

Prévenir le terrorisme (2) : dépasser pour le contre-terrorisme pour organiser la prévention du risque terroriste



Célébrations de la finale de la Coupe du Monde – 15 juillet 2018

Après avoir analysé les causes complexes et multiples du terrorisme, il est nécessaire de mettre en place une démarche ambitieuse et globale de prévention d'une menace devenue un risque majeur pour la Société française.

rédigé et paru le 23 novembre 2015 sous le titre « passer de la lutte contre le terrorisme à la prévention du risque terroriste » sur le blog de Paul Jorion.

Nous poursuivons nos réflexions sur une alternative aux postures et aux réactions à court terme, adoptées par nos dirigeants – au moins dans leurs discours – qui nécessite de définir et de mettre en œuvre une stratégie de prévention du risque terroriste.

Il ne s'agit pas seulement de changer de vocabulaire, de

remplacer la « lutte contre le terrorisme » (qui n'est qu'un mode d'action et non un ennemi en soi) par une stratégie de prévention du terrorisme.

Ce changement implique surtout une modification de l'approche, par une prise de hauteur, et l'adoption d'une vraie stratégie.

Cette stratégie sera nécessairement globale, incluant les mesures sécuritaires, qui sont indispensables mais non suffisantes pour traiter le risque sur le long terme et à la source. Cette stratégie peut s'inspirer des démarches de prévention du risque dans d'autres domaines (par exemple les risques professionnels).

▪ **Quelques rappels des principes de prévention du risque**

Il existe trois catégories de mesures de prévention d'un risque :

La prévention primaire : catégorie qui regroupe les mesures visant à agir sur le risque dans son principe, en travaillant avant tout à en supprimer les causes. Il s'agit d'actions sur le cadre, l'environnement, le contexte, afin de supprimer les risques en amont de tout commencement de réalisation. Cette catégorie concerne nécessairement des mesures structurelles inscrites sur le long terme.

La prévention secondaire : catégorie regroupant les mesures destinées à éviter les dommages, à détecter au plus tôt le risque et à intervenir pour l'éviter ou le limiter. Ces mesures ne visent pas à supprimer les causes mais à éviter la

réalisation du risque. Ces mesures concernent la détection, la surveillance, et la prévention immédiate du risque ou des dommages qu'il peut constituer. Ces mesures agissent donc sur la capacité du risque à se réaliser.

La prévention tertiaire : catégorie regroupant les mesures permettant de limiter les dommages, d'éviter la survenue de complications, les séquelles, les récidives, les conséquences de la réalisation du risque. Il s'agit de mesures permettant d'accélérer le délai de réaction, de traitement, de faciliter le recueil des éléments d'information permettant de savoir et de traiter les dommages consécutifs à la réalisation du risque. Ces mesures concernent donc la réalisation du risque.

Il existe également quelques grands principes de prévention du risque, qui sont (ou devraient être) applicables à tout risque à l'activité humaine, y compris le terrorisme.

Toujours par analogie avec les principes de prévention dégagés en matière de risques professionnels, il est possible d'énoncer 9 grands principes de prévention :

- éviter les risques dès lors qu'ils peuvent être évités
- évaluer les risques qui ne peuvent être évités afin de déterminer un plan d'action de prévention
- toujours combattre les risques à la source
- adapter les mesures de prévention aux pratiques et aux réalités
- tenir compte de l'évolution des techniques : assurer une veille pour mettre en phase des moyens de prévention en phase avec les évolutions techniques et organisationnelles
- toujours tendre vers la suppression des dangers

identifiés ou la réduction des dangers qui ne peuvent être supprimés

- planifier les mesures de prévention : qui ne doivent pas être isolées mais intégrées dans un ensemble cohérent touchant tous les domaines concernés par les risques à prévenir
- Privilégier les mesures collectives aux mesures individuelles
- Intégrer dans la prévention les instructions à donner en amont et en aval aux personnes confrontées aux risques

Ces 9 principes, qui une fois énoncés, semblent évidents et tirés du bon sens, doivent pourtant guider toute la stratégie de prévention du terrorisme.

Toutes les mesures prises contre le terrorisme devraient ainsi découler de ces principes, et surtout ne pas contredire l'un d'entre eux.

Nous avons dans le précédent billet les éléments constitutifs de ce risque terroriste, tels qu'ils peuvent être établis afin de baser une réflexion sur ce que devrait être une véritable stratégie de prévention du risque terroriste.

Pour récapituler cela, nous pouvons énoncer ces éléments dans le schéma suivant :



Nous allons maintenant décliner ce qu'il faudrait faire face au terrorisme, et ce qui n'est malheureusement pas fait à ce

jour.

- **Une action globale sur les 3 étapes du risque terroriste : le contexte / la capacité / l'action**

Aujourd'hui les réponses aux attentats terroristes sont limitées à deux domaines sur les 3 :

- il s'agit d'atteindre les capacités des groupes terroristes (et de leurs membres passant à l'acte) à matérialiser leur projet terroriste : c'est le domaine concerné par toutes les mesures destinées à entraver la circulation des personnes, des capitaux, des armes et des informations nécessaires à une action terroriste
- il s'agit également d'entraver l'action elle-même, en déployant des moyens de sécurité au plus près des cibles potentielles, en mettant en place des procédures d'urgence permettant une réactivité la plus courte possible, en instaurant le contrôle des médias pour entraver l'exploitation politique de l'acte terroriste.

Bien que les avis soient unanimes sur le fait de traiter le contexte qui préside à la radicalisation de groupes ou d'individus, très peu de mesures sont prises.

Or, englober ce domaine dans la stratégie de prévention du risque terroriste est indispensable pour s'assurer du succès du plan d'action qui en découlera, et le plus souvent à moindre coût.

Travailler sur le contexte de perte de repères, de perte

d'espérance des personnes actrices des actes terroristes, dont la plupart sont issues de nos sociétés rappelons-le, n'est pas évident, puisqu'il s'agit en réalité d'agir sur deux niveaux :

- **combattre le discours des groupes terroristes jihadistes afin de le réduire à la mauvaise foi et à la propagande manifeste :**

Faire en sorte que ce discours ne puisse continuer d'exploiter le « double standard » de nos politiques intérieures et étrangères prônant officiellement certaines valeurs, tout en fermant les yeux sur leur déni à certaines catégories de populations dans le monde, tout comme d'ailleurs au sein de nos propres sociétés.

Faire en sorte que ce discours ne puisse aussi continuer d'exploiter la victimisation des populations musulmanes, telle qu'elle a eu lieu historiquement (croisades, colonisation) et se poursuit de nos jours (politiques pétrolières, Palestine...), et diffuse des images choc des souffrances de populations musulmanes, et tout particulièrement des enfants.

Enfin, attirer l'attention sur le fait que ce discours s'appuie sur une lecture tronquée de l'Islam, réduite au jihad à partir d'une sélection biaisée des textes du Coran, des Hadith.

On le voit, combattre ce discours impose de remettre en cause nos politiques étrangères trop conciliantes avec les états autoritaires ou les dictatures des pays arabes et africains, mais aussi en faisant un gros effort d'éducation afin que les phénomènes historiques et contemporains ne puissent être

exploités pour alimenter une violence dont les motivations politiques sont très éloignées de ces phénomènes.

- **combattre la capacité de séduction de ces discours dans leurs critiques du modèle occidental [1] :**

Les discours jihadistes comportent aussi des éléments de langage très critiques et qui doivent (ou devraient) nous interroger quant à notre tolérance envers une corruption endémique de nos élites et de nos dirigeants, envers leur incompétence due au copinage et le favoritisme, et envers leur manque de courage, qui privent notre modèle de toute capacité de séduction et rendent désirable un projet politique jihadiste dont la « pureté » n'a d'égal que le totalitarisme.

La compréhension des discours [2] et des mécanismes amenant à la radicalisation et à la violence [3] imposent donc de sérieuses remises en cause, et nous placent en réalité face à nos échecs, économiques, sociaux et politiques, illustrés par exemple par l'entêtement irresponsable des dirigeants européens face à la crise de la dette européenne, de l'euro, comme par leur refus de réguler une finance mondialisée et hypertrophiée qui détruit à la fois les sociétés et l'environnement.

On constate que le travail est d'ampleur et impose des remises en cause de pratiques et d'idéologies de nos dirigeants quasiment impossibles sans renouvellement de générations et de personnes [4].

Et on ne peut que déplorer que ce travail de remise en cause

exigeant un nouveau cadre politique, et un énorme effort d'éducation sur le long terme, soit ignoré par des dirigeants essentiellement soucieux d'être réélus, et évitant du coup de traiter toutes les « questions qui fâchent ».

C'est à ce prix que la propagande des groupes terroristes, redoutablement efficace car se nourrissant de nos propres échecs [5], pourra perdre son pouvoir de séduction, à mesure que la légitimité de notre modèle de vie redeviendra incontestable.

▪ Accorder la priorité à la prévention primaire, sans abandonner les autres préventions :

Définir une stratégie efficace de prévention du risque terroriste suppose donc d'accorder la priorité à des mesures relevant d'une prévention primaire : celle qui élimine le risque en le traitant le plus en amont, de la manière la plus collective et à long terme.

Une telle stratégie peut afficher des ambitions (comme par exemple la réduction à 0 du risque terroriste en 10 ans), qui ne sont nullement affichées aujourd'hui par des politiques qui refusent des remises en question tournant le dos à ce qu'ils font et ce qu'ils sont depuis 30 ans.

Mais donner la priorité à la prévention primaire n'est pas abandonner ou refuser toutes mesures de prévention secondaire ou même tertiaire.

Il s'agit simplement d'établir un plan global de prévention du

risque terroriste, intégrant les mesures, et permettant de les combiner afin d'en maximiser les effets.

Voici un schéma qui récapitule les types de mesures et les domaines concernés pour définir une stratégie de prévention du risque terroriste :



Chaque mesure de prévention secondaire ou tertiaire doit donc être évaluée par rapport aux mesures de prévention primaire.

C'est ainsi que rien ne sert de mettre en place des mesures de contrôle, de surveillance ou de répression si ces mesures viennent affaiblir les effets des mesures destinées à modifier le contexte facilitant les passages à l'acte terroristes.

À ce stade de notre réflexion, il est évident que c'est toute la politique mise en place actuellement, toujours en réaction à un attentat (donc toujours en retard), et sans aucune cohérence, qui doit être révisée.

Examinons par exemple les assignations à résidence, décidées par l'autorité publique (Préfet) dans le cadre de l'état d'urgence.

Il s'agit de restreindre la liberté de circulation de personnes et de surveiller leurs activités et leurs fréquentations. Ce que l'on sait moins, c'est que l'assignation à résidence ne peut avoir pour effet la création

de « camps », c'est à dire la détention préventive dans des lieux clos et surveillés, et l'administration doit alors pourvoir à la subsistance de la personne assignée et de sa famille (article 6 de la Loi n°55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence).

La motivation de cette décision relevant de l'autorité administrative en charge de l'ordre public, sans contrôle ni possibilité de recours devant un Juge, est que la personne visée par un arrêté d'assignation à résidence a une activité qui « *s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics des circonscriptions territoriales visées audit article* ».

C'est ainsi que depuis la proclamation de l'état d'urgence, des centaines de personnes ont fait l'objet d'un tel arrêté.

Rappelons qu'une mesure d'assignation à résidence existe dans l'arsenal pénal classique, notamment comme alternative à un emprisonnement, ou même dans le cadre d'un contrôle judiciaire décidé par un Juge.

De même, notre arsenal judiciaire classique permet de poursuivre (et de condamner si les faits sont avérés) toute personne associée à un groupe ou des relations visant une entreprise terroriste (ou d'autres entreprises délictuelles).

L'ampleur du nombre d'assignations à résidence notifiées depuis le 14 novembre 2015 n'est pas anodine puisqu'il s'avère que sont visées non seulement des personnes citées dans d'anciennes affaires de réseaux terroristes ayant donné lieu à des procédures pénales, mais aussi des personnes simplement actives dans les milieux salafistes [6].

Or, compte tenu de l'arsenal répressif existant, soit la personne présente un danger pour la sécurité, et des poursuites peuvent être engagées, soit la personne n'est poursuivie que pour ses croyances ou opinions (ou activités licites) et dans ce cas-là cette mesure est injuste, et devient contreproductive en prêtant le flanc à la propagande sur le « double standard » de nos valeurs et idéaux occidentaux.

Pire, combien de personnes qui n'avaient fait l'objet d'aucune condamnation, ni même d'audition, vont ainsi découvrir qu'elles figurent dans des fichiers ou qu'elles font l'objet d'une surveillance et d'une suspicion ? Combien vont s'enfermer dans le processus qui aboutira à une radicalisation (et au risque d'un passage à l'acte) ?

C'est ainsi qu'une mesure de prévention des risques, prise dans le cadre d'un régime légal d'exception dont la motivation n'est pas cohérente avec l'arsenal déjà existant, peut s'avérer contreproductive avec une démarche de prévention primaire.

D'une manière plus générale, l'accélération des procédures pénales est un impératif, mais elle n'est envisagée aujourd'hui que par la dégradation, ou même la suppression, des droits et garanties des personnes. Cette accélération nécessiterait en réalité des moyens supplémentaires, ce qui, dans un cadre de contraintes budgétaires, est plus difficile à mettre en œuvre que de rogner les libertés, éliminer la nécessité de la présence d'un juge, éliminer les contrôles ou la possibilité de recours etc.

En conclusion, la définition d'une stratégie de prévention du

risque terroriste permet de mettre en place un plan d'action global et cohérent, permettant d'agir sur les trois domaines, et regroupant des mesures relevant des 3 logiques de prévention : prévention primaire, secondaire et tertiaire.

On s'inspirera par exemple de la démarche globale mise en place par l'Espagne après les attentats d'Atocha, qui intègre des mesures sécuritaires, renforçant la surveillance et l'arsenal législatif contre les entreprises terroristes (particulièrement pauvre avant les attentats), renforçant surtout l'efficacité des services de l'Etat chargés de la sécurité, par plusieurs mesures de coordination, de partage des renseignements, et de cohérence des moyens et des actions, sans pour autant oublier les aspects de prévention primaire, visant à combattre le contexte du terrorisme jihadiste, et la radicalisation indispensable au passage à l'acte [7].

▪ Que faire donc ?

D'abord fixer l'objectif (par exemple : la fin du terrorisme jihadiste à l'horizon de 10 ans).

Une fois l'objectif fixé, la stratégie va découler des moyens à disposition, qui sont immenses et doivent nécessairement concerner la société dans son ensemble.

Il sera aisé ensuite d'établir un plan d'action global, comportant des mesures de prévention primaire, secondaire et tertiaire, en ayant soin que chaque mesure ne vienne pas affaiblir l'objectif global.

Les mesures de prévention peuvent concerner différentes méthodes d'action :

- la prévention politique : restaurer la légitimité du discours valorisant le modèle de vie et les valeurs qui fondent nos sociétés, qui sont évidemment perfectibles, mais doivent cesser d'être critiquables au sein d'une analyse objective susceptible de convaincre des personnes de bonne foi (réduisant ainsi les discours de propagande terroriste au mensonge, à la mauvaise foi flagrante, au délire irrationnel et aisé à rejeter).

Exemples de mesures : Réforme politique, nouveaux garde-fous contre la corruption et les abus, refonte de la diplomatie et de la politique étrangère particulièrement à l'égard des états autoritaires ou ne respectant pas le droit international, etc.

- la prévention humaine : ce volet est important car il impacte aussi bien la prévention primaire que la prévention secondaire. Il s'agit ici de faire un effort sur l'éducation, afin de promouvoir les règles de « vivre-ensemble » et les valeurs fondatrices de nos sociétés. Mais ce n'est pas suffisant, car il faut aussi intégrer dans les programmes, l'acquisition de l'esprit critique, seul rempart du citoyen face à la propagande et aux manipulations mentales (dont internet démultiplie les capacités et l'influence).

Exemples de mesures : réforme des programmes éducatifs, essentiellement au sein de l'école élémentaire, afin de rassembler autour de valeurs, puis dans le second cycle, pour privilégier l'acquisition d'un esprit critique plutôt que l'acquisition de savoirs qualifiés sans analyse réelle

d'« employables » dans un contexte où l'emploi se raréfie.

Au niveau de la prévention tertiaire, on peut également agir sur les formations premiers secours et sur les instructions à suivre en cas d'attentat (les premières réactions sont les plus importantes [8]).

- *la prévention légale : réformer le code pénal pour permettre d'instaurer de manière permanente mais réservée au risque terroriste, des procédures accélérées, tout en garantissant les droits des individus. Le principal argument des partisans des mesures d'exception réside dans la lenteur des procédures classiques (ce qui n'est au départ qu'une question de moyens devient ainsi une question de principes dévoyés ou écartés).*

Exemple de mesures : on pourrait envisager l'accélération des procédures dans le cadre d'une enquête pour terrorisme, au besoin, la tenue d'audiences avec juges du fond et avocats à proximité des sites d'intervention, et en dehors des horaires d'ouverture des Tribunaux, lorsque l'urgence le requiert, et pour certains délits terroristes [9]. Il s'agit de trouver un équilibre entre rapidité des réactions judiciaires et garanties des droits fondamentaux, seul moyen d'assurer l'efficacité et réduire le caractère contre-productif des mesures légales prises.

- *la prévention technique : il s'agit ici d'améliorer les moyens et l'efficacité des mesures de surveillance, tout en garantissant là encore les citoyens contre l'arbitraire. Le problème principal aujourd'hui n'est pas un problème de moyens techniques, mais un manque de*

moyens humains. L'absence de ressources pour exploiter et suivre les informations acquises sur une longue période, comme les carences récurrentes dans la coordination et les échanges entre services concernés, font bien plus de mal.

Cet aspect est essentiel puisque l'efficacité d'une intervention préventive afin d'anticiper une attaque terroriste ou de démanteler un réseau ne sera efficace qu'à condition d'être effectuée de manière ciblée et au bon moment.

Rien n'est en effet pire que les rafles, les perquisitions (ou visites administratives) effectuées à l'aveugle, ou sur des personnes étrangères à tout réseau terroriste [10]. C'est la différence entre prévention efficace et répression aveugle et contre-productive.

Enfin les aspects techniques des interventions des services de police, pour neutraliser des terroristes doivent s'adapter aux méthodes des groupes terroristes jihadistes (qu'il s'agisse par exemple de prises d'otage, d'attaques de tireurs avec ceintures piégées, ou d'attaques à la voiture piégée). Il nous manque aujourd'hui les tactiques, et les moyens technologiques pour neutraliser sans danger mais en visant la capture vivant d'un terroriste passant à l'acte et cherchant à mourir [11].

- la prévention psychologique : il s'agit de réduire ou d'éliminer la radicalisation comme facteur de passage à l'acte terroriste. À ce jour et malgré les attaques passées, il n'existe toujours aucun programme de déradicalisation sérieux, ni aucun suivi des personnes identifiées ou condamnées pour la participation à des projets d'attaques terroristes. De même, le programme de

détection des risques reste trop fondé sur des indices apparents (propres à la stigmatisation), et sur les dénonciations de proches aléatoires et parfois calomnieuses.

▪ **Conclusion :**

Tout reste à faire pour définir et mettre en place un vrai plan d'action efficace, sans exclure les mesures policières ou sécuritaires, dont l'efficacité sera au contraire renforcée dès lors qu'elles seront intégrées dans une démarche globale sur le long terme.

Et une fois ce plan d'action établi et mis en œuvre, une démarche de prévention du risque terroriste devra passer par des évaluations régulières permettant d'affiner et d'améliorer encore les mesures, et surtout de les adapter à l'évolution d'une menace terroriste jihadiste qui émane de groupes particulièrement efficaces pour varier les modes opératoires, les cibles, et qui présente une grande habileté dans l'exploitation des failles qui auraient pu être détectées dans notre dispositif.

Une démarche de prévention est donc ambitieuse et globale, mais présente des perspectives de succès bien plus sérieuses et durables que les réactions à court terme actuelles.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, une telle démarche globale ne coûte pas nécessairement plus cher, s'agissant essentiellement de moyens redéployés ou mieux utilisés. Le surcoût initial lié à un réel investissement dans une réflexion et une évaluation sera dans tous les cas

largement inférieur à celui d'une économie frappée par des attaques terroristes.

En revanche, il est évident que les remises en cause – y compris personnelles – qui doivent présider à une telle démarche, de la part des dirigeants politiques et des responsables des grands services concernés, est un obstacle majeur à la mise en œuvre d'un tel plan d'action.

C'est ce qui explique le refus d'appliquer au risque terroriste, une démarche de prévention des risques largement diffusée, et imposée, à toutes les entreprises employeurs en France, qui pourtant conjurerait à terme le terrorisme comme mode d'action politique, objectif bien plus légitime que celui « d'éradiquer » des « ennemis » avec des moyens qui ne font que les multiplier.

[1] Voir un exemple sur les ressorts du discours jihadistes anti-Occident <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/nov/22/islam-terror-morality-paris>

[2] L'enquête auprès des jihadistes européens, et de leurs discours est édifiante sur l'ampleur du travail pour combattre ce discours qui pose le contexte des passages à l'acte : <http://lecourrierdumaghrebetdelorient.info/focus/etat-islamique-reportage-exclusif-enquete-au-coeur-de-letat-islamique-a-paris-et-bruxelles/>

[3] Voir par exemple le témoignage précieux d'un ancien jihadiste (converti à l'Islam qui s'est engagé en Bosnie) ici : <http://acteursdeleconomie.latribune.fr/debats/grands-entretiens/2015-11-19/moi-david-vallat-ex-djihadiste-repentant-par-l-entreprise.html> et là : http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/02/25/david-vallat-ex-djihadiste-raconte-l-engrenage-de-la-radicalisation_4582924_3224.html

[4] Rappelons que nos dirigeants actuels sont tous entrés en politique au début des années 80 et que le non-renouvellement de la classe politique, malgré ses faillites, est l'un des problèmes structurels les plus importants des sociétés européennes – contrairement aux groupes jihadistes dont les dirigeants sont régulièrement tués par des drones, ce qui oblige à un renouvellement très fréquent de leurs cadres, et donc de leur légitimité et de leurs méthodes.

[5] Il est à noter, et ce n'est pas un hasard que la place des Français et de la France dans la propagande de l'EI soit si importante <http://www.slate.fr/story/110421/propagande-ei>

[6] Rappelons que le salafisme n'est pas par nature terroriste, une branche importante du salafisme étant même dit « quiétiste » c'est à dire revendiquant ouvertement un refus de toute action ou implication politique.

[v7] Ce plan est récapitulé dans le rapport de bilan de 2004-2008 de Fernando Reinares, DT 40/2008 – 10/09/2008, à lire

ici : http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/terrorismo+global/publicaciones/publ-amenaza+espana/dt40-2008

[8] Avant les attaques du 13 novembre 2015 à Paris, le triptyque « fuir, se cacher, se battre » était inconnu de la majorité de la population.

[9] Rien n'est pire que le détournement de procédures à d'autres fins – par exemple utiliser des procédures exceptionnelles mises en place dans le cadre de la prévention du terrorisme, pour d'autres délits (trafic de drogue, droits des étrangers, etc.)

[10] Personnes « sélectionnées » sur la base de critères d'opinion, de confession, d'origine ou même d'apparence physique.

[11] Cela change la nature de la prise d'otages, rend nécessaire des réactions policières bien plus rapides (et donc avec moins d'effectifs), et des moyens technologiques différents : minidrones, gaz incapacitant l'inghimasi (nom donné par les jihadistes à l'attaque avec fusil d'assaut et ceinture piégée) ou produit neutralisant une ceinture piégée...