



La vulnérabilité des villes au terrorisme

Les dilemmes de l'action publique

Rémi Baudouï

Le 28 avril 1903, trois jours durant, l'Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne (Omi) commet à Salonique le plus grand attentat jamais connu : un navire français explose avec sa cargaison d'armes ; la banque ottomane est détruite, des installations de gaz sont attaquées, des personnalités politiques assassinées... Bien qu'effacé de la mémoire collective, cet acte témoigne du statut que la ville acquiert dans la violence radicale des XIX^e et XX^e siècles. Par la concentration des richesses, la densité des populations, la présence des acteurs publics, administrations et forces de répression, elle est devenue une cible stratégique. Sa vulnérabilité facilite tant la destruction des forces présentes que la publicisation des faits d'armes intrinsèque à la violence extrême (Baudouï, 2007). L'attentat du World Trade Center se situe dans la continuité de celui de Salonique. Les buts sont identiques : rendre compte par la violence de ses revendications, mener le combat au cœur de la citadelle ennemie pour la déstabiliser. Les analogies s'arrêtent là. L'effondrement des Twin Towers, le nombre de victimes, l'interprétation par Georges Bush du terrorisme comme « acte de guerre », la crise mondiale consécutive, la « première guerre du XXI^e siècle » entre un État et des combattants irréguliers et l'intervention militaire en Irak témoignent d'une rupture sémantique et géopolitique. La fin des interprétations conventionnelles du terrorisme accompagne l'effondrement de nos représentations de la ville comme territoire sécurisé. Depuis le 11 septembre 2001, un nombre significatif d'attentats, qualifiés de « terrorisme urbain » suscitent le sentiment de vulnérabilité individuelle et collective¹.

La « vulnérabilité de notre civilisation complexe », que les attentats du 11 septembre révèlent à Jacques

Derrida et Jürgen Habermas (Borradori *et al.*, 2004), ouvre la voie à d'importantes interrogations sur les libertés publiques, la sécurité nationale et la lutte antiterroriste. Dès le 20 septembre 2001, la conférence du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) préconise l'organisation d'une conférence européenne des maires contre le terrorisme, qui se tiendra un an plus tard au Luxembourg (Borradori *et al.*, 2004). En 2003, le CPLRE affirme dans sa Résolution 159 sur le traitement du terrorisme que les villes ont un rôle à jouer en termes de prévention – maintien de la cohésion sociale et du dialogue interconfessionnel –, et en termes de gestion de crise – information sur les menaces et protection des populations en cas d'urgence. Peu disert sur la France, le rapport Ville contre le terrorisme (Borradori *et al.*, 2004), commandité par la Commission européenne, laisse cependant à penser que ces questions ne relèvent pas de l'autorité de nos villes. Quels blocages sont à l'œuvre ? Les acteurs locaux ont-ils les moyens de prendre en charge la vulnérabilité des biens et des personnes liée au terrorisme ? Quel diagnostic peut-on dresser en ce domaine ? Pour répondre à ces questions, une démarche analytique fondée sur l'analyse constructiviste en science politique permet de penser la menace terroriste comme une construction spécifique de la réalité sociale. Ses représentations et postulats engagent des politiques coercitives spécifiques – la lutte anti-terroriste –, et déterminent des logiques de fonctionnement institutionnel peu à même d'intégrer les adaptations nécessaires à l'évolution continue des formes de la violence.

1. Pour l'Europe, citons les attentats de Madrid (2004), Londres (2005), Oslo (2011) et Toulouse (2012).

Les *Annales de la recherche urbaine* n°110, 2015, pp. 118-127, ©MEDDE, Puca.

Le risque terroriste en ville : une vulnérabilité avérée, diffuse et composite

L'évaluation de la vulnérabilité de la ville au risque terroriste demeure malaisée. La construction d'indicateurs de vulnérabilité ne suffit pas. Elle est le plus souvent mesurée *a posteriori* par la reconstitution du scénario d'origine, la restitution objective des faits dans leur enchaînement chronologique et l'évaluation des comportements collectifs et individuels dans les phases critiques de la crise. De ce point de vue, l'analyse des impacts du terrorisme inclut les risques majeurs que sont les inondations, les tremblements de terre, l'explosion d'une usine ou d'une centrale nucléaire, voire les guerres². Elle relève des cindyniques, les sciences du danger, conceptualisées par l'ingénieur des Mines Georges-Yves Kerven (1991) pour gérer les risques majeurs par identification des processus de déficit systémique à la fois culturel, organisationnel et managérial des organisations, sociétés, et dispositifs privés et publics en charge de la sécurité des biens et des personnes. Les processus de crise observés dans un domaine sont riches d'enseignements pour simuler dans un autre domaine des scénarios de gestion de crise. Comme pour les conflits armés, la sociologie des risques permet de mesurer les impacts du terrorisme sur le territoire et d'évaluer la vulnérabilité et la résilience des populations (Kerven, 1991). Le risque terroriste comme le risque industriel, également urbain, sont soumis aux logiques discriminantes que sont le sexe, l'âge, le statut familial et les revenus. À l'image des observations du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) sur les migrations de populations fuyant les combats des zones rurales et territoires urbanisés, la vulnérabilité individuelle et collective liée au terrorisme dépend des modes de vie et formes de solidarité sociale. Comme l'avait conçu Durkheim dès 1893, le dépassement de la solidarité mécanique de la communauté villageoise au profit de la solidarité organique de la ville diminue les formes collectives de l'entraide et donc de la résilience. L'émergence du citoyen comme individu le conduit à développer un comportement égoïste éloigné de toute conscience collective.

Bien qu'infinies, les vulnérabilités matérielles sont mieux identifiables, car déterminées par leur degré de densité et de connectivité. La concentration des activités sur des territoires délimités, la construction d'un urbanisme compact et d'une architecture de grande hauteur, le découpage fonctionnel des espaces accentuent la fragilité urbaine. En définissant la ville comme une somme de fonctions vitales nécessaires à son équilibre et qu'il faut préserver au-delà des sécessions, crises et autocorrections

d'usage, l'analyse systémique identifie ses failles et points de rupture potentiels. Les réseaux et *hubs*³ plus ou moins matériels garants du fonctionnement quotidien peuvent, en cas d'arrêt brutal des interconnexions de sous-systèmes, intensifier, faute de cohérence, les désastres. La « disruption » engage la faillite complète du système. Consciente de cette vulnérabilité, la Commission européenne a engagé depuis 2004 les États membres à sécuriser les grandes infrastructures critiques que sont les réseaux de distribution d'eau, d'électricité, d'énergie, des télécommunications, des transports, des systèmes financiers et bancaires, et les services d'urgence et de santé. Elle prend en considération leur potentielle destruction, que les acteurs de la violence politique, aguerris aux méthodes de la guérilla urbaine, ont depuis longtemps intégrée dans la lutte asymétrique⁴. Les manuels de combat de la Rote Armee Fraktion, des Brigate Rosse ou encore d'Al-Qaïda en font un objectif stratégique de la subversion.

Il semble judicieux de considérer l'espace public parmi les infrastructures à protéger. Du terrorisme international des années 1960-1970 jusqu'à aujourd'hui, il reste en effet le lieu privilégié de l'action radicale. Territoire de forte affluence et de densité de réseaux techniques, l'espace public optimise les destructions initiales en paralysant le fonctionnement normal de la ville. Par l'ampleur des désordres produits, il publicise les motivations de ses auteurs et fait connaître à l'ensemble de la population leurs objectifs idéologiques. La panique des attentats du 11 septembre 2001 a été amplifiée par le déferlement des désordres et erreurs d'appréciation de la catastrophe liées aux dysfonctionnements des services et réseaux de communication. La désorganisation atteint la presque île de Manhattan. Initiée par l'impossibilité d'acheminer des secours, la dynamique de crise s'étend aux transports collectifs, à la circulation routière, aux services publics, et paralyse tous les systèmes et réseaux vitaux urbains : banques, hôpitaux, police, services d'appel d'urgence, protection civile... L'arrêt des transports aériens pour raison de sécurité va de pair avec la crise financière due à la paralysie de Wall Street et à la suspension de ses cotations. La crise du tourisme international renforce la récession économique américaine et mondiale. Bref, les attentats d'Al-Qaïda ont engendré des impacts nationaux et internationaux qu'aucun acte terroriste n'avait jamais obtenus.

Même s'il a renouvelé notre approche de la vulnérabilité des villes, le 11 septembre 2001 ne peut servir de référentiel à l'action publique. Les effets multiscales de

2. Le portail gouvernemental des voyageurs français à l'étranger intègre le terrorisme comme une catégorie des risques majeurs. Voir [en ligne] www.risques.gouv.fr.

3. Dans un réseau ou un dispositif constitué en réseau, les *hubs* désignent les points nodaux de connexion qui fonctionnent en interface pour redistribuer l'énergie, les informations ou les ressources nécessaires à son fonctionnement global.

4. Dans la perspective de la libération de Paris, la Résistance avait inventorié les sous-stations électriques du métro à couper pour paralyser l'ensemble du réseau.



Rama

cet événement demeurent hors de portée de toute politique de gestion de catastrophe. Tenter de les prendre en considération peut même conduire à l'émergence d'un « réformisme pervers », aboutissant à négliger les missions quotidiennes de la sécurité et de la protection civile (Padioleau, 2002). Les formes actuelles du terrorisme ont elles aussi évolué. À l'exemple des autres puissances occidentales, la France est désormais confrontée sur son territoire au terrorisme dit « de l'intérieur », perpétré par des ressortissants nationaux difficilement repérables. Même si l'espace public demeure le théâtre de leurs violences, les capacités de nuisance de ce terrorisme, décrit aussi comme plus « artisanal », ne sont pas à l'échelle d'un mouvement globalisé. Des formes de violence jusqu'ici ignorées font leur apparition. De nouveaux défis s'imposent tant en ce qui concerne l'identification de leurs auteurs que des cibles retenues. La réévaluation des vulnérabilités s'impose.

« Menace terroriste » et responsabilités régaliennes de l'État

La qualification politique du terrorisme est de l'ordre de la menace. Elle appartient au vocabulaire des ministres de l'Intérieur et Premiers ministres de la République. Omniprésente dans la guerre d'Algérie, la « menace terroriste » est au cœur des discours publics lors des vagues

d'attentats des années 1980-1990. Confronté aux suites judiciaires de l'affaire Merah et à l'arrestation d'apprentis djihadistes nés en France « dans nos quartiers » et convertis à l'Islam, le ministre de l'Intérieur Manuel Valls emploie régulièrement l'expression. Pour témoigner d'un danger seulement imminent, la « menace terroriste » en tant que notion relève aussi bien du champ émotionnel que de la légitimation de la lutte anti-terroriste. Elle s'oppose au mot « risque », objet d'une conceptualisation scientifique liée à la prise de conscience des origines anthropiques des désastres environnementaux et à leur nécessaire évaluation probabiliste. En matière de risque industriel, Patrick Lagadec a mis à jour les « dynamiques de crise » sociales, économiques et politiques susceptibles de se déployer sur le territoire si la catastrophe n'est pas arrêtée à sa source (Lagadec, 1981). Ulrich Beck a démontré que le « surdéveloppement technologique » nous engage dans une « société du risque » (Lagadec, 1981). En interprétant le terrorisme comme un banal accident de notre « modernité réflexive », Anthony Giddens signifie que tout un chacun peut en être victime, mais aussi que ses conséquences affectent durablement toutes les existences (Giddens, 2000).

Bien qu'employés indistinctement, « menace terroriste » et « risque terroriste » ne sont pas synonymes. Selon le vocabulaire de l'expertise et de l'évaluation des incidences humaines et matérielles, le « risque terroriste » fait partie du langage diplomatique et du monde des affaires.

Soucieux de la plus juste évaluation des préjudices, le secteur assurantiel se l'est approprié avec célérité. Il l'intègre désormais dans les polices d'assurance individuelle et collective⁵. La faible intégration du concept de « risque terroriste » dans le débat politique peut s'expliquer par la nécessité de rassurer l'opinion publique en liant d'autorité menace et répression. Elle souligne néanmoins la difficulté des acteurs publics à penser le terrorisme comme un *continuum* entre l'acte et ses conséquences dans l'espace et le temps, et donne à penser qu'ils n'interrogent pas l'interface entre désastre et vulnérabilité urbaine.

Le vocabulaire politique reflète la nature exceptionnelle de la lutte antiterroriste forgée depuis plus de deux siècles. Dans la logique de l'État-nation, la sécurité intérieure et extérieure relève de ses prérogatives régaliennes. Les collectivités territoriales ont pour seule mission d'assurer la sécurité quotidienne sous le contrôle de l'autorité préfectorale. Modernisée par la France Libre en 1942-1944, la sécurité intérieure et extérieure donne lieu à un modèle politico-institutionnel demeuré quasiment inchangé jusqu'aux événements du 11 septembre 2001. La Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) fut créée en 1911, la Direction de la surveillance du territoire (DST) en 1944. En 2008 seulement, par fusion des deux, est constituée la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) chargée d'éradiquer le terrorisme international sur le sol national. Le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE), créé en 1945, intègre en 1982 la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) du ministère de l'Intérieur. La stabilité administrative est conférée et entretenue par le développement continu des organes centralisés de réflexion, de délibération et d'action. Institué par le décret du 18 novembre 1997 et placé sous la présidence du Premier ministre, le Conseil de sécurité intérieure (CSI) impulse la réflexion sur le terrorisme, la réalité de ses menaces et les moyens à mettre en œuvre. Créé en août 1982 après l'attentat de la rue des Rosiers, le Comité interministériel de liaison antiterroriste (Cilat) qui réunit, sous la présidence du ministre de l'Intérieur, les représentants du Premier ministre, des ministres de la Défense, de la Justice, des Affaires étrangères et de l'Intérieur, a pour objet d'obtenir la plus grande efficacité dans la définition des objectifs et des mesures pour faire face aux menaces d'attentats. La coordination administrative et opérationnelle a subi des évolutions semblables. Le Comité permanent de coordination de la lutte antiterroriste (Uclat) a ensuite été créé en septembre 1982 par Pierre Joxe dans le but de rassembler sous l'autorité directe du général de la Police nationale tous les services de l'État contribuant à la

lutte antiterroriste. Au plan local, la coordination antiterroriste est assumée par une autorité préfectorale spécialisée.

Cette logique de la centralisation est étendue à la répression assumée par la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) du ministère de l'Intérieur dotée de la Division nationale anti-terroriste (Dnat) créée en 1998. La Dnat, qui possède une compétence nationale, s'appuie en province sur les sections criminelles des services régionaux de police judiciaire (SRPJ) et à Paris sur la section antiterroriste de la brigade criminelle. En septembre 1986, le service central de lutte anti-terroriste (XIV^e section) est créé au sein du parquet de Paris, qui offre ainsi à la juridiction de la capitale les moyens de centraliser les dossiers par des juges d'instruction spécialisés dans le terrorisme.

Les enjeux de la sécurité intérieure confèrent à la lutte anti-terroriste un caractère particulier, qui ne permet de l'assimiler à aucune autre politique publique : le souci du secret et de la confidentialité propre à l'anticipation et à la répression, le dépassement des limites entre espace public et privé, le recours à des méthodes justifiées par la Raison d'État... La centralisation de la lutte antiterroriste produit, à l'inverse de biens d'autres pays, une séparation absolue entre les missions sécuritaires de l'État et celles des collectivités territoriales. Créé en 1978 sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing pour prévenir tout acte terroriste par une intensification de la surveillance des lieux stratégiques, le plan Vigipirate est un outil de vigilance, de prévention et de protection arrêté par le Premier ministre et mobilisant les services centraux de l'État et ses services déconcentrés. Constitué en 1952, le plan d'Organisation de la réponse de sécurité civile (Orsec) consacre l'État comme garant et acteur de la sécurité civile.

La prévention du terrorisme : une responsabilité locale ?

Les villes françaises ne font pas partie des acteurs de la lutte antiterroriste. Elles ne disposent ni du cadre institutionnel ni du cadre juridique et financier adéquats. Ce premier niveau d'analyse permet de mesurer l'écart existant avec d'autres systèmes politiques. La loi britannique sur la criminalité et le désordre public de 1998 oblige les pouvoirs locaux à contribuer directement ou indirectement à la réduction des impacts du terrorisme. Dans ce domaine de compétences municipales sécuritaires élargies, les collectivités appliquent notamment la mise en œuvre des solutions émises dans le cadre des théories anglosaxonnes du *Defensible Space*, formalisées dès 1972 par l'architecte Oscar Newman, et du *Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)*. La sécurité des individus résulte d'une double stratégie de mise en forme de la sécurité par l'urbanisme et par le traitement des situations à risques par les techniques de la vidéosurveillance, de l'éclairage ou de la gestion automatique des services. Aux États-Unis, Rudolf Giuliani, maire de

5. Par leurs coûts vertigineux, les attentats du 11 septembre 2001 ont joué un rôle moteur dans la redéfinition assurantienne du calcul et de l'indemnisation du terrorisme.

New York, soucieux de ne plus laisser la sécurité de sa ville exclusivement aux mains du gouvernement fédéral, a élargi les missions de son département de police au terrorisme par la constitution d'une unité de renseignement et le renforcement des moyens d'intervention. Pour tester l'efficacité de ses dispositifs de sécurité, le premier magistrat de la ville organise mensuellement des exercices de secours impliquant ses services de la sécurité civile.

L'absence de responsabilités des maires français dans la question du terrorisme tranche avec l'étendue de leurs compétences dans le domaine de la sécurité urbaine. En vertu du Code général des collectivités territoriales (CGCT), il leur revient, au titre des pouvoirs de police, de garantir la sécurité publique, de veiller au maintien de l'ordre en cas de grands rassemblements, d'assurer la salubrité, et de garantir les secours nécessaires pour faire cesser les accidents, incendies, inondations, éboulements... Cette mission polyvalente les conduit à exercer des responsabilités en matière de circulation et de stationnement des véhicules, de sécurité des activités sportives, de surveillance de la salubrité des cours d'eaux, de démolition des murs et édifices qui menacent ruine, de surveillance des baignades et activités nautiques, de police des funérailles...

La béance fonctionnelle existant entre les échelons central et local semble avoir porté préjudice, dans le cas des attentats fomentés à Toulouse en mars 2012 par le jeune M. Merah contre des soldats et l'école juive Ozar-Hatorah. L'enquête terroriste se déroule sans que le maire de la ville n'obtienne quelque information que ce soit de la part du ministre de l'Intérieur. La communication de crise du premier magistrat de la ville reflète un sentiment d'impuissance, que conforte la communication élaborée de la gendarmerie et du ministre de l'Intérieur. À l'issue de l'affaire, ce dernier exige que le maire de Toulouse procède, contre son gré et au nom des obligations de sa charge, à l'enterrement de M. Merah dans un cimetière de sa ville.

Le champ élargi des responsabilités de police générale des premiers magistrats municipaux explique, au-delà de tout clivage politique notable, leur peu d'aménité pour les affaires de terrorisme, dont le modèle sécuritaire les met juridiquement hors-jeu. Comment imaginer que les élus locaux puissent intégrer les questions de vulnérabilité des biens et des personnes s'ils ne possèdent en la matière ni responsabilité ni informations conséquentes, ni expertise ? Le déploiement exclusif des actes de violence dans les métropoles (Paris, Londres, Madrid) a créé un « biais d'optimisme⁶ » communément partagé par les maires des

petites et moyennes agglomérations. Au niveau des acteurs locaux, le risque terroriste demeure par trop aléatoire et souvent trop abstrait. Il n'est ni défini comme un risque spécifique, ni comme entrant dans la catégorie des risques majeurs auxquels il pourrait néanmoins être apparenté. Afficher publiquement sa détermination à lutter contre le terrorisme sans posséder les moyens de le traiter est impossible. Outrepasser cette évidence ouvrirait de nombreuses difficultés : le désaveu des administrés pour lesquels les priorités quotidiennes et de sécurité sont autres ; la montée du sentiment d'insécurité ; les fièvres xénophobes ; la nécessité de se justifier sur un dossier que l'on ne maîtrise pas ; l'opposition des services de l'État, voire même le recours contre la collectivité pour inconstitutionnalité...

Dans cet espace restreint d'action, seule une poignée de collectivités locales ont exprimé leur volonté de s'engager. Dès 2002, Jean-Marie Bockel, président de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVH), fait figure de pionnier. Il est suivi en 2004 par le maire de Paris après les attentats de Beslan. Un an seulement après les événements tragiques de New York, Jean-Marie Bockel identifie la criminalité organisée, les violences urbaines, la délinquance juvénile des cités comme un « terreau fertile à l'émergence du terrorisme ». La prévention du terrorisme commence selon lui au niveau local. Par ses amalgames, il interprète le terrorisme comme la résultante de phénomènes infrasociétaux et non comme le produit de mouvements et d'idéologies subversives prenant source dans une géopolitique internationale de la terreur (Baudouï, 2008). Et de rajouter : « Les insultes gratuites et les graffitis injurieux, les agressions antisémites quotidiennes, la dégradation des espaces publics et des outils du service public, l'idéalisation du terrorisme islamiste et de ses héros sur fond de communautarisme et de menée fondamentaliste, constituent des signes nouveaux et inquiétants de cette dérive (Baudouï, 2008). » Bien que critiquable dans ses énoncés, l'association entre terrorisme et cités peut s'interpréter comme une tentative de répondre au plan local à cette prise de conscience politique du nécessaire rôle des villes dans les questions de sécurité. La création cette même année des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) conforte les pouvoirs de police administrative du maire dans le domaine de la prévention de la délinquance. La prévention de l'insécurité des banlieues peut désormais devenir le cadre légal et pertinent de l'action des collectivités locales. Jean-Marie Bockel s'est fait fort de rappeler derechef que les contrats locaux de sécurité (CLS) représentaient « une réponse intéressante et concrète de partenariat entre l'État et les autorités locales en matière de réponse à la montée de la violence et à la délinquance juvénile ».

En suivant le raisonnement de l'ancien maire de Mulhouse, il résulte que le succès de la prévention du terrorisme est directement redevable du succès des CLS à garantir le droit à la sécurité, l'éducation à la citoyenneté, la

6. Le biais d'optimisme correspond à l'effort de se rassurer que tout individu développe pour faire face à un contexte ou à une situation dont il ne possède pas la maîtrise absolue. Le biais d'optimisme facilite la prise de risque par l'illusion qu'il offre de pouvoir affronter tout type d'obstacle.



fin du sentiment d'insécurité, la prévention de la violence, l'insertion professionnelle et la solidarité. En diluant la politique de prévention du terrorisme dans une problématique aussi vaste, aucun lien n'existe plus entre les objectifs affichés, les moyens alloués et les résultats obtenus. Non seulement l'évaluation de cette politique publique est impossible à mener, mais le faire risquerait d'ouvrir sur des analyses absurdes car les conséquences implicites ne peuvent être cernées. Bien que centrés sur les causes et formes de la violence urbaine, les CLS, à notre connaissance, n'abordent jamais de manière explicite la problématique du terrorisme. En ne s'y référant pas, ils ne peuvent logiquement pas non plus intégrer les caractères spécifiques des dispositifs idoines de la violence radicale : sécurisation de certains lieux, redéploiement de la vidéosurveillance sur des infrastructures critiques, application massive du modèle anglosaxon du *Defensible Space* et du CPTDE, rebaptisé en France « prévention situationnelle »... Différents travaux de recherche ont montré la complexité de la mise en œuvre des CLS : Anne Wyvekens (2000) a souligné les limites de la démarche de proximité présentée pourtant comme novatrice ; Nicolas Pannier a témoigné de l'impossibilité de considérer les CLS comme facteurs d'innovation, dans la mesure où ils ont le plus souvent été source de renforcement et de pérennisation d'actions déjà existantes (Wyvekens, 2000). Par-delà le nombre imposant de contrats signés, la mission d'évaluation de l'État a conclu que sur

les 672 CLS signés au 1^{er} juin 2005, un tiers ne présentait aucune réalité opérationnelle. La Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) concède au même moment que moins de la moitié des CLS signés donne satisfaction dans leur fonctionnement. Le bilan global de la seconde génération des CLS, durant la période 2008-2011, reste à faire. Davantage recentrés sur les questions de délinquance en lien avec la politique de la ville, ils ne semblent pas en mesure de répondre de manière directe à toute forme de prévention du terrorisme.

La résilience d'État comme substitut à la prévention de la vulnérabilité des villes au niveau local

Les acteurs institutionnels de la lutte contre le terrorisme pouvaient-ils faire abstraction de leurs responsabilités dans le domaine de la prévention ? En définissant le terrorisme comme seule menace, ne risquaient-ils pas d'oublier la vulnérabilité propre à la science des risques ? Dès lors, par quel autre concept la remplacer pour afficher une capacité d'action renouvelée ?

Après les événements du 11 septembre 2001, le débat sur la sécurité civile s'enrichit du concept de résilience, immédiatement intégré dans le débat américain et britannique sur la lutte antiterroriste. Dès 2003, il se retrouve mobilisé dans le Resilience Act de la Grande-Bretagne qui, forte de l'expérience du *Blitzkrieg* de la bataille

d'Angleterre en 1940, a su mobiliser la résilience de la population londonienne. En France, Michel Delebarre, rapporteur d'une mission d'étude sur la coopération internationale contre le terrorisme, s'émeut, en juillet 2004, que les événements du 11 septembre 2001, n'aient « eu aucune conséquence sur les budgets consacrés à la protection et à la sécurité civile » (Delebarre, 2004). Le débat est toutefois lancé par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, instaurée dans le cadre plus général de la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003. Il s'agit de mobiliser l'ensemble des compétences impliquées dans la prévention des secours concernant les risques technologiques, naturels ou de nature terroriste. En faisant de la sécurité l'affaire de tous, cette loi appelle à la création d'une culture de sécurité civile s'appuyant notamment sur la sensibilisation scolaire à la prévention et à l'organisation de secours et la constitution possible d'une réserve communale de sécurité civile (RCSC). La commune se voit enfin dotée de responsabilités en cas de crise dans les domaines précités, en recourant à une mobilisation civique placée sous la seule autorité du maire, « pour lui apporter son secours dans les situations de crise par une assistance aux populations, des actions de préparation et d'information de la population, un appui logistique et le rétablissement postaccidentel des activités ». En aucune manière il n'est ici question de transfert de compétences des services de l'État vers les collectivités locales. La mobilisation civique fondée sur le principe de la solidarité spontanée n'est qu'un dispositif connexe et non obligatoire, qui ne remet pas en cause la structuration centralisée des secours et celle de la logique des associations agréées de sécurité civile. Elle est conforme à la Constitution par la même loi du plan communal de sauvegarde (PCS) qui, pour déceler les vulnérabilités locales en cas de catastrophe naturelle ou industrielle, n'en reste pas moins fortement liée, tant au niveau du diagnostic que de sa mise en œuvre, aux capacités d'expertises et ressources des services de l'État.

Nombre d'auteurs et spécialistes le soulignent. La greffe du concept de résilience est difficile. *Le Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, paru en 2006, l'oublie en faisant reposer la protection des populations sur le seul plan Vigipirate. En 2008, la résilience est néanmoins intégrée dans la réflexion du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*. Défini comme « la volonté d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leurs capacités de fonctionner normalement », le concept de résilience permet d'approfondir le volet de la responsabilité des acteurs sociaux et des citoyens timidement esquissée dans le *Livre blanc* de 2006. L'innovation se veut ici de taille. Il s'agit de penser une résilience au niveau national, constituée sur la base d'une meilleure connaissance des menaces pesant sur la France et d'une

meilleure appréhension ou conscientisation des risques par les populations et les acteurs institutionnels et non institutionnels.

La pensée de la résilience s'innerve donc à deux niveaux différents de la lutte antiterroriste : celui de la prévention de l'acte et celui de la gestion de la crise consécutive à l'attentat produit. Au premier niveau, la résilience est située du côté de la dissuasion. Il s'agit ni plus ni moins de participer à la construction d'une culture commune permettant d'afficher une plus grande cohésion face à une menace potentielle. Appelée aussi « résilience virtuelle », elle n'est selon les spécialistes que « la toile de fond sur laquelle agiront les systèmes antiterroristes » (Delebarre, 2004). Au second niveau, la « résilience construite » se prépare en amont de la violence à venir. Elle contient en elle-même des objectifs plus larges, puisqu'il s'agit de faire échec à l'agression même.

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* affirme la nécessité « de prendre en compte dans la stratégie de sécurité nationale l'objectif de résilience ». Dans son acception classique, le concept de résilience décrit la capacité des individus ou des populations à gérer un événement traumatique et parvenir ainsi dans sa propre reconstruction à le circonscrire et le dépasser. Loin de définir l'individu et la société comme à même de pouvoir œuvrer contre le terrorisme, la notion de résilience est rapportée ici du seul côté de l'action. En France, la notion de résilience, conceptualisée comme une stratégie contre-terroriste à disposition de l'État, présuppose une « organisation des pouvoirs publics sur la base d'une coopération entre l'État et les collectivités territoriales pour la complémentarité des moyens et entre l'État et les entreprises privées dans les secteurs stratégiques – énergie, communication, santé et alimentation ». Le concept relève ici d'une procédure d'institutionnalisation conçue sur le principe d'un système *top-down* en pleine adéquation avec la conception de l'État providence dans le domaine sécuritaire. Les propos sont clairs de ce point de vue, puisqu'il est aussitôt précisé qu'il s'agit d'accroître dans un premier temps « la résilience des institutions démocratiques, de la société et des activités économiques ». La mesure des vulnérabilités et celle des modalités de résilience des populations ne sont pas intégrées.

La vision française du concept de résilience reste profondément liée aux prérogatives et aux catégories institutionnelles de la sécurité intérieure et extérieure. Elle relève de l'incapacité à penser les questions de sécurité hors de la puissance régaliennne de l'État providence et dans un système *bottom-up*, qui définit les échelles locales comme des échelles pertinentes de la prévention et de la lutte contre le terrorisme. Elle fait peu de cas de ce qui est pourtant au fondement même de la théorie de la résilience, la capacité de chaque individu à pouvoir surmonter une épreuve et à déployer de manière cognitive, selon sa culture et son éducation, une capacité d'agir dans une

situation de crise. Peut-on susciter la résilience en ignorant aussi largement les acquis des travaux américains des années 1980 de Fritz Redl ou d'Emmi Werner, ou plus près de nous en France, de Boris Cyrulnik ? Comment postuler une résilience fonctionnelle des institutions si elle ne peut s'appuyer sur les questions même de la résilience individuelle et collective ? De ce point de vue, l'appel à la résilience dans les politiques institutionnelles ne serait-elle pas trop timide ? Peut-on alors encore parler de résilience si l'on demeure dans un système d'action et de réflexion institutionnel *top-down* qui ne prend que très rarement en considération la nécessité d'un système complémentaire *bottom-up* ? Cette approche suit ici une logique classique d'analyse de l'action publique, qui oppose à la connaissance gestionnaire de l'expert la fragilité et les errements possibles de l'analyse et de l'action profane. Pour tout spécialiste, et notamment en ce qui concerne le terrorisme, l'action profane en situation de crise majeure se situe plus du côté du risque à venir – ralentissement des opérations, production du chaos, gêne des professionnels de l'urgence et désinformation –, que du côté de la mutualisation effective des compétences et systèmes d'action. Pourtant, le terrorisme de l'intérieur témoigne qu'une gestion de proximité et de cosurveillance par les habitants de leurs territoires fournit les conditions d'une plus grande sécurisation urbaine. Par cosurveillance, il faut ici entendre la capacité de chacun à observer et analyser les mouvements « suspects » de biens et de personnes qui se déroulent sous ses yeux et à transmettre toutes informations aux autorités de tutelle immédiate, qui procèdent aux enquêtes d'usage. La dénonciation individuelle qui souscrit aux principes *bottom-up* de la gestion de proximité est au cœur des dispositifs sécuritaires de démocraties telles que la Suisse. Légale et élargie à tout acte jugé délictueux, elle est définie pleinement comme un acte civique et citoyen. Bien que justifiée par certains dans la mise en œuvre de la lutte antisubversive de proximité requise en France par le terrorisme de l'intérieur, elle n'en apparaît pas moins comme une solution hasardeuse tant elle relève peu de la culture de notre modèle républicain. Gageons que le déploiement de tels encouragements à l'observation participante sécuritaire en dehors de toute redéfinition des missions de police et articulations entre la police générale et les acteurs locaux ne peut que déboucher sur un profond échec fonctionnel.

Si le droit assurantiel du terrorisme est devenu réalité après le 11 septembre 2001, ces événements n'ont pas réellement transformé les relations entre État et collectivités territoriales en la matière. En inscrivant la lutte antiterroriste dans le paradigme de la sécurité nationale, les collectivités locales en ont été écartées. Elles sont par ailleurs réticentes à s'engager dans un domaine dans lequel elles sont dépourvues de compétences, et qui entraînerait la gestion de nouvelles complexités dans le domaine de

la sécurité locale. Pour les communes, les « leçons du 11 septembre » demeurent difficiles à tirer (Boniface, 2001). Les métropoles les situent dans les enjeux de la prévention de la violence radicale. En procédant de la sorte, elles se retrouvent dans une double contrainte conceptuelle et d'opportunité. En premier lieu, dans un processus même de légitimation de leur action, elles inscrivent la violence terroriste moins comme un phénomène global que comme un phénomène local dont les causes ne sont pas géopolitiques, mais consécutives à la situation de pauvreté, à la relégation sociale des banlieues, à la crise d'identité et aux migrations non contrôlées. La complexité des situations et conditions de passage à l'acte de violence – se situant à la convergence de frustrations quotidiennes et d'une idéalisation absolue de la guerre sainte mondialisée – n'est plus intelligible. En second, les collectivités locales doivent définir des politiques de prévention du terrorisme dans un cadre juridique et administratif préexistant – comme ce fut le cas lors de leur arrimage aux CLS. Deux conséquences en découlent : la première est de ne pouvoir isoler la question du terrorisme des clivages idéologiques des partis politiques portant sur le rôle social de l'État, la prévention et la répression, les missions de la police, l'efficacité des polices, les chiffres de la violence... L'association banale faite entre terrorisme et communautarisme a permis à la majorité gouvernementale du président Sarkozy d'accuser les municipalités de gauche de faiblesse et de complaisance. La seconde conséquence est la dilution de la prévention du terrorisme dans des politiques qui ne les ciblent pas. L'efficacité des CLS à ce sujet peut être mise en doute. La territorialisation des politiques de prévention du terrorisme se heurte aux mêmes obstacles que ceux observés dans le domaine de la sécurité civile : ambivalence des relations entre État et autorités locales, concurrence des stratégies territoriales, ambivalence des élus locaux et impensé de la participation des habitants (Wyveckens, 2011 ; 2012). Dans le *Livre blanc sur la sécurité publique* remis en novembre 2011 au président de la République, Michel Gaudin et Alain Bauer, préconisant une gouvernance locale de la sécurité intérieure, se refusent néanmoins à remettre en cause l'architecture régaliennne de la sécurité intérieure. L'échelle requise pour cette nouvelle efficacité est ici le département. Aucune analyse de la vulnérabilité et de la résilience directe des populations n'est prise en considération (Gaudin et Bauer, 2011).

Au moment où le terrorisme de l'intérieur devient le risque majeur de la violence à venir, on ne peut qu'observer la grande difficulté à la fois de le penser comme une entreprise subversive visant à affecter l'organisation fonctionnelle de la ville, mais aussi comme une opportunité de redéfinir le rôle et les interfaces État-collectivités locales dans la mise en œuvre de politiques convergentes de prévention intégrant les connaissances acquises dans le champ de la vulnérabilité urbaine des biens et des personnes.

Références bibliographiques

- Baudouï R., (2003), « Guerre et sociologie du risque », *Les Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 1, pp. 161-174.
- Baudouï R., (2007), *Les Défis du terrorisme*, Paris, Ellipses.
- Baudouï R., (2008), *Géopolitique du terrorisme*, Paris, Armand Colin.
- Beck U., (1986), *La Société du risque*, Paris, Aubier.
- Bockel, J.-M., (2003), *Le rôle et les responsabilités des pouvoirs locaux face au terrorisme*, Conseil de l'Europe.
- Boniface P., (2001), *Les leçons du 11 septembre*, Paris, Puf.
- Borradori G., Derrida J., Habermas J., (2004), *Le concept du 11 septembre*, Paris, Galilée.
- CPLRE, (2003), *Le rôle et les responsabilités des pouvoirs locaux face au terrorisme*, Conseil de l'Europe.
- Delebarre M., (2004), *Quelle coopération internationale pour lutter contre le terrorisme ?*, Paris, Assemblée nationale.
- Esposito F., (2007), *Villes contre le terrorisme*, Paris, Forum européen de la sécurité urbaine.
- Gaudin M., Bauer A., (2011), *Livre blanc sur la sécurité publique*, Paris, La Documentation Française.
- Giddens A., (2000), *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
- Henrotin J., (2010), *La résilience dans l'anti-terrorisme*, Paris, Esprit du livre.
- Kerven G.-Y., Rubise P., (1991), *L'archipel du danger : introduction aux cindyniques*, Paris, Économica.
- Lagadec P., (1981), *La civilisation du risque*, Paris, Seuil.
- Padioleau J.-G., (2002), *Le réformisme pervers. Le cas des sapeurs-pompiers*, Paris, Puf.
- Pannier N., (2001), « Les contrats locaux de sécurité et la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, pp. 127-148.
- Secrétariat général de la défense nationale (France), (2006), *La France face au terrorisme, Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Paris, La Documentation Française.
- Wyvekens A., (2000), « Les politiques de sécurité : une magistrature sociale, pour quelle proximité ? », *Droit et Société*, n° 44-45, pp. 127-142.
- Wyvekens A., (2011), *La sécurité urbaine en questions*, Montreuil, Le passager clandestin.
- Wyvekens A., (2012), « La sécurité urbaine, affaire d'État ou problème local ? », *Métropolitiques*, [en ligne] www.metropolitiques.eu/La-securite-urbaine-affaire-d-Etat.html.

Biographie

RÉMI BAUDOUÏ est professeur au sein du département de science politique et des relations internationales de la faculté des sciences économiques et sociales à l'université de Genève. Il développe ses recherches sur la ville et ses mutations en lien avec les savoirs de l'urbanisme, les enjeux écologiques et environnementaux et la sécurité humaine. Il a récemment publié « Penser la transition éthique de l'urbanisme pour l'aménagement de villes durables : le cas de la France et de la Suisse », *Éthique publique*, vol. 16, n° 1, 2014, pp. 219-236 ; « La catastrophe de Mattmark et la modernité réflexive du risque », *Studi Emigrazione, Le tragedie del fordismo in migrazione*, n° 196, déc 2014-janv. 2015, pp. 567-576 ; et « La politique suisse des bons offices du *Peace Building*. Le cas du règlement du conflit algérien », in Coppolani A., David Ch.-Ph. et Thomas J.-F. (dir.), *La fabrique de la paix. Acteurs, processus, mémoires*, Laval, Presses universitaires de Laval, 2015, pp. 201-212.

remi.baudouï@unige.ch