

La coopération antiterroriste transatlantique, entre succès techniques et interrogations politiques¹

De part et d'autre de l'Atlantique, les responsables politiques, les médias et les opinions publiques portent sur la lutte anti-terroriste et sur la coopération internationale dans ce domaine un regard contrasté. Au delà des témoignages officiels de satisfaction mutuelle que ne manquent pas de s'échanger les diplomates, l'atmosphère qui prévaut est celle d'une certaine incompréhension, voire d'une certaine méfiance, en tous cas de divergences larvées sur les moyens, les méthodes et les buts de l'action..

Pour les professionnels de la sécurité, qui doivent évoluer au quotidien dans ce climat politique incertain, l'équation est cependant moins compliquée qu'il n'y paraît.. Elle repose en effet sur la distinction essentielle qu'ils font entre « lutte anti-terroriste » et « contre-terrorisme ». Sans doute peu perceptible pour le grand public et, en général ignorée par des médias simplificateurs, il s'agit cependant là d'un mécanisme fondamental qui permet à l'action sécuritaire nationale et internationale de se développer dans la durée sans subir de plein fouet les aléas d'options politiques divergentes ou changeantes.

La lutte anti-terroriste suppose que l'adversaire est personnellement identifié ou identifiable. C'est à dire que l'acte terroriste a été commis ou que les éléments matériels et humains nécessaires à sa perpétration sont réunis, c'est à dire que l'acte criminel est déjà constitué. A ce stade la lutte anti-terroriste est donc essentiellement du ressort de la police, de la justice, voire des forces armées si un Etat étranger est impliqué. Dans cette configuration, les services de renseignements extérieurs (CIA, DGSE) n'interviennent que comme outils d'appoint pour aller chercher quelques informations complémentaires là où les services normaux de l'Etat n'ont pas compétence.

Le contre-terrorisme est une notion plus vaste dont la lutte anti-terroriste ne constitue que l'ultime partie quand toutes les étapes précédentes n'ont pas été mises en œuvre ou ont échoué. Le contre-terrorisme est en effet l'ensemble des actions et mesures visant à ce que le contexte du passage à l'action violente ne se constitue pas, à ce que l'intention d'action violente ne se matérialise pas et même à ce que l'action violente ne soit pas envisagée, pensée, ou conçue. A ce niveau, police, justice et armée n'ont évidemment rien à faire puisque aucune attaque, aucun crime ou délit n'a été commis.

Le contre-terrorisme repose donc sur l'expertise et la capacité de décèlement précoce des services de renseignements intérieurs et extérieurs ainsi que sur leur capacité de proposer au politique des contre-mesures qui peuvent relever du domaine diplomatique, économique, social, culturel, politique. Ainsi l'idée américaine de remodeler le Moyen Orient sur des bases démocratique procède en fait – mais sans doute de façon trop décalée de la réalité de terrain - de ce type de stratégie. Ces mesures peuvent donc être « transparentes » et s'inscrire dans la politique générale de l'Etat.. Mais elles peuvent aussi relever de l'action clandestine et secrète puisqu'elles procèdent par essence de l'ingérence et du « procès d'intention », formule évidemment rejetée par tous les systèmes de droit démocratiques.

¹ *Extraits d'une contribution à la conférence organisée par la French-American Foundation-France et le Centre des Amériques de Sciences Po., Paris. 26 mars 2007 : « Le renseignement en France et aux Etats Unis : Quelles solutions pour améliorer la lutte anti-terroriste ? Réorganisation et coopération nationale et internationale »*

Rappelons en effet – en ce qui concerne les terroristes du 11/09 - que, tant qu'il n'ont pas forcé la porte du cockpit pour prendre le contrôle de l'avion, leur action ne relevait d'aucune disposition légale répressive alors existante aux Etats Unis et ne pouvait donc être prévenue que par une violation de leurs droits ou par le recours à des services dits « spéciaux ».

Rappelons également une évidence que le « politiquement correct » s'évertue en permanence à dissimuler pudiquement : tous les Etats du monde disposent en quantité souvent non négligeable de fonctionnaires, de magistrats, de policiers, de diplomates, de militaires, d'experts en tous genre pour concevoir, mettre en œuvre et faire respecter leurs décisions politiques légales.

Si, à côté de ces dispositifs, les mêmes Etats entretiennent, souvent à grands frais, des services spéciaux, ce n'est pas pour faire double emploi avec les autres ou organiser une saine émulation sportive entre fonctionnaires. C'est pour pouvoir s'affranchir à l'occasion et en tant que de besoin de la légalité intérieure ou extérieure ou de leurs engagements internationaux et - de préférence - sans se faire prendre la main dans le sac, ce qui nécessite une certaine technicité. C'est donc ne rien comprendre que d'accuser les services secrets de faire dans l'illégalité. Ils ne font même que cela. C'est leur vocation et leur raison d'être.

Mais le corollaire de ce constat est que :

- 1/ on ne peut mélanger sans risque d'échec mutuel l'action des services judiciaires et des services spéciaux
- 2/ la nécessaire opacité de l'action des services spéciaux impose des modes de coopération très différents des autres formes de coopérations internationales.

En ce qui concerne la lutte anti-terroriste telle que définie plus haut, la coopération internationale – en particulier la coopération franco-américaine - fonctionne plutôt bien. Et elle n'a pas attendu le 11 septembre pour fonctionner.

Faisons tout de suite le lit de certaines accusations récurrentes qui veulent que les services américains fassent preuve d'arrogance, qu'ils aient tendance à utiliser les services de la vieille Europe comme des harkis et qu'ils ne renvoient pas l'ascenseur. C'est une légende sans autre fondement que la frustration de quelques crétins. Car il y a bien sûr des crétins dans les services secrets, comme d'ailleurs dans toutes les autres entreprises publiques ou privées. Mais autant que j'ai pu le constater en trente et quelques années de carrière, il n'y en a proportionnellement pas plus à la CIA qu'à la DGSE.

Les seules difficultés que nous avons rencontrées dans ce domaine tiennent au gigantisme et à la dispersion du système de sécurité et de renseignement américain qui compte, à ma connaissance, pas moins de 16 agences différentes. C'est là un gigantisme qui pousse à l'hyper-spécialisation, à un cloisonnement extrême et à une grande lourdeur des procédures auxquels les bricoleurs conviviaux des petits services européens sont peu accoutumés. Dans la plupart des cas, ces difficultés ont été surmontées grâce à des initiatives individuelles et aux liens interpersonnels des hommes de terrain.

Le problème est tout autre en matière de contre-terrorisme. Une coopération dans ce domaine ne repose pas seulement sur une synergie des capacités techniques des uns et des autres. Elle suppose un consensus politique. Or dans le domaine du contre-terrorisme islamique le divorce était - et, à mon sens, reste - profond. Depuis les années Reagan, les services américains, sur impulsion de l'exécutif, ont joué du Maghreb aux Philippines, de façon directe ou indirecte, la carte des mouvements islamistes fondamentalistes sunnites pour contrer les influences soviétique et iranienne, les partis communistes ou "progressistes" locaux, pour assurer un cordon

sanitaire de protection autour de l'Arabie Saoudite, etc. Nous étions en profond désaccord avec cette stratégie, ce qui a conduit à de profondes divergences.

Nous étions en profond désaccord pour des raisons qui tiennent essentiellement à notre proximité du monde arabe et musulman. Un seul exemple parmi bien d'autres : nous avons en France environ 5 millions de musulmans. A proportion égale, cela représenterait une communauté de 25 millions de musulmans aux Etats Unis. Une telle proportion aurait sans doute incité nos amis américains – comme nous – à une certaine circonspection dans le fait de jouer la carte islamiste. Or, il est constant que la tragédie du 11/9 n'a pas profondément modifié dans ce domaine la stratégie de l'exécutif américain qui nous a par ailleurs surpris par un certain nombre d'options en matière de lutte globale contre le terrorisme.

La France a totalement adhéré et contribué à l'offensive militaire contre le régime Taliban puisqu'il s'agissait d'un Etat constitué qui revendiquait le fait de donner asile, assistance et soutien à une organisation terroriste avérée. C'est ensuite, et à la lueur de ce que la campagne d'Afghanistan nous a appris sur la Qaïda que les choses se sont compliquées.

Il existe en effet deux façons de passer à la violence terroriste.

Ou bien on constitue un groupe politico-militaire organisé et hiérarchisé avec un chef, une mission, des moyens, une tactique coordonnée, des objectifs définis. Ce qui revient à constituer une armée et à s'engager dans un processus d'affrontement de type militaire. C'est, ou cela a été, le cas de la plupart des mouvements terroristes révolutionnaires ou indépendantistes en Europe, en Amérique du Sud et au Moyen Orient pendant les quarante dernières années du XXème siècle.

Ou bien on a recours à la technique dite du « lone wolf » qui consiste, en gardant un pied dans la légalité et en posant l'autre dans la transgression, à jouer idéologiquement sur une population sensible pour inciter les éléments les plus fragiles ou les plus motivés à passer à l'acte de façon individuelle ou groupusculaire en frappant où il peuvent, quand ils peuvent, comme ils peuvent, peu importe, pourvu que l'acte porte la signature de la mouvance et s'inscrive dans sa stratégie générale.

La technique du « lone wolf » est bien connue aux Etats Unis et très familière pour le FBI. Elle a été théorisée au début des années 90 par William Pierce dans ses « Turner Diaries » (qui restent encore aujourd'hui au « top ten » des ventes en Amérique) et qui inspirent la plupart des militants violents de la Suprématie blanche et des ultra fondamentalistes chrétiens. C'est cette technique qui a prévalu dans les attentats d'Atlanta ou d'Oklahoma City ainsi que nombre d'actions plus mineures dont le total cumulé en une dizaine d'années est comparable au bilan du 11/09. C'est cette même technique qui est mise en œuvre par des groupes du Tiers Monde comme les « Loups gris » en Turquie, et surtout les Frères Musulmans dans le monde arabe et les communautés musulmanes. Les services de sécurité et de renseignement américains savent pertinemment que l'on ne s'oppose pas à la technique du « lone wolf » par des moyens militaires ou par une inflation de mesures sécuritaires indifférenciées.

L'effondrement du régime Taliban et la chute du trou à rats de Tora Bora ont rapidement démontré que la technique de la Qaïda – rejeton local et temporaire des Jamaa Islamiyyah - tenait plus de la stratégie du « lone wolf » que de celle d'une armée organisée. Or l'exécutif américain a opté pour un traitement militaire et sécuritaire de la menace comme si on avait affaire à une armée organisée. C'est à dire qu'on a déployé des moyens militaires conventionnels énormes face à un adversaire insaisissable – et pour cause –, on a décrété une forme d'état d'urgence hystérique et planétaire, tandis qu'on ignorait délibérément les moteurs

idéologiques fondamentaux et les sponsors financiers du mouvement dans les pétromonarchies, au Pakistan, en Europe et ailleurs.

Quoi qu'ils en pensent par ailleurs, les services font ce que le pouvoir politique leur commande. Heureusement. Mais il est clair que cette option américaine de « guerre globale à la terreur » n'a pas permis de développer une logique cohérente de contre-terrorisme des deux côtés de l'Atlantique, pas plus qu'entre les services américains et la majorité des pays musulmans qui demeurent, il faut le rappeler sans cesse, les premières victimes du terrorisme islamique.

Second problème important auquel nous avons été confrontés :

Au lendemain du 11/09 - et dans le souci sans doute compréhensible mais surtout très médiatique et populiste d'afficher leur détermination - les responsables politiques occidentaux ont décrété une mobilisation générale de tous les moyens sécuritaires et, pour faire bonne mesure, ont annoncé que tous les services – polices, services judiciaires, services de sécurité, services de renseignement intérieur et extérieur - travailleraient ensemble autour de la même table et mettraient en commun toutes leurs informations.

Ce n'était pas là une fausse bonne idée, c'était une vraie mauvaise. Il ne faut pas confondre mobilisation générale et confusion générale. En gros cela revient à faire embarquer des parachutistes dans un sous-marin pour afficher une unité d'action des trois armes.

Pour que leur action soit efficace, les services judiciaires et les services de police ont en effet non seulement besoin d'avoir accès à l'information, mais pour que cette information soit juridiquement valide, il leur faut connaître et surtout rendre publics les processus qui ont permis de recueillir l'information et les sources qui sont à l'origine de l'information.

Une telle démarche est évidemment totalement incompatible avec le fonctionnement élémentaire des services de renseignement intérieurs et extérieurs. Qu'elle soit opérationnelle, technique ou humaine, une source dévoilée est une source perdue. Un processus d'acquisition de l'information rendu public devient ipso facto inutilisable.

Cela ne veut évidemment pas dire que l'information ne doit pas circuler entre les différents services de l'Etat et les différents partenaires internationaux. Personne ne peut être propriétaire exclusif du renseignement. Mais cela veut dire que l'information doit passer par le filtre du politique et qu'il appartient au politique de faire des choix politiques, de décider ce qui doit être utilisé aux fins de lutte immédiate et de ce qui doit s'inscrire dans une stratégie plus large de prévention de la violence et de contre-terrorisme. Et le politique ne saurait se défaire de ce choix en laissant aux différents acteurs le soin de se répartir les tâches et en exonérant par avance ses propres responsabilités.

Alors, si au prix de distorsions et de contorsions diverses, la lutte anti-terroriste peut éventuellement s'accommoder d'un tel dispositif, il est en revanche totalement incompatible avec le développement d'une véritable politique efficace de contre-terrorisme au sens large.

Le devoir de réserve et les contraintes du secret-défense m'interdisent en ce qui me concerne de m'étendre sur ce que la presse appelle la base « Alliance », mais il est patent que – dans sa formulation initiale en 2002 - ce projet de structure de coopération d'origine américaine était porteur, à l'échelle internationale et nationale, des contradictions que je viens d'évoquer.

Ce qui nous amène au troisième type de problème rencontré, cette fois en matière de coopération internationale.

J'ai souligné tout à l'heure que la coopération entre services de police et services de justice fonctionne plutôt bien dans l'ensemble à l'échelle européenne, transatlantique et même mondiale. Ainsi, et même si on est encore très loin de l'idéal, Europol et Eurojust – par exemple - commencent à fonctionner de façon opérationnelle

Le principe de base de la réussite de toute coopération internationale est que plus il y a de participants, mieux cela marche et meilleurs sont les résultats. C'est en général vrai...sauf en matière de renseignement et particulièrement de renseignement antiterroriste. Dans ce domaine la coopération entre services de renseignement est à géométrie variable. Il ne s'agit pas d'une question de mauvaise volonté ou de susceptibilité nationale mal placée. Il ne s'agit pas d'une perversion particulière ou de mauvaise volonté des services de renseignement. Il s'agit d'une contrainte structurelle.

Je reviens sur le fait que la finalité des services spéciaux est de permettre aux Etats d'agir hors de leur territoire de compétence dans la plus extrême confidentialité, parfois de s'affranchir de leurs engagements officiels, voire même de la légalité internationale. On ne va évidemment pas le crier sur la place publique.

Mais surtout, la lutte antiterroriste suppose un certain nombre de choix ou d'arbitrages politiques internes et extérieurs délicats. Elle suppose aussi un regard critique et parfois des mesures de rétorsion contre le comportement en matière sécuritaire d'un certain nombre d'Etats qui sont par ailleurs des alliés stratégiques, des partenaires politiques ou économiques majeurs. Ce sont là des données que l'on peut partager en bilatéral, parfois au sein de groupes géographiques ou thématiques restreints, mais qui ne peuvent en aucun cas s'accommoder d'une diffusion large et publique.

Donc, dans ce domaine – et quels que soient les oukases plus ou moins conjoncturels des responsables politiques - toute coopération internationale multilatérale finit par s'aligner mécaniquement sur le participant le plus faible ou le moins fiable.

M. Gijs de Vries, le « Monsieur anti-terroriste » européen récemment remercié par la Commission de Bruxelles avec une pudique discrétion et dont les grandes qualités humaines et professionnelles ne sont pas en cause, en a fait l'amère expérience au quotidien pendant trois ans.

Pour conclure – et à nouveau sur une constatation élémentaire – le but du terrorisme est de terroriser, c'est à dire de pétrifier l'adversaire puis de l'amener à des réactions inappropriées à la menace. A ce jeu, la violence fondamentaliste islamique a engrangé de nombreux succès.

Il y a dans le monde un peu plus d'un milliard de musulmans. Si un seul sur cent mille bascule vers la violence, c'est à un réservoir de dix mille terroristes potentiels que nous devons faire face. Et c'est bien là-dessus que comptent les praticiens accomplis de la stratégie du « lone wolf » que sont les idéologues des Jamaa Islamiyya, la branche opérationnelle violente et transgressive de la Confrérie des Frères Musulmans.

Mais il est clair que l'on ne résoudra pas le problème en plaçant la planète entière - et en particulier le monde musulman - sous une loi permanente des suspects assortie de mesures sécuritaires plus ou moins liberticides et en tous cas paralysantes qui ne gênent que ceux qui respectent la loi.

On ne résoudra pas non plus le problème en multipliant les agences de sécurité et de renseignement ou en bouleversant leurs priorités à chaque fois qu'une crise sécuritaire se présente. Il y a déjà, en France comme aux Etats Unis, trop d'agences de renseignement et pas assez d'agents de renseignement.

Et enfin, pour paraphraser le Général De Gaulle, on ne résoudra pas le problème en sautant sur sa chaise comme un cabri et en disant « Coopérons, coopérons, coopérons ! ». Coopérer, les agences et officiers de renseignement et de sécurité ne demandent que cela. Encore faut-il savoir avec qui, sur quoi et pour quoi.

Cela suppose donc une véritable politique collective et consensuelle de lutte anti-terroriste, mais aussi et surtout de contre-terrorisme islamique, non seulement entre Occidentaux de bonne compagnie, mais surtout avec les pays arabes et musulmans, même s'ils ne sont pas tous vertueux.

Or on en est loin. Dans son rapport public du 8 novembre 2005 devant le Sénat américain, le Département du Trésor déplorait – preuves à l'appui - que, quatre ans après le 11/09, de nombreux donateurs privés d'Arabie Saoudite continuaient d'assurer l'essentiel du financement de structures idéologiques et opérationnelles de la violence fondamentaliste. Aucune conséquence politique n'a été tirée de ce rapport que la presse américaine et européenne ont soigneusement passé sous silence.

Et il y a mieux,... ou pire.... On voit qu'aujourd'hui un certain nombre de « think tanks » américains proches de l'exécutif proposent de nouer un dialogue avec les Frères Musulmans pour organiser le contrôle et l'encadrement de l'Islam et des communautés musulmanes. Et un certain nombre de politiques européens leur emboîtent le pas. Cela revient très exactement à faire garder son poulailler par des renards. Les renards adorent cela...

Les services de sécurité et de renseignement ne vivent pas en dehors du monde et du temps. Ils sont un instrument de l'exécutif dont ils mettent en œuvre les directives et les instructions. Si ces directives sont incohérentes ou inappropriées, ou – pire – s'il n'y a pas de directives du tout, l'action des services sera à la mesure de ces incohérences ou de cette absence.

Je peux témoigner qu'en août 2001, j'ai reçu l'ordre formel des plus hauts échelons de l'Etat de reconvertir la moitié de mes effectifs anti-terroristes à l'immigration clandestine. Il est vrai qu'alors le problème se posait avec une grande acuité médiatique et qu'un cargo de 900 Kurdes évoluait en baie de Saint Raphaël. Conscient – comme tous mes collègues occidentaux – que la menace représentée par la Qaïda prenait une consistance très dangereuse, je me suis efforcé de conserver mes effectifs anti-terroristes et ai improvisé pour traiter autrement les problèmes d'immigration clandestine. Bien m'en a pris puisque le 12 septembre suivant, je recevais l'ordre tout aussi formel des mêmes hauts échelons de doubler mes effectifs anti-terroristes....Et je crois savoir que la plupart de mes collègues occidentaux, Américains compris, ont été alors confrontés à des problèmes similaires.

L'affaire peut paraître anecdotique et on pourrait en conclure que, dans un monde en évolution rapide, les services de sécurité ont le devoir, comme toute entreprise, de faire preuve d'adaptabilité et de flexibilité. Mais l'expérience prouve aussi qu'il faut se méfier d'un monde où les responsables des services de renseignements en sont réduits à improviser et se retrouvent contraints de faire des choix stratégiques que les politiques, sous pression des émotions publiques et d'un quotidien médiatique, ne font pas.