

COLLOQUE :
LA SECURITE NATIONALE EN TRANSITION
19 – 20 octobre 2017

RAPPORT INTRODUCTIF

Haykel Ben Mahfoudh

La sécurité nationale en transition. Pourquoi ce choix ?

Des loups solitaires, des attaques dramatiques au cœur de Tunis, Paris (Bardo, Charlie Hebdo, Bataclan), Bruxelles, Nice, Berlin, Stockholm, Londres, Manchester, Barcelone, Mogadiscio, ou les « Jaggernaut » : cette expression répugnante qui n'a de raison que de stigmatiser les militaires et forces de sécurité par une péjoration de leurs rôles et statuts dans la société.

Les guerres contre les mouvements radicaux violents continuent à faire trembler le monde. Pourtant, la réalité du terrain cache des choix politiques difficiles : les gouvernements hésitent. Les Etats ont parfois du mal à construire un consensus autour des défis de sécurité nationale en interne, même si les finalités de leurs actions restent légitimes.

Les défis sont multiples. Largement évoqués ces derniers temps, le péril nucléaire avec les récents essais nucléaires et tirs de missiles balistiques effectués par la République populaire démocratique de Corée, mais aussi les conflits non résolus, les violations du droit international humanitaire et les changements climatiques, illustrés par l'Accord de Paris, et le sort des migrants et réfugiés toujours plus nombreux, n'offrent guère l'image d'un monde en paix.

Une véritable frénésie sécuritaire s'empare du monde. Alors que les démonstrations de force et prises de positions fracassantes de l'administration américaine sur le nucléaire coréen ou iranien expriment un « patriotisme » légendaire donnant toujours la priorité à l'Amérique, elles sonnent davantage comme des convocations aux autres gouvernements de la planète pour s'aligner derrière des paradigmes sécuritaires globalisants. Là-dessus, les conceptions s'opposent même entre les démocraties.

Les crises multiples exercent des pressions majeures sur les systèmes de sécurité nationales dans le monde. Des crispations institutionnelles et politiques se font de plus en plus ressentir. Non seulement le modèle démocratique devient une cible, mais plus est son socle l'Etat de droit qui est pris au piège du « désarroi sécuritaire ».

On peut dire que la conception de la sécurité, où l'Etat était menacé dans ses frontières nationales est largement dépassée. Ce modèle, dont les deux éléments constitutifs sont le soldat (la puissance du feu) et le diplomate (le pouvoir de négociation) « a été miné par les flux transnationaux, de nature technoscientifique, économique, religieuse, écologique, portés par des forces qui lui ont fait perdre sa cohérence structurelle. Ces forces ... se manifestent en dehors du contrôle des Etats et ignorent la frontière territoriale.

Avec l'approfondissement des échanges et la densification des réseaux, notamment criminels, les modèles explicatifs doivent aussi transgresser les frontières du politico-théorique. Il y a bien des transformations et ruptures majeures dans la gouvernance sécuritaire du moment qui rendent la sécurité nationale, telle qu'héritée de l'Etat souverain, inadaptée aux évolutions des mentalités et des aspirations des gens.

Ce colloque nous invite à un effort épistémique original sur les transformations actuelles et futures des systèmes de sécurité nationales dans un monde en pleine évolution. S'il est vrai que nous vivons un dilemme sécuritaire, il est aussi important de savoir **comment maîtriser la transition de notre**

environnement sécuritaire pour protéger et consolider les transformations majeures dans les sociétés démocratiques ?

Les transitions sont difficiles presque partout. Du champ de bataille à la salle de conférence en passant par les bureaucraties, les transitions sont des périodes d'exposition et de vulnérabilité. Pendant les transitions, lorsque les rôles changent et que les ressources sont en mouvement, les fondements et valeurs d'une société risquent davantage d'être attaquées.

La sécurité est le prisme de l'ensemble des changements, vulnérabilités, menaces et possibilités qui opèrent de façon corrélative ou conflictuelle dans un contexte donné. Elle a besoin d'être conceptualisée, ordonnancée et pratiquée, sans cela elle serait inutile. En cela, les politiques ou stratégies de sécurité nationales sont des hypothèses de travail sur un monde en pleine mutation.

Premièrement : la transformation du contexte politico-sécuritaire

La perception de la menace est loin d'être un exercice de style auquel on s'adonne dans les écoles de guerre ou en ateliers de réflexion stratégique : c'est un principe d'ordonnancement politique et de planification stratégique. Elle implique des ajustements institutionnels et une nouvelle conceptualisation chaque fois que les équilibres stratégiques d'une nation changent. (1) transformation conceptuelle ; (2) transformations organisationnelles.

1. Une transformation conceptuelle

A vrai dire le concept de sécurité nationale agit comme marqueur des pouvoirs et des acteurs dans tous les systèmes d'organisation politico-militaire. Jusqu'en 1989, la sécurité était considérée en grande partie comme une « sécurité intérieure » ou une « sécurité territoriale » ou « appareils de sécurité » et les principaux instruments de sécurité étaient la police, les services de renseignement et l'armée. Cette vision traditionnelle de la sécurité s'accorde mal avec les profondes mutations de l'organisation sociale et politique qui caractérisent le monde au début du XXI^e siècle. Ce que nous appelons le « fossé de sécurité » fait référence à l'écart entre nos capacités de sécurité nationales et internationales, largement basées sur les forces militaires conventionnelles, et la réalité de l'expérience quotidienne de l'insécurité dans différentes parties du monde.

La menace a beaucoup évolué tant dans sa structure que dans ses dynamiques propres. Désormais des dimensions nouvelles, à la fois économiques, écologiques et culturelles (identitaires) s'ajoutent aux menaces dites conventionnelles (militaires). A travers de nouveaux concepts telle que la « sécurité sociétale », la sécurité de l'État (axée sur la souveraineté) comme seule valeur fondamentale doit être complétée par une nouvelle vision où l'idée de « sécurisation » ne peut plus se faire par le pouvoir, mais par la communauté des citoyens dans son ensemble, par des projets collaboratifs et actions communes entre l'État et les individus. Cette approche holistique, anthropocentrique modifiera également l'approche normative des autorités nationales dans les questions liées à la sécurité.

Dans une certaine mesure, les capacités de sécurité publique sont appelées à s'adapter à la nature changeante de l'insécurité - avec de nouvelles doctrines ou de nouvelles capacités militaires et civiles. Mais il arrive aussi que des agents privés - seigneurs de la guerre, milices, sociétés de sécurité privées, ONG, par exemple - comblent ce vide, et même si de nouvelles formes de sécurité hybride améliorent au moins temporairement la vie des gens, le développement d'un marché parallèle de la sécurité peut avoir des implications dangereuses.

2. Transformations organisationnelles

Tout d'abord, nous observons des transformations majeures sur le plan *systemique*, ce qui inclut dans le cas des pays en transition (démocratique - post-conflictuelle), les politiques de sécurité nationale. Sur ce point, il semble qu'une préoccupation plus grande pour la gouvernance du secteur de la sécurité et la responsabilisation de la prise de décision dans le domaine de sécurité nationale est à instaurer. « Un système de sécurité efficace doit contribuer à asseoir la légitimité des institutions de

l'État et de leurs décisions »¹. La sécurité est une composante essentielle de la bonne gouvernance de la transition démocratique.

Les problèmes de sécurité se posent dès lors que les forces de sécurité n'ont pas les moyens ou les compétences voulus pour s'acquitter efficacement de leur mission ou que les mécanismes destinés à assurer l'exercice par les autorités civiles d'un contrôle sur les forces de sécurité sont défectueux.

Ces transformations systémiques tendent à engendrer des transformations *institutionnelles*. Les dirigeants politiques tendent à s'adapter à de nouvelles réalités politico-stratégiques, mais aussi financières. De nouvelles formes organisationnelles sont mises en place et d'autres renforcées (CSN, Coopération ou agence de renseignements, NSA), des stratégies sont élaborées pour lutter contre le terrorisme. Les expressions « réforme du secteur de la sécurité » et « réforme des systèmes de sécurité » tendent maintenant à renvoyer à quelque chose qui s'apparente en fait davantage à une vaste entité de structures spécialisées faisant partie intégrante du système de gestion publique de la sécurité nationale dans sa double dimension intérieure et extérieure.

Or, le problème de la gouvernance de la sécurité nationale peut être exacerbé par les crises économiques et institutionnelles auxquelles sont aux prises de nombreux pays en développement.

Certains se demandent sur l'explosion des budgets de défense, sur le recrutement massif des soldats, policiers ou personnel des services de renseignement lorsque les menaces et les priorités se font de façon temporaire.

Ces transformations systémiques et institutionnelles amènent bien entendu des transformations sur le plan *opérationnel*. C'est ce qui est désormais appelé la précarisation des missions de sécurité nationale ; une réalité bien connue par l'imbrication des défis et problèmes, la faiblesse du tissu normatif régissant les services de sécurité, notamment le renseignement, et la lenteur du rythme d'ordonnement de leurs réformes. Ces éléments soulignent la nécessité de l'adoption d'une perspective plus large pour l'analyse des questions de sécurité.

Dans de nombreux cas, y compris dans les pays démocratiques, la mise en place d'un cadre institutionnel approprié et les capacités humaines requises pour gérer les questions de sécurité d'une manière conforme aux normes démocratiques et aux principes de bonne gestion des affaires publiques est un défi de tous les jours.

Deuxièmement : « De l'État de droit à l'État surveillance »

Le débat sécuritaire prend des tournures inquiétantes. Le juriste, plus que les autres, a des raisons pour s'inquiéter devant l'accumulation des textes sur la sécurité, dont l'effet est la cristallisation des mesures d'exception, alors que les besoins sont de nature durable, à commencer par le développement.

Dans les textes, constitutionnels ou législatifs, les notions de sécurité, d'urgence ou les pouvoirs de crise deviennent des valeurs refuge dont s'en servent les gouvernants et acteurs sécuritaires pour légitimer leurs actions dans la lutte contre le terrorisme, ou justifier de véritables « économies de guerre ». (1) banalisation de l'urgence ; (2) limites du contrôle démocratique.

1. La banalisation de l'urgence

De plus en plus, des lois et mesures renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme prolongent l'état d'urgence, instaurent des zones d'opérations militaires, ou des zones-tampons. Mais

¹ « 1. La sécurité en tant que facteur de développement », *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2001/3 (no 2), p. 137-152, p. 12. URL : <https://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2001-3-page-137.htm>

nous savons tous quelles sont les difficultés des régimes provisoires et mesures d'exception : La lutte contre le fléau terroriste peut-elle conduire à un état d'urgence permanent ?

Face au terrorisme, les outils juridiques, sensés protéger la légalité, les droits et les libertés des personnes, peuvent se retourner contre les principes constitutionnels de l'Etat de droit et de la démocratie.

La démocratie reste forte parce qu'elle ne peut pas abandonner ses principes. Donner à la sécurité, à la défense, à l'administration des pouvoirs illimités sur la vie des personnes, sans aucune discrimination, n'a aucun sens, ni en termes de principes ni en termes d'efficacité.

Si l'état d'urgence permet de mettre en place un arsenal sécuritaire afin de protéger la Nation et que les attaques terroristes sont assimilées à une guerre, il reste une situation exceptionnelle, ponctuelle et non permanente. Les restrictions qui accompagnent la mise en place de l'état d'urgence, la prorogation de l'état d'urgence par une loi ordinaire, et la constitutionnalisation du combat contre le terrorisme ne sont plus sécurisantes.

Les atteintes aux droits et libertés fondamentaux autorisées par des législations trop vagues fragilisent la démocratie. Pour permettre aux pouvoirs publics d'agir conformément à l'Etat de droit, contre le terrorisme, il est impératif d'encadrer par la Constitution les conditions d'ouverture, d'espace temporel de l'état d'urgence². Car, une définition trop large des cas d'ouverture peut aboutir à des dérives.

La mise en place de l'état d'urgence « en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public », ou « en cas de danger imminent menaçant les institutions de la nation ou la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement normal de l'État » (art. 80 Constitution Tunisienne), a un objet plus large que la simple prévention du terrorisme. Mais comme Montesquieu le pensait " Il y a des cas où il faut mettre pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statuts des Dieux " mais à quel prix ?

2. Les limites du contrôle démocratique : les cas du renseignement et du fichage de masse

Il y a des questions fondamentales qui ont besoin de réponse dans un système démocratique : ce qu'est le renseignement, ce que le « droit de savoir » du peuple libre et démocratique sur le renseignement inclut ; et quelle est la signification pour la société démocratique de la collecte (clandestine) d'information ; du contre-espionnage ; de l'analyse et de l'action secrète.

Faire tomber les tabous. Le droit de savoir » dans les sociétés démocratiques disqualifie les inquiétudes à propos du renseignement comme la seule source du débat sur le secret. Un gouvernement ouvert est une composante essentielle du fonctionnement démocratique de l'Etat. Dans une démocratie, le peuple a le droit de savoir comment la politique étrangère et de sécurité nationale est décidée, construite, mais aussi dans quelle mesure la protection du pays par les services de renseignement nationaux (et parfois étrangers) mène à l'intervention dans les droits et libertés.

Le dilemme contrôle démocratique du renseignement et des agences de sécurité est que sans le renseignement la sécurité du pays est mise à risque, mais si le renseignement est excessif par un alignement particulier, il peut violer les normes constitutionnelles et les libertés civiles.

Un modèle réussi pour traiter ces problèmes spécifiques n'a pas encore été inventé dans les démocraties matures. Cependant, le débat doit porter sur les questions suivantes : poser les règles

² C'est dans ce sens que s'inscrit la révision des articles 16 et 36 de la Constitution française de 1958 pour établir un état intermédiaire permettant « la prise de mesures exceptionnelles pour une certaine durée sans recourir à l'état d'urgence et sans compromettre l'exercice des libertés publiques ».

régissant le système de renseignement et les secrets d'État par une législation ; Soumettre les services du renseignement au contrôle politique des autorités civiles (pouvoirs de nominations et de révocation) ; encadrer et limiter les conséquences qui résultent du développement des techniques de renseignement de plus en plus intrusives.

Face à un monde « en morceaux », les Etats n'ont guère de choix que de « réapprendre la complexité du dialogue mais aussi sa fécondité », car « agir par soi-même sans attendre l'appui des autres », n'est pas la bonne posture pour faire face à ces défis considérables. Les Etats sont en droit d'exprimer des visions, certes, diverses de ce que devrait être la communauté internationale, la sécurité régionale ou internationale, ou le modèle de développement.

Les communautés de sécurité nationale ne doivent pas être des communautés d'exclusion, sinon les crises vont s'amplifier. Il y a lieu de penser que les pouvoirs publics sécuritaires ont besoin de solidarité, de moyens d'échange avec la société, d'insertion dans les réseaux internationaux de réflexion afin de consolider une « bonne gouvernance », principalement en ce qui concerne l'usage raisonné de l'autorité publique, de la gestion rationnelle des ressources de la collectivité et du respect des droits de l'homme. Et ce n'est pas par ce que les armes parlent que la science se taise !