

## LPOLS 2900 – TFE

*Comment expliquer le degré de cohérence de la lutte anti-terrorisme de l'Union  
européenne ?*

Mémoire réalisé par  
**Nathalie Marcus**

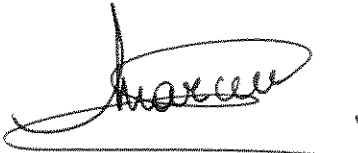
Promoteur(s)  
**François Randour**

Lecteur(s)  
/

Année académique 2017-2018  
**Master et finalité**

« Je déclare sur l'honneur que ce TFE a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au **Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses** et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

  
MARCUS N.

## **Avant-propos**

Je tiens à remercier mon promoteur, François Randour, pour la mise en forme de cette recherche. Je souhaite également remercier toutes les personnes issues d'horizons variés : Institut Egmond, collègues, la Sureté de l'Etat, la Défense et du monde académique et qui ont pris le temps de me transmettre les renseignements nécessaires à la réalisation de ce travail de fin d'études.

<b>Table des matières</b>	
<b>1. Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Définitions et concepts</b> .....	<b>6</b>
2.1 L'Union européenne expliquée brièvement.....	6
2.2. Définition du terrorisme.....	7
2.3 La stratégie européenne de la lutte anti-terrorisme.....	9
<b>3. Cadre d'analyse : mesurer et comprendre le niveau de cohérence de la politique anti-terroriste en Europe</b> .....	<b>14</b>
3.1 Définition de la notion de cohérence.....	14
3.1.1 Coherence vs consistency.....	14
3.1.2 Niveaux de cohérence.....	15
3.1.3 Les types de relations.....	15
3.1.4 Les limites de la cohérence.....	16
3.1.5 Conclusion conceptualisation cohérence.....	16
3.2 Méthode de mesure de la cohérence et cadre d'analyse.....	17
<b>4. Analyse de la cohérence de la stratégie européenne contre le terrorisme</b> .....	<b>18</b>
4.1.Prévention.....	19
4.2.Protection.....	22
4.3.Poursuite.....	24
4.4.Réponse.....	26
4.5. Conclusion intermédiaire.....	28
<b>5. Mesure de la mise en œuvre de la stratégie de 2005 et du plan d'action de 2011</b> .....	<b>29</b>
5.1. La prévention.....	30
5.2. La protection et la poursuite.....	31
5.3. La réponse.....	33
<b>6. Résultats de la mesure de la cohérence</b> .....	<b>34</b>
<b>7. Analyse et réponses aux hypothèses</b> .....	<b>35</b>
<b>8. Conclusion</b> .....	<b>40</b>
Liste des tableaux	
Bibliographie	
Annexes	
A.1. Recommandations	
A.2. Impact économique (micro) des attentats terroristes du 22 mars 2016 sur région de Bruxelles-Capitale	
A.3. Modèle FRIIS et de Coning appliqué aux opérations de maintien de la paix (ONU)	
A.4. Chiffres sur le terrorisme dans le monde et au sein de l'UE	

## 1. Introduction

Madrid (2003), Londres (2005), Paris (2015), Bruxelles, Paris, Berlin (2016), Stockholm, Londres, Paris (2017),... Le terrorisme islamiste frappe l'Union européenne (UE) depuis plus d'une décennie. Cependant, le terrorisme n'est pas un phénomène récent dans l'histoire de l'Europe<sup>1</sup>. Certainement depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, les conflits d'indépendances et les mouvements séparatistes et d'insurrection ont fait apparaître une série d'actes de violences. Le Rassemblement démocratique africain de Léopold Sédar Senghor et Félix Houphouët-Boigny en Afrique noire, le parti communiste nationaliste de Ho Chi Minh en Indochine, le Front de Libération nationale (FLN) en Algérie, l'Euskadi ta Askatasuna (ETA) en Espagne, l'Irish Republican Army (IRA), etc sont toutes des organisations qualifiées de terroristes par leurs Etats respectifs. Dès les années septante et quatre-vingt, l'Europe a aussi été victime de mouvements d'extrême gauche et droite tels que les Cellules Communistes Combattantes (CCC) en Belgique, Red Army Faction (RAF) en Allemagne ou Action directe en France. Cependant, il faudra attendre l'impact médiatique des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, suivi des attentats de Madrid (2003) et Londres (2005) pour que l'Union européenne (UE) commence à se pencher sérieusement sur la question de la sécurité des Etats membres. En effet, le premier document proposant une stratégie contre le terrorisme date de 2005<sup>2</sup>. Les attentats de 2015 en France et 2016 en Belgique et en France posent un doute sur la capacité de l'UE de faire face à l'accentuation de la menace terroriste islamiste sur le territoire européen?

Il est pertinent de se poser la question du pourquoi et comment les événements récents ont été possibles malgré la parution d'une stratégie européenne en 2005. C'est pourquoi ce travail se penchera principalement la cohérence<sup>3</sup> de la stratégie et de sa mise en œuvre.

Ce travail commencera donc par la définition des concepts importants tels que la notion de « terrorisme et la « cohérence », comment la mesurer et quelles en sont ses limites ?

Ensuite, la recherche se concentrera sur l'UE où, quelques notions seront également définies comme : la structure, le processus décisionnel, les compétences dans le domaine de la sécurité et défense (et donc terrorisme), ...

Ce n'est qu'après la compréhension de ces processus au sein de l'UE qu'il sera possible d'analyser la stratégie de lutte anti-terrorisme de l'UE. Ceci devrait permettre de découvrir les facteurs explicatifs d'un éventuel manque de cohérence comme le nombre d'acteurs impliqués et leurs ressources ou la diversité culturelle des Etats membres. « *Comment expliquer le degré de cohérence de la lutte anti-terroriste de l'UE ?* » se fera par l'étude de cas traitant de l'augmentation du terrorisme islamiste sur le territoire de l'Union des dernières années.

---

<sup>1</sup> Stroobants S., « ideologies and mapping actors », Vesalius College, Bruxelles

<sup>2</sup> UE, (2016), "La lutte de l'UE contre le terrorisme.",

<http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/>, site officiel de l'Union européenne, consulté le 13 octobre 2016.

<sup>3</sup> Cette notion sera définie plus tard dans le travail.

La première étape sera d'étudier le document de base datant de 2005<sup>4</sup> et le plan d'action de 2011, la nouvelle (2016) stratégie globale de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité<sup>5</sup> sera abordée dans une étape ultérieure.

Pour répondre à la question de recherche, une méthode « qualitative »<sup>6</sup> sera utilisée qui permettra d'identifier quels facteurs provoquent le manque de cohérence de la stratégie de l'EU. Le cas d'étude sur l'augmentation du terrorisme islamique en Europe est utilisé pour illustrer ce problème. La mise en pratique des mesures sera aussi étudiée afin de voir si le degré de cohérence donne des résultats différents. Le travail sera clôturé par une conclusion reprenant les points importants de cette recherche. Enfin, une annexe présentera quelques recommandations pertinentes et plausibles pour l'UE afin d'améliorer sa stratégie de lutte contre le terrorisme.

## 2. Définitions et concepts

### 2.1. L'UE expliquée brièvement

L'Union européenne est "une association économique et politique" de 28<sup>7</sup> Etats appartenant au continent européen. Elle repose aujourd'hui sur le Traité de Lisbonne (2009). Ce dernier comprend deux parties : le traité sur l'UE (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). « Elle a pour but d'établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens »<sup>8</sup>. L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes<sup>9</sup>.

L'Union européenne se différencie des organisations internationales classiques par son modèle d'intégration qui va au-delà de la coopération traditionnelle entre Etats. Les Etats membres ont délégué une partie de leurs compétences aux institutions communautaires. Ainsi, à côté des niveaux nationaux, régionaux et locaux, existe un pouvoir européen fondé sur des institutions démocratiques ou indépendantes, mandatées pour intervenir dans plusieurs domaines. L'étendue des compétences de l'Union européenne dépend des domaines concernés :

soit les Etats ont décidé de transférer l'intégralité de leurs compétences dans un domaine ; dans ce cas, cela signifie que les Etats ne peuvent plus intervenir seuls : c'est par exemple le cas en matière commerciale, agricole ou monétaire. On parle alors pour l'UE de **compétences exclusives** ;  
soit les Etats n'ont transféré qu'une partie de leurs compétences, si bien qu'ils peuvent continuer à agir à côté de l'UE. On parle alors de **compétences partagées**. Il s'agit en réalité du cas le plus fréquent. L'Union européenne agit alors à la place des Etats si l'action commune est considérée comme plus efficace que celle des

---

<sup>4</sup> Ibidem 2

<sup>5</sup> UE, (2016), « a Global strategy for the European Union's foreign en security policy », Bruxelles

<sup>6</sup> De Coning C. et Friis K., (2011), « Coherence and coordination : the limits of the comprehensive approach », Journal of International peacekeeping 15, p243-272, Leiden, Pays-Bas.

<sup>7</sup> Bientôt 27, suite au Brexit.

<sup>8</sup> Art 21.TUE

<sup>9</sup> Article 2 du traité de l'UE.

Etats agissant séparément (selon le principe de subsidiarité<sup>10</sup>);

Il existe enfin une dernière catégorie de **compétences dites d'appui** : dans ce cas, la compétence principale reste du ressort des Etats membres, mais l'UE peut appuyer leur action. C'est le cas en matière de recherche, ou bien encore en matière de santé publique.

La lutte contre le terrorisme tombe sous la PESC<sup>11</sup> qui est une compétence partagée de l'UE. Concrètement, les Etats membres sont chefs de leurs moyens tout en travaillant de concert pour atteindre le niveau d'ambition de l'UE : « *EU shall respect the essential State functions, including ensuring the territorial integrity of the State, maintaining law and order and safeguarding national security. In particular, national security remains the sole responsibility of each Member State* »<sup>12</sup> Les décisions sont prises à l'unanimité, ce qui peut conduire à de longues négociations. Le traité de Lisbonne prévoit une clause de solidarité<sup>13</sup> qui implique que les Etats membres sont tenus d'agir ensemble pour aider un membre en cas d'attaque terroriste ou de calamité naturelle mais sur demande de l'Etat membre.

## 2.2. Terrorisme

Le terrorisme est un concept relativement difficile à définir de manière objective. La littérature compte d'innombrables définitions. Mon choix se portera sur celle proposée par ENGLISH Richard, professeur à l'université d'Oxford dans son ouvrage : « *Terrorism, how to respond* » car elle est très complète.

« *Le terrorisme implique l'utilisation ou la menace d'utilisation de violences hétérogènes avec un but politique. Il peut couvrir une multitude d'actes et de cibles, fait intervenir de nombreux acteurs. Il a une dimension psychologique importante, il provoque la peur et la terreur auprès du public cible mais aussi auprès de l'opinion publique. Il a aussi pour intention de tenter de changer la balance de pouvoir politique. Il est un sous-domaine de la guerre et peut faire partie d'une campagne plus étendue de tentatives violentes et non-violentes à levier politique.*<sup>14</sup> ». Donc le terrorisme est une arme politique ou idéologique qui implique de nombreux acteurs agissant en général de manière violente, avec souvent des conséquences désastreuses.

Etant donné que ce travail traite principalement du terrorisme islamiste, une définition supplémentaire s'impose : Qu'est-ce le terrorisme islamiste ? En effet, les mots « islamique », « islamiste » et « djihadistes » sont souvent utilisés à tort pour désigner le même phénomène<sup>15</sup>. Le mot « islamique » est un adjectif de la religion Islam, mouvement non violent en soi. Le terme « islamiste » est le plus médiatisé qui désigne les attentats perpétrés par des groupements terroristes idéologiques

---

<sup>10</sup> La **subsidiarité** est un principe régulateur de l'exercice des compétences. Il doit permettre de déterminer si l'Union peut intervenir ou si elle doit laisser les États membres agir. Selon ce principe, l'Union ne peut intervenir dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive que dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Le principe de **proportionnalité** est le deuxième grand principe qui régit l'exercice des compétences. En vertu de ce dernier, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Constitution.

<sup>11</sup> PESC: Politique extérieure et de sécurité commune dont la PCSD (politique commune de sécurité et défense) est un sous-élément.

<sup>12</sup> Traité de l'UE, voir Bibliographie.

<sup>13</sup> Art 222 du TFEU.

<sup>14</sup> ENGLISH R. (2010), "Terrorism how to respond", New York, Oxford University Press.

<sup>15</sup> BENICHON B., KHOSROKHAVAR et MIGAUX P., (2015), "Le djihadisme : le comprendre pour mieux le combattre", Plon, Paris.

salafistes tels qu'IS et Al Qaeda. Cependant, certains spécialistes préfèrent le terme « djihadiste » qui désigne des mouvements salafistes défendant une vision réinventée de l'Islam et souhaitant le retour du Califat des Abbasides, Etat musulman qui s'étendait de l'Afrique du Nord à l'Asie centrale<sup>16</sup>. Dès lors, dans cette étude, l'objet sera principalement le terrorisme islamiste.

L'histoire identifie quatre vagues principales du terrorisme<sup>17</sup>: anarchique, anti colonial, de gauche et religieux ou idéologique, dont la dernière, est la première que l'UE doit combattre en tant qu'entité politique intégrée. La vague qui nous préoccupe ici et depuis le début du 21<sup>e</sup> siècle est le terrorisme dit religieux et idéologique issu principalement du Moyen-Orient.

Il est clair que cette division n'est pas exhaustive mais permet de situer le terrorisme dans le courant de l'histoire.

Si un acteur veut prendre des mesures efficaces pour lutter contre le terrorisme, il doit agir de manière identique au processus de guérison d'une maladie soit prendre des mesures qui traitent les symptômes (mesures coercitives) mais aussi en traiter la (les) cause(s)<sup>18</sup> (mesures préventives). A travers le temps, la majorité des groupements terroristes souhaitent atteindre un changement politique et, à défaut de résultats positifs par les moyens pacifiques décident de passer à la méthode violente (IRA, ETA, ...). Les causes amenant des êtres humains à se joindre au terrorisme sont variées et attirent aussi bien de la « chair à canon » que des hommes cultivés. Une des causes revenant souvent et touchant toutes les couches de la population est le sentiment de frustration et d'impasse économique<sup>19</sup>. Par exemple, de jeunes universitaires se trouvant lésés sur le marché de l'emploi suite à leur origine ethnique / religieuse. Les causes seront étudiées plus en détails lors de l'analyse.

Un attentat terroriste a de multiples conséquences<sup>20,21</sup>, dans des domaines forts variés. Une des plus connues est l'impact psychologique sur les victimes, les proches, les services de secours<sup>22</sup> et l'opinion publique. Les terroristes visent à semer la peur et la terreur. Un second effet est sociologique. Dans le cas du terrorisme islamiste, on peut voir du côté du public cible : racisme, islamophobie et rejet de la population musulmane et du côté musulman, un renferment et une frustration. Troisièmement, les conséquences politiques sont non négligeables car l'Etat doit veiller à la sécurité de sa population au sein et en dehors de ses frontières. Cela se traduit par des mesures prises au niveau national : mesures d'urgence (court terme), chute de gouvernement, fermetures de frontières, ... Et au niveau international : intervention à la source (exemple : Afghanistan et Syrie), retrait de troupes (Espagne en 2003), réfugiés, ... Enfin, au niveau économique les implications ne sont pas sans importance mais se situent en général à court terme car les marchés se régulent d'eux-mêmes à plus long terme. Les secteurs en général les plus touchés sont : le transport, le tourisme, l'horeca et le commerce de détail<sup>23,24</sup>

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Stroobants S., « ideologies and mapping actors », Vesalius College, Bruxelles.

<sup>18</sup> BIRD G., BLOMBERG S.B. and, HESS G, (2008), «International Terrorism: Causes, Consequences and Cures », The world economy, vol. 31, pp. 255-274

<sup>19</sup> SAGEMAN M., (2005), «Le vrai visage des terroristes, psychologie et sociologie des acteurs du djihad», Ed Denoël France.

<sup>20</sup> BIRD G., BLOMBERG S.B. and, HESS G, (2008), «International Terrorism: Causes, Consequences and Cures », The world economy, vol. 31, pp. 255-274.

<sup>21</sup> GOTTLIEB S. (2014), "Debating terrorism and counterterrorism. Conflicting perspectives on causes, contexts an responses", California, SAGE publications Inc.

<sup>22</sup> Suite aux attentats de Bruxelles, le corps de pompiers région Bruxelles-Capitale compte 10% de perte pour raison psychologiques. Source : Briefing FIST, Erik DESOIR.

<sup>23</sup> Etude SPF économie sur les attentats de mars 2016, (2016),

[http://economie.fgov.be/fr/binaries/Etude\\_d\\_impact\\_attentats\\_terroristes\\_en\\_Belgique-juin\\_2016\\_tcm326-279586.pdf](http://economie.fgov.be/fr/binaries/Etude_d_impact_attentats_terroristes_en_Belgique-juin_2016_tcm326-279586.pdf), consulté le 29 octobre 2016.

<sup>24</sup> Voir Tableau en annexe 1.

### 2.3. La stratégie européenne de la lutte anti-terrorisme

En 2005, paraît la stratégie européenne<sup>25</sup> de lutte contre le terrorisme. Rappelons que la lutte contre le terrorisme fait partie de la politique commune de sécurité et de défense de l'UE et est donc une compétence non exclusive de l'Union mais partagée avec les Etats membres. Le schéma suivant résume cette approche, développée avant le traité de Lisbonne (2009) qui est la base de l'UE actuelle :

**The EU's Counter-Terrorism Strategy covers four strands of work, fitting under its strategic commitment:**

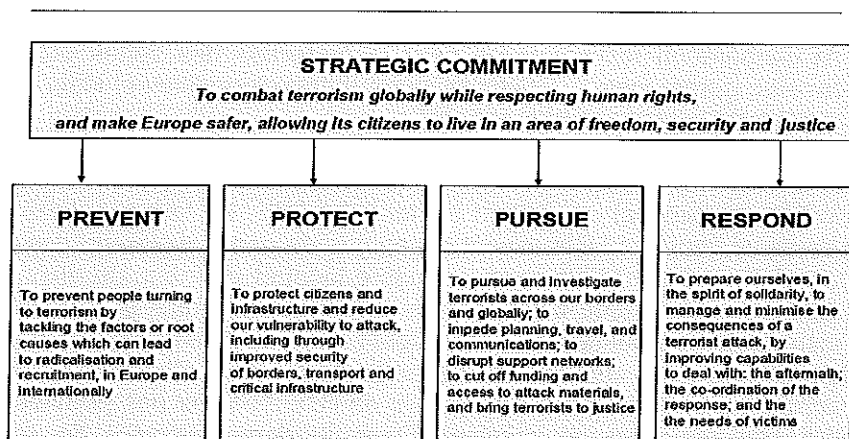


Figure 1. Source : Council of the EU, « EU counter-terrorism strategy », Brussel, 30/11/2005.

Les mesures prises dans la stratégie de la lutte anti-terrorisme ont pour but de garantir les valeurs démocratiques de bases de l'UE. La stratégie de 2005 repose sur quatre piliers : la prévention, la protection, la poursuite et réponse adéquate face à la menace ou attaque. Les quatre piliers vont être détaillés ultérieurement dans ce sous-chapitre.

La politique de **prévention** vise, par une approche globale du problème, à éviter que de jeunes gens d'origine étrangère soient attirés par les idées des mouvements terroristes et se radicalisent pour enfin, perpétrer des attentats terroristes sur et en dehors de l'UE. Cette approche va de l'identification des facteurs favorisant la radicalisation de jeunes issus de certains groupes de la population, l'identification des méthodes de recrutement et propagandes des groupements terroristes, être conscient du phénomène de globalisation et de la transmission d'information par l'Internet, le tout en prônant les valeurs démocratiques, le respect des droits de l'homme et le droit à l'éducation à travers le monde prévenir les conflits. Les points clés de la stratégie de prévention de l'UE sont donc : développer une approche commune pour repérer et contrer les comportements à risques et l'abus de l'Internet ; Lutter contre l'encouragement au recrutement dans les environnements clés tels que les prisons, les écoles et les zones d'offices religieux et développer une législation condamnant ces comportements ; développer une stratégie de communication expliquant mieux les politiques de l'UE ; promouvoir la bonne gouvernance, la démocratie, l'éducation et la prospérité économique au travers de programme d'assistance ; développer le dialogue interculturel au sein et en dehors de l'Union ; finalement, encourager la recherche et le partage d'information et expériences pour mieux comprendre et développer des réponses plus adéquates au développement de la menace terroriste.

<sup>25</sup> Document de base pour le TFE: Document du Conseil de l'UE, 14469/4/05 REV 4, du 30 novembre 2005.

La politique de **protection** englobe la réduction de la vulnérabilité de l'UE contre une attaque éventuelle ainsi qu'une diminution des effets face à une attaque. Bien que la responsabilité primaire est la protection de la population et des infrastructures (critiques<sup>26</sup>), l'UE veut offrir un cadre où les Etats membres peuvent coordonner leurs politiques, partager les informations et développer des moyens de réponses appropriés. Il était nécessaire d'améliorer la protection des frontières externes de l'UE, c'est pourquoi l'agence FRONTEX<sup>27</sup> a été créée. Il est également nécessaire de garantir l'échange de données sur les personnes entrant et voyageant dans l'UE, c'est pourquoi des systèmes d'échanges d'information ont été créés comme le *Visa Information System (VIS)* et le *Second generation Schengen Information System (SIS II)*. L'UE veut également développer des standards pour la sécurité du transport par air, mer et terre et la protection des infrastructures stratégiques. Enfin, l'UE veut encourager la coopération technologique pour la protection des zones publiques (salles de concerts, gares, métro, ...) contre toute attaque terroristes et lutter contre la prolifération d'armes à destruction massive<sup>28</sup>.

La **poursuite** a pour but la recherche active de terroriste et le démantèlement de réseaux terroristes au sein et en dehors du territoire l'UE. Le tout, en veillant au respect des droits de l'homme ! Cet aspect est en grande partie du ressort des Etats membres mais l'UE veut offrir d'une part, un cadre légal et un forum de discussion pour une compréhension et lutte commune de la menace terroriste et d'autre part, fournir des instruments en soutien aux Etats tel l'*European Arrest Warrant* qui doit permettre de poursuivre des criminels à travers les frontières de l'UE ou l'*European Evidence Warrant* qui doit permettre à tout pays de l'UE d'obtenir des preuves d'un autre membre afin de juger un criminel. Dans le démantèlement de réseau terroristes, l'UE encourage le développement de moyens communs afin d'empêcher les terroristes à accéder aux moyens de communication et armements ainsi que de nuire à leur financement. Finalement, l'UE veut améliorer la coopération avec des pays partenaires et autres OIG pour attaquer les réseaux à la source et éviter des conditions créant un environnement favorisant l'extension d'idées radicales. Ici encore, la prévention de conflits et les opérations d'instauration et de maintien de la paix en font partie.

La **réponse** de l'UE face à la menace terroriste englobe une série de mesures qui peuvent être appliquées aussi bien en cas d'attaque terroriste qu'autres désastres comme une catastrophe naturelle. Il s'agit d'une utilisation maximale des structures existantes, y compris les mécanismes de protection civile, développées pour répondre à toute crise majeure au niveau européen ou international et, en coordination avec d'autres OIG. Premièrement, l'UE développe des accords de coordination, supportés par des procédures opérationnelles afin de garantir une réponse « cohérente » face à une attaque terroriste : partage d'information, coordination médiatique, support opérationnel mutuel. Secondement, l'UE veut réviser la législation des mécanismes de protection civile : augmenter les capacités transfrontalières. Pour cela, une clause de solidarité a été intégrée aux traités de Lisbonne<sup>29</sup>. Troisièmement, l'UE a développé une analyse de risque de manière à ce que les Etats (et l'Union) puissent acquérir les capacités (aussi militaires) pour répondre efficacement à une attaque terroriste. Dans ce même cadre, l'UE veut améliorer la coopération avec les autres OIG (OTAN, ONU, OSCE, UA<sup>30</sup>, ...). Enfin, l'UE développe des bonnes pratiques afin de veiller à l'assistance des victimes d'une

<sup>26</sup> Infrastructures critiques: réseaux de communications, centrales nucléaires, etc.

<sup>27</sup> Pour rappel Frontex est l'European Borders Agency

<sup>28</sup> Armes à destruction massive ou CBRN: biologique, chimique et nucléaire.

<sup>29</sup> Clause de solidarité: Tout Etat membre se doit d'aider un autre Etat membre de l'UE en cas d'attaque terroriste ou désastre naturel, si l'Etat membre concerné le demande.

<sup>30</sup> UA: Union Africaine

attaque et leurs familles.

Comme mentionnée à plusieurs reprises, les Etats membres ont la responsabilité primaire de la lutte contre le terrorisme et garantir les valeurs de l'UE. En quoi une stratégie européenne a-t-elle une valeur ajoutée ? La réponse se scinde en quatre actions principales :

**Renforcement des capacités nationales** : en partageant les expériences et connaissance et en élaborant un « guide » des meilleurs pratiques, l'UE veut aider les Etats membres pour le développement de capacités permettant de satisfaire les quatre piliers de la stratégie de l'UE. De plus, l'UE encourage le partage d'information et soutien l'analyse de renseignement ;

**Faciliter la coopération européenne** : en veillant au partage d'information et renseignement de manière sécurisée entre les Etats membres et les institutions européennes. Egalement, établir des mécanismes d'évaluation et la législation nécessaire à une meilleure collaboration entre les services de police et justice au sein de l'UE ;

**Développer des capacités collectives** : en veillant à une politique de réponse collective à la menace terroriste en utilisant les moyens et institutions de l'Union tels qu'Europol, Eurojust, Frontex, ...

**Promouvoir le partenariat international** : ce pilier vise la coopération avec d'autres OIG comme l'ONU et des pays tiers, clés dans le développement d'opérations de lutte contre le terrorisme.

A première vue, la stratégie de l'UE est très ambitieuse dès 2005. Le souci de cohérence et d'efficacité est présent dans le document de base.

Toujours à la recherche d'une réponse « cohérente et efficace » face à la menace grandissante du terrorisme islamiste, l'UE ne se repose pas sur ses lauriers après la parution de la stratégie contre le terrorisme de 2005. Tout d'abord, une révision est prévue tous les six mois et d'autres mesures et documents sont apparus afin d'améliorer le fonctionnement de l'UE et de ses Etats membres. Il est impossible de tous les passer en revue lors de cette recherche mais les plus pertinents seront abordés dans la description des moyens existants ainsi que lors de l'analyse du degré de cohérence de la politique européenne de lutte contre le terrorisme.

Voici encore les éléments importants de la stratégie globale de l'UE<sup>31</sup> pour la sécurité et politique étrangère concernant la lutte contre le terrorisme.

La sécurité de l'UE est la première priorité de l'action extérieure de l'UE (2016). L'implémentation des traités de l'UE (assistance mutuelle, solidarité, ...) est essentielle afin de lutter activement contre l'évolution de la menace devenue de plus en plus transnationale. L'UE veut se donner les moyens de sa politique extérieure et augmenter sa crédibilité face aux partenaires internationaux. Au-delà de la menace terroriste, d'autres éléments géopolitiques ont montré l'importance d'investir dans le développement de capacités européennes : populisme et nationalisme grandissant au sein même de l'Union<sup>32</sup>, la politique agressive (Russie) ou protectionniste (USA).

Concrètement, l'UE développe plus de moyens permettant la coopération et une standardisation des moyens de recherche et renseignement, lutte contre le terrorisme cybernétique, essaye d'améliorer la protection des frontières extérieures de la zone Schengen et lutte contre la criminalité internationale souvent liée au financement de réseaux terroristes. La coopération avec d'autres acteurs

<sup>31</sup> Global Strategy for the UE's Foreign and security policy, (2016), « A shared vision, common action: a stronger Europe », <http://europa.eu/globalstrategy/en>

<sup>32</sup> Des cas comme le Brexit, la montée en importance de parti populistes comme aux Pays-Bas et Italie, le referendum en Catalogne en sont des exemples.

internationaux (OIG, secteurs privé, société civile et pays tiers) est essentielle, notamment dans la lutte contre le terrorisme et la gestion des crises au sein et en dehors des frontières européennes.

En résumé, les priorités pour 2016 sont :

- Sécurité de l'Union ;
- Sécurité et défense
- Counter terrorisme
- Cybersecurity
- Energy security
- Strategic communication

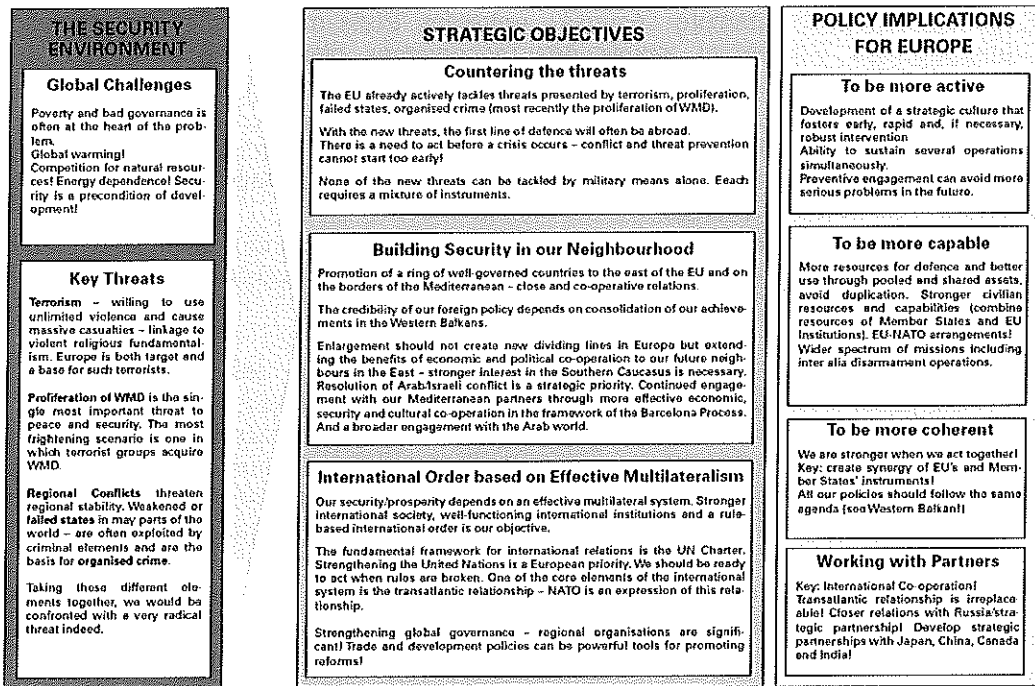


Figure 2 : Source MARCUS N, (2016), «Organisations internationales », Ecole Royale Militaire, Etterbeek.

Le choix de l'UE pour déterminer ces priorités sécuritaires a évolué avec le temps. Le document de départ, résumé dans le tableau ci-dessus (Fig 2) date de 2003. Il a été révisé en 2008 et enfin en 2016 avec une approche plus globale.

En 2011, l'UE a établi un plan d'action<sup>33</sup> reprenant des actions concrètes envisagées pour lutter activement contre le terrorisme. Par pilier, l'UE s'engage d'agir dans des domaines spécifiques tels que la prévention de la radicalisation et du recrutement en contrôlant les réseaux de communication, en redéfinissant la formation d'imam, en soutenant la formation de journaliste dans les pays à majorité musulmane afin de vendre des messages moins radicaux et extrêmes à la population locale, ...

Dans le domaine de la protection, le plan propose de créer, de moderniser ou de renforcer certains programmes et agences existants. Par exemple, le système de contrôle des visa ou du partage de l'information SIS II<sup>34</sup> et VIS<sup>35</sup> ou encore la plateforme européenne de la cybercriminalité, ECCP ou l'ENISA<sup>36</sup>. Des actions

<sup>33</sup> Council of European Union, (2011), "EU action plan on combatting terrorism", Brussels, Belgium.

<sup>34</sup> SIS : Schengen Information System;

<sup>35</sup> VIS : Visa information system.

<sup>36</sup> ENISA: European Network and Information Security Agency.

concrètes sont donc réalisées et des agences sont modernisée et renforcées dans les quatre piliers de la stratégie européenne contre le terrorisme.

### 3. Cadre d'analyse : mesurer et comprendre le niveau de cohérence de la politique anti-terroriste en Europe

#### 3.1. Définition de la notion de cohérence

La notion de cohérence est utilisée de manière abondante dans la littérature en sciences politiques. Malheureusement, cette notion reste confuse et utilisée à tort, souvent suite à des erreurs de traduction. Dans ce paragraphe, la notion de cohérence va être éclaircie sur base de la définition de GEBARD Carmen<sup>37</sup> appliquée à la politique extérieure de l'UE et de la recherche de DE CONING Cedric et KARSTEN Friis, appliquée aux opérations de maintien de la paix réalisée par l'ONU<sup>38</sup>. Ce sont leurs interprétations qui seront utilisées lors l'analyse de la politique de lutte anti-terroriste de l'UE.

La notion de cohérence trouve sa place dans la littérature européenne depuis le début du processus d'intégration et a énormément évolué.

Le but de cette section est d'aider le lecteur à mieux comprendre la notion de cohérence et donc mieux évaluer l'importance de cette étude pour améliorer l'action de l'UE dans le domaine étudié.

##### 3.1.1. Coherence vs consistency

La confusion de ces deux termes est généralement attribuée à un problème de traduction. Suivant Gebhard Carmen, la notion de cohérence englobe la notion de « *consistency* » (en anglais car pas de traduction satisfaisante du mot en français scientifique).

La cohérence :

Entend un haut niveau d'harmonisation structurel ;

Présume une série de conditions secondaires primitives telles que globalité, complet, continuité et « *consistency* » ;

Implique une connexion positive entre différents facteurs ;

Adapté à la politique extérieure de l'UE : absence de contradiction au sein des différents domaines de la politique étrangère (***consistency***) et établissement d'une synergie entre ces aspects. En d'autres mots, pour la politique de sécurité de l'UE peut être simplement définie comme l'adoption d'une position commune et qui poursuit les objectifs sécuritaires de l'union et ses institutions<sup>39</sup>. Ici : lutter contre le terrorisme islamique dans l'UE.

Cette définition simplifiée pour l'UE a l'avantage d'être clair et satisfait à cinq critères importants : mesurable, peut s'accommoder à des variations empiriques éventuelles, se distingue de l'efficacité, est généralisable ou applicable à différents domaines politiques de l'Union, et raisonnablement parcimonieuse vu la complexité organisationnelle de l'UE.

En conclusion, « ***consistency*** » se concentre sur les résultats et « ***coherence*** » met l'accent sur la qualité du processus.

<sup>37</sup> GEBHARD C., (2011), "International relations and the European Union", Second edition, Oxford University Press, p.101-127.

<sup>38</sup> Organisation des Nations Unies.

<sup>39</sup> Daniel C. Thomas, (2012), "Still pushing below the weight? Coherence and effectiveness in EU foreign policy", University College Dublin, Ireland.

### 3.1.2. Niveaux de cohérence

La cohérence peut être poursuivie parmi une large panoplie d'acteurs, à différents niveaux et au travers de plusieurs dimensions.. Le tableau ci-dessus propose une approche globale d'un problème basé sur quatre niveaux de cohérence :

Interne (*intra-agency coherence*) : cohérence des politiques et actions d'une agence particulière ou d'un département. Par exemple, le service EEAS<sup>40</sup> de l'UE.

Externe (*Inter-agency coherence*) : cohérence des politiques et actions entre plusieurs acteurs dans un contexte particuliers. Par exemple, la collaboration entre l'UE et l'OTAN dans la lutte contre le terrorisme.

Horizontale (*International-local coherence*) : cohérence entre et parmi les politiques et actions d'acteurs internes et externes +/- alignement. Par exemple : Entre l'UE et la Turquie pour la crise des réfugiés.

Verticale (*Whole-of-government coherence*) : cohérence parmi les politiques et actions entre les entités d'un même Etat. Par exemple : l'opération *Vigilant Guardian* en Belgique<sup>41</sup>

Les différents niveaux peuvent être facilement résumés sous forme du tableau suivant<sup>42 43</sup>:

Type	Définition
Verticale	Entre les Etats membres et l'UE
Horizontale	- Concentration entre des entités institutionnelles du même niveau Entre la PCSD et politiques externes de l'UE
Interne	Intégration des procédures techniques au sein d'un domaine politique
Externe	- Entre l'UE et un acteur tiers Déterminé par une série de processus de coordination interne ( <b>cohésion</b> )

### 3.1.3. Les types de relations entre acteurs / institutions

De Coning et Friis<sup>44</sup> ont développé une approche au travers d'un modèle qui relie les niveaux de cohérence à six types de relations. Ceux-ci interagissent et influencent le degré de cohérence:

- Les acteurs sont **unis** : les acteurs se mettent d'accord d'établir une structure unifiée et exécute une action conjoint pour résoudre un problème. Pour l'UE, cela peut se traduire par la mise en place de Frontex<sup>45</sup> pour lutter contre l'affluence des réfugiés et sécuriser les frontières externes de l'Europe face au terrorisme.

- Les acteurs sont **intégrés** : les acteurs sont d'accords d'intégrer leurs activités et approches mais sans déléguer leur identité ou possibilités de prendre des décisions indépendantes, par exemple sur le plan des ressources matérielles. Ceci peut être illustré par toutes les matières à compétences partagées de l'UE<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> EEAS : European External Action service

<sup>41</sup> Operation Vigilant Guardian ou Homeland = coopération entre le ministère de la défense belge et le service public fédéral de l'intérieur pour la sécurité de la population et zones stratégiques du pays.

<sup>42</sup> Ibidem (footnote 8) et MEUNIER S., (2014), "Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance", Routledge Francis & Taylor Group.

<sup>43</sup> DE CONING C. et FRIIS K., (2011), « Coherence and coordination : the limits of the comprehensive approach », Journal of International peacekeeping 15, p243-272, Leiden, Pays-Bas

<sup>44</sup> Ibidem Ref 21

<sup>45</sup> Frontex : The European Border and Coast Guard agency

<sup>46</sup> Voir chapitre sur l'UE.

- Les acteurs **coopèrent** : Des acteurs avec des mandats et objectifs complémentaires ou partiellement identiques décident de coopérer, opération conjointe incluse. A titre d'exemple, une intervention commune de l'UE et l'OTAN en Afghanistan pour attaquer le terrorisme à la source.
- Les acteurs **coordonnent** : Il s'agit ici du partage d'information afin d'éviter le double emploi ou une perte de temps. Par exemple, le partage de renseignement entre les services de police européens dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.
- Les acteurs **coexistent** : Cela décrit la situation où les acteurs sont forcés d'interagir mais où le niveau d'ambition pour coordonner est très limité. Un bel exemple est l'accord passé entre l'UE et la Turquie pour limiter le flux de réfugiés dans la zone Schengen<sup>47</sup>.
- Les acteurs sont en **compétition** : Cette catégorie décrit le cas où les acteurs ont des valeurs, stratégies et intérêts compétitifs. Par exemple, Les actions de Médecins sans frontières en Méditerranée qui soignent les réfugiés et la tentative de dissuasion des gouvernements des pays de l'UE pour diminuer les candidats à la traversée en embarcations insalubres.

En comparant les quatre niveaux de cohérences avec les six types relationnels pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU, De Coning et Friis ont obtenu les résultats visibles au tableau 1 de l'annexe 2<sup>48</sup>

#### 3.1.4. Les limites de la cohérence

Dans la littérature<sup>49</sup>, les politologues font souvent le lien causal entre la cohérence d'une politique et son efficacité et/ou capacités à atteindre les objectifs. Dans la politique extérieure et sécuritaire européenne, cet argument est également souvent avancé. Cependant, atteindre la cohérence n'est pas une fin en soi<sup>50</sup>. La cohérence doit être vue comme un des outils permettant d'atteindre le but fixé. Il est donc important de ne pas tomber dans le piège d'atteindre un niveau de cohérence très élevé et de perdre la notion de temps. Lors de l'étude de l'UE plus loin de le texte, nous verrons pourquoi trop de cohérence pourrait éventuellement nuire à la lutte anti-terrorisme de l'UE.

#### 3.1.5. Conclusion conceptualisation cohérence

Les paragraphes précédents ont montré la complexité de définir de manière univoque le concept de cohérence. Ces lignes ont pour but d'aider le lecteur à mieux cerner ce concept afin de mieux en comprendre l'importance pour le cas d'étude abordé dans ce travail. Prétendre que les échecs de la politique européenne dans des domaines variés soient purement causés par un manque de cohérence est une interprétation trop simpliste même si cet élément y joue certainement un rôle. Cette analyse étudiera dans quelle mesure cette incohérence aurait une implication sur l'extension du terrorisme islamique en Europe.

### 3.2. Méthode de mesure de la cohérence et cadre d'analyse

L'étude de la littérature jusqu'à présent ne permet pas d'identifier une méthode de mesure purement empirique pour de mesurer la cohérence en sciences politiques. Cependant, en se basant sur la définition de C. Gebhart<sup>51</sup> et la méthode d'analyse de

<sup>47</sup> Zone de libre circulation des biens, des personnes et des services au sein de l'UE.

<sup>48</sup> Voir annexe 2 : Tableau 1 Journal of international peacekeeping 15 (2011)

<sup>49</sup> Voir Ref 38

<sup>50</sup> SPENCE, D. , « International terrorism : the request for a coherent EU response. »

<http://www.geopolitis.net/EUROPE%20EN%20FORMATION/International%20Terrorism.pdf>

<sup>51</sup> Ibidem

De Coning et Friis détaillée au chapitre précédent, certaines questions peuvent trouver réponses pour la stratégie de la lutte anti-terrorisme de l'UE :

Les objectifs souhaités sont-ils atteints ?

Quelle est la qualité du processus décisionnel et de fonctionnement ?

Comment se déroulent les interactions entre les entités organisationnelles ?

Synergies croissantes ?

Absence de contradiction ?

Pour mesurer la cohérence de la stratégie européenne de la lutte anti-terrorisme, la méthode décrite au point 3.1.3. de De Coning et Friis sera utilisée. Appliquée à la particularité de l'UE, elle devrait permettre de voir dans quelle mesure la stratégie de l'UE et sa mise en œuvre sont cohérentes et de répondre aux hypothèses suivantes :

**Hypothèse 1:** *Le nombre d'acteurs et leur manque de ressources sont responsables du manque de cohérence de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE.*

**Hypothèse 2 :** *La diversité culturelle des Etats membres de l'UE est responsable du manque de cohérence de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE.*

Donc ici, le terrorisme sur le territoire de l'UE est un cas d'étude illustrant le manque de cohérence de la politique de l'UE. Les hypothèses 1 et 2 peuvent expliquer la raison de ce manque de cohérence, surtout dans la mise en œuvre de la stratégie de lutte anti-terrorisme. Sur base de l'ouvrage de Michael Lipsky<sup>52</sup>, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès<sup>53</sup> et l'article de Simon Charbonneau et Jean G. Padioleau<sup>54</sup>, les hypothèses seront développées au chapitre 7 et devraient permettre d'émettre des recommandations<sup>55</sup>

#### 4. Mesure de la cohérence de la stratégie européenne contre le terrorisme

Eradiquer complètement la menace terroriste est une utopie<sup>56</sup>, malgré tout en limiter l'évolution et les effets restent une priorité sécuritaire de l'UE. La stratégie de 2005 et le plan d'action de 2011 montrent une volonté de l'UE de combattre le terrorisme islamiste mais pourquoi l'UE est confrontée, malgré les mesures prises, à une augmentation du terrorisme sur son territoire ?

Dans ce paragraphe, le niveau de cohérence de la stratégie (et actions) européenne(s) contre le terrorisme va être mesuré en étudiant les quatre piliers soit la prévention, la protection, la poursuite et la réponse. La méthode utilisée sera celle de Coning et Friis, par pilier. A ceci, une échelle de 0 à 5 y est associée et correspond aux types de cohérence définis par Friis et De Coning. Soit 0 signifie aucune cohérence ou en compétition, 5 signifie cohérent. Au sein des colonnes, il sera également fait une distinction entre politique, outil ou agence.

Afin de classer le plus correctement possible les éléments dans le modèle, une définition supplémentaire des paramètres est nécessaire. L'objet de recherche est la

<sup>52</sup> LIPSKY M (2010), « *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services.* », Russel Sage Foundation, New-York.

<sup>53</sup> LASCOURMES P. et LE GALES P. (2007), « *Sociologie de l'action publique* », Ed Armand Colin, Paris.

<sup>54</sup> CHARBONNEAU S. et PADIOLEAU J.G., (1980), « La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire : le défrichement des bois et forêts », *Revue française de sociologie*, 21-1, pp49-75.

<sup>55</sup> Les recommandations seront émises en annexe.

<sup>56</sup> DEMPSEY J. (2015), "Can Europe protect itself against terrorism", Carnegie Europe.

stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE. Cette matière est une compétence partagée<sup>57</sup>.

La définition suivante des niveaux de cohérence est :

- **Interne** : au sein d'une agence ou institution (organe) européenne ;
- **Externe** : entre l'UE et d'autres acteurs internationaux (OIG ou ONG ou pays non membres) et, entre l'UE et les pays membres ;
- **Horizontale** : cohérence entre et parmi les politiques et actions des acteurs internes et externes ;
- **Verticale** : entre les différentes agences et institutions européennes.

L'analyse est sous forme de tableau récapitulatif où les éléments seront expliqués à la suite. Au sein des colonnes, les éléments seront classés également selon leur nature : politique (P), agence (A) ou instrument (I)<sup>58</sup>. Un élément peut se retrouver dans différentes cases des tableaux en fonction des interactions possibles entre les différents acteurs parfois à niveau différents et appartenant à des institutions différentes.

Les documents de base pour compléter le tableau sont : la stratégie de lutte contre le terrorisme de 2005 et le plan d'action de la lutte contre le terrorisme de 2011. Vu que la plupart de ces documents sont rédigés avant la nouvelle vague d'attentats débutant en 2015, une recherche complémentaire a été réalisée pour voir si certains instruments promis ou en négociation ont, entre-temps, été mis en œuvre. Ceci et la stratégie sécuritaire globale de 2016 seront étudiés dans le chapitre sur la mise en œuvre des mesures proposées.

La méthode est donc appliquée pilier par pilier et une conclusion partielle sera écrite en fin de chaque paragraphe.

---

<sup>57</sup> Voir paragraphe définissant les compétences de l'UE.

<sup>58</sup> Nécessaire pour ne pas comparer des *pommes* et des *poires*. Il faut comparer des éléments de même nature.

#### 4.1. La prévention

Prévention	Interne	Verticale	Externe	Horizontale	Points
Unis	P :	promotion valeurs EU et bonne gouvernance	-Soutien projet ONU alliance des civilisations - promotion valeurs EU et bonne gouvernance		5
	A :	CTW			
	I : ENER	ENER		ENER	
Intégré	P :Cadre légal lutte recrutement, propagande et good practice			-Cadre légal lutte recrutement, propagande et good practice	4
	A :	CTW		CTW	
	I :		COPPRA	COPPRA	
Coopère	P :				3
	A :			CTW	
	I :				
Coordonne	P :			promotion valeurs EU et bonne gouvernance	2
	A :				
	I :				
Coexiste	P :		-Initiatives nationales contre radicalisation et recrutement -Soutien projet ONU : Alliance des civilisations	-Initiatives nationales contre radicalisation et recrutement	1
	A :			CTW	
	I :				
En compétition	/	/	/	/	0

L'ENER ou *European Network of Experts on Radicalization* a été créé en 2008

par la Commission européenne. Ce réseau européen a comme but de procurer une expertise pour aider les institutions européennes et les Etats membres. Il s'agit d'un réseau de chercheurs dans le domaine de la radicalisation qui met à disposition de la classe politique nationale et européenne un site Internet<sup>59</sup>, des études académiques, ... comme aide à la décision. Cet instrument européen répond à un souhait émis dans les deux documents de base. Score attribué de 5.

Les pays de l'UE ont entamé des projets variés pour lutter contre la **radicalisation** violente et le **recrutement** de candidats potentiels par les groupements terroristes (islamistes) tels qu'IS et Al Qaeda. Ces initiatives sont au niveau national mais ne sont pas concurrentes donc, nous pouvons estimer qu'elles coexistent (Score de 1). Quelques exemples d'actions concrètes sont : l'initiative espagnole d'insérer la formation d'imam au cursus universitaire, l'initiative danoise de soutenir les jeunes entamant un processus de déradicalisation et de ré-éducation. Ces projets sont une priorité dans tous les documents de base.

**COPRA** ou **Community Policing preventing radicalization and terrorism** est un projet initié par la Belgique en 2009. Il a fait l'objet d'un accord au niveau européen et les documents ont été traduits dans toutes les langues officielles de l'UE. Il s'agit d'un instrument mis au service de la société civile et des officiers de police afin de détecter les premiers signes de radicalisation de la population dans les rues. C'est aussi un guide pour les formateurs. En 2010, des sessions *train-the-trainer* ont été organisées et une plateforme e-learning a été créée pour rendre l'instrument encore plus pratique pour le personnel de terrain. Cet instrument répond également au souhait de prévention émis dans les deux documents de base. Ici encore, la recherche d'action cohérente est de mise. Score est de 4.

Le projet **Alliance des civilisations** initié par l'ONU vise le monde médiatique des pays à majorité musulmane<sup>60</sup>. Par exemple, l'ONU forme les journalistes pakistanais afin de leur apprendre à éviter l'utilisation de langage extrémiste ou trop radical lors de l'annonce et la diffusion de l'information. L'UE y participe comme acteur collectif (score 5) mais laisse la possibilité aux Etats membres de soutenir ce projet par des accords bilatéraux (score 1). De là, son classement au niveau unis et coexistence. Le score attribué est donc la moyenne, soit 3. Cette politique montre la complexité de l'UE avec une gouvernance à plusieurs niveaux : un niveau supranational et d'acteur collectif tout en laissant une certaine souveraineté aux Etats membres par la possibilité de réalisés des accords bilatéraux. On parle ici de cohérence externe car se situe entre l'UE et un acteur non EU, soit l'ONU.

Une des mesures reprises dans les deux documents de base, est le contrôle de l'**Internet** pour y repérer les sites de propagande islamiste et de recrutement de groupements terroristes. Dans ce cadre, le service **CTW** ou **Check the web** d'Europol a été créé. Il s'occupe de parcourir l'Internet et de détecter et poursuivre les acteurs de ces sites de propagande. Un renforcement de cette recherche a été approuvée lors du sommet européen des 22 et 23 juin 2017<sup>61</sup> où un accord entre les pays membres a été trouvé afin d'obtenir la collaboration des opérateurs internet (facebook, google, ...) de retirer automatique ces sites du réseau. Cette action se situe au sein d'Europol mais aussi au sein des Etats membres. Toujours dans le cadre de la lutte contre l'expansion de la propagande et du recrutement, la stratégie

<sup>59</sup> <http://www.ec-ener.eu/index.php>

<sup>60</sup> <https://www.unaoc.org/>

<sup>61</sup> 22/06/2017, Communiqué de presse 403/17, Sécurité et défense, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/06/22/euco-security-defence/>

de 2005 prévoit principalement des actions au niveau des Etats membres mais avec le support des institutions européennes afin de fournir un cadre légal favorisant la collaboration et l'échange transfrontalier entre les Etats membres. Le score attribué est également une moyenne car le CTW peut se classer dans plusieurs cases du tableau précédent, soit 3.25.

Une des stratégies de l'UE pour la prévention de la radicalisation passe par la **promotion de ses valeurs** à travers le monde et les pays plus faibles et instables. Ceci peut se faire sous forme de partenariat, de programme de développement ou de soutien à des actions d'autres organisations ou par l'intervention dans des crises en dehors l'UE sous forme d'opérations militaires et humanitaires (CRO et PSO)<sup>62</sup>. L'UE ses Etats membres promeut la bonne gouvernance.

Après analyse du pilier prévention, une disparité importante des résultats saute aux yeux. Certaines initiatives de prévention font l'objet d'une institutionnalisation et intégration importante en faveur d'une meilleure cohérence et efficience tandis qu'un même nombre de mesures coexistent. Si on regarde l'échelle de cohérence, les résultats vont de 1 à 5, avec une moyenne 3.25/5. Ce pilier est cohérent.

---

<sup>62</sup> CRO : Crisis Response Operation et PSO : Peace Support Operation. Ce sont des opérations civilo-militaire dont la réponse varie en fonction de la situation dans laquelle la région se trouve. Ces opérations sont sous mandat ONU, voir chapitre 6 et 7 de la Charte.

#### 4.2. Protection

Protection	Interne	Verticale	Externe	Horizontale	Points
<i>Unis</i>	P :			Plan sur explosifs	5
	A : FRONTEX	FRONTEX		FRONTEX	
	I : VIS SIS (II)	VIS SIS (II)		VIS SIS (II)	
<i>Intégré</i>	P :				4
	A : ECCP ENISA		ECCP ENISA	ECCP ENISA	
	I :				
<i>Coopère</i>	P :Recherche	Recherche	-Exercice en cybersecurity -Sécurité transport avec USA et secteur privé -Recherche -Opérations militaires	Exercice en cybersecurity  Sécurité du transport  Recherche	3
	A :		FRONTEX		
	I :		-VIS -SIS (II)		
<i>Coordonne</i>					2
<i>Coexiste</i>			I :Security scans	I :Security scans	1
<i>En compétition</i>					0

La protection des citoyens européens et des infrastructures (critiques) se traduit par de nombreuses mesures prises dans les limites du cadre légal, budgétaire et politique dont dispose l'UE.

L'agence **Frontex**<sup>63</sup>, chargée de la protection des frontières externes de l'UE est un exemple de mesure unie de tous les Etats membres pour le domaine sécuritaire, malgré le fait d'être une compétence partagée la coordination se fait ici au niveau supranational. Une multitude de tâches a été déléguée vers une agence européenne afin de mieux protéger les frontières extérieures<sup>64</sup>. Mesures aussi bien énoncées dans la stratégie de 2005 que dans le plan d'action de 2011. L'agence travaille également en étroite collaboration avec des pays tiers et d'autres organisations internationales afin d'améliorer la sécurité de ses frontières et surtout, dans le cas

<sup>63</sup> FRONTEX : European Boarder and Cost Guard Agency

<sup>64</sup> <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>

qui nous préoccupe, d'éviter le passage de terroristes à l'intérieur de la zone Schengen.

La stratégie UE de 2005, veut garantir la libre circulation des personnes dans la zone sécurité des citoyens européens tout en garantissant un niveau sécuritaire maximal au sein de l'UE. Ce souhait se traduit dans le plan d'action de 2011 par les programmes **Schengen Information System (SIS)**<sup>65</sup> et **Visa Information System (VIS)**<sup>66</sup>. Le SIS (II) est un système d'alerte et de partage d'information rapide pour les Etats participants (zone Schengen, états associés comme la Suisse et la Norvège, et Etats partenaires partiels comme la Bulgarie ou la Croatie). Le système alerte non seulement en cas d'individu suspect mais aussi quelles mesures à prendre en cas d'interception. Le tout passant par un point de contact unique. Le VIS est un système informatique incluant une technique de biométrie qui est insérée à la banque de données connectées à tous les consulats en zone non-EU. Cela permet également de dénicher des individus suspects lors d'une demande de VISA.

**Cyber security** est une dimension qui a énormément évolué et augmenté en importance cette dernière décennie. Les attaques de réseaux informatiques sont une nouvelle menace pour la sécurité de l'UE. Elle doit se défendre contre le terrorisme d'Etat (Russie, Corée du Nord) et le terrorisme de groupement islamistes (IS, par exemple). C'est pourquoi, la Commission a proposé de développer une directive européenne<sup>67</sup> de créer et renforcer les institutions existantes en la matière. Dès 2011, Europol s'enrichit de l'*European Cyber Crime Platform (ECCP)* et des mesures sont entamées pour renforcer le rôle de l'*European Network and Information Security Agency (ENISA)*. Ces deux agences et la directive ont non seulement un rôle de soutien des organes nationaux en la matière mais surtout de renforcer la coopération sécuritaires des Etats membres et de prendre des actions sécuritaires concrètes. Sous l'égide de l'UE, un grand exercice européen pour coordonner les actions en cas d'attaque a déjà été organisé en 2010<sup>68</sup>.

La **sécurité du transport** aérien, terrien, ferroviaire ou maritime est de même une priorité de l'UE. L'Union essaye depuis des années de standardiser le transport de liquides, d'explosifs et autres matières pouvant représenter un danger. Un plan d'action<sup>69</sup> et de nombreuses directives existent permettant de détecter au plus vite un transport douteux de matières explosives ou CBRN<sup>70</sup>. Europol travaille intensément à l'implémentation de ces mesures. Des accords « ciel ouvert », par exemple ont également été signés avec les Etats-Unis, surtout dans le domaine de sécurité aérienne. Toujours dans ce domaine, les Etats ont développé une série de scans pour la sécurité des personnes et marchandises mais c'est un domaine où les Etats coexistent plus que coopèrent. Ces scans doivent permettre l'identification de personnes et substances dangereuses. Enfin, malgré qu'il n'y ait pas vraiment de lien intrinsèque entre piraterie et terrorisme, plusieurs opérations militaires ont été engagées en zone Méditerranée et eaux africaines afin de veiller à la sécurité des lignes maritimes de communications. Certaines de ces opérations militaires ont été médiatisées suite à l'apport des équipages militaires pour le sauvetage de réfugiés.

---

<sup>65</sup> SIS II depuis 2013.

<sup>66</sup> [http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system\\_en](http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en)

<sup>67</sup> Directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union. Bien plus tard que la stratégie et le plan d'action

<sup>68</sup> Voir plan d'action de 2011.

<sup>69</sup> [https://europa.eu/european-union/topics/transport\\_fr](https://europa.eu/european-union/topics/transport_fr)

<sup>70</sup> CBRN: armes biologiques, radioactives et nucléaires.

Comme exemple citons l'opération ATALANTA (EU NAVFOR)<sup>71</sup>.

L'UE a investi près de 1.35 million d'Euros dans la **recherche** sécuritaire pour la période de 2007 à 2013. La recherche a comme but principal de résoudre les manquements sécuritaires tout en visant vers des solutions budgétairement acceptables et une interopérabilité plus importante. Les quatre grandes missions étaient : la sécurité des citoyens européens, la sécurité des infrastructures et services, la surveillance intelligente et sécurité des frontières et enfin, restaurer la sécurité et sûreté après une crise ou une attaque<sup>72</sup>.

Au niveau de la protection, au vue de l'échelle de cotation, le pilier obtient une valeur moyenne de 4 sur 5 donc, l'UE mène une politique cohérente fidèle à sa possibilité de soutien (principe de subsidiarité) et de coordinateur favorisant la coopération des Etats membres.

#### 4.3. Poursuite

Poursuite	Interne	Verticale	Externe	Horizontale	Points
<i>Unis</i>	A : Europol	Europol		Europol	5
<i>Intégré</i>					4
<i>Coopère</i>	P :				3
	A :	Eurojust	JIT Europol Eurojust	JIT Eurojust	
	I :	AWF	AWF	AWF	
<i>Coordonne</i>	P :				2
	A :		Eurojust	Eurojust	
	I :		PNR (2016) TFTS (2016)	PNR (2016) TFTS (2016)	
<i>Coexiste</i>					1
<i>En compétition</i>					0

Grâce à un cadre normatif<sup>73</sup>, une définition européenne commune du terrorisme<sup>74</sup> a été établie visant une meilleure approche de la poursuite des terroristes. Le but du pilier de poursuite est de découvrir les terroristes, de démanteler les réseaux, de couper leur fonds financiers et de nuire à leurs activités. La stratégie de 2005 reste floue sur le sujet. Il faut attendre le plan d'action de 2011 pour voir certaines

<sup>71</sup> NAVFOR est une opération militaire de l'UE sous mandat ONU. Elle a débuté en 2008 et à pour but de lutter contre la piraterie près des côtes somaliennes.

<sup>72</sup> Plan de lutte contre le terrorisme p-17-18.

<sup>73</sup> 2002/475/JHA

<sup>74</sup> Pour l'UE, le terrorisme est un ensemble d'« actes intentionnels [...] tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de : gravement intimider une population ou contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale » (Décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, Conseil, 2002/475/JAI, 13 juin 2002)

mesures concrètes prises par l'UE. Si dans les deux piliers précédents une grande volonté et coopération est visible entre les institutions européennes entre-elles et entre les Etats membres et tiers, la poursuite pose plus de problème et manque d'intégration. Les attaques terroristes post-plan et stratégie ont réveillé l'UE mais certaines résistances persistent.

En 2010, l'UE propose un outil utile aux Etats membres, le **Passenger Name Records** pour optimiser les échanges d'information sur les passagers (surtout transport aérien) dans la zone Schengen. Des négociations s'ouvrent rapidement entre l'UE et les Etats-Unis, le Canada, le Mexique et l'Australie. En 2016, une directive européenne a été adoptée<sup>75</sup> pour mieux harmoniser les systèmes nationaux. La directive devait être traduite dans les législations nationales avant 2018 mais malgré tout il n'y a pas d'obligation d'échanger les données entre les Etats participants aux PNR. Le PNR est prévu pour les vols vers et depuis l'extérieur de l'UE mais peut être appliqué aux vols internes également. A nouveau aucune obligation pour les Etats. Ici, la cohérence est au niveau de la coordination (volontaire) entre les Etats ce qui la rend fort vulnérable. Le cadre légal créé en 2016 est positif mais dans l'analyse de la cohérence des documents de base de 2005 et 2011 ne peut pas encore être pris en compte. Cependant, dans l'analyse de la cohérence de la mise en œuvre, la valeur sera plus élevée.

Dans un but de couper les ressources financières des réseaux terroristes et de découvrir les terroristes au moyen de leur comportement financier, l'UE a proposé en 2010 l'outil **Terrorist Financial Tracking System**. Le Parlement ne va pas voter le projet suite aux doutes que certains membres ont sur le respect de la vie privée. En 2016 cependant, le système existe sous l'égide d'Europol qui examine chaque demande d'information et en estime le bienfondé avant de partager toute information. Un accord a été trouvé qui garantissait le respect des droits de l'homme et de la vie privée. La Commission européenne a maintenant soumis le souhait de créer un équivalent européen de cet outil mais les résultats de cette étude n'ont été discutés qu'à l'été 2017. Il apparaît clairement que le partage d'information sur les citoyens pose un problème réel, notamment par différentes législations nationales sur le respect de la vie privée.

Suite aux attentats sur le sol européen post-2001, la volonté des dirigeants européens de poursuivre les terroristes et d'en démanteler les réseaux, un renforcement réel des coopérations policières et justice des Etats membres a eu lieu. 2010 voit **Europol** devenir une institution européenne à part entière et **Eurojust** est créé afin d'harmoniser et renforcer la coopération des services de justice nationaux. Eurojust reste avant tout au niveau de la coopération entre les Etats nationaux, recommandations sur l'utilisation de standards communs et procédures similaires. Europol quant à elle dépasse un rôle purement de soutien aux services nationaux. Elle a des compétences propres et peut entamer des actions au nom de l'UE, par exemple via la création des **Joint Investigation Teams** en cas de besoin. Les JIT sont une intégration totale de membres de services de police nationaux pour accomplir une mission particulière. Il s'agit d'accord aux cas par cas pour certains dossiers. Europol agit aussi, en consultation avec les pays membres, pour assurer une approche plus flexible des nouvelles menaces et tendances par l'intermédiaire des **Analytical Work Files (AWF)** sur les différentes formes de terrorisme (islamiste et autres). Europol est également très active dans la lutte contre les combattants étrangers.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.

<sup>76</sup> On parle ici des jeunes européens se joignant aux groupements terroristes comme Al-Qaeda et IS pour défendre l'Islam contre les infidèles.

Voici un pilier où l'UE obtient un score de cohérence inférieur 2.5 sur 5. Le changement de statut et de compétences d'Europol est une évolution positive mais la poursuite et l'extermination de réseaux terroristes restera difficile tant une collaboration plus intense ne sera pas réalisée entre les différents acteurs concernés. Le danger de la coopération sans vraiment de cadre légal ou l'institutionnalisation est qu'elle reste sur base volontaire et donc fragile.

#### 4.4. Réponse

Réponse	Interne	Verticale	Externe	Horizontale	Points
<i>Unis</i>	A : EERC	EERC		P : Clause de solidarité	5
<i>Intégré</i>	P :		Mécanismes protection civile avec membres	Mécanismes protection civile Plan CBRN	4
	A :		EERC	EERC TAST	
	I :			EUBG	
<i>Coopère</i>	P :		Mécanismes protection civile avec OI et pays tiers		3
	A :		EERC		
	I :				
<i>Coordonne</i>					2
<i>Coexiste</i>					1
<i>En compétition</i>					0

Ce que l'on constate dans l'analyse de la réponse de l'UE face à une catastrophe naturelle ou résultant d'une action humaine (comme le terrorisme), c'est qu'une réponse commune et bien coordonnée est prévue. Voici un domaine où les moyens matériels, financiers et légaux suivent le niveau d'ambition de la stratégie de l'UE. L'analyse de cohérence illustrée dans le tableau ci-dessus montre un grand niveau d'intégration et de coopération entre les institutions européennes, les pays membres et les acteurs externes de l'UE.

A la suite des attentats de 2001, l'UE a entamé la mise en place d'un **mécanisme de protection civile** au niveau européen. Au fil du temps, ce système va se développer et atteindre un niveau d'intégration européen assez élevé sur une base légale solide. Dans le Traité de Lisbonne (2009) une clause de solidarité<sup>77</sup> a été insérée qui oblige tous les membres de l'UE d'aider un autre membre victime d'une catastrophe

<sup>77</sup> Article 42.7.

naturelle ou un attentat terroriste s'il en émet le souhait. Pour répondre également à cette obligation, un système de réponse cohérent est donc nécessaire. Le cœur du mécanisme de protection civile est l'*Emergency Response coordination Centre (ERCC)*, il surveille et coordonne les réponses de l'UE face à un désastre. 24/7 l'ERCC est actif et muni d'un système d'alerte précoce. Tous les Etats membres y participent, de plus que certains pays tiers<sup>78</sup> et une collaboration intense est réalisée avec d'autres organisations internationales telles que l'ONU. Pour permettre une réponse plus rapide et mieux coordonnée, une capacité de réponse d'urgence européenne a été créée (EERC) qui comporte un *pool* volontaire de moyens matériel et en personnel émanant des Etats membres pouvant être activé immédiatement. Depuis 2010, des équipes techniques d'assistance y sont intégrées (TAST) qui permet d'avoir du personnel et des moyens spécialisés rapidement sur place et d'obtenir l'expertise nécessaire pour répondre au mieux à la situation. Pour augmenter l'efficacité de ces moyens européens, des exercices intégrés sont organisés, un centre de compétence est mis en place et des procédures communes sont développées, standardisées et augmenter l'interopérabilité des moyens mis en œuvre. Ce mécanisme a été plusieurs fois mis en œuvre depuis sa création mais principalement dans le cas de catastrophes naturelles.

La figure ci-après illustre les activités du mécanisme de protection civile de l'UE.

### EU Civil Protection Mechanism Operations

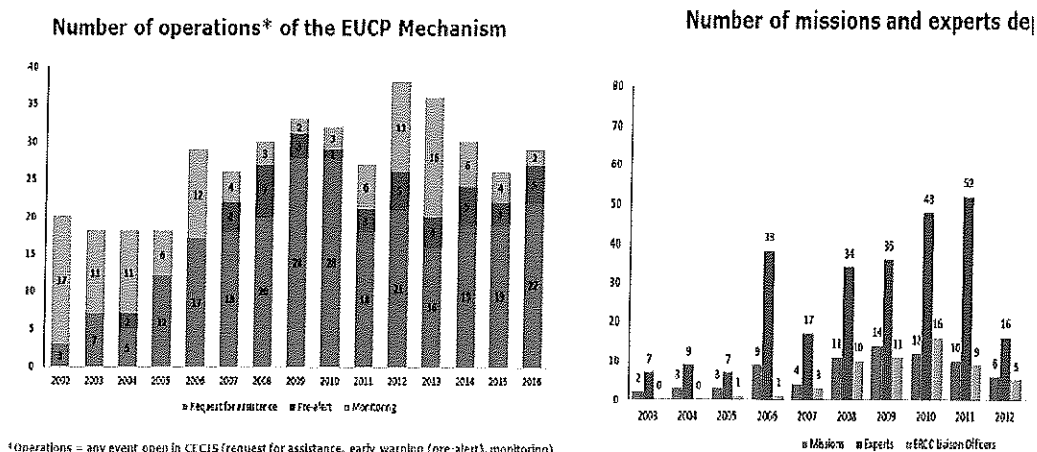


Figure 3 : Source : [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil\\_protection\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_en.pdf)

Au-delà de la protection civile, l'UE a mis en place dès 2009, un plan CBRN<sup>79</sup>. Celui-ci met l'accent sur quatre domaines et suit le même canvas que la stratégie de la lutte contre le terrorisme :

- La prévention : s'assurer d'un accès le plus difficile possible à du matériel CBRN non autorisé ;
- La détection : avoir les capacités de détecter au plus vite le matériel CBRN afin d'éviter toute attaque ou incident ;
- La préparation et la réponse : être capable de répondre de manière efficace à un incident CBRN et en éliminer les effets au plus vite.

Ce plan est sous la responsabilité de la Commission et doit être implémenté par tous les Etats membres.

En plus de capacités civiles, l'UE dispose de moyens militaires mis à la disposition par

<sup>78</sup> Islande, Norvège, Serbie, Macédoine, Monténégro et Turquie.

<sup>79</sup> Rappel que CBRN reprend les menaces d'armes nucléaires, biologiques et chimiques.

les Etats membres sous forme de pool. C'est le bataillon EUBG ou *European Battle Group*, qui veille sous forme de système de rotation à ce que l'UE dispose toujours de troupes pouvant être déployées rapidement à travers le monde pour répondre à une crise. Il s'agit ici à nouveau d'un niveau de coordination et intégration élevé. Ces moyens militaires peuvent donc également être mis en œuvre dans le cas de la lutte anti-terroriste.

Il est clair que l'UE dispose d'un système efficace de réaction face à une crise au sein de l'UE et en dehors de l'UE. Ici, l'échelle de cotations varie de 3 à 5 avec une moyenne de 4.

#### 4.5. Conclusion intermédiaire

Des résultats différents apparaissent suivant le pilier. L'analyse montre que bien qu'il s'agit d'une compétence partagée et la liberté dont disposent les Etats membres, les mesures prises par les membres n'entrent pas en compétition, au pire les actions entreprises coexistent. La cohérence horizontale et externe est une réalité dans une panoplie de domaines. La coopération entre l'UE, les Etats membres, certains pays tiers et autres organisations internationales (intergouvernementales ou non) est bien réelle même si des améliorations sont souhaitées dans certains domaines. L'UE a développé des moyens pour atteindre son objectif sécuritaire par le biais d'instruments, d'agence, de directives, ... Nous pouvons suite à la mesure de la cohérence de ces éléments que la stratégie de l'UE est cohérente « sur papier », au « niveau politique ».

Essayons de répondre aux questions posées au paragraphe 3.2. sur base de la définition de la cohérence par C. Gebhart :

- Les objectifs souhaités sont-ils atteints ? Partiellement car des mesures ont été prises, la collaboration s'est accrue mais malgré tout, depuis 2015, une augmentation du terrorisme sur le sol européen est visible.
- Quelle est la qualité du processus décisionnel et de fonctionnement ? A ce stade-ci, il n'est pas encore possible de répondre à cette question.
- Comment se déroulent les interactions entre les entités organisationnelles ? Selon le pilier étudié, le niveau politique n'entre pas en compétition et des interactions sont prévues par le biais d'instruments, d'agences et de politiques. Donc, sur papier, la réponse la question est positive.
- Synergies croissantes ? La volonté est présente.
- Absence de contradiction ? L'analyse ci-dessus montre que les acteurs ne sont pas en compétition.

Dans le chapitre suivant, la mise en œuvre et la réalisation concrète des instruments proposés va être étudiée.

### **5. Mesure de la mise en œuvre de la stratégie de 2005 et du plan d'action de 2011.**

Après l'étude de la cohérence des documents de base de la lutte anti-terrorisme de l'UE, une réponse positive est de mise. Dans la réalité, le cas d'étude empirique a plutôt l'air de montrer que le niveau de cohérence est faible. Qu'en est-il concrètement et en pratique ? Les instruments et moyens ont-ils été mis en place et quand ? La mise en œuvre montre-t-elle également une cohérence élevée ?

Comme au chapitre 4, la recherche s'effectuera par pilier. Cependant, une petite parenthèse théorique est nécessaire pour une meilleure compréhension de la suite de ce chapitre.

Emettre une politique ou une stratégie à un niveau politique donné (ici au niveau de

l'UE) est une étape mais la traduction de ce document en actions (politiques) nationales, régionales et locales en est une autre. L'efficacité de la stratégie et du plan d'action ainsi que la cohérence des actions entreprises réellement aux différents niveaux dépendra de nombreux facteurs.

Tout d'abord, le contexte a une influence sur la mise en œuvre d'une politique. « *Le contexte désigne tout ce qui est extérieur aux interactions entre les acteurs d'une politique publique (et qu'ils ne maîtrisent pas) [...]. Le contexte renvoie à ce sur quoi les acteurs ne pensent pas voir de prise et qu'ils perçoivent donc comme une contrainte, sur laquelle ils n'ont pas de pouvoir d'action direct* »<sup>80</sup> Il est donc approprié d'initier une analyse du contexte se constituant d'une reconstruction du *policy design*<sup>81</sup> de la politique publique existante, de l'étape du cycle de la politique publique dans lequel on se situe, de l'identification des acteurs en présence et leurs ressources et enfin, du contexte politique et institutionnel. La mise en œuvre d'une politique publique est un processus social au cours duquel les acteurs font valoir leurs intérêts, leurs pouvoirs et leurs possibilités d'influence et est donc, ouvert et complexe.

Deuxièmement, le nombre, la nature des acteurs (et leurs moyens)<sup>82</sup> intervenant dans la mise en œuvre peuvent l'influencer. Si on considère les travailleurs politiques, nous pouvons en distinguer trois sortes : les fournisseurs (*knowledge producers*) produisent les données scientifiques, économiques et sociales de base. Par ex. les universités, les agences statistiques et les instituts de recherche; les demandeurs (*proximate decision-makers*) ont l'autorité de prendre les décisions. Par ex. le conseil des ministres, les cabinets ministériels, les hauts fonctionnaires et les parlementaires; enfin les intermédiaires (*knowledge brokers*) qui reconfigurent les données et les informations sous des formats utilisables par les décideurs. C'est également dans cette étape du processus que d'autres acteurs influents peuvent entrer en jeu et exercer un lobby non négligeable dans les mesures à prendre (ou ne pas prendre). Des acteurs comme les multinationales, les médias, les groupes de pressions (politiques ou autres) ont ici leur part de responsabilité.

Comme dernière étape théorique, il faut encore souligner une difficulté supplémentaire avant que toute action soit prise à un niveau national ou régional. Les acteurs concernés par la mise en œuvre doivent encore mettre le « problème » à l'agenda, soit veiller à ce que le monde politique (gouvernements nationaux, institutions européennes, etc.) traite le sujet souhaité au sein de leur liste de préoccupations de tout autre d'ordre parfois (économique, social, environnemental). Cet aspect ne sera pas développé dans ce travail.

Cette parenthèse théorique illustre bien la difficulté de mise en œuvre d'un plan tel que la lutte anti-terroriste initié au niveau supérieur (UE) et devant être mis en œuvre à plusieurs niveaux de décision et donc permettant l'intervention d'une panoplie d'acteurs. Il est temps d'aborder les quatre piliers de la stratégie de 2005 et du plan d'action de 2011 et de voir dans quelle mesure l'UE et les États ont entrepris des actions concrètes.

---

<sup>80</sup> Hassenteufel, p. 163-164.

<sup>81</sup> Le *policy design* porte sur la formulation d'objectifs et de mesures pour les atteindre.

- Une formulation plus ou moins systématique de modes d'action spécifiques qui articulent des objectifs et les moyens de les atteindre qui repose sur le raisonnement et l'expérience
- Un processus conscient, mais qu'il est difficile de retracer tant il s'étale dans le temps et passe dans de nombreuses mains
- Un processus contingent, extrêmement contraint par le contexte

Source : Ibidem.

<sup>82</sup> Hypothèse 1 de ce travail.

### 5.1. La prévention

Dans le domaine de prévention, la cohérence des textes de base a obtenu un niveau de 3.25 sur une échelle de 5.

L'UE soutient une multitude de programmes et action de prévention contre la radicalisation. Dès 2008, le réseau de recherche et d'académiciens ENER est actif et de nombreuses études sont menées aujourd'hui encore afin de rendre la lutte contre le terrorisme et surtout la lutte contre la radicalisation de citoyens d'origine arabe et islamique plus efficace. Cette menace de radicalisation est en constante évolution et exige donc une adaptation constante de la recherche. Jusqu'en 2016, les « combattants terroristes étrangers » (FTFs) étaient au centre de toutes les préoccupations<sup>83</sup> : Comment éviter que ces jeunes partent se battre pour Al-Qaïda et ensuite pour IS. Aujourd'hui, l'épine dorsale s'est déplacée vers les jeunes radicalisés rapidement sans être partis dans une zone de combats et commettant des attentats sur le sol de l'UE. L'apparition d'attentats nouveau style (moins organisés et avec des moyens bons marchés), avec un nouveau type de terroriste<sup>84</sup> (radicalisé on-line) va bousculer l'UE et l'inciter à renforcer ses mesures lors du sommet des 22 et 23 juin 2017, en exigeant que les opérateurs tel que Google retire directement du Web tout site à tendance radicale.

COPPRA a été créé et mis en œuvre en 2009 et 2010, soit avant même la parution du plan d'action. Ce guide est utilisé par les gens de terrain (agent de quartier, par exemple). Outil utile mais le problème semblerait se situer à un niveau supérieur, le traitement de l'information et des données (voir ultérieurement dans ce paragraphe).

D'autres projets comme « l'Alliance des civilisations » et la promotion de la bonne gouvernance suivent leur cours. Vu le domaine, il est difficile ici de calculer l'efficacité de manière précise mais des actions ont été prises par l'UE. Un cadre stratégique, destiné à mettre en place des relations culturelles internationales plus étroites et plus efficaces, a été mis au point ainsi qu'un nouveau modèle de coopération avec les Etats membres, les instituts culturels nationaux, les opérateurs privés et publics de l'UE et ses partenaires en créant des synergies et en optimisant les avantages socio-économiques. On se situe à un niveau plus global et à long terme. Concrètement, l'UE a déjà financé des projets, tels que le programme *Young Arab voices* qui permet de renforcer le dialogue entre les jeunes dirigeants et les représentants de la société civile et de diffuser des contre-discours contre l'extrémisme et la radicalisation.<sup>85</sup> La coopération est élevée et cohérente externe y est mais le domaine vise le long terme et il est donc encore trop tôt pour pouvoir émettre des résultats concrets.

L'évolution de la menace est un phénomène sécuritaire récurrent et oblige tant les dirigeants politiques que les acteurs non politiques à s'adapter. Cependant, deux éléments marquants ressortent de ce paragraphe : la durée entre la déclaration politique (stratégie de 2005) et la prise de mesures sur le terrain qui bien souvent ont lieu plusieurs années plus tard (2017 pour obtenir le support des opérateurs Internet, acteurs économiques) d'une part et l'utilisation que les niveaux supérieurs font des renseignements obtenus à la base (COPPRA). S'il faut classer les résultats ci-dessus selon l'échelle de De Coning et Friis, un taux de maximum 2 sur 5 est atteint car malgré que les acteurs ne soient pas en compétition, ils coexistent et coordonnent au plus.

<sup>83</sup> Europol, EU Terrorism situation and trend, report 2017

<sup>84</sup> Rapport d'activités 2016 du Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité, Chap 2,

<sup>85</sup> Communiqué de presse de la Commission européenne du 8 juin 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2074\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2074_fr.htm), consulté le 16 avril 2018.

## 5.2. La protection et la poursuite

Dans ce paragraphe, ces deux piliers sont étudiés simultanément car le chevauchement est trop important que pour les scinder de manière théorique et claire sans le risque de redondance dans le texte. La protection d'installations critiques et de la population fait suite à la prévention tout en chevauchant également sur celle-ci. Cela se traduit par des mesures préventives permettant la protection de biens et de personnes. La création de plusieurs systèmes de protection (SIS et VIS) et de détection (PNR dans le pilier poursuite) exprime la volonté de l'UE de diminuer les risques d'attentat ou autre agression sur son territoire.

Dans ces deux piliers, plusieurs outils et agences ont vu le jour mais ici encore, la durée de la mise en œuvre des mesures promises, des instruments et des moyens nécessaire au fonctionnement efficace de ceux-ci a pris de nombreuses années.

L'agence FRONTEX, décrite au chapitre 4, montre en 2017 une grande efficacité et cohérence d'action, à un niveau supranational mais, malgré sa création précoce (2004), il aura fallu attendre que les attentats de 2015 et 2016 insistant sur l'importance de protéger les frontières extérieures de l'UE pour que l'agence devienne, le 14 septembre 2016, un organe commun, au niveau européen et avec des compétences élargies par rapport à la situation initiale<sup>86</sup>

Les systèmes d'information et d'alerte SIS (Il depuis 2004) et VIS jouent un rôle essentiel dans la protection extérieure des frontières de l'UE et au sein de la zone Schengen. Un système de sirène et d'alerte doit permettre aux autorités compétentes nationales de consulter la banque de données et de voir si un individu suspect est fiché ou fait l'objet d'un mandat d'arrêt, un avion ou autre véhicule a été volé, grâce à un système de biométrie si le visa demandé correspond à la personne physique, ... Cependant, des individus comme Salah Abdeslam<sup>87</sup> ou Anis Amri<sup>88</sup> sont passés à travers tous ces filtres. Déjà lors d'une évaluation du système VIS en 2014<sup>89,90</sup>, un manque de transfert de données entre Etats membres et un accès trop limités pour les services de police et justice a été relevé. Une carence élémentaire du système est que la consultation n'est pas obligatoire et surtout limitée aux services d'immigration. Une fois de plus, il faudra attendre que plusieurs attentats aient lieu où le manque de transfert et d'accès aux informations / renseignements soient mis en cause pour que les niveaux de décision concernés par la politique de sécurité de l'UE se ressaisisse et adapte les systèmes<sup>91</sup> (21 décembre 2016 !) et donne l'accès total à la banque de donnée à Europol, Eurojust et Frontex. Un nouveau système d'alerte est aussi mis en place, également plus visible et accessible aux différentes parties. Il est à remarquer que ces carences ont été mentionnées à plusieurs reprises par un acteur important dans la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE, dont la fonction a été créée en 2007 par le haut représentant de l'UE pour la PESC de l'époque, Javier Solana<sup>92</sup> et qui n'apparaît dans aucun document de base : le coordinateur pour la lutte contre le terrorisme pour l'UE.

En 2012, suite à une décision du Conseil<sup>93</sup>, l'**ECRIS** (*European Criminal Record Information System*) est mis en place. Ce système doit permettre d'échanger toutes les informations utiles sur les criminels au sein de l'UE. Le premier rapport de la

<sup>86</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/>, consulté le 22 novembre 2017.

<sup>87</sup> Attentats de Paris en 2015

<sup>88</sup> Auteur attentat de Berlin en 2016

<sup>89</sup> <http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmap/docs>

<sup>90</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/work-in-progress/initiatives/gmige\\_intro\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/work-in-progress/initiatives/gmige_intro_en)

<sup>91</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_speech16\\_4492](http://europa.eu/rapid/press-release_speech16_4492)

<sup>92</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/>, consulté le 01/02/2018.

<sup>93</sup> Council decision 2009/315-316/JHA

Commission du 20 juin 2017<sup>94</sup> explique que les 28 pays membres de l'UE utilisent ce système malgré qu'une disparité importante soit constatée entre les membres. Dès 2016, la marche des deux millions d'éléments d'information a été dépassée avec une moyenne de 165.000 messages par mois<sup>95</sup>.

Autre outil mis en place par l'UE en collaboration avec des pays tiers est le PNR. L'outil est proposé en 2010 mais les négociations entre Etats membres et avec les pays tiers comme les USA, le Canada et l'Australie peinent surtout suite à une grande mésentente entre les différents niveaux de décisions de l'UE au sujet de la protection de la vie privée et des données personnelles. Les USA étaient demandeur du PNR dès le lendemain des attentats de 2001 ! Ce n'est finalement qu'en avril 2016 que l'UE sort une directive<sup>96</sup> permettant d'harmoniser l'utilisation des dossiers passagers dans l'Union. Dans cette directive, le compromis est très clair et pourrait nuire à la sécurité et surtout la cohérence du système : les compagnies aériennes ont l'obligation de transmettre les données de leurs passagers vers les autorités compétences mais les passagers doivent en être informés, après six mois, les données doivent devenir anonymes et le transfert vers les pays tiers est limité. La participation des Etats membres au PNR reste sur base volontaire donc le système existe mais le caractère facultatif nuit à l'efficacité de la détection, de la prévention et la poursuite d'individus suspects.

Prenons un problème concret identifié suite aux attentats de Paris, Bruxelles et Berlin. Un manquement est apparu à la suite de chaque attentat, enquête et commission d'enquête : le partage du renseignement<sup>97</sup>. Pour chaque attentat, la majorité des auteurs était connue d'un service de police ou de renseignement national ou international. Rien qu'au niveau belge, certains auteurs étaient connus des services de police locaux ou de la police fédérale ou de la sûreté de l'état (VSSE) ou du service général de renseignement (SGRS) mais les informations n'ont pas été communiquées entre les services. En consultant le rapport d'activité 2016<sup>98</sup> sur Comité Permanent de Contrôle des services de renseignement et de sécurité, le (non) transfert de l'information ainsi que la mauvaise exploitation de l'information avant ET après les attentats de Bruxelles par exemple, est récurrente. En allant plus loin dans la recherche de terrain<sup>99</sup> au niveau du partage de l'information, il est également apparu clair que certaines personnes (facteur humain / individu) au sein de services de renseignements ne souhaitent pas donner leur « découverte » à d'autres services et, encore moins à d'autres nations<sup>100</sup>. De plus, le facteur humain individuel joue un rôle important si un analyste ou un supérieur ne veut pas changer sa méthode de travail. Ce témoignage et l'analyse du rapport annuel 2016 du Comité montre que la cohérence au niveau terrain et entre les niveaux verticaux et horizontaux dans le cadre du partage de données est loin d'être une évidence. Concrètement, ce domaine d'activité se classe dans les lignes 0 (en compétition) et 1 (coexiste) dans le modèle utilisé au chapitre 4.

### 5.3. La réponse

En ce qui concerne la réaction de l'UE face à une catastrophe (et donc, également un attentat terroriste), l'Union s'est dotée de plusieurs mécanismes de réaction dès

<sup>94</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/tools-judicial-cooperation/european-criminal-records-information-system-ecri\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/tools-judicial-cooperation/european-criminal-records-information-system-ecri_en)

<sup>95</sup> Ibidem 96

<sup>96</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/flight-against-terrorism/passenger-name-record/>

<sup>97</sup> Voir 100

<sup>98</sup> [http://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag\\_2016\\_FR.pdf](http://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag_2016_FR.pdf)

<sup>99</sup> Pour des raisons de sécurité et d'anonymat, la source ne sera pas mentionnée. Ce témoignage vient d'un officier supérieur d'un des services de renseignement belge.

<sup>100</sup> Ibidem

les attentats de 2001. Trois outils principaux ont été créés (voir chapitre 4) soit le mécanisme de protection civile, le plan CBRN et la réponse militaire.

Le plan de mécanisme de protection civile a prouvé à plusieurs reprises qu'il était efficace et que les acteurs concernés agissaient de manière coordonnées et cohérentes et, intégrées dans des missions d'autres OIG telles que l'ONU. De plus, ce secteur fait l'objet d'exercice de coordination nationale et internationale comme en 2016 peu de temps avant les attentats ou dans le cadre des exercices B-Fast<sup>101</sup>

Le plan CBRN est mis en place en 2009, soit encore avant la parution du plan d'action de 2011. Ce plan est implémenté et fait l'objet d'évaluation et de rapports biannuels depuis sa création<sup>102</sup>. En 2012 déjà, un premier rapport de la Commission<sup>103</sup> faisait mentionner de mesures implémentées comme la parution de checklist par domaine (chimique, biologique et radiologique / nucléaire) que les Etats membres ont été invités à suivre ; en deux ans, une douzaine de groupes de travail spécialisés se sont réunis sous coordination de la direction générale *Home Affairs* pour notamment améliorer la réaction face à un incident CBRN. Ces rapports ne sont pas simplement une somme des actions entreprises mais aussi de points à améliorer comme veiller à une approche plus structurée lors de la détection ou ainsi que de renforcer la coopération entre les entités concernées autant au sein de l'UE que nationales. Depuis lors, des projets européens ont vu le jour tels que le *EU radiological-nuclear training centre for law enforcement community* (EUSECTRA) servant de lieu d'entraînement, centre de développement de mesures contre tout incident CBRN et évaluation de banques de données également. Un mode d'emploi (*Handbook*) y a même été développé.

Enfin, la coopération des moyens militaires est également en constante évolution. Malgré que nous ne pouvons pas encore parler d'une armée européenne comme pensée dès les années 50 et même mentionnée dans les traités de Lisbonne (2009)<sup>104</sup>, la coopération militaire est une réalité au sein de l'UE. Comme mentionné au chapitre précédent, des moyens militaires sont mis en condition et en préavis pour réagir au sein de l'UE ou ailleurs dans le monde au cas où une opération avec des moyens militaires s'avère nécessaire. Ce qui signifie que de nombreux exercices dans différents scénarios (aussi bien une évacuation de ressortissants, intervention militaire contre le terrorisme, *crisis response operations*, *peace support operations*, opérations humanitaires, aide à la nation, aide en cas de catastrophes, ...) sont organisés plusieurs fois par an au sein des nations, entre les Etats membres et en collaboration avec des pays tiers<sup>105</sup>. D'ailleurs, l'intégration européenne au niveau des moyens de défense s'est encore récemment accrue avec la signature de la *Permanent Structured Cooperation – PESCO* en 2017. La PESCO donne un cadre solide pour les pays y participants car ceux-ci sont soumis à certaines obligations qui doivent augmenter la cohérence des actions de l'UE dans ce domaine. Sur base légale de la charte de l'ONU, traduite dans le traité de l'UE (Art 42 par exemple), des actions militaires ou civilo-militaires sont mise en place pour attaquer le terrorisme à sa source (géographique). Les concepts de sécurité collective et de gestion de crise sont un des politiques qui donnent des moyens à l'UE pour lutter contre le terrorisme.

Après l'analyse de l'implémentation du dernier pilier de la stratégie, l'UE apparaît

<sup>101</sup> B-Fast : Belgium First Aid and Support.

<sup>102</sup> WOJTAS W, (2015), « EU CBRN action plan – implementation », European Commission, Dg Home Affairs, Brussels.

<sup>103</sup> UE, (2012), « Progress report on the implementation of the EU CBRN action plan », Commission européenne, Bruxelles.

<sup>104</sup> Art 42

<sup>105</sup> Ces actions se retrouvent autan dans la stratégie de lutte anti terrorisme de 2005, que dans le plan d'action de 2011 que dans des documents plus récents comme la stratégie sécuritaire de l'UE en 2016.

cohérente dans ce domaine car les actions sont à placer aux niveaux 4 et 5 de l'échelle de cohérence. L'UE est donc fort réactive.

## 6. Résultats de la mesure de la cohérence

La mesure de la cohérence des documents de 2005 et 2011 de l'UE montre des résultats sur l'échelle de De Coning et Friis allant de, principalement de 3 à 5. Une bonne cohérence de la stratégie et du plan d'action est la traduction de ces résultats. La mesure « en pratique » de la cohérence de la stratégie de 2005 et du plan d'action de 2011 montre des résultats bien différents et nettement moins réjouissants. A l'exception du pilier « réaction », la cohérence ne score qu'une moyenne de 1 sur une échelle de 5 !

Type d'analyse de la cohérence	Prévention	Protection	Poursuite	Réponse
Théorie	3.25	4	2.5	4
Implémentation	1.5	1	1	4

En effet, dans les trois premiers piliers, deux éléments sont frappants. Premièrement, la durée de mise en œuvre d'une mesure proposée par la stratégie ou le plan d'action, elle va jusqu'à parfois dix ans. Certaines mesures de bases sont prises directement, comme la création d'un outil informatique mais les moyens de traitement ou l'accès à cet outil est trop limité : SIS et VIS jusqu'en 2016 et le PNR aujourd'hui encore sur base volontaire. Deuxièmement, le transfert et le partage d'informations, de données et de renseignements se buttent à énormément de réticences à plusieurs niveaux d'acteurs. En témoignent le rapport d'activité 2016 du Comité permanent du contrôle des services de renseignement et le témoignage anonyme de l'officier d'un service de renseignement national.

## 7. Analyse des résultats obtenus sur la mesure de la cohérence et réponse aux hypothèses

Les résultats ont points 5 et 6 montrent que **ce n'est pas le manque de cohérence de la stratégie de lutte anti-terrorisme de l'UE qui fait défaut mais bien sa mise en œuvre.**

Qu'est-ce qui pourrait expliquer un tel manque de cohérence dans la mise en œuvre ?

L'UE est une « organisation internationale »<sup>106</sup> avec une gouvernance à plusieurs niveaux. Elle est un modèle d'intégration mais aussi d'inter-gouvernementalisme au niveau international, national, régional et local<sup>107</sup>. Le domaine qui nous préoccupe dans le TFE est un problème sécuritaire qui dépend donc de la Politique européenne de sécurité commune (PESC), un domaine de compétence partagée entre le niveau supranational (EU) et les Etats membres. Un grand nombre de niveaux et d'acteurs sont concernés avant que toute action soit implémentée et exécutée correctement. Dans la revue de la littérature sur la mise en œuvre d'une politique publique, plusieurs éléments ont été mentionnés qui influencent l'implémentation d'une politique publique. Ici, ils peuvent être appliqué et aider à comprendre ce manque de

<sup>106</sup> Laisse l'interprétation de cette définition aux académiciens mais définie comme suit dans ce travail.

<sup>107</sup> BOCHEL C & H, (2018), « Making and implementing public policy : key concepts and issues », Palgrave, London, p-190-195.

cohérence.

Le contexte de l'UE et de ses membres post 2001. Soit, l'Union a été secouée par les évènements du 11 septembre 2001 suivi des attentats de Londres et Madrid mais un autre évènement majeur touche le monde et certainement une UE surtout économique et sociale à la base... La crise économique débutant en 2008. Améliorer sa sécurité coûte de l'argent, hors l'économie globale prend un coup terrible à cette période et n'est actuellement pas encore entièrement remise. Un contexte économique défaillant n'est pas favorable à une augmentation de dépenses sécuritaires ; un parallélisme peut être réalisé avec la Belgique qui, à chaque période économiquement sensible, a provoqué une diminution des budgets de la Défense et des services de police. L'UE a dû débloquer des fonds supplémentaires pour prendre des mesures de soutien social et économique mettant un frein aux dépenses sécuritaires. De plus, ce contexte a une influence sur les acteurs politiques comme mentionnés au début du chapitre 5. L'accent va être mis sur d'autres dossiers<sup>108</sup>. Cette influence du contexte est répercutée sur la majorité des acteurs ayant une influence sur la mise à l'agenda d'une proposition et sur la vitesse d'implémentation d'une mesure. Les groupes d'intérêts de toute part et le lobbying économique a toujours eu une influence énorme sur les décisions prises au niveau européen et local.

L'influence de l'individu ou de la faute humaine peut avoir des conséquences non négligeables. Si nous revenons à l'exemple des services de renseignements, plusieurs services de renseignements internationaux disposant d'éléments d'informations capitales qui auraient pu prévenir certains attentats<sup>109</sup>, mais les informations n'ont pas été transmises aux autorités compétentes volontairement ou non<sup>110</sup>. Les outils SIS et VIS n'étaient jusqu'à peu de temps d'ici pas accessibles dans leur entièreté pour les services de police, de sécurité et de renseignements, jugé peut-être pas nécessaire par certaines personnes. Enfin, malgré le rapport d'activité du Comité R et de la Commission d'enquête sur les attentats de Bruxelles, certaines personnes ne souhaitaient pas sortir de leurs habitudes ou voulaient garder le monopole des informations, ce qui a même provoqué le déplacement de certains employés des services concernés qui étaient ouverts à ce changement de mentalité<sup>111</sup>.

Les deux derniers paragraphes énoncent une théorie intéressante développée par LIPSKY Michael dans son ouvrage analysant le « *street-level bureaucracy* <sup>112</sup> ». L'auteur étudie le comportement et les réactions des bureaucrates de tout niveau (personnel soins de santé, écoles, police, administrations, ...) soumis aux mêmes conditions et ayant des contacts avec la population. Cette analyse de l'auteur permet d'illustrer pourquoi les politiques développées par le niveau politique et stratégique donnent parfois un résultat fort différent lors de sa mise en œuvre que celui souhaité. Dans le paragraphe suivant, une tentative de réponse aux hypothèses va être développée en réalisant un parallélisme entre les théories développées dans l'ouvrage cité ci-avant ainsi que l'ouvrage de BOCHEL Carmen & Hugh et le cas d'étude, soit la mise en œuvre de la stratégie européenne de lutte contre le terrorisme.

<sup>108</sup> Ref 109 : p-38-39

<sup>109</sup> Il ne faut pas oublier que le risque zéro n'existe pas, donc ne porter la faute que sur l'inefficacité des services de renseignements serait erroné.

<sup>110</sup> Voir le rapport sur

[http://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag\\_2016\\_FR.pdf](http://www.comiteri.be/images/pdf/Jaarverslagen/Activiteitenverslag_2016_FR.pdf)

<sup>111</sup> Ref : témoignage anonyme et rapport d'activité 2016 du Comité R.

<sup>112</sup> LIPSKY M., (2010), « *Street-level bureaucracy ; dilemmas of the individual in public services.* », Russel Sage Foundation, New-York.

Pour rappel, les hypothèses énoncées sont :

**Hypothèse 1:** *Le nombre d'acteurs et leur manque de ressources sont responsables du manque de cohérence de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE.*

**Hypothèse 2 :** *La diversité culturelle des Etats membres de l'UE est responsable du manque de cohérence de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE.*

Dans le cas de la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE, la stratégie est une politique énoncée au niveau européen. Comme déjà mentionné précédemment, cette lutte est une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres. Elle fait partie également de la PESC et plus précisément de la PESD<sup>113</sup>. La mise en œuvre se situe donc plutôt au niveau national et pour les Etats fédéraux, parfois même au niveau des régions. Ces quelques lignes montrent un nombre conséquent d'acteurs et fonctionnaires concernés par la mise en œuvre. Selon Libsky, les bureaucrates (fonctionnaires) sont soumis à un dilemme entre la fidélité à leur institution ou fidèle à la population avec qui ils ont, souvent, des contacts directs. Pourquoi ? En général, ce sont les premiers qui doivent gérer tout changement d'une politique et ils sont souvent soumis à prendre des décisions rapides / improvisées suite à leur interaction directe avec le(s) citoyen(s). L'auteur cite ce problème de manière suivante : « *La réalité du travail du bureaucrate de terrain peut fortement se différencier de l'idéal bureaucratique du détachement impersonnel au niveau des preneurs de décisions.* »<sup>114</sup>

Autre problème pour les fonctionnaires de terrain est le nombre de procédures, normes et règles à suivre qui sont parfois même contradictoires. Ces procédures en perdent le but original qui était de servir d'instrument pour le personnel et devient un obstacle. En plus, la situation sur le terrain est généralement si complexe que le fonctionnaire doit faire des choix, une sélection d'actions où le facteur humain va jouer un rôle important<sup>115</sup>

Selon Lipsky encore, plusieurs niveaux conflictuels peuvent être identifiés entre le fonctionnaire et son organisation. Premièrement, le poids des normes et procédures comme mentionnés dans les phrases précédentes. Deuxièmement, un conflit d'intérêt apparaît en fonction du niveau que le fonctionnaire occupe au sein de l'organisation, donc tension entre personnel de terrain et les managers<sup>116</sup>. Si le conflit entre la base et le management est trop grand alors, la politique n'obtiendra jamais les résultats souhaités. Ces tensions entre les niveaux provoquent un paradoxe où les fonctionnaires de terrains développent des mécanismes d'adaptation qui vont à l'encontre de la politique de l'institution tout en veillant à sa survie, par exemple : l'utilisation de la force par les services de police.<sup>117</sup> Enfin, l'auteur émet encore une zone conflictuelle importante due à la limite budgétaire de nombreuses institutions qui poussent le personnel de terrain à devoir exercer leur fonction avec des moyens très (souvent trop) limités et non adaptés aux besoins et aux nouvelles technologies<sup>118</sup>. Ce dernier point a une influence cruciale sur le succès de la mise en œuvre d'une politique. Le manque de budget incite le niveau supérieur à exiger plus de tâches avec moins de moyens et, souvent obsolètes, pour exercer les fonctions

<sup>113</sup> Concepts déjà définis en amont du travail.

<sup>114</sup> En page 9, Part I. Voir Ref 114

<sup>115</sup> P14-15, Chap 2. Voir Ref 114

<sup>116</sup> P.17 Ref 114.

<sup>117</sup> P19, Ref 114.

<sup>118</sup> Ibidem.

sur le terrain. Ceci est frustrant pour les fonctionnaires confrontés à des situations réelles, complexes où le manque de moyens adéquats, d'informations et le manque de temps amènent à des fautes et des résultats catastrophiques.

Avant d'analyser la situation à l'UE, LIPSKY et BOCHEL<sup>119</sup> émettent encore quelques notions et éléments enrichissants et permettant de mieux comprendre les raisons pouvant amener au manque de cohérence dans la mise en œuvre des politiques européennes en général.

Dans la troisième partie de son livre l'auteur dit que les fonctionnaires de terrain font la politique et non l'inverse<sup>120</sup>. Tout homme simplifie l'information et les tâches pour les rendre gérables. Les fonctionnaires développent donc des processus, des routines, des check-lists pour réaliser leur travail ici, implémenter la politique / les directives européennes. Si le système atteint un niveau de complexité tel qu'il devient ingérable, le fonctionnaire de terrain va développer une tactique propre qui revient à adapter les buts (la mise en œuvre d'une politique) à ses capacités propres. Il apparaît ici un biais humain aux résultats souhaités à l'échelon supérieur. Lipsky énonce ce phénomène de la manière suivante : « *Où la politique consiste en une accumulation de décisions à différents niveaux inférieurs, les routines et catégories développées pour implémenter ces politiques déterminent la politique dans les paramètres établis par les autorités.*<sup>121</sup> » Dans ce sens, les bureaucrates « font » la politique et celle-ci est soumise à plusieurs biais : le facteur humain, les ressources disponibles et l'opposition entre les objectifs du fonctionnaire et de l'organisation. En résumé, une série de limitations vont influencer les capacités des fonctionnaires à implémenter la politique énoncée par le(s) niveau(x) supérieur(s) : le budget, le temps, l'information disponible et le facteur psychologique (empathie, influence) / humain.

Adapté à la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE, cette théorie permet de mieux comprendre le manque de cohérence dans la pratique et donc les résultats décevants de la tentative européenne de lutter contre l'augmentation du terrorisme islamiste sur son territoire. Une compétence partagée implique une panoplie d'échelons intermédiaires dans l'implémentation du texte politique. Cette distance combinée aux biais possibles vu au paragraphe précédent explique la différence de cohérence entre les textes et la mise en œuvre sur le terrain. Non seulement, le nombre de niveaux de décision et d'implémentation dans le cas précis du terrorisme vont compliquer la tâche du policier ou tout agent de terrain devant rechercher un individu suspect car le nombre de procédures est généralement élevé et peuvent être contradictoires mais aussi, les moyens mis à disposition de l'agent de terrain sont souvent inadaptés à la complexité du terrain ou à l'afflux de nouvelles technologies. Prenons le cas de la Belgique : plusieurs services et ministères sont chargés d'une manière ou d'une autre de la lutte contre le terrorisme. Nous pouvons citer la Sûreté de l'Etat, le Parquet, l'administration pénitentiaire pour le SPF Justice. Il y a aussi les militaires participants à l'opération nationale *Vigilant Guardian*, à l'opération contre l'Etat Islamique en Syrie et le service de renseignement SGRS. Enfin pour le SPF Intérieur, nous distinguons une partie de la Police fédérale, de la Police locale, des CTIF, les cellules locales de prévention, l'OCAM, etc. Ce qui fait déjà plusieurs milliers de personnes pour un des plus petits pays de l'UE<sup>122</sup>. Pour aller plus en détail, prenons le cas de la Sûreté de l'Etat<sup>123</sup>. Cette institution compte

<sup>119</sup> Ref 109, p 190-215

<sup>120</sup> P 83-100, Ref 114.

<sup>121</sup> P84, Ref 114

<sup>122</sup> Source : Thomas Renard, Institut Egmond et Rapport Commission d'enquête sur les attentats de 2016.

<sup>123</sup> Sur demande du témoin, les chiffres restent approximatifs et la source souhaite restée anonyme.

environ 650 membres du personnel divisé en trois grandes sections dont deux nous intéressent plus particulièrement soit la section contre la radicalisation et extrémisme et, la section de la lutte contre le terrorisme. Chaque section est divisée en une cellule d'analyse et une cellule opérationnelle. Celles-ci regroupent, ensemble, environ 125 personnes. En plus de cela, des cellules logistiques, des prisons, provinciales et des aéroports supportent ces deux sections, soit encore 160 personnes. Ces chiffres permettent de mieux imaginer les problèmes de communication et la perte d'information qui peut avoir lieu entre ces différents acteurs d'une même institution ! De plus, il est prévu<sup>124</sup> de renforcer à court terme la Sûreté de l'Etat de quelques centaines de personnes. L'augmentation de moyens est positive mais implique encore une meilleure communication entre ces individus afin de ne pas passer outre des informations importantes. Sans compter la coordination et l'interopérabilité des softwares entre les entités belges et internationales.

L'UE a mis des « guides » à disposition des agents de quartier afin de mieux détecter des cas de radicalisation, pour accompagner la jeunesse défavorisée, faire face à la délinquance, ... A côté de ces guides existent des directives communales, régionales, nationales que les agents doivent respecter. Chaque nouveau gouvernement national veut également mettre son cachet sur la politique interne mais tous ont un point commun : un manque de budget et des restructurations. Le fonctionnaire de terrain est souvent confronté au mécontentement du citoyen et noyé dans une mer de procédures et avec des moyens très limités et va donc adapter cette masse d'informations à ses capacités et sa motivation du moment, ce qui laisse une place énorme au facteur humain, avec tous les dangers de celui-ci.

Même dans le pilier réaction dont l'analyse montre une cohérence acceptable, certains manquements importants sont apparus à la suite des attentats de Bruxelles de 2016 : le réseau de communication a été inopérant<sup>125</sup> car surchargé, certains véhicules vétustes n'ont pas pu être utilisés, ce qui a provoqué un niveau de frustration énorme du personnel sur le terrain.

Autre difficulté d'une compétence partagée de l'UE est la différence culturelle entre les Etats membres : la Grande-Bretagne a toujours fait un peu cavalier seul et redouter de prendre des mesures sur pourraient empiéter sur les capacités de l'OTAN, les petits Etats sont souvent plus pro-européens que les grands car cela leur permet d'avoir une plus grande influence sur la scène internationale<sup>126</sup>, les Etats du Nord voient les événements différemment que les Etats du Sud et le même raisonnement peut se faire pour les Etats de l'Est et de l'Ouest, au niveau des moyens, capacités économiques et budgétaires et, de la perception de la menace. Les Etats proches de la Russie ont comme priorité la défense contre une éventuelle annexion ou invasion russe<sup>127</sup>. Cette menace est réelle pour preuve en est les nombreuses violations de l'espace aérien des pays baltes par des avions de chasse russe et même de l'espace aérien européen comme en janvier 2018 au-dessus de la Mer du Nord<sup>128</sup>. Ces pays sont également peu confrontés au terrorisme islamique. Les pays du Sud de l'UE sont confrontés principalement au flux de réfugiés émanant de pays voisins très instables. Les pays riches de l'Ouest, généralement pro-américain sont plus concernés par la menace terroriste vu leur politique extérieure est aussi plus interventionniste, élément auquel les groupements comme Al-Qaïda sont très sensibles<sup>129</sup>. Cette différence de priorités sont un obstacle à une approche

<sup>124</sup> Idem source précédente.

<sup>125</sup> Présentations de la sécurité civile et des pompiers de Bruxelles suite aux attentats de Bruxelles et Zaventem, Summer University, Ecole Royale Militaire du 05 au 09 septembre 2016.

<sup>126</sup> Ref à la théorie libérale sur les relations internationales.

<sup>127</sup> Certainement depuis l'annexion de la Crimée en 2014.

<sup>128</sup> Article de janvier 2018 dans le Standaard.

<sup>129</sup> Notion de jihad défensif où Al-Qaïda défend la population islamique contre l'envahisseur.

commune de la lutte contre le terrorisme notamment par la non mise à disposition des moyens nécessaires à une bonne mise en œuvre de la politique européenne dans le cas précis du terrorisme islamique sur le territoire de l'UE.

Ces éléments ne sont probablement pas les seuls raisons du manque de cohérence de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE contre le terrorisme mais permettent déjà de comprendre la complexité des actions avec des conséquences transnationales, dans un monde global mais où l'influence d'acteurs divers intervient et interagisse.

L'implémentation de la stratégie est encore loin d'être parfaite mais elle s'améliore :

- En juin 2017, un accord<sup>130</sup> a été réalisé avec les opérateurs Internet afin d'ôter automatiquement tous les sites à connotation salafiste, islamisme radical ;
- En décembre 2016, Europol, Eurojust et Frontex reçoivent un accès total aux systèmes SIS II et VIS<sup>131</sup> et un système d'alerte est mis en place;
- En septembre 2007, suite aux attentats de Londres et Madrid, la fonction de coordinateur de lutte anti-terroriste a été créée<sup>132</sup>
- En septembre 2016, l'agence FRONTEX est devenue un organisme européen autonome<sup>133</sup> ;
- En avril 2016, l'UE émet une directive pour harmoniser l'utilisation des données des dossiers des passagers vers et dans l'UE<sup>134</sup>
- En octobre 2017, la PESCO est mise en place devant améliorer la coopération, l'interopérabilité des forces armées des pays membres participants ainsi que de garantir un niveau budgétaire permettant les investissements nécessaires à garantir un meilleur niveau de sécurité au sein de l'UE<sup>135</sup> ;
- ...

Cette liste non exhaustive de mesures prises par l'UE montre une volonté politique renforcée de l'UE ainsi que des Etats membres mais le réveil fût brutal et confirme la réactivité de l'UE face aux événements. De là peut-être la cohérence élevée de du pilier « réponse » ?

<sup>130</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/06/22/euco-security-defence/>

<sup>131</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_speech16\\_4492](http://europa.eu/rapid/press-release_speech16_4492)

<sup>132</sup> La description de fonction est publiée sur <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>

<sup>133</sup> <http://frontex.europa.eu/>

<sup>134</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/04/21/council-adopts-eu-pnr-directive/>

<sup>135</sup> Direction générale des politiques externes, (2017), « La coopération structurée permanente : perspectives nationales et état d'avancement, GRIP, , Bruxelles

## 8. Conclusion

Cette étude de la cohérence de la stratégie anti-terrorisme de l'UE a été un trajet assez fastidieux et surprenant dans les résultats. La multitude de définitions tentant d'expliquer le concept de cohérence à imposer de faire des choix. Le manque de modèle empirique mesurant la cohérence des politiques européennes a amené à créer un modèle qui se veut la combinaison de la définition de la cohérence selon Carmen GEBARD<sup>136</sup> et de la recherche de la cohérence de Frédéric DE CONING et Friis KARSTEN<sup>137</sup> appliquée aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Ce modèle a permis de mesurer la cohérence au niveau politique de la stratégie et du plan d'action de l'UE contre le terrorisme. La mesure était positive et montrait un niveau de cohérence élevé pour trois des quatre piliers de la stratégie : seul le pilier *poursuite* score modérément avec un score de 2.5/5 sur l'échelle choisie.

Ces résultats ont conduit à une mesure de la cohérence de la mise en œuvre de ces politiques. Le même modèle a été appliqué et des résultats forts différents sont apparus avec seulement un pilier recevant un résultat supérieur à la moitié sur une échelle de 5, le pilier *réponse*.

Les résultats de ces mesures ont permis à constater que ce n'était pas un manque de cohérence de la stratégie de l'UE qui faisait défaut mais bien sa mise en œuvre. Ce qui a amené à poser deux hypothèses auxquelles l'analyse a permis de répondre de manière affirmative. L'analyse pour la réponse aux hypothèses s'est basée sur l'étude de Michael LIPSKY<sup>138</sup> concernant le « *Street-level bureaucracy* », l'œuvre de Carmen et Harry BOCHEL « *Making and implementing public policy : key concepts and issues* », quelques interviews et ont été appliquée au niveau des acteurs concernés par la mise en œuvre de la politique européenne de la lutte contre le terrorisme. Ceux-ci ont permis de constater que ce manque de cohérence est causé au moins par deux facteurs (hypothèses de ce travail) à savoir :

- Le nombre d'acteurs avec notamment la distance entre les acteurs politiques et de terrain d'une part et leur manque de ressources d'autre part ;
- La diversité culturelle des Etats membres.

Affirmer que ces deux facteurs sont les seules causes du manque de cohérence de la mise en œuvre ferait preuve d'un manque d'honnêteté académique et d'ouverture d'esprit mais, dans les limites de ce travail, ces facteurs ont pu être confirmés.

Afin d'améliorer la cohérence et donc la mise en œuvre de ces politiques européennes ambitieuses, quelques recommandations sont énoncées en annexe de ce travail<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Voir Ref 36.

<sup>137</sup> Voir Ref 42.

<sup>138</sup> Voir Ref 93.

<sup>139</sup> Voir annexe 1.

**Liste des tableaux**

1. Les quatres piliers de la stratégie de l'UE dans sa lutte anti-terrorisme
2. European Security Strategy de 2003
3. EU Civil protection Mechanism Operations

## **Bibliographie :**

### Ouvrages de référence (livres) :

BIRD G., BLOMBERG S.B. and, HESS G, (2008), « *International Terrorism: Causes, Consequences and Cures* », *The world economy*, vol. 31, pp. 255-274.

BENICHON B., KHOSROKHAVAR et MIGAUX P., (2015), « *Le djihadisme : le comprendre pour mieux le combattre* », Plon, Paris.

BOCHEL C & H, (2011), « *Making and implementing public policy : key concepts and issues* », Palgrave, London.

CAPLAN B., (2006), « *Terrorism: The relevance of the rational choice model* », *Public Choice*, vol. 128, pp. 91-107.

CREMONA, M., (2011), « *Coherence in European Union foreign relations law* », Koutrakos, P. (ed.) *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives* (Cheltenham: Edward Elgar), p.55-94.

DIEZ T., WIENER A. (2009), « *Introducing the Mosaic of Integration Theory* » in WIENER A., DIEZ T. (eds.), "European Integration Theory", 2nd edition, New York, Oxford University Press, p. 1-22.

DUFFIELD J.S., MICHOTA C. and MILLER S.A. (2008), « *Security Studies, an introduction* », *Alliances*, Paul D. Williams (Ed.), Routledge.

DUKE S., (2001), « *Consistency, coherence and European Union external action: the path to Lisbon and beyond* », Koutrakos, P. (ed.) *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives* (Cheltenham: Edward Elgar), p. 15-54.

EILSTRUP-SANGIOVANNI M. (2006), « *Debates on European Integration* ». *A Reader*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

ENGLISH R. (2010), « *Terrorism how to respond* », New York, Oxford University Press.

GEBHARD C., (2011), « *International relations and the European Union* », Second edition, Oxford University Press, p.101-127.

GOTTLIEB S. (2014), « *Debating terrorism and counterterrorism. Conflicting perspectives on causes, contexts an responses* », California, SAGE publications Inc.

HANHIMAKI J, BLUMEAU B. (2013), « *An international history of terrorism. Western and non-western experiences* », Fisch Books Ltd, Enfield.

HIX S. (2005), « *The political System of the European Union* », 2<sup>nd</sup> edition, The European Union series, Palgrave Macmillan.

HURD I. (2012), « *International Organizations: Politics, Law, Practice* », Cambridge University Press.

LASCOURMES P. et LE GALES P. (2007), « *Sociologie de l'action publique* », Ed Armand Colin, Paris.

LIPSKY M., (2010), « *Street-level bureaucracy ; dilemmas of the individual in public services.* », Russel Sage Foundation, New-York.

MAYER H., (2013), « *The challenge of coherence and consistency in EU foreign policy* », Telò, M. and Ponjaert, F. (eds.) *The EU's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action?* (Aldershot: Ashgate), p.105-18.

MEIERRIEKS D. et KRIEGER T., (2011), « *What Causes Terrorism?* », Public Choice, vol. 147, pp. 3-27.

NELSEN B., STUBB A. (2014), « *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration* ». 4th edition, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

RITTBERGERV., ZANGL B. and KRUCK A. (2012), « *International Organisation* », 2<sup>nd</sup> Ed., Part I, Palgrave.

RHODES, R.A.W. (1997) « *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability* », Open University Press, University of Southampton.

OSCE (2014), « *Preventing Terrorism and countering violent extremism and radicalization that lead to terrorism: a community-policing approach* », Vienna, OSCE Ed.

VIRALLY M., (1973), « *L'organisation mondiale* », Ed Armand Collin, Paris

#### Thèses et supports de cours :

Daniel C. Thomas, (2012), « *Still pushing below the weight? Coherence and effectiveness in EU foreign policy* », University College Dublin, Ireland.

MARCUS N, (2017), « *Organisations internationales* », Ecole Royale Militaire, Etterbeek.

STROOBANTS S., (2016), « *Ideologies and mapping actors* », Vesalius Institute, Bruxelles.

#### Articles scientifiques :

BERTHELET P., (2016), « *La lutte antiterroriste européenne. A l'épreuve des attentats.* », La revue géopolitique, diplomweb.com.

CHARBONNEAU S. et PADIOLEAU J.G., (1980), « *La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire : le défrichement des bois et forêts* », Revue française de sociologie, 21-1, pp49-75.

DE CONING C. et FRIIS K., (2011), « *Coherence and coordination : the limits of the comprehensive approach* », Journal of International peacekeeping 15, p243-272, Leiden, Pays-Bas.

DEMPSEY J. (2015), « *Can Europe protect itself against terrorism* », Carnegie Europe.

DEMPSEY J. (2015), « *The threats to Europe's democracy and stability* », Carnegie Europe.

DUMOULIN A., (2016), « *Brexit et défense européenne: décriptage* », Institut Royal de Sécurité et défense, Bruxelles.

Direction générale des politiques externes, (2017), « *La coopération structurée permanente : perspectives nationales et état d'avancement* », GRIP, , Bruxelles

FUNK M. and PARKES R., (2016), « *Refugees versus terrorist* », European Union Institute for Security Studies, Bruxelles.

MEUNIER S., (2014), « *Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance* », Routeledge Francis & Taylor Group.

PASCOU Y. (2015), « *Historical choices after massacres in Paris* », EPC publications.

PORTELA C. and RAUBE K., (2012), « *The EU polity and foreign policy coherence* », *Journal of Contemporary European Research*, 8(1), p. 3–20.

#### Documents officiels :

Council of European Union, (2011), « *EU action plan on combatting terrorism* », Brussels, Belgium.

Traités de l'UE et traité de fonctionnement de l'UE (2016), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>, consulté le 16 novembre 2016.

Stratégie anti-terrorisme de l'UE, (2005), « *The European Union counter-terrorism strategy* », Council of the EU, Brussels

European Security Strategy , (2009), « *A secure Europe in a better world* », Conseil de l'UE, Bruxelles

Global Strategy for the UE's Foreign and security policy, (2016), « *A shared vision, common action: a stronger Europe* », <http://europa.eu/globalstrategy/en>

UE, (2012), « *Progress report on the implementation of the EU CBRN action plan* », Commission européenne, Bruxelles.

WOJTAS W, (2015), « *EU CBRN action plan – implementation* », European Commission, Dg Home Affairs, Brussels.

#### Sites internet :

SPF économie, (2016), « *Etude sur les attentats de mars 2016 à Bruxelles* », [http://economie.fgov.be/fr/binaries/Etude\\_d\\_impact\\_attentats\\_terroristes\\_en\\_Belgique\\_e-juin\\_2016\\_tcm326-279586.pdf](http://economie.fgov.be/fr/binaries/Etude_d_impact_attentats_terroristes_en_Belgique_e-juin_2016_tcm326-279586.pdf), consulté le 29 octobre 2016.

UE, (2016), "La lutte de l'UE contre le terrorisme.", <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/>, site officiel de l'Union européenne, consulté le 13 octobre 2016.

UE, (2016), " La politique de sécurité et défense de l'UE ", [http://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/431/the-common-security-and-defence-policy-csdp\\_en](http://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/431/the-common-security-and-defence-policy-csdp_en), site officiel de l'Union européenne, consulté le 13 octobre 2016.

UE, (2016), « *Passenger Name Record* », [http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20150123BKG12902/20150123BKG12902\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20150123BKG12902/20150123BKG12902_en.pdf), consulté le 05 juillet 2017.

UE, (2017), « *Terrorist Finance Tracking Program* », [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/tftp\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/tftp_en), consulté le 05 juillet 2017.

UE, (2017), « *The exchange through the European Criminal Records Information System (ECRIS) of information extracted from criminal records between the Member States* », Commission, Bruxelles, (<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/statistical->

[report-on-use-of-ecris\\_june2017\\_en.pdf](#))

UE, (2016), « *Justice freedom security* », [https://mail.mil.be/f5-w-68747470733a2f2f31302e302e3136382e3332\\$\\$/OWA/redirect.aspx?C=hlpCTFMsgo\\_FaVKYiY5u54XKO\\_59Ch5XS9K1O0bRVBsQsRo9Mg7UCA..&URL=http%3a%2f%2f eur-lex.europa.eu%2fsearch.html%3fqid%3d1412582464618%26OBSOLETE\\_LEGISUM%3dfalse%26type%3dnamed%26SUM\\_2\\_CODED%3d2307%26SUM\\_1\\_CODED%3d23%26name%3dsummary-eu-legislation%3ajustice\\_freedom\\_security](https://mail.mil.be/f5-w-68747470733a2f2f31302e302e3136382e3332$$/OWA/redirect.aspx?C=hlpCTFMsgo_FaVKYiY5u54XKO_59Ch5XS9K1O0bRVBsQsRo9Mg7UCA..&URL=http%3a%2f%2f eur-lex.europa.eu%2fsearch.html%3fqid%3d1412582464618%26OBSOLETE_LEGISUM%3dfalse%26type%3dnamed%26SUM_2_CODED%3d2307%26SUM_1_CODED%3d23%26name%3dsummary-eu-legislation%3ajustice_freedom_security), consulté le 16 novembre 2016.

UE, (2016), « Une nouvelle stratégie pour placer la culture au cœur des relations internationales de l'UE », Communiqué de presse de la Commission européenne du 8 juin 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2074\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2074_fr.htm), consulté le 16 avril 2018.

UE, (2017), « Civil protection mechanism », [http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism\\_en](http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en), consulté le 10/07/2017.

UE, (2015), « *Evaluation of the Visa Information System* », Commission européenne, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/work-in-progress/initiatives/gmige\\_intro\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/work-in-progress/initiatives/gmige_intro_en)

OTAN, (2016), " la lutte contre le terrorisme. " [http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_77646.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_77646.htm), site officiel de l'OTAN, consulté le 15 octobre 2016.

OTAN, (2016), "Programme de travail pour la défense contre le terrorisme (DAT)." [http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_50313.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50313.htm), site officiel de l'OTAN, consulté le 15 octobre 2016.

<http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/>, consulté le 22 novembre 2017

<http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/>, consulté le 22 novembre 2017

<http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmap/docs>, consulté le 22 novembre 2017  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_speech16\\_4492](http://europa.eu/rapid/press-release_speech16_4492), consulté le 22 novembre 2017

# ANNEXES

## Recommandations

La recherche réalisée sur la cohérence de la stratégie de la lutte anti-terrorisme de l'UE a mené aux résultats suivants :

1. La stratégie de 2005 et le plan d'action de 2011 sont cohérents ;
2. La mise en œuvre de ces deux politiques n'est pas cohérente.

Afin d'améliorer la cohérence dans l'implémentation des politiques européennes, tout en tenant compte de la spécificité organisationnelle de l'UE, les recommandations suivantes sont proposées :

Le nombre d'acteurs concernés par la lutte anti-terrorisme est conséquent tels que l'indique certaines chiffres au chapitre 7. Au niveau européen, il y a le coordinateur pour la lutte contre le terrorisme, le haut représentant de l'UE aux affaires extérieures, le personnel du service d'action extérieur concerné, des agences comme FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, ... Au niveau des Etats membres, il y a les services de sécurité intérieure (comme la sûreté de l'Etat ou la police fédérale pour la Belgique) et les services de sécurité extérieure (le service de renseignement de l'armée belge, par exemple). Au-delà des services spécialisés, il y a aussi du personnel de terrain banalisé comme les agents de quartier ou les éducateurs de rue, .... Il est dans l'intérêt de tous d'améliorer et standardisé la communication entre ces différents service. Il serait opportun de renforcer le rôle du coordinateur pour la lutte contre le terrorisme (et de son service) afin de n'avoir qu'un seul point de contact au niveau européen avec lequel les Etats membres communiquent. Ce sera à son service à dispenser les informations nécessaires vers les autres départements et agences concernés. Surtout pour ce qui concerne les grandes adaptations éventuellement nécessaire. Une banque de donnée fiable et sécurisée doit être mise à disposition de tous les acteurs pour le transfert d'informations de façon standardisée avec une possibilité d'alerte si urgence.

Ce dernier point met l'accent sur l'importance de mettre à disposition des services concernés des moyens en homme et matériel en suffisance et adaptés à l'évolution rapide des problèmes sécuritaires. Il est essentiel que du personnel spécialisé soit formé, recruté et payé suffisamment pour rester en fonction. De plus, il faut du personnel en suffisance pour permettre une analyse plus profonde des menaces et individus pouvant poser un danger. De la technologie de pointe est indispensable au fonctionnement de ces services qui doivent pouvoir évoluer aussi rapidement que la technologie des groupements criminels (dont terroristes).

Une standardisation et simplification des directives permettrait d'en faciliter l'interprétation par les différents niveaux décisionnels et d'implémentation.

Lors de la recherche, une deuxième hypothèse a été traitée pouvant expliquer partiellement le manque de cohérence dans la mise en œuvre des politiques européennes : la différence de culture des acteurs. Un échange culturel plus intense devrait être réalisé autant au niveau national entre les services de renseignements qu'au niveau international entre les services de renseignements des Etats membres et l'UE et, entre les services nationaux des Etats membres.

Quelques propositions pour améliorer les échanges culturels :

1. Organiser plus de journées d'étude pour les services de renseignements nationaux où du personnel civil et militaire peut se rencontrer ;
2. Organiser des journées d'études au niveau européen où des agents civils et militaires issus des différents pays membres peuvent se rencontrer (*networking*) ;

3. Organiser des formations communes sur les outils européens ;
4. Favoriser des échanges au niveau des formations dans le modèle Erasmus ou Emilio (Erasmus militaire).

Cette liste de recommandations n'est pas exhaustive mais peut être une première étape vers une collaboration accentuée entre les acteurs concernés et une meilleure intégration des processus européens dans les processus nationaux. Le but étant d'avoir une approche plus cohérente dans la lutte contre le terrorisme islamiste au sein de l'UE.

## Impact économique (micro) des attentats terroristes du 22 mars 2016 sur région de Bruxelles-Capitale

Tableau 4. Impact trimestriel simulé pour les 32 sous-secteurs retenus (Bruxelles)

Code Nace	Activités	CA réel Trim.1 (2016) (en 1.000 euros)	CA estimé Trim.1 (2016) (en 1.000 euros)	Ecart observé Trim. 1 (2016) (en 1.000 euros)
47	Commerce de détail, à l'exception des véhicules automobiles et des motos/motocycles	1.062.715	1.188.101	-125.387
4719	Autres commerces de détail en magasin non spécialisés	66.397	77.438	-11.042
4722	Commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé	31.130	31.298	-168
4724	Commerce de détail de pain, de pâtisserie et de confiserie en magasin spécialisé	20.554	19.316	1.038
4725	Commerce de détail de boissons en magasin spécialisé	7.421	7.078	343
4729	Autres commerces de détail alimentaires en magasin spécialisé	13.492	12.538	863
4741	Commerce de détail d'ordinateurs, d'unités périphériques et de logiciels en magasin spécialisé	40.135	42.633	-2.498
4751	Commerce de détail de textiles en magasin spécialisé	19.699	21.156	-1.457
4752	Commerce de détail de quincaillerie, de peintures et de verres en magasin spécialisé	108.789	117.398	-8.609
4754	Commerce de détail d'appareils électroménagers en magasin spécialisé	23.557	29.140	-5.583
4759	Commerce de détail de meubles, d'appareils d'échange et d'autres articles de ménage en magasin spécialisé	93.312	87.719	5.593
4761	Commerce de détail de livres en magasin spécialisé	12.873	12.983	-110
4764	Commerce de détail d'articles de sport en magasin spécialisé	7.637	7.362	373
4765	Commerce de détail de jeux et de jouets en magasin spécialisé	6.024	5.766	258
4771	Commerce de détail d'habillement en magasin spécialisé	341.734	415.924	-74.190
4772	Commerce de détail de chaussures et d'articles en cuir en magasin spécialisé	71.022	79.055	-8.033
4775	Commerce de détail de parfumerie et de produits de beauté en magasin spécialisé	54.891	55.704	-813
4776	Commerce de détail de fleurs, de plantes, de graines, d'engrais, d'animaux de compagnie et d'accessoires pour ces animaux en magasin spécialisé	8.778	8.403	375
4777	Commerce de détail d'articles d'horticulture et de bijouterie en magasin spécialisé	31.024	43.234	-12.210
4778	Autres commerces de détail de biens neufs en magasin spécialisé	74.870	81.015	-6.145
4779	Commerce de détail d'antiquités et de biens d'occasion en magasin	29.666	33.019	-3.353
49	Transport terrestre et transport par conduites	25.240	23.637	1.603
4932	Transports de voyageurs par taxis	25.240	23.637	1.603
55	Hébergement	133.707	144.585	-10.878
5510	Hôtels et hébergement similaire	126.680	135.383	-8.703
5520	Hébergement touristique et autre hébergement de courte durée	6.908	8.806	-1.898
5530	Terrains de camping et parcs pour caravanes ou véhicules de loisirs	119	94	25
56	Restauration	501.792	509.171	-7.379
5610	Restaurants et services de restauration mobile	275.648	286.855	-11.207
5621	Services des traiteurs	50.729	49.399	1.330
5629	Autres services de restauration	131.701	131.773	-72
5630	Débits de boissons	43.714	41.143	2.571
59	Production de films cinématographiques, de vidéos et de programmes de télévision, enregistrement sonore et édition musicale	86.518	79.834	6.684
5914	Projection de films cinématographiques	86.518	79.834	6.684
90	Activités créatives, artistiques et de spectacles	117.485	104.556	12.929
9001	Arts du spectacle vivant	7.116	6.864	252
9002	Activités de soutien au spectacle vivant	62.067	47.549	14.518
9003	Création artistique	48.302	50.143	-1.841
Total des 32 sous-secteurs		122.477	122.477	0

Les activités en ja... leur  
 Source : DG Statistique - Statistics Belgium, calculs propres SPF Economie (DG Analyses économiques et Economie nationale).

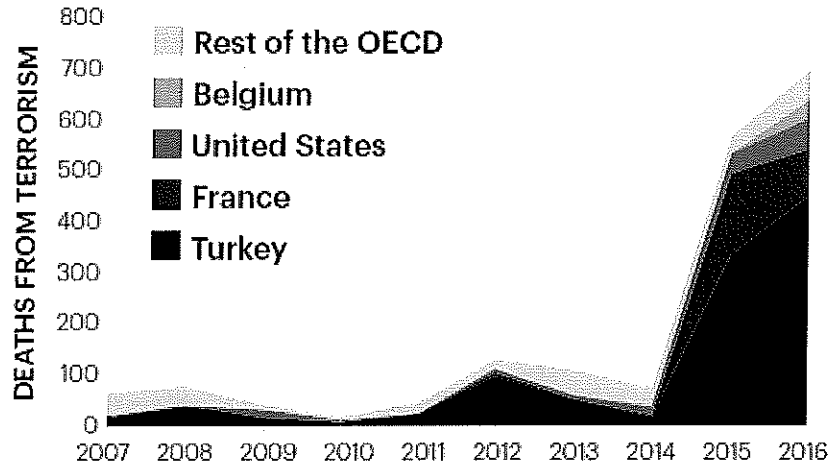
## Annexe 3

Table 1. Comprehensive Approach Matrix that Compares Levels of Coherence and Types of Relationships

	Intra-agency	Whole-of-government	Inter-agency	Internal-External
Actors are United	Various sections of the Swedish Foreign Ministry	Various Canadian government agencies	Members of the coalition Operation Desert Storm, 1991 Gulf War	International agency national IEC will organize election 2006
Actors are Integrated	Various components of a UN Peacekeeping mission	UK Stabilisation Unit, or Canadian Stabilization and Reconstruction Task Force (START)	UN Peacekeeping mission and UN Country Team in, e.g. Liberia, 2009	Liberia 2009: Int. agencies and loc to use PRS as a framework and
Actors Cooperate	DPKO and OCHA (both UN Secretariat) work together on UN Protection of Civilians guidelines	Civilian and military pillars of USA PRT in Afghanistan, 2009 <sup>33</sup>	Afghanistan Bonn-process 2003; UN-EU cooperation in Chad, 2008	EULEX and the K government, 20
Actors Coordinate	DPKO and OCHA in the field	Civilian and military pillars of Norwegian PRT in Afghanistan, 2009 <sup>34</sup>	Humanitarian cluster approach to coordination; Kosovo UNMIK pillars; Bosnia Peace Implementation Council (PIC)	UN and Sudanese Electoral Commr 2010 elections
Actors Coexist	Various parts of EU in Chad in 2008	DFID and MOD fail to agree on common evaluation criteria for UK PRT in Afghanistan, 2008	Humanitarian community and MONUC in Eastern DRC, 2009	UNAMID and Gc Sudan in Darfur
Actors Compete	Various sections of a ministry compete for funding	US State Department, US Department of Defense and CIA in Afghanistan, 2007 <sup>35</sup>	Humanitarian agencies and UNMIL disagree on movement of IDPs from Monrovia, 2005	Taliban and ISAP/ Government of MINURCAT, 2

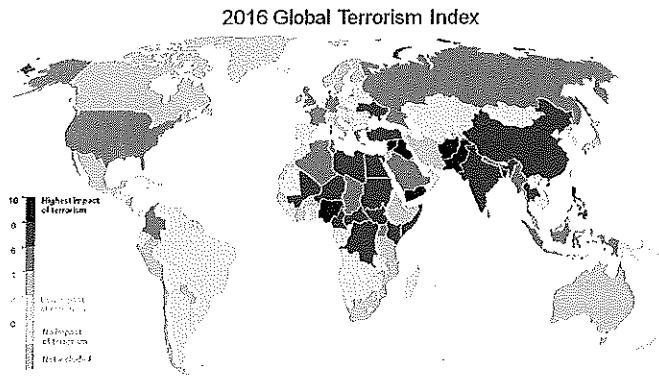
**FIGURE 2.7** DEATHS FROM TERRORISM IN OECD COUNTRIES, 2007-2016

Deaths from terrorism in OECD countries increased by over 900 per cent from 2007 to 2016.



Source: Global Terrorism Database; 2016 based on IEP estimates

The most notable increase in *terrorism impact* has occurred in highly economically developed countries. Deaths from terrorism in OECD countries increased over 900 per cent between 2007 and 2016, with the largest increases occurring in Turkey, France, the United States, and Belgium, as shown in figure 2.7. Although this increase was substantial, deaths in OECD countries still accounted for less than two per cent of all deaths from terrorism in 2015.

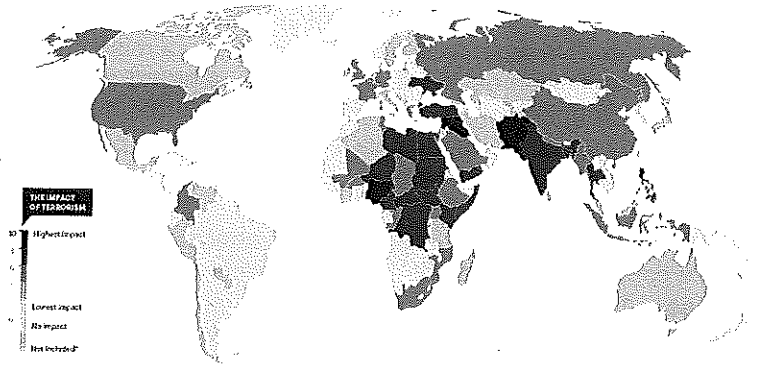


GLOBAL TERRORISM INDEX

Source: IEP

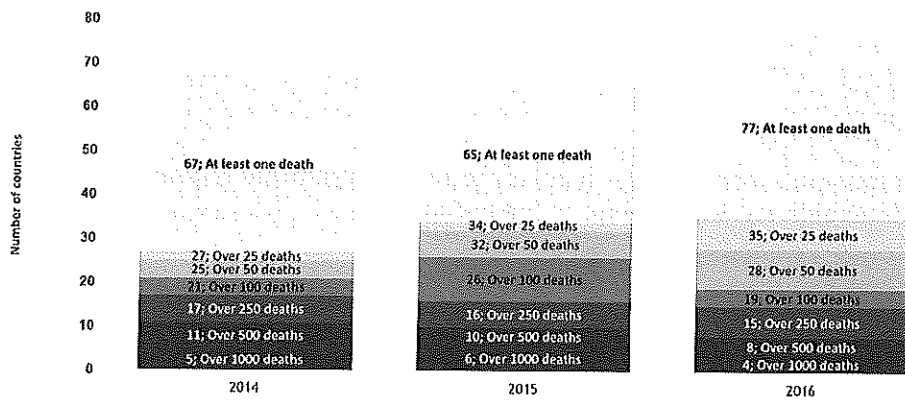
INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE

## GLOBAL TERRORISM INDEX 2017



## NUMBER OF COUNTRIES BY DEATHS FROM TERRORISM, 2014 - 2016

*In 2016, 77 countries experienced at least one death from terrorism.*



Source: START GTD, IEP

## Résumé

Cette recherche a pour but d'étudier le degré de cohérence de la politique de la lutte anti-terrorisme de l'Union européenne ainsi que de sa mise en œuvre.

Sur base de la définition de la cohérence de C. Gebard et du modèle de mesure de la cohérence des opérations de maintien de la paix des Nations Unies mis au point par C. De Coninck et F. Karsten, la cohérence de la politique européenne et son implémentation ont été mesurées.

Ensuite, deux hypothèses ont été émises et analysées pour expliquer le manque de cohérence constaté au niveau de la mise en œuvre de la politique de l'UE soit :

**Hypothèse 1:** *Le nombre d'acteurs et leur manque de ressources sont responsables du manque de cohérence de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE.*

**Hypothèse 2 :** *La diversité culturelle des Etats membres de l'UE est responsable du manque de cohérence de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE.*

Enfin, une conclusion et des recommandations ont été émises afin d'améliorer la cohérence de la politique européenne de la lutte contre le terrorisme islamiste.

### - 5 mots-clés

**Terrorisme – cohérence – mise en œuvre de politique publique européenne – radicalisation – lutte contre le terrorisme**

Place Montesquieu, 1 bis L2.08.05, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique [www.uclouvain.be/psad](http://www.uclouvain.be/psad)

