

Chapitre 9:

Assistons-nous à la naissance de l'État policier?

Michel Fortmann et Martial Foucault

La thèse de la fin de l'État et surtout de la fin de l'État militaire ou guerrier est régulièrement débattue depuis deux décennies. Dans la fin des années 1990, cependant, la discussion sur l'avenir de l'État a pris un tour particulier. Certains avancent ainsi que, loin de disparaître, le rôle coercitif de l'État est simplement en train d'évoluer et de passer de la fonction guerrière (*warfare*) à la fonction policière (*crimefare*). Et de souligner qu'en dépit du démantèlement partiel de l'infrastructure de la guerre froide, l'appareil militaro-policier des États a été non seulement maintenu, mais aussi renforcé dès les années 1990. Les théories classiques qui ont dominé le champ des relations internationales, en l'espèce l'approche réaliste puis, à partir de la fin des années 1970, les approches néoréalistes et néolibérales, ont toujours mis un point d'honneur à différencier l'action des États sur les scènes intérieure et internationale. Dans l'ouvrage de référence des études néoréalistes, *Theory of International Politics* (1979), Kenneth Waltz expose de manière très claire la conception néoréaliste en matière de sécurité : la nécessaire survie de l'État. Dans cette perspective, l'auteur réduit la problématique de la sécurité aux seules questions de défense militaire, faisant ainsi des études de sécurité et des études stratégiques un seul et même terrain d'analyse. Si dès les années 1980, plusieurs auteurs commencent à questionner ce cadre théorique en lui reprochant une vision trop réductrice des questions de sécurité, c'est véritablement au début des années 1990 que la pensée sur le champ de la sécurité connaît un renouveau important.

Policiarisation de la sécurité ?

Plusieurs transformations notables des politiques nationales, particulièrement aux États-Unis, illustrent un phénomène dit de « policiarisation » de la sécurité. Ces évolutions ont, d'abord, pris la forme d'une série de décrets présidentiels et de projets de lois, en particulier dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. On note également une croissance notable des budgets, autant dans le domaine de la lutte contre le trafic de drogue que celui de la sécurité intérieure (*homeland security*). Les fonds destinés à la lutte contre le terrorisme augmentent également, passant de 8 milliards de dollars en 1998, à 12 milliards en 2001. Cela s'accompagne évidemment d'une croissance considérable de l'appareil organisationnel prenant en charge divers aspects de la lutte contre les menaces transnationales. Ainsi, plus de 50 organismes gouvernementaux participent à la « guerre » contre le trafic de drogue et à la lutte contre le terrorisme, au début des années 2000, y compris la CIA, le FBI, ainsi que les ministères de la Justice, de l'Agriculture et de la Santé. Comme le note Peter Andreas, dès 1997 : « Le maintien de l'ordre est le secteur qui croît le plus rapidement au niveau fédéral. C'est peut-être ce que l'on veut dire lorsque l'on parle de "réinventer le gouvernement" : le déclin de l'État providence et de l'État militaire de la guerre froide, et l'émergence de l'État policier » (p. 37).

Andreas et Price soulignent ailleurs qu'il se produit une expansion de la fonction policière et du « maintien de l'ordre », à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières. Cela implique, pour eux, la projection du paradigme de l'action policière sur la scène internationale et la militarisation croissante de la fonction de maintien de l'ordre au sein de l'espace national. Ainsi, l'appareil militaire traditionnel des États, orienté exclusivement vers « l'extérieur », serait progressivement reconfiguré pour s'intégrer à un nouvel appareil coercitif qui conjugue les deux fonctions. Les institutions militaires, dans ce sens, seraient amenées à seconder plus souvent les forces policières. Les forces armées, verraient

parallèlement leurs missions à l'étranger incorporer fréquemment la dimension du maintien de l'ordre. De ce point de vue, il n'est pas surprenant d'observer qu'aux États-Unis, les forces militaires sont plus fréquemment sollicitées pour prendre part à des tâches comme la lutte contre l'immigration illégale ou le trafic de stupéfiants, ce qui va à l'encontre des dispositions juridiques qui existent depuis la Guerre de Sécession.

Notons aussi que la lutte contre les « nouvelles menaces » transnationales a légitimé un élargissement considérable de la notion d'intervention internationale. Le tournant du siècle voit ainsi les forces américaines déployer plus de 386 000 soldats dans une soixantaine de pays à travers le monde, et le commandement des forces spéciales américaines intervenir dans plus de 170 pays chaque année. Les États-Unis ne sont pas d'ailleurs les seuls à avoir embrassé la nouvelle conception des fonctions sécuritaires de l'État policier (*crimefare state*). En Europe également, des pays comme la France et la Grande-Bretagne semblent se convertir à ce nouveau paradigme. Le Livre blanc sur la défense britannique identifie le terrorisme et le crime organisé comme étant les deux menaces principales auxquelles la Grande-Bretagne doit faire face. En France, également, la nouvelle loi de programmation 2003-2008 reconnaît que : « L'abolition des distances, l'abaissement des frontières et le développement du terrorisme en une forme de guerre contribuent à un effacement partiel de la limite entre sécurité intérieure et extérieure [...] Les forces armées doivent [donc] être à même de conduire les actions militaires décidées pour garantir la sécurité de nos intérêts et de nos populations, *sur notre territoire national comme à l'étranger* » (loi 2003-73, *J.O.* du 23 janvier 2003). La même réorientation se remarque dans d'autres régions comme l'Amérique latine ou pour la Russie et la Chine, qui ont admis que la lutte contre le crime organisé, le terrorisme, la contrebande faisait partie des missions de leurs forces armées. Au tournant du siècle, la plupart des grandes puissances font donc du maintien de l'ordre mondial le centre de leur politique de sécurité.

Un phénomène international

Les attentats du 11 septembre 2001 ont, bien sûr, mis en évidence la réalité des menaces transnationales et accéléré la mobilisation des sociétés occidentales directement concernées par la menace terroriste. Des mesures juridiques ont été prises afin d'accroître les pouvoirs de l'État dans la lutte contre les organisations terroristes. Nombre de nouveaux organismes spécialisés ont vu le jour et plusieurs pays ont engagé une réforme en profondeur de leur secteur de sécurité. Certains, de ce point de vue, ont comparé les événements du 11 septembre 2001 à l'attaque contre Pearl Harbor de décembre 1941. Dans les deux cas, un événement unique allait déclencher un processus rapide de mobilisation politique et organisationnelle, et une augmentation significative des pouvoirs exécutifs, contribuant évidemment à la construction de l'État (*state building*). Mais est-ce vraiment le cas ? Et si oui, dans quelle mesure ?

Pour beaucoup d'observateurs, les mesures légales proposées ou adoptées dans le sillage du 11 septembre nous rapprochent insensiblement de l'État policier orwellien. Les dispositions du Patriot Act adopté en décembre 2001 permettent ainsi aux autorités policières d'avoir un accès beaucoup plus facile aux dossiers médicaux, financiers et universitaires des citoyens américains. En outre, le Patriot Act facilite désormais l'échange de renseignements et la coopération entre les autorités policières et les organisations de renseignement de tous types.

Au Canada, également, une série de mesures spéciales ont été mises en place à partir de l'automne 2001. Il s'agit notamment de la Loi antiterroriste, adoptée par le Parlement en décembre 2001. Cette loi donne des pouvoirs de surveillance accrus aux autorités policières. La Loi sur la sécurité publique, adoptée en 2004, vise elle à accroître la sécurité du transport

aérien; elle autorise en particulier le gouvernement à obtenir plus d'informations des compagnies aériennes en ce qui concerne le fret et les passagers transportés; elle renforce aussi le contrôle sur les explosifs et matières dangereuses et augmente le financement en ce qui a trait à la sécurité portuaire.

Des dispositions analogues ont été adoptées en Angleterre et en Australie. En Angleterre, les nouvelles lois antiterroristes comprennent le Terrorism Act (2000), l'Anti-Terrorism Crime and Security Act (2001), le Prevention of Terrorism Act (2005) et le Serious Organised Crime and Police Act (2005). Semblables aux dispositions américaines, les lois anglaises apparaissent cependant plus dures. Elles prévoient la détention préventive (28 jours), l'extension des pouvoirs exécutifs (en particulier en ce qui concerne l'interdiction de certaines organisations politiques) et un mode d'intervention qui n'exclut pas l'usage radical de la force armée en cas de nécessité (*shoot to kill*). La loi antiterroriste de l'an 2000 a également élargi la définition du terrorisme et introduit de nouvelles catégories d'infractions telles que la possession de textes jugés favorables au terrorisme. Le fardeau de la preuve a également été inversé en cas d'infraction de nature financière.

La loi australienne contre le terrorisme (Australian Security Intelligence Organisation Act Amendment Bill) de 2002 semble s'inspirer de l'approche britannique. En fait, elle va plus loin que cette dernière en suspendant, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, certaines dispositions fondamentales du droit anglais, notamment le droit d'*habeas corpus*, le droit de connaître son accusateur, le droit de garder le silence, le droit à un procès équitable et à une représentation adéquate. Dans l'ensemble, il semble que la période qui a suivi le 11 septembre a vu une extension sans précédent des pouvoirs de l'État dans plusieurs pays.

Cette extension s'est accompagnée d'une institutionnalisation croissante et d'une réorganisation de la fonction sécuritaire dans plusieurs États. Aux États-Unis, par exemple, le président créait, en décembre 2002, un ministère de la Sécurité intérieure (Department of

Homeland Security) qui allait regrouper 22 organismes auparavant autonomes et compter près de 170 000 employés. Il s'agissait de la réorganisation la plus importante de l'administration américaine depuis 1947. Le ministère de la Sécurité intérieure intègre quatre fonctions essentielles : la surveillance des frontières (immigration, douane, garde côtière), la sécurité des transports (aériens, ferroviaires, maritimes et routiers), la protection des infrastructures essentielles (communication, énergie, eau, gouvernement, etc.) et l'intervention en cas d'urgence, avec la Federal Emergency Management Agency (FEMA).

À des degrés divers, les différents pays cités plus haut ont également créé de nouveaux organismes ou réformé leurs institutions dans le domaine du renseignement ou de la sécurité intérieure. Le Canada est sans doute le pays qui est allé le plus loin, puisqu'il a imité les États-Unis en créant Sécurité publique Canada (SP) appelée à l'origine Sécurité publique et Protection civile Canada ou SPPCC, un ministère qui centralise, comme le ministère américain de la Sécurité intérieure, différentes fonctions telles que l'intervention d'urgence, la surveillance des frontières et la protection des infrastructures essentielles. De surcroît, Sécurité publique Canada chapeaute les deux principaux services de renseignement canadiens, le CSRS et la GRC.

En ce qui concerne l'Union européenne, en raison de l'abolition des contrôles frontaliers internes, plusieurs initiatives communautaires ont été adoptées. Europol, le service de police européen, a vu ses budgets et le nombre de ses employés augmenter de façon significative. Dans la foulée du 11 septembre, un effort accru de coordination a aussi été effectué au niveau européen. Cela a abouti à l'adoption de nouvelles mesures antiterroristes, y compris la création de mandats de recherche et d'arrêt valides dans tout le territoire de l'Union. Autre élément important, tous les pays membres de l'UE (à l'exception de l'Irlande et de la Grande-Bretagne) sont signataires des accords de Schengen. Tout en éliminant les inspections frontalières internes, ces pays ont harmonisé et resserré les contrôles frontaliers

« externes » afin de limiter l'accès du territoire européen aux clandestins. À titre d'exemple, depuis juillet 2002, l'Italie a adopté des lois beaucoup plus strictes en matière d'immigration, en plus de resserrer le contrôle de ses frontières, patrouillant notamment les côtes de la mer Adriatique afin d'intercepter les navires clandestins en provenance des Balkans. Les contrôles ont également été resserrés sur la côte sud de l'Espagne, notamment par la mise sur pied d'un projet de surveillance dont les coûts sont estimés à 142 millions d'euros. Dans le cadre de ce projet, on a procédé à l'installation de senseurs munis de radars et de caméras infrarouges. Les Européens ont également mis sur pied un système informatique d'échange d'informations dans lequel se retrouvent les noms de criminels étrangers ainsi que des gens dont la demande d'asile a été précédemment rejetée. L'Europe se comporte donc de plus en plus, à bien des égards, comme un État territorial traditionnel.

Le financement des nouvelles mesures destinées à lutter contre le terrorisme et la criminalité internationale a évidemment augmenté de façon significative depuis le 11 septembre, surtout aux États-Unis. On estime qu'en 2001, la part du budget fédéral consacrée à la sécurité intérieure atteignait 20 milliards de dollars. À titre de comparaison, le secteur privé allouait alors 35 milliards à sa propre protection. En 2005, les fonds fédéraux destinés à la sécurité intérieure atteignent 56 milliards, soit une augmentation de 64 %. Les dépenses de sécurité du secteur privé s'élèvent à cette époque à 45 milliards, soit une augmentation de 22 %. En tout, notons-le, le secteur de la sécurité aux États-Unis a donc coûté, en 2005, 100 milliards de dollars, soit près du quart du budget de la Défense.

Le cas des États-Unis est évidemment unique de ce point de vue, mais les États européens ont tous augmenté leurs budgets de lutte contre le terrorisme et de maintien de l'ordre. Dès 2002, la Belgique consacre ainsi plus de 4 milliards d'euros — soit environ 1,6 % de son PNB — pour renforcer les mesures de protection contre le terrorisme. En Australie, une augmentation des budgets de l'ordre de 23,5 milliards de dollars est planifiée pour la

période 2002-2012. Elle servira en particulier à l'achat de nouveaux navires et avions de patrouille pour renforcer la surveillance côtière. Les attentats de Bali ont, bien sûr, accéléré les mesures prises pour assurer la sécurité nationale. Le Canada a également accru ses dépenses dans le secteur de la sécurité, notamment en ce qui a trait au renforcement des contrôles frontaliers, à la sécurité des transports et des aéroports et à la protection civile. Les sommes destinées à financer ces mesures s'élevaient à 1,4 milliard de dollars canadiens dans le budget 2006.

Sécurité intérieure et politique de défense

Dans l'ensemble, nous ne pouvons que constater l'extension significative des pouvoirs gouvernementaux et la croissance des ressources destinées à renforcer l'appareil coercitif des États industrialisés depuis une dizaine d'années. Le contexte anxiogène suscité par les attentats du 11 septembre 2001 a favorisé l'adoption ou le renforcement de mesures de sécurité. Faut-il pour autant voir dans ces mesures les premiers pas vers ce que Andreas et Price ont appelé un État policier (*crimefare state*) ou un État garnison qui remplacerait l'État providence ? Le choc de la guerre contre le terrorisme est-il en train d'ouvrir une nouvelle période de croissance accélérée des pouvoirs de l'État moderne ? Plusieurs arguments permettraient de nuancer et de remettre en perspective une telle prévision.

Un premier fait à signaler serait que les ressources investies dans la fonction « sécurité intérieure », si elles sont impressionnantes à première vue, n'en demeurent pas moins relativement modestes par rapport à d'autres dépenses publiques ou par comparaison à l'ensemble de l'activité économique des États concernés. Le coût total de la sécurité intérieure, aux États-Unis, ne représentait ainsi que 0,8 % du PNB en 2005, quatre fois moins que la part des dépenses militaires par rapport au produit national brut. Les ressources

consacrées à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme par les autres pays industrialisés sont évidemment beaucoup plus modestes et se fondent, en général, dans leur budget de défense. En fait, tout se passe comme si la dimension policière ou intérieure de la sécurité se juxtaposait simplement aux missions, déjà nombreuses, de la défense post-guerre froide, sans nécessairement les remplacer.

De façon plus fondamentale, Kroenig et Stowsky montrent, dans le cas américain, que les mesures les plus radicales destinées à accroître les pouvoirs de l'État fédéral ont suscité énormément de résistance de la part des pouvoirs législatifs et de la société civile américaine. Le Patriot Act, la mise en place du ministère de la Sécurité intérieure, le principe de la détention, sans jugement, des « combattants ennemis » à Guantanamo, les dossiers de la surveillance des communications électroniques ne sont pas acceptés sans de vives discussions devant le Congrès, et plusieurs des mesures proposées seront modifiées ou rejetées. Si les pouvoirs de l'État fédéral ont augmenté sensiblement depuis le 11 septembre, la résistance opiniâtre à leur extension est probablement le fait le plus frappant de l'histoire politique récente des États-Unis. Les États-Unis, pas plus que l'Angleterre, ne semblent donc menacés par l'émergence d'un véritable État policier. En Angleterre, en particulier, la branche judiciaire du gouvernement s'est montrée proactive, particulièrement dans l'application de la Loi sur les droits de la personne (le Human Rights Act de 1998). En somme, comme l'ont fort bien résumé Kroenig et Stowsky : « La guerre fait l'État, mais pas à sa guise » (p. 225). L'argument précédent n'est valide, précisons-le que dans les cas où l'histoire a favorisé l'éclosion d'une culture démocratique vigoureuse. La situation est évidemment plus problématique dans un contexte où les institutions démocratiques et la société civile sont faibles, comme on l'a vu en Russie, dans la réponse aux attentats de Beslan de septembre 2004.

Enfin, la plupart des États définissent encore leur sécurité nationale comme ils le faisaient par le passé. Paul et Ripsman l'expriment avec clarté : « Les États continuent aujourd'hui à assurer leur sécurité par le biais des institutions militaires que l'on connaît. Ils donnent également la priorité aux rôles traditionnels des armées, et non à la lutte contre les "nouvelles menaces" dont parlent les théoriciens de la mondialisation. En outre, la plupart des États [...], à l'exception des plus faibles, demeurent préoccupés par la question des conflits interétatiques, alors que plusieurs d'entre eux sont confrontés à des guerres dites de basse intensité » (p. 220). Au fond, à peu d'exceptions près, la majorité des États continuent de définir leur stratégie de sécurité dans une perspective davantage militaire que policière. Cela est particulièrement vrai des grandes puissances et des États qui se trouvent dans des zones où les rivalités géopolitiques traditionnelles sont encore bien vivantes (notamment en Asie et au Moyen-Orient). La guerre interétatique, de ce point de vue, n'a pas dit son dernier mot, et certains auteurs observent que la compétition stratégique va s'intensifier durant les prochaines années, notamment entre certaines puissances émergentes (Chine, Inde) et les grandes puissances traditionnelles, particulièrement les États-Unis. Les réalistes pourraient-ils, finalement, avoir raison trois ou quatre décennies après avoir annoncé un retour de la multipolarité ? Il est sans doute prématuré de s'avancer à ce sujet, mais pas plus que d'annoncer l'émergence de l'État policier, comme l'ont fait certains dans le sillage du 11 septembre. Clio, qui ne manque jamais de causer des surprises aux historiens, nous dira qui aura raison.

Quoi lire

ANDREAS, Peter, « The Rise of the American Crimefare State », *World Policy Journal*, automne 1997, p. 37-45.

- ANDREAS, Peter et Richard Price, « From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State », *International Studies Review*, vol. 3, n° 3, 2001, p. 31-52.
- KROENIG, Mathew et Jay Stowsky, « War Makes the State but not as it Pleases: Homeland Security and American Anti-Statism », *Security Studies*, vol. 15, n° 2, 2006.
- MORAN, Jon, « State Power in the War on Terror: A Comparative Analysis of the UK and USA », *Crime, Law & Social Change*, vol. 44, 2005, p. 335-359.
- RIPSMAN, Norrin et T.V. Paul, « Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis » *International Studies Review* vol. 7, n° 2 , 2005, p. 199-227.
- WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979.