

CRIMINALITÉS INTERNATIONALES ET VIOLENCES POLITIQUES FACE À L'ORDRE PUBLIC NATIONAL

par

Bertrand WARUSFEL

Maître de conférences à l'Université Paris V

Notre référentiel socio-politique reste encore aujourd'hui celui d'un ordre public national (et ce, malgré les progrès très rapides de l'internationalisation). Dans ce référentiel, il existe certains principes-clés, dont celui de la séparation entre sécurité publique et défense (ou sécurité nationale). Sa traduction institutionnelle est la distinction entre forces de police et forces armées.

Classiquement, cette distinction-clé recouvre une hiérarchie implicite des menaces :

- les menaces infra-étatiques - telles les menaces criminelles - sont de niveau inférieur (car elles attentent à des intérêts privés) ;
- les menaces politico-stratégiques sont des menaces de niveau supérieur (car elles mettent en cause des intérêts publics collectifs).

Leur traitement est, donc, normalement différencié : aux menaces criminelles, la réponse policière mettant en oeuvre une légalité de droit commun et usant d'une violence de faible intensité ; aux menaces politiques et militaires, des réponses s'inscrivant dans une légalité dérogatoire (législations d'exception, de crise, circonstances exceptionnelles) et pouvant comporter l'emploi d'une violence de moyenne ou de forte intensité.

Mais cette hiérarchie des menaces nous paraît en train de s'infléchir. Bien que la violence politique demeure une dimension traditionnelle du jeu des Etats-nations, ses conséquences peuvent aboutir à remettre en cause la logique **(I)**. Inversement, les activités criminelles internationales peuvent dépasser le champ normal des atteintes à la sécurité publique pour prendre une dimension inquiétante pour la sécurité même des Etats et créer des convergences dangereuses avec les différentes formes de violence politique **(II)**.

I. Violence politique et Etats-nation : un jeu traditionnel qui évolue

De même que la logique propre de l'Etat-nation fait face à des remises en cause importantes (1.1.), les formes contemporaines de la violence politique évoluent et ne s'intègrent pas toutes dans le jeu traditionnel des conflits inter-étatiques (1.2.).

1.1. La logique de l'Etat-nation en pleine remise en cause

Le modèle classique de l'Etat-nation comporte ses trois composantes : territoire, population et organisation politique. Il met donc en oeuvre quelques principes juridiques et politiques simples : le principe de territorialité, de citoyenneté, de légalité (interne) et de souveraineté (externe).

Le principe de légalité, qui gouverne la relation de l'Etat et de la nation, conduit à exclure au maximum les structures intermédiaires susceptibles de s'interposer entre le citoyen et l'Etat et à établir une distinction fondamentale entre le domaine public et le domaine privé. Les forces de sécurité publique sont - en quelque sorte - la manifestation de cette autorité légale de l'Etat sur le citoyen et l'élément d'intermédiation entre la sphère publique et la société civile.

Le principe de souveraineté qui organise les relations de l'Etat-nation avec son environnement international, a pour corollaire, d'une part, l'établissement d'une fiction d'égalité juridique entre tous les Etats et, d'autre part, une tentative de réservation du jeu international aux profits des seuls Etats. La force armée manifeste cette souveraineté de l'Etat et exerce, le cas échéant, la violence nécessaire pour réguler le jeu international.

Mais cet ordre public national étatique idéal subit, depuis plusieurs décennies, des transformations importantes qui le remettent fortement en cause :

- le développement de la logique du libéralisme politique et social aboutit à des phénomènes convergents qui modifie la relation de la société civile avec l'Etat : individualisme, privatisation, déconcentration, décentralisation, ...
- les mutations techniques accélérés réduisent, de manière spectaculaire, l'espace et le temps (jusqu'à aller vers certaines formes de "réalité virtuelle" où temps et espace sont quasiment supprimés),
- les forces économiques sont en train de réaliser une libéralisation très poussée des marchés et des échanges, et provoquent ainsi une mondialisation accélérée.

Les conséquences de ces évolutions paraissent importantes pour les Etats-nations :

- l'Etat-nation perd sa légitimité et son effectivité dans une situation où sa territorialité est remise en cause (par le transnational, et par le local-régional) et où le temps réel de l'économie est en décalage avec le temps de l'Etat,
- les solidarités économiques et sociales se créent de manière plus autonome (tendances à l'identité et au particularisme, ou - inversement - au cosmopolitisme et au multiculturalisme),
- un divorce apparaît, dans l'esprit de tous, entre "*le sens et la puissance*"¹, l'Etat conservant souvent les attributs de la puissance sans plus incarner le sens nécessaire à la cohésion de la nation.

1.2. La violence politique, une menace qui évolue

Dans ce contexte d'Etat-nations confrontés à une remise en question profonde de leurs logiques, l'existence de phénomènes récurrents de violence politique paraît, à première vue, tout à fait naturel. En effet, on considère traditionnellement le recours à la violence politique comme un mode d'accession efficace (sinon légitime) d'accession d'un groupe ou d'une communauté au pouvoir, amenant le groupe vainqueur à prendre à sa charge les missions et les prérogatives de l'Etat-nation.

Dans cette perspective, l'exercice de violences politiques au sein d'un Etat ou au travers des frontières d'un Etat est - certes - une forme de violence plus indirecte que l'affrontement militaire classique entre deux armées nationales, mais il reste un phénomène qui contredit pas, par nature, la logique de l'Etat-nation : la lutte politique violente est une lutte pour la prise de l'Etat et non une lutte contre l'Etat.

Un des meilleurs exemples de cette récupération de la "*violence politique*" par la logique étatique a été donné lors des guerres coloniales. Le discours officiel a glissé de la "*lutte contre le terrorisme*" (menace d'ordre public interne) vers la "*guerre subversive*" (guerre non conventionnelle, mais guerre faite indirectement à un Etat par un autre Etat), puis à la "*guerre de libération*" (reconnaissance de la violence comme étape d'accession au pouvoir).

Mais l'on constate actuellement une recrudescence importante des phénomènes de violence politique dans le monde, et ce pour plusieurs raisons :

- la fin de l'URSS et de la confrontation Est-Ouest (qui libèrent des antagonismes cachés par la bipolarisation),

¹ Zaki Laïdi, *Un monde privé de sens*, Fayard, 1994.

- l'impact des mutations rapides de l'économie mondiale et des modes de vie (qui provoquent - notamment au Sud - des réflexes identitaires et défensifs),
- la disponibilité accrue de moyens de violence performants (nouvelles technologies militaires et à double usage qui offrent des capacités offensives : par ex. en matière de terrorisme).

On peut toujours interpréter les violences politiques actuelles comme s'inscrivant totalement dans la logique du jeu des Etats-nations. Ainsi, les violences en ex-URSS, en ex-Yougoslavie, au Proche-Orient, ou en Afrique seraient des périodes de transition avant la recomposition des classes politiques locales et de nouveaux Etats (avec, éventuellement de nouvelles frontières, comme en ex-Yougoslavie).

Pourtant, cette analyse géopolitique traditionnelle ne paraît plus complètement satisfaisante. Par exemple, on peut constater que les structures politico-juridiques qui risquent d'émerger de certains conflits politiques actuels ne seront pas conformes au modèle étatique classique : en ex-Yougoslavie, la future Bosnie risque d'être un Etat fédéral dont les principales composantes seront par ailleurs confédérés avec des Etats voisins (Serbie et Croatie) ; au Moyen-Orient, l'autonomie palestinienne sur les territoires occupés paraît s'orienter vers une formule hybride de coexistence avec les autorités publiques israéliennes. Enfin, dans certains cas, on assiste véritablement à une quasi-disparition de l'Etat (ex. : Somalie, Liban, Rwanda, ...).

Plus généralement, la notion même de violence politique et sa différenciation des autres formes de violence considérés comme non politiques (et donc prises en compte par les seules forces de police) laissent aujourd'hui perplexes. Les moyens d'action, les méthodes sont souvent communes. Par exemple, que penser de la distinction devenue traditionnelle en France entre le terrorisme international et le terrorisme d'origine nationale ?

Il est donc possible de considérer que, dans certaines conditions, la violence politique puisse prendre une autonomie suffisante pour s'émanciper du concept géostratégique interétatique classique qui constitue le référentiel des Etats et de leurs appareils de sécurité intérieure et extérieure.

II. Les criminalités internationales organisées : problème de sécurité publique ou nouvelle menace politico-stratégique contre l'ordre public étatique ?

2.1. L'organisation criminelle transnationale, atteinte à la sécurité publique des Etats-nations

Par criminalité internationale organisée, l'on vise un phénomène caractérisé par trois éléments :

- *criminalité* : cela renvoie à l'exercice d'activités pénalement réprimées, quelqu'en soit la nature (le plus souvent, le but recherché étant la génération de revenus rapides). L'expérience montre que la nature des crimes et délits commis par ces réseaux est peu significative. Il peut s'agir - pour reprendre la typologie pénale française - tant d'atteintes aux personnes (meurtres, agressions, trafics de stupéfiants, séquestrations, proxénétisme, ...) qu'aux biens (vols, escroqueries, abus de confiance, confrefaçons, extorsions de fonds, recels, fraudes informatiques), voire aux intérêts de la nation (espionnage, mouvements insurrectionnels, groupes de combat, terrorisme, corruption, ...).

Tout au plus faut-il remarquer que l'importance, parmi les actes commis par les réseaux criminels internationaux, des infractions ayant des retombées économiques (délits proprement économiques, ou trafics générant des revenus importants) puisque l'accumulation financière est - avec l'affirmation d'un pouvoir local ou communautaire - l'une des finalités essentielles de ces types de réseaux.

- *organisée* : par la notion d'organisation, l'on cherche à caractériser l'existence d'une véritable "personne morale à but criminel", c'est-à-dire une structure ayant un objet proprement criminel, regroupant des moyens dans ce but et disposant de véritables règles d'organisation et de fonctionnement internes. Ce caractère organisé est devenu un critère de distinction au sein de la sphère de sécurité publique entre la criminalité simple et la criminalité organisée (par exemple, en matière de stupéfiants, l'article 222-34 nCP qui sanctionne "*le fait de diriger ou d'organiser un groupement*" agissant à l'une des étapes d'un trafic).

Et si ce caractère organisé se retrouve depuis longtemps dans certaines formes de criminalité ancestrale intégrées à des traditions communautaires (Mafia en Sicile, par exemple), il est clair que le développement général des techniques économiques, sociales et organisationnelles qui a accompagné la révolution industrielle a également incité de nombreux délinquants à tirer parti des mêmes méthodes d'organisation et d'organisation scientifique du travail pour mener leurs activités criminelles en maximisant leurs profits.

- *transnationale* : le caractère transnational peut résulter de la mise en réseau de structures locales en vue d'une division internationale du travail (ex. en matière de stupéfiants : production - distribution - consommation), ou de l'exportation d'activités criminelles (mafias italiennes aux Etats-Unis avant-guerre, notamment).

Plus rarement, il pourra s'agir d'une véritable structure constituée directement sous forme transnationale (c'est-à-dire selon un modèle de firmes multinationales, avec un siège social et des filiales régionales et locales, plus ou moins autonomes). Certains observateurs estiment que cela devrait représenter le stade d'évolution logique de la criminalité transnationale. Pour autant, son existence n'est encore attesté que très rarement et très imparfaitement. Tout au plus peut-on citer, sans doute, certaines formes d'intégration des triades sur les différents sites de diaspora chinoises

(Taiwan, Singapour, ...) ainsi que les efforts perceptibles de certains clans criminels d'ex-URSS pour s'installer en Europe occidentale (en Allemagne notamment) et aux Etats-Unis..

L'interprétation traditionnelle de ces formes criminelles organisées voit en elles une simple transposition au niveau transnational d'une délinquance infra-étatique relevant de la sécurité publique et de l'action des forces de police judiciaire et des tribunaux de droit commun.

Le caractère transnational créerait, simplement, pour les Etats des difficultés techniques supplémentaires compliquant la tâche de répression :

- les réseaux criminels exploitent les distorsions entre les législations nationales (pratique du "*jurisdiction shopping*"²) insuffisamment harmonisées,
- les procédures de coopération policière et judiciaire (assistance administrative, mandats internationaux, OIC-Interpol, convention d'extradition, ...) se heurtent souvent à des considérations politiques et juridiques locales,
- par nature, ces réseaux transnationaux constituent des structures très mobiles et très malléables, capables de se modifier et de s'adapter très vite aux actions répressives (notamment, par l'usage intensif des technologies modernes en matière de transport et de télécommunication).

Mais les nouvelles dimensions du phénomène, notamment depuis la fin de l'URSS amènent à dépasser cette vision classique et uniquement technique de la criminalité organisée, pour prendre en considération son importante politique et stratégique indirecte.

2.2. L'impact politique indirect de la criminalité organisée et ses relations ambivalentes avec la violence politique

On connaît bien aujourd'hui des exemples significatifs d'influence politique indirecte des phénomènes criminels organisés. Dans certains pays d'Amérique latine ou d'Asie du Sud-Est, il est avéré que l'importance des trafics illicites (et de leurs revenus) ont conféré aux réseaux criminels une influence sociale et politique forte. En Colombie, Pablo Escobar fut député suppléant au Parlement colombien pendant plusieurs années et un autre important responsables du Cartel de Medellin, Carlos Ledher, avait fondé un parti politique colombien "non aligné", le *Movimiento lation nacional*, et possédait un journal à fort tirage³. Plus récemment dans ce même pays, souvent considéré comme un "narco-Etat", un grave soupçon de financement mafieux a

² Cf. notamment, Stefano Manacorda, "La criminalité économique transnationale : un premier bilan des instruments de politique criminelle", *Le Trimestre du Monde*, 1er trimestre 1995, pp. 59-81.

³ Cité par *Le Point*, 20 avril 1987, p. 147.

pesé sur la campagne électorale du président colombien Ernesto Samper en 1994, entraînant l'arrestation du trésorier de la campagne, puis la démission du ministre de la Défense Fernando Botero, ancien directeur de campagne⁴. L'analyse de ce type de situation est simple : le développement extrêmement fructueux de certains trafics (essentiellement les stupéfiants) dans des zones en développement peut conférer aux systèmes criminels une influence politique et sociale importante (par mécanisme de clientélisme et de corruption).

Mais d'autres situations sont également identifiables. Dans certains pays, l'élément déclencheur de l'influence politique mafieuse paraît provenir plutôt des dévoiements internes du système politique lui-même ou de son dépérissement (on a constaté successivement l'un puis l'autre en ex-URSS). Et l'exemple très particulier de l'Italie montre une évolution très intéressante, qui part d'un phénomène de clientélisme politique local limité (aux régions du Sud : Sicile, Sardaigne, Calabre), qui se développe selon un processus d'"*autonomisation politique des mafias*"⁵ et qui aboutit, dans les récentes années, à une réaction forte de l'appareil policier et judiciaire ébranlant l'Etat lui-même et déclenchant une mutation politique et institutionnelle considérable.

On voit par là quelques variantes de l'interaction du politique et du criminel dans différents types d'Etat. Mais la liaison peut aller bien au-delà et déboucher véritablement sur une relation ambivalente entre criminalité organisée et violence politique.

Schématiquement, certaines formes de la criminalité organisée peuvent dériver, par nécessité technique ou par volonté de puissance, vers des formes plus ou moins intenses de lutte armée. On connaît l'existence de forces armées de type milice privée tant dans plusieurs pays d'Amérique latine (en Colombie, au Brésil, en Bolivie, ...) qu'en Asie du Sud-Est (ex. l'"Etat shan" en Birmanie, dirigé le trafiquant Khun Sa⁶, qui gère une zone échappant partiellement quasi-totalement à l'autorité légale birmane).

Et logiquement, l'on constate - du côté des Etats-nations - depuis quelques années un recul de la séparation police-armée dans la lutte anti-mafieuse et le développement d'interventions militaires limitées sur le terrain, comme les Etats-Unis au Panama (ou indirectement en Colombie), ou l'envoi de l'armée italienne en Sardaigne (en juin 1992) ou en Sicile. D'une autre nature est, sans doute, l'intervention russe en Tchétchénie, même s'il faut signaler l'existence préalable d'une véritable "mafia tchetchène" et le fait que le gouvernement en a pris prétexte dans sa lutte armée.

Symétriquement, tous les observateurs constatent que les violences politiques locales ou régionales contemporaines suscitent ou renforcent les trafics de toute sorte et les activités criminelles. On en connaît des exemples célèbres au Liban (notamment, les cultures de pavot

⁴ Cf. *Le Monde*, 4 et 5 août 1995 ; *Time*, 14 août 1995, p. 28.

⁵ Pino Arlacchi, *Mafia et Compagnies - l'éthique mafiosa et l'esprit du capitalisme*, 1983, traduction française Presses Universitaires de Grenoble, 1986, pp. 185-210.

⁶ Cf. *Le Point*, 13 août 1994, pp. 32-39.

dans la plaine de la Bekaa), dans la zone Pakistan-Aghanistan, dans celle des confins de la Turquie avec le Caucase et le Kurdistan ou, actuellement, en ex-Yougoslavie (qui était déjà, à l'époque communiste, une plaque tournante de trafics Est-Ouest-Sud).

Le processus qui va de la violence politique aux dérives mafieuses est connu. Dans un premier temps, les besoins de financement de l'effort de guerre ou les nécessités de tourner certains embargos. Mais ensuite, s'enclenche facilement un processus de criminalisation progressive des "chefs de guerre" qui trouvent avantage à faire durer une situation d'anomie sociale et politique qui leur procure un pouvoir local (de type quasi-féodal) et des revenus importants.

Dès lors, il faut poser la question de savoir si le développement de formes criminelles internationales organisées ne s'inscrit pas dans une tendance plus générale au "contournement", voire au dépérissement de l'Etat-nation⁷ et se demander si la convergence fréquente de ces situations mafieuses avec des violences politiques ou sociales ne peut pas donner naissance à des formes de situation conflictuelles hétérodoxes, du point de vue des stratégies et des moyens de gestion de crise dont disposent les Etats-nations.

Conclusion

Pour conclure, on se contentera de deux remarques susceptible d'éclairer le débat.

D'une part, on constate une convergence réelle entre le développement de la criminalité organisée et les tendances contemporaines de l'économie internationale (déréglementation, mondialisation, bulle financière, ...). Des spécialistes des systèmes mafieux - comme l'italien Pino Arlacchi - ont notamment démontré la révolution économique et financière de ces systèmes dans les dernières décennies et l'apparition de véritables "*entreprises mafiosa*"⁸. Dès lors, ces phénomènes criminels que l'on analyse traditionnellement comme des manifestations archaïques et féodales proto-étatiques, participent aussi à une post-modernité très efficace, celle qui affaiblit l'Etat-nation devant les puissances économiques transnationales et la déréglementation mondiale des échanges et qui fait glisser ces Etats de la pratique géopolitique vers celle - moins glorieuse - de la "géo-économie"⁹.

D'autre part, il convient sans doute de distinguer entre Nord et Sud (pour autant que ces distinctions schématiques aient réellement un sens) en ce qui concerne les stratégies des groupes criminels face aux Etats-nations. On peut, en effet, faire l'hypothèse suivante :

⁷ Sur le concept de "*contournement de l'Etat*", cf. notamment, Bertrand Badie & Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde*, FNSP, Dalloz, 1992, pp. 70-78.

⁸ Cf. Pino Arlacchi, *op. cit.*

⁹ Sur le concept de "géo-économie", cf. Edward Luttwak, "From Geopolitics to Geo-Economics - Logic of Conflict, Grammar of Commerce", *The National Interest*, été 1990, pp. 17-23.

- au Sud et dans les régions destabilisées (telles l'ex-URSS), les systèmes criminels rivalisent directement avec les Etats et sont un facteur de désintégration sociale et politique. La pénétration des structures étatiques (vers des "Etats mafieux" ?) ou la gestion directe (sociale et économique) de zones grises ¹⁰ échappant partiellement ou totalement à l'autorité légale, font des clans criminels des éléments d'instabilité et de violence, puisque la guerre civile ou les conflits régionaux servent leurs intérêts et les incitent à mettre en oeuvre la violence et, le cas échéant, de véritables "stratégies de rupture" par rapport à l'ordre étatique ¹¹.

- au nord, à l'inverse, la démarche criminelle organisée est plus subtile. Le monde des nations industrialisées offre aux groupes criminels les plus puissants la possibilité de s'infiltrer dans les mécanismes de l'économie mondiale et notamment de ses circuits financiers et de bénéficier d'une stabilité politique et sociale propice à faire fructifier leurs avoirs. Il constitue également un lieu privilégié pour l'écoulement de certains produits de la criminalité, et particulièrement les stupéfiants. Enfin, les Etats-nations du nord représentent encore une puissance politique, sociale et militaire qu'il importe de ne pas agresser de front. Mis à part, sans doute, quelques foyers historiques spécifiques comme le Sud de l'Italie, la démarche des réseaux criminels dans l'hémisphère Nord est plutôt celle de "stratégies indirectes", celles d'une infiltration discrète dans les circuits de la puissance (blanchiment, spéculation, influence sur certaines forces politiques ou sociales) et celles d'un soutien actif aux orientations néo-libérales de l'économie internationale (privatisation, déréglementation, ouvertures des marchés, fraude aux subventions de l'Union européenne, ...) qui favorisent - objectivement - un dépérissement des pouvoirs des Etats et une liberté de mouvement accru pour des acteurs économiques transnationaux et disposant de liquidités financières importantes.

Cette différenciation stratégique résulte moins d'un réel machiavélisme des organisations criminelles transnationales que de l'existence souterraine d'une forme de "lutte des classes" ou d'"échanges inégaux" entre les organisations criminelles du Nord et du Sud. Dans ces réseaux transnationaux interconnectant des organisations criminelles d'origine différente (et dédiées à des tâches distinctes, en vertu de la division internationale du travail instaurée dans tous les grands trafics), les effets classiques de "dégradation des termes de l'échange" ou d'"emprise de structure" jouent d'autant plus qu'aucun mécanisme régulateur issu d'une quelconque réglementation nationale ou internationale ne vient troubler un jeu de compétition totalement sauvage (puisque régi, in fine, par la seule violence physique).

¹⁰ Sur le concept de "zone grise", cf. notamment Xavier Raufer, "Les Zones grises", *Terrorisme & Violence politique*, numéro spécial, n°4, février 1992 et la synthèse du Professeur H.-P. Cathala, *Défense*, n° 67, mars 1995, p. 74.

¹¹ Carlos Ledher affirmait que "*la drogue est la bombe atomique latino-américaine dirigée contre les Etats-Unis*" (*Le Point*, 20 avril 1987, p. 147).

Il est donc difficile de développer une vision unilatérale et réductrice confondant complètement les menaces politiques et criminelles dans un concept unique. En revanche, il paraît certain que l'échelle des valeurs et risques auxquels sont confrontés les Etats-nations s'enrichit de nouvelles nuances et que, dans le monde post-bipolaire actuel, la distinction traditionnelle entre les menaces internes de sécurité publique et les menaces politico-stratégiques extérieures devient très poreuses et nécessitent des analyses croisées.

Bertrand WARUSFEL