

Terrorisme et mondialisation :
La coopération, réponse à la menace transnationale

Centre Morris Janowitz
Mélanges offerts à Jean-Pierre Marichy
Presses de l'IEP de Toulouse 2003
p. 229-244

Les tragiques événements du 11 septembre 2001 ont mis en évidence des tendances latentes dans le système international mondialisé. Une des plus significative est l'émergence d'une ultra-violence transnationale. Cette violence se manifeste notamment par un terrorisme recherchant des effets létaux et médiatiques de plus en plus importants.¹

Face à cela, les Etats tendent à s'organiser. Des réponses collectives s'élaborent. Peu à peu, en dépit des difficultés juridiques et politiques un appareil de lutte se met en place. L'Union européenne y occupe désormais une place de choix.

La nouvelle nature du terrorisme

La nouvelle nature du terrorisme s'inscrit dans le changement global du monde à l'issue de la disparition de l'Union soviétique et l'achèvement de la mondialisation. Mais elle est aussi due à un changement socio-politique touchant aux conditions d'émergence de ces groupes et à leur constitution. Dans cette nouvelle configuration le terrorisme issu des groupes islamistes radicaux joue un rôle prééminent.

On est sorti de la logique des groupes structurés à revendication explicite et politique pour voir apparaître une nouvelle génération de combattants transnationaux issus des

¹ Pour une réflexion approfondie sur ce phénomène, voir Jean-François Daguzan et Olivier Lepick, *Le terrorisme non conventionnel*, PUF, Paris, 2003.

écoles d'Afghanistan et de la frontière pakistanaise aux mots d'ordres génériques et universels et, donc, flous. Cette globalisation du contenu du message a supprimé le dialogue ancien que véhiculait l'attentat, la violence politique, entre l'Etat et le terroriste. Celui-ci frappe désormais de façon massive puisqu'il n'attend pas une réponse tangible de l'adversaire (restitution de prisonniers, indépendance, rançon, etc.). « *Le chahid* », le martyr, le suicide programmé des auteurs renforce ce sentiment d'une volonté inébranlable. Il s'agit donc d'une guerre sans merci qui a été déclarée par un groupe de personnes déterminé non pas à une société particulière (la société occidentale) mais, au sein de chaque société, à ceux qui ne partagent pas leurs « valeurs ». Cette situation fait éclater les limites conceptuelles entre la notion de terrorisme et de guerre.

Le facteur qui a beaucoup contribué à la transnationalisation du terrorisme aura été la défaite des mouvements islamistes révolutionnaires sur le plan territorial/national. De fait, la lutte engagée depuis le début des années 1980 par un certains nombres de groupes (à l'imitation de la révolution iranienne) contre les Etats dont ils ressortissaient (Frères musulmans en Egypte, Chiites radicaux en Syrie et en Irak, groupes radicaux en Tunisie et en Libye, GIA et autres de façon massive en Algérie, et dans une moindre mesure dans d'autres pays comme le Maroc) s'est globalement soldée par un échec cinglant. Cette défaite locale a conduit les survivants de ces mouvements à se regrouper sous la bannière de Al Qaida en profitant de la communauté intellectuelle transnationale que représentent des groupes de pensée ultra radicaux comme le *Takfir Wa hijra* ou le *Hizb al Tahrir*.²

L'allégeance à une organisation supra nationale est souvent purement formelle. Al

² Le *Takfir wa hijra* (excommunication et exil) dans sa traduction la plus courante) est un mouvement d'idée salafiste d'origine égyptienne qui prône le jihad et la lutte armée va jusqu'à légitimer l'exécution des musulmans considérés par eux comme « mauvais croyants » et donc « excommuniés ». Ce sont des groupes liés au Takfir qui sont à l'origine des massacres de masse commis en Algérie, comme celui de Benthalla. Le *Hizb al Tahrir* ou parti de la libération est un mouvement d'origine palestinno-jordanienne qui connaît un succès considérable en Asie centrale. Il prône le retour du Califat par la force. Voir entre autres, Olivier Roy, *L'islam mondialisé*, Le Seuil, Paris, 2002.

Qaida et Ben Laden représentent davantage une enseigne, une « franchise »³ bien plus qu'une organisation structurée et bureaucratique telle qu'elle fut complaisamment montrée après le 11 septembre par des journalistes et des analystes américains en mal de sensationnel. Cette flexibilité de l'organisation et son caractère informel, n'affaiblit pas sa dangerosité. Elle la rend au contraire plus difficile à comprendre et à combattre. L'Europe (du nord essentiellement : Grande Bretagne, Allemagne, Suède) fut le refuge, parfois complaisant de ces groupes et le siège de leur logistique, comme l'ont montré les démantèlements qui ont suivi les attentats.

Par ailleurs, des évolutions sociologiques qui sont apparues avec la mondialisation, ont fait sauter les barrières entre crime organisé et terrorisme et rendent difficiles la caractérisation de ces nouveaux groupes. La dérégulation financière a amené avec elle les experts du contournement des règles fiscales nationales ainsi que les circuits internationaux des trafics en tout genre. Car, autour du trafic de drogue, s'articulent une galaxie de trafics subalternes (cigarettes, voitures, armes, personnes humaines, etc.). Par ailleurs, souvent derrière des apparences caritatives, des organisations de soutien à des activités terroristes poursuivant des buts universalistes ou sectoriels se sont organisées. Les événements du 11 septembre ont montré que les réseaux terroristes islamistes s'appuyaient sur des organisations partiellement caritatives (fondations islamiques etc.). Ces mêmes réseaux se finançant avec les trafics de tous ordres.

Ces groupes transversaux, ces « ONG criminalo/terroristes » qui vivent en marge de l'Etat et du système international, quand ils ne le combattent pas directement, conjuguent management moderne de l'action criminelle avec justifications politiques et/ou religieuses. En défendant leurs positions par les armes, ils copient, singent, parfois très efficacement, les Etats en revendiquant l'usage exclusif de la violence. Celle-ci prend le plus souvent la forme du terrorisme avec des capacités techniques

³ Terme emprunté au langage commercial que nous avons utilisé dès le 12 septembre pour montrer que Ben Laden n'est avant tout qu'une référence pour ces groupes mais celle-ci leur donne une légitimité médiatique supérieure. A bien des égards, les Etats-Unis et les médias mondiaux ont contribué à fabriquer l'image de Ben Laden. Repris par Pierre Conesa, « retour sur la guerre au terrorisme de Washington : La secte Al Qaida », *Le Monde Diplomatique* Janvier 2002.

accrues, et/ou de la guérilla (mafias colombienne ou russe, Sentier lumineux, Al Qaida, etc.). On peut nommer ce nouvel acteur qui transcende toutes les catégories traditionnelles (groupe politique, mafia, secte, etc.): *MPPTM*, soit : *mafieux/politicien/prêtre/terroriste/manager*.⁴ Ce protagoniste de la mondialisation qui contrôle une part notable de la finance mondiale ne peut plus être ignoré et renvoyé à un traitement exclusivement policier et doit être pensé globalement et statistiquement.

Le changement s'exerce aussi dans l'ordre sociologique. Les nouveaux terroristes, notamment les militants de l'islam radical qui sont les plus « transnationaux » se recrutent désormais dans les universités scientifiques et techniques du monde arabo-musulman et occidentales, notamment chez certains immigrés de la troisième génération mal dans leur peau. On est alors sorti de l'attentat sommaire pour aller vers celui de la sophistication conceptuelle. On ira peut-être plus tard dans celui de la sophistication technique. Cette conjonction entre un niveau intellectuel de premier plan, une volonté sans faille et le choix du sacrifice rend ces hommes et ces groupes extrêmement dangereux.

Enfin, il faut mettre en exergue l'insertion de ces groupes dans la mondialisation et l'exploitation de celle-ci à leur profit. Cette insertion se fait à deux niveaux. D'une part, par la connexion des groupes disparates qui se composent, se recomposent et communiquent par l'usage sophistiqué de l'internet et de la toile mondiale. D'autre part, ces groupes exploitent les failles de la globalisation financière en valorisant leur trésor de guerre sur les places financières off shore et les paradis fiscaux.⁵ Ceci renvoie à l'organisation d'une véritable coopération internationale et, à la fin de l'hypocrisie des Etats vis-à-vis des avantages ou supposés tels de la permanence de ces zones de non-droit à la surface de la planète.

⁴ Selon les groupes, un terme ou deux prendront le pas sur les autres : Prêtre/terroriste pour Al Qaida ou Aum Shinrikyo ; Mafieux/manager pour les cartels colombiens ; Mafieux/politicien pour le Sentier lumineux, etc.

⁵ Constitué des dons des milliardaires du Golfe, du trafic de drogue et des dons des militants dans le monde ainsi que de la fortune personnelle de Ben Laden. Voir Richard Labévière, *Les dollars de la terreur : les Etats-Unis et les islamistes*, Grasset, Paris, 1999.

Cette globalisation du contenu du message supprime le dialogue que l'attentat véhiculait jusqu'alors entre l'État et le terroriste. N'attendant plus de réponse tangible de l'adversaire, celui-ci peut laisser libre cours aux pulsions les plus destructrices envers les cibles les plus variées. Cela ne fait qu'augmenter la probabilité de menaces de terrorisme nucléaire, radiologique, biologique ou chimique (NRBC).

On voit ainsi apparaître de nouveaux groupes dont la plupart se réfèrent à une conception dévoyée de l'islam plus proche de la secte apocalyptique que des mouvements politiques et capables de mettre en oeuvre un « hyperterrorisme » combinant la volonté de sacrifice de ses exécutants, la puissance et la sophistication de certains de ses outils et la fluidité de ses réseaux.⁶ Le 11 septembre 2001 correspond donc au développement d'un "nouveau" terrorisme qui, peut se résumer à ces caractéristiques :

- sa "déterritorialité" : ses bases sont généralement implantées dans des pays dont souvent l'Etat est absent ou affaibli mais ses réseaux et sa logistique sont en Europe, mais aussi en Asie et en Amérique du Nord et du Sud ;
- sa "dématérialisation" : la valeur symbolique (et médiatique) de ses cibles est souvent supérieure à leur valeur réelle et sa communication passe par internet ;
- son apparente et fréquente "dépolitisation" : ses motifs annoncés ou soupçonnés sont souvent religieux et/ou culturels (ou fusionnant le politique dans le religieux), et le manque apparent de revendication politique concrète interdit toute négociation ;
- Son caractère impitoyable : forces de l'ordre et civil sont confondus dans une violence aveugle. L'élimination massive de civils apparaît au contraire comme un outil visant à « terroriser » davantage l'opinion publique et « convaincre » d'une volonté sans faille et d'un point de non retour. Celui-ci est renforcé par la

⁶Dans ce domaine, la nouveauté est dans le fait que les cibles sont au coeur des pays occidentaux. D'autres sociétés ont déjà connu des campagnes massives de terreur urbaine, comme le Sri-Lanka : 217 attentats-suicide par la rébellion tamoule depuis 1987, plusieurs milliers de morts.

démarche suicidaire.

Les méthodes, organisations et moyens de lutte contre ces actes doivent être adaptés à ces nouvelles caractéristiques. Une action continue (être prêt et éviter les surprises) et sur le long terme (en particulier en prévention) est d'autant plus indispensable que les groupes terroristes s'insèrent dans la mondialisation à deux niveaux pour l'exploiter à leur profit :

- par la connexion de ces groupes disparates, « franchisés » qui se composent, se recomposent et communiquent par un usage sophistiqué de l'internet (camouflage et leurrage),
- par l'exploitation des failles de la globalisation financière qui leur permet de valoriser sur les places offshore et les paradis financiers leur trésor de guerre ⁷, qui est aussi alimenté par des petits trafics utilisant de multiples canaux particulièrement difficiles à détecter.

Les politiques de lutte au niveau international : un appareil balbutiant

Pendant des années, la lutte contre le terrorisme s'est heurtée au niveau international à un problème de définition. Toutes les initiatives en une trentaine d'année ont butté sur le distinguo terrorisme/lutte de libération nationale. Autrement dit de nombreux pays voulait bien condamner le terrorisme mais pas celui utilisé dans le cadre de la résistance à une oppression coloniale par exemple (cf. la guerre d'Algérie) – lesdits moyens ne pouvant pas être qualifiés de « terroristes » même s'ils empruntaient les mêmes voies (attentats, exactions envers les civils, destruction de biens et infrastructures, etc.).

Aussi, avec le développement accéléré des attentats et autres détournements d'avion au début des années 1960, l'Organisation des nations unies ne put trouver comme substitut à ce problème que la condamnation d'actes précis et non leur qualification.

⁷ Dans le cas d'Al Qaida, il s'agit de dons des milliardaires du Golfe, du trafic de drogue et de dons des militants dans le monde ainsi que de la fortune personnelle de Ben Laden.

Ainsi condamna-t-on les détournements d'aéronefs, les prises d'otages, l'usage d'explosifs, etc. 14 conventions furent signées jusqu'au 11 septembre.⁸

De son côté, le Conseil de l'Europe fit de gros efforts conceptuels sans que ceux-ci débouchassent sur des décisions opérationnelles. La convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977 qui peut, à tous égards, être considérée en dépit de l'absence réelle d'effets comme le texte fondateur d'une réflexion internationale sur ce sujet brûlant.⁹ L'élément le plus important attaché à cette convention est le fait de dénier tout caractère politique aux actes de terrorisme (article 1 : « aucune des infractions mentionnées ci-après ne sera considérée comme une infraction politique... »)

C'est donc le 11 septembre 2001 qui fit faire un saut qualitatif considérable aux instruments juridiques internationaux de lutte contre le terrorisme. La résolution 1373 du 28 septembre 2001, sans toutefois définir la notion de terrorisme demande aux Etats de « collaborer d'urgence pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme ». Elle prône également pour chaque Etat un devoir d'abstention « à organiser et encourager des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes. » Le financement du terrorisme est également proscrit et implique le gel des avoirs clandestins (art. 1.a) et c), tout comme le droit d'asile. La résolution invite à une coopération plus grande dans le renseignement et note (élément novateur) le lien avec la criminalité organisée, la drogue et le blanchiment, le trafic d'armes et le transfert illégal de matières nucléaires chimique biologique, rejoignant en cela nos propres conclusions sur l'apparition du nouvel acteur *MPPTM*.

Enfin on ne peut conclure sur la lutte anti-terroriste au niveau international sans rappeler les initiatives du G8 sur le financement du terrorisme (G7, sommet d'octobre

⁸ Que l'on trouvera sur le site : <http://www.un.org/terrorism/conventions.htm>

⁹ convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 ; <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/cadreprincipal.htm>

2001 et G8 novembre 2001), le terrorisme nucléaire, chimique, biologique et radiologique (NRBC), le financement du terrorisme (GAFI – octobre 2001), la sécurité des systèmes d'information, la sûreté des transports, le contrôle des conteneurs¹⁰ ; celles de l'OSCE qui a adopté une déclaration politique comprenant un plan d'action incitant notamment à l'échange d'informations et à la formation de policiers ; celles de l'Otan qui a mis en place des programmes d'informations et de suivi de la prolifération des armes de destruction massive en lien avec le terrorisme ainsi que des programmes de défense à partir de la considérable compétence militaire en la matière (détection, protection, etc.).

Malgré de nombreuses résistances, de timides mesures ont d'ores et déjà été prises pour renforcer les moyens judiciaires, policiers et financiers de lutte au niveau européen contre le terrorisme

Les efforts européens : le « bon en avant » de l'après 11 septembre

Le 11 septembre fut un électrochoc également pour les Etats membres de l'Union européenne. Le sommet de Laeken en décembre 2001 fit avancer un nombre considérable de dossier bloqués depuis des années en raison de la frilosité des gouvernements. La coopération policière et judiciaire en était la principale. Mais, surtout, l'harmonisation de la lutte contre le terrorisme fit un considérable pas en avant.

- Une définition européenne du terrorisme et de ses manifestations

La proposition de décision- cadre relative à la lutte contre le terrorisme du Conseil européen adoptée au sommet de Laeken les 14 et 15 décembre 2001 et définitivement adoptée à lors du Conseil européen de Séville des 21-22 juin 2002, fixe un cadre juridique d'action contre le terrorisme. A cet égard, l'UE va plus loin que l'ONU

¹⁰ Sommet G7/G8 de Kananaskis – Canada des 12-13 juin 2002 ; <http://www.elysee.fr/actus/dep/2002/06-g8canada/G7G8-4.htm>

puisque'elle donne une définition du terrorisme dans son article 3 :

« 1. Chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les infractions suivantes, définies par son droit national, commises intentionnellement par (c'est nous qui soulignons) *un individu ou un groupe contre un ou plusieurs pays, leurs institutions ou leur population, et visant à les menacer et à porter gravement atteinte ou à détruire les structures politiques, économiques ou sociales d'un pays,* soient sanctionnées comme des infractions terroristes :

- (a) le meurtre ;
- (b) les dommages corporels ;
- (c) l'enlèvement ou la prise d'otages ;
- (d) le chantage ;
- (e) le vol simple ou qualifié ;
- (f) la capture illicite d'installations étatiques ou gouvernementales, de moyens de transport publics, d'infrastructures, de lieux publics et de biens ou les dommages qui leur sont causés ;
- (g) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture d'armes ou d'explosifs ;
- (h) la libération de substances contaminantes, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, la mise en danger de personnes, de biens, d'animaux ou de l'environnement ;
- (i) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource fondamentale ;
- (j) la commission d'attentats en perturbant un système d'information ;
- (k) la menace de commettre l'une des infractions énumérées ci-dessus ;
- (l) la direction d'un groupe terroriste ;
- (m) l'encouragement ou le soutien d'un groupe terroriste, ou la participation à un groupe terroriste.

2. Aux fins de la présente décision-cadre, on entend par "groupe terroriste" une association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre les infractions terroristes visées au paragraphe 1, points a) à k). »

Ces éléments ont été définitivement actés dans la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme adoptée au Conseil européen de Séville.¹¹ Ils se retrouvent dans le texte définitif sous une forme légèrement différente dans les articles 1/11 et 2/1.

L'UE dispose donc d'un cadre d'action à partir de laquelle l'action publique peut être engagée. L'échelle des peines qui avait été précisée dans le projet de Laeken (de 2 à 20 ans avec la possibilité d'appliquer des circonstances aggravantes en raison du caractère particulièrement cruel de l'acte, du nombre de personnes visées, de sa persistance [qui peut concerner les attentats radiologiques et biologiques] ou visant les chefs d'Etats et de gouvernements, les élus et autres fonctionnaires judiciaires ou policiers.) est renvoyée plus souplement aux législations nationales dans le texte définitif qui précise que les Etats membres prennent des mesures afin que les peines encourues ne soient pas inférieures à quinze et huit ans pour les cas les plus graves.

Enfin la Position commune du Conseil « relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme » et le Règlement « concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme » fixent à la fois les définitions et qualifications proposées par la proposition de décision-cadre de Laeken/Séville, la lutte contre le financement du terrorisme et, surtout, la position commune du Conseil donne en annexe une liste (révisée plusieurs fois) de personnes et groupes directement visés par ces mesures.¹² Ces groupes, dont la liste n'est pas limitative, sont d'abord d'origine européenne : Basque, espagnole , irlandaise et grecque, mais on y trouve

¹¹ (2002/475/JAI) ; JOCE L 164/3-7 du 22.6.2002

¹² Décision du Conseil du 17 juin 2002 mettant en œuvre l'article 2, du règlement (CE) n°2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et abrogeant la décision 2002/334/CE ; L160/26-35 JOCE du 18.6.2002. Cette liste a été révisée par la Décision du Conseil du 28 octobre 2002 (JOCE 30. 10. 2002 – L 295/12-13) et la position commune du Conseil du 12 décembre 2002 mettant à jour la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme et abrogeant la position commune 2002/847/PESC ; L 337/93-96 ; JOCE du 13.12.2002.

aussi la branche armée du Hamas (*Ezzedine al Kassem*) et le Jihad islamique palestinien.¹³ Cette initiative, qui a fait l'objet de féroces négociations entre Etats membres, est assez incomplète (paradoxalement Al Qaida n'y figure pas¹⁴) mais est par essence évolutive. Elle tranche avec la pratique antérieure refusant de désigner des « cibles » nominatives aux actions européennes en matière de sécurité ou de défense.

Enfin, on ne peut manquer d'évoquer la lutte spécifique contre le terrorisme biologique. Suite aux agressions américaines des 5 octobre et suivant et des milliers de lettres « canulars » qui ont été envoyées en Europe et ailleurs (plus de 4000 fin 2002 pour la seule France), l'Union européenne a mis en place une « Task Force » biologique qui vise à faire l'état de la menace et travaille sur l'évaluation et la coordination des moyens disponibles en cas d'attaque sur le sol européen. Cette initiative n'en est qu'à ses prémices.

- Mesures d'ordre judiciaire et policier (Europol - Eurojust)

Dans le 3ème pilier "Justice et Affaires Intérieures" (JAI) de l'UE, des progrès significatifs ont été accomplis depuis quelques années, et les événements du 11 septembre en ont accéléré le rythme. Europol joue le rôle d'une banque de données centralisée.

La création en 1999 d'un "Office européen de police" (Europol) a eu pour objectif "d'améliorer l'efficacité des services compétents des Etats membres et leur coopération en ce qui concerne la prévention et la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de stupéfiants, etc." Chaque pays a mis en place une "unité nationale" chargée de la liaison avec Europol qui gère des bases de données sur les personnes suspectées, mais qui n'est pas le lieu d'échanges approfondis entre "services" sur la menace terroriste.

¹³ Position commune du 27 décembre 2001 ; Règlement (CE) N° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001, JOCE L344/93 du 28. 12. 2001.

¹⁴ Ni le Hezbollah libanais au grand mécontentement d'Israël, vraisemblablement pour des raisons liés à la nature également politique de ce mouvement représenté au Parlement libanais.

Europol est un organisme modeste qui n'a aucune responsabilité opérationnelle de police (objectif 350 personnes dont 44 officiers de liaison avec tous les services européens concernés). Cependant, les Etats membres ont décidé de modifier le rôle d'Europol et de mettre sur pied des équipes communes d'enquête sur le terrorisme, le trafic de drogue et la traite des êtres humains.

La convention visant à créer Eurojust, organisme qui sera composée de procureurs, magistrats ou équivalents, détachés par chaque Etat membre, est en cours de négociation ainsi que le mandat d'arrêt européen. Eurojust fonctionne sous une forme provisoire depuis mars 2001. C'est une organisation modeste d'une cinquantaine de personnes qui contribuera à la coordination des autorités judiciaires européennes et apportera son concours "dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité transfrontalière grave [...] en tenant compte notamment des analyses effectuées par Europol".

La mise en place du mandat d'arrêt européen décidée à Laeken et adopté à Séville¹⁵ est également une étape majeure car elle supprime le contrôle politique qui accompagne traditionnellement les procédures d'extradition. Eurojust et le mandat d'arrêt européen qui vise 32 infractions graves¹⁶ devraient être des éléments essentiels de la lutte anti-terroriste européenne.

Enfin, la définition conjointe de la notion de terrorisme et des actes qui le constituent est un pas considérable franchi par l'Union en décembre 2002, pour une véritable politique harmonisée de lutte contre ce fléau.

- Mesures d'ordre économique et financier (TRACFIN - GAFI)

L'Union européenne a commencé à mettre en place une politique européenne en matière de blanchiment d'argent :

¹⁵ Décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres (2002/584/JAI) ; L190/1-18 ; JOCE du 18.7.2002.

¹⁶ Traite des êtres humains ; exploitation sexuelle des enfants et pédopornographie ; trafic illicite d'armes, de munitions et d'explosifs ; corruption ; fraude y compris portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes ; blanchiment du produit du crime, faux monnayage et contrefaçon de l'euro... Conseil européen de Laeken, 14-15 décembre 2001.

- Adoption en juin 2001 d'une décision-cadre concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments.
- Adoption en octobre 2001 d'un protocole à la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale. Cet accord pose le principe de l'inopposabilité du secret bancaire et du motif fiscal aux demandes de coopération internationale.
- Règlement N°2580/2001 du Conseil du 27 décembre au gel des avoirs et des éléments de preuve, ce qui doit permettre de faire exécuter une mesure conservatoire, telle qu'une saisie, dans un autre Etat membre.

Enfin, l'UE soutient les travaux du GAFI (*Groupe d'action financière internationale*), dépendant du G7M/G8, concernant les pays et territoires non coopératifs, et elle participe à la révision en cours des 40 recommandations du GAFI. En octobre 2001, les compétences de ce dernier ont été étendues au financement du terrorisme et il a récemment défini de nouveaux standards internationaux pour lutter contre celui-ci.

L'action contre le financement du terrorisme n'est pas simplement la lutte contre le blanchiment ; dans le cas d'Al-Qaida, il s'agit surtout de "noircissement" d'argent propre, que ce soient les actifs de Bin Laden ou la collecte d'argent par des organisations "caritatives".

Il faut noter que la première riposte aux attentats du 11 septembre, avant le déclenchement d'opérations militaires, a été d'ordre financier : gel aux États-Unis dès fin septembre 2001 des avoirs de 27 organisations ou individus, blocage des dépôts ou transactions sur le sol américain des banques étrangères qui refuseraient de coopérer. Cette liste noire édictée par les États-Unis a été reprise immédiatement par les Européens : il s'agissait de "saper les fondations financières des terroristes" selon le président Bush.

L'efficacité des mesures adoptées dépendra évidemment de la volonté politique de leurs auteurs, et la puissance des intérêts impliqués exigera sans doute une pression constante des opinions publiques sur leurs gouvernements.

- La coordination du renseignement

La coordination entre services de renseignement européens dans le domaine de l'anti-terrorisme se pratique dans le cadre de forums plus ou moins formels. Le plus important est le groupe TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale), créé en 1975, qui réunit les ministres concernés de l'UE dans le but de renforcer la coopération policière ; divisé en six groupes de travail, il organise des échanges de renseignements et harmonise les législations européennes. Le second forum est le club de Berne, qui regroupe 19 pays dont les 15 de l'UE ; cette organisation est le cadre de nombreuses réunions, organisées par thèmes, de petits groupes informels dont le nombre de participants est décidé au cas par cas.

Ces forums permettent des échanges entre services, mais il n'y a pas, pour l'instant, d'évaluation commune au profit d'une autorité politique européenne.

Pistes pour une coopération renforcée

Les évènements du 11 septembre, d'une certaine manière, représente un chance pour mettre en place de véritables politiques de coopération. La coopération en matière de contre-terrorisme n'est finalement que la face émergée de l'iceberg. Une partie des causes de la crise d'identité et/ou de société que vivent certains pays ou certaines populations se réfèrent à des causes plus globalement trouvant le plus souvent leurs racines dans des problématiques socio-économiques ou des crises de confiance politiques. L'Union européenne E doit alors :

- Définir en commun une politique de coopération et de développement durable lui permettant d'offrir une autre voie aux victimes des excès du marché, de la "financiarisation" et de la mondialisation.
- Mettre en place des moyens permettant de promouvoir cette politique dans les instances internationales (ONU, OSCE, OMC, OCDE, OTAN, etc.) pour développer

une véritable stratégie d'influence et l'aide au renforcement des organisations régionales (UMA, Afrique, Proche-Orient et ailleurs), des engagements fermes en matière d'aide au développement, l'expression des objectifs à court, moyen et long terme des financements dans les zones de crise et le contrôle de ces fonds, etc.

L'exposé de cette évolution rapide facilitée par le choc du 11 septembre 2001 ne doit pas nous pousser à publier un communiqué de victoire. Beaucoup reste à faire. Des observateurs aussi attentif que le juge Jean-Louis Bruguière note que si l'échange de renseignement bilatéral est relativement satisfaisant, la coopération institutionnelle demeure médiocre et si la police et les services spécialisés coopèrent de mieux en mieux, la coopération judiciaire est encore totalement insuffisante.¹⁷ Par ailleurs, parmi les faiblesses notées dans la lutte contre le terrorisme, l'évaluation faite par les Nations Unies en 2002 faisait apparaître que la lutte contre la « finance terroriste » demeurait le point faible du dispositif. Un des meilleurs analystes des réseaux financiers terroristes, Richard Labévière, a pu indiquer qu'il y avait peut être un lien entre la lenteur des enquêtes et liens économiques existant depuis longtemps entre la famille Ben Laden et la famille Bush¹⁸... Il va falloir un peu de temps pour vérifier si cette causalité est dirimante. Quoiqu'il en soit, la montée du terrorisme transnational apparaît désormais comme un des traits caractéristique du nouveau siècle. La lutte, dans ce domaine, entre l'épée et le bouclier ne fait que commencer.

Jean-François Daguzan

Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) Paris

Professeur associé à l'Université de Paris II

Rédacteur en chef de la revue *Géoéconomie*

¹⁷ *Terrorism Threat and Responses*, Centre de politique de sécurité de Genève, Occasional Paper Series, May 2001 ; 9 p.

¹⁸ Le financement du terrorisme, la traque impossible des « dollars de la terreur » - en attendant le Bin Ladengate ; in Jean-François Daguzan & Pascal Lorot (dir.), *Guerre et économie*, Ellipses, Paris, à paraître mai 2003.