

# Les frontières poreuses de la lutte contre le terrorisme en France

Julien Fragnon

► **To cite this version:**

Julien Fragnon. Les frontières poreuses de la lutte contre le terrorisme en France : Discours et lois antiterroristes depuis le 11 septembre 2001. Colloque annuel de la Société Québécoise de Science Politique, May 2007, Québec, Canada. halshs-00619243

**HAL Id: halshs-00619243**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00619243>**

Submitted on 5 Sep 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Colloque annuel de la Société Québécoise de Science Politique 2007****Université Laval, Québec 24 et 25 mai 2007****Panel 7 : Terrorisme et « sécurité humaine »****Julien Fragnon****Les frontières poreuses de la lutte contre le terrorisme en France: discours et lois anti-terroristes depuis le 11 septembre 2001.**

Les critiques politiques ou savantes d'une manipulation de la lutte antiterroriste à des fins de politiques intérieures sont monnaie courante. Quelques exemples tirés de l'actualité confirment cette affirmation spontanée. A l'automne 2005, alors que la France vient de connaître les plus graves émeutes urbaines de son histoire récente, le député communiste André Gérin s'interroge sur la pertinence d'un projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme :

« L'examen de ce texte répond davantage à des circonstances de politique nationale qu'à une réelle volonté de lutter contre le terrorisme. (...) N'est-il pas paradoxal qu'à peine sortis des violences urbaines, nous examinons un projet de loi contre le terrorisme ? »<sup>1</sup>.

En mars 2004, une semaine après les attentats de Madrid, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin rend public une lettre de menaces envoyée par un groupe terroriste inconnu, les « Serviteurs d'Allah le Puissant et le Sage ». Les services du Ministère de l'Intérieur jugent l'annonce prématurée et questionnent le sang-froid du Premier Ministre. La presse s'enquit de la polémique et critiqua l'exploitation politique souhaitée par ce dernier<sup>2</sup>. La France n'a pas l'apanage de l'usage ambigu de la menace terroriste dans le champ politique. En Espagne, la manipulation du gouvernement de José Maria Aznar qui souhaitait convaincre l'opinion de la responsabilité de l'ETA dans les attentats du 11 mars 2004, provoqua, pour une part, la défaite du camp conservateur lors des élections législatives qui eurent lieu trois jours plus tard<sup>3</sup>. Aux Etats-Unis, l'accusation de manipulation est régulièrement portée à l'encontre de l'administration de Georges W. Bush<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Assemblée Nationale, séance du 23 novembre 2005.

<sup>2</sup> « Terrorisme. Raffarin joue avec le feu », *Libération*, 18 mars 2004.

<sup>3</sup> Sophie Bérout, « Manipulations et mobilisation : l'Espagne du 11 au 14 mars 2004 », *Critique Internationale*, n° 31, avril-juin 2006, p. 53-66.

<sup>4</sup> « L'administration Bush gouverne par la peur, qui est devenue le seul langage de la vie publique », interview de Robin Corey, professeur de Science Politique à la Columbia University de New York, au journal *Le Monde*, 12 septembre 2004.

L'objectif de cette communication n'est pas de trancher ce débat, d'autant plus que nous sommes conscients du paradoxe de toute communication gouvernementale en matière de lutte contre le terrorisme. Si un gouvernement évoque une menace terroriste, il est accusé d'user de la peur comme d'une méthode de gouvernement. Si un attentat survient, le gouvernement est alors critiqué pour ne pas avoir alerté la population des menaces qui pesaient sur elles<sup>5</sup>. Le but de ce travail, parcellaire et incomplet<sup>6</sup>, n'est que de mettre en évidence la porosité<sup>7</sup> entre différents récits<sup>8</sup> de politiques publiques touchant à la sécurité de manière générale. À partir de l'analyse des discours politiques de présentation de différents projets législatifs depuis le 11 septembre 2001, nous souhaitons souligner des registres sémantiques et des constructions narratives favorisant des échanges entre des domaines sociaux variés (lutte contre le terrorisme, lutte contre la délinquance, lutte contre la grande criminalité ou lutte contre l'immigration clandestine). Notre première partie distinguera le discours politique sur le terrorisme de paroles politiques plus « traditionnelles » en pointant sa solennité. La seconde partie fera un point sur la méthodologie utilisée, une grille d'interprétation fabriquée à partir du concept de « référentiel », pour traiter notre matériau discursif. Le troisième acte s'attachera à mettre en exergue les structures narratives présentes dans la construction des problèmes sociaux auxquels l'action législative tente de répondre. Une quatrième partie relèvera les dimensions normatives contenues dans ces textes. Enfin, nous pointerons, dans une conclusion, les biais représentés par une interprétation analogue de menaces différentes.

Nous souhaitons préciser en préambule que la lutte antiterroriste est marquée, en France, par une grande transversalité et la tutelle de deux ministères différents. Ainsi, les Renseignements Généraux (RG) et la Direction de Surveillance du Territoire (DST), ainsi que la Direction Nationale Antiterroriste de la Police Judiciaire (DNAT), sont rattachés au ministère de l'Intérieur et participent à des missions de lutte contre le terrorisme sur le territoire français qu'il soit indépendantiste (corse, breton, basque) ou islamiste. Au ministère de la Défense, la Direction

---

<sup>5</sup> À titre d'illustration de cette contradiction, cette citation tirée d'un éditorial à la suite des menaces évoquées par le gouvernement américain lors des fêtes de fin d'année en décembre 2003. « La lutte contre le terrorisme doit être menée entre deux écueils. Tout relâchement de la sécurité ouvre une brèche par laquelle les terroristes peuvent semer la mort. Mais l'obsession de la sécurité peut paralyser la société et miner les libertés. Et, à trop invoquer des fantômes, on décrédibilise la menace », « Ombres », *Libération*, 8 janvier 2004.

<sup>6</sup> Par manque de temps et/ou d'organisation, nous n'avons pu traiter d'autres lois relatives à la sécurité sur la période comme la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003, celles sur la maîtrise de l'immigration du 27 novembre 2003 et sur l'immigration et l'intégration du 12 décembre 2005. En outre, les débats parlementaires sur la proclamation de l'état d'urgence lors des émeutes urbaines d'octobre-novembre 2005 peuvent être particulièrement éclairants. Enfin, notre analyse discursive s'est centrée sur les discours des dirigeants politiques et n'a pas pris en compte les représentations des membres des services impliqués dans la lutte antiterroriste. Ces perceptions, issues d'une longue histoire, jouent sur les priorités que ces derniers peuvent faire « remonter » auprès des responsables politiques.

<sup>7</sup> Dans cette contribution, nous appréhenderons ce terme comme le « caractère de ce qui présente des points de contact, de passage, permettant les échanges, les influences », *Le Petit Robert*, version électronique, 2005.

<sup>8</sup> Entendus comme « un ensemble de conceptions partagées concernant une politique, [le] récit dominant encadre le choix et réoriente les préférences », (Radaelli C. M., 2000, p. 256).

Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE) et la Direction du Renseignement Militaire (DRM) participent à la lutte antiterroriste hors du territoire national. En outre, de manière marginale, les forces armées y contribuent également avec leur engagement contre les Talibans, en Afghanistan depuis 2001<sup>9</sup>. La coopération opérationnelle entre ces différents services s'effectue à travers l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste, créée en 1984. Les attentats du 11 septembre 2001 ont accru la nécessité d'une meilleure collaboration entre ces services aux tutelles, prérogatives et à la culture hétérogènes. Au niveau politique, le Comité interministériel de lutte contre le terrorisme a été remplacé par un Conseil de la sécurité intérieure en 2002 puis, un Conseil du renseignement intérieur en 2004, ces structures étant toutes sous l'égide du Premier Ministre. De fait, la définition d'une action antiterroriste autonome, institutionnellement et politiquement<sup>10</sup>, est difficile à obtenir à cause de l'organisation historique des services de renseignements<sup>11</sup>.

### **Le discours sur le terrorisme, un discours à part ?**

A bien des égards, les discours politiques sur le terrorisme se distinguent des autres discours politiques. A cause de ces caractéristiques principales, le terrorisme, et plus particulièrement le terrorisme international<sup>12</sup> conduit à la dramatisation. Cette forme particulière de violence politique<sup>13</sup> est originellement fondée sur ces effets de communication. Raymond Aron interrogeait déjà, dans les années soixante, les conséquences d'un acte terroriste lorsqu'il établissait la particularité de ce dernier sur l'asymétrie entre les effets psychologiques et les effets matériels (Aron, 1962, p. 176). Il partait d'un axiome selon lequel le terrorisme suscite un effroi considérable par rapport à un nombre de victimes relativement limité. Ce constat, critiqué depuis

---

<sup>9</sup> Entre fin 2001 et 2006, environ 2000 militaires français étaient présents en moyenne, sur le théâtre afghan. En décembre 2006, la ministre de la Défense, Mme Alliot-Marie, a décidé du retrait des Forces Spéciales, au nombre de 200, qui agissaient jusqu'à présent sous commandement américain.

<sup>10</sup> On pourrait rajouter le ministère de l'Économie et des Finances qui participe à la lutte contre le financement du terrorisme.

<sup>11</sup> La création d'une Direction Générale de la Sécurité Intérieure, qui fusionnerait les RG et la DST, a été envisagée par plusieurs gouvernements successifs, sans qu'une réforme en profondeur n'ait été lancée pour le moment. Toutefois, une première étape a été franchie en décembre 2006, avec l'installation dans des locaux communs, à Levallois-Perret dans la banlieue parisienne, des RG, de la DST et de la DNAT. « La création d'un service unique pour le renseignement intérieur se précise », *Le Monde*, 18 mai 2006.

<sup>12</sup> Dans un article sur les stratégies gouvernementales de lutte contre le terrorisme, Didier Bigo et Daniel Hermant mettent en avant deux schémas (la dissimulation et la simulation) qui structurent les réponses politiques. Le premier passe par la criminalisation du phénomène terroriste en lui déniait la spécificité d'une violence politique pour la ramener à une criminalité de droit commun. Cette stratégie a été largement utilisée par les gouvernements européens face au terrorisme interne depuis les années 1970 (terrorisme indépendantiste ou d'extrême-gauche). La seconde posture est celle de la simulation qui compare la lutte contre le terrorisme à une guerre en globalisant et en dramatisant la menace, Bigo D. et Hermant D., « Simulation et dissimulation. Les politiques de lutte contre le terrorisme en France », *Sociologie du travail*, 28 : 4, 1986, pp. 506-526.

<sup>13</sup> « [Pour] dégager la spécificité du terrorisme, il est urgent de le réintégrer au préalable à la catégorie plus générale des violences collectives dans un regard historique d'ensemble qui fait souvent défaut aux études exclusivement consacrées à ce type d'actions. Car, quelle que soit la définition retenue (ou refusée), il est clair que le "terrorisme" relève de la catégorie des violences politiques », Sommier Isabelle, *Le terrorisme*, Paris, Flammarion, 2000, p. 102.

les attentats du onze septembre 2001<sup>14</sup>, consacre la théâtralisation de l'action terroriste. Cette dimension symbolique, notamment les effets de terreur occasionnés par les terroristes, est le centre de la réflexion de Pierre Mannoni. Sa définition précise, mais difficilement opératoire, considère le terrorisme comme

« l'emploi systématique d'un ensemble de techniques diverses d'une violence extrême, sans limite et sans loi, recourant à des moyens à haute valeur symbolique, utilisés par un groupe (en quête ou en possession du pouvoir politique) comme moyen de pression sur un autre groupe – ou une société entière. Procédure d'influence du comportement humain, son mode d'action principal passe par la manipulation psychologique de ses victimes, à travers la mise en scène médiatique des attentats qu'il organise comme autant d'actes ostentatoires dans la perspective précisément de leur dramatisation par les moyens de communication de masse. Cette procédure générale est sujette à variation épiphénoménale en fonction du contexte circonstanciel dans lequel elle s'applique » (Mannoni, 2004, p. 56).

De fait, la réponse politique ne peut se cantonner à des actions concrètes, d'autant plus que les succès des services antiterroristes sont rarement mis en lumière, contrairement à leurs échecs<sup>15</sup>. Dans son action antiterroriste, un gouvernement doit également travailler sur les schèmes de représentation de la réalité. Ainsi, dans ce domaine, le discours politique se caractérise par une gravité et une sacralisation des enjeux (mise en avant de l'unité nationale) qui peut en faire un discours spécifique. En se fondant sur une conception de l'État comme garant de la protection des citoyens, la lutte contre le terrorisme devient un enjeu crucial et rend d'autant plus sensible tout mésusage partisan. Le fait terroriste vient rompre la crédibilité de la puissance publique en s'en prenant au fondement du pacte social, la protection physique des citoyens. Celle-ci trouve son origine chez Thomas Hobbes qui place la sécurité des citoyens au fondement du pouvoir étatique. Dans sa philosophie politique, la sécurité physique des individus est la poutre-maîtresse de tout régime politique. Dès le 17<sup>ème</sup> siècle, il estimait que les hommes, pour sortir de l'état de nature, caractérisé par la guerre de chacun contre chacun, devaient sacrifier une partie de leurs libertés individuelles à un pouvoir supérieur. Ce *Léviathan*, qui pouvait être un homme ou une assemblée, garantissait en retour, par contrat, la sécurité des individus. Par son irruption violente et la mort de citoyens, le terrorisme ébranle donc la légitimité de la puissance publique.

« Plus profondément encore, l'entreprise terroriste tend à se vider de sa substance le pacte social sur lequel repose la construction de l'État et l'obéissance civile. La réflexion

---

14

15 « La lutte antiterroriste est un combat de l'ombre, reposant sur des analyses fines de filières, de réseaux, de cellules, actives ou dormantes, aboutissant à un traitement judiciaire adéquat, incompatible avec une trop grande publicité médiatique », Balencie Jean-Marc, « Les milles et visages du terrorisme contemporain », in « Les terroristes », *Questions Internationales*, n° 8, juillet-août 2004, p. 6-21, p. 20.

philosophique depuis Hobbes, tout autant que l'analyse historique plus récente, montre le lien stratégique qui s'est constitué entre l'abandon par l'individu-citoyen de sa liberté politique et l'accomplissement par l'État d'une fonction de protection : culturellement et rationnellement, l'obéissance civile trouve sa contrepartie dans les prestations qu'offre l'État en matière de sécurité physique, économique et sociale. Au moment où les deux dernières entrent dans une phase aiguë de crise, la remise en cause de la première sous l'effet du terrorisme porte directement atteinte à la crédibilité de l'État et, par voie de conséquence, à l'opportunité de lui obéir » (Badie, 1989, p. 7).

Le terrorisme ouvre une seconde brèche dans la légitimité étatique telle qu'elle a été élaborée par Max Weber. Le pouvoir politique constitue une revendication d'autorité, émanant des représentants de l'État vers les citoyens, revendication appuyée par trois types de légitimité (légale-rationnelle, charismatique et traditionnelle) et, en dernier recours, par la violence. Dans cette perspective, le recours à la force (ou seulement la menace de son utilisation) constitue le critère distinctif du pouvoir étatique. L'usage de la violence par les terroristes, acteurs non étatiques, vient donc briser le monopole public sur la coercition physique et place les autorités démocratiques face à un impensé : l'usage de la violence au sein d'une action politique.

« [Le] terrorisme revendique la violence dans une société qui essaye, si ce n'est de l'évacuer, du moins de la traiter sur le plan d'un État de droit. La démocratie est une victoire contre la violence politique et revendiquer explicitement cette violence bafoue l'ordre du pouvoir qui tente de faire triompher la loi contre le fait, la légitimation contre l'arbitraire, l'expression contre la violence » (Wieviorka et Wolton, 1987, p. 244)

Dès lors, c'est tout l'ordre politique, fondé sur la domination des gouvernés par les gouvernants, qui se trouve fragilisé. Touché au cœur, le pouvoir politique répond par la gravité et la dramatisation<sup>16</sup>. Dans sa doctrine antiterroriste, le gouvernement français pointe ainsi la nécessité de stratégies de communication dramatisées et unificatrices.

« Pour lutter contre le terrorisme, il existe deux types possibles de communication de long terme. La première consiste à rechercher la manifestation d'un soutien majoritaire aux efforts des pouvoirs publics dans la lutte contre le terrorisme et ses effets. Cette approche privilégie la dramatisation, qui provoque souvent un processus d'identification avec l'autorité publique. La seconde approche a pour objet de bâtir un consensus large, intégrant au premier chef la fraction de la population dont se réclame les terroristes et qu'ils essaient de détacher de la communauté nationale. Une politique de quête du consensus doit viser, à froid et de manière

---

<sup>16</sup> « Une analyse rapide semble montrer que la stratégie déclaratoire de l'État repose globalement sur la solennité et/ou la dramatisation et/ou la mobilisation », Marret Jean-Luc, « Terrorisme : les stratégies de communication », rapport rédigé pour le Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense, CCEP 2002 – 104/SOC, MSFP DEF/C2SD/2002 n° 49, juillet 2003, p. 67.

rationnelle, à faire de la population l'acteur lucide et sensibilisé au combat mené par les autorités » (Secrétariat Général à la Défense Nationale, 2006, p. 119).

Si la vocation unitaire n'est pas une singularité du discours sur le terrorisme<sup>17</sup>, il prend à cette occasion une visibilité particulière. Après une attaque terroriste, la première difficulté d'un gouvernement est de gérer la temporalité de l'événement. Cette gestion passe par la disqualification du terrorisme comme moyen d'action politique légitime et par la réaffirmation symbolique de l'autorité de l'État. Une fois l'événement survenu, et en attendant d'éventuelles réponses concrètes (l'arrestation des auteurs de l'attentat, le démantèlement d'un réseau terroriste ou une campagne militaire), les responsables gouvernementaux tentent de mobiliser le soutien de la classe politique et de la population. En faisant du terrorisme un risque vital pour le système politique, les dirigeants gouvernementaux appellent l'ensemble des représentants politiques à dépasser les logiques concurrentielles qui construisent le champ politique<sup>18</sup>. La mobilisation nationale simplifie cet espace concurrentiel et soude l'ensemble de la classe politique, opposition et majorité réunies, derrière le gouvernement<sup>19</sup>. Le thème de la lutte contre le terrorisme international tend à accentuer la solennité du débat politique en sacrifiant ces enjeux et en discréditant tout discours divergent<sup>20</sup>.

Après avoir tracé rapidement quelques éléments spécifiques du discours antiterroriste, nous pouvons aborder l'hypothèse initiale de cette contribution. Nous voulions nous interroger sur la construction du problème *terrorisme* au sein d'un processus de production de politique publique. C'est dans cette perspective que nous avons mobilisé des ressources offertes par l'analyse cognitive des politiques publiques pour analyser la constitution d'un problème social par les instances politiques<sup>21</sup>. La porosité supposée entre la lutte contre le terrorisme et d'autres types

---

<sup>17</sup> Pour Christian Le Bart, l'unité comme visée de la construction des identités collectives fait partie des quatre invariants du discours politique avec la mise en transparence du social, la capacité à régir le monde et la légitimation du rôle politique, Le Bart C., *Le discours politique*, Paris, PUF, 1998.

<sup>18</sup> « Le champ du pouvoir est un champ de forces défini dans sa structure par l'état du rapport de force entre des formes de pouvoir, ou des espèces de capital différents. Il est aussi, inséparablement, un champ de luttes pour le pouvoir entre détenteurs de pouvoirs différents, un espace de jeu où des agents et des institutions ayant en commun de posséder une quantité de capital spécifique (économique et culturel notamment) suffisante pour occuper des positions dominantes au sein de leurs champs respectifs, s'affrontent dans des stratégies destinées à conserver ou à transformer ce rapport de force », Bourdieu Pierre, *La noblesse d'État*, Paris, Les éditions de Minuit, 1989, p. 375.

<sup>19</sup> « Face à la menace terroriste, nous aurons su opposer l'unité nationale », Daniel Vaillant (Sénat, séance du 16 octobre 2001), « Toutes majorités confondues, de gauche comme de droite, la France n'a jamais cédé et ne cédera jamais aux intimidations des fanatiques, des assassins et des barbares que sont les terroristes », Nicolas Sarkozy (Assemblée Nationale, séance du 23 novembre 2005).

<sup>20</sup> A la suite des attentats du 11 septembre 2001, de nombreux discours politiques issus de l'opposition, ont accredité une neutralisation des joutes politiques, au moins pendant un temps : par exemple, le sénateur centriste Jean-François Mattéi, précisera que l'opposition, même si elle « n'est pas réduite au silence (...) [aura] une attitude responsable, naturellement, car dans ces situations extrêmement graves, il faut se rassembler » (*L'CI*, chaîne d'information continue, 27 septembre 2001).

<sup>21</sup> Cobb (Roger W.) et Elder (Charles D.), *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore et Londres, The Johns Hopkins University Press, 1983, Jobert (Bruno) et Muller (Pierre), *L'État en action, politiques*

de violences s'actualise lors de la mise en récit de cette phase de production législative<sup>22</sup>, aux frontières plus analytiques que concrètes.

### L'usage du référentiel dans l'analyse de récits publics

Accentuée par l'objet *terrorisme* qui entremêle action et discours, une analyse des représentations et du langage politiques appréhende de manière concomitante l'action politique<sup>23</sup>. Pierre Bourdieu montre ainsi comment l'action sur les perceptions des acteurs sociaux influence également sur leurs propres pratiques. « Cette action vise à produire et à imposer des représentations (...) du monde social qui soient capable d'agir sur ce monde en agissant sur la représentation que s'en font les agents » (Bourdieu, 1982, p. 150). Pour notre part, nous sacrifions à l'idée que la manière de présenter un fait social participe de la manière de le gérer<sup>24</sup>. Dans sa présentation synthétique de l'analyse des politiques publiques, Pierre Muller élargit la focale qui ferait d'une politique publique une simple prise de décision à la suite d'un processus d'interaction entre des acteurs et des institutions particuliers.

« [Les politiques publiques] constituent le lieu où une société donnée *construit son rapport au monde*, c'est-à-dire à elle-même : les politiques publiques doivent être analysées comme des processus à travers lesquels vont être élaborées les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu » (Muller, 2006, p. 59).

En vue d'illustrer la politique entre action et discours, le moment législatif<sup>25</sup> nous semble particulièrement pertinent. Idéalement, il constitue le lieu de rencontre entre discours et action, par sa réunion entre une volonté politique, qui nécessite un discours de présentation, et ses

---

*publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987, Lascoumes (Pierre), *L'Eco-pouvoir, environnement et Politiques*, Paris, Découverte, 1994, Muller (Pierre) et Surel (Yves), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

<sup>22</sup> L'établissement de frontières ou de séquences dans l'étude d'une politique publique est de nature analytique et ne se retrouve pas d'une manière aussi indifférenciée dans le monde social.

<sup>23</sup> « Le discours politique n'est pas le tout du politique, mais il n'est pas de politique sans discours politique. Celui-ci est constitutif de celui-là. La politique relève de l'action, et le langage est ce qui motive l'action, l'oriente et lui donne du sens. La politique s'inscrit constitutivement dans des rapports d'influence sociale, et le langage, par le phénomène de circulation des discours, est ce qui permet que se constituent des espaces de discussion, de persuasion et de séduction dans lesquels s'élaborent la pensée et l'action politiques. L'action politique et le discours politique sont indissolublement liés, ce qui justifie du même coup l'étude du politique par son discours », Charaudeau Patrick, *Le discours politique. Les masques du pouvoir*, Paris, Vuibert, 2005, p. 29.

<sup>24</sup> Un auteur comme Murray Edelman insiste sur le lien entre description et action politique, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991.

<sup>25</sup> Nous entendons le moment législatif comme une période délimitée par nous-mêmes qui s'ouvre avec la présentation du projet de loi gouvernemental au Conseil des Ministres puis l'examen et le vote du texte par les deux chambres. Cette période peut se rapprocher de la seconde étape, celle du choix des solutions concevables, élaborée par Charles Jones dans son analyse séquentielle des politiques. Cette étape recouvre deux situations : la réception du projet dans les instances délibératives et les réactions suscitées dans les médias. Les étapes mises en lumière sont la délimitation du problème, le choix des décisions, leur mise en œuvre, leur évaluation et la clôture du programme, Jones Charles, *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.



mécanismes concrets (élaborations d'injonctions juridiques)<sup>26</sup>. Dans cette optique, notre matériau est constitué de déclarations politiques produites, par des membres du gouvernement, des représentants de la majorité parlementaire ou de l'opposition, au cours de la présentation du projet de loi et lors des discussions parlementaires, singulièrement lors de la première discussion en séance publique quand le ministre concerné vient défendre son texte devant les deux chambres.

Nous avons sélectionné quatre lois, touchant aux domaines de la sécurité, votées depuis le 11 septembre 2001 et, dont certaines mesures, centrales ou marginales, modifient la lutte contre le terrorisme : la loi sur la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001, la loi d'orientation pour la sécurité intérieure du 30 août 2002, la loi adaptant la justice aux évolutions de la criminalité du 9 mars 2004 et la loi sur le terrorisme du 23 janvier 2006. La loi sur la sécurité quotidienne, dite « loi LSQ », avait été présentée au mois de mars 2001 par le ministre de l'Intérieur, Daniel Vaillant, alors dans le gouvernement de gauche du Premier Ministre, Lionel Jospin. Cette première version ne contenait pas les treize amendements proposés par le gouvernement à l'occasion de la seconde lecture au Sénat, le 16 octobre 2001<sup>27</sup>. Ce texte n'a pas été originellement prévu pour lutter contre le terrorisme (ces mesures principales étaient la réglementation des raves, l'enregistrement de son identité pour acheter des armes à feu et des mesures contre les chiens dangereux) et ce sont les attentats du 11 septembre 2001 qui ont conduit le gouvernement à insérer avant la seconde lecture au Sénat, des amendements facilitant la fouille des véhicules (notamment des coffres) et des individus (par des agents de sécurité privés à l'entrée des lieux publics). La loi d'orientation pour la Sécurité Intérieure, présenté en Conseil des Ministres pour la première fois, le 29 mai 2002, par le nouveau ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, fixe la « nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure »<sup>28</sup> et représente la première mesure phare du gouvernement nommé par Jacques Chirac, réélu à la Présidence de la République le 5 mai 2002, à la suite d'une campagne axée sur l'insécurité. Cette loi dégage des

---

<sup>26</sup> Une définition générale fait des politiques publiques « l'expression d'une volonté gouvernementale d'action (ou d'inaction). On peut les définir comme des ensembles structurés, réputés cohérents, d'intentions, de décisions et de réalisations, imputables à une autorité publique locale, nationale ou supranationale (...). Elles prennent la forme d'actes législatifs et réglementaires adoptés par des organes de décision élus. Mais l'important est surtout qu'il s'agit d'allocations de biens ou de ressources en vertu de procédures juridiquement contraignantes, qui attestent la prérogative de puissance publique », Braud Philippe, *Sociologie Politique*, Paris, LGDJ, 2004 (7<sup>ème</sup> édition), p. 574-575.

<sup>27</sup> Dans le processus législatif de la Constitution de la Cinquième République, le projet de loi (d'initiative gouvernementale) ou la proposition de loi (d'initiative parlementaire) doit être adopté dans les mêmes termes par les deux chambres, l'Assemblée Nationale et le Sénat. En cas de désaccord, le texte fait la « navette » entre les deux chambres sauf si le Premier Ministre demande la réunion de la Commission Mixte Paritaire (composée de députés et de sénateurs) qui négocie les points en désaccord. Le texte modifié sera de nouveau présenté aux deux Assemblées pour vote. En cas de nouvel échec, le gouvernement peut demander à l'Assemblée Nationale de statuer en dernier ressort sur le texte législatif. Il faut préciser que depuis 1958, la droite a toujours disposé de la majorité au Sénat.

<sup>28</sup> Compte rendu du Conseil des ministres du 29 mai 2002, disponible sur le site des archives du Premier Ministre, [http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/raffarin\\_version1/fr/ie4/contenu/33834.htm](http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/raffarin_version1/fr/ie4/contenu/33834.htm).

moyens budgétaires importants pour la police et la gendarmerie (1,1 milliards d'euros sur cinq ans) afin d'augmenter les effectifs et de moderniser des équipements vieillissants. La troisième loi étudiée est celle adaptant la justice aux évolutions de la criminalité, dite loi « Perben 2 »<sup>29</sup>, votée le 9 mars 2004. Elle fournit un nouvel arsenal contre les actes les plus graves de la délinquance en renforçant significativement les pouvoirs de la police et du parquet (allongement de la garde à vue jusqu'à 96 heures, y compris pour les mineurs de 16 à 18 ans, allongement de l'enquête de flagrance de huit à quinze jours, autorisation des perquisitions de nuit, etc.). En outre, elle aggrave la répression de certaines infractions (pollution maritime, racisme, homophobie, proxénétisme, aide au séjour irrégulier des étrangers, etc.), en crée de nouvelles (allant de la divulgation d'éléments d'enquêtes aux actes zoophiles) et introduit une nouveauté dans la procédure judiciaire française avec le plaider-coupable dans le but d'accélérer les procédures pénales. Enfin, nous avons étudié la loi anti-terroriste du 23 janvier 2006 dont la nécessité était apparue après les attentats de juillet 2005 à Londres. Le gouvernement a décidé de renforcer le dispositif national, de nature préventive, en aggravant les peines encourues pour la participation (physique et/ou logistique) à la perpétration d'un attentat, en obligeant les transporteurs aériens à communiquer les données relatives à leurs passagers, en conservant les données Internet dans les cybercafés et en facilitant l'installation de la vidéosurveillance. Autre mesure phare : l'abrogation du dispositif de régularisation de plein droit après dix années de séjour.

Nous avons adopté une démarche qualitative d'analyse de contenu dans la mesure où nous nous sommes attachés à dévoiler la structure narrative de ces discours. Tout récit est articulé par une opposition première entre permanence et changement et cette distinction fondamentale donne son sens à tout l'univers sémantique.

« Cette catégorisation élémentaire concerne naturellement toute notre existence, que ce soit dans l'appréhension physique du monde environnant, ou dans les constructions mentales que nous élaborons » (Courtès 1991, p. 69).

De cette opposition, nous pouvons déduire que tout récit constitue le passage d'un état donné à un autre état. Le récit qui relève de la narrativité, part d'un déséquilibre initial pour atteindre un équilibre final. Cette transformation se retrouve dans tous les types de récit comme le roman (où se joue une relation parallèle entre identité et altérité), le conte populaire ou le discours politique. Ce dernier nous invite traditionnellement à passer des difficultés et des malheurs de la situation présente à un futur forcément meilleur. Un récit minimal constitue une transformation située entre deux états successifs (ou réversifs) et différents par des enchaînements causaux. La notion de succession met en exergue la composante temporelle du récit (structuré autour de la relation

---

<sup>29</sup> Du nom du ministre de la Justice d'alors, Dominique Perben (UMP).

avant/après enclenchée par l'action du personnage). A l'instar de l'intelligibilité de la notion d'événement au sein d'une narration, la mise en intrigue joue le rôle d'opérateur, de mise en relation d'événements hétérogènes<sup>30</sup>. Cette structure temporelle et causale du récit se retrouve dans les récits de politiques publiques.

« L'ordre temporel des événements (ou la séquentialité) est une propriété fondamentale des récits. Les trames ainsi construites reposent pour l'essentiel en effet sur de la séquentialité, plutôt que sur l'exactitude ou la fausseté des éléments de l'histoire (...) Dans des conditions d'incertitude, les récits de politique publique rendent ainsi les problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine. De manière caractéristique, ils suggèrent une série d'actions plutôt que d'autres, en établissant un lien entre le présent et le futur » (Radaelli, 2000, p. 257).

Afin de mettre au jour et de sérier ces relations causales, nous avons construit notre grille d'interprétation à partir de la notion de référentiel développée par Pierre Muller et Bruno Jobert<sup>31</sup>. Elle constitue un ensemble de représentations, de normes et de valeurs sur le monde social à partir duquel un fait est construit et défini en tant que problème pouvant être géré par la puissance publique.

« Les processus de définition sociale de la réalité dépendent donc de deux caractéristiques relativement stables de tout système politique. Ils doivent s'insérer dans les représentations qui assurent l'intégration sociale. En effet, la pertinence d'une définition sociale dépend de sa capacité à s'insérer dans les modèles de référence qui prétendent rendre la société intelligible et qui sont à la base de ces processus de légitimation. Ils doivent, en outre, être compatibles avec les modes de médiation sociale qui caractérisent une société donnée. C'est à ce processus de modélisation de la réalité sociale que nous visons avec la notion de référentiel des politiques publiques » (Jobert, 1992, p. 220).

Et l'auteur de préciser les trois dimensions qui construisent une représentation publique :

- une dimension cognitive qui fournit l'explication causale du problème
- une dimension normative qui définit les valeurs à défendre et à mettre en œuvre face au problème
- une dimension instrumentale qui donne les principes d'action orientant l'action publique en fonction de la connaissance préalable et des valeurs respectées.

Notre grille d'analyse comporte donc plusieurs entrées : une indicative qui fournit des informations sur le locuteur, sa fonction officielle, son affiliation partisane, la date et le type de

---

<sup>30</sup> Voir notamment les articles de Paul Ricoeur et de Louis Quéré dans l'ouvrage collectif, « Événement et temps de l'histoire », *Raisons pratiques*, n° 2, 1991.

<sup>31</sup> Muller P. et Jobert B., *L'État en action*, Paris, Puf, 1987.

son intervention ; une seconde interprétative qui représente les trois dimensions précédemment citées. Notre analyse se centrera essentiellement sur les dimensions cognitive et normative afin de privilégier notre cadre théorique constructiviste des représentations des problèmes sociaux. Nous avons pu faire ressortir un certain nombre de thèmes discursifs à partir de la distribution des arguments échangés entre les trois catégories, thèmes dont l'articulation tend à mettre en lumière une structure narrative similaire entre des récits de violences différentes.

### La construction d'une menace forcément nouvelle

Afin de faciliter la comparaison entre les différents récits, nous avons condensé les principaux arguments dans deux graphiques. Le premier présente les interprétations causales dominantes des discours du gouvernement, de la majorité ou de l'opposition<sup>32</sup> qui servent à qualifier la situation sociale, déclencheur de la politique publique.

<b>Graphique 1 : les dimensions explicatives des problèmes publics</b>
<b>Loi pour la sécurité quotidienne, 15 novembre 2001</b>
Le 11 septembre marque une rupture en rendant la menace terroriste réelle (gouvernement)
Le terrorisme se nourrit des trafics d'armes et de stupéfiants (gouvernement)
Le terrorisme est international (gouvernement)
La délinquance est redoublée par le terrorisme (opposition)
La montée des violences est continue (opposition)
<b>Loi pour la sécurité intérieure, 30 août 2002</b>
Dépassement d'un seuil historique des violences en nombre et en intensité (gouvernement)
Le développement de la peur réduit la liberté individuelle (gouvernement)
Une politique sécuritaire insuffisamment répressive (majorité)
L'insécurité est la conséquence de plusieurs handicaps sociaux : logement, immigration clandestine, éducation défailante (majorité)
Élargissement des causes de la délinquance : démantèlement de l'État, cloisonnement de l'habitat urbain, chômage (opposition).
<b>Loi « Perben 2 », 9 mars 2004</b>
Développement de nouvelles formes de criminalités (gouvernement)

<sup>32</sup> Nous n'avons fait apparaître les arguments de l'opposition dans les cas où ils sont très différents de ceux avancés par le gouvernement. Par ailleurs, les locuteurs politiques tendent à se rapprocher sur un constat similaire de la situation sociale.

Une criminalité internationale (gouvernement)
Le crime est proche de chez vous (gouvernement)
<b>Loi sur le terrorisme, 23 janvier 2006</b>
Un monde plus complexe (gouvernement)
La menace terroriste est proche dans le temps et l'espace (gouvernement)
Le terrorisme a dépassé un seuil (gouvernement)
La pauvreté est à l'origine du terrorisme (opposition)

Si les situations observées connaissent des explications différentes, nous pouvons relever la continuité du thème de l'inédit dans la description de la situation.

#### *Un contexte inédit*

Le contexte joue un rôle déterminant dans la dramatisation et montre la nécessité, l'urgence de l'action politique, et *in fine* du projet de loi présenté qui l'actualise. Celle-ci est mise en avant dans tous les récits et elle fait écho à la capacité conférée aux hommes politiques à lire et à comprendre le social. En effet, le travail de classification et d'explication du monde fait partie des qualités attendues du dirigeant politique<sup>33</sup>. À travers sa prise de parole, ce dernier impose des schèmes d'interprétation de différents problèmes sociaux face auxquels l'action publique devra répondre. Dans nos exemples, c'est le caractère inédit de la situation sociale qui domine<sup>34</sup>. Ceci est particulièrement vrai dans les discussions au sujet des amendements gouvernementaux au projet de loi sur la sécurité quotidienne. Le ministre de l'Intérieur, Daniel Vaillant, précise que l'« arsenal législatif [français] ne pouvait rester inchangé après cette tragédie. Il y a un avant et un après 11 septembre » (Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2001). Le représentant du gouvernement concède que cet événement a souligné des lacunes dans les outils antiterroristes et demande donc l'introduction de mesures originales (autorisation de fouiller les véhicules circulant, arrêtés ou en stationnement sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public, extension du champ des perquisitions qui peuvent être effectuées sans l'assentiment de la personne au cours d'une enquête préliminaire, fouilles confiées à des agents de sécurité dans les lieux recevant du public et accès au fichier policier préalablement au recrutement de personnel de sécurité). Politiquement, le débat est paradoxal dans la mesure où c'est l'opposition de droite qui soutient le projet gouvernemental et non, les partenaires de la « majorité plurielle » (communistes

<sup>33</sup> Le Bart C., *Le discours politique, op. cit.*, p. 71.

<sup>34</sup> Favorisant l'axiome « à situation nouvelle, mesures nouvelles ».

et Verts notamment<sup>35</sup>). Parallèlement aux associations de défense des droits de l'homme<sup>36</sup>, ceux-ci expriment leurs craintes face à des mesures qu'ils jugent « scandaleuses » (Noël Mamère, député écologiste) ou favorables « aux amalgames et dérapages que génère le vote de mesures antiterroristes dans un texte sur la sécurité quotidienne » (Robert Bret, sénateur communiste)<sup>37</sup>. À l'inverse, les parlementaires de droite soutiennent et votent le texte tout en critiquant le fait que le gouvernement n'aille pas plus loin. Ce dernier, mal à l'aise, met en avant les garanties apposées au texte notamment son caractère provisoire. Ainsi, la loi devait être soumise à une évaluation en décembre 2003<sup>38</sup>.

Lors de la présentation de la loi pour la sécurité intérieure à l'été 2002, l'appréhension d'une situation sociale dramatique et inédite sert aussi de moteur à l'action politique. L'augmentation quantitative et qualitative des violences constitue le début de l'intrigue.

« Pour la première fois l'an dernier, le nombre de délits constatés a atteint 4 millions. Autant de victimes, autant de vies perturbées, parfois brisées. En outre, la délinquance la plus violente a augmenté le plus rapidement. Depuis cinq ans les crimes et les délits contre les personnes ont progressé de 30 % » (Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, Assemblée Nationale, séance du 16 juillet 2002).

Au-delà du niveau inégalé des crimes et délits, l'intensité des violences s'exacerbe vis-à-vis des forces de l'ordre<sup>39</sup>. Si ce constat n'est pas remis en cause par l'opposition de gauche, l'insistance sur la répression pour résoudre un problème social plus large est dénoncée<sup>40</sup>. En mars 2004, pour justifier sa réforme législative, le ministre de la Justice, Dominique Perben dénonce

« le développement de formes nouvelles de criminalité, souvent très organisées et recourant à des moyens très sophistiqués, contre lesquelles notre justice pénale est mal armée » (Assemblée Nationale, séance du 21 mars 2004).

---

<sup>35</sup> Certains sénateurs socialistes dénoncent la contradiction entre un contexte dramatique et le vote d'une loi apportant de fortes modifications sécuritaires. François Colombet critique le fait qu'« en 1971, comme maintenant on vote à la va-vite des textes gravement attentatoires aux libertés », *Libération*, 16 octobre 2001.

<sup>36</sup> « Plusieurs dispositions n'ont qu'un rapport très indirect, voire inexistant avec le terrorisme », entretien avec Danièle Lochak, professeur de droit à l'université Paris 10 Nanterre et membre de la Ligue des droits de l'homme, *Le Monde*, 1 novembre 2001.

<sup>37</sup> Cités par *Le Monde*, 1 novembre 2001.

<sup>38</sup> Ce qui ne sera pas fait suite à la défaite de la gauche aux élections présidentielles puis législatives du printemps 2002.

<sup>39</sup> « J'ai pu constater que les policiers de proximité étaient attaqués, avec une violence inouïe au moyen de parpaings de plusieurs kilos, qui pouvaient tuer » déclare Nicolas Sarkozy dans la suite de son discours à l'Assemblée Nationale.

<sup>40</sup> « L'insécurité est un cancer social qui frappe les plus faibles, et qui doit être combattu sans faiblesse ni démagogie (...) Il faut s'attaquer aux causes multiples de cette montée de la délinquance depuis les années 70. On peut citer le tout libéral, la déréglementation, qui ont fragilisé le pacte républicain, le recul de la transmission des valeurs entre les générations, nos villes inhumaines et concentrationnaires, la crise économique et la montée du chômage, le défaut d'intégration, une école mise en difficulté par des politiques anciennes... », Daniel Vaillant, Assemblée Nationale, séance du 16 juillet 2002.

De même, lorsque Nicolas Sarkozy défend les mesures antiterroristes contenus dans son projet de loi de l'automne 2005, il prend acte de l'utilisation inédite d'attentats-suicides comme mode opératoire afin d'orienter ces outils vers le démantèlement du réseau et l'arrestation des complices, à défaut de celle des responsables directs (développement de la vidéosurveillance, prolongation de la garde à vue de quatre à six jours, conservation des données Internet dans les cybercafés). L'idée de rupture est donc convoquée afin de qualifier l'évolution de la menace terroriste.

« Nous sommes bien confrontés à une évolution fondamentale du terrorisme (...). Dans la nature et l'organisation du terrorisme, un saut qualitatif et quantitatif a été accompli, qu'il s'agisse de l'attractivité idéologique et de la capacité fédératrice, ou de l'élévation du niveau de violence (...) qu'il s'agisse enfin de la sophistication des moyens employés ou de l'extension géographique » (Nicolas Sarkozy, Assemblée Nationale, séance du 23 novembre 2005).

Ainsi, dans l'ensemble des exemples étudiés, la séquence descriptive du récit est construite sur une rupture temporelle qui fonde la légitimité de la politique publique.

#### *Une menace si proche*

Dramatisée par l'idée de rupture, la situation sociale est lue sous un prisme menaçant. Dans les deux lois spécifiquement orientées contre le terrorisme, le risque qu'il représente est vu sous l'angle d'une double proximité, spatiale et temporelle. L'éventualité d'un attentat, sur le territoire français et dans un avenir rapproché, est évoquée comme probable. Daniel Vaillant regrette qu'il n'y ait plus, depuis le 11 septembre 2001, de « sanctuaire »<sup>41</sup> tandis que son successeur à la place Beauvau<sup>42</sup>, Nicolas Sarkozy, prévient de la forte probabilité d'une opération terroriste en France : « je le dis avec gravité : les ingrédients de la menace existent et les scénarios d'actions violentes sur notre sol sont parfaitement réalistes » (Assemblée Nationale, séance du 23 novembre 2005). Les stratégies discursives des locuteurs politiques rendent les risques palpables en les territorialisant ou, en les faisant advenir dans des situations quotidiennes. Dominique Perben prévient que « loin d'être une lointaine menace, le crime organisé est présent chez nous » (Assemblée Nationale, séance du 21 mars 2003). De même, Nicolas Sarkozy accrédite l'idée d'une présence de réseaux terroristes dormants : « tous les suspects ne présentent pas un profil aussi inquiétant, mais il existe sur notre sol des disciples de la violence et de la barbarie ». Et si

---

<sup>41</sup> « L'ampleur des attentats perpétrés, leur forme inédite ont fait prendre conscience à nos sociétés que nul n'était à l'abri des actes terroristes et qu'il n'existait pas de "sanctuaire" », Sénat, séance du 16 octobre 2001.

<sup>42</sup> Siège du ministère de l'Intérieur situé à Paris en face du palais présidentiel de l'Élysée.

« la menace qui pèse sur nous provient d'abord de mouvements ou de groupes implantés à l'étranger (...), elle provient tout autant de personnes vivant chez nous, recrutées par les structures salafistes » (Assemblée Nationale, séance du 23 novembre 2005)<sup>43</sup>.

En ancrant la menace terroriste sur le territoire national, un certain nombre de discours tend à rapprocher le terrorisme d'autres formes de violences plus régulières et plus quotidiennes. Ainsi, le sénateur républicain-indépendant (centre-droit), Bernard Plasait, évoque l'idée d'un refus adjacent face à la loi entre les terroristes et les délinquants :

« nous avons, sur notre territoire, des terroristes dormants qui doivent être mis hors d'état de nuire, mais nous avons aussi, et ils sont de plus en plus nombreux, des réfractaires à la loi républicaine » (Sénat, discussion du 16 octobre 2001).

Le député gaulliste Jean-Antoine Leonetti renchérit :

« les événements actuels ne sont pas sans influencer certains individus et nous constatons que la violence urbaine s'accroît, utilisant des armes de guerre et des méthodes comparables à celles des attentats, prenant pour cible la police, par le fait de bandes de voyous qui s'organisent quelquefois en véritable guérilla » (Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2001).

Le lien entre terrorisme et grande criminalité est ainsi consacré par le truchement de méthodes et d'organisations similaires. D'ailleurs, Daniel Vaillant, dénonce l'alimentation du terrorisme par les trafics d'armes et de stupéfiants<sup>44</sup>. Dans son étude sur l'adoption du mandat d'arrêt européen après les attentats du 11 septembre 2001, Antoine Mégie, pointe la congruence dans les représentations communautaires entre le crime organisé et le terrorisme<sup>45</sup>. Cette proximité est également frappante en droit français, où les mesures antiterroristes, considérées comme dérogatoires au droit commun (périodes de garde à vue plus longues, peines d'emprisonnement plus lourdes, etc.), sont dérivées du droit pénal, à l'instar des mesures contre la criminalité organisée. Dans l'article 421-1 du Code Pénal, l'incrimination de terrorisme recouvre des crimes et des délits de droit commun (atteintes volontaires à la vie, à l'intégrité de la personne,

---

<sup>43</sup> Pour le ministère de la Défense, le passage au terrorisme d'habitants des quartiers populaires est la crainte prioritaire d'aggravation de la menace terroriste. « Le premier des facteurs d'aggravation est le développement d'une génération de "révoltés à domicile", de nationalité française ou non, musulman de longue date ou récemment convertis », Secrétariat Générale de la Défense Nationale, *La France face au terrorisme, op. cit.*, p. 35.

<sup>44</sup> L'article 22 de la loi du 15 novembre précise que « la lutte contre le terrorisme alimenté notamment par le trafic de stupéfiants et les trafics d'armes et (...) peut s'appuyer sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication », Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, Journal Officiel de la République Française, n° 266 du 16 novembre 2001, p. 18215.

<sup>45</sup> « Dans un tel contexte, la lutte contre "la criminalité organisée" et la lutte contre le terrorisme semblent constituer une seule et même "guerre" », Antoine Mégie, « Le 11 septembre : élément accélérateur de la coopération judiciaire européenne ? Le cas du mandat d'arrêt européen », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 55, 1<sup>er</sup> trimestre 2004, p. 91-120, p. 96.



l'enlèvement et la séquestration, etc.)<sup>46</sup>. Seule leur qualification vient distinguer ces infractions d'infractions similaires mais passibles du droit commun.

« Ici, l'incrimination terroriste se détache davantage de tout support concret, elle résulte d'une construction spéculative dans laquelle des actes commis et leur connexion peuvent être interprétés *a posteriori* » (Paye, 2004, p. 54).

Une évolution accentuée dans la loi « Perben 2 » :

« Je propose d'étendre certaines règles applicables à la lutte contre les trafics de stupéfiants ou les actes de terrorisme aux faits de criminalité organisée les plus graves » (Dominique Perben, Assemblée Nationale, séance du 21 mars 2004).

Dans ce cas d'espèce, les points d'échange entre lutte contre le terrorisme et lutte contre d'autres formes de violence sont particulièrement visibles et nombreux. Ainsi, après avoir souligné les traits cognitifs dominants de la structure narrative du récit public, nous allons nous attacher à montrer la dimension normative défendue dans les actions politiques.

### **Liberté, Sécurité, Fermeté**

Dans la mesure où les politiques publiques analysées traitent peu ou prou de la sécurité, il n'est pas surprenant de la retrouver, comme une valeur portée par l'action politique. Pour autant, cette revendication sécuritaire se légitime par le recours à d'autres valeurs fondamentales (la liberté ou l'égalité) au sein d'une corrélation particulière.

<b>Graphique 2 : les dimensions normatives de l'action publique</b>
<b>Loi pour la sécurité quotidienne, 15 novembre 2001</b>
Garantir la tranquillité publique (gouvernement)
Lutter contre le terrorisme est une défense des libertés (gouvernement)
Améliorer l'efficacité de l'État (gouvernement)
Répondre à la demande de sécurité pour ne pas discréditer l'État (opposition)
<b>Loi pour la sécurité intérieure, 30 août 2002</b>
La sécurité est la base du pacte républicain et des libertés individuelles (gouvernement/majorité)
Lutter contre l'insécurité pour réduire les inégalités (gouvernement)
Agir concrètement (gouvernement)
<b>Loi « Perben 2 », 9 mars 2004</b>

<sup>46</sup> « Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont "intentionnellement" en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes », article 421-1, Titre 2 Du Terrorisme.

La justice doit être rapide/adaptée à son temps (gouvernement)
La justice doit être ferme (gouvernement)
La justice doit avoir le souci de la victime (gouvernement)
Agir pour ne pas discréditer l'État/rassurer la population (opposition)
<b>Loi sur le terrorisme, 23 janvier 2006</b>
La sécurité/protection des citoyens est un devoir fondamental de l'État (gouvernement)
Etre ferme dans la lutte anti-terroriste (gouvernement)
Respect des libertés (gouvernement)
Rassurer les citoyens (gouvernement)
Mesures attentatoires aux libertés individuelles et inefficaces (opposition)

Afin de traiter les problèmes sociaux mis en exergue préalablement (une situation sociale inédite, la montée des violences, la proximité des risques), les responsables politiques inscrivent leur action dans des valeurs et une interprétation normative<sup>47</sup>. La première d'entre elles est la liberté dont la conservation nécessite la protection des citoyens. En préservant la sécurité physique des individus, les dirigeants politiques maintiennent la capacité de ceux-ci à vivre à se déplacer librement, à exprimer leurs opinions, etc. Pour Anastassia Tsoukala, dans un récent article paru dans la revue *Cultures et conflits*, ce discours consacre cependant une inversion du concept de liberté. Celle-ci passe d'une définition positive (le droit d'agir ou de circuler) à une définition négative (la défense de droits menacés).

« Celle-ci ne signifie plus liberté d'agir dans une société démocratique, mais liberté de jouir d'un ou plusieurs droits menacés. Par conséquent, les discours publics sur la liberté se transforment en discours sur la peur face à une menace présentée comme omniprésente et hautement imprévisible, contre laquelle il convient d'adopter toute mesure, même restrictive des libertés publiques, pourvu qu'elle soit considérée comme efficace. Loin de se référer aux libertés publiques, la liberté ainsi définie en vient alors à justifier la restriction même de celles-ci, laquelle devrait être acceptée, au nom de la protection de la liberté de ne pas avoir peur » (Anastassia Tsoukala, « La légitimation des mesures d'exception dans la lutte antiterroriste en Europe », *Cultures et Conflits*, n° 61, p. 25-50, p. 48).

<sup>47</sup> Entendue comme une croyance permettant un jugement d'appréciation sur un événement, mélange d'investissement rationnel et émotionnel, la valeur est d'un usage efficace en politique. « Le discours sur les valeurs présente (...) l'avantage d'aurole celui qui le tient, en faisant tendanciellement du dirigeant politique une autorité morale », Braud P., *Sociologie politique, op.cit.*, p. 532-533.

Ce déplacement de la notion de liberté est significatif dans de nombreux propos politiques. Lors d'une discussion au Sénat, Daniel Vaillant se défend de proposer des mesures liberticides :

« il n'est pas attentatoire aux libertés de lutter contre le terrorisme (...). C'est, au contraire, de ne pas le faire qui le serait ! La sécurité collective n'est pas l'ennemie de la liberté individuelle. Elle en est l'une des conditions d'exercice » (Sénat, séance du 16 octobre 2001).

Lors de la dernière discussion à l'Assemblée Nationale, il rajoute :

« face aux menaces terroristes, assurer la sécurité des personnes et des biens dans le respect de nos valeurs ne peut être attentatoire à la liberté et à nos libertés. C'est, au contraire, la condition de leur sauvegarde » (Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2001).

Pour le sénateur centriste, Aymeri de Montesquiou, « le maintien de la sécurité est aussi une façon de pratiquer et de garantir les libertés et la démocratie » (Sénat, séance du 16 octobre 2001).

Nicolas Sarkozy affirme ainsi que « sans sécurité, il n'y a pas de liberté » (Assemblée Nationale, séance du 16 juillet 2002). Le député de droite Gérard Léonard fait de la lutte contre l'insécurité, le pilier de la devise républicaine.

« La sécurité est à la racine même du pacte républicain, et conditionne le respect des trois grands principes qui le fondent : la liberté, l'égalité, la fraternité. La "sûreté" est la première de nos libertés : liberté d'aller et venir en toute tranquillité, de disposer de ses biens, d'être respecté dans son intégrité et sa dignité. L'insécurité est aussi source d'inégalité : les plus faibles en sont les premières victimes. Enfin, l'insécurité détruit l'exigence de fraternité » (Assemblée Nationale, séance du 16 juillet 2002).

Construite comme visant principalement les plus faibles, la violence est productrice d'inégalités que la lutte contre l'insécurité doit donc corriger. La défense de ces valeurs est sacralisée afin de légitimer les revendications sécuritaires.

Toutefois, plus que des valeurs, la dimension normative du récit permet de définir des principes d'action. Il en est ainsi de la fermeté de l'État qui est réclamée afin de combler son discrédit auprès des citoyens. Pour le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy,

« le sentiment d'impunité est un puissant encouragement à la délinquance ; à l'inverse, la crainte de l'application juste et ferme de la loi est la plus utile des préventions » (Assemblée Nationale, séance du 16 juillet 2002).

Le ministre de la Justice pense également qu'

« il est juste de prendre [des] mesures qui redonneront à la justice la fermeté résolue qui doit être opposée à toutes les formes graves de délinquance et de criminalité » (Assemblée Nationale, séance du 21 mars 2004).

L'État doit être fort pour Daniel Vaillant (« Ce qu'attendent de nous nos concitoyens, de nous tous qui sommes ici, c'est que nous soyons forts », Sénat, séance du 16 octobre 2001) et sans faiblesse pour Nicolas Sarkozy (« [la France] connaît les objectifs et les pratiques de cette guerre souterraine, qu'elle n'a pas déclarée mais à laquelle elle a décidé de répondre sans faiblesse », Assemblée Nationale, séance du 23 novembre 2005).

Second principe d'action régulièrement mis en avant, l'efficacité de l'action de l'État, une efficacité dont les critères sont évolutifs. Pour Nicolas Sarkozy, cette norme est dominante :

« par ce projet de loi, notre République, fidèle à ses valeurs humanistes, leur répond de façon claire, ferme et par-dessus tout, j'espère, efficace » (Assemblée Nationale, séance du 23 novembre 2005).

Selon Aymeri de Montesquiou, l'efficacité se jauge à l'aune de l'unité nationale :

« au-delà des clivages politiques, la solidarité nationale doit se manifester pour que nous prenions des mesures dont le seul objectif doit être l'efficacité dans la lutte contre le terrorisme » (Sénat, séance du 16 octobre 2001).

Pour d'autres, elle se mesure à l'adaptation des outils à la situation sociale.

« L'efficacité d'une institution judiciaire se mesure à sa capacité à s'adapter aux évolutions tant internes qu'internationales de la société » (François d'Aubert, député de droite, Assemblée Nationale, séance du 21 mars 2004).

Cet impératif est décliné comme le fondement de toute action publique, construisant un écart entre le réel souhaité et le réel perçu. « Sans rien céder à l'extrémisme, nous devons démontrer que l'action républicaine est possible, et surtout efficace » (Nicolas Sarkozy, Assemblée Nationale, séance du 16 juillet 2002). Le dirigeant politique devient la seule source de la définition de l'efficacité :

« nous devons à nos concitoyens de mettre en œuvre tous les moyens de protection que nous jugeons efficaces, quel qu'en soit le prix, la menace terroriste étant à coup sûr le premier élément déstabilisateur d'une société » (Assemblée Nationale, séance du 23 novembre 2005).

Certes, le parti pris méthodologique d'analyser un nombre limité de discours et de locuteurs, tend à rendre ces récits des politiques publiques plus linéaires et cohérents qu'ils ne le sont en réalité. Malgré tout, la structure même de la narration conduit à une mise en cohérence qui n'a pas forcément à voir avec la vérité de la situation<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> « La fonction d'un récit de politique publique est donc de garantir, c'est-à-dire de "certifier" et de "stabiliser" les hypothèses nécessaires à la prise de décision par rapport à ce qui est, en réalité, incertain et complexe. Dans cette perspective, les récits de politique publique peuvent bien être de fausses représentations de la réalité - et reconnues comme telles -, elles survivent cependant et parviennent à s'imposer » (Radaelli C.M., 2000, p. 257).

En conclusion, nous souhaiterions rattacher les structures narratives élaborées avec les questionnements autour du concept de « sécurité globale ». En brouillant les frontières du militaire et du policier, cette doctrine a pour objectif de fournir un cadre d'action qui pense la sécurité de manière globale (à l'intérieur et à l'extérieur d'un territoire) et dans des domaines très différents (sécurité économique, sécurité sanitaire, sécurité informatique et numérique, sécurité du territoire, etc.)<sup>49</sup>. Retenue comme l'approche dominante de la sécurité par l'Union Européenne<sup>50</sup>, cette conception doit favoriser une prise en compte générale, notamment au niveau de la population civile, de la vulnérabilité croissante des sociétés démocratiques et des efforts constant d'adaptation de la part des forces publiques. Outre, la tendance à intensifier l'usage des nouvelles technologies de surveillance et de détection (vidéosurveillances, biométrie, repérage satellitaire), nous pensons qu'elle peut favoriser certains biais dans sa construction symbolique.

En fournissant des points de passage dans la construction des menaces tout autant que dans les principes d'action nécessaires à leur résolution, les récits politiques analysés rentrent parfaitement dans ce nouveau « référentiel »<sup>51</sup>. La perméabilité des différentes menaces, notamment dans leur dramatisation, tend à « rehausser » toutes les violences au niveau du risque terroriste et *in fine* à brouiller la spécificité des unes et des autres. Quelque soit le type de violence visée, la structure narrative garde sa cohérence et l'action politique sa légitimité.

« Le souci de l'ennemi semblerait constituer une facette essentielle de maintes structures de croyances qui entravent gravement la pensée et le comportement politiques. Une telle préoccupation focalise l'attention sur la fiction d'un monde politique au passé déterminé et à l'avenir préétabli, où les acteurs sont censés poursuivre des objectifs précis et entreprendre des actions pertinentes en respectant un scénario particulier. (...) La série de croyances qui composent ces structures cognitives se réorganisent automatiquement afin que l'attention reste fixée sur l'ennemi quand son hostilité est contestée. (...) Quelquefois, la structure

---

<sup>49</sup> Enclenchée par la révolution de la sécurité territoriale américaine à la suite du 11 septembre 2001, notamment avec l'intégration de nombreuses structures fédérales (immigration, sécurité civile, douanes, lutte contre le trafic de drogue, etc.) au sein du *Department of Homeland Security* à la fin de 2002, la doctrine de sécurité globale est une « est une grammaire de l'action, commune à plusieurs administrations, qui transcende volontairement la vieille distinction entre "sécurité intérieure" et "sécurité extérieure". Elle peut se définir comme la capacité d'assurer à une collectivité donnée et à ses membres un niveau de protection contre les risques et les menaces de toutes natures et de tous impacts, d'où qu'ils viennent, dans des conditions favorisant le développement sans rupture de la vie et des activités collectives et individuelles » (Frédéric Ocqueteau, « La "sécurité globale", une réponse à la menace terroriste ? », in « L'État face aux risques », *Regards sur l'actualité*, n° 328, février 2007, p. 49-60, p. 51).

<sup>50</sup> Le 10 mai 2005, la Commission Européenne, dans les dix priorités qu'elle a fixé aux Etats membres afin de renforcer l'espace de sécurité et justice, illustre le référentiel de la sécurité globale : lutter contre le terrorisme, définir d'une approche équilibrée de la migration, mettre en place une procédure commune en matière d'asile, maximiser les retombées positives de l'immigration, élaborer une gestion commune des frontières extérieures de l'Union, trouver un équilibre entre la protection de la vie privée et la sécurité ou élaborer un concept stratégique concernant la criminalité organisée. Ce document est disponible sur le site officiel de l'Union Européenne :

<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l16002.htm>

<sup>51</sup> Ocqueteau F., « La "sécurité globale", une réponse à la menace terroriste ? », *op. cit.*, p. 51.

cognitive ne peut demeurer crédible et opérante que si les ennemis du moment sont remplacés par d'autres » (Edelman, 1991, p. 155-156).

La porosité des mises en intrigue des risques et des principes d'action de l'État facilite le maintien d'un même récit face à des défis différents. La Commission de l'Informatique et des Libertés qui veille au respect de la loi dans le domaine des systèmes informatisés de données personnelles, s'inquiétait récemment des « amalgames » engendrés par le projet de loi sur le terrorisme. Dans son avis du 10 octobre 2005, la CNIL regrette

« que le concept de prévention, déjà utilisé et développé tant sur le plan théorique qu'opérationnel dans le domaine de la délinquance "ordinaire" est, appliqué au domaine du terrorisme, à la fois multiforme, imprécis et nécessairement large »

et que « cette finalité principale de prévention et de répression du terrorisme est, dans presque tous les cas, étroitement imbriquée avec une ou plusieurs autres finalités ». Elle conclue que

« dans la mesure où les finalités des dispositifs ne sont pas décrites de manière précise et où aucun élément n'est apporté ni sur les conditions dans lesquelles les données obtenues par les services de police et de gendarmerie seraient utilisées et conservées ni sur les conséquences individuelles à l'égard des personnes des traitements ainsi opérés, il est difficile d'apprécier si les moyens proposés sont en tous points adéquats, pertinents et proportionnés aux objectifs poursuivis » (Délibération n° 2005-208 du 10 octobre 2005 portant avis sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme).

En outre, se développe la crainte d'un effet cliquet en matière d'atteintes aux libertés individuelles par l'instauration d'un « état d'exception permanent »<sup>52</sup> et le vote, dans l'urgence, sous la pression d'une situation sociale angoissante, de lois rognant les libertés individuelles. Les garanties avancées par les promoteurs des lois, qui sont essentiellement des garanties de révision et du caractère déterminé des mesures, semblent insuffisantes, d'autant plus que la conjoncture politique ne permet que rarement un retour en arrière. A l'automne 2001, Daniel Vaillant insistait sur le gage d'une évaluation de la loi pour répondre aux critiques sur son caractère liberticide<sup>53</sup> :

« concernant la durée de ces dispositions, il convient de fixer un délai qui permette de mesurer leur efficacité et leurs inconvénients éventuels, et d'avoir sur ces points un débat plus approfondi » (Assemblée Nationale, séance du 31 octobre 2001).

Au lieu d'évaluer l'efficacité de ce dispositif, la nouvelle majorité de droite a accentué les propositions en matière de fouille de véhicule, d'extension des fichiers électroniques ou de surveillance, notamment dans la dernière loi du 23 janvier 2006. Pour autant, Nicolas Sarkozy,

---

<sup>52</sup> Agamben G., *État d'exception, homo sacer II*, Paris, Seuil, 2003.

<sup>53</sup> « J'espère que nous pourrions revenir à la légalité républicaine avant la fin 2003 », Michel Dreyfus-Schmidt, sénateur socialiste, cité par *Le Monde*, 1<sup>er</sup> novembre 2001.

donnait également des assurances en proposant une nouvelle évaluation de sa loi antiterroriste en 2008 :

« la seconde garantie tient dans la clause de rendez-vous : les dispositions les plus sensibles du projet de loi, car j'ai conscience qu'il y en a, sont prévues pour trois ans et en 2008, le Parlement devra se prononcer à nouveau sur leur nécessité » (Assemblée Nationale, séance du 23 novembre 2005).

La sédimentation de politiques publiques contradictoires au fur et à mesure des alternances politiques et l'impossible datation de la fin de la lutte contre le terrorisme nous amènent à être sceptiques devant cette clause de rendez-vous. En outre, l'histoire montre également l'activation d'« un effet-cliquet » dans les politiques terroristes c'est-à-dire que les mesures adoptées dans un cadre temporaire se perpétuent et ne sont pas remises en causes. Le responsable de la lutte antiterroriste britannique en Irlande du Nord, Roy Jenkins, qui fit notamment adopter le *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act* en 1974, exprimait son horreur devant le maintien de ces mesures « temporaires » :

« A l'époque, comme tout le monde, je pensais que ces pouvoirs étaient justifiés, et je le pense encore. Mais je pensais qu'ils seraient temporaires et qu'au bout des deux ans prévus, on reviendrait à la normale, c'est-à-dire à la protection des libertés. Je suis horrifié maintenant de savoir que ces pouvoirs exceptionnels sont toujours en vigueur et si on me l'avait dit à l'époque j'aurais refusé de le croire » (Roy Jenkins, *A Life at the Centre*, London, 1991, p. 397, cité par Bigo D., 2001, p. 14).

Bien au contraire, cette législation anti-terroriste qui offrait des prérogatives élargies à la police en matière de détention et d'interrogatoire, servit de matrice à la législation contre le terrorisme adopté par le gouvernement de Tony Blair après les attentats du 11 septembre 2001.

### Bibliographie

- Aron Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.
- Badie Bertrand, « Terrorisme et État », *Études polémologiques*, Paris, Institut Français de polémologie, 1989, n° 1.
- Bigo Didier, « La voie militaire de la “guerre au terrorisme” », in « Défense et identités : un contexte sécuritaire global ? », *Cultures et conflits*, n° 44, 2001.
- Bourdieu Pierre, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.
- Courtès Joseph, *Analyse Sémiotique du Discours. De l'énoncé à l'énonciation*, Paris, Hachette, 1991.
- Edelman Murray, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991.
- Garcin-Marrou Isabelle, *Terrorisme, médias et démocratie*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2001.
- Jobert Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, volume 42, n° 2, avril 1992, p. 219-234.
- Mannoni Pierre, *Les logiques du terrorisme*, Paris, In Press Editions, 2004.
- Muller Pierre, *Les politiques publiques, Que-sais-je ?*, Paris, Puf, 2006 (1990).
- Paye Jean-Claude, *La fin de l'État de droit. La lutte antiterroriste, de l'état d'exception à la dictature*, Paris, La Dispute, 2004.
- Secrétariat Général à la Défense Nationale, *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Paris, La Documentation Française, 2006.
- Radaelli Claudio M., « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, volume 50, n° 2, 2000, p. 255-276.
- Wieviorka (Michel) et Wolton (Dominique), *Terrorisme à la une. Média, terrorisme et démocratie*, Paris, Gallimard, 1987.