allemagne a créé un Centre de sécurité et de surveillance maritime basé à Cuxhaven, qui comprend le commandement central pour les opérations maritimes d'urgence<sup>176</sup>, les deux forces de garde-côte, l'Office de coordination de la police des eaux territoriales et la marine allemande plus particulièrement chargée de la surveillance des eaux internationales et des opérations de secours. Ce Centre a ensuite fusionné avec le Centre interarmées pour la gestion des crises maritimes qui devient l'organisme central de coordination pour la lutte contre les actions terroristes venant de la mer. Les différents partis politiques allemands, ministères et agences de police, qu'elles soient fédérales ou régionales, ont en effet pris conscience que la sécurité maritime et la lutte contre le terrorisme exigeaient un processus de coopération globale à l'échelon de l'Etat fédéral. En conséquence, le Centre interarmées pour la gestion des crises maritimes coordonne, à partir de 2007, le travail des polices fédérales, de la police des eaux territoriales des cinq régions côtières, du service des douanes, de l'office de protection des pêches sous l'égide du ministère de l'Intérieur. En 2008, sera mis en place au sein de cette infrastructure un Centre d'information et de situation combiné vers lequel parviendront les informations et les synthèses émises par chacune des autorités membre du Centre interarmées pour la gestion des crises maritimes.

La marine allemande sera représentée dans ce Centre, bien qu'elle ne possède aucun pouvoir et aucune compétence de police. Cette absence de pouvoir nécessitera une modification de la législation en place de façon à ce que la marine allemande puisse fournir aux autres agences les outils et les moyens dont celles-ci auraient besoin. Cette modification n'a pas encore eu lieu.

Cet effort de coopération à l'échelon national n'est cependant que la première étape d'une réflexion qui vise à gérer les opérations de sécurité maritime et de lutte antiterroriste dans le cadre de l'OTAN et de l'UE. En effet, les lacunes constatées au niveau national par les allemands – absence d'identification visuelle des navires en temps réel, définition imprécise des moyens à engager pour arrêter ou même détruire un navire menaçant,

---

<sup>176</sup> Le Centre maritime pour les opérations d'urgence coordonne le travail des agences de police et des autorités concernées des régions côtières et de l'Etat fédéral.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

incapacité à détecter des armes de destruction massive et, par-dessus tout, processus de coopération inter-agences déficient – se retrouvent au niveau européen.

Sans qu'on puisse préjuger de la part que prendra la marine allemande dans les initiatives de coopération européenne que l'Allemagne a décidé de rejoindre, on peut mentionner :

- un intérêt particulier pour les initiatives des Etats-Unis et de l'OTAN réunies sous le terme de MDA : « *Maritime Domain Awareness* » ;
- une participation au groupe de travail CHEN MSO : « *European Interagency Strategy in Maritime Security Operation* ».

Le groupe de travail CHEN MSO (qui rassemble des responsables de l'UE et de l'OTAN) s'est donné pour objectif de fédérer les diverses initiatives prises par des pays européens en matière de sécurité maritime, de publier un projet de « Livre blanc » européen en la matière et d'établir un concept d'opérations de sûreté maritime pour la fin 2007.

Dans ce cadre, l'Allemagne soutient également activement les 4 projets suivants :

- Le projet MARISS : « *European Maritime Security Service* », dans le cadre de FRONTEX. Ce projet prend appui sur le centre satellitaire de l'UE(EUSC) et le programme GMES : « *Global Monitoring for Environment and Security* » et a pour objectif la surveillance améliorée des trafics de drogue, d'êtres humains, d'armes et des contrebandes en Mer Méditerranée, en Mer Baltique et dans l'Océan Atlantique.
- Le projet italien V-RMTC : « *Virtual-Regional Maritime Traffic Center* » qui a pour objet d'améliorer les moyens de reconnaissance maritime en jouant sur la coopération européenne de façon à augmenter le rapport coût / efficacité de l'infrastructure déployée. Le projet est centré sur la mise en au point d'un système d'identification de données automatisé permettant l'identification en temps réel.
- Le projet *SafeSeaNet* initié par l'Agence de sécurité maritime européenne basée à Lisbonne dont l'objectif est également une meilleure surveillance du trafic maritime, notamment par la détection avancée de « *navires posant un risque* » et la production de statistiques sur les navires et cargos en déplacement et selon les régions maritimes traversées. Les Etats membres participant à ce projet nourriront un index central qui permettrait de suivre un navire en temps réel et qui serait consultable par tous. Les navires seraient désormais équipés d'un système AIS : « *Universal Shipborne Automatic Identification System* » qui fournirait des données en temps réel sur leur identité, leurs paramètres de navigation et manœuvres.

- Le modèle de surveillance maritime scandinave SUCFIS : « *Sea Surveillance Co-operation Finland Sweden* », originellement destiné à la protection de l'environnement dans la Mer Baltique, autorise de fait le contrôle et le suivi de tout navire se déplaçant dans cette mer. Il repose sur la mise en place de stations de détection, de centres de surveillance et de capteurs contrôlés à distance qui fournissent une image en temps réel de tous les positionnements et déplacements.

Les missions qui pourraient être celles de la marine allemande, notamment en matière de renseignement et de surveillance aérienne, de suivi et d'interception, de coordination avec les forces de garde-côtes, nourrissent les réflexions au sein des états-majors. Les quatre projets ou initiatives mentionnés ci-dessus font l'objet d'un suivi constant par l'état-major de la marine allemande et de propositions régulières dans la mesure où la marine allemande tient à être associée aux futurs développements d'un projet européen intégré de surveillance maritime. Elle est d'ores et déjà associée à la rédaction du futur « Livre blanc » et du concept sur les opérations de sécurité maritime.

### 2.3 S'agissant de l'armée de l'air <sup>177</sup>

Jusqu'en septembre 2001, le concept de police nationale des espaces aériens (*National Air Policing*) reposait sur les trois critères suivants :

- l'intégration complète de la défense aérienne allemande dans l'OTAN ;
- la gestion par les polices régionales des conséquences d'une catastrophe aérienne ;
- la résolution des incidents aériens confiés à l'ATC.

Trois éléments sont venus apporter des modifications profondes à la situation qui prévalait jusqu'alors :

- L'étude précise des trajectoires suivies par les trois avions détournés le 9 septembre 2001 aux Etats-Unis a démontré la difficulté d'une interception en plein vol d'un objet aérien non identifié ou déviant du plan de vol prévu. En outre, reste posée la question de l'identification de l'acte terroriste et du déclenchement de la réponse appropriée compte tenu de la brièveté du vol.
- Le survol prolongé de Francfort le 5 janvier 2003 par un aéronef non identifié est venu confirmer que les manques constatés lors des attentats du 11-septembre étaient également ceux qui caractérisaient le

---

<sup>177</sup> Le concept de : « Police nationale de l'espace aérien » a été l'objet de l'exposé du lieutenant-colonel Guido Leiwig le 29/03/2007 à l'état-major de l'armée de l'air à Bonn.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

concept de surveillance des espaces aériens allemands et qu'en particulier les tâches de l'armée de l'air allemande dans ce type de contexte étaient mal définies, notamment en matière d'interception. Ce survol a notamment posé la question de la destruction en vol d'un appareil piraté.

- La publication, en 2004 et 2005, du nombre d'aéronefs non identifiés ayant survolé le territoire allemand – respectivement 444 en 2004 et 378 en 2005 – est venue attester de la fréquence des incidents aériens à résoudre pouvant être associés à une attaque terroriste.<sup>178</sup>

Ce constat, qui n'a pas seulement été fait par l'Allemagne, a obligé l'OTAN à revoir son concept de sécurité des espaces aériens. L'OTAN a donc mis en œuvre un nouveau concept dit « RENEGADE » qui repose sur la définition d'une procédure de base valable pour tous les Etats membres, la définition des responsabilités à assumer au niveau national, l'obligation pour les Etats membres de mettre sur pied une autorité gouvernementale nationale (*National Governmental Authority*), chargée en particulier d'établir le cycle de la décision.

A cette occasion, l'Allemagne a défini une nouvelle structure pyramidale de la décision : au plus haut niveau, le ministre de la Défense allemand puis le Commandement allemand de la Défense aérienne, ces deux niveaux s'appuyant sur un Centre national de Police des espaces aériens (*National Air Policing Centre*) basé à Kalkar. Ce centre réunit des responsables du ministère de la Défense et de la Défense aérienne, du ministère de l'Intérieur et du ministère des Transports. Une mention particulière doit être accordée au processus de coopération entre ministère de la Défense et ministère de l'Intérieur allemand : c'est en effet le centre de Kalkar qui, sitôt un vol détecté, informe directement la police fédérale et la police criminelle allemande, les services de renseignements et les aéroports de chaque région allemande.

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de décrire avec précision le fonctionnement de l'organisation mise en place<sup>179</sup>. Il faut cependant ajouter que si le Centre national de Police des espaces aériens, nouvellement configuré, apporte des avantages indéniables en termes de coordination, de vitesse de réaction et de définition des responsabilités, il ne résout pas trois types de problème qui constituent cependant l'essentiel de la menace.

---

<sup>178</sup> Pour l'année 2006, le territoire allemand a été survolé par 2 942 000 vols ; 357 d'entre eux ont été qualifiés d'« incidents aériens » et ont déclenché 24 interceptions d'urgence, soit en moyenne 2 chaque mois.

<sup>179</sup> Le détail sous forme de « slides » peut être obtenu sur demande auprès de l'auteur.

Tout d'abord, la structure mise en place ne prend pas en compte la dimension internationale d'un vol terroriste dans des espaces aériens nationaux restreints et continus, et ceci est particulièrement vrai pour le sud de l'Allemagne. Compte tenu des temps de vol extrêmement courts (qui peuvent être inférieurs à 15 minutes), qu'en serait-il de l'interception d'un aéronef qui proviendrait du nord de l'Italie, de Suisse ou d'Autriche et qui aurait pour objectif des villes comme Munich ou Bâle ? Comment s'effectuerait la séquence détection, identification, interception, destruction potentielle ?

Ensuite, s'agissant de la décision d'abattre un avion transportant des passagers et ayant fait l'objet d'un piratage, rien n'est à ce jour réellement réglé. La proposition de loi faite le 18 juin 2004<sup>180</sup> et votée par le Parlement allemand avait bien tenté de définir les responsabilités de l'armée de l'air en matière d'interception et la responsabilité de la destruction : l'ordre devant émaner du ministre de la Défense, d'un député allemand désigné au préalable en cas de vacance du ministre de la Défense, ou du Général inspecteur de l'armée de l'air, si celui-ci a été désigné par le ministre de la Défense. Par ailleurs, cette loi supposait des modifications profondes de la loi portant sur la sécurité aérienne et ne prenait naturellement pas en compte le cas de conscience personnel que posait au pilote<sup>181</sup> l'ordre de destruction.

Le 15 février 2006, la Cour constitutionnelle allemande a invalidé la loi permettant d'abattre un avion piraté transportant des passagers au motif que *« la protection de la dignité humaine interdit de mettre en balance le sort des victimes potentielles, au sol, et celui de celles, certains, en l'air »*... Elle ajoute : *« Nous n'approuvons pas cette décision : d'une part, cela revient à encourager les terroristes, d'autre part, détruisant l'avion piraté, l'Armée allemande ne fait que bâter de quelques minutes la mort des malheureux passagers »*.

Enfin, se pose toujours le problème des centrales nucléaires allemandes<sup>182</sup> en cas d'attaque-suicide effectuée par un aéronef. Selon une étude parue en avril 2003, aucune des 19 centrales nucléaires allemandes ne résisterait à une attaque-suicide terroriste d'un avion de ligne<sup>183</sup>.

---

<sup>180</sup> Consultable sur [http://www.bmvg.de/ministerium/print/040618\\_luftsicherheit.php](http://www.bmvg.de/ministerium/print/040618_luftsicherheit.php)

<sup>181</sup> Les militaires allemands ont le droit d'être syndiqués et peuvent objecter un droit de conscience.

<sup>182</sup> On consultera avec intérêt sur ce sujet le document rédigé par Ulrike Feldmann « Protection des installations nucléaires contre les chutes d'aéronefs : questions juridiques en matière d'autorisation et de contrôle actuellement à l'étude en Allemagne ».

<sup>183</sup> Consultable sur [http://www.dissident-media.org/infonucleaire/news\\_usa.html](http://www.dissident-media.org/infonucleaire/news_usa.html)

Bien avant le 11 septembre 2001, la loi atomique allemande (*Atomgesetz* - *AtG*)<sup>184</sup> montre que l'Allemagne était consciente de la possibilité de sabotage, d'actes de malveillance et d'autres ingérences illicites de la part de tiers visant des installations nucléaires. Cette loi précise que toute mise en œuvre d'une installation nucléaire doit faire l'objet d'une autorisation dite « relative ». Cela suppose, d'une part, que toutes les précautions nécessaires, compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et techniques, ont été prises pour prévenir les dommages susceptibles de résulter du stockage ou de l'utilisation de combustible nucléaire ou de la construction et de l'exploitation de l'installation<sup>185</sup> ; d'autre part, que la protection de l'installation est assurée contre les actions perturbatrices ou autres interventions de la part de tiers<sup>186</sup>.

Conformément au droit allemand, par « *précautions nécessaires* », il faut entendre, selon l'interprétation adoptée par la Cour constitutionnelle fédérale et le Tribunal administratif fédéral, la protection contre les dangers (*Gefahrenabwehr*) et la prévention des risques (*Risikoversorge*). Le titulaire de l'autorisation doit prendre toutes les mesures de protection contre les dangers sans se soucier des coûts. Il doit également prendre des mesures de protection contre les risques, mais ces mesures, notamment en raison des coûts, doivent être proportionnelles aux risques qu'elles visent à éviter.

Considérées comme hautement improbables avant le 11 septembre 2001, les chutes d'aéronefs étaient généralement tenues comme relevant des dispositions sur les précautions nécessaires, plutôt que de celles relatives à la protection contre les actions perturbatrices. Or, avant le 11-septembre, l'opinion largement partagée par les juristes allemands était que la probabilité d'une chute accidentelle d'aéronefs était si faible qu'aucune prescription n'était requise au titre des « *précautions nécessaires* ». A cette époque, personne ne pouvait imaginer que la chute d'un aéronef civil pourrait délibérément être provoquée et on ne considérait pas que les attaques terroristes puissent entrer dans le champ d'application de la loi atomique.

A la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, le risque d'impact d'un aéronef a été soumis à réévaluation et les questions suivantes font l'objet de nouveaux débats en Allemagne :

- Les chutes d'aéronefs, et notamment celles qui sont délibérées, relèvent-elles du champ d'application de la loi atomique ? Et, dans l'affirmative :

---

<sup>184</sup> La version consolidée de cette loi en 2002 figure dans le supplément au *Bulletin de droit nucléaire*, n°70.

<sup>185</sup> Article 6 (2)(2) ; Article 7 (2)(3) ; Article 9 (2)(3).

<sup>186</sup> Article 6 (2)(4) ; Article 7 (2)(5) ; Article 9 (2)(5).

- Les chutes délibérées d'aéronefs sont-elles encore considérées comme un risque résiduel, autrement dit comme faisant partie des risques de la vie quotidienne ou bien le 11-septembre a-t-il conduit à une nouvelle évaluation en matière de sécurité qui exige des mesures de sécurité supplémentaire conformément aux articles précités de l'AtG ?

Les échanges de vues juridiques sur ce sujet ont eu pour résultat, comme cela était prévisible, qu'il était impossible de parvenir à une opinion unanime sur la classification juridique de ce risque. Les propriétaires d'installations nucléaires sont d'avis que les attaques terroristes sont comparables aux faits de guerre qui, sans aucun doute, ne relèvent pas du champ d'application de la loi atomique. Cette opinion est confortée par la loi sur la sécurité aérienne (*Luftsicherheitsgesetz*) récemment amendée par les autorités politiques allemandes. Cette loi confère la responsabilité de prévenir les attaques aériennes à l'Etat et non à des organismes privés. Néanmoins, l'industrie nucléaire s'est déclarée disposée à prendre des mesures structurelles supplémentaires sans obligation de sa part.

Dans sa réponse aux questions de parlementaires appartenant à la fraction du parti libéral démocrate<sup>187</sup>, le gouvernement fédéral a répondu, dans l'esprit de la loi sur la sécurité aérienne, que la lutte contre le terrorisme était fondamentalement du ressort de l'Etat, mais que l'Etat seul ne pouvait pas garantir la sécurité. C'est pourquoi le propriétaire d'une installation nucléaire est responsable de la sécurité préventive de l'installation contre les incidences des dangers externes (sécurité des structures, surveillance de l'installation, contrôle du personnel extérieur, etc.). La protection contre les dangers spécifiques est du ressort de la police du *Land*. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a aussi déclaré qu'il était convenu avec les ministères de l'Intérieur et les organes de tutelle des *Länder* de certaines mesures de sécurité (classifiées) d'ordre technique, personnel et organisationnel sur les sites nucléaires, mais aussi dans les aéroports et les aéronefs. L'une des mesures prises par les autorités compétentes consiste par exemple à instaurer une zone d'exclusion aérienne autour de chaque installation nucléaire en Allemagne.

Le débat sur cette question est loin d'être clos. Il implique cependant que si une attaque terroriste par aéronef contre une centrale nucléaire est du ressort de l'Etat allemand, alors l'armée de l'air allemande est nécessairement un des acteurs de la protection au sens large des centrales nucléaires, en particulier pour ce qui est de la surveillance des espaces aériens, de l'identification et de l'interception de l'aéronef suspect. En outre, et bien que cela ne participe pas directement au débat sur l'engagement des moyens aériens militaires en cas d'attaque terroriste, cette question va également jouer un rôle déterminant dans

---

<sup>187</sup> *Bundestags-Drucksache* 15/2829 en date du 31/03/2004, p. 4.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

les procédures d'autorisation mais aussi en matière d'environnement, dans la mesure où le gouvernement fédéral allemand préconise une sortie progressive du nucléaire.

Ces interrogations majeures montrent que si l'Allemagne a profondément renouvelé sa doctrine de surveillance aérienne en raison des possibilités d'attaque-terroriste par moyen aérien, elle fonde son succès potentiel sur une approche où les mesures préventives et de coordination ont plus d'importance que les mesures réactives. Les autorités allemandes tablent plus sur un triptyque qui recouvre les procédures internationales en matière de transport aérien, les opérations de sécurité au sol et le contrôle des passagers ainsi que leur sécurité au cours du vol<sup>188</sup>. L'emploi de l'armée de l'air (ou des hélicoptères de la police), qui est effectif, reste jusqu'ici suspendu en définitive à l'autorisation de destruction de l'appareil piraté.

### 3. Le Livre blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la *Bundeswehr*

Le 25 octobre 2006, le gouvernement fédéral allemand a publié le *Livre blanc sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la Bundeswehr*<sup>189</sup>, fruit d'un consensus entre tous les ministères et les partis politiques de la coalition au pouvoir. Ce *Livre blanc* a été rédigé par le ministère de la Défense (CDU), puis amendé par le ministère des Affaires étrangères (SPD). Son analyse est par conséquent complexe.

#### 3.1. Loi fondamentale et politique de sécurité

La politique allemande de sécurité, qu'il s'agisse de la politique étrangère ou intérieure, ne peut être comprise sans prendre en compte le traumatisme de la dernière guerre mondiale toujours présent dans la conscience collective allemande. En d'autres termes, c'est ce traumatisme qui est et reste la source de toute réflexion sur l'articulation du policier et du militaire en Allemagne.

La volonté de tirer les leçons de cette époque ténébreuse s'est traduite dans la Loi fondamentale, la « *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* », adoptée le 23 mai 1949. Celle-ci met l'accent sur deux éléments essentiels. La Loi

---

<sup>188</sup> Utilisation de *Sky Marshall*.

<sup>189</sup> Cf. *Weissbuch 2006 : zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, p.20, Bundesministerium der Verteidigung, consultable sur [www.weissbuch.de](http://www.weissbuch.de)

fondamentale définit d'abord pour le gouvernement une référence permanente au droit et à l'action du Parlement : aucune décision politique majeure ne peut être prise sans l'aval du Parlement fédéral et, par ailleurs, la Loi fondamentale contient un catalogue de droits qui ont un caractère obligatoire pour la puissance publique. Ces droits sont au centre du débat sur la sécurité en Allemagne<sup>190</sup>.

A ce moment particulier de la vie politique allemande qu'ont constitué les années 1960-1970, où la RAF avait déclaré « *la guerre au système* », le gouvernement allemand s'est distancé une première fois de la vision jugée « utopique » des pères de la Loi fondamentale et a adopté une conception plus relative des droits fondamentaux qui a momentanément présidé à une conception « plus souple » de la coopération entre services de police, militaires et services secrets. Cependant, devant les risques d'une remise en question des droits fondamentaux, un point d'équilibre avait été fixé comme principe de base à respecter : le principe de proportionnalité *Verhältnismäßigkeitsprinzip*, selon lequel le choix des moyens coercitifs devait être adapté aux objectifs fixés. La limitation de droits devait être proportionnelle aux dangers. Ont ainsi été réaffirmées la stricte séparation entre les compétences et les missions des appareils de police et de défense, la non-subordination du niveau régional au niveau local en matière de police<sup>191</sup>, l'interdiction de connecter les différentes bases de données des services de renseignement.

Une seconde mise à distance de la Loi fondamentale, sous la forme de son extension à l'Europe, s'est produite avec la mise en place des accords de Schengen. En effet, si l'on veut caractériser la politique de sécurité telle que les accords de Schengen la sous-tendent, celle-ci repose sur quatre principes : la libre circulation des biens et des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen et donc la définition d'une frontière extérieure à partir de laquelle les contrôles valent pour l'ensemble de l'espace concerné ; un système d'information, centralisé et fondé sur la mise en place de bases de données, accessible selon certaines règles à tous les pays Schengen ; la mise en place de différents niveaux de coordination de l'action policière. A l'évidence, ces principes étaient aussi ceux qui présidaient déjà aux structures et aux missions des agences de police allemandes. Ils ont donc été au fondement d'une interprétation plus extensive de la Loi fondamentale sous le prétexte de leur application au niveau européen.

---

<sup>190</sup> Ces droits sont énumérés tout au long des articles 1 à 19 de la loi fondamentale. Selon l'article 79, ils ne peuvent être ni modifiés ni supprimés (clause perpétuelle).

<sup>191</sup> Outre les agences fédérales (BKA, BNP, *Zollkriminalamt*, BFV, BDN) chaque *Land* dispose de polices régionales relevant du ministère régional de l'Intérieur et la Loi fondamentale reconnaît l'autonomie des régions en matière de police.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Le 11-septembre a remis en cause les règles en vigueur en matière de sécurité. Désormais, des agences de sécurité ne sont plus (seulement) confrontées à une menace concrète qui est visible et que l'on peut évaluer en fonction du temps, de la situation ainsi que de l'auteur criminel, mais bien à une menace imprévisible. Le 11-septembre a donc marqué un changement de paradigme dans la notion de sécurité intérieure en Allemagne. Dès 2001, plusieurs dispositions ont été présentées aux députés du *Bundestag* par le ministre fédéral allemand de l'Intérieur, Otto Schily. Celles-ci se démarquaient de la situation antérieure du point de vue de la forme et du fond.

La forme, selon laquelle les nouvelles dispositions ont été votées, a suscité de nombreuses critiques : le temps nécessaire pour un réel débat intra et extra parlementaire sur les mesures à prendre n'aurait pas été accordé. Ces critiques paraissent fondées. Le projet relatif à la lutte contre le terrorisme international a été approuvé par le Conseil des ministres le 15 novembre 2001, c'est-à-dire à peine plus d'un mois après les attentats du 11-septembre. Sur le fond : un consensus s'est formé sur l'idée que le principe de proportionnalité, qui faisait préférer les mesures les moins attentatoires aux libertés fondamentales, ne pouvait plus être appliqué. Cependant, il est difficile, voire impossible, de concevoir la place et le niveau des mesures appropriées car le rapport entre « mesure » et « objectif » ne peut plus être défini en raison du manque d'information sur les modalités d'exécution de la menace terroriste.

C'est à l'aune de ces nouvelles orientations que les compétences des agences de sécurité sont passées de « répressives », en cas de soupçon concret, à « préventives » dans la mesure où sont désormais prises en compte les « *convictions radicales* » d'un individu qui risqueraient de se traduire en acte criminel. Cette évolution change tout l'équilibre car la notion de conviction est évidemment éminemment subjective.

Les nouvelles dispositions mises en place par la loi de novembre 2001 sur la lutte contre le terrorisme orientent de fait la lutte antiterroriste vers une stratégie de prévention.

Deux éléments caractérisent les nouvelles dispositions. D'abord, il ne s'agit pas de mesures ponctuelles mais d'une nouvelle définition générale des compétences des services de sécurité, et donc des droits de citoyens. Le problème essentiel est le caractère très vague des conditions d'application de ces nouvelles mesures. Ensuite, il s'agit de dispositions qui ont une contrepartie internationale importante et qui visent une surveillance générale d'éventuels agissements criminels dépassant le niveau national. L'élargissement des compétences de l'Office pour la protection de la constitution fut un premier exemple concret d'application de ces dispositions. Il est désormais de son

ressort de rassembler et d'exploiter des informations concernant tout effort de nuire « à l'entente entre les peuples » sans que cette dernière notion soit définie par le législateur. Par ailleurs, les informations des divers services de renseignements, militaire ou autres, et celles obtenues par la police, peuvent être dorénavant échangées. La création, le 30 mars 2007, d'un fichier antiterroriste qui regroupe les bases de données des services de police et de renseignement jusqu'ici séparées est le point d'orgue qui vient souligner l'extension avec laquelle l'Allemagne interprète les principes originaux de la loi fondamentale.

La politique allemande en matière de sécurité intérieure serait donc sur le point de changer de nature. Selon les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale, seules des restrictions ponctuelles, justifiées par des dangers précis, et proportionnelles à ces dangers, étaient possibles. A compter de novembre 2001, les nouvelles mesures législatives mises en place ont conféré aux droits fondamentaux des restrictions exprimées en termes si larges qu'elles donnent une nouvelle définition de ces droits. C'est dans ce contexte de prévention des attentats-terroristes qu'il faut comprendre le nouveau *Livre blanc sur la sécurité allemande* ; et celle-ci est d'abord à analyser en fonction du nouveau cadre sécuritaire défini par Schengen et l'élargissement de l'Union européenne.

### 3.2. Le Livre blanc : commentaire

Ce *Livre blanc* constitue la doctrine militaire actuelle de l'Allemagne. Il a pour but d'analyser l'état actuel de la sécurité internationale, de définir le cadre de la future politique de sécurité allemande et d'en déduire la politique de défense à mettre en place. En cela, il réaffirme la présence accentuée de l'Allemagne sur la scène internationale, le concept d'une nouvelle responsabilité allemande et d'une nouvelle relation de l'Allemagne à son propre passé.

Cette évolution était déjà l'objet du discours prononcé par chancelier Schröder en 2001 :

*« Après la fin de la Seconde Guerre Mondiale, la réalisation de l'unité de l'Allemagne et notre retour à la pleine souveraineté, nous devons assumer de manière différente notre responsabilité internationale : une responsabilité qui correspond à notre rôle de partenaire européen et transatlantique important, mais aussi à notre situation de démocratie forte et à notre économie puissante au cœur de l'Europe. Il y a encore 10 ans, personne n'aurait attendu de l'Allemagne autre chose qu'une aide de second ordre, comme l'infrastructure ou des moyens financiers, en tout cas pas une participation directe aux efforts*

*internationaux pour assurer la liberté, la justice et la stabilité. Cette étape de la politique allemande de l'après-guerre relève irrémédiablement du passé* ». <sup>192</sup>

L'analyse fondamentale qui préside à la nouvelle orientation stratégique du *Livre blanc* repose sur le constat que la sécurité nationale allemande n'est désormais plus menacée par une attaque conventionnelle à court ou à long terme. Le *Livre blanc* fait état d'un changement de fond de la menace qui sera de plus en plus le fait d'acteurs non étatiques et de nature asymétrique. Les menaces à la sécurité allemande telles que définies dans le *Livre blanc* sont les suivantes : le terrorisme international, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux et l'instabilité qui en résulte, le crime organisé. Le terrorisme en particulier est considéré comme le danger le plus immédiat à la sécurité de l'Allemagne<sup>193</sup>. En conséquence, la principale tâche à l'avenir des forces armées allemande sera de participer à la réduction de ces menaces et le *Livre blanc* trace un lien logique entre les interventions militaires, la protection du territoire national et la protection des citoyens allemands. La *Bundeswehr* doit, de ce fait, pouvoir agir sur le spectre entier des menaces, terrorisme inclus<sup>194</sup>. Cependant, il affirme aussi avec force le principe selon lequel, désormais, la sécurité est la résultante d'une intégration poussée des politiques humanitaires, économiques, militaires et policières au sein de laquelle le renseignement joue un rôle-clé.

Franz Joseph Jung<sup>195</sup> n'avait pas dit autre chose avant sa parution : « *Le défi de l'Allemagne quant à sa politique de sécurité et les réponses que nous y apportons seront au cœur de ce Livre blanc, spécialement en ce qui concerne notre implication à l'étranger mais aussi en ce qui concerne la protection de l'Allemagne. Nous devons le concevoir pour l'avenir et assumer notre responsabilité* ». Et il ajoutait : « *Il faut faire intervenir les capacités militaires. Et dans ce sens, nous devons procéder à une clarification de la constitution* ».

Le nouveau *Livre blanc* se situe directement dans le sillage de ces déclarations. Il fait de l'extrémisme violent associé au terrorisme et de l'immigration illégale deux exemples de menace à la sécurité allemande. Il constate qu'il est aujourd'hui plus que jamais difficile d'établir la sécurité avec les seuls moyens militaires. Il observe que sécurité intérieure et sécurité extérieure s'interpénètrent de plus en plus et, par conséquent, appelle à utiliser les forces armées allemandes sur le territoire allemand contre des menaces

---

<sup>192</sup> Gougeon J., 2006. « Allemagne : une puissance en mutation », Paris, Gallimard, p. 30,

<sup>193</sup> Cf. *Weissbuch 2006 : zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, p. 20, Bundesministerium der Verteidigung, consultable sur [www.weissbuch.de](http://www.weissbuch.de)

<sup>194</sup> Cf. *Weissbuch 2006 : zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, op. cit., p. 11.

<sup>195</sup> Actuel ministre de la Défense.

asymétriques<sup>196</sup>. Ceci est effectivement prohibé par la constitution qui doit être changée.

Sur le plan pratique, le *Livre blanc* souligne l'importance considérable des services de renseignements et réclame une coopération accrue entre le service de renseignements extérieur (BND) et le service de renseignements militaire (MAD)<sup>197</sup>.

Cependant, des observateurs attentifs<sup>198</sup> ont bien évidemment noté – et à juste titre – qu'au-delà des mots et de l'ambition qui caractérise le *Livre blanc 2006*, il serait difficile pour les forces armées allemandes de s'engager véritablement dans les situations de crise. Il leur a peut-être échappé que la diminution drastique des effectifs de la *Bundeswehr*<sup>199</sup> et l'augmentation correspondante des effectifs de police recouvraient une tendance profonde en Europe où les questions de justice et d'affaires intérieures prennent inéluctablement le pas sur les politiques de défense au sens propre du terme.

Il leur a également échappé que la nouvelle structure des forces armées allemandes : 35 000 hommes pour les forces d'intervention, 70 000 pour les forces de stabilisation et 106 000 pour les forces de soutien, ne remet pas en cause le primat accordé au soutien logistique, humanitaire et sanitaire. A la question posée en mars 2007 à différents responsables militaires allemands<sup>200</sup>, chargés de conception et de planification, de savoir si les forces d'intervention avaient une vocation de lutte antiterroriste affirmée, il a été répondu qu'en réalité, leur rôle serait essentiellement celui d'une force de stabilisation qui ne serait que plus réactive. Le *Livre blanc 2006* témoigne donc bien d'une vision qui ne fait sens que si l'on comprend le pragmatisme de son ambiguïté et le changement majeur dans l'ordre de la coercition qu'il sous-tend.

Dans une stratégie globale de prévention, de protection et d'influence, les forces allemandes sont le deuxième maillon de stabilité – maillon discret – agissant en complément des agences de polices et de renseignement allemandes situées en amont ou au même niveau, pour qui le cadre multinational – l'OTAN, l'UE décliné en corps germano-américain, germano-hollandais, corps européen, corps tri national germano-dano-polonais, corps d'action rapide de l'OTAN, défense aérienne intégrée – est un impératif.

---

<sup>196</sup> *Livre blanc sur la politique de sécurité allemande*, p. 12, 2006.

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 25, 2006.

<sup>198</sup> Cf. Franz-Joseph Meiers, *La Politique allemande de sécurité et de défense : équilibrer durablement les attentes extérieures et les contraintes intérieures*, Cerfa, février 2007.

<sup>199</sup> De 580 000 en 1991 à 252 500 en 2007 pour la *Bundeswehr*, et de 400 000 à 105 000 pour l'armée de terre.

<sup>200</sup> Interviews conduites par nous-mêmes les 27 et 28 mars 2007 à Bonn et Berlin.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Impératif d'intégration qui pourrait correspondre à une volonté de ne prendre surtout aucune initiative militaire à titre individuel et de se fonder dans une décision commune à l'une des organisations dont les forces allemandes font partie ; les risques en la matière étant trop importants à assumer et facteurs de fracture au sein d'une architecture de sécurité telle que l'Allemagne la conçoit.

Impératif d'intégration qui correspond également à une économie de moyens et de coûts, tout en ayant une parfaite connaissance de tous les rouages des structures et organisations multinationales.

Impératif de discrétion qui permet aux polices allemandes de déployer leurs actions de manière plus souple.

Impératif politique enfin qui permet d'obtenir plus facilement le consensus de la population allemande, d'abord sensible à la mise en œuvre des conditions de sa propre sécurité : c'est bien le citoyen allemand qui doit être l'objectif de « l'effort de sécurité » à consentir.

C'est donc aussi dans ce cadre qu'il faut comprendre l'extrême prudence des dirigeants et des militaires allemands, dès lors qu'il s'agit d'impliquer les forces armées allemandes dans la lutte antiterroriste. Certes le *Livre blanc 2006* fait bien du terrorisme une menace redoutable, et, en cela, il est conforme avec la stratégie et le concept antiterroriste de l'OTAN. Certes il prône une modification de la Constitution pour un élargissement de l'emploi des forces armées allemandes contre cette menace : mais cela supposerait des scénarii d'affrontement beaucoup plus directs que ni le schéma multinational adopté, ni l'opinion publique, ni la réalité des missions de l'armée de terre ou de l'air en Afghanistan ne laissent envisager. D'où l'idée persistante chez les militaires allemands, à l'exception de la marine, que ces modifications de la constitution seront toujours en devenir.

## Conclusion

Il semble en effet que l'étude des pratiques de sécurité en Allemagne montre que ce pays s'est engagé – et ce, depuis assez longtemps – dans une réflexion qui va bien plus loin que le discours sur la sécurité des hommes politiques français, qui semble pour nos voisins, statique, national, opaque et disons-le obsolète dans son essence.

L'Allemagne inscrit délibérément sa réflexion sur la sécurité dans le cadre de l'organisation régionale à laquelle elle appartient : l'Union européenne pour les questions de police et de justice. L'OTAN, fondement de sa politique

de défense est pour elle l'assurance qu'elle peut se consacrer à une autre politique de sécurité, plus en phase avec les impératifs d'aujourd'hui. Elle est alors conduite à globaliser les questions et les besoins de sécurité en fonction de sa propre aptitude à protéger ce qui fait à ses yeux, l'essence de sa société : sociale démocratie et protection, avec l'individu pour résultante de cette réflexion. **Dans ce cadre la lutte antiterroriste, en dépit du discours, n'entre que marginalement dans les « nouvelles » missions de la Bundeswehr.**

Autrement dit, le *Livre blanc 2006* se situe très loin d'une proposition et d'une conceptualisation que d'aucuns trouvent ambiguës. **En effet, il est la synthèse de dix ans de réflexion et d'expérimentations qui conduisent logiquement à ne faire des forces armées allemandes que l'outil parmi d'autres, et pour ce qui concerne la lutte antiterroriste l'acteur mineur, d'une politique de sécurité qui a choisi l'intégration, le multilatéralisme, la coopération, la projection policière, comme instrument général de sa réalisation** ; politique de sécurité qui s'inscrit dans le périmètre en élargissement de l'UE et des menaces qui l'affectent, tout en confortant les intérêts allemands.

Elle est alors conduite à globaliser les questions et les besoins de sécurité en fonction de sa propre aptitude à protéger ce qui fait à ses yeux, l'essence de sa société : sociale démocratie et protection ; avec l'individu pour résultante de cette réflexion.

L'Allemagne est le pays qui s'est le mieux inscrit dans la logique de Schengen et de ses développements, et de la construction européenne. Cette politique, qu'elle débute de fait dès le milieu des années 1990 la conduit à proposer à L'Union européenne une démarque de sa conception de la sécurité intérieure qui, ce faisant, se trouve conforté à l'intérieur de son territoire. En d'autres termes, le processus de construction et d'élargissement de l'UE vient renforcer la cohésion de l'Etat national, ce qui n'est pas un mince paradoxe.

**Elle pose de ce fait la question beaucoup plus fondamentale d'un nouvel agencement des forces militaires et de police et d'une autre structuration de la coercition. Pour l'Allemagne, l'outil militaire apparaît désormais sous-dimensionné pour répondre à la fluidité de la menace, car exporter ou projeter une force militaire n'est jamais qu'exporter une compétence spécifique dont le coût et l'efficacité finale sont inadaptés.** Diffuser un modèle de police, c'est diffuser une certaine conception de la démocratie et une bien meilleure capacité de coopération avec les acteurs de la résolution des crises, coopération qui peut s'établir dans le long terme. L'expression « police globale » trouve ici un premier champ d'application, et

donc une réalité, qui n'est pas seulement empirique ou le simple produit d'une spéculation d'avant garde.

Par ailleurs, l'Allemagne a conscience que la législation européenne en matière de protection des droits humains s'impose en tant que normes et contraintes et vient renforcer la prééminence des questions de justice et d'affaires intérieures. L'intense médiatisation qu'a donné lieu le comportement de certains soldats allemands en Afghanistan est venu conforter cette réalité. Médiation et surveillance sont donc les éléments d'une conception de la sécurité, et donc de l'antiterrorisme, en prise avec l'histoire allemande et la vocation européenne.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Gougeon, J., 2006. « Allemagne : une puissance en mutation », page 30, Gallimard.
- « Weissbuch 2006 : zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr », p.20,
- Bundesministerium der Verteidigung, consultable sur [www.weissbuch.de](http://www.weissbuch.de)
- Bulmer S., 1998, Jeffrey C., Patterson W., „Deutschlands europäische Diplomatie: die Entwicklung des regionalen Milieus“.
- Udo Dietrichs, 2006, Die Neue Europäische Union : im vitalen Interesse Deutschland“ Wolfgang Wessels, Udo Dietrichs (éditeur).
- Jachtenfuchs, Markus : Kohler-Koch, Beate 1996 : „Regieren im dynamischen Mehrebenensystem“, Opladen : Leske und Budrich.
- Milward, Alan S. 1992 : “The European Rescue of the Nation-State”, Berkeley : University of California Press .
- Moravcsik, Andrew 1997 : “Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt. Innenpolitik und internationale Kooperation“, in : Klaus-Dieter Wolf (Dir.) : Projekt Europa im Übergang, Baden-Baden : Nomos,.
- « Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen : Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff », Hambourg, Mittler&Sohn, 2001<sup>1</sup>
- Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus du 9 janvier 2002, publié à la Bundesgesetzblatt 2002, Teil I, Nr. 3, Seite 361 – Bundesministerium des Innern, Der 11. September 2001 und seine Folgen. Dokumentation aus dem Bundesministerium des Innern. März 2002 – Terrorismusbekämpfung Zweites Anti-Terror-Packet. [http://bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix\\_59475\\_434.htm](http://bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_59475_434.htm)
- Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus du 9 janvier 2002, publié à la Bundesgesetzblatt 2002, Teil I, Nr. 3, Seite 361.
- « Zukunft der Bundeswehr – zehn Thesen, Volker Rühle, 21 03 2002.
- « Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr » dont existe une version en langue française, publiée par le Ministère de la Défense, Août 2004, consultable sur [www.bundeswehr.de](http://www.bundeswehr.de)

- « Jung : Wir müssen Verteidigung neu definieren, FAZ, 02/05/06
- Pour une vue générale et exhaustive de la législation en matière d'intervention de la Bundeswehr sur le territoire national, on pourra consulter le document « Die Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren », Wilhelm Knelangen, Jan C. Irlenkauser, Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 12, mars 2004, consultable sur ISUK.org, et « Hintergrundinformationen zum Einsatz der Bundeswehr im Inneren », consultable sur:  
<http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.LayoutServlet?global.naviknot>
- « Rühle Lehnt Inlandsaufgaben für Bundeswehr ab », Der Tagesspiegel, 19/11/99, p. 2
- « Truppe nicht für Kampf gegen Kriminelle », Berliner Morgenpost, 12/08/99, p. 2
- « Moderne Verwaltung : Schily und Scharping vereinbaren, wegweisende Kooperationen bei Verwaltungsmodernisierung », 30/05/2001, consultable sur:  
[http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix\\_42717.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_42717.htm)
- « La politique allemande de sécurité et de défense : équilibrer durablement les attentes extérieures et les contraintes intérieures », Franz-Joseph Meiers, Cerfa, février 2007.

## ***Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme: les cas du Royaume-Uni et des Etats-Unis***

Philippe Bonditti

### **Introduction**

Les Etats-Unis et le Royaume-Uni se veulent en pointe dans la lutte contre le terrorisme comme en témoigne notamment la mobilisation des militaires sur les théâtres afghan et irakien. Si la posture aujourd'hui affichée par l'administration en place aux Etats-Unis et le gouvernement britannique se veut clairement offensive, elle prend corps dans une volonté politique plus complexe visant à appréhender la menace terroriste au plus tôt - avant qu'elle ne frappe le sol national -, qui dessine une stratégie de défense du territoire à distance. On ne peut toutefois comprendre les politiques antiterroristes américaine et britannique depuis le 11 septembre 2001 par la seule analyse des développements initiés par ces deux pays depuis les attaques portées contre New York et Washington. En effet, les modalités d'intervention des militaires en Irak et en Afghanistan, le rôle désormais dévolu au Pentagone dans la défense de la patrie (*Homeland Defense* : la dimension militaire de la *Homeland Security*, la sécurité de la patrie), nécessitent tous de faire retour sur le contexte des années 1950-1970 dans lequel se sont conjointement faites jour les questions du « terrorisme » et de l'« antiterrorisme ».

Dans le cas du Royaume-Uni, le rôle des militaires dans la « guerre au terrorisme » revêt un caractère bien particulier à mettre en lien avec la relation spécifique qu'a entretenue le pays à la violence politique au travers du conflit en Irlande du Nord. Dans le cas américain, le rôle des militaires tel qu'il est envisagé par l'actuelle administration ne peut pas non plus être compris de manière autonome, c'est-à-dire par une analyse isolée des missions, des prérogatives qui sont dévolues aux armées ou par le simple recensement des structures (forces armées, services de renseignement) que le Pentagone mobilise dans la conduite de la « guerre globale contre le terrorisme ». Ce rôle doit d'abord être replacé dans un vaste mouvement de transformation des architectures de sécurité américaines qui touche aussi les forces armées. Ce mouvement, initié au sortir de la seconde Guerre Mondiale, doit lui-même être analysé en relation à l'évolution de la perception de la violence dite « terroriste » et, plus largement, des conflits contemporains.

L'analyse du rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme, tout particulièrement dans le cas américain, ne requiert ainsi pas seulement de poser la question de savoir comment les forces armées sont aujourd'hui utilisées, mobilisées et organisées pour lutter contre un phénomène de violence qui a diversement été apprécié et analysé selon les agences de l'administration et suivant les périodes de l'histoire contemporaine, mais aussi de poser la question de savoir en quoi le rôle des militaires, tel qu'il est aujourd'hui pensé, intègre un long processus d'adaptation des armées aux transformations à l'oeuvre dans la perception même de la violence. La « guerre globale au terrorisme » n'apparaît dès lors que comme une nouvelle étape de ce processus. Ce n'est pas ici une différence anodine ou de second ordre. Dans le premier cas, celui où l'analyse tendrait à montrer comment les appareils de sécurité sont organisés pour répondre au « terrorisme », on pourrait être amené à croire qu'ils ne font que s'adapter à la menace sans que le poids de l'histoire n'y joue de rôle. Les résultats de l'étude nous amènent au contraire à penser que la transformation des appareils de sécurité et des armées est bien antérieure à l'élévation du « terrorisme » au rang de menace stratégique de premier plan. Les appareils de sécurité ne s'ordonnent pas automatiquement à la menace : la menace est d'abord énoncée par des agences habilitées à dire ce qu'est le « terrorisme », des agences inscrites dans une structure en permanente mutation.

Comme nous allons ici tenter de le mettre évidence, ce processus de transformation des armées, qui se trouve aujourd'hui mis en oeuvre à l'aune de la lutte contre le « terrorisme », fonctionne de paire avec une profonde évolution dans la perception des conflits. Il débute au sortir de la seconde Guerre Mondiale avec ce qu'il a été convenu d'appeler les guerres non conventionnelles (*Unconventional Warfare*) qui posent déjà les questions d'une part du rôle des armées face à des adversaires non militaires, d'autre part de la coordination des acteurs de sécurité devant être mobilisés pour les affronter. Il s'est prolongé dans les années 1970 et 1980 avec, au Royaume-Uni, la réimportation des techniques de *Imperial Policing* (Police Impériale) – jusqu'alors déployées pour maintenir l'ordre dans tout l'empire britannique – et de contre-insurrection sur le théâtre nord-irlandais. La réimportation de ces techniques sur le sol national confronte alors les armées et surtout l'armée de terre à la « policiarisation » de ses missions. Aux Etats-Unis, on assiste dans les années 1980 à la reformulation de la doctrine de contre-insurrection – mise en oeuvre au Vietnam dans les années 1960 – dans une doctrine dite des « conflits de basse intensité ». Le processus de transformation des armées s'est ensuite prolongé dans les années 1990 avec les réflexions doctrinales du Pentagone autour des conflits dits asymétriques puis la mise en oeuvre de la Révolution dans les affaires militaires (RMA) et, dans le cas britannique, avec l'exportation des savoirs acquis en Irlande du Nord dans le cadre des opérations extérieures (OPEX). Cette lente mutation des armées, principalement sous-tendue par la

volonté de les rendre plus flexibles, plus mobiles, plus aptes à répondre à des adversaires non conventionnels, s'actualise aujourd'hui dans la doctrine des guerres réseaux-centrées et la réactivation des doctrines de la contre-insurrection désormais appliquée en Irak.

Ce sont ces trois temps (1945-1970, 1980-1990, post 2001) que nous allons ici tenter de retracer pour mettre en évidence le rôle progressivement dévolu à l'appareil militaire dans ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler la « guerre globale au terrorisme ».

## 1. Aux sources du rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme : *Imperial Policing* et contre insurrection

Afin de mieux comprendre les formes d'engagement des militaires britanniques et américains dans la lutte contre le terrorisme, et notamment les techniques contre-insurrectionnelles mises en œuvre en Afghanistan et surtout en Irak<sup>201</sup>, il convient donc de faire un rapide détour par les années ayant suivi la seconde Guerre Mondiale. C'est à cette époque que s'est en effet forgé ce savoir-faire très spécifique notamment mis en œuvre dans le cadre de ce que les polémologues dénomment alors les guerres non conventionnelles (*Unconventional Wars* ou *Small Wars*). La Grande-Bretagne et la France dans les années 1950, et un peu plus tardivement les Etats-Unis, font à cette époque l'expérience de la lutte armée contre un adversaire déjà qualifié de « combattant irrégulier ». Les caractéristiques qui lui sont alors prêtées sont précisément celles qui servent aujourd'hui à définir le « terrorisme » : évanescents, omniprésents, sans signes distinctifs, pratiquant la dissimulation, ne respectant pas les normes établies de la guerre, frappant de manière indiscriminée<sup>202</sup>...

La Grande-Bretagne fait l'expérience de ce type d'affrontement armé en Malaisie contre la *Malayan Races Liberation Army* entre 1948 et 1958 ; sur l'île de Chypre contre l'organisation nationale des combattants chypriotes (EOKA) à partir de 1955 ; au Kenya contre le soulèvement Mau-Mau (1952-1960) avant - comme nous le verrons - de réimporter ces techniques dites de l'*Imperial Policing* puis de contre-insurrection sur le théâtre nord-irlandais. Si les Etats-Unis avaient pour leur part déjà eu à faire face au soulèvement insurrectionnel aux

---

<sup>201</sup> Headquarters Department of the Army, Counterinsurgency, FM 3-24 MCWP 3-33.5, December 2006.

<sup>202</sup> Olsson, Christian « Afghanistan et Irak : les origines coloniales de guerres antiterroristes » in Bigo Didier, Bonelli Laurent, Deltombe Thomas, (éds), *La guerre au terrorisme et ses ombres*, La Découverte, 2008 (à paraître).

Philippines entre 1898 et 1902, c'est essentiellement en Amérique Latine à partir des années 1950 et dans le cadre de la guerre du Vietnam que les forces spéciales américaines appliqueront les techniques contre-subversives.

### 1.1 *Impérial Policing* et contre-insurrection

Les techniques de la contre-insurrection, issues de l'*Imperial Policing* britannique, s'étalent des « opérations psychologiques » aux « actions civiques » en passant par des opérations militaires offensives conduites par les forces spéciales. Elles ont pour cible les mouvements de guérillas et pour objet les populations : il s'agit de désolidariser les seconds des premiers. C'est ici le sens des opérations psychologiques à forte dimension propagandiste, mais aussi et surtout des « actions civiques » au moyen desquelles il s'agit de restaurer le sentiment de sécurité au sein de la population locale en créant une atmosphère de confiance entre elle et les militaires ou les forces de sécurité des pays dans lesquels sont mises en œuvre ces actions. Dans les manuels d'emploi des forces armées et de doctrine américains, ces opérations psychologiques (PSYOPS) conduites par des militaires sont comme symétriquement opposées aux activités des mouvements insurrectionnels accusés de faire usage de la peur pour recueillir le soutien, ou au moins le silence des populations.

Jusqu'en 1960, aux Etats-Unis, la lutte contre les mouvements insurrectionnels ne relève pas du département de la Défense mais de la CIA. Dans le cadre des opérations secrètes qu'elle met en oeuvre à l'extérieur du territoire américain, l'*US Army* doit alors mettre ses forces spéciales à la disposition de la puissante Direction aux plans de la CIA en charge de l'élaboration et de la conduite des opérations, une distribution des responsabilités qui ne convient guère aux plus hauts responsables de l'*Army*. S'instaure dès lors une rivalité très forte entre les deux agences<sup>203</sup>. Elle mènera à une importante déperdition de moyens pendant la guerre de Corée. Durant les années 1950, pour s'autonomiser de la CIA, l'*Army* développe ses capacités propres en matière de lutte contre les mouvements insurrectionnels : elle augmente le nombre et les effectifs de ses forces spéciales, met en place un centre de formation aux techniques de contre-guérilla à Fort Bragg, élabore ses propres manuels d'emploi des forces qui sont autant d'éléments d'une doctrine alors dite des *Special Warfare*. Mais cette doctrine ne domine toutefois pas la stratégie globale des Etats-Unis à cette époque. Elle n'est qu'une composante très marginale de la doctrine dite de *Massive Retaliation* qu'oppose alors l'administration Eisenhower à l'ennemi soviétique et qui porte essentiellement

---

<sup>203</sup> Voir notamment : McClintock, Michael, *Instruments of Statecraft: U.S. Guerilla Warfare, Counterinsurgency, and Counterterrorism, 1940-1990*, New York, Pantheon Books, 1992.

sur la capacité à mobiliser massivement les forces armées américaines sur un théâtre d'opération majeur : l'Europe.

Le renversement doctrinal s'opère au tournant des années 1960 après le célèbre fiasco de la Baie des cochons à Cuba en 1961. L'enquête qu'ordonne alors le président John F. Kennedy conclut à la responsabilité de la CIA et les prérogatives en matière d'opérations spéciales sont alors transférées au département de la Défense. S'ouvre alors la période dite de contre-insurrection au cours de laquelle le Pentagone consolide la doctrine des *Special Warfare* qu'il renomme doctrine de contre-insurrection et qu'il met en œuvre au cours de la guerre du Vietnam.

## 1.2. Forces spéciales et relations civilo-militaires en matière de renseignement

Deux aspects cruciaux de cette époque de la contre-insurrection retiennent ici notre attention : le développement des forces spéciales et la coordination entre acteurs civils et militaires, notamment en matière de renseignement. Les forces spéciales sont des commandos d'élite précisément pensés pour leur mobilité et leur adaptabilité, capables de patrouiller en permanence et en toutes circonstances, d'installer des barrages et des postes de surveillance mobiles. A l'image des guérillas, elles doivent être capables de conduire des actions-surprise sur des théâtres d'opération où, précisément, la notion de *front linéaire* ne fait plus nécessairement sens. Egaleme nt entraînés pour soutenir les armées locales contre les mouvements de guérillas (*Military Assistance* puis *Foreign Internal Defense* - FID), elles sont aussi formées aux techniques de « contre-guérilla » - largement inspiré du registre d'actions des guérillas - pour opposer aux mouvements insurrectionnels leurs propres modalités de combat. La mise en place de ces forces spéciales se fait ainsi selon un mouvement mimétique. Les SAS britanniques, créées durant la seconde Guerre Mondiale puis supprimées à la fin de celle-ci et finalement restaurées dans les années 1950 serviront de modèle aux forces spéciales américaines de l'*US Army*.

Mais la contre-insurrection ne se caractérise pas seulement par le développement de ce nouveau type de forces. Elle organise aussi la complémentarité entre des opérations de renseignement militarisées, c'est-à-dire conduites par des forces paramilitaires composées de militaires mais encadrées et éventuellement dirigées par des agents du renseignement civil. Plus fondamentalement, ce sont en fait les logiques de renseignement d'une part, d'affrontement armé d'autre part, qui se trouvent être inscrites dans un mouvement de convergence et intégrées au moyen d'un appareillage complexe et composé d'acteurs civils et militaires. Aux Etats-Unis, il inclut les forces spéciales du département de la Défense mais aussi la CIA, le département

d'Etat ainsi qu'un certain nombre d'agences civiles spécifiquement créées pour soutenir les programmes de la contre-insurrection<sup>204</sup>. On voit alors se mettre en place un appareillage théoriquement articulé pour faire que les informations recueillies sur le terrain par des équipes paramilitaires permettent une parfaite efficacité des opérations militaires de lutte contre les guérillas.

En l'espace de trente ans, les armées britanniques et américaines ont ainsi consolidé un registre de techniques qui sont aujourd'hui largement réactivées dans le cadre des opérations extérieures conduites au nom de la lutte contre le terrorisme. A cette différence près qu'aujourd'hui, le « terrorisme » – tout particulièrement dans le cas américain – est devenu la principale figure de l'*ennemi* là où, entre 1945 et 1970, il est considéré comme une technique de combat de l'adversaire. Le terrorisme est, jusqu'aux années 1980, essentiellement présenté comme une tactique des insurgés. C'est une différence non négligeable dans la mesure où ce glissement va en fait brouiller la distinction entre tactique et stratégie. Les techniques de la contre-insurrection sont aujourd'hui érigées en stratégie de lutte antiterroriste sur un théâtre d'opération et, d'une certaine manière, au-delà même du théâtre d'opération si l'on considère, pour le cas américain notamment, les tentatives/tentations pour un retour aux vieilles techniques de désinformation à l'échelle internationale<sup>205</sup>.

C'est au tournant des années 1970 et à partir de cet appareillage que se formalisent plus concrètement les appareils et les politiques de lutte antiterroriste. Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, le rôle attribué aux militaires va être différent. Cela tient en partie à une perception différenciée de la violence dite « terroriste ». La continuité dans la perception du « terrorisme » est plus prégnante dans le cas britannique où le « terrorisme » va devenir une problématique de sécurité intérieure avec le conflit nord-irlandais. A l'inverse, aux Etats-Unis, le « terrorisme » va rapidement être relu à l'aune de l'opposition bipolaire de l'époque pour être associé aux intentions hostiles de l'URSS. Il est alors perçu comme une arme de politique étrangère par certains, une nouvelle technique de guerre par d'autres, mais toujours lié à l'Union soviétique. Ce sont, nous y reviendrons, les théories du Fil rouge. Dans la vision américaine, le terrorisme glisse alors d'une technique des groupes insurgés à une technique des Etats. Cette vision va impliquer un recours aux militaires pour des frappes

---

<sup>204</sup> Mattelard, Armand, *La globalisation de la surveillance. Aux origines de l'ordre sécuritaire*, Paris, La découverte, 2007, pp. 81-131.

<sup>205</sup> Nous pensons ici plus particulièrement à la mise en place au sein du Pentagone, le 31 octobre 2001, du très discret et non moins éphémère *Office of Strategic Influence* dont la mission était de produire de la désinformation à l'intention des audiences internationales. Supprimé le 27 février 2002 après une vive controverse, ses missions ont été transférées à l'*Information Operations Task Force*. Voir à ce propos General Richard B. Myers, USAF, Chairman of the Joint Chief of Staff, *Posture Statement Before the 107<sup>th</sup> Congress*, Senate Armed Services Committee, February 5, 2002, p. 6

de représailles contre les Etats-sponsors du terrorisme<sup>206</sup>. Dans le cas britannique, le conflit nord-irlandais marque le retour des militaires sur le sol national et l'implication des forces spéciales.

## **2. La lutte contre le terrorisme : entre problématique de sécurité intérieure et de sécurité nationale**

### **2.1. Le cas britannique : le conflit en Irlande du Nord**

A partir du début des années 1970, le conflit en Irlande du Nord a été l'occasion pour les forces armées britanniques de développer tout un savoir faire de lutte antiterroriste. Très largement inspiré des techniques de la contre-insurrection théorisées dans les années 1960 par le major Kitson<sup>207</sup>, il s'est ensuite très largement sédimenté dans les sphères militaires. Il informe depuis les années 1990 l'approche britannique en matière d'opération de maintien de la paix et, depuis 2001, les interventions militaires en Afghanistan et en Irak. Mais le conflit en Irlande du Nord a également été l'occasion de la mise en place d'une législation d'exception qui, dans le strict cadre nord-irlandais, confère à l'organe militaire des pouvoirs spéciaux en matière de lutte contre le terrorisme.

Très tôt dans les années 1970 puis durant toutes les années 1980, le conflit en Irlande du Nord pose d'abord la question de la coopération des forces armées, de la police et du renseignement dans un pays où la tradition est plutôt celle d'une séparation stricte des fonctions, notamment entre militaire et police. L'organisation des forces de sécurité au Royaume-Uni a en effet toujours fonctionné sur le plan théorique en termes de stricte séparation des fonctions et des organisations. En matière de sécurité intérieure, il n'existe pas de service spécial s'occupant des relations entre les armées et la police. Il n'existe pas non plus de « troisième force intermédiaire ». Sur le plan juridique, il n'y a pas de collaboration civilo-militaire au sens français du terme et des scénarios complexes, tenant compte de la gravité de la menace, pour un passage progressif de la prise de décision des civils vers les militaires avec une série de gardes-fous établis à l'avance. Si l'armée intervient, ce sera toujours de manière subordonnée dans le contexte très limité de la *common law* de l'aide aux pouvoirs civils (*Military Assistance to Civil Authority* – MACA).

---

<sup>206</sup> Klare, Michael T., *Rogue States and Nuclear Outlaws*, New York, Hillang wang, 1995

<sup>207</sup> Kitson, Frank, *Low Intensity Operations. Subversion, Insurgency and Peacekeeping*, London, Faber&Faber, 1971.

Seulement si ce discours officiel minimisant le rôle de l'armée et son autonomie opérationnelle, tactique et stratégique est pertinent en cas de catastrophe naturelle, il ne l'est plus lorsque l'on considère la situation en Irlande du Nord. Cela tient au fait que l'armée britannique, en l'absence de forces spécialisées dans le maintien de l'ordre public a depuis des siècles été en première ligne lorsqu'il s'agissait de l'Irlande puis de l'Irlande du Nord. L'armée s'est toujours sentie impliquée, et surtout l'armée de terre. Mais cela fonctionne aussi avec un certain malaise chez les militaires face à une situation dans laquelle ils se trouvaient partagés entre la « respectabilité » de leur fonction militaire et leur engagement pour la sauvegarde de l'intégrité du territoire. La « policiarisation » de leur fonction leur pose problème.

L'application de la doctrine Kitson sur le théâtre nord-irlandais implique en effet dès les années 1970 la mise en oeuvre de toute une palette de techniques allant des missions de communication pour gagner le soutien de la population aux actions psychologiques pour contrer la propagande ennemie en passant par des missions d'infiltration et de renseignement. Un registre d'activité au sein desquelles les forces spéciales assurent un rôle central : les SAS (*Special Air Services*), la 4<sup>th</sup> FST (*4<sup>th</sup> Field Survey Group*) chargée de couvrir les missions d'infiltration des SAS - devenue l'*Intelligence and Security Group / Northern Ireland* (ISG/NI) en 1970 –, la 14<sup>th</sup> *Intelligence Company* à partir de 1974 et spécialisée dans la recherche de renseignement sont en effet déployées en Irlande du Nord. Et si la conduite des opérations et l'intervention des militaires reste formellement sous l'autorité civile du *Northern Ireland Office* créé en 1972 pour encadrer l'implication de l'armée en Irlande du Nord (Armée régulière, Ulster Defense Regiment et Forces spéciales), la coopération civilo-militaire confère néanmoins un rôle particulier à l'organe militaire : un rôle de coordination et d'impulsion qui doit dessiner une parfaite coopération des acteurs civils et militaires en matière de renseignement notamment.

Les soldats britanniques jouissent en outre d'un pouvoir spécial d'arrestation instauré par la loi en 1973 (*1973 Act, section 12*) ainsi que du pouvoir discrétionnaire d'arrêter, d'interroger et de fouiller des personnes dans la rue (*1973 Act* repris dans le *Northern Ireland Act* de 1996). Cette même loi marque également l'entrée dans le corps de la loi de la définition du « terrorisme » : l'usage de la violence en vue d'instiller la peur dans tout ou partie du public. Elle reverse alors le « terrorisme » dans la catégorie des crimes. Les militaires sont alors formés à l'arrestation et à l'interpellation sans mandat ; des formations organisées par le *Northern Ireland Training Advisory Team* dans le sud-est de l'Angleterre, à Lydd.

A partir de 1970 et jusqu'à la fin des années 1990, le conflit nord-irlandais marque en fait le retour des militaires sur le sol national. Justifiée par la nécessité de lutter contre le « terrorisme », cette intervention des militaires reste toutefois limitée à l'Irlande du Nord. Il n'y a pas d'équivalent ailleurs dans le

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Royaume. Un rôle accru des militaires en le domaine se heurte en effet à la tradition politique libérale. Depuis le 11 septembre 2001, aucune mission particulière n'est confiée aux militaires en matière de lutte contre le « terrorisme » sur le sol national. L'équivalent d'un plan Vigipirate impliquant des militaires n'est pas envisageable au Royaume-Uni. Leur rôle se cantonne à la sauvegarde du territoire pour laquelle ils développent des missions traditionnelles. Le terrorisme est l'affaire des polices et des services de renseignement. En revanche, les techniques développées par les militaires sur le théâtre nord-irlandais nourrissent depuis les années 1990 une « approche britannique » des opérations de maintien de la paix et continuent de sous-tendre en partie l'implication britannique sur les théâtres afghan et irakien.

### *Les retours d'expérience du conflit nord-irlandais dans les opérations extérieures*

Dans leurs réflexions initiales sur le maintien et le rétablissement de la paix, les britanniques se sont très largement inspirés des connaissances développées sur le terrain nord-irlandais pour développer un modèle plus général impliquant tout à la fois les opérations de soutien de la paix, les opérations humanitaires et les techniques de collaboration entre militaires et policiers. Ils développent en 1993 une doctrine militaire spécifique avec un impératif d'emploi minimal de la force. Les opérations de maintien de la paix puis de soutien à la paix (PSO) sont une catégorie des *Military Operations Other than War*, le *Peace Enforcement* reste proche du véritable conflit armé. L'accent est alors mis sur le renseignement, « comme une des variables essentielles de la réussite des opérations de maintien de la paix et sur la coordination des activités civilo-militaires comme finalité du processus de maintien de la paix »<sup>208</sup>.

L'armée britannique est par ailleurs reconnue pour ses capacités à opérer à l'extérieur du territoire. Cela se fonde tout à la fois sur le professionnalisme des troupes, la souplesse de réaction, la haute technicité et sur leur compréhension claire des limites des actions possibles. Les formations développées au camp de Lydd où étaient formés les militaires à des activités de police dans le cadre du conflit en Irlande du Nord, fonctionnent aujourd'hui pour la formation des militaires avant leur départ en opération extérieure. On y prépare les militaires « au dialogue en contexte hostile », à l'intervention en coopération avec les forces de police, à l'appréhension juste et précise des principes généraux et légaux de leur intervention, mais aussi aux techniques de renseignement et d'action en milieux ruraux et urbains, et depuis peu au « management intercommunautaire ». Ces formations fonctionnent en outre avec une plus forte responsabilisation juridique des militaires britanniques.

---

<sup>208</sup> Voir Bigo Didier (avec Emmanuel-Pierre Guittet et Andy Smith), *La participation des militaires à la sécurité intérieure : Royaume-Uni, Irlande du Nord*, op. cit. p. 31

## 2.2. Le cas américain : la lutte contre le « terrorisme international »

Les choses sont un peu différentes aux Etats-Unis. Dès le début des années 1970, l'administration américaine focalise en effet ses efforts sur la lutte contre le « terrorisme international » s'estimant peu victime du « terrorisme domestique ». Cette distinction établie entre « terrorisme international » et « terrorisme domestique » sur la base d'une méthodologie statistique est strictement artificielle. Elle ne renvoie à aucune spécificité du point de vue des violences observées. Elle va toutefois prévaloir à l'implication des acteurs en matière de lutte contre le terrorisme. Sous la première catégorie sont retenus tous les actes de violence survenant à l'extérieur du territoire national. Dans les années 1970 et 1980, ils sont principalement associés à l'idéologie communiste et admis pour être la marque des intentions hostiles de l'Union soviétique. Le « terrorisme » est ici entendu comme arme de politique étrangère et, éventuellement comme nouvelle modalité de conduite de la guerre. Sous la seconde catégorie sont rassemblés les actes de violence du même type mais recensés sur le sol national. Le « terrorisme » est alors appréhendé comme un crime. Dès les années 1970 se dessine en fait une double matrice de lecture de la violence politique qui va faire osciller la réponse antiterroriste entre actions de police et représailles militaires.

Le rôle des militaires en matière de lutte contre le terrorisme reste d'abord relativement limité au sein d'un appareillage antiterroriste dont les principales prérogatives reviennent au *National Security Council* - qui, à partir de 1979, trace les grandes lignes de la politique de lutte contre le « terrorisme » et plus largement de la politique étrangère et de sécurité des Etats-Unis -, au département d'Etat - en charge de la coordination des acteurs de la lutte contre le « terrorisme international » -, à la CIA - en charge du renseignement et des opérations secrètes à l'extérieur du territoire américain - et, plus marginalement au FBI - responsable de la lutte contre le « terrorisme domestique ». Les *Joint Chief of Staff* (chef d'état major) participent certes de l'élaboration de la politique antiterroriste au travers du *National Security Council*, mais les militaires restent très marqués par l'échec du Vietnam auquel s'ajoute en 1980 celui de l'opération de sauvetage des otages retenus à l'ambassade des Etats-Unis en Iran. Ce n'est qu'à la faveur de l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan en 1981 que le rôle du département de la Défense se clarifie progressivement en la matière. En 1984, l'administration Reagan implique en effet pour la première fois et de manière formelle le Pentagone en se réservant le droit de frapper militairement les Etats-sponsors du « terrorisme » en représailles à un attentat. Cette décision intervient à la suite des attaques portées contre le bâtiment des *Marines* en 1983 à Beyrouth et sera appliquée contre la Libye en 1986 après

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

l'attentat contre un établissement de nuit à Berlin qui tua plusieurs militaires américains.

La radicalisation de la posture américaine face à l'ennemi soviétique s'accompagne en outre de la réactivation de la doctrine de contre-insurrection dans une doctrine dite des « conflits de basse intensité » (*Low Intensity Conflicts – LIC*) qui fera de l'antiterrorisme l'un des six champs d'intervention des militaires<sup>209</sup>. Le contre-terrorisme est alors distingué de l'antiterrorisme. Sous la première appellation se trouve rassemblé l'ensemble des activités *offensives* telles que les frappes aériennes en représailles d'un attentat « terroriste » tandis que l'antiterrorisme rassemble les activités *défensives* notamment développées par le département de la Défense pour protéger ses propres forces à l'extérieur du territoire national (*Force Protection*). La consolidation de la doctrine LIC s'accompagne de la mise en place d'un commandement des forces spéciales (USSOCOM) qui, depuis 1986, a en charge la planification des opérations spéciales. Il est aujourd'hui le commandement leader de la « guerre globale au terrorisme »<sup>210</sup>.

### 2.2.1. Les années 1990 : émergence du *Homeland* et menaces asymétriques

Avec les années 1990 et les attentats survenus sur le sol national, à New York contre le World Trade Center en 1993 et contre le bâtiment fédéral d'Oklahoma City en 1995, la réflexion stratégique va progressivement replacer la protection du territoire national américain au centre des politiques antiterroristes et conférer un rôle accru des forces armées en la matière. Le « terrorisme » n'est plus alors perçu comme une violence liée à des motivations d'ordre idéologique mais religieuse. L'incertitude stratégique à laquelle a laissé place la disparition du bloc de l'Est s'accompagne en outre d'un glissement de paradigme dans l'appréhension de la sécurité : la logique du risque se supplée à celle de puissance. Il ne s'agit plus tant de savoir stratégiquement afficher et éventuellement faire usage de la puissance que de savoir vivre avec le danger et anticiper le risque. Dans les années 1990, ce changement de paradigme s'accompagne d'une reformulation de la sécurité nationale en terme de réduction de la vulnérabilité des Etats-Unis.

Plusieurs événements précipitent à cette même époque la reformulation des politiques de sécurité et de lutte antiterroriste. Il y a bien sûr les deux attentats de 1993 et 1995. Ils entament à l'époque la croyance ancienne en un

---

<sup>209</sup> Klare Michael T., Kornbluh, Peter, (eds), *Low Intensity Warfare, Counterinsurgency, proinsurgency and antiterrorism in the eighties*, New York, Pantheon Books, 1988.

<sup>210</sup> USSOCOM *Posture Statement* 2007.

territoire sanctuarisé. Mais c'est surtout l'attentat au gaz Sarin dans le métro de Tokyo qui, à partir de 1995, conduit l'administration Clinton à initier une politique de protection des infrastructures critiques et de réduction de la vulnérabilité des Etats-Unis au sein de laquelle le département de la Défense est alors appelé à jouer un rôle accru dans le cadre d'une coopération civilo-militaire spécifiquement mise en place en cas d'attaque « terroriste » ayant impliqué l'usage d'armes de destruction massives sur le sol national.

Cette coopération civilo-militaire est notamment formalisée par la loi Nun Lungar Domenici de 1996. Elle prévoit la mise en place de plusieurs programmes antiterroristes au sein de différentes unités du département de la Défense et la mise en alerte d'une équipe antiterroriste de réaction rapide susceptible d'arriver en soutien des autorités civiles en cas d'attaque chimique, bactériologique, radiologique et nucléaire (NRBC) sur le sol national : la *Chemical Biological Quick Response Force*. Composée de l'*US Army Technical Escort Unit*, de la *Marine Corps Chemical Biological Incident Response Force*, de l'*US Army Medical Command* et de la *Naval Medical Research Institute*, elle est pensée pour intervenir sous l'autorité de l'*Army's Chemical, Biological, and Decontamination Command* lui-même placé sous l'autorité civile du FBI et du secrétaire à la Justice. Les *Marines* et l'*US Air Force* développent également leurs propres programmes d'assistances aux autorités civiles : respectivement le *Marine Corps System Command's CBIRF Research and Development Program* et le *WMD Threat Response Program*. Enfin, la loi *Nun Lungar Domenici* lance également un vaste plan de préparation et d'entraînement des agents locaux à la gestion des conséquences d'un acte terroriste conduit au moyen d'armes de destruction massive. Dans ce cadre, le *Director of Military Support* est chargé de la mise en place d'équipes locales de réactions rapides dans 27 villes du pays.

Mais le souci de réduction de la vulnérabilité des Etats-Unis ne se résume pas à la gestion des conséquences d'un acte terroriste. Dès les années 1990, il implique aussi une coopération inter-agences accrue en matière de renseignement. Depuis 1986, la *National Security Agency* (NSA, agence de renseignement électronique du département de la Défense) et la *Defense Intelligence Agency* (l'agence de renseignement militaire) sont représentées au sein du *Counterterrorism Center* (CTC) que la CIA avait mis en place cette année là. En rassemblant les représentants de 11 agences/départements de l'administration, le CTC initiait à l'époque un effort de coopération inter-agences en matière de renseignement extérieur et dans le domaine de la lutte contre le « terrorisme ». Cet effort de coopération en matière de renseignement s'approfondit dans les années 1990 avec l'ouverture en avril 1995 d'un centre du contre-terrorisme par le FBI au sein duquel sont également représentées les agences de renseignement du département de la Défense.

### 2.2.2. Au plan de la doctrine

Ces éléments s'accompagnent d'autres développements qui, s'ils ne sont pas directement à mettre en lien avec l'antiterrorisme, ne peuvent toutefois pas être déconnectés des lectures de la menace à cette même époque. En effet, dans les années 1990, le discours stratégique américain articule deux types de menaces : celles que feraient porter certains Etats en particuliers et notamment les « *Rogue States* » ou Etats-voyou (Iran, Irak, Syrie, Libye, Corée du Nord notamment), du fait de leur soutien (effectif ou supposé) au « terrorisme international » ou du risque de prolifération nucléaire auxquels ils sont associés, mais aussi celles alors dites asymétriques. Dans cette seconde version, les groupes paramilitaires, le trafic de drogue et le « terrorisme » retiennent l'attention des militaires précisément pour leur caractère non conventionnel. Ce discours sur les menaces asymétriques prolonge alors celui des années 1980 sur les conflits de basse intensité qui prolongeait à l'époque celui des années 1950-60 sur les conflits non conventionnels et la contre-insurrection. Dans les années 1990, deux doctrines d'emploi des forces armées sont alors développées au sein du département de la Défense : l'une gouvernée par la stratégie du double (puis quadruple) théâtre d'opération majeur et voulant que les forces armées américaines puissent être engagées simultanément sur deux (puis quatre) théâtres d'intervention ; l'autre davantage posée en relation à la nécessaire modernisation des armées. Cette dernière est à mettre en relation à la Révolution dans les affaires militaires et, plus tard, avec le développement des guerres réseau-centrées (*network centric warfare*) et la mise en œuvre la méthode de « Transformation » des armées<sup>211</sup> qui doit permettre d'inscrire les armées en réseau et de construire des armées non linéaires.

Si en première analyse ces éléments paraissent un peu éloignés de la problématique du rôle des armées dans la lutte contre le « terrorisme », ils nous semblent toutefois permettre de comprendre comment, après le 11 septembre 2001, l'administration de George Bush a pu opter pour une réponse militaire et non exclusivement policière au « terrorisme ». Les transformations qui s'opèrent en fond de ces développements dans la représentation de la guerre et de l'affrontement armé - qui ne s'organiserait plus autour d'une ligne de front mais selon une série d'affrontements localisés, mettant au prise les forces armées à des groupes ne bénéficiant pas nécessairement d'un soutien étatique - vont entrer en pleine résonance avec le discours sur une menace terroriste hautement équipée, inscrite en réseau, capable de frapper à tout instant et

---

<sup>211</sup> La Transformation est la méthode d'application et de mise oeuvre de la célèbre Révolution dans les Affaires Militaires (RAM) développée dans la première moitié des années 1990. Voir Wasinski (Christophe) « Créer une révolution dans les affaires militaires : mode d'emploi », *Cultures et Conflits*, n°64 (2006) pp. 149-164

n'importe où. Pour le dire un peu schématiquement, les discours sur « l'ennemi terroriste » de l'après 11-Septembre vont fournir aux développements doctrinaux sur les guerres réseau-centrées et la nécessaire transformation des armées, le socle nécessaire à leur prolongation d'une part, à leur application d'autre part (cf. *infra*). Aux Etats-Unis, l'intervention militaire de 2003 en Irak est admise pour être un exemple de mise oeuvre de la doctrine des guerres réseau-centrées.

### **3. Depuis le 11 septembre 2001 : la lutte contre le terrorisme international**

Les événements du 11 septembre 2001 et les attentats de juillet 2005 à Londres, ont conduit, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, à un certain nombre d'adaptations dans la perception dominante de la menace principale. Au plan du discours politique, on observe un recentrage très net autour du « terrorisme international ». Au Royaume-Uni, si l'on admet que le « terrorisme » n'est pas un phénomène nouveau, la « menace terroriste » actuelle se distinguerait du « terrorisme » lié à l'expérience nord-irlandaise par quatre aspects en particulier<sup>212</sup> :

- elle serait internationale, c'est-à-dire conduite contre une grande variété de cibles et dans plusieurs pays ;
- elle proviendrait de plusieurs groupes inscrits en réseaux dont les membres seraient entraînés à tuer ;
- elle chercherait à engendrer des dégâts importants de manière indiscriminée ;
- elle serait motivée par des convictions particulièrement violentes et extrémistes.

Les discours politiques n'associent plus le « terrorisme » aux modalités de violence qui étaient jusqu'alors liées aux revendications d'indépendance de l'Irlande du nord, mais à l'activité d'un certain nombre de groupes aux motivations religieuses et dont le cadre dépasse le national. Depuis les événements de 2001, l'accent est ainsi mis sur le « terrorisme islamique ». Une dimension jusqu'alors absente des discours britanniques sur le « terrorisme » et qui rapproche les lectures de la violence politique de celles développées aux Etats-Unis depuis la chute du mur de Berlin.

---

<sup>212</sup> *Countering International Terrorism : The United Kingdom's Strategy*, July 2006, pp. 7-8

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Dans ses grandes lignes, la réponse antiterroriste développée par le gouvernement britannique est très proche de celle de l'administration américaine. Elles sont toutes deux portées par un souci de prévention décliné en réduction de la vulnérabilité du pays - et de ses intérêts/représentations à l'étranger d'une part, et en minimisation du « risque terroriste » d'autre part. Aux Etats-Unis, la « Stratégie de lutte contre le terrorisme » (*National Strategy for Combating Terrorism*) doit être mise en relation à cinq autres documents de stratégie développés aux lendemains du 11-Septembre. Elle s'inscrit en effet dans un corpus stratégique également composé de la « Stratégie de protection de la Patrie » (*The National Strategy for Homeland Security*), des stratégies pour la protection des infrastructures critiques (*The National Strategy for The Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets* et *The National Strategy to Secure Cyberspace*), et de la « Stratégie de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive » (*The National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*). Pris ensemble, ces documents témoignent d'un effort de ré-articulation et de rationalisation des divers aspects de stratégie rassemblés dans *The National Security Strategy of the United States*.

L'analyse croisée de ces documents de stratégie révèle une posture clairement offensive gouvernée par l'élévation du « terrorisme » au rang de première menace stratégique. Trois éléments cruciaux peuvent en effet être dégagés de la stratégie nationale de sécurité publiée par l'administration Bush en 2002. Ils témoignent de l'approfondissement de logiques anciennes et d'un certain nombre d'adaptations aussi :

- **Le terrorisme est LE nouvel ennemi** : l'élévation du « terrorisme », c'est-à-dire de la violence politique transnationale et non plus d'Etats au rang d'ennemi ne va pas sans poser d'importantes questions, ni sans ré-agencer profondément les conditions d'engagement et de conduite de la guerre. Si l'*ennemi* n'est plus un *Etat*, comment dès lors lui faire la guerre ? Et comment engager les forces armées ? Le glissement de la figure de l'ennemi d'une (série d') entité(s) étatique(s) à une « forme de violence » bouleverse les repères stratégiques et les conditions d'engagement des forces armées plus encore que la disparition de l'ennemi soviétique au tournant des années 1990.
- **Le terrorisme est transnational mais dispose de soutiens étatiques** : c'est ici la prolongation d'une tendance ancienne. Dès le début des années 1980, les analyses de la CIA et du FBI insistent davantage sur le caractère transnational et l'organisation en réseaux des mouvements dits terroristes, s'opposant sur ce point précis aux analyses du département d'Etat et du Pentagone qui mettent davantage l'accent sur le rôle des Etats-sponsors du terrorisme puis des *Rogue States*. Après le 11 septembre 2001, la rhétorique de l'administration

marque l'initiation d'une inversion : au sein de l'administration, on ne pointe plus seulement le soutien de certains Etats au « terrorisme » mais aussi et surtout l'emprise des réseaux terroristes sur des zones géographiques sur lesquelles l'Etat est délinquant (*failed states* tels que l'Afghanistan, la Somalie et dans une certaine mesure l'Irak).

- « **Le front est partout** » : c'est là une évolution importante avec la réimportation en interne de l'idée de front. Avec le 11 septembre 2001, c'est en effet le mythe du « territoire sanctuarisé » et d'une « menace terroriste » à l'*actualité* exclusivement extérieure aux Etats-Unis qui s'est définitivement effondré. La protection du territoire et des citoyens américains devient l'objet d'une stratégie nationale spécifique largement inspirée des réflexions des années 1990 sur la réduction de la vulnérabilité. Il ne s'agit plus seulement de défendre les infrastructures et les ressortissants américains à l'étranger ou de défendre le « cyberspace américain » et les infrastructures critiques sur le sol national. Il convient désormais de protéger tout cela ensemble au travers d'une stratégie globale réordonnée à la protection du *Homeland* et qui comporte sa dimension militaire : le *Homeland Defense*.

Ré-agencés au travers d'une rhétorique de guerre, ces trois aspects détruisent les conditions nécessaires à l'engagement de la guerre dans sa forme traditionnelle (qui reste celle que régissent les accords internationaux en vigueur) et participent activement de la reconfiguration des modalités de régulation de la conflictualité. Ils donnent lieu aux notions très contestées de guerre préemptive (contestée parce qu'il s'agit en réalité de la guerre préventive) et de « combattant illégal ». Derrière l'aporie théorique que l'administration Bush tente tant bien que mal d'organiser pour dégager une cohérence stratégique viable, se fait jour une stratégie intégrée (ou souhaitée intégrée) dans laquelle les militaires sont appelés à jouer un rôle à plusieurs niveaux.

**La stratégie britannique de lutte contre le terrorisme  
stratégie dite des quatre « P »**

- *Prevent.* prévenir un acte de terrorisme : ce qui implique des mesures préventives et pro-actives ;
- *Pursue.* poursuivre les terroristes et ceux qui les soutiennent ;
- *Protect.* protéger le public, les services nationaux essentiels et les intérêts britanniques à l'étranger,
- *Prepare.* se préparer aux conséquences d'un acte terroristes.

**La stratégie américaine de lutte contre le terrorisme  
stratégie dite « P3D »**

- Prevent attacks by terrorist networks.
  - *Attack terrorists and their capacity to operate.*
  - *Deny terrorists entry to the United States and disrupt their travel internationally.*
  - *Defend potential targets of attack.*
- Deny WMD to rogue states and terrorist allies who seek to use them.
  - *Determine terrorists' intentions, capabilities, and plans to develop or acquire WMD.*
  - *Deny terrorists access to the materials, expertise, and other enabling capabilities required to develop WMD.*
  - *Deter terrorists from employing WMD.*
  - *Detect and disrupt terrorists' attempted movement of WMD-related materials, weapons, and personnel.*
  - *Prevent and respond to a WMD-related terrorist attack.*
  - *Define the nature and source of a terrorist-employed WMD device.*
- Deny terrorists the support and sanctuary of rogue states.
  - *End state sponsorship of terrorism.*
  - *Disrupt the flow of resources from rogue states to terrorists.*
- Deny terrorists control of any nation they would use as a base and launching pad for terror.
  - *Eliminate physical safehavens.*
  - *Legal safehavens.*
  - *Cyber safehavens.*
  - *Financial safehavens.*

**3.1. La primauté du renseignement**

Du côté britannique comme du côté américain, la primauté est donnée au renseignement. Cela a donné lieu aux Etats-Unis à une vaste réforme de la Communauté du renseignement et, au Royaume-Uni comme aux Etats-Unis, à la mise en place de plusieurs structures mixtes rassemblant les représentants des diverses agences de renseignement.

Suite aux recommandations de la commission d'enquête sur le renseignement mise en place au lendemain du 11-septembre aux Etats-Unis pour remédier aux dysfonctionnements des services de renseignement, l'administration Bush a ainsi décidé d'un certain nombre de réformes avec, notamment, la création d'une position de Directeur national du renseignement (DNI) indépendante de la CIA. Jusqu'alors en effet, la Communauté du renseignement était coordonnée par le directeur de la CIA qui remplissait les fonctions de directeur de la communauté. Au sein du FBI, les divisions du contre-renseignement et du contre-terrorisme ont été placées sous une même direction. Enfin, un organe de coordination du renseignement, le *Terrorism Threat Information Center*, a été mis en place. Remplacée depuis par le *National Counter Terrorism Center* (NCTC), cette structure regroupe des représentants de la CIA, du FBI, du département d'Etat, du département de la Défense et du département pour la sécurité de la Patrie. Il produit des analyses en temps réel à partir des informations recueillies par ces différentes agences et doit servir de plateforme de renseignement pour l'ensemble des agences de l'administration susceptible de jouer un rôle dans la réponse antiterroriste.

Dans le cas britannique, l'argument de l'ennemi terroriste invisible et déterritorialisé a notamment justifié la mise en place par le MI5 du *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC), une structure inter-agence inspirée du NCTC américain. Il regroupe des représentants du monde du renseignement, du *Security Service's Counter Terrorism Analysis Centre*, du *Secret Intelligence Service* (MI6), du *Government Communications Headquarters* (GCHQ), du *Defense Intelligence Staff* (DIS), de la police (et notamment des *Special Branch*) et de la division à la sécurité du département des Transports. Cette structure vise à améliorer la coordination en matière de renseignement et témoigne semble-t-il du souci politique de mettre en place une direction centrale de coordination des activités de renseignement en matière de contre-terrorisme sur le sol national. La mise en place de cette structure s'est en outre accompagnée de la création de la *Police International Counter Terrorist Unit*, un organe de dissémination de l'information, essentiellement entre le MI5 et la Police.

Dans le cas britannique comme dans le cas américain, ces structures mixtes dans le domaine du renseignement doivent permettre une meilleure circulation de l'information entre agences. Aux Etats-Unis, elles viennent répondre aux luttes bureaucratiques et aux réticences des agences à partager

leurs informations. Plus fondamentalement, elles fonctionnent avec le décloisonnement des cultures institutionnelles, ce qui ne va pas sans poser d'importantes questions notamment vis-à-vis des libertés publiques et du respect de la vie privée. C'est le sens de la controverse née à la suite de l'adoption de l'*USA Patriot Act* en 2001. En plus d'élargir les prérogatives du FBI en matière antiterroriste, cette loi avait posé les bases d'une coopération accrue entre le FBI et la CIA, autorisant des échanges d'information jusqu'alors interdites par la loi sur le renseignement étranger de 1978 (*Foreign Intelligence Surveillance Act*)<sup>213</sup>. Le *Patriot Act* et les structures du type du NCTC aux États-Unis ou du JTAC au Royaume-Uni se font en fait le témoin d'une tendance à la progressive intégration des différentes composantes du renseignement par le décloisonnement d'activités jusqu'alors tenues séparées.

Cette logique de l'intégration des structures du renseignement extérieur et du renseignement intérieur vient aujourd'hui se suppléer à celle de la coordination qui avait prévalu dans les années 1990. Il ne s'agit plus seulement de coordonner des agences et leurs activités entre elles. Il s'agit d'intégrer l'ensemble dans une structure multicentrée aux moyens de systèmes techniques à haute valeur informatique ajoutée pour permettre à ces agences de disposer des informations nécessaires en temps voulu. Cet ensemble technique est alors pensé pour arriver à l'appui d'une politique de protection du territoire à distance, guidée par le souci de saisir la menace avant qu'elle ne s'actualise sur le sol national et dans laquelle les militaires jouent un rôle à deux niveaux : au niveau d'une protection « rapprochée » du territoire (*Homeland Defense*) et au plan de l'anticipation – dans une stratégie préemptive pour aller saisir la menace au plus tôt et à plus loin des frontières du national.

---

<sup>213</sup> La FISA (*Foreign Intelligence Surveillance Act*) avait été adoptée en 1978 à la suite de la révélation des activités illicites des services de renseignement sur le sol national (programmes CHAOS de la CIA, COINTELPRO du FBI, SHAMROCK de la NSA notamment). Cette loi interdisait jusqu'à l'adoption du *Patriot Act* que des activités de renseignement soient conduites à l'encontre des citoyens américains. Elle avait également mis en place la *Foreign Intelligence Surveillance Court* chargée de contrôler les activités des services de renseignement.

### **Le rôle des militaires américains dans le renseignement**

Aux Etats-Unis, le Pentagone est membre de la communauté du renseignement au travers de huit de ses agences : la *Defense Intelligence Agency* (DIA), la *National Security Agency* (NSA), le *National Reconnaissance Office* (NRO), la *National Imagery and Mapping Agency* (NIMA) ainsi qu'au travers des agences de renseignement de l'*Army*, la *Navy*, l'*Air Force* et des *Marine Corps*.

Plusieurs initiatives prises ces dernières années témoignent de l'importance accordée au renseignement :

- La NSA, l'agence de cryptologie du Pentagone, concentre ses activités sur l'interception des signaux électroniques à l'extérieur du territoire national. Au lendemain du 11-septembre, elle a été priée de passer en mode actif sur la question du terrorisme. Depuis 2002, sur ordre du président Bush, elle conduit le *Terrorist Surveillance Program*, un programme de surveillance des communications étendu au sol national.
- Avec près de 7 000 militaires et civils dispersés à travers le monde, la DIA représente l'un des pôles de renseignement les plus importants. En 2002, la DIA a mis en place une équipe inter-agence, la *Joint Intelligence Task Force on Terrorism* pour arriver en soutien des activités offensives et défensives (*Homeland Defense*) du DOD. Elle assure pour cela un système permanent d'alerte *stratégique et tactique*.
- Afin d'assurer aux hauts responsables du Pentagone et aux différents centres de commandements (*Northcom, Eucom, Southcom, Centcom...*) la mise à disposition des informations nécessaires à la réalisation des objectifs de la stratégie de lutte contre le terrorisme, un sous-secrétariat aux renseignements (*Under Secretary of Defense Intelligence*) a été mis en place au sein du Pentagone. Il centralise toutes les informations pertinentes recueillies par les différents services et agences du Pentagone et sert d'unique point de contact du département de la Défense pour le DNI.

La place de l'acteur militaire dans le renseignement a pris, suite aux événements du 11 septembre 2001, une ampleur considérable. Elle est à la mesure du rôle dévolu aux militaires dans la nouvelle stratégie de défense du territoire.

### **3.2. Lutte contre le terrorisme, protection du territoire à distance et stratégie préemptive**

Au Royaume-Uni, l'effort de prévention s'est articulé autour du risque de radicalisation des individus et sur l'identification des « facteurs de radicalisation ». On admet, au plan politique et à la différence de ce qui peut être observé aux Etats-Unis, que le premier champ d'actions est structurel, qu'il

convient de répondre au risque de radicalisation de certains individus sur le sol national (susceptibles de verser dans le *homegrown terrorism*) par le traitement des problèmes structurels : les inégalités sociales et l'intégration des communautés notamment, par un soutien constant aux réformes et à la modernisation de la société. Mais ce n'est là qu'un aspect d'une démarche préventive plus large qui regroupe aussi des mesures pro-actives avec un rôle central accordé au renseignement. La panoplie de ces mesures s'étend de l'élargissement de la surveillance à un plus strict contrôle aux frontières, en passant par un recours accru à la vidéo-surveillance et aux systèmes de reconnaissance biométrique. On notera également l'importance qu'accorde le gouvernement britannique à la « bataille des idées » (*battle of ideas*). Une dimension qui n'est pas sans rappeler l'approche qui prévalait à l'époque coloniale (*heart and minds*), que l'on retrouve également dans la stratégie américaine de lutte contre le terrorisme et qui fait aussi écho à certains éléments de stratégie développés depuis le 11-septembre aux Etats-Unis.

Les responsabilités en matière de contre-terrorisme au Royaume-Uni sont aujourd'hui partagées entre le MI5 - sous l'autorité du *Home Secretary* -, la police (au travers de ses *Special Branch*), l'*Anti-Terrorist Branch* (SO 13) - dirigé par le *National Coordinator of Terrorist Investigation* -, le *Secret Intelligence Service* (MI6) et le *Gouvernement Communications Headquarters* (GCHQ). Le chef du MI6 et le directeur du GCHQ sont placés sous l'autorité du *Foreign Secretary*. Le MI5 est le service de renseignement intervenant sur le sol national. Il met en œuvre des techniques « intrusives » mais ne dispose pas de pouvoir d'arrestation ou d'interpellation. Dans le cadre de la lutte contre le « terrorisme » sur le sol national, il travaille en étroite relation avec les 43 *Special Branches* de la police chargées d'enquêter et d'appréhender les menaces à la sécurité nationale et à l'ordre public. Les *Special Branches* mettent en œuvre des activités de renseignement secrètes et des programmes de surveillance. La *Metropolitan Police Special Branch* (SO 12) est la plus importante d'entre elles avec 552 officiers. Si le MI5 a principalement en charge la collecte d'information, l'*Anti-Terrorist Branch*, éventuellement assistée des forces de police locales, a en charge l'exploitation de ces informations et la conduite des opérations. Le MI6 a pour sa part en charge la collecte de l'information à l'étranger tandis que le GCHQ a pour mission l'interception des signaux électroniques.

Au milieu de cet appareillage, il convient d'ajouter la mise en place d'une force de réaction rapide au sein des forces de réserve (*Reserve Force*) en cas d'attaque NRBC et les nouvelles prérogatives dévolues à la *Ministry of Defense Police* (MDP). Si la MDP n'a pas de mission de police quotidienne et routinière à l'image de la gendarmerie nationale française, le chap. 10 de l'*Anti-terrorism, Crime and Security Act* de 2001 a toutefois élargi ses prérogatives autorisant ses 3500 officiers – répartis en 110 unités dans 86 lieux du Royaume - à procéder, sur demande d'une autorité civile (police locale, police d'Irlande du Nord,

Police britannique des transports ou l'autorité à l'énergie atomique) à l'interpellation d'individus suspects. Replacée dans la tradition de la stricte séparation des fonctions de police et des fonctions militaires, c'est là une évolution importante dont il conviendra d'observer à l'avenir l'effectivité. Mais sorti de cette disposition, il n'y a pas d'évolution majeure quant au rôle des militaires sur le sol national qui reste extrêmement limité voire inexistant au-delà des fonctions traditionnelles de protection de l'espace aérien (avec un système d'alerte permanent) et de l'espace maritime où la *Royal Navy* intervient en soutien des autorités portuaires ou de la police (*HM Customs and Excise*).

Les choses sont un peu différentes aux Etats-Unis où un rôle important est accordé aux militaires. Les militaires américains regroupent l'effort de lutte contre le « terrorisme » sous l'appellation *Combating Terrorism* qui rassemble contre et antiterrorisme. Parmi les nombreuses réformes entreprises aux Etats-Unis au lendemain du 11-septembre, on notera plus particulièrement la création du département pour la sécurité de la Patrie (*Department of Homeland Security*, DoHS) et sa version militaire : le *Northern Command* devenu en 2002 le cinquième commandement géographique du département de la Défense centré sur l'Amérique du Nord et l'Alaska après une réforme du Plan de commandement unifié (*Unified Command Plan*) en 2002. La mise en place de ce commandement est le fruit d'une importante rationalisation des activités du département de la Défense en matière de protection du territoire (*Homeland Defense*). Il rassemble l'ensemble des missions jusqu'alors assurées par diverses agences ou diverses forces du département de la Défense en matière de protection du territoire national ou en cas de catastrophe naturelle. S'il ne dispose pas de forces propres, il assure en cas de circonstances d'urgence la coordination des plusieurs unités de chacune des trois armes (Terre, Air, Mer) : la *Joint Forces Headquarters National Capital Region*, la *Joint Task Force Alaska*, la *Joint Task Force Civil Support*, la *Joint Task Force North*, la *Standing Joint Force Headquarters North*, la *Army North*, la *Air Force North*. Parmi celles-ci, deux (la *Joint Task Force Alaska* et la *Joint Task Force North*) sont plus spécifiquement dotées de prérogatives antiterroristes. Le *Northern Command* sert également d'interface entre civils (département de la sécurité de la Patrie, FBI notamment) et militaires.

Du point de vue militaire, la « Stratégie nationale de sécurité de la Patrie » (*Homeland Security*) se divise en deux catégories : la défense de la Patrie (*Homeland Defense*) et le soutien militaire aux autorités civiles (*Civil Support*). La défense de la Patrie peut être considérée comme la composante purement militaire de la sécurité de la Patrie. Mais en réalité trois situations sont à considérer dès lors que l'on analyse le rôle du DOD en matière de protection du territoire. La première (circonstances exceptionnelles) relève directement de la défense de la Patrie (*Homeland Defense*). Les deux autres (état

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

d'urgence/catastrophes naturelles et événement spéciaux) relèvent de la sécurité de la Patrie (*Homeland Security*). Pour ce qui relève d'éventuelles attaques terroristes, il semble qu'il faille distinguer l'action de la réaction. Si cette attaque peut être anticipée, elle intègre la première situation. A l'inverse, elle tombe dans le cadre de « l'état d'urgence » et des règles de l'exception au droit.

- *Circonstances exceptionnelles (Homeland Defense)* : il s'agit ici de l'ensemble des opérations militaires, prises dans leur sens traditionnel, c'est-à-dire de combat ou d'affrontement armé, pour lesquels le DOD dispose d'un statut d'agence leader et qui touche à la protection de la souveraineté, du territoire, de la population nationale et des infrastructures critiques de défense contre des menaces ou une agression externe et en cas d'attaques menées contre les Etats-Unis. Dans le cadre du *Homeland Defense*, le DOD voit son statut d'agence leader, jusqu'alors limité à son intervention dans le cadre d'attaques conduites au moyen d'armes de destruction massive, élargi. Ce premier cas d'implication des forces armées recouvre également celui, prévu lui par la constitution, et dans lequel le président, en tant que chef suprême des armées, décide de l'emploi de la force armée – par exemple en cas d'attaque terroriste – après qu'il ait prouvé l'insuffisance des moyens civils - pour mener à bien les fonctions fédérales.
- *Le civil support*: dans les deux autres cas, le DOD vient fournir un soutien exclusivement technique. Son intervention se fait dans le cadre du *Posse Comitatus Act* de 1848 qui établit une distinction entre intervention active et passive. Elle interdit aux militaires l'arrestation d'individus, la collecte de preuves, la fouille des personnes, la fouille des bâtiments, la conduite d'enquêtes criminelles, la poursuite d'un prisonnier évadé, la fouille d'une zone à la recherche d'un suspect mais autorise le soutien technique et logistique ou tout autre forme de soutien « passif » à des acteurs civils. La nécessité de faire appel au soutien de l'acteur militaire reste à la discrétion du secrétaire de la Justice en consultation avec le directeur du FBI. Ce dernier considère alors les quatre cas suivants :
  - la nécessité matérielle de recevoir un soutien ou une assistance technique ;
  - interdire un événement et appréhender les responsables ;
  - restauration de la loi et de l'ordre après un incident ;
  - la minimisation des conséquences d'un acte terroriste ;

Mais la protection du territoire aux Etats-Unis ne se limite pas à cette défense « rapprochée » du territoire. Elle s'inscrit en fait dans une stratégie plus large voulant que « la meilleure défense soit l'attaque » et par laquelle les militaires sont appelés à porter le combat loin du territoire national pour saisir

la menace là où elle se fait jour. Aux Etats-Unis, comme au Royaume-Uni, le souci de protection du territoire à distance face à un « ennemi terroriste » mal identifié s'accompagne ainsi de transformations doctrinales et organisationnelles visant à rendre les armées plus aptes à lutter contre le « terrorisme » sur des théâtres d'opération extérieurs.

### 3.3. Contre-terrorisme et guerres réseau-centrées

Pour ce qui concerne les Etats-Unis, il convient ainsi de noter la mise en place du *Marines Special Operations Command* (MARSOC) au sein de l'USSOCOM, le commandement unifié des forces spéciales. La création d'un centre de commandement pour les opérations spéciales des Marines (MARSOC) au sein de l'USSOCOM marque d'abord le rééquilibrage des luttes de pouvoir entre le commandement des *Marines* (USMC) et l'USSOCOM. Mais cela témoigne aussi du caractère de plus en plus central accordé aux forces spéciales dans le nouvel environnement stratégique. Comme il nous a déjà été donné l'occasion de le préciser, l'USSOCOM est aujourd'hui le commandement leader des aspects militaires de la « guerre globale au terrorisme » qui se fait en outre le lieu et l'argument pour un approfondissement et une accélération du vaste mouvement de transformation des armées dit de *Transformation*. La *Transformation* est une *méthode* plus qu'un *objectif*. Elle est en quelque sorte la réalisation de la Révolution dans les affaires militaires. Issue des milieux opérationnels du Pentagone, elle est aujourd'hui bien davantage soutenue par l'*Office of Secretary of Defense* (OSD), l'organe politique du Département de la Défense, que par les militaires eux-mêmes. Elle a pour mot d'ordre l'*instantanéité* et marque le glissement d'une vision en termes de Plateforme (*Platform Centric Warfare*) vers une vision en terme de réseaux (*Network Centric Warfare*). Elle vise la mise en place d'armées non linéaires avec pour principal objectif de pouvoir rendre une information instantanément disponible à l'ensemble des unités engagées sur un théâtre d'opération<sup>214</sup>. Jusqu'au 11 septembre 2001, aux Etats-Unis particulièrement, la *Transformation* des armées ne se justifiait par aucune figure « appropriée » de l'ennemi. Elle était d'ailleurs très discutée au sein même du département de la Défense notamment par les tenants d'une vision plus traditionnelle de la guerre qui pointaient bien davantage les menaces russes ou chinoises. Mais avec l'élévation du « terrorisme » au rang de menace stratégique de premier plan et la doctrine préemptive prônée par l'administration américaine face au « terrorisme », celle-ci est aujourd'hui plus que jamais

---

<sup>214</sup> “The results are networked forces that operate with increased speed and synchronization and are capable of achieving massed effects, in many situations, without the physical massing of forces required in the past. This increased speed and synchronization directly impacts operations across the battlespace, from support areas through combat zones”.

d'actualité. Et si la réflexion dans le domaine semble plus récente au Royaume-Uni, les capacités « réseau-centrées » des armées sont également l'objet d'un encadré dans la section « *Countering Terrorism Abroad* » de la *Strategic Defense Review* britannique qui précise : « dans le futur, il sera moins utile de mesurer la puissance de combat en termes (...) de plateforme et de nombre de soldats qu'en termes de capacité à de créer des effets spécifiques au moyen d'un réseau robuste reliant des capacités-clés et permettant de démultiplier la force ».

### Conclusion

L'analyse croisée du rôle des militaires américains et britanniques dans la lutte contre le « terrorisme » a d'abord permis de mettre à jour des sources communes - dans la prise en considération d'adversaires non conventionnels d'une part et les techniques de contre-insurrection d'autre part – qui permettent aujourd'hui de mieux comprendre les formes d'engagement en Afghanistan et en Irak notamment. Mais au-delà de cet aspect, l'analyse a permis de déceler des convergences et des divergences. Au rang des divergences, on notera ainsi le moindre rôle accordé aux militaires britanniques dans la protection du territoire. Celle-ci se limite aux activités traditionnellement développée par les militaires, toute évolution allant dans le sens d'une plus grande implication des militaires se heurtant à une tradition politique très suspicieuse à l'égard d'un rôle accru des militaires sur le sol national. Aux Etats-Unis à l'inverse, la mise en place du *Northern Command*, sans qu'elle marque un retour des militaires sur le sol national, témoigne d'une véritable prise en considération de la vulnérabilité du territoire. Au rang des convergences, on notera la mise en place de ces structures mixtes en matière de renseignement auxquels les militaires américains et britanniques sont désormais amenés à participer. Elles témoignent du rôle central accordé au renseignement en matière de lutte contre le « terrorisme ». Plus largement, et tout particulièrement dans le cas américain, cette primauté du renseignement atteste d'une volonté d'anticipation de la menace qui gouverne désormais les réformes des architectures de sécurité : des polices aux militaires en passant par le renseignement. Cette recherche d'anticipation de la menace s'incarne aussi, dans le cas américain, dans une stratégie préemptive qui fait des militaires les premiers protecteurs de la nation et du territoire aux travers de leur engagement en différents points de la planète (Afghanistan, Irak) où la ligne de front se confond avec une ligne de défense avancée.

## BIBLIOGRAPHIE

---

Royaume-Uni
-------------

### *Articles académiques ou de type académique*

- Beevor A., *Inside the British Army* (2<sup>ème</sup> édition), London : Corgi, 1991.
- Bradley W. C. Bamford, « The United Kingdom's War against Terrorism », *Terrorism and Political Violence*, vol. 16, n°4, Winter 2004, pp. 737-756
- Clarke Peter, « Lessons Learned from Terrorist Investigation in the United Kingdom », *RUSI Journal*, April 2006
- Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Londres : Routledge, 1958.
- Dillon M., *The Enemy Within*. London : Transworld Publishers, 1994.
- Donohue L. K., *Counter-Terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922 - 2000*. Dublin : Irish Academic Press, 2001.
- Goldsmith Peter, « UK Terrorism Legislation in an International Context », *RUSI Journal*, June 2006
- Hamill D., *Pig in the middle. The Army in Northern Ireland 1969-1984*, London : Methuen, 1985.
- Hazlet A. (Sir), *The 'B' Specials: A History of the Ulster Special Constabulary*. London: Tom Stacey, 1972.
- Innes Martin, « Policing Uncertainty: Countering Terror through Community Intelligence and Democratic Policing », *ANNALS, AAPSS*, 605, May 2006
- Klausen Jytte, « British Counter-Terrorism After the July 2005 Attacks: Adapting Community-Policing to the Fight against Domestic Terrorism », *United States Institute of Peace*, February 2007-03-30
- Kitson F., *Low Intensity Operations. Subversion, Insurgency & Peacekeeping*, London : Faber&Faber, 1971.
- Lustgarten Laurence, « National Security, Terrorism and Constitutional Balance », *Political Quarterly* (2004-01/04), vol.75, n°1, p.4-16
- McGary J. & O'Leary B., *Policing Northern Ireland. Proposals for a new start*, Belfast : Blackstaff, 1999.
- *Militaire et sécurité intérieure*, Cultures & Conflits, n°54, 2004
- Osborne Peter, « The Use and Abuse of Terror. The construction of a false narrative on the domestic terror threat », Centre for Policy Studies, London, 47 p.
- O'Brien Kevin, « Getting it Together », *the World Today*, March 2003
- Reiner R., *The Politics of Police* (2<sup>nd</sup> édition), Londres : Harvester/Wheatsheaf, 1992.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

- Ryder C., *The R.U.C. : A Force Under Fire*. London: Methuen, 1989.
- Ryder C., *The Ulster Defence Regiment. An instrument of peace ?*, London, Methuen, 1991.
- Yoo John, « Catching Terrorists. The British System versus the U.S. System », American Enterprise Institute for Public Policy, Sept. 2006

### **Documents institutionnels**

- House of Commons, Defense Committee, *A New Chapter to the Strategic Defense Review*, Sixth Report of Session 2002-2003, Volume 1.
- Ministry of Defense, *The Strategic Defense Review. A New Chapter*, July 2002
- Ministry of Defense, *The Strategic Defense Review. A New Chapter. Supporting Information and Analysis*, July 2002
- DCDC, *The DCDC Global Strategic Trends Programme 2007-2036*, January 2007
- HM Government, *Countering International Terrorism. The United Kingdom's Strategy*, July 2006
- JDCC, *British Defense Doctrine*, Oct. 2001
- JDCC, *The Manual of the Law Armed Conflict. Amended Text 01/04*, December 2005
- Ministry of Defense, *Kosovo. Lessons from the Crisis*, 2000
- Ministry of Defense, *Operations in Irak. Lessons for the Future*, July 2003

### **Etudes**

- Bigo Didier (avec Emmanuel-Pierre Guittet et Andy Smith), *La participation des militaires à la sécurité intérieure : Royaume-Uni, Irlande du Nord*, Rapport DAS, Centre d'études sur les conflits, Décembre 2001.

Etats-Unis
------------

### **Ouvrages et articles de revues**

- Alexander (Yonah), Denton (James S.), *Governmental Responses to Terrorism*, New York, Hero Books, 1986.
- Allison (Graham), Zelikow (Philip), *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Second Edition, Addison Wesley Longman, 1999.
- Chomsky (Noam), Said (Edward), Clark (Ramsey), *Acts of Aggression : Policing "Rogue States"*, New York, Seven Stories Press, 1999.
- Chomsky (Noam), *Rogue States, the Rule of Force in World Affairs*, London, Pluto Press, 2000.
- Cline (Ray S.), et Alexander (Yonah), *Terrorism as State-Sponsored covert Warfare*, Fairfax, VA, Hero Books, 1986.

- Hoffman (Bruce), *La mécanique terroriste*, Paris, Calman Lévy, 1999 ; (*Inside Terrorism*, Londres, Victor Gollancz, 1998, pour la version originale).
- Klare (Mickaël T.), *Low-intensity Warfare*, New York, Pantheon Books, 1988.
- Klare (Mickaël T.), *Rogue States and Nuclear Outlaws*, New York, Hillang Wang, 1995.
- Rogin (Mickaël), *Les démons de l'Amérique, essais d'histoire politique des Etats-Unis*, Paris, Seuil, 1998 ; (*Ronald Reagan, the Movie and other Episodes in Political Demonology*, University of California Press, 1987 pour la version originale).
- Sablier (Edouard), *Le Fil Rouge*, Paris, Plon, 1983.
- Sommier (Isabelle), *Le terrorisme*, Paris, Ed. Flammarion, coll. Dominos, mars 2000.
- Sterling (Claire), *The Terror Network*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1982.
- Wiewiorka (Michel), *Face au terrorisme*, Paris, Liana Levi, 1995.

#### **Dans études polémologiques**

- Badie (Bertrand), « Terrorisme et Etat » *Etudes Polémologiques*, n°1, 1989.
- Bigo (Didier), Hermant (Daniel), « La relation terroriste » *Etudes polémologiques*, n°30-31, 1984.
- Bigo (Didier), Hermant (Daniel), « Terrorisme d'Etat, International, d'Organisation Ecran, d'Organisation Secrète : clarifier le vocabulaire », *Etudes Polémologiques*, n°37, 1986.
- Bigo (Didier), Hermant (Daniel), « Organisations clandestines et pouvoirs publics : le conflit de légitimité », *Etudes Polémologiques*, n°47, 1988.
- Bigo (Didier), Hermant (Daniel), « Organisations clandestines et pouvoirs publics : le conflit de légitimité », *Etudes Polémologiques*, n°49, 1989.
- Toinet (Marie-France), « La vision américaine du terrorisme », *Etudes Polémologiques*, n°49, 1989.

#### **Dans Cultures&Conflits**

- Badie (Bertrand), Smouts (Marie-Claude), « L'international sans territoire, introduction », *Cultures et Conflits*, n°21-22, printemps-été 1996.
- Bigo (Didier), « L'idéologie de la menace du Sud », *Cultures et Conflits*, n°2, printemps 1991.
- Ceyhan (Ayse), « Analyser la sécurité : Dillon, Waever, Williams et les autres », *Cultures et Conflits*, n°31, automne-hiver 1998.
- Duclos (Denis), « Les déplacements de la menace (fé-) néantise du nord par le nord », *Cultures et Conflits*, n° 2, printemps 1991.
- Friedberg (Erhard), « Comment lire les décisions », *Cultures et Conflits*, n°36, hiver 1999.
- Huysmans (Jef), « Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de sécurité », *Cultures et Conflits*, n°31, automne-hiver 1998.
- Haine (Jean-Yves), « Kennedy, Kroutchev et les missiles de Cuba. Choix rationnel et responsabilité individuelle », *Cultures et Conflits*, n°36, hiver 1999.
- Krause (Keith), « Transfert d'armement et gestion des conflits : le cas de la guerre Iran/Irak », *Cultures et Conflits*, n°4, hiver 1991.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

- Wiewiorka (Michel), « Le réseau de la terreur : une hypothèse à revisiter », *Cultures et Conflits*, n°4, hiver 1991.

### Dans Terrorism and Political Violence

- Badey (Thomas J.), « Defining International Terrorism : A Pragmatic Approach », *Terrorism and Political Violence*, vol. 10, n°1, Spring 1998.
- Wilcox (Philip C.), « The western Alliance and the Challenge of Combating Terrorism », *Terrorism and Political Violence*, vol.9, n°4 (Winter 1997)

### Autres

- Berger (Samuel R.), « U.S. Foreign Policy Agenda », *Electronic Journal*, Vol. 4, n°2, 1998.
- Bigo (Didier), Hermant (Daniel) « De l'espoir à la crainte ? Les lectures de la conflictualités », *Stratégique*, n°4, mars 1990.
- Cebrowski A. K., John J. G., "Network-Centric Warfare: Its Origins and Future," *U.S. Naval Institute Proceedings*, Annapolis, Maryland, January 1998.
- Delpech (Thérèse), « Bouclier antimissiles et nouveau contexte stratégique », *Esprit*, mai 2001
- Fischer-Thompson (Jim), « L'usage de la force contre le terrorisme », USIA, *Electronic Journal*, texte \*AFI302.
- Hoffman (Bruce), « The Confluence of International and Domestic Trends in Terrorism », St. Andrews University, Center for Study of Terrorism and Political Violence, January 1995 ; papier présenté lors de la conférence internationale sur la sécurité aérienne au XXI<sup>ème</sup> siècle « The White House Commission on Aviation Safety and Security and the George Washington University », Washington, D.C., 13-15 January 1995. (disponible sur internet : [www.cc.columbia.edu/sec/dlc/ciao/wps/hob01/hob01.html](http://www.cc.columbia.edu/sec/dlc/ciao/wps/hob01/hob01.html))
- Krenshaw (Martha), *Terrorism and International Cooperation*, Occasional Papers Series, n°11, New York : Institute for East-West Security Studies, 1989.
- Laqueur (Walter) « Le terrorisme de demain », USIA, *Revue électronique*, Dossiers mondiaux, Février 1997
- Tucker (David), « Responding To Terrorism », *The Washington Quarterly*, Winter 1998
- Wiewiorka (Michel), « Defining and Implementing Foreign Policy : The U.S. Experience in Anti-Terrorism », in Yonah Alexander and H. Foxman (eds), *The 1988-1989 Annual on Terrorism*, Kluwer Academic Publisher, 1990.
- Wilcox (Philip C.), « Le terrorisme reste une question mondiale », USIA, *Revue électronique*, Dossiers mondiaux, février 1997 (<http://www.usia.gov/journals/itgic/0297/ijgf/irgj-1.htm>)
- Zunes (Stephen), « The Fonction of Rogue States in U.S. Middle East Policy », *Middle East Policy*, Vol. 5, n°2, May 1997

### Rapports sur le Terrorisme

- *International Terrorism (1976 à 1979, CIA)*

- *Patterns of International Terrorism* (1980 à 1983, DoS)
- *Patterns of Global Terrorism* (1984 à 2003, DoS)
- *Patterns of Global Terrorism* (2004 à 2006, NCTC)
- « Terrorism in the United States » (1995-1999, FBI)

#### **Stratégies nationales de sécurité**

- The National Security Strategy of the United States (1991, 1993, 1995, 1996, 1998, 1999, 2002, 2006)

#### **Stratégies militaires et documents de doctrines**

- The National Military Strategy (1995, 1997, 1999, 2003, 2005)
- The Quadriennial Defense Review (1993, 1997,
- The Base Force Review (1991)
- Joint Vision 2010 et Joint Vision 2020
- U.S. Army Training Command, U.S. Army Operational Concept for Terrorism Counteraction, TRADOC Pamphlet No. 525-37 (Fort Monroe, Va., 1984).
- U.S. Joint Chiefs of Staff, Department of Defense, dictionary of Military and Associated Terms, JCS Pub. 1, Washington, D.C., 1984.
- United States Departments Of the Army and the Air Force, Military Operations, in Low Intensity Conflict, Field Manual 100-20/Air Force Pamphlet 3-20, Washington, D.C. : Headquarters, department of the Army and the Air Force, 1990.
- The National Security Strategy to Secure Cyberspace. Draft version, September 2002
- National Security Strategy to Secure Cyberspace, February 2003
- National Security Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets, February 2003
- Office of the Assistant Secretary for Public Affairs (Pentagon), Facing the Future: Meeting the Threats and Challenges of the 21st Century. Highlights of the Priorities, Initiatives, and Accomplishments of the U.S. Department of Defense 2001-2004, February 2005.
- Office of Force Transformation (Pentagon): The Implementing of the Network Centric Warfare, January 2005.

#### **GAO**

- *Combating Terrorism : Federal Agencies' Efforts to Implement National Policy and Strategy*, September 1997.
- *Combating Terrorism : Spending on Government Wide Programs Requires Better Management and Coordination*, December 1997.
- *Combating Terrorism : FBI's Use of Federal Funds for Counterterrorism Related Activities (FYs 1995-1998)*, November 1998.
- *Combating Terrorism : Issues to Be Resolved to Improve Counterterrorism Operations*, May 1999.
- *Combating Terrorism : Federal Response Teams Provide Varied Capabilities ; Opportunities Remain to Improve Coordination*, November 2000

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

- *Combating Terrorism : Observations on Crosscutting Issues*, Statement of Richard Davis, National Security Analysis, National Security and International Affairs, April 23, 1998.
- *Combating Terrorism : Observations on Growth in Federal Programs*, Statement of Mark E. Gebicke, Director, National Security Preparedness Issues, National Security and International Affairs, June 9, 1999.
- *Combating Terrorism : Issues In Managing Counterterrorist Programs*, Statement of Norman J. Rabkin, Director National Security Preparedness Issues, April 6, 2000.
- *Combating Terrorism : Comments on Bill H.R. 4210 to Manage Selected Counterterrorist Programs*, Statement for the Record of Norman J. Rabkin, Director, National Security Preparedness Issues, National Security and International Affairs, May 4, 2000.

## Congrès

- « The Origins, direction and support of Terrorism », *Hearing Before the Subcommittee on Security and Terrorism of The Committee on The Judiciary United States Senates*, 97<sup>th</sup> Congress, First session on the Origins, Direction and Support of Terrorism, April 24, 1981, Serial No. J-97-17, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1981.
- « Terrorism : The Role of Moscow and its Subcontractors », *Hearing Before the Subcommittee on Security and Terrorism of The Committee on The Judiciary United States Senates*, 97<sup>th</sup> Congress, First Session on Terrorism : The Role of Moscow and its Subcontractors, June 26, 1981, Serial No J-97-44, U.S. Government Printing Office, Washington : 1982.
- « Domestic Security Measures Relating Terrorism », *Hearings Before Subcommittee on Civil and Constitutionnal Rights of the Committee on the Judiciary House of Representatives*, 98<sup>th</sup> Congress, Second Session on Domestic Security Measures Relating Terrorism, February 8 and 9, 1984, Serial No. 51, U.S. Government Printing Office, Washington, 1984.
- « Legislation To Combat International Terrorism : 98<sup>th</sup> Congress », *Hearings and Markup before the Committee on Foreign Affairs and its subcommittees on International Security and Scientific Affairs and on International Operations*, House of Representatives 98<sup>th</sup> Congress on H.Res. 233 ; H. Con. R. 339 ; H.R. 5613 ; H.R. 6311, November 9, 1983 ; June 7, 13, 19 ; September 26, 1984, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1984.
- « States-sponsored Terrorism », *Hearing Before the Committee on Armed Services*, United States Senate, 99<sup>th</sup> Congress, Second Session, January 28, 1986, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1986.

## Divers

- National Security Agency/Central Security Service, *Transition 2001*, December 2000. Derived From: NSA/CSS Manual 123 Dated: 24 February 1998. Declassified On: X1. p. 31
- *National Security Directive*, Number 207, « The National Program for combating Terrorism », The White House, 20 Janvier 1986; *The National Strategy for Homeland Security*, White House, July 2002

### **Auditions devant le Congrès**

- Freeh (Louis J.), director du FBI, « Threats to U.S. National Security », *Statement before the Senate Select Committee on Intelligence*, Washington, January 28, 1998.
- Lowell E. Jacoby (Admiral), US Navy, Director, Defense Intelligence Agency, « Current and Projected National Security Threats to the United-States », Statement for the Record for the Senate Select Committee on Intelligence, February 11 2003
- Hughes, Patrick M., Lieutenant General, Director, Defense Intelligence Agency, « Global Threats and Challenges to the United States and its interest abroad », *Statement for the Select Committee on Intelligence*, Washington D.C. February 5 and 6, 1997.
- Negroponte J., *Hearing before the senate committee on intelligence*, April 12, 2005 ; see Commission Assemblée nationale (France), 8 décembre 2005.
- Sheehan (Mickael), Acting Coordinator for Counterterrorism, Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., July 23, 1999.
- Webster (William), Director of Central Intelligence, *Statement Before the Senate Armed Services Committee*, United State Senate, Washington, D.C., January 23, 1990
- Wilcox (Philip C.), Ambassador, Coordinator for Counterterrorism, Statement Before the Research and Development Subcommittee of the House Committee on National Security, Washington D.C., February 28, 1998.
- Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and After the Terrorist Attack of September 11, 2001. Report of the US Senate Select Committee on Intelligence and US House Permanent Select Committee on Intelligence, 107th Congress, 2nd Session, S. REPT. NO. 107- 351 / H. REPT. NO. 107-792, December 2002, p. 347-348 notably.

### **Lois et propositions de loi**

- « Comprehensive Antiterrorism Act of 1995 », P.L. 104-383.
- « Anti-terrorism and Effective death Penalty Act of 1996 », P.L. 104-132
- « Prohibition Against the Training or Support of Terrorist Organisations Act of 1984 », H.R. 5613/S. 2627 »

### **Etudes**

- Bonditti Philippe, Les organisations de lutte antiterroristes, Rapport DAS, 2002.

## ***Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme : les développements au plan européen et otanien***

Stephan DAVIDSHOFER, Christian OLSSON

### **Introduction**

Aborder la question spécifique du rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme au niveau de l'« architecture de sécurité » européenne implique notamment d'étudier les modalités et les relations impliquant l'UE et l'OTAN, cela pour trois raisons principales. Premièrement, pour des raisons historiques et structurelles évidentes, il est impossible d'appréhender la problématique de la défense et de la sécurité au niveau européen sans une référence constante à sa dimension transatlantique. Or, l'OTAN occupe de ce point de vue une place privilégiée. Deuxièmement, il s'agit des deux organisations principales qui ambitionnent de jouer un rôle en la matière au niveau européen et cela malgré – ou peut-être grâce – au flou qui entoure la question de la répartition des tâches entre elles. Troisièmement, l'approche dominante de la lutte contre le terrorisme au sein de l'OTAN, très influencée par la « guerre américaine contre le terrorisme », est souvent très différente de celle qui prédomine au niveau des arènes de l'Union européenne. Si cette différence peut, dans certains cas, conduire à un discours en termes de spécialisation fonctionnelle ou géographique entre ces deux organisations, elle vient aussi rationaliser et justifier les luttes bureaucratiques et politiques réelles qui structurent parfois leurs relations.

Ainsi, au-delà du prisme simplificateur de l'alternative « compétition » / « complémentarité », il convient ici de voir les jeux interinstitutionnels complexes par lesquels la question de l'implication des militaires dans l'antiterrorisme restructure les enjeux mêmes des relations entre l'UE et l'OTAN, c'est-à-dire entre deux « structures », elles-mêmes traversées par de nombreuses dynamiques et rapports de force contradictoires. Une telle démarche requiert au préalable de voir quels sont les traits singuliers des approches dominantes respectives de ces deux structures ; cela au risque, parfois, d'homogénéiser leur complexité intrinsèque derrière de « faux consensus » ou des « ambiguïtés constructives », mais dans l'espoir de dégager

les lignes stratégiques principales qui confèrent tout son sens à la question des relations entre l'UE et l'OTAN.

## **1. L'Union européenne et l'implication des militaires dans une « approche intégrée » de la lutte contre le terrorisme**

### **1.1. L'Europe et la sécurité**

L'enjeu du rôle joué par les militaires dans la lutte antiterroriste au niveau de l'UE diffère fondamentalement des études de cas abordées jusqu'ici, dans la mesure où la perspective même de voir l'Europe disposer d'une capacité militaire propre a suscité, et depuis longtemps, de nombreux débats. En effet, à la suite de l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954, l'ambition d'une défense européenne s'est trouvée cantonnée à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), structure fort éloignée des ambitions originelles. Ainsi, pendant plus de quatre décennies, la CE/UE a été principalement perçue comme une « puissance civile », c'est-à-dire une entité dont l'action sur la scène internationale se limite à des moyens non militaires mais néanmoins influents, tels que l'aide au développement, des accords d'association passés avec des Etats tiers, etc.

Le retour d'une possible « défense européenne » ne fut amorcé qu'à partir de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1993, instituant l'Union européenne et sa structure en trois piliers (Communautés européennes, politique étrangère et de sécurité commune, justice et affaires intérieures). Néanmoins, cinq années supplémentaires seront nécessaires avant que ne soit vraiment envisagée, lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo (en 1998) la possibilité de doter l'Union de capacités militaires propres. La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) voit le jour l'année suivante. Ses objectifs s'appuient sur les missions de Petersberg, définies lors du Conseil des ministres de l'UEO tenu à Bonn en juin 1992, (du nom de la résidence où s'est tenu le Conseil) qui prévoyait d'étendre le rôle opérationnel de l'organisation au delà de l'article V du traité de Bruxelles instituant celle-ci en 1948 (prévoyant une clause d'assistance mutuelle en cas d'agression par un Etat tiers). Celles-ci sont au nombre de trois :

- missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ;
- missions de maintien de la paix ;
- missions de force de combats pour la gestion des crises, y compris des

opérations de rétablissement de la paix.<sup>215</sup>

L'UEO se verra par la suite de plus en plus vidée de sa substance, par l'intégration des missions de Petersberg dans l'article 17 du traité d'Amsterdam en 1997<sup>216</sup>. Le Conseil européen de Cologne, deux ans plus tard, achèvera le transfert de compétences vers l'UE en annonçant la dissolution de l'état-major militaire de l'UEO.

Ces bouleversements institutionnels ne sont pas dissociables des changements intervenus dans la pensée stratégique à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique. Ainsi, selon la Stratégie européenne de sécurité (SES) publiée en 2003, la fin de la Guerre froide offre l'avènement d'un monde, certes plus libre, « mais aussi plus dangereux ». En citant comme principales menaces le « terrorisme », les « Etats en déliquescence », les armes de destructions massives et le crime organisé, la SES dresse le tableau des nouveaux défis sécuritaires auxquels est confrontée l'Europe. Considérant que les nouvelles menaces comportent des dimensions non exclusivement militaires (économique, sociétale et environnementale), s'appuient sur des réseaux transnationaux et n'émanent pas directement d'acteurs contrôlés par des Etats, leur gestion appelle trois constats :

- Une approche exclusivement militaire ne saurait à elle seule permettre de faire face à des menaces de nature diverses. Des moyens civils, juridiques, policiers et militaires doivent être combinés au sein d'une « approche intégrée ».
- Un Etat, à lui seul, ne peut faire face à ses nouveaux défis. Une mutualisation de capacités est nécessaire.
- De par leur nature transnationale, les nouvelles menaces rendent caduque la distinction entre sécurité intérieure et extérieure. La frontière de compétence traditionnelle entre policiers et militaires devient ainsi extrêmement floue.

Dès lors, l'Union veut – au travers de son approche dite « intégrée » – intervenir dans une logique de « valeur ajoutée » par rapport à d'autres acteurs, que cela soit les Etats membres ou les autres organisations régionales traitant de questions de sécurité sur le continent (l'OTAN, l'OSCE...) Les capacités extérieures civiles de l'Union, désormais appuyées par la constitution d'un « bras armé plus musclé », sont dès lors articulées autour de **trois composantes :**

---

<sup>215</sup> Texte de la déclaration de Petersberg, <http://www.grip-publications.eu/bdg/g1849.html>

<sup>216</sup> Article 17.2, TUE.

- *prévention des conflits* : la Commission y joue un rôle prépondérant en ce qu'elle détient des prérogatives dans le domaine des relations extérieures telles que les mécanismes de financement d'aide au développement et humanitaire; la politique commerciale commune (PCC) ; les sanctions économique, etc. Cette dimension de l'action de l'Union se reflète aussi au niveau interétatique en déployant des moyens diplomatiques, à l'exemple des efforts déployés en vue d'une solution diplomatique dans le dossier nucléaire iranien.
- *gestion militaire des crises* : mise en place lors du sommet de Helsinki (décembre 1999), à l'occasion duquel il a été décidé de donner une visibilité à la gestion des crises européenne avec la publication de l'« objectif global », ou *Headline Goal*, dans lequel, l'Union s'est engagée à se doter, à l'horizon 2003, d'une Force de réaction rapide (FRR), sous la forme du déploiement d'une force de 50 000 à 60 000 hommes dans un délai de 60 jours, pour une durée minimum d'une année et capable de mener à bien toutes les missions de Petersberg<sup>218</sup>. Le dernier concept militaire en date, lancé lors du sommet franco-britannique du Touquet en février 2003, est celui de groupements tactiques (GTUE), ou *Battle groups* unités militaires hautement spécialisées. Lancé en 2004 sur une initiative franco-germano-britannique, ce concept vise à mettre sur pied, d'ici 2007, une douzaine de groupements tactiques de la taille d'un bataillon, soit de 1 500 à 2 200 hommes, provenant des armées des Etats membres et rapidement déployables. Les *Battle groups* ont définitivement fait leur entrée dans l'agenda européen, à l'occasion de la publication de « l'objectif global 2010 » (2010 *Headline Goal*).
- *Gestion civile des crises* : Mise en place après sa composante militaire, lors des sommets européens de Feira (juin 2000) et Göteborg (juin 2001), la gestion civile des crises s'applique à quatre domaines : police, renforcement de l'état de droit, l'administration civile et la protection civile. A la différence de la gestion militaire des crises, la Commission y

---

<sup>217</sup> Ce chiffre est à remettre dans le contexte de l'époque. En effet, l'année 1999 marque une prise de conscience européenne face à son incapacité à gérer la crise du Kosovo. Une capacité de déploiement de 50 000 à 60 000 représente justement les besoins nécessaires pour une opération du type du Kosovo menée par l'OTAN. Actuellement, le concept de réaction rapide de *Battle groups* (voir plus bas) d'environ 1 500 hommes convient spécifiquement aux besoins pour des opérations de maintien de la paix africaines. Au premier abord opportuniste, cette évolution est cependant représentative de la constitution du système de gestion de crise européen, où les dimensions discursive (décision politique de constituer une force de réaction rapide de 50 000 à 60 000 hommes) et opératoire (contexte propice à lancer des opérations en Afrique) sont mutuellement constitutives.

<sup>218</sup> Conclusions de la présidence, Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/00300-r1.f9.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00300-r1.f9.htm)

est largement associée. Un « objectif global civil », à l'horizon 2008 est adopté en décembre 2004 lors du sommet européen de Bruxelles.

Une quinzaine d'opérations de gestion de crises a déjà été lancée dans le cadre de la PESD depuis 2003.<sup>219</sup> Cependant ces ambitions ne se limitent pas à l'extérieur de l'Union, puisque un processus visant à consolider un espace de sécurité intérieure au sein de l'UE a également été renforcé depuis Maastricht avec la création du troisième pilier, par la suite conforté lors du Conseil européen de Tampere en 1999 avec la création d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » permettant d'importants développements en matière notamment de coopération judiciaire et policière. La genèse de cette « sécurité intérieure européenne » remonte notamment au processus d'eupéanisation de la lutte contre le crime transnational et le terrorisme dans les années 1960 et 1970, et plus précisément depuis la création du Groupe TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence internationale) en 1975 à la suite d'une résolution du Conseil de l'Europe (et non de la CE). Depuis cette période, la lutte contre le terrorisme à l'échelle européenne est donc ancrée dans la construction d'un espace de la sécurité intérieure européenne et ainsi dans une logique essentiellement policière opérant par la criminalisation (et non par la « stratégisation ») de la violence politique transnationale.

Ce rapide détour par la genèse de l'approche de l'UE en matière de sécurité est indispensable afin d'aborder la question du rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme au niveau européen. Les réactions aux attentats du 11 septembre 2001 viennent en effet s'insérer dans un processus déjà amorcé dans la constitution de l'Union comme acteur de sécurité international, dans les deux chantiers de la PESD et d'un espace de sécurité intérieur européen. Ils ne constituent nullement une rupture, même s'ils ont indubitablement contribué à accélérer et orienter ce processus.

« L'approche intégrée » en matière de sécurité de l'Union se retrouvera alors dans sa façon d'appréhender la lutte contre le terrorisme et cela notamment au travers d'une re-labellisation « antiterroriste » de pratiques considérées auparavant comme de la simple « gestion de crise » ou du « maintien de la paix ». Nous commencerons donc par présenter l'action de l'UE dans ce domaine, qui a connu de nombreux développements, surtout depuis les attentats de Madrid et de Londres en 2004 et 2005. Ce n'est que par la suite que nous nous pencherons sur le rôle spécifique des militaires, qui se

---

<sup>219</sup>Missions de police (EMUE, Proxima), opérations militaires (Artémis, Althea), d'état de droit (EUJUST THEMIS) et missions d'assistance aux frontières (EU BAM Rafah), sont autant d'exemples de la variété de modalités d'intervention extérieure qu'ambitionne de couvrir l'Union. Liste des opérations sur le site de l'UE : [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=fr&mode=g](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=fr&mode=g)

retrouvent à divers niveaux du « *continuum* de sécurité » sur lequel se base la stratégie européenne de lutte contre le terrorisme, à savoir les opérations de gestion de crise et le renseignement militaire. S'ensuivra une analyse du rôle effectif des militaires dans cette stratégie, qui demeure, somme toute, mineur. Les principaux obstacles à un rôle accru sont le caractère embryonnaire de la « défense européenne », le lien entre PESD et missions militaires « humanitaires », « de paix » ou de « gestion de crise » souvent dépourvus d'ennemis ou même d'adversaires identifiés, la « tradition » de criminalisation et de justice pénale en matière de gestion de la violence politique et enfin le choix (ou le non-choix, dans un contexte de fortes oppositions internes) opéré au niveau de l'UE de ne pas tomber dans le mimétisme relativement à la « guerre américaine contre la terreur ».

## 1.2 L'UE et la lutte contre le terrorisme

Les événements du 11 septembre 2001 ne constituent pas une rupture dans l'approche européenne de la sécurité, mais viennent s'insérer dans une dynamique déjà enclenchée, que cela soit au niveau externe avec la constitution de la PESC et la PESD, ou au niveau interne notamment depuis le sommet européen de Tampere en 1999. L'idée selon laquelle les nouvelles menaces apportées par la fin de la bipolarité ne peuvent pas être uniquement gérées par des moyens militaires disposés aux frontières territoriales est déjà largement partagée par tous les acteurs du monde de la sécurité. L'entrée du « terrorisme international », parfois décrit comme « nouveau terrorisme » par opposition à l'« euro-terrorisme » des années 1970, au sommet de l'agenda de sécurité de l'Union n'a fait qu'accélérer le processus de dilution de la frontière entre agences de sécurité interne et externe, policières et militaires, en prônant une intégration accrue des moyens à la disposition de l'Union. Par exemple, suite aux attentats du 11 septembre 2001, le Conseil européen a donné pour mission aux chefs de police d'organiser la collaboration entre les différentes unités spéciales européennes : c'est la création du très discret « réseau Atlas », qui rassemble une trentaine d'unités spéciales policières et forces spéciales militaires des pays de l'UE et de la Norvège (voir encadré)<sup>220</sup>. Depuis octobre 2001, le réseau ATLAS sert de plateforme d'échanges d'informations et de savoir-faire en matière d'intervention contre-terroriste, et cela en dehors du cadre formel et officiel de l'UE.

---

<sup>220</sup> BLOCK (Ludo), "Europe's emerging counter-terrorism elite: the ATLAS network", *Terrorism Monitor*, vol. 5, n°5, 15 mars, 2007, pp. 10-12.

#### Le réseau ATLAS

Peu d'informations sont encore disponibles à propos du réseau ATLAS. Celles portées dans cet encadré sont notamment tirées d'un communiqué de presse de la police fédérale Belge daté du 27 septembre 2007.

L'initiative dont le réseau ATLAS est aujourd'hui le résultat est le fait du Conseil de l'Union Européenne - sur une initiative du Royaume-Uni - qui créa en 1996 un « répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte antiterroriste, destiné à faciliter la coopération antiterroriste entre les États membres de l'Union européenne »<sup>a</sup>. Placé sous la responsabilité de l'Etat-membre qui assure la présidence de l'Union (responsable du répertoire), ce répertoire devait être alimenté par les Etats-membres chargés d'adresser « leurs contributions au responsable du répertoire en vue de leur insertion dans le répertoire ». Jusqu'au 11 septembre 2001, le répertoire a semble-t-il peu évolué. Mais à la suite, des attentats du 11 septembre, il connaît une deuxième vie avec le lancement du réseau ATLAS.

Le réseau ATLAS regroupe une trentaine d'unités spéciales issues des pays de l'UE ainsi que de la Norvège. Parmi elles, les Unités spéciales belges (CGSU), le *Grenzschutzgruppe 9* allemand (GSG-9), le Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale française (GIGN), le *Special Air Service britannique* (SAS) et le *Dienst Speciale Interventie* néerlandais (DSI). La devise du réseau est « *All together to protect you* » et reflète sa mission principale : la protection des citoyens européens en cas d'incident terroriste de grande ampleur telle qu'une prise d'otage dans un avion ou dans un train à grande vitesse. Au terme du code d'honneur du réseau, elles ne sont pensées pour être impliquées qu'à des fins policières et non militaires. Les activités du réseau ATLAS s'articulent principalement autour de l'échange d'informations et des techniques d'intervention.

##### *Echange d'informations -*

Depuis le mois de juin 2004, Europol héberge une plate-forme de communication sécurisée au travers de laquelle les unités spéciales du réseau ATLAS échangent des informations à propos de divers incidents. Elle sert aussi de mécanisme de partage en terme de retour d'expérience et en terme de tactiques ou de techniques spécifiques d'intervention.

##### *Technique d'intervention -*

Le réseau ATLAS héberge cinq groupes de travail au sein desquels sont représentés chacune des unités spéciales du réseau. Quatre de ces cinq groupes travaillent à l'élaboration des nouvelles techniques d'intervention en cas de prise d'otages notamment (en haute mer, dans un avion, dans un train à grande vitesse ou dans un bâtiment habilité à accueillir du public). Un cinquième groupe s'attache plus spécifiquement à vérifier que les techniques employées dans le cadre d'une intervention sont bien les plus appropriées ou s'il convient de recourir à de nouveaux moyens. Les unités spéciales de ces groupes testent régulièrement leurs « meilleures » tactiques. Ainsi, du 24 au 27 septembre 2007, des techniques d'intervention ont été testées au large des côtes belges, pour libérer des passagers pris en otage sur un ferry.

<sup>a</sup> 96/610/JAI: Action commune du 15 octobre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte antiterroriste, destiné à faciliter la coopération antiterroriste entre les États membres de l'Union européenne. *Journal officiel* n° L 273 du 25/10/1996 p. 0001 - 0002

Dès lors, la question de la lutte contre le terrorisme va générer une puissante dynamique au sein de l'Union, qui sera fortement accélérée à la suite des attentats perpétrés à Madrid et Londres en 2004 et 2005. Elaborée en 2005, la « stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme » donne un aperçu de l'articulation de la vaste gamme de moyens dont se prévaut l'UE, afin de lutter contre le terrorisme. Ce document, représentatif d'une « approche intégrée », véritable valeur ajoutée de l'UE en tant qu'acteur de sécurité, identifie quatre domaines d'action :

- Prévention ;
- Protection ;
- Désorganisation ;
- Réaction.

En accord avec l'idée dont l'Union s'est fait la championne, selon laquelle la nature des nouvelles menaces nécessite la mobilisation d'une vaste gamme de moyens dépassant la structure traditionnelle des trois piliers, la lutte antiterroriste regroupe un grand nombre d'agences et de compétences au sein de l'Union, dont certaines seront même spécifiquement créées, à commencer par la nomination, en 2005, d'un coordinateur de la lutte antiterroriste, en la personne du Néerlandais Gijs de Vries<sup>221</sup>. Les domaines couverts sont ceux du judiciaire, policier, militaire et du renseignement. Ainsi, des compétences extrêmement diverses se retrouvent regroupées au sein de cette stratégie.

La *prévention*, dont le but est d'empêcher que des individus se tournent vers le terrorisme en s'attaquant aux facteurs et aux causes profondes qui peuvent conduire à la radicalisation et au recrutement de terroristes, mobilise à la fois les capacités de gestion civile des crises de l'Union dans le domaine du « *State building* » et de l'aide au développement, mais consiste également à lutter contre la propagande et les sources de financement pouvant mener des citoyens européens à « basculer » dans le terrorisme, l'exemple généralement cité étant celui des poseurs de bombe des attentats de Londres en 2005 (phénomène connu sous le terme de *Homegrown Terrorists*).

---

<sup>221</sup> M. de Vries a cependant pris la décision de ne pas renouveler son contrat à ce poste en mars 2007. Les raisons officielles invoquées ont été d'ordre personnel. Il est cependant important de souligner que les moyens mis à la disposition de ce poste sont restés relativement modestes au cours des trois années de son existence, notamment en termes de coopération avec les services de renseignement des Etats membres. Un nouveau coordonnateur a été nommé en 2007 en la personne de Gille de Kerchove.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

Le volet *protection* implique, quant à lui, la défense des infrastructures critiques (qui elles-mêmes nécessitent la mobilisation de divers moyens)<sup>222</sup> afin de réduire leur vulnérabilité, notamment en renforçant la sécurité des frontières. Sur ce point, l'agence FRONTEX récemment créée incarne bien ce souci d'un « gestion intégrée » des « frontières extérieures » de l'UE. La « désorganisation »<sup>223</sup> touche quant à elle au renseignement civil et militaire, ainsi qu'à la coopération policière et judiciaire. Seront mobilisées également ici les problématiques du blanchiment d'argent et du mandat d'arrêt européen. Les organismes compétents seront alors EUROJUST, EUROPOL et pour le renseignement, le SITCEN (Centre de situation). Et, finalement, la « réaction », dédiée à la gestion des situations faisant immédiatement suite à un attentat terroriste, s'appuie sur le mécanisme de protection civile mis en place par l'UE depuis 2001. Ce dernier est destiné à déclencher la solidarité entre Etats membres lorsqu'une crise éclate sur le territoire de l'Union européenne (accident industriel ou maritime, attaque terroriste, etc.) et en cas de crise extérieure (conflits et catastrophes naturelles).

### 1.3. Le rôle des militaires entre gestion des crises et activité de renseignement

La question spécifique du rôle des militaires s'inscrit dans cette approche et se retrouve en divers endroits de la stratégie de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme. Nous distinguons deux domaines principaux dans les compétences ainsi dévolues aux militaires.

#### 1.3.1. Gestion militaire des crises

Dans le cadre de la dimension militaire d'opérations de gestion de crise déployées dans le cadre de la PESD, plusieurs cas de figure sont désormais présentés comme contribuant à la lutte contre le terrorisme dans un contexte international dans lequel une telle contribution devient un puissant moyen de justification de l'utilité sociale des outils de politique étrangère. Il y a tout d'abord le volet « prévention », dans lequel les efforts de l'Union visant à

---

<sup>222</sup>Voir à ce sujet, le *Livre vert de la Commission pour un programme de protection européen des infrastructures critiques* :

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0576en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0576en01.pdf)

<sup>223</sup>Dont l'objectif est « d'enquêter sur les terroristes et les poursuivre à l'intérieur des frontières européennes et au-delà, empêcher la planification, les déplacements et les communications, désorganiser les réseaux de soutien, empêcher l'accès aux financements et au matériel nécessaire à la réalisation des attentats et traduire les terroristes en justice. »

restaurer, aider ou créer des régimes d'état de droit, est pensé pouvoir contribuer sur le long terme à combattre le terrorisme (« prévention structurelle »). Dans ce cadre, la composante militaire d'opérations de maintien de la paix, elle aussi, apporterait une pierre à cet édifice. Le cas du développement du concept de groupement tactiques (GTUE), ou « *Battle Groups* », déjà évoqué plus haut, s'inscrit dans cette dynamique. *D'autres cas de figure où des militaires peuvent jouer un rôle dans le cadre offert par les opérations de gestion de crise sont :*

- la protection du personnel et du matériel de l'UE en cas d'attaque terroriste ;
- l'aide apportée à des pays tiers en matière de lutte contre le terrorisme ;
- la protection de citoyens européens dans le cas de prise d'otage par des groupes terroristes ;
- la protection d'infrastructure critiques dans des pays tiers.

Afin d'adapter l'outil de gestion militaire des crises à la lutte contre le terrorisme, le champ d'application initial des missions de Petersberg a été élargi à la lutte contre le terrorisme. Alors que des critiques ont été formulées contre l'obsolescence de ces dernières face au nouvel environnement sécuritaire post-11 septembre 2001, Javier Solana affirmait dès 2002 que, au contraire, le défi posé par le terrorisme ne faisait que confirmer leur pertinence et souligner l'urgence de doter l'Union de capacités de gestion des crises efficaces. Aux yeux du haut représentant pour la PESC et en replaçant ce propos dans le contexte de l'approche intégrée de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, l'élargissement du champ d'application des missions de Petersberg fait sens puisque les missions européennes de gestion des crises visaient déjà à intervenir dans des « Etats en déliquescence », généralement perçus comme un terrain fertile au développement d'activités terroristes.

La preuve de cette volonté d'élargissement est son inclusion dans le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, dont l'article III-210 stipule que les missions lancées par l'UE incluent :

*« [...] les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des Etats tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire. »*

Cependant, et étant donné le fait que le Traité constitutionnel n'a pas été ratifié par tous les Etats membres de l'Union, la définition juridique des missions de Petersberg demeure telle qu'incluse dans le traité de Nice. De plus,

et en se basant sur des entretiens menés auprès de fonctionnaires du Conseil impliqués dans la mise en œuvre de l'agenda de gestion militaire des crises de l'UE, l'implication future de groupements tactiques dans des missions visant à lutter contre le terrorisme n'est pour l'heure pas envisagée. En effet, les opérations menées jusqu'ici dans le cadre de la PESD avec une implication militaire relèvent du maintien de la paix traditionnel. Dans ce contexte, il est possible d'affirmer que le rôle joué par la gestion militaire des crises au sein de l'UE en matière de contribution à la lutte contre le terrorisme demeure aujourd'hui dans une dimension purement rhétorique.

### 1.3.2. Renseignement

Au niveau européen (et également transatlantique), la coopération entre services de renseignement n'est pas une chose nouvelle et remonte à l'après-guerre, avec la création du club de Berne<sup>224</sup>. Différentes collaborations informelles se sont depuis mises en place, entre des services policiers de contre-espionnage d'une part, et militaires d'autre part. Pour ces derniers, l'OTAN constitue un lieu privilégié pour ces échanges. De par la nature même de la pratique du renseignement, ces collaborations n'ont pas été formalisées. En outre, il existe des pratiques très diverses en matière de renseignement entre les différents Etats européens, notamment en matière de contrôle démocratique de ces activités.

En ce qui concerne l'UE, le renseignement, qu'il soit militaire ou policier, n'a pas expérimenté de processus d'« européenisation », comme cela a été le cas dans le développement de la coopération dans les domaines policier et judiciaire (EUROPOL, EUROJUST, OLAF). Au niveau du deuxième pilier, de nombreuses innovations institutionnelles ont visé ces dernières années à doter l'Union de capacités en matière de renseignement militaire. L'opportunité de doter l'UE de capacités de renseignement militaire a véritablement émergé avec l'émergence d'une possibilité de lancer des opérations militaires autonomes. En effet, la conduite d'opérations au sein de la PESD implique la nécessité de disposer d'informations fiables permettant de mener à bien une opération militaire. A ce sujet, la déclaration du sommet de Saint-Malo en 1998, afin que l'UE puisse approuver le lancement d'opérations militaires en accord avec l'OTAN, appelle à ce que « l'Union européenne [soit] dotée de structures appropriées. Elle doit également disposer d'une capacité d'évaluation des situations, de sources de renseignement, et d'une capacité de planification stratégique, sans duplication inutile [...] ».<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup>Voir, Bigo (Didier), *Polices en réseaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

<sup>225</sup>Déclaration de Saint Malo, *Sommet franco-britannique de Saint-Malo*, 4 décembre 1998.

De son côté, Javier Solana a entrepris à partir de 2000 de créer les conditions favorables pour permettre l'existence d'un renseignement militaire européen : mise en place d'une classification du renseignement et de l'information (très secret/secret/confidentiel) et la construction d'un bâtiment sécurisé à Bruxelles (150, avenue de Cortenberg). De plus, est entrepris dans le même temps le projet de doter l'Union d'un réseau de communication sécurisé (ESDP-NET, remplaçant l'ancien système de l'UEO, WEU-Net). Ces évolutions, quoique modestes, soulevèrent déjà à leur annonce de nombreuses critiques, tout d'abord de la part de certains Etats membres, dont principalement la Suède et la Finlande, mais également le Parlement européen (en vertu de l'article 21 du TUE), qui voyaient d'un mauvais œil l'émergence d'un renseignement militaire sans penser au préalable les modalités d'une forme de contrôle parlementaire ou judiciaire.

Malgré ces critiques, le renseignement au sein du deuxième pilier ambitionne de couvrir les domaines suivants : prévention des conflits, alerte précoce (*early-warning*), *policy planning* et gestion des crises. Trois agences sont concernées, à savoir la division « renseignement » de l'état-major de l'UE (EMUE), le Centre satellitaire de l'Union européenne (EUCS), tous deux établis en 2001, et le Centre conjoint de situation de l'Union européenne (SITCEN).

Le SITCEN retiendra ici particulièrement notre attention dans le rôle qu'il joue depuis peu dans la lutte contre le terrorisme. Cette structure dépend de l'EMUE, et donc de Javier Solana, Secrétaire général du Conseil et haut représentant à la PESC. Dirigé par William Shapcott (Britannique), le SITCEN est divisé en trois unités et comptait 25 collaborateurs ainsi que 20 officiels à ses débuts en 2002. Les attentats de Londres et Madrid en 2004 et 2005 lui donnèrent une impulsion nouvelle, alors que SITCEN ne produisait jusque là que des rapports journaliers basés principalement sur des articles parus dans la presse.

En effet, le SITCEN se tourna dès lors vers la fourniture d'information basée sur du renseignement au Conseil sur les questions de lutte contre le terrorisme. Toujours en 2004, Javier Solana annonça que des agences de renseignement intérieur avaient également commencé à communiquer des informations au SITCEN. Cette annonce sera suivie de l'arrivée, en février 2005, de 7 officiers de renseignement d'Etats membres au sein de la structure (France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Espagne, Suède et Royaume-Uni).<sup>226</sup> Ces évolutions sont remarquables pour deux raisons. D'un côté, cela implique que le SITCEN est désormais tourné à la fois vers le renseignement intérieur et extérieur, et ce dans un contexte où la distinction traditionnelle dans le

---

<sup>226</sup>Voir, DUKE (Simon), 'Intelligence, Security and Information Flows in CFSP', in *Intelligence and National Security*, n°4, vol. 21, août 2006, pp. 604-630.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

renseignement entre interne et externe ne semble plus faire sens face aux actes terroristes de ces dernières années. D'autre part, des membres de services de renseignement d'Etats membres fournissent directement des informations à une structure de l'UE.

De ce qui était considéré comme une « coquille vide » à ses débuts, le SITCEN est devenu un lieu où des militaires jouent un rôle actif dans la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE. Cependant, il reste difficile d'évaluer le réel apport du SITCEN. Effectivement, cette tâche se heurte logiquement à deux difficultés : il demeure difficile d'obtenir des informations émanant d'une structure telle que le SITCEN, du fait que ce dernier, malgré ces récentes évolutions, reste pour l'heure tributaire du bon vouloir des Etats membres en matière de renseignement.

Malgré les nombreuses modalités prévues pour le rôle des militaires dans la stratégie intégrée de lutte contre le terrorisme de l'UE, leur rôle reste néanmoins modeste, à l'exception possible du cas du SITCEN dont l'influence réelle reste toutefois difficile à évaluer, en comparaison des évolutions subies dans les domaines policier et judiciaire. La dimension militaire de la lutte contre le terrorisme au niveau de l'UE est ainsi à l'image du développement de la « défense européenne » : embryonnaire malgré quelques avancées récentes (Agence européenne de défense, AED, *European Capabilities Action Plan*, ECAP<sup>227</sup>, état-major de l'UE, groupements tactiques, « Berlin Plus »)...

## 2. Le rôle de l'OTAN dans l'engagement des militaires dans la « défense » contre la violence politique transnationale

Dès le Concept stratégique de 1999, le terrorisme a été intégré dans le mandat de l'OTAN en tant que risque significatif de l'après-Guerre froide. Il est vrai que dans le contexte des années 1990, cet élargissement du mandat otanien – et de sa conception de la sécurité – s'inscrivait, au même titre que l'engagement dans des opérations de maintien de la paix dans les Balkans, dans le cadre d'une tentative de pérennisation de l'alliance dans le contexte particulier de disparition du pacte de Varsovie. Cependant, ce n'est qu'avec le 11 septembre 2001 que la « guerre contre le terrorisme » va prendre pour l'OTAN l'importance qu'elle a aujourd'hui.

---

<sup>227</sup> Nous reviendrons sur le rôle de l'AED et de l'ECAP, notamment en rapport avec le NRF (*Nato Response Force*), dans les modalités militaires de la lutte contre le terrorisme.

Pourtant cette évolution n'était pas d'emblée évidente. En effet, même si dans les premières 24 heures des attentats contre Manhattan et le Pentagone, les dispositions de l'article V de la Charte atlantique<sup>228</sup> avaient pour la première fois été activées en signe de solidarité avec les Etats-Unis, le renouveau de l'unilatéralisme (ou plutôt du « multilatéralisme à la carte ») américain dans le contexte de l'invasion de l'Afghanistan (sous la bannière de *Operation Enduring Freedom* - OEF/ « Liberté Immuable ») par une coalition *ad hoc* – malgré un certain soutien logistique otanien – va temporairement marginaliser l'OTAN dans la « guerre globale contre le terrorisme ».

C'est dans ce contexte qu'il faut analyser l'engagement progressif de l'OTAN dans l'antiterrorisme à partir du 11 septembre 2001 et qui prend aujourd'hui des dimensions considérables. Au fur et à mesure qu'il devient évident que la lutte contre le terrorisme, y compris dans sa dimension militaire, devient une priorité pour l'administration Bush jr., l'OTAN se devait en effet de maintenir son actualité et sa pertinence dans ce prétendu « nouveau contexte » en faisant preuve de son rôle central. Ainsi dès 2003, le Secrétaire général de l'Alliance, Lord Robertson, écrit que la lutte contre le terrorisme est une préoccupation « centrale » et même « principale » de l'OTAN<sup>229</sup>. De nombreuses transformations vont s'ensuivre. Ainsi la lutte contre le terrorisme va constituer le biais par lequel l'OTAN engagera des relations plus soutenues avec des Etats non membres de l'OTAN tel qu'illustré notamment par le plan d'action antiterroriste avec les pays du « Partenariat pour la paix »<sup>230</sup>, l'accord de coopération avec Israël signé en 2006 portant notamment sur l'assistance aux vaisseaux en mission antiterroriste dans la Méditerranée, les accords d'échange de renseignement sur le terrorisme (au travers de l'unité du renseignement sur la menace terroriste de l'OTAN<sup>231</sup>) et les « accords de sécurité » avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud et la Japon<sup>232</sup>, etc. On peut ainsi parler d'une relative « globalisation » de l'OTAN au travers de l'antiterrorisme.

Un « concept militaire de l'OTAN relatif à la défense contre le terrorisme » avait déjà été adopté au sommet de Prague de 2002 en même temps que cinq

---

<sup>228</sup> « Défense collective » sans toutefois impliquer une quelconque automaticité de la réponse en cas d'attaque. Voir AYLIFFE (David D.), « NATO Counterterrorism and Article 5: Hammer of the North Atlantic or Paper Tiger? », Berkeley Electronic Press (bepress) 635, 2005, <http://law.bepress.com/expresso/eps/635>

<sup>229</sup> Lord Robertson, « Tackling Terror: NATO's New Mission », Discours au *American Institute's New Atlantic Initiative*, Washington DC, 20 juin 2002.

<sup>230</sup> PAP-T : *Partnership Action Plan against Terrorism*.

<sup>231</sup> *NATO Terrorist Threat Intelligence Unit* : NATO TTIU.

<sup>232</sup> Il faut également citer le « dialogue méditerranéen » de l'Alliance et le partenariat avec le Conseil de la Coopération du Golfe (GCC) au travers de l'initiative de coopération d'Istanbul de 2004. Voir : CORNISH (Paul), « EU and NATO : Co-operation or Competition? », *European Parliament Briefing Paper*, octobre 2006, p. 8.

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

initiatives de défense NRBC et un programme de « cyber-défense » pour défendre les « infrastructures critiques ». Si l'OTAN a ainsi pu paraître marginalisé de la « guerre globale contre le terrorisme » en 2001, ce n'est plus le cas désormais, au point que l'on peut se demander si l'on n'assiste pas, à l'instar de la restructuration de 1995 avec la mission de l'IFOR en Bosnie, à un tournant stratégique de l'OTAN, de plus en plus centrée sur les menaces asymétriques et la lutte contre le terrorisme.

Nous nous restreindrons ici aux éléments pertinents pour l'analyse du rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme en Europe en abordant trois axes : le rôle de plus en plus étendu de l'OTAN dans la sauvegarde terrestre, aérienne et maritime contre le terrorisme ; le rôle de l'OTAN dans l'« américanisation » de l'approche « européenne » de la lutte contre le terrorisme et enfin le rôle de l'Alliance et la place centrale du renseignement et de l'échange de données dans les enjeux de la coopération militaire transatlantique contre le terrorisme.

### 2.1. Un rôle de plus en plus étendu de l'Alliance dans la lutte contre le terrorisme

Le rôle de plus en plus étendu des moyens militaires de l'OTAN dans la lutte contre le terrorisme ne saurait ici faire l'objet d'une présentation exhaustive tant elle est prolifique. Cependant, il suffit ici de souligner le fait qu'elle insiste sur la large gamme des moyens terrestres, maritimes et aériens à la disposition de l'Alliance et cela dans le cadre d'un concept militaire qui insiste sur la multifonctionnalité de la lutte contre le terrorisme. Ainsi le « concept militaire de l'OTAN relatif à la défense contre le terrorisme », adopté en 2002 à Prague et développé par les autorités militaires de l'Alliance, identifie quatre rôles distincts en matière d'opérations militaires de défense contre le terrorisme<sup>233</sup> :

- antiterrorisme, mesures essentiellement défensives ;
- gestion des conséquences, mesures de réaction pour atténuer les effets d'une attaque terroriste lorsque celle-ci a eu lieu ;

---

<sup>233</sup> Le programme de « défense contre le terrorisme » de l'OTAN a aussi développé un intérêt considérable pour les nouvelles technologies en instituant un « coordinateur des technologies antiterroristes ». On a ainsi également vu l'Alliance s'engager de plus en plus dans le volet civil de l'antiterrorisme au travers de la protection des « infrastructures critiques » ou la sécurité civile, dans lesquelles les militaires n'interviennent généralement qu'en soutien. Le secrétaire général de l'Alliance a même souhaité voir l'OTAN devenir un forum de discussion politique, notamment sur les enjeux du terrorisme. Voir SCHMIDT (John R.) « Last Alliance Standing? NATO after 9/ 11 », *The Washington Quarterly*, hiver 2006-2007, p. 10.

- contre-terrorisme, mesures essentiellement offensives ;
- coopération militaire ;

Cependant dans un premier temps, l'accent est notamment mis sur le fait que la sauvegarde terrestre, la surveillance maritime et la sécurisation de l'espace aérien dans la lutte contre le terrorisme<sup>234</sup> – fonctions militaires somme toute relativement classiques dans la mesure où elles concernent également les menaces conventionnelles – relève essentiellement de la compétence des Etats membres de l'OTAN et non directement de l'Alliance. Cependant, cette dernière peut venir jouer un rôle de soutien et d'appui à la demande de ces Etats.

Ainsi dès octobre 2001 l'opération *Active endeavour*, opération de surveillance maritime mise en place dès octobre 2001 dans la Méditerranée avec l'objectif de « détecter » et de « dissuader » les activités terroristes, est mise en place dans le but d'assurer la sécurité maritime aux frontières sud de l'Europe. L'originalité de cette opération est cependant d'être placée dans le cadre de l'article V (« défense collective ») de la Charte atlantique. Une opération de sécurisation aérienne est également mise en place le même mois (jusqu'en mai 2002) dans le cadre de l'article V dans l'espace aérien nord-américain. En effet 7 AWACS – *Airborne Warning and Control System* - de l'OTAN sont déployées au dessus des Etats-Unis (opération *Eagle Assist*) en soutien au NORAD (*North American Aerospace Defense Command*) dans un contexte où les Etats-Unis et les moyens de surveillance aérienne américains sont mobilisés dans le cadre de l'invasion de l'Afghanistan.

En Europe, l'article V n'est pas directement appliqué, mais ici encore la sécurisation aérienne par le biais des AWACS de l'OTAN va jouer un rôle important, notamment lors des Jeux olympiques d'Athènes et du championnat d'Europe de football en 2004 au Portugal dans le cadre d'une opération alliée plus large<sup>235</sup>, impliquant le déploiement d'une force du bataillon de protection de l'OTAN contre les armes NRBC et la mobilisation des moyens navals de l'Alliance. Pour d'autres événements, comme des sommets européens notamment, un dispositif otanien moins lourd est généralement mis en place. Même si là encore la sécurisation de l'espace aérien est une fonction militaire relativement classique – fut-ce dans le cadre de la lutte contre la violence transnationale – le point important ici, et nous y reviendrons, est qu'elle permet un repositionnement de l'OTAN sur les questions de « sécurité intérieure européenne ».

---

<sup>234</sup> Fonctions de plus en plus regroupées sous le vocable militaire anglo-saxon sous le terme de *Homeland Defence*.

<sup>235</sup> Nom de code : *Distinguished Games*,

En août 2003, avec l'engagement de l'OTAN dans le cadre de l'ISAF – généralement présenté comme la mission par laquelle se joue le futur antiterroriste de l'Alliance – les modalités militaires de l'antiterrorisme sont résolument élargies au-delà de ces fonctions de « sauvegarde ». Lors des deux premières phases de l'ISAF entre 2003 et 2005, la mission de l'OTAN s'implante en remplacement de la « coalition antiterroriste » (« Liberté immuable », OEF) d'abord au nord de l'Afghanistan et autour de Kaboul (phase 1 en août 2003) puis à l'Ouest du pays (phase 2 en mai 2005) et donc dans des régions relativement pacifiées. Il s'agit alors essentiellement d'une mission de « stabilisation » et de reconstruction. Cependant, à partir de l'extension du mandat de l'ISAF au Sud (phase 3 : 31 juillet 2006) et vers l'Est de l'Afghanistan (phase 4 : 5 octobre 2006), il y a de plus en plus un brouillage géographique et fonctionnel entre l'OEF et l'ISAF, qui engage de plus en plus l'OTAN dans un « contre-terrorisme offensif » sans le terme dans les régions Pachtounes les plus instables du pays.

Ainsi l'engagement dans des opérations de plus en plus offensives de « contre-insurrection », notamment dans les provinces instables de Helmand, de Kandahar et d'Uruzgan dans le Sud de l'Afghanistan, semble de plus en plus étendre le label de « lutte contre le terrorisme » à l'ISAF, malgré l'opposition officielle de certains pays (dont la France<sup>236</sup>) à ce que l'OTAN s'engage plus en avant dans la « guerre contre le terrorisme ». A la fin 2005, ce brouillage est confirmé par l'administration américaine qui se montre favorable à la fusion des fonctions et des commandements de l'ISAF et de la Coalition multinationale de l'OEF de plus en plus exclusivement contre-terroriste<sup>237</sup>. Elle échoue cependant face à l'opposition notamment de la France, de l'Allemagne mais aussi de la Grande-Bretagne<sup>238</sup>. Si, à l'heure actuelle, l'OTAN n'est pas officiellement engagée dans l'antiterrorisme en Afghanistan<sup>239</sup>, mais uniquement dans la « stabilisation », la « reconstruction » ou la « contre-insurrection » (dépendant des interlocuteurs et des régions en Afghanistan), le brouillage des mandats est pourtant indéniable : l'engagement des OMLT (*Operational Mentoring and Liaison Teams*) de l'ISAF dans des opérations militaires

---

<sup>236</sup> Et ce alors même que la France a longtemps mené des opérations spéciales sous le commandement de l'OEF en Afghanistan.

<sup>237</sup> GALLIS (Paul), *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, 22 août 2006.

<sup>238</sup> Il faut également noter que jusqu'à récemment les « caveats » nationaux ont empêché nombre de contingents nationaux au sein de l'ISAF de s'engager dans la « contre-insurrection offensive ». Cela demeure le cas encore aujourd'hui malgré le fait que nombre de « caveats » aient été levés.

<sup>239</sup> Entretien avec M. l'Ambassadeur Daan Everts, *Senior Civilian Representative* de l'OTAN au QG de l'ISAF, Kaboul, Afghanistan, septembre 2007.

offensives avec l'armée afghane contre les Taleban ne se distingue en rien des missions contre-terroristes des ETT (*Embedded Training Teams*) de l'OEF<sup>240</sup>.

Ces développements ne sont pas sans conséquence sur des missions de l'OTAN engagées bien avant le 11 septembre 2001. Ainsi, lorsque l'UE prend la relève de la *Stabilisation Force* (SFOR) de l'OTAN dans le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine en 2004, le QG de l'OTAN à Sarajevo reste en place pour jouer un rôle de soutien, notamment à l'antiterrorisme, au travers de sa fonction plus générale en matière de « Réforme sur secteur de la sécurité » (SSR)<sup>241</sup> et la KFOR américaine au Kosovo semble de plus en plus s'engager également dans l'antiterrorisme, en arguant de la présence d'éléments proches d'Al-Qaïda dans les Balkans et le pourtour de l'Europe du Sud-Ouest<sup>242</sup>. Ainsi, si la lutte engagée contre la violence transnationale après le 11-septembre permet de re-labelliser des missions plus anciennes en les plaçant sous le signe de l'« antiterrorisme » et même du « contre-terrorisme », il n'en reste pas moins que cette dynamique produit des effets très concrets.

## **2.2. Le rôle de l'OTAN dans l'américanisation des orientations antiterroristes au sein des Etats européens?**

Les développements vus précédemment semblent repositionner l'OTAN au centre des préoccupations internationales en dépit de la marginalisation toute relative de l'Alliance dans l'immédiat après-11-septembre. Ainsi, il est facile de les interpréter comme s'inscrivant dans une volonté de l'OTAN de maintenir sa pertinence et même sa centralité dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme », et cela alors même que nombre de pays membres européens de l'OTAN ont refusé cette approche.

Il faut cependant noter que l'OTAN n'est en aucun cas une arène homogène : elle est au contraire traversée par de nombreuses luttes portant sur des conceptions différentes de l'intérêt commun, mais aussi des intérêts nationaux, voire bureaucratiques. Le défi tient à ce que, derrière l'affichage d'une homogénéité dans les prises de positions lors des grands sommets de l'OTAN (Prague 2002, Istanbul 2004, Riga 2006), se cache en réalité des luttes

---

<sup>240</sup> Cela a notamment été confirmé par un ensemble d'entretiens menés auprès de l'ISAF (Quartier général) et de l'OEF (*Task Force Phoenix*) à Kaboul en Afghanistan en septembre 2007. On peut également noter que le général US Rodriguez, commandant régional de la zone est (RC-E) de l'Afghanistan à Bagram, est lui-même placé sous une double chaîne de commandement OEF et ISAF, attestant ainsi du brouillage entre les deux mandats.

<sup>241</sup> En effet, la lutte contre le terrorisme fait désormais officiellement partie de tâches officielle de l'OTAN dans les opérations « hors-zone » dans les Balkans et en Afghanistan.

<sup>242</sup> WOEHREL (Steven), "Islamic Terrorism and the Balkans", Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, 26 Juillet 2005.

acerbes d'où la très grande généralité, et même l'ambiguïté dite « constructive », des grandes déclarations des représentants de l'Alliance. Ainsi, malgré la solidarité politique contre la violence transnationale, les approches des membres de l'OTAN sont très différentes en matière de lutte contre le terrorisme. Les évaluations de la menace, notamment, ne semblent pas les mêmes<sup>243</sup> et les conceptions du rôle respectif des mesures offensives et défensives ne sont pas identiques non plus, loin s'en faut. Ainsi on peut noter que l'approche américaine est essentiellement technologique et militaire, là où celle de la France, par exemple, se veut avant tout judiciaire et policière. Néanmoins en tant que forum de discussion, mais aussi au travers de ses nombreux comités et son groupe de planification de défense, l'OTAN a à terme un impact, non seulement sur les socialisations militaires, mais aussi plus directement sur les plans de défense, la composition et la taille des forces armées et les objectifs de ses Etats membres au travers de l'objectif d'interopérabilité<sup>244</sup>.

De plus, les mesures concrètes prises dans le cadre de l'OTAN permettent d'évaluer les dynamiques dominantes au sein de l'Alliance, et notamment le poids prépondérant des Etats-Unis et de leur approche largement militarisée du « contre-terrorisme ». Ainsi, par exemple la création de la NRF (*Nato Response Force*<sup>245</sup>) à la suite de l'intervention de Donald Rumsfeld au sommet de l'Alliance de Prague en 2002, est riche d'enseignements. En effet, le rôle des moyens américains est pensé pour n'être que marginal dans la NRF et cette dernière semble donc avant tout viser les alliés spécifiquement européens dans un contexte dans lequel l'Europe dispose pourtant déjà d'une Force de réaction rapide (FRR). Une des hypothèses les plus crédibles, outre la concurrence institutionnelle entre l'OTAN et le deuxième pilier de l'UE, est alors que le rôle de la NRF doit être de permettre aux Etats-Unis de configurer (*stream-lining*) les forces armées européennes pour les rendre plus compatibles avec la voie militaire de la « guerre contre le terrorisme » ou du moins la « guerre asymétrique ». Cela semble d'ailleurs confirmé par le fait que des engagements sur les moyens militaires, notamment en matière de lutte contre le terrorisme (« Engagement capacitaire de Prague » ou *Prague Capabilities Commitment* - PCC), sont simultanément pris à Prague afin de réduire le *capability-gap* entre les Etats-Unis et les membres européens de l'Alliance. Par la suite, au sommet d'Istanbul en juin 2004, sera mis en place un programme de

---

<sup>243</sup> Et cela malgré l'existence de structures communes d'évaluation telle que « l'unité de renseignement sur la menace terroriste » de l'OTAN créée en 2002.

<sup>244</sup> LUGAR (Richard G.) «Redefining NATO's Mision: Preventing WMD Terrorism», *The Washington Quarterly* 25:3, été 2002, pp. 7-13.

<sup>245</sup> Il s'agit d'une force de réaction rapide de plus de 20 000 hommes devant pouvoir être déployée en 5 jours partout dans le monde pour mener des opérations de « haute intensité » et notamment de « contre-terrorisme ».

travail préparé par la Conférence des directeurs nationaux des armements (CDNA) de l'OTAN, en vue de développer des nouvelles technologies antiterroristes de pointe à l'échelle des pays membres de l'Alliance.

Les Etats-Unis, du fait de leur influence particulièrement forte au sein de l'Alliance, ont ainsi dans une certaine mesure un « droit de regard » sur les technologies militaires, et donc les industries militaires, des autres membres de l'OTAN. Cela leur permet d'amorcer et d'orienter la « *Force Transformation* » des armées européennes dans le sens d'une adaptation à la doctrine de la « guerre contre le terrorisme » et de la *network-centric warfare*. A cet égard, il n'est pas étonnant que le commandement « Transformation » de l'OTAN, visant à adapter les moyens mis à disposition de l'Alliance aux « nouvelles menaces » dont le terrorisme, se trouve à Norfolk aux Etats-Unis, et non à Bruxelles. On aboutit alors à un paradoxe selon lequel même les pays européens membres de l'OTAN qui ont refusé la « guerre globale contre le terrorisme », notamment en Irak, se trouvent, du point de vue technologique, « pris » dans un dynamique d'adaptation partielle à cette doctrine. Nous reviendrons sur cette influence américaine et/ou otanienne du point de vue plus spécifique de l'UE (et non de ses Etats membres) en troisième partie.

Un des enjeux, est alors comment – en dépit de la force d'attraction et le pouvoir d'influence technologique des Etats-Unis au sein de l'OTAN – la voie actuelle engagée par un grand nombre de pays européens (France, Belgique, Allemagne...) dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, moins technologique et militarisée, peut être maintenue. Cette « américanisation » ne soulève nulle part des questions aussi importantes que sur la question du renseignement de type militaire et du partage des renseignements.

### **2.3. Le renseignement militaire, la sécurité intérieure et la « guerre contre le terrorisme » : les enjeux des liens transatlantiques et au sein de l'OTAN**

Le renseignement est crucial à lutte contre les groupes clandestins ayant recours à la violence politique. Cependant, cette notion de « renseignement » est de plus en plus comprise non pas comme des informations secrètes sur des individus très ciblés, ce qui correspondrait à la conception policière traditionnelle, mais comme un « renseignement de masse ». Celui-ci suppose de prélever des grandes quantités d'information, très peu ciblés, en ayant recours à des technologies d'extraction et de traitement très sophistiquées (biométrie, interconnexion de bases de données, *data-mining*, systèmes expert, etc.), par opposition à la conception traditionnelle de l'espionnage visant des « cibles »

spécifiques essentiellement par des moyens humains<sup>246</sup>. Selon certains, la saillance accrue du renseignement de masse dans la lutte contre la violence transnationale justifierait alors une plus grande implication des services de renseignement militaires et des technologies militaires dans la lutte contre le terrorisme. En effet, traditionnellement le renseignement militaire classique, concernant généralement des armées des masses ou des États, fonctionne sur ce mode par le biais de ses sémaphores, l'interception de signaux électroniques, les satellites etc. L'impératif de la « guerre globale contre le terrorisme », qui ne concerne pas des armées ou des États mais des individus, semble alors par le biais de cet argument de justifier une doctrine du renseignement qui légitime des pratiques d'exception.

Cette doctrine américaine du renseignement est aussi de plus en plus celle de l'OTAN comme l'ont notamment montré un certain nombre de pratiques des forces de l'OTAN dans les Balkans. La livraison de plusieurs prisonniers suspects de « terrorisme » aux forces américaines de la SFOR en Bosnie – malgré l'avis contraire donné par une cour de justice Bosnienne – est à cet égard révélatrice du repositionnement de l'Alliance sur la lutte contre le terrorisme, y compris dans le cadre de missions qui *a priori* ne s'y prêtaient pas<sup>247</sup>. Au travers de l'OTAN, certains pays européens ayant soutenu la guerre en Irak semblent partager certains des aspects de cette doctrine, même si d'autres – au premier rang desquels la France – s'y sont fermement opposés. Mais, si les services de renseignement militaires des pays européens membres de l'OTAN ont traditionnellement collaboré au travers de l'OTAN plutôt qu'au travers du deuxième pilier de l'UE, cette collaboration semble, depuis 2001, de plus en plus concerner la lutte contre le terrorisme. Ainsi, à partir du sommet d'Istanbul en juin 2004, l'unité du renseignement sur la menace terroriste au QG de Bruxelles devient permanente et tous les grands sommets de l'OTAN, Prague en 2002, Istanbul en 2004, Riga en novembre 2006, se sont efforcés de mettre le partage des informations et la coopération entre services de renseignement de type militaire au centre des préoccupations<sup>248</sup>.

Se pose ainsi de plus en plus la question de savoir quel est le rôle de l'OTAN dans le renseignement antiterroriste, non seulement en dehors des frontières extérieures de l'Union, mais aussi à l'intérieur de l'Union. Cela est d'autant plus vrai que l'idée d'une extension du mandat de l'OTAN aux questions de sécurité intérieure a d'ores et déjà été confirmée dans les faits et les

---

<sup>246</sup> BIGO (Didier) « Renseignement, Police et Contrôle Démocratique : la collaboration européenne et transatlantique », note au Parlement européen, mars 2007, <http://www.libertysecurity.org/article1382.html>

<sup>247</sup> WOEHREL (Steven), « Islamic Terrorism and the Balkans », Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, 26 juillet 2005.

<sup>248</sup> Cet objectif est d'ailleurs affirmé par le « Concept militaire de l'OTAN relatif à la défense contre le terrorisme »

discours. Ainsi, José Maria Aznar, dans un discours intitulé « l'OTAN, une alliance pour la liberté » en novembre 2005 en appelait déjà à la création d'un Conseil des ministres de l'Intérieur de l'OTAN, contredisant par là les acquis du troisième pilier de l'UE, et la création en parallèle d'un commandement de lutte antiterroriste spécifique au sein de l'Alliance.

### **3. L'UE, l'OTAN et les modalités militaires de la lutte antiterroriste : entre recherche de cohérence et lignes de fracture ?**

Il est difficile de ne pas s'arrêter sur la similarité, au niveau de la doctrine de la lutte contre le terrorisme, entre l'UE et l'OTAN. En effet, dans les deux cas on observe une approche élargie de la sécurité qui conduit les deux organisations à affirmer que le combat contre le terrorisme implique la mise en commun d'une gamme de moyens diversifiés : développement, aide économique, partenariats politiques, interventions militaires, renseignement<sup>249</sup>. De ce point de vue, il faut noter que l'UE dispose au travers de ses trois piliers d'une gamme de moyens et de répertoires d'action politiques bien plus variée que l'OTAN. Cette dernière dispose en revanche de moyens militaires – et cela plus particulièrement dans les domaines du transport stratégique, la surveillance aérienne et maritime, le renseignement et les capacités de commandement, de contrôle et de communication – sans commune mesure avec ceux de l'UE. A ce premier niveau d'analyse, on pourrait donc en conclure à une valeur ajoutée mutuelle de chacune de ces institutions et, par voie de conséquence, à une nécessaire complémentarité entre elles.

Mais on ne saurait en rester à ce constat. Premièrement, il existe des différences politiques réelles entre les approches dominantes des pratiques de lutte antiterroriste dans chacune de ces institutions. En effet, alors que l'approche de l'antiterrorisme de l'administration américaine, largement dominante, comme on l'a vu, au sein de l'OTAN, peut aisément être décrite comme militarisée, proactive et centrée sur les interventions extérieures, celle dominante au sein des arènes de l'UE est davantage centrée sur les moyens judiciaires et policiers, la réactivité et la surveillance en interne. Bien sûr, cela ne veut pas dire que l'un et l'autre de ces approches ne se retrouve pas dans les

---

<sup>249</sup> Voir par exemple la « Stratégie européenne de sécurité » du 12 décembre 2003 et le « Concept militaire de l'OTAN relatif à la défense contre le terrorisme » de 2002.

deux organisations que nous considérons ici<sup>250</sup>, mais uniquement que les rapports de force entre elles y diffèrent de manière significative.

Deuxièmement, alors qu'un certain nombre d'hommes politiques européens d'inspiration fortement atlantiste (José Maria Aznar, Silvio Berlusconi, Angela Merkel etc.) ont cherché à élargir les domaines de compétences civiles et politique de l'OTAN au travers de la thématique antiterroriste en suggérant notamment que l'Alliance puisse fournir une arène de discussion et de coordination en matière de politiques intérieures et de politiques étrangères au sens large<sup>251</sup>, l'UE semble dans une certaine mesure dupliquer un certain nombre de capacités militaires de l'OTAN (notamment dans les domaines du transport stratégique, du renseignement et du commandement). La spécialisation fonctionnelle entre ces deux arènes n'est donc pas si claire qu'il n'y paraît et il importe alors de ne pas caricaturer les différences pourtant réelles entre elles.

### 3.1. Complémentarité ou compétition ?

Ces premiers éléments d'analyse très généraux dessinent les deux termes de l'alternative complémentarité/compétition généralement évoquée pour décrire les relations entre l'UE et l'OTAN. Cependant il est ici important de souligner que ces analyses s'arrêtent et se limitent bien souvent aux grandes déclarations politiques (« *burden sharing* » « trois D », « l'autonomie de la PESD », « solidarité transatlantique », « partenariat » ou « découplage stratégique » etc.) sans voir que tous les enjeux ne transparaissent dans les déclarations politiques des Etats membres de l'OTAN et/ou de l'UE. Nombre d'entre eux relèvent davantage des relations conflictuelles et/ ou de coopération entre bureaucraties internationales de l'OTAN et de l'UE (toutes deux relativement autonomes des Etats membres), entre niveau bureaucratique et niveau politique au sein de ces organisations, entre bureaucraties spécialisées dans l'une ou l'autre organisation au sein des ministères de la défense ou des affaires étrangères des Etats membres, etc.

Il devient alors évident que les notions par trop générales de « complémentarité » ou de « compétition » ne parviennent pas à saisir la réalité sociologique complexe que revêt le jeu interinstitutionnel. Il est en effet pour le

---

<sup>250</sup> Ce que Donald Rumsfeld a jugé utile de décrire dans le cas de l'UE par l'opposition supposée entre une « nouvelle » et une « vieille Europe ».

<sup>251</sup> Ainsi Mme Angela Merkel, dans un discours prononcé en février 2006, a soutenu l'idée que l'OTAN devienne un forum de discussion et de coordination de politiques étrangères et de sécurité relatives au Moyen-Orient, l'Iran et le terrorisme. Mais il va de soi que cette position n'est en rien consensuelle au sein de l'UE.

moment difficile de dégager un dynamique centrale et linéaire au-delà des effets d'annonce politiques. De plus, les lignes de fractures ne sont pas forcément là où l'on pourrait s'y attendre (« vielle » / « nouvelle Europe », UE / Etats-Unis). Il s'agira ici de développer un certain nombre de ces points à partir de l'exemple de l'engagement militaire dans la lutte contre le terrorisme sans toutefois revenir sur les évolutions plus générales des relations entre l'OTAN et l'UE depuis la déclaration de Saint-Malo de 1998. Plus particulièrement, nous verrons d'abord les relations entre les logiques capacitaires de « l'Engagement de Prague » (PCC) et de l'AED-ECAP (Agence européenne de défense - Plan d'action européen sur les capacités) pour ensuite voir la restructuration des relations UE-OTAN autour de la question de la planification des forces de réaction rapide (FRR et NRF).

### **3.2. Les logiques capacitaires : PCC et AED-ECAP**

Le PCC a été lancé lors du sommet de l'OTAN de Prague en novembre 2002 qui, comme il l'a déjà été souligné, a été structuré autour de l'enjeu de la participation des militaires à la lutte contre le terrorisme. Ainsi, dans un contexte marqué par la « guerre américaine contre le terrorisme », des engagements sont pris sur les capacités notamment en terme de défense NRBC, de renseignement, de surveillance (notamment aérienne), de transport stratégique, de commandement, de contrôle et de communication sécurisés, et de munitions à haute précision pour ne mentionner que quelques exemples. L'idée sous-jacente était en effet de permettre un meilleur « partage du fardeau » de la lutte contre les menaces asymétriques entre les Etats-Unis et l'Europe.

L'ECAP, quant à lui, fut établi au sommet de Laeken en décembre 2001, dans le but de résoudre les problèmes liés aux déficits de capacités militaires européens, au premier rang desquels celui des multiples duplications qu'implique la « cohabitation » de 27 appareils de défense nationaux au sein de l'UE. Il procède « par le bas », en identifiant les projets capacitaires multinationaux ayant une chance raisonnable de pouvoir être réalisés. Dans ce contexte, l'AED fut créé par une action commune du Conseil du 12 juillet 2004 avec comme objectif de soutenir le Conseil et les Etats membres dans leur effort d'améliorer les capacités de défense en vue de la gestion de crise européenne et la PESD de manière plus générale. Ainsi l'AED et l'ECAP travaillent de concert et l'AED apporte son concours « par le haut » aux groupes divers constituant l'ECAP.

Malgré les différences de contexte politique et d'objectif entre le PCC et l'ECAP-AED, une étroite collaboration a été initiée entre l'UE et l'OTAN autour de ces projets au travers notamment d'un « *capability group* » conjoint UE-OTAN établi en mars 2003 et une collaboration entre l'AED et le

commandement allié « Transformation ». Le but affiché a été de promouvoir la transparence et la cohérence entre l'UE et l'Alliance. Pour le moment, ni le PCC, ni l'ECAP n'ont remplies les attentes en termes capacitaires et les modalités de coopération entre elles ne semblent pas pour le moment avoir réussi à aller au-delà des échanges d'information.

Cependant, au travers des logiques d'expertise qui sous-tendent cette collaboration transatlantique, l'objectif ambitieux de la transposition de l'agenda de la « *force transformation* » du PCC à l'intérieur d'ECAP-AED est de plus en plus avancé comme devoir être la finalité à terme. En effet, malgré les différents agendas politiques des Etats concernés par ces projets, une socialisation commune (mais non dénuée de luttes diverses et variées) au sein de ces réseaux d'experts semble progressivement imposer les objectifs de la PCC au sein de l'ECAP alignant ainsi, dans une certaine mesure, l'UE sur les modalités militaires pensées par les hérauts de la « *force transformation* » dans un contexte de « guerre contre le terrorisme ». Bien sûr ces dynamiques ne permettent aucunement d'en conclure à l'engagement progressif de l'UE dans la « voie militaire de la lutte contre le terrorisme ». Cependant, elles montrent que l'adaptation capacitaire et technologique des armées à la guerre asymétrique, qui aux Etats-Unis a été justifiée et légitimée par la « guerre globale contre le terrorisme », fait également progressivement des émules au sein de l'UE et de son Agence de défense.

### 3.3. Les forces de réaction rapide de l'UE et de l'OTAN

Le même type de processus d'alignement partiel et relatif – mais pour des raisons fort différentes comme nous le verrons – peut être observé au travers des relations entre la NRF de l'Alliance et les groupements tactiques (GTUE) au sein de la Force de réaction rapide de l'UE. Il est vrai que les deux concepts lancés à deux ans d'intervalles sont adaptés aux mêmes impératifs de projection de force supposés découler de l'environnement stratégique actuel et leur valeur ajoutée résiderait dans les mêmes principes d'interopérabilité, modularité, mobilité et vitesse de déploiement. D'ailleurs, la lutte contre le terrorisme figure dans la gamme d'opération que se fixe la NRF et les GTUE. Les deux projets sont ainsi tellement semblables que les relations entre eux pourraient facilement tendre soit vers la coopération, soit vers la compétition. Cette dernière possibilité pourrait s'avérer d'autant plus crédible que ni l'UE, ni l'OTAN ne disposent de forces propres. Cela pourrait en effet s'avérer extrêmement problématique, pour tous les Etats qui se sont engagés à fournir des troupes aux deux concepts, dans le cas d'opérations simultanées.

Cependant, il y a également des différences notables. Au vu du différentiel de capacités de mobilisation du nombre d'hommes entre les deux

concepts (NRF : 25 000 avec la possibilité de déployer 5 000 hommes sur une opération ; GTUE : 13 groupements de 1 500-2 200 mais sans la réelle possibilité d'en déployer plusieurs à la fois), une répartition évidente des tâches verrait l'OTAN s'occuper des missions nécessitant les moyens les plus importants. D'ailleurs, alors que les GTUE, censés être opérationnels en 2007, n'ont encore jamais été déployés et qu'aucune opération sous ce concept ne semble être envisagé dans l'immédiat, des éléments de la NRF ont déjà participé à diverses missions, dont, en 2004, le soutien aux élections présidentielles en Afghanistan et une contribution à la protection des jeux Olympiques d'Athènes. Plus généralement alors que la NRF disposera à terme de capacités en faisant une véritable « force opérationnelle », la pertinence militaire des GTUE reste essentiellement confiné au « niveau tactique ».

Pourtant dans un contexte dans lequel les oppositions politiques sur la « guerre contre le terrorisme » pourrait inscrire les relations entre la NRF et les GTUE dans une configuration compétitive voire conflictuelle, certains Etats des plus critiques de la politique étrangère américaine en Irak, dont la France, se sont pourtant montrés particulièrement enthousiastes à l'égard de la NRF. En effet, il y ont vu la possibilité qu'elle permette de générer à terme les capacités dont les pays européens auront besoin pour mener un PESD autonome dans le futur<sup>252</sup>, et cela notamment au travers des GTUE.

Cet exemple montre bien qu'il ne faut pas surestimer les oppositions politiques fortes entre Etats sur les dossiers tels que l'autonomie de la PESD à partir de 1998 ou l'invasion de l'Irak à partir de 2002 puis 2003. Il est vrai que celles-ci ont contribué à un certain nombre de tension entre l'UE et l'OTAN ainsi qu'au sein de ces deux organisations. Cependant, le degré d'imbrication et les dynamiques interinstitutionnelles entre ces structures sont telles que même les décisions découlant à l'origine de l'option controversée américaine de la voie militaire de la lutte contre le terrorisme ont finies par être avalisées et même fortement soutenues par les Etats qui s'étaient montrés les plus critiques vis-à-vis de cette option. Il n'y a là en réalité aucune contradiction. En effet, dans la mesure où les moyens militaires de la lutte contre le terrorisme peuvent toujours être conçus comme étant, à usage, potentiellement multiples, et cela dans un contexte dans lequel la frontière avec les missions de « gestion de crise » ou de « stabilisation » deviennent de plus en plus floues (dans les pratiques mais pas forcément dans les discours), les choix technologiques, capacitaires et organisationnels faits dans le contexte de « guerre contre le terrorisme » ont dans un certaine mesure fini par s'imposer.

---

<sup>252</sup> SCHMIDT (John R.) « Last Alliance Standing ? NATO after 9/ 11 », *The Washington Quarterly*, hiver 2006-2007, pp. 93-106.

## Conclusion

Les relations entre l'UE et l'OTAN sont marquées par des tensions politiques (interétatiques et interinstitutionnelles) bien réelles dans un contexte de « guerre contre la terreur ». Ces tensions se sont notamment cristallisées autour du refus d'un certain nombre d'Etats européens de voir l'Alliance embrasser la vaste gamme d'activités civiles et/ou militaires désormais justifiées par l'objectif antiterroriste. Cependant nombre d'enjeux semblent aujourd'hui également concourir à créer des « communautés d'intérêt » qui échappent à la simple alternative des relations de compétition ou de complémentarité entre les deux organisations.

Il est alors important de souligner que la simple opposition entre une « voie européenne » et une « voie américaine » de la lutte contre le terrorisme – l'une essentiellement policière, l'autre plus militarisée – si elle n'est pas fautive, néglige toutefois la perméabilité de la frontière entre les deux « logiques » au-delà des effets d'annonce politiques. Ainsi, s'il est vrai que nombre de fonctions militaires au niveau de l'UE découlent d'une justification antiterroriste de pratiques d'abord uniquement décrites en terme de « gestion de crise » ou de « maintien de la paix », il n'en demeure pas moins que l'agenda antiterroriste de l'administration américaine actuelle produit également des effets tangibles au niveau de l'UE (et pas seulement du fait des pays de la « nouvelle Europe »). La question n'est alors pas tant de savoir si l'UE pourrait faire entendre une voix différente de celle des Etats-Unis dans le contexte actuel, que de savoir si et dans quelle mesure elle saura maintenir ses singularités dans le futur...

## BIBLIOGRAPHIE

---

### *Littérature institutionnelle*

#### **UE/Terrorisme**

- Conseil de l'Union européenne, *Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*, 14469/1/05 REV 1, Bruxelles, 22 novembre 2005 (28.11).
- Commission des Communautés européennes, communication de la commission au conseil et au parlement européen relative à certaines actions à entreprendre dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité, notamment en vue d'améliorer les échanges

d'information, COM(2004)221 final ,2004/0069 (CNS), Bruxelles, le 29.03.2004.

- de Vries, Gijs, 'The European Union's Role in the Fight Against Terrorism', in *Irish Studies in International Affairs*, vol. 16 (2005), pp. 3-9.
- European Commission action paper in response to the terrorist attacks on Madrid, MEMO/04/66, Brussels, 18 March.
- Commission evaluates the implementation of the Framework Decision on terrorism, MEMO/04/144 Brussels, 10 June 2004.
- Declaration on Combating Terrorism, Brussels, 25 March 2004.

#### **UE/PESD- PESC**

- Commission: Towards an EU defence equipment policy: Commission proposals (11 March 2003).
- Commission: ESDP, European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999.
- Déclaration de Saint-Malo, *Sommet Franco-Britannique de Saint-Malo*, 4 décembre 1998.
- Commission: WHITE PAPER : Space: a new European frontier for an expanding Union An action plan for implementing the European Space policy, COM(2003) 673, Brussels, 11 November 2003.
- Conclusions de la présidence, sommet européen de Cologne, 3-4 juin 1999.
- Council: A secure Europe in a better world (by Javier Solana), 12 December 2003 (20 June 2003).
- European Parliament: CESDP: rapid reaction facility.
- Feira European Council: Presidency report on strengthening CESDP (20 June 2000).
- Gothenburg European Council: Presidency report on European Security and Defence Policy, (11 June 2001).
- IGC Briefing 11: WEU, Security and Defence (21 March 1997).
- High Representative for CFSP Solana, speech: Reflections on a year in office, (27 October 2000).
- Commissioner Chris Patten: A voice for Europe? The future of the CFSP (7 March 2001).
- High Representative for CFSP Solana, speech: Reflections on a year in office (27 October 2000).
- Cologne European Council: Presidency conclusions (4 June 1999).

#### **UE/Militaires**

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

- Council: Council adopts Rapid Reaction Mechanism - Commission can now intervene fast in civilian crisis management, (26 February 2001).
- Council: EU military structures (December 2000).
- Council: Military capabilities commitment declaration, (20 November 2000).

### UE-OTAN

- Council: EU-NATO ad hoc working groups, (05 July 2000).
- Volker Kröning, General Report. 'Fight against Terrorism : achievements and questions', NATO Parliamentary Assembly, 2002.
- Council: EU-NATO ad hoc working groups (05 July 2000).
- Council: Council adopts Rapid Reaction Mechanism - Commission can now intervene fast in civilian crisis management (26 February 2001).
- NATO Secretary General Robertson, speech: ESDI and Transatlantic Defence Cooperation, (29 January 2001).
- NATO: European Security and Defence fact sheet.
- US Secretary of Defense Rumsfeld, speech: Munich Conference on European Security Policy (3 February 2001).
- *Déclaration Union Européenne-OTAN sur la PESD*, Communiqué de Presse (2002) 142, Bruxelles, 16 déc. 2002, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142f.htm>
- US Secretary of Defense Cohen, speech: European Security and Defense Identity (5 February 2000).
- Richard Alain, L'Europe de la défense (January 2001).
- UK Defence Minister Robertson, speech: The Way forward on European Defence (8 September 1999).

### *Littérature académique*

- AYBET (G.), "NATO's New Missions", *Journal of International Affairs*, vol. 4, n°1, mars-mai 1999.
- AYBET (G), "NATO's Developing role in Collective Security", Strategic Research Centre (SAM), Ankara, 1999.
- Bigo (Didier), *Polices en réseaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- COKER (Christopher), *Globalisation and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and Management of Risk*, Adelphi papers n. 345, IISS, 2002.
- CORNISH (Paul), NATO and the Practice and Politics of Transformation, *International Affairs* (London), vol. 80, n°1, 2004.
- DUKE (Simon), *The EU and Crisis Management: Development and Prospects*, Institut européen d'administration publique, Maastricht, 2002.
- DUKE (Simon), 'Intelligence, Security and Information Flows in CFSP', in

*Intelligence and National Security*, n°4, vol. 21, août 2006, pp. 604-630.

- FORSTER (Anthony), « Les perspectives d'une politique de sécurité indépendante pour l'union européenne : institutions et moyens », in *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, 2001, pp. 565-583.
- FORSTER (Anthony), WALLACE (William), « What is NATO for ? », *Survival*, vol. 43, n°4, hiver 2001-2002.
- GORDON (Paul), « NATO after 11 september », *Survival*, vol. 42, n°4, 2002.
- GUEHENNO (Jean-Marie), « L'OTAN après la guerre froide », *Critique Internationale*, n°7 avril 2000, p. 101.
- HANON (Jean-Paul), 'Militaires et lutte antiterroriste', in *Cultures & Conflits* n°56 (2004), pp.121-140.
- QUENTIN Michel (éd.), *Terrorisme: regards croisés*, observatoire géopolitique de la criminalité internationale (OGCI), Bruxelles, 2005.
- LIEVEN, *The End of NATO*, Carnegie Endowment for International Peace, 2002, <http://www.ceip.org/files/Publications/html>

#### ***Etudes et autres travaux***

- EU Institute for Security Studies (ISS): Chaillot Paper 57 "From Laeken to Copenhagen. European defence: core documents"; volume III compiled by Jean-Yves Haine (février 2003).
- EU Institute for Security Studies (ISS): Chaillot Paper 47 "From St. Malo to Nice. European defence: core documents", Volume I compiled by Maartje Rutten (May 2001).
- Nora Bensahel, *The Counterterror Coalitions: Cooperation with Europe, NATO, and the European Union*, RAND report, 2003.
- Natasha Alexander (éd.) *NATO Antiterrorism Programs and Operations Handbook*, Washington, D.C.: International Business Publications, 2005.

## *Annexes*

---

Annexe 1 : Les principales dispositions législatives antiterroristes en France

Annexe 2 : La Communauté française du renseignement

Annexe 3 : Organisation de la Défense

Annexe 4 : L'organisation de la coopération civilo-militaire

Annexe 5 : Le fonctionnement du nouveau plan Vigipirate

Annexe 6 : Historique des niveaux d'alerte Vigipirate

Annexe 7 : Les principaux exercices gouvernementaux

Annexe 8 : L'OTIAD

Annexe 9 : Eclairage sociologique à propos des prises de position au sein de l'institution militaire sur la lutte la lutte contre le terrorisme

Annexe 10 : Participation de la gendarmerie nationale à la LAT

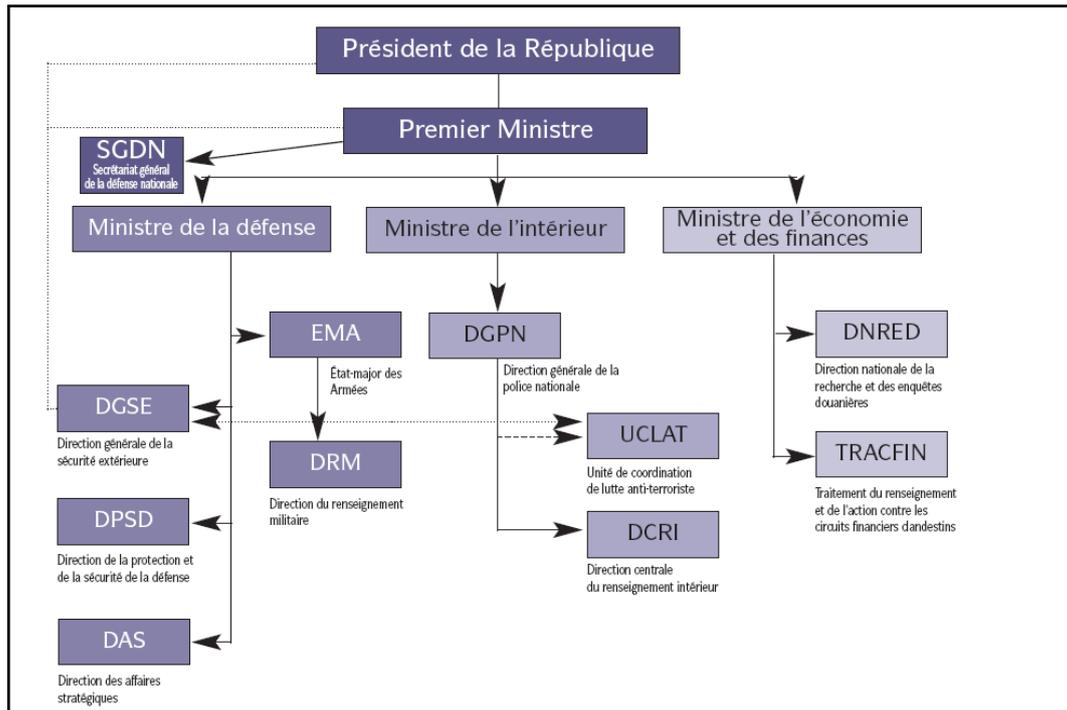
Annexe 11 : Textes de références

BONDITTI Philippe, CAMUS Colombe, GUITTET Emmanuel-Pierre *et al.*

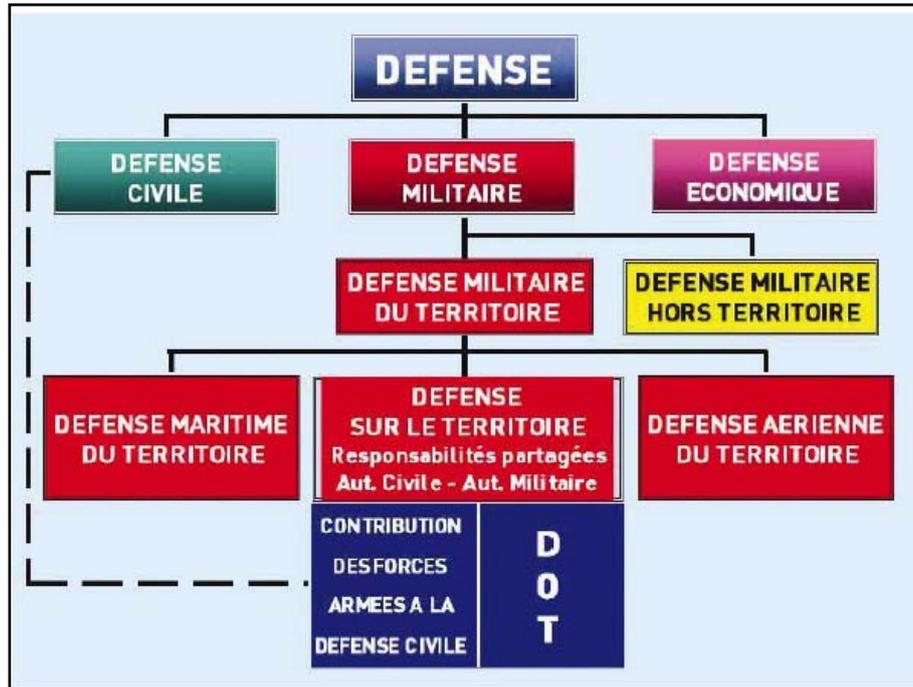
**Annexe 1 : Les principales dispositions législatives antiterroristes en France**

<p><b>Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986</b> relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat</p>	<p>Extension de la période de garde à vue de 48h à 96h ; extension des conditions de visite, perquisition et saisies ; intervention de l'avocat reportée à la 72<sup>e</sup> heure de garde à vue ; Cour d'assises spéciale composée de magistrats professionnels ; allongement des peines encourues (maximum de 20 ans de réclusion criminelle pour les crimes) ; extension des contrôles de police ; octroi de réductions de peine aux personnes condamnées ayant permis de faire cesser ou d'éviter la commission d'infractions terroristes.</p>
<p><b>Loi n° 96-647 du 22 juillet 1996</b> tendant à renforcer la répression du terrorisme</p>	<p>Liste des infractions terroristes élargies (dispositions relatives au financement du terrorisme, blanchiment et délit d'initié, recel d'auteurs d'un acte de terrorisme, groupes de combat et de mouvements dissous), introduction de l'infraction spécifique d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT), autorisation de saisies et perquisitions sans l'accord des intéressés, notamment de nuit ; peines aggravées, allongement des délais de prescription de l'action publique et de la peine.</p>
<p><b>Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001</b> relative à la sécurité quotidienne (LSQ)</p>	<p>Liste des infractions terroristes élargie, élargissement considérable des modalités de saisie et perquisition, pouvoir de police octroyé aux agents de sécurité privés, usage intensif des NTIC (conservation des données de connexion pour les opérateurs de télécommunication), autorisation de recours, pour les magistrats, aux moyens techniques de l'Etat soumis au secret de la défense nationale afin de déchiffrer un message crypté.</p>
<p><b>Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003</b> pour la sécurité intérieure (LSI)</p>	<p>Renforcement de la LSQ : dispositions temporaires relatives aux perquisitions domiciliaires et aux contrôles des zones aéroportuaires et portuaires, rendues permanentes ; extension de l'obligation de communication en matière de NTIC).</p>
<p><b>Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004</b> portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité</p>	<p>Introduction dans le code pénal de l'infraction spécifique d'organisation criminelle ou criminalité organisée et de la procédure dite du plaider coupable ; modification des procédures au bénéfice du parquet ; octroi de pouvoir extensif aux agents de police (outils traditionnellement réservés aux services spéciaux rendus accessibles dans le cadre d'une information judiciaire, infiltration de policiers dans les réseaux, perquisitions de nuit, écoutes téléphoniques plus larges, interceptions de correspondances, pose de micros dans les domiciles privés...) ; garde à vue de quatre jours assortie d'une intervention tardive de l'avocat.</p>
<p><b>Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006</b> relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers</p>	<p>Détentions provisoires allongées (jusqu'à 6 jours), peines alourdies (maximum de 30 ans), développement intensif de la vidéosurveillance et de l'accès aux fichiers administratifs, obligation pour les fournisseurs d'accès (téléphonie et Internet) de transmettre les données de transmission, contrôle des déplacements (contrôle d'identité et surveillance automatique), centralisation à Paris de la gestion des peines, gel des avoirs « terroristes ».</p>

**Annexe 2 : La Communauté française du Renseignement**



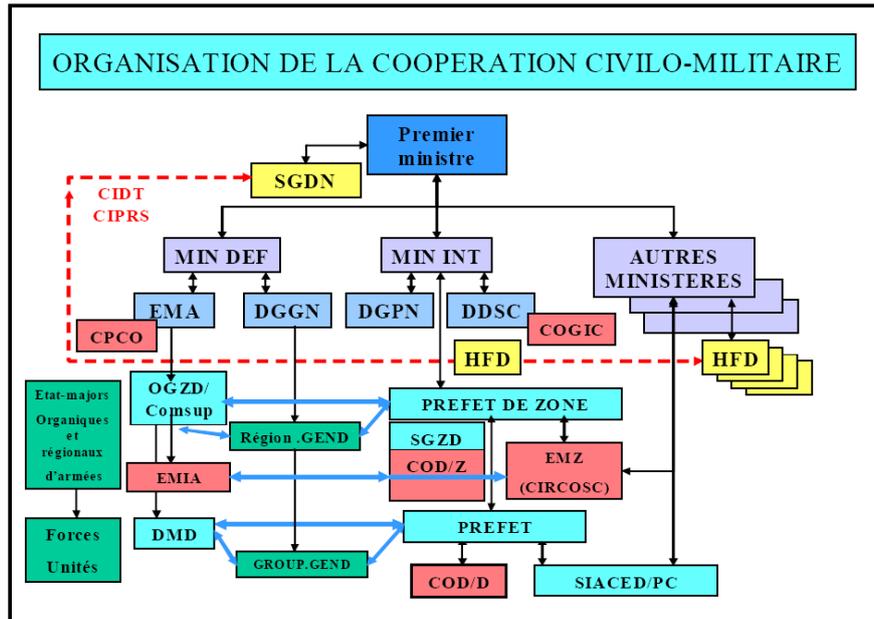
Annexe 3 : Organisation de la Défense



Source :

Capitaine de vaisseau Nocq, « L'organisation territoriale interarmées de défense », *Doctrines* n°6, mars 2005, pp. 15-17 et *La Doctrine d'emploi des forces terrestres en sauvegarde terrestre*, CEDF, juin 2006.

Annexe 4 : L'organisation de la coopération civilo-militaire

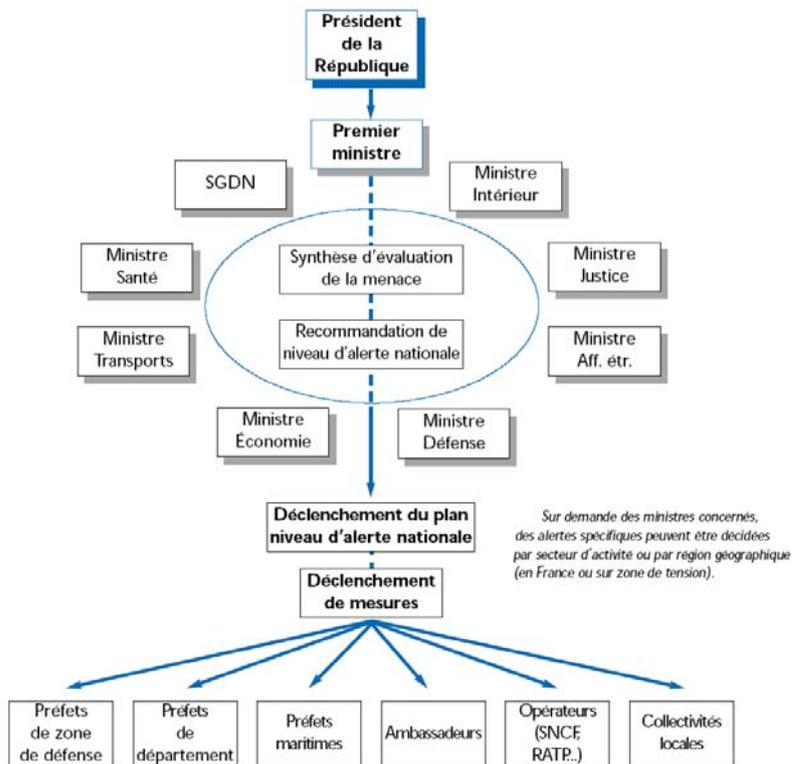


## Annexe 5 : Le fonctionnement du nouveau plan Vigipirate

# Le fonctionnement du nouveau plan Vigipirate

Le plan Vigipirate est articulé en quatre volets :

- l'évaluation des menaces ;
- le choix d'un niveau d'alerte auquel sont associés des objectifs de sécurité ;
- la détermination des mesures spécifiques de vigilance, de prévention et de protection ;
- la mise en œuvre des mesures et son suivi.



**Annexe 6 : Historique des niveaux d’alerte Vigipirate**

1986	Déclenchement	Attentats du réseau <i>Ali Fouad Saleh</i> – Mobilisation de 2 000 militaires pendant près d’un an.
02.01.1991	Phase 1	Premier déclenchement du plan dans le cadre de la première guerre du Golfe
17.01.1991	Phase 2	Passage en phase 2 dans le cadre du début des frappes - Mobilisation de 10 000 militaires
26.04.1991	Levée	
07.09.1995	Déclenchement Vigilance renforcée	Explosion d’une voiture piégée devant une école juive de Villeurbanne
15.01.1996	Vigilance simple	
10.1996	Suspension	
03.12.1996	Réactivation	attentat dans le RER à la station Port Royal à Paris
09.1997		Journées mondiales de la jeunesse (Paris, 14-24 août)
1998	Renforcement	Coupe du monde de football – Mobilisation de 3 200 militaires
24.04.1999	Renforcement	Frappes au Kosovo et en Serbie.
11.09.2001	Activation Vigilance renforcée	Attentats aux Etats-Unis
03.03.2003	Renforcement	Découverte de deux flacons contenant des traces de ricine dans une consigne de la gare de Lyon à Paris
01.12.2003	Niveau orange	Fêtes de fin d’année
26.01.2004	Niveau jaune	
12.03.2004	Niveau rouge	Attentats à Madrid (11 mars 2004)
24.05.2004	Niveau rouge	Commémoration du débarquement
08.06-07.2004	Niveau orange	
07.07.2005	Niveau rouge	Attentats de Londres
10.10.2005	Niveau rouge	Adaptation des mesures
08.11.2005	Etat d’urgence	Emeutes dans les banlieues
04.01.2006	Niveau rouge	Fin de l’état d’urgence
07.2006	Niveau rouge	Adaptation des mesures
12.2006	Niveau rouge	Fêtes de fin d’année

**Annexe 7 : Les principaux exercices gouvernementaux**

**Domaine chimique**

PIRATOX, novembre 2003, Paris : scénario d'utilisation du gaz Sarin ;  
METROTOX, en 2003, 2004 et 2005 dans les métros de Toulouse, Lyon et Marseille : scénarios d'utilisation de gaz toxique ;  
Exercice R-53, octobre 2004, Paris : scénario d'attentat par « bombe sale » radiologique ;  
Simulation d'attaque terroriste chimique à Fontevraud (Maine-et-Loire) en octobre 2005 ;  
AMBROISE 05, exercice d'état-major, décembre 2005, Paris : scénario de quatre attentats quasi simultanés dans les transports publics, dont un avec diffusion de gaz toxique.

**Domaine biologique**

BIOTOX 04, mai 2004 : scénario d'une apparition malveillante de la variole ;  
Pandémie grippale 05, juin 2005 (si ce dernier exercice traitait d'un événement naturel et non d'un acte terroriste, il simulait une situation de crise similaire à des scénarios extrêmes d'attentats majeurs).

**Domaine conventionnel**

PIRATMER : ESTEREL 04 (octobre 2004) en Méditerranée et ARMOR 05 (mai 2005) en Manche et en Atlantique : scénario de terrorisme maritime ;  
PIRATAIR 04, décembre 2004 : scénario de terrorisme aérien (détournement d'avion, avec interception en vol et intervention au sol).

**Domaine de la sécurité des systèmes d'information** : PIRANET 05, novembre 2005.

**Echelon européen**

EURATOX, octobre 2002, sur le plateau de Canjuers : scénario d'attentats chimiques multiples ;  
EURATECH, avril 2005, dans la Drôme : scénario d'attentat sur un transport chimique ferroviaire.

EXINNAT 2003, 24-26 juin 2003 : Exercice interministériel national du cycle triennal d'entraînement à la défense civile. Scénario d'une mise en

œuvre du nouveau plan gouvernemental VIGIPIRATE et des plans d'intervention de la famille PIRATE.

METRO 06, 25 octobre 2006 : scénario d'attentats multiples dans les transports en commun des réseaux ferrés franciliens.

OTIADEX 05, 10-16 décembre 2005 : exercice national interarmées de planification de défense du territoire centré sur la participation des armées à la défense contre le terrorisme (en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer). Scénario d'une mise en œuvre de la planification VIGIPIRATE et PIRATE.

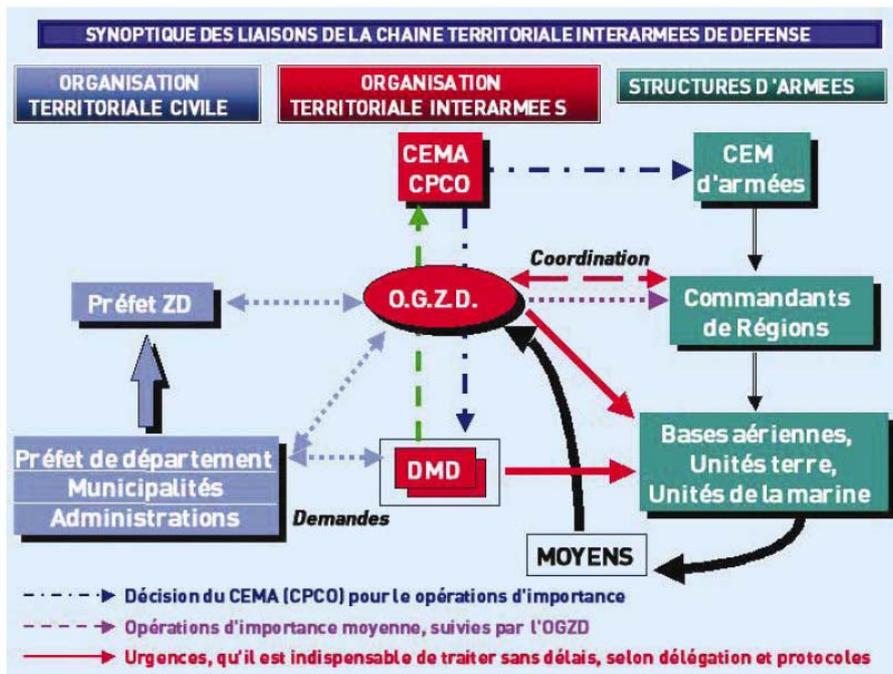
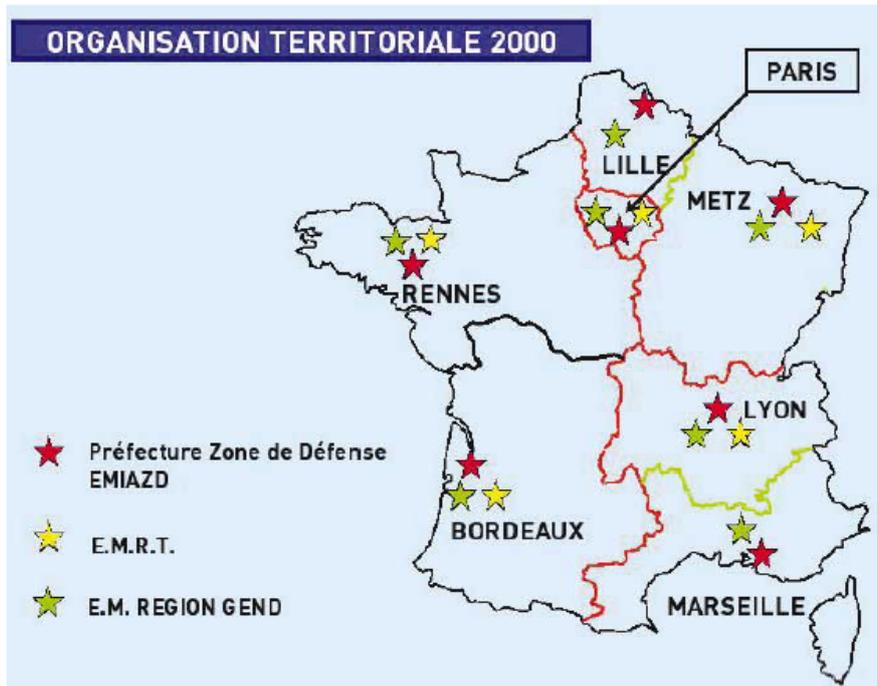
GLOBAL MERCURY 2003, 9 au 10 septembre 2003 : scénario d'attaque de variole par des terroristes (intervention des pays du G8, de l'Union européenne et de l'OMS). Objectif : évaluer les communications et le processus de décision dans le cadre d'une alerte sanitaire majeure.

**Dans le cadre de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI)<sup>253</sup>, la Défense a pris part à des exercices militaires. La France a organisé l'exercice maritime multinational « Basilic » en novembre 2003, qui consistait à intercepter un navire transportant des neurotoxiques pour le compte d'un groupe terroriste. Elle a également organisé l'exercice de simulation d'interception aérienne « Aspe », en juin 2004, et a organisé l'exercice aérien avec une composante terrestre « Hadès » en juin 2006.**

---

<sup>253</sup> L'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI), lancée par le président Bush le 31 mai 2003, a pour objectif d'intercepter les transports d'armes de destruction massive, leurs vecteurs et matériels connexes, à destination ou en provenance d'Etats comme d'acteurs non étatiques, qui suscitent des préoccupations en matière de prolifération. Cette initiative, qui met en oeuvre des moyens coercitifs pour lutter contre la prolifération, fait actuellement l'objet d'un processus visant à renforcer sa légitimité et sa légalité internationales.

Annexe 8 : L'OTIAD



<b>CHAINE DE COMMANDEMENT TERRITORIAL INTERARMEES DE DEFENSE</b>		
<b>NIVEAU</b>	<b>RESPONSABLES STRUCTURES</b>	<b>CORRESPONDANTS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR</b>
<b>NATIONAL</b>	<b>CPCO</b>	<b>CO Beauvau COGIC Asnières</b>
<b>ZONAL</b>	<b>OGZD EMIA/ZD</b>	<b>Préfet de zone EMZ</b>
<b>DEPARTEMENTAL</b>	<b>DMD</b>	<b>Préfet</b>

**Source :**

Capitaine de vaisseau Nocq, « L'organisation territoriale interarmées de défense », *Doctrine* n°6, mars 2005, pp. 15-17 et *La Doctrine d'emploi des forces terrestres en sauegarde terrestre*, CEDF, juin 2006.

**Annexe 9 : Eclairage sociologique à propos des prise de position au sein de l'institution militaire sur la lutte la lutte contre le terrorisme**

Les discours et débats relatifs à la lutte contre le terroriste au sein de l'institution militaire peuvent schématiquement être analysés en fonction de la socialisation et des référentiels géopolitiques spécifiques et propres à chaque génération de militaires<sup>254</sup>. Nous en distinguerons trois :

la 1<sup>re</sup> génération, formée après la Seconde Guerre Mondiale, et plus précisément pendant la guerre d'Algérie. Elle a vécu la « crise des armées » et la purge qui a suivi cette guerre. Si la majorité des militaires de cette génération n'est plus en service aujourd'hui, ils continuent de disposer de leurs réseaux et ont encore voie au chapitre (notamment *via* les revues spécialisées). Au sein de cette génération, deux visions s'affrontent : il y a ceux pour qui, quelles que soient les circonstances, l'armée doit obéir au pouvoir politique. En face, ceux pour qui l'armée a des valeurs à préserver et qu'elle ne doit pas sacrifier son intégrité sur l'autel de la politique. Ces derniers ont fait l'expérience des missions de maintien de l'ordre et de lutte antiterroriste et en tire la conséquence qu'il y a des paliers que l'armée ne doit pas franchir<sup>255</sup>. Néanmoins, ces critiques restent minoritaires.

Au cœur de l'institution militaire actuelle, la deuxième génération, formée entre 1970 et 1990 et socialisée par l'institution à un rôle particulier : celui du combattant, du « guerrier ». Ils ont été formés, notamment dans l'armée de terre, à préparer la défense du sanctuaire nationale contre une menace massive, identifiée. Fidèle à cette identité militaire, ils ont du mal à accepter les nouvelles missions que l'armée se voit attribuée. Cette génération est écartelée entre une identité fortement combattante et une identité qui tend à se rapprocher de celle des policiers. Elle estime par ailleurs que le spectre des missions dévolues aujourd'hui à l'armée est bien trop large et que la priorité doit être donnée aux missions de projection. Elle participe nécessairement à la lutte antiterroriste (car « l'armée exécute ») mais émet des doutes quant au bien-fondé de la chose.

---

<sup>254</sup> Entretien FRS, novembre 2006.

<sup>255</sup> Notre interlocuteur nous a fait judicieusement remarquer qu'à cet égard, la sortie récente sur les écrans des films tels *Indigènes* de Rachid Bouchareb (2006) ou encore *Mon colonel* de Laurent Herbiet (2006) étaient venus à propos « mettre de l'eau dans leur moulin ».

Enfin, la troisième génération a été formée dans les années 1990, après la chute du Mur de Berlin. Elle a été amenée à prendre en compte et à intégrer ces nouvelles missions et y est plus sensible. Les militaires qui la composent ont été socialisés à un autre rôle, bien que la dimension combattante ne soit pas pour autant absente de leur formation. Ils ont vécu les événements du 11 septembre 2001, voire même, pour un certain nombre d'entre eux, ceux de 1995 et leur participation à des missions de lutte contre le terrorisme ressort d'une certaine normalité.

## Annexe 10 : Le rôle de la gendarmerie en matière de lutte contre le terrorisme<sup>1</sup>

De par son implantation sur l'ensemble du territoire et ses missions de protection de la population et de protection de l'Etat, la gendarmerie joue un rôle essentiel dans le concept de défense du territoire en assurant, face aux menaces relevant à la fois de la sécurité intérieure et de la défense, un « *continuum* » temps de paix – crise – guerre, certainement unique dans les organisations mondiales de défense du territoire<sup>1</sup>. Par le maillage territorial qu'elle assure et sa présence dans les détachements à l'étranger, la gendarmerie tient un rôle non négligeable en matière de renseignement. Bien qu'elle n'ait pas de prérogatives de commandement, la **direction générale de la gendarmerie nationale** (DGGN) anime et coordonne les unités de gendarmerie dans le domaine de la lutte antiterroriste. Rattaché à la sous-direction de la police judiciaire du service des opérations et de l'emploi de la DGGN, le **bureau de la lutte antiterroriste** (BLAT) analyse les renseignements collectés à des fins d'ordre public par les 3 600 brigades et les unités ou personnels projetés à l'étranger, et les partages avec les différents services concernés. En temps normal, la gendarmerie recueille indifféremment du renseignement administratif, judiciaire et militaire. Cependant, certaines de ses unités spécialisées, comme le Groupe d'observation et de recherche du renseignement (GOR) ou les Groupes d'observation et de surveillance (GOS), ont la capacité d'effectuer des missions de renseignement sur des objectifs terroristes. Le BLAT est composé de quatre sections : terrorisme confessionnel et transnational, terrorisme indépendantiste, terrorisme extrémiste et analyse transverse et enfin, section de procéduriers judiciaires. En métropole, la gendarmerie participe en outre aux GIR, ici en complément de ses missions traditionnelles de sûreté publique et en coopération avec d'autres ministères. A l'étranger, elle est partie prenante du service de coopération technique internationale de police (SCTIP).

Sur le territoire national, la gendarmerie maritime concourt à la sécurité des installations de la marine nationale, aux secours en mer et à la conduite d'enquêtes judiciaires. La gendarmerie de l'air assure les missions de sécurité et de police dans l'enceinte et aux abords immédiats des bases aériennes militaires. La gendarmerie des transports aériens est chargée de la sécurité dans les aéroports civils. La gendarmerie de l'armement assure la sécurité des installations de la délégation générale pour l'armement (DGA). Enfin, le GSIGN réunit des capacités d'intervention spécialisée dans la lutte contre le terrorisme et la lutte contre la grande criminalité, de protection et de renseignements à caractère judiciaire .

Suite de la réorganisation du commandement territorial, une Force de gendarmerie mobile et d'intervention (FGMI) a été créée le 1<sup>er</sup> juillet 2005 (en lieu et place de la Légion de gendarmerie mobile d'Ile de France). Elle se présente comme une réserve spéciale d'intervention, de commandement et d'appui à la disposition du gouvernement. Son état-major a pour mission de constituer une structure militaire légère et projetable, capable de gérer une crise d'ampleur, d'assurer le commandement des forces intégrées et la coordination des éléments d'intervention sur le territoire national. Cet état-major devra être à même d'agréger d'autres forces, issues des armées, de la police nationale ou encore d'unités antiterroristes européennes<sup>1</sup>. Parmi les six groupements qui la composent, le Groupement blindé de gendarmerie mobile (GBGM) accueille la cellule

nationale NRBC (Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique). A ce titre et en cas d'attaque terroriste non conventionnelle, la gendarmerie est amenée à jouer un rôle clé qui la distingue parmi les acteurs de la lutte contre le terrorisme. Cette cellule NRBC a été créée en juillet 2001, suivie de la constitution du sous-groupement opérationnel NRBC (SGO/NRBC) en octobre 2001. Intervenant à la fois sur des incidents industriels ou des actes d'origine terroriste, la cellule nationale NRBC a un rôle de conseil auprès des autorités (commandant des opérations de police et de gendarmerie – COPG - désigné lors d'un attentat). Elle apporte son expertise au GIGN et forme des unités de la gendarmerie.

En réponse à la demande du ministre de la Défense au début de l'année 2006 portant sur la mise en place d'un détachement d'hélicoptère de manœuvre dédié à la lutte contre le terrorisme, une « structure aéromobile interarmées » a été créée le 1<sup>er</sup> février 2006. Basée à Villacoublay, cette structure est composée de personnels de l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT) et du GIGN, et se veut être un exemple de la « *mobilisation collective et coordonnée de tous les militaires dans la lutte contre le terrorisme*<sup>1</sup> ». La mission de cette unité est d'intervenir pour escorter des convois, sécuriser des zones, infiltrer ou renseigner un objectif et intervenir même en ambiance NRBC. L'emploi de ces moyens est envisagé dans trois types d'activités : préparation opérationnelle entre des unités d'élite de la gendarmerie et de l'armée de terre ; soutien et transport opérationnel dans toute sorte d'environnement ; et missions d'appui et d'intervention. Chaque mois, un régiment ALAT ainsi que le détachement ALAT des Opérations spéciales (DAOS) arment ce détachement, qui préfigure la création d'une escadrille interarmées composée d'hélicoptères des armées de terre et de l'air, dont l'emploi sera coordonné par le commandement des opérations spéciales (COS).

Enfin, le 1<sup>er</sup> mai 2006 a été créé un centre interarmées de planification et de coordination à Villacoublay, placé sous la responsabilité du COS.

**Annexe 11 : Textes de références**

Ordonnance n°58-171 du 29 décembre 1958 tendant à renforcer la protection des installations d'importance vitale.

Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense.

Décret n°62-808 du 18 juillet 1962 portant organisation de la défense nationale.

Décret n°64-11 du 3 janvier 1964 portant organisation des responsabilités territoriales de défense dans les DOM-TOM.

Décret n°73-235 du 1<sup>er</sup> mars 1973 relatif à la Défense opérationnelle du territoire.

Décret n°73-236 du 1<sup>er</sup> mars 1973 relatif aux secteurs de sécurité des installations prioritaires de défense.

Instruction interministérielle n°2800/SGDN/AC/CD du 7 février 1978.

Instruction du 18 janvier 1984 relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels.

Arrêté du 12 novembre 1985 relatif au concours du commandement militaire et des administrations civiles aux préfets de zone et aux préfets de région en matière de défense de caractère non militaire.

Décret n°86-1231 du 02/12/1986 relatif aux Centres opérationnels de défense.

Décret n°88-622 du 6 mai 1988 - Plans d'urgence.

Instruction générale ministérielle n°4600 du 8 février 1993 sur la sécurité des points et réseaux sensibles.

Décret du 2 mai 1995 relatif à la dispersion des attroupements.

Décret n°95-523 du 3 mai 1995 - Désignation et attributions des délégués et correspondants de zone de défense.

Instruction interministérielle n°500/SGDN/MPS/OTP du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre.

Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002.

Directive interarmées n° 00519/DEF/EMA/EMP.3/NP du 12 mai 1998 relatif aux règles d'engagement et de comportement en défense terrestre.

Décret n°2000-555 du 21 juin 2000 relatif à l'organisation territoriale de la défense.

IDOT, mémento provisoire de la Défense sur le territoire, édition 2000 .

Mémento de coopération civilo-militaire et de gestion de crise (édition novembre 2000).

Instruction n°000674 /DEF/EMA/EMP.4/NP du 03/07/2001 relatif à l'organisation du commandement interarmées permanent hors du territoire métropolitain.

Protocole entre le ministre de la Défense et le ministre de l'Intérieur relatif à la mise à disposition de moyens de lutte NRBC dans le cadre d'une intervention de secours aux populations sur le territoire national du 22 octobre 2001.

Décret n°2002-84 du 16 janvier 2002 relatif aux pouvoirs des préfets de zone.

Décret n°2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure.

Instruction provisoire n°496/DEF/EMA/EMP.1/NP du 12 juin 2002 relatif à la contribution des armées aux missions de sécurité publique dans les opérations de soutien de la paix.

Concept PROTERRE - lettre n°652/DEF/EMAT/BCSF/SIC du 15 juillet 2002.

Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

Plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes « VIGIPIRATE » n°10100/SGDN/PSE/PPS/CD du 17 mars 2003.

Décret n°2003-865 du 8 septembre 2003 portant création du comité interministériel aux crises nucléaires ou radiologiques.

Etude sur le concept de sauvegarde terrestre (Note n°5/DEF/EMAT/BPO/EO/10 du 5 janvier 2004).

Le décret n° 2004-290 du 26 mars 2004 a publié les amendements de la convention SOLAS ainsi que le code ISPS.

Instruction n°412 du 28 juin 2004 du Secrétariat général de la mer définissant les modalités d'échanges d'informations en matière de sûreté avec les navires ayant l'intention d'entrer dans un port.

Instruction n°413 du 29 juin 2004 traité de la transmission des alertes de sûreté des navires.

Loi du 24 mars 2005 relatif au statut général des militaires + décret d'application du 25 octobre 2005.

Doctrine interarmées sur l'usage de la force en opération extérieure du 2 juillet 2004 : les règles d'engagement et les règles de comportement (PIA n° 05-203).

## Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme

TTA 950 : emploi des forces terrestres dans le contrôle des foules sur un théâtre d'opérations extérieures. (édition 2004).

Ordonnance n°2004-691 du 12 juillet 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports a inséré les dispositions sur la sûreté des navires.

Loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.

PIA – 03.202 Instruction relative à l'organisation territoriale interarmées de défense approuvée sous le n°544/DEF/EMA/EMP.4/NP du 27 janvier 2005

Décret n°2005-520 du 21 mai 2005 fixant les attributions des chefs d'état-major.

Instruction interministérielle du 24 mai 2005 relative à l'engagement des armées en application du plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes (« plan Vigipirate ») et des plans d'intervention associés.

Instruction du 13 juin 2005 modifiant l'instruction du 18 janvier 1984 relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels.

Décret du 23 février 2006 relatif à la sécurité des activités d'importance vitale.

Plan stratégique des armées (PSA) 2006-2008 du 8 juin 2006