

Congrès AFSP 2009

Section thématique 2

Sociologie politique de l'action extérieure de l'Etat dans la nouvelle multipolarité.

Axe 2

Anthony Amicelle (CERI/IEP de Paris)

anthony.amicelle@sciences-po.org

Simon Tordjman (CERI/IEP de Paris)

simon.tordjman@sciences-po.org

« Listes blanches/listes noires : l'action extérieure de l'Etat comme entreprise de labellisation »

Résumé

Au lieu de restreindre leur analyse à une vérification difficilement « mesurable » des hypothèses contradictoires autour du retrait de l'Etat, de nombreux auteurs ont privilégié l'étude des mutations concrètes de l'appareil étatique et de ses modes d'action. Comprises à travers des « systèmes d'analyse beaucoup plus ouverts », ces évolutions ne conduiraient pas forcément à un retrait de l'Etat et à une réduction de sa capacité de contrôle, mais plutôt à une adaptation de ses formes d'action au processus actuel de « compression du temps et de l'espace »¹. Suivant un mouvement d'enchevêtrement des échelles, l'unification croissante des sociétés sur l'espace mondial s'accompagnerait ainsi de la transformation des objets (ce sur quoi il faut agir), des sujets (ceux qui agissent), des cibles (ce contre quoi il faut se prémunir) et des modalités de l'action politique². Ces dernières se traduisent notamment par des pratiques de labellisation et de coopération public-privé qui entendent répondre à des enjeux de plus en plus définis comme globaux. Mais au-delà de leur disparité apparente, quelle cohérence peut-on trouver à la mise en avant de ces nouvelles formes d'intervention ? Qu'en déduire sur la nature de l'action étatique et de son inscription dans le système international actuel ?

La présente communication se propose donc de questionner certaines de ces pratiques de catégorisation normative et d'en expliciter les modalités de mise en œuvre. Nous montrerons notamment que la multiplication de « listes noires » ciblant des entités et des individus suspectés de terrorisme ainsi que le soutien apporté de l'extérieur aux « sociétés civiles » de régimes autoritaires participent d'un même processus de (dé)légitimation associé à des procédures de délégation du public au privé³.

*

¹ HARVEY, D., *The Conditions of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Cambridge (Mass.), Blackwell, 1990, p. 240

² Voir Notamment ELIAS, N., « Les transformations de l'équilibre « Nous-Je » », in ELIAS, N., *La société des individus*, (trad. Jeanne Etoré), Fayard, 1991 pour l'édition française

³ BAYARD, J-F. *Le gouvernement du monde : Une critique politique de la globalisation*. Paris : Fayard, 2004

« Si nous n'arrêtons pas d'envoyer nos troupes dans le monde, dans le cadre de missions de *nation-building*, nous devons rapidement faire face à de sérieuses difficultés. Je m'engage à empêcher que cela se produise »⁴. Comme en témoigne cette phrase prononcée par le candidat Bush, le futur président républicain ne cessait d'affirmer, lors de la campagne présidentielle de 2000, son intention de favoriser une politique réaliste de puissance au détriment d'ambitions plus globales comme la construction de la paix ou la promotion de la démocratie. Loin de marginaliser encore davantage cette seconde dimension, les attentats de septembre 2001 ont inauguré une période équivoque pour la politique étrangère américaine qui entendait alors tout mettre en œuvre pour lutter contre *Al Qaeda* tout en affirmant, à travers la voix de divers experts et personnalités officielles, que le manque de démocratie constituait un terreau favorable au développement de l'extrémisme islamique⁵. Pris dans cet apparent dilemme entre sécurité, liberté et démocratie⁶, les Etats occidentaux, à l'instar de l'administration américaine, allaient alors développer des initiatives et adopter des stratégies vouées à la poursuite conjointe de ces deux objectifs. Il s'agissait alors d'amener le maximum d'Etats à coopérer dans la lutte contre le terrorisme tout en appelant à la transformation de régimes politiques autoritaires au « pluralisme limité »⁷.

Si ces évolutions ne conduisent pas à un « retrait de l'Etat »⁸ ou à une réduction de sa capacité de contrôle, elles supposent cependant de recourir à des formes d'action nouvelles, à la fois indirectes et ciblées. La difficulté des deux opérations (lutter contre le terrorisme et promouvoir la démocratie) réside en effet dans l'identification préalable de cibles et de leviers d'action précisément définis. Sans angle d'attaque, le terrorisme, comme l'autoritarisme ne constituent au mieux que des notions fuyantes et/ou des cibles floues. La lutte contre le financement du premier et le soutien à la société civile comme facteur de transformation du second ont alors précisé les grilles de lecture des problèmes tout en spécifiant les modalités d'intervention destinées à leur traitement. Ce faisant, ces deux dimensions ont contribué à borner l'espace du légitime sur la sphère internationale en cherchant à en exclure les fauteurs de trouble et à y valoriser les exemples à suivre.

Ces évolutions témoignent ainsi d'une transformation des objets (ce sur quoi il faut agir), des sujets (ceux qui agissent), des cibles (ce contre quoi il faut se prémunir) et des modalités de l'action politique internationales⁹. Si la labellisation n'en est pas une pratique inédite, elle trouve cependant une actualité renouvelée à mesure que s'effritent les cadres normatifs « traditionnels » de l'action et de la scène internationales. Tandis que s'impose le constat d'un resserrement des interdépendances mondiales et d'une « *ingouvernabilité accrue des sociétés* »¹⁰, se met ainsi en place un *nouveau management de l'international* désormais

⁴ LEUNG, Rebecca, « Bush Sought 'Way' To Invade Iraq? O'Neill Tells '60 Minutes' Iraq Was 'Topic A' 8 Months Before 9-11 », CBS News, 11 janvier 2004

⁵ CAROTHERS, Thomas, « Promoting Democracy and Fighting Terror », in *Foreign Affairs*, Janvier/Février 2003

⁶ BIGO, Didier, BONELLI, Laurent, et DELTOMBE, Thomas, (dir.), *Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, La Découverte, 2008

⁷ Cette définition de l'autoritarisme est tirée de Linz : LINZ, Juan, *Régimes totalitaires et autoritaires*, Armand Colin, 2007

⁸ STRANGE, Susan, *The Retreat of the State the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996

⁹ Voir Notamment ELIAS, N., « Les transformations de l'équilibre « Nous-Je » », in ELIAS, N., *La société des individus*, (trad. Jeanne Etoré), Fayard, 1991 pour l'édition française

¹⁰ LE GALES, Patrick, « Régulation, gouvernance et territoire », in COMMAILLE, J., et JOBERT, B., dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, coll. Droit et Société., 1998

intégré à des « systèmes d'analyse beaucoup plus ouverts ». Or, ces nouveaux modes d'intervention étatiques ne sont pas neutres quant au positionnement des acteurs, au sens de leur action et à la nature de leurs relations. En participant à l'émergence ou à l'évolution des missions de certains agents, l'affirmation de la labellisation comme modalité privilégiée de l'action internationale contribue notamment à faire de l'intermédiaire un participant autant qu'un (co)producteur de ce nouveau cadre d'action et de régulation.

1. Façonner les contours du légitime

La lutte contre le terrorisme et la promotion de la démocratie constituent depuis le milieu de la décennie 1990, des objectifs de plus en plus affirmés par des Etats occidentaux désireux de soutenir de concert la pluralisation des systèmes politiques autocratiques et la gestion du « risque terroriste ». Mais au-delà de la disparité et de la spécificité de ces cibles, le soutien que les acteurs étatiques américain et européen apportent aux sociétés civiles de l'autoritarisme et la lutte qu'ils mènent contre le financement du terrorisme répondent à des modalités d'action similaires faites de valorisation d'acteurs et de pratiques, de stigmatisation d'éléments à risque et de délégation opérationnelle à des entités situées à l'intersection mouvante des sphères du public et du privé.

A. « Listes noires » : le terrorisme comme enjeu de sécurité et cible de labellisation

Propulsé au premier rang de l'agenda international au lendemain du 11 septembre 2001, l'aspect financier constitue l'un des principaux domaines d'action de la lutte antiterroriste. Les textes supranationaux et instruments juridiques, de nature et de portée diverses, consacrés aux « finances terroristes » n'ont cessé depuis de se multiplier. Ce « combat » contre le financement du terrorisme a ainsi acquis une visibilité relativement soudaine après les attentats de New York et Washington, mais cette prolifération de dispositifs à la fois préventifs et répressifs est venue prolonger et renforcer des mécanismes déjà à l'œuvre plus qu'elle n'a innové ; au moins dans un premier temps. La formation de cette lutte contre les « fonds terroristes » ne se différencie pas d'autres actions publiques en ce qu'elle constitue avant tout un réassemblage d'éléments préexistants plus qu'une réelle nouveauté¹¹. Ce constat ne contredit pas pour autant le fait que ce recyclage induit une reconfiguration des instruments précédents qui n'est pas sans conséquences.

Ainsi, et malgré ce que pourrait laisser penser l'existence d'une convention onusienne de 1999 sur le sujet¹², la question du financement du terrorisme ne représentait pas en tant que telle une priorité internationale ni en enjeu opérationnel avant les attaques du 11 septembre 2001. L'idée même de lutter contre le terrorisme par le biais de son financement est d'ailleurs à replacer dans un contexte socio-historique favorable à cette démarche. Loin d'émerger *ex nihilo*, cette dimension financière trouve son origine dans les sanctions économiques nationales et internationales (type embargos économiques, gel d'avoirs des membres d'un gouvernement ciblé) d'une part et dans la politique contre le blanchiment d'argent d'autre part. Cette dernière a été consacrée « enjeu international », au sortir des années 1980, à la faveur de la mobilisation contre le trafic de drogues. Elle a été relayée par un nombre croissant d'organisations (Conseil de l'Europe, ONU, FMI, Banque Mondiale) et en premier

¹¹ LASCOUMES, P. *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, Paris, la Découverte, 1994 ; LASCOUMES, P., LE GALES, P. *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.

¹² NATIONS UNIES, *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, 1999, <http://untreaty.un.org/French/terrorism/Conv12.pdf>

lieu par le groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI). Loin d'être une résultante de la « guerre contre le terrorisme », le GAFI a été institué par le groupe des sept pays les plus industrialisés (G7) à l'occasion du « sommet de l'Arche » organisé par la France en 1989. Cette structure intergouvernementale a été initialement chargée d'édicter un cadre de référence à vocation « universelle » afin d'impulser la lutte antiblanchiment. D'abord confinée à la problématique des drogues illicites, la politique du GAFI a progressivement élargi son champ d'intervention à d'autres activités imputées à la « criminalité organisée ». Le Groupe d'action financière a finalement vu son mandat s'étendre jusqu'à la question des « fonds terroristes » à la suite d'une réunion plénière de ses Etats-membres qui s'est déroulée à Washington les 29 et 30 octobre 2001.

Dans l'immédiat après-11 septembre, les pratiques et techniques progressivement mises en place dans le cadre de la lutte antiblanchiment ont donc été perçues comme un dispositif adéquat pour accentuer le combat contre le financement du terrorisme ; et ce malgré les différences entre les deux thématiques. La prise en charge de ce dernier est venue se greffer au dispositif antérieur du GAFI, qui s'interprète désormais de facto comme un des instruments de l'action internationale antiterroriste. Si elle a eu des conséquences multiples, l'association blanchiment-financement du terrorisme n'a en tout cas pas modifié le postulat de départ justifiant l'existence du régime de lutte contre l' « argent sale » : dès l'origine, l'idée force résidait dans l'intention d'éradiquer -ou du moins d'éreinter- la criminalité organisée en se concentrant sur les produits financiers du crime (*proceeds of crime*)¹³. Derrière le principe moral d'empêcher les criminels de profiter de leurs méfaits, un consensus s'est construit autour de l'idée que la clé du succès réside dans la confiscation de l' « argent sale ». En plus d'endiguer les flux de capitaux illicites qui viendraient pénétrer et corrompre l'économie dite licite, bloquer et saisir les revenus du crime équivaldraient à supprimer sa motivation première : le profit. A cet aspect dissuasif s'ajoute l'idée que, sans les moyens nécessaires à leur réalisation (fonds de roulement), l'élaboration de nouvelles opérations délictueuses serait rendue plus difficile.

De cette focalisation stratégique sur les produits du crime, fondée sur une vision entrepreneuriale de la criminalité, découle l'incrimination du blanchiment d'argent. Le changement de priorité survenu après 2001 n'a pas bouleversé ce principe de base et l'action menée en réponse à ces événements s'est en partie inscrite dans la même logique. Les discours officiels ont affiché l'ambition d'assécher les flux financiers en direction des « organisation terroristes » dans le but d'anéantir ou, en tout cas, de réduire leur capacité de nuisance. « *J'ai toujours pensé que le meilleur moyen de stopper le terrorisme est de les frapper [les terroristes] là où cela fait le plus mal, à leurs portefeuilles* ». Cette citation résume assez bien la position des tenants de cette facette de l'antiterrorisme au sortir de l'année 2001. Elle démontre aussi la persistance de cette vision à l'égard de la stratégie financière puisqu'elle a été prononcée en avril 2008 par le sénateur Chuck Grassley –

¹³ Ce postulat n'a d'ailleurs pas été exempt de critiques dans la littérature scientifique qui s'est largement penchée sur la pertinence de cette focalisation sur les produits du crime depuis la fin des années 1980. Voir par exemple : LEVI, M. "Criminal Asset-Stripping: Confiscating the Proceeds of Crime in England and Wales", in EDWARDS, A., GILL P. (eds.), *Transnational Organised Crime: Perspective on global security*, London / New York, Routledge, 2003, pp. 213-225 ; NAYLOR R.T., *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance and the Underworld Economy*, Ithaca / London, Cornell University Press, 2002 ; VAN DUYNE P.C., "Greasing the Organisation of Crime-Markets in Europe", in VAN DUYNE P.C., VON LAMPE K., NEWELL J.L. (eds.), *Criminal Finances and Organising Crime in Europe*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003, pp. 1-17.

particulièrement impliqué dans la législation américaine sur ce sujet – au cours d’une audition publique consacrée à l’état des lieux de la lutte contre le financement du terrorisme¹⁴.

Derrière la convergence affichée d’objectifs – couper les vivres des « entreprises criminelles et terroristes » –, la facette financière de l’antiterrorisme est ainsi venue s’inspirer des sanctions économiques internationales mais aussi et surtout de toute une série de pratiques développées précédemment par le biais du GAFI et qui se sont généralisées dans un grand nombre de législations nationales. Deux objectifs ont dès lors traversé cet aspect de la stratégie antiterroriste : pister l’argent afin de suivre les « terroristes » à la trace et geler les fonds afin de perturber leurs activités. Ils s’intègrent dans un processus de catégorisation de l’illégitime.

B. « Listes blanches » : la société civile, nouveau chevalier blanc de l’action internationale

La lutte contre le financement du terrorisme se situe à l’intersection des champs de l’opérationnel et du normatif. Si elle entend séparer les groupes terroristes de leurs sources de financement, elle participe à la délégitimation de certains circuits financiers stigmatisés pour leur contribution au « désordre sécuritaire global ». Le combat mené contre les flux illicites de capitaux participe ainsi d’une stratégie opérationnelle visant à l’épuisement de groupes violents en même temps qu’elle contribue à la labellisation et à la catégorisation manichéenne de pratiques et d’acteurs plus ou moins précisément identifiés. Parallèlement à ce mouvement de délégitimation, se développe un ensemble de stratégies et d’initiatives proactives destinées à soutenir, par sa démocratisation, la pluralisation et l’apaisement de la scène internationale.

Dès la fin des années 1970, à mesure que le paradigme tiers-mondiste perdait en force de conviction¹⁵, la formule de la société civile s’est imposée comme un prisme de compréhension renouvelé des enjeux du développement. Elle gagnait alors le soutien des démocraties libérales issues de la Guerre Froide en même temps qu’elle renouvelait – en s’en démarquant – les modèles de la dépendance et les appels à la déconnection du système économique mondialisé. À partir du milieu des années 1980, la fin de la Guerre Froide, l’implosion de l’URSS et la croyance largement répandue en un « moment unipolaire » américain¹⁶ rendaient alors caduque la division du système international en trois ensembles distincts. Par ailleurs, le schéma qui faisait du Tiers-Monde « *une masse infantilisée, irresponsable, étrangère à son histoire, pliant sous le poids de l’oppression des pays riches* »¹⁷ commençait à laisser poindre ses propres failles. Compte tenu des écueils de nombre de politiques de développement entreprises jusque-là, et du constat de situations économiques bien meilleures dans les pays occidentaux, on en déduisait que le régime démocratique, en garantissant les libertés individuelles, constituait la clé du développement. Le discours développementaliste classique s’en trouvait donc totalement renversé : désormais, la liberté n’était alors plus un luxe de riches mais bien plutôt la condition d’accès à la richesse. Le degré de libertés individuelles et

¹⁴ United States Senate, Committee on Finance, Prepared Statement of Senator Chuck Grassley: “Anti-Terrorism Financing: Progress Made and the Challenges Ahead”, 1er avril, 2008, p. 2.

¹⁵ On trouvera notamment une première critique française du tiers-mondisme dès 1976 avec la parution de l’ouvrage de Gérard Chaliand: CHALIAND, Gérard, *Mythes révolutionnaires du tiers-monde*, Paris, Seuil, 1976. Voir également les actes du colloque, organisé près de 10 ans plus tard : BRAUMAN, Rony, (dir.), *Le Tiers-mondisme en question*, acte du colloque de Liberté sans frontières, janvier 1985, Paris, Olivier Orban, 1986

¹⁶ KRAUTHAMMER, Charles, "The Unipolar Moment", in *Foreign Affairs*, Winter 1990/91

¹⁷ BRAUMAN, Rony, *Penser dans l’urgence, Parcours critique d’un humanitaire, Entretiens avec Catherine Portevin*, Paris, Seuil, p. 110

donc le niveau de développement de la société civile appréhendée par le prisme de la liberté associative, allait désormais constituer un élément déterminant des disparités de développement. Comme le résumait Jude Howell et Jenny Pearce, « *l'Etat commençait [alors] à être perçu comme une partie du problème et non plus de la solution* »¹⁸.

L'« universalité vide » de la société civile évoquée par Dominique Colas rappelle ainsi la croyance incontestée en la démocratie des premiers transitologues et contribue à la popularité des politiques visant à en soutenir l'émergence. Edelman indique que « pour pouvoir être avantageusement utilisé par les dirigeants ou les groupes d'intérêts, la description du « problème » que constitue une situation doit plaire au public (...). En leur for intérieur, les habitants de nos pays sont conscients de posséder un certain type de pouvoir : ils savent qu'ils peuvent valider par leur acquiescement les définitions des problèmes proposées par les élites (...) »¹⁹. Le degré de développement de la société civile joue donc autant comme outil de compréhension du sous-développement et des autoritarismes du Sud que comme solution à l'effritement de la légitimité qui touche les acteurs occidentaux de l'aide internationale. La mise au premier plan de la formule résulte ainsi de deux dynamiques symétriques. Elle reflète, d'une part, la nécessité de trouver une solution acceptable aux défis persistants du sous-développement et de l'autoritarisme et de l'autre, le besoin de répondre aux nécessités propres aux acteurs internationaux. Rappelant en cela le modèle de la « corbeille à papiers » proposé en 1972 par Cohen, March and Olsen²⁰, la société civile incarne à la fois un problème et une solution : son développement insuffisant au sein des régimes autoritaires y compromet le développement économique et politique en même temps qu'il légitime l'action des bailleurs de fonds occidentaux. Au sein des régimes autoritaires où les libertés individuelles sont bafouées, l'absence supposée de société civile est « un problème en quête de solution ». Mais, symétriquement, la notion constitue également « une solution en quête de problème » pour les agences occidentales qui y voient un moyen de remédier à leurs difficultés institutionnelles et à leur crise de légitimité pour un ratio efficacité/coûts optimal. En s'affirmant comme solution universelle – car « indigène » (grass root) – au double problème de l'autoritarisme et du sous-développement, la société civile constitue en effet une réponse à la perte de légitimité de l'aide internationale et de ses principaux acteurs occidentaux qui y voient l'opportunité de transformer des espaces fermés et éloignés « à leur propre image »²¹.

Dans ce contexte, la société civile incarne et conjugue deux dimensions : un recours pragmatique aux sérieuses difficultés rencontrées par les programmes de développement et un outil de résistance politique contre les autoritarismes. Mais expliquer le sous-développement par la persistance de l'autoritarisme et le développement insuffisant de la société civile n'est pas neutre. En faisant de l'autoritarisme le principal obstacle au développement et en consacrant symétriquement la démocratie et le soutien à la société civile, le remède indispensable à ce problème, les agences de développement des pays occidentaux se trouvent créditées d'une compétence indiscutée (mais discutable) dans son traitement. Et pour cause, en s'imposant comme prisme nouveau de compréhension de la persistance du sous-développement, le discours sur l'autoritarisme reconnaît quasi-mécaniquement l'autorité des démocraties occidentales à agir au sein des régimes fermés²². Tout en permettant de

¹⁸ HOWELL, J., PEARCE, J., *Civil Society and Development, a critical exploration*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2001, p. 14

¹⁹ EDELMAN, Murray, *op. cit.*, 1991, p. 72

²⁰ COHEN, Michael, MARCH, James, OLSEN, Johan, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », in *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No 1, March 1972, pp. 1-25.

²¹ HOWELL, J., « In their own image : Donor assistance to civil society », in *Lusotopie*, n°1, 2002

²² Voir à ce propos EDELMAN, Murray, « La construction et les usages des problèmes sociaux », in *Pièces et règles du jeu politique*, Seuil, 1991

comprendre les configurations nouvelles de l'espace mondial post-bipolaire, la formule de la société civile constitue alors un moyen d'action de plus en plus opportun et légitime pour des acteurs étatiques en perte de vitesse. La formule de la société civile constitue alors une promesse : celle de permettre à l'Etat de déléguer les tâches qui jusque-là relevaient de sa compétence directe à des sphères sur lesquelles l'administration publique n'a que peu de compétences et de légitimité pour intervenir. En ce sens, l'accent mis sur la société civile permet à l'Etat, selon les termes d'Herfried Münkler, de se « *décharger d'un fardeau* »²³.

2. Logique et mise en œuvre de la labellisation : de l'identification d'un problème à la délégation de la gestion du risque

L'action par la labellisation ne saurait donc être limitée à une seule stratégie discursive. Si la lutte contre le financement du terrorisme comme le soutien à la société civile et à la démocratisation déploient des opérations langagières de stigmatisation/valorisation, celles-ci participent de schèmes opératoires plus complexes à la rencontre des champs analytique, normatif et opérationnel²⁴. Tout en contribuant à la marginalisation ou à la mise en avant d'acteurs plus ou moins précisément identifiés, le combat mené contre le financement du terrorisme ou pour la démocratie associe, à des modes spécifiques de catégorisation, des stratégies opérationnelles particulières, destinées à gérer les risques de débordement par la délégation de leur mise en œuvre.

La labellisation ne se limite pas à la désignation et/ou à la stigmatisation de comportements et d'actions souhaitables ou condamnables. Comme le souligne Howard Becker, « le caractère déviant ou non d'un acte dépend de la manière dont les autres réagissent »²⁵. Les normes de catégorisation n'existent donc pas hors de leur application et de l'imposition des normes aux groupes visés. Dès lors que l'action extérieure d'organes (non-exclusivement) étatiques fait de la (dé)légitimation de certaines pratiques, l'une de ses ambitions et de ses modalités centrales, ses cibles et ses effets ne sauraient alors être étudiées sans procéder à une analyse de ses modes de production et des acteurs en charge de son application.

A. L'action par la traduction et la réduction

Tandis que la chute de l'URSS avait entraîné avec elle une remise en cause – par les opinions publiques autant que par les dirigeants politiques occidentaux – du bien fondé des relations de clientèle entre la puissance dominante et ses « alliés », la formule de la société civile permet de poursuivre une action internationale pour des coûts moindres tant sur le plan financier que symbolique, que ceux occasionnés par une gestion de l'aide par le haut (top-down). Elle rend ainsi possible la continuation de l'action dans un contexte de diminution des moyens disponibles. La formule connaît un intérêt d'autant plus important que l'appui financier apporté à des structures non-étatiques permet d'appuyer un projet politique consensuel pour un coût relativement modeste. Comme le souligne James Scott²⁶, la principale caractéristique

²³ MÜNKLER, Herfried, *op. cit.*, 2007, p. 92

²⁴ Sur la dissociation entre normatif, empirique et pratique, voir LECA, Jean, « Sur la gouvernance démocratique : entre théorie normative et méthodes de recherche empirique », in GOBIN, C., RIHOUX, B., (éds.), *La démocratie dans tous ses Etats. Systèmes politiques entre crise et renouveau*, Louvain-La-Neuve, Bruylant Academia, 2000, pp. 17-39

²⁵ BECKER, Howard, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1995, p. 33

²⁶ SCOTT, J., *Seeing like a State, How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Heaven and London, Yale University Press, 1998

du soutien à la société civile réside en effet dans sa vocation à créer des modèles réduits qui serviraient d'exemples d'un développement futur. Il s'agit de créer « des espaces utopiques délimités et de petite taille au sein desquels des aspirations hautement modernistes pourraient être réalisées »²⁷. Au cours de la décennie 1990, la figure de l'ONG non-lucrative, non-violente et laïque, va ainsi recouvrir et unifier progressivement les différents volets du soutien à la société civile tel qu'envisagé et réalisé par les bailleurs de fonds occidentaux. La mise en avant de l'ONG permet notamment de conférer une unité aux dimensions disparates qui composent la stratégie des bailleurs occidentaux. Elle permet également de répondre aux nécessités organisationnelles propres aux bailleurs de fonds et notamment à celles de leurs représentations locales tenues de justifier de l'usage de leurs crédits auprès de leurs propres sources de financement.

Les politiques de démocratisation par le bas ont donc moins reposé sur l'identification de priorités thématiques et sectorielles que sur la promotion d'un cadre organisationnel et de modalités d'action spécifiques: celui de l'ONG et du plaidoyer. C'est en effet bien souvent les ONG, parfois amenées à se transformer en véritables cabinets de conseil privés, qui vont servir de courroie de transmission privilégiée entre les bailleurs et la population. Véritables médiateurs qui « transforment, traduisent, distordent et modifient le sens ou les éléments qu'ils sont censés transporter »²⁸, les organisations légales et souvent déjà connues par les bailleurs constituent le bénéficiaire ultime des fonds destinés à la construction démocratique en même temps que la structure chargée de rendre la société civile visible et compréhensible pour le donateur.

Dès lors, l'opérationnalisation de la notion de société civile au sein de régimes autoritaires s'apparente à une entreprise de traduction globale de la notion et à son inscription dans un « monde commun » de la promotion démocratique, fait des idées, des mots et des gestes des acteurs impliqués²⁹, que ce soit lors d'interactions directes dans le pays ou indirectes, par le biais de procédures (rédaction de projets, de rapports d'activité...) ou de pratiques partagées (fréquentation des mêmes lieux de sociabilité, maîtrise de l'anglais...). La construction des sociétés civiles de l'autoritarisme évoque à ce titre la notion d'action à distance développée par Latour dans son étude de « la science en action » : « Comment agir à distance sur des événements, des lieux ou des gens qui ne nous sont pas familiers. Réponse : en ramenant par un moyen quelconque ces événements, ces lieux et ces gens. Comment peut-on le faire puisqu'ils sont distants ? En inventant des moyens a) qui les rendent mobiles de façon à pouvoir les ramener ; b) en les maintenant immuables de façon à pouvoir les bouger dans tous les sens sans distorsion, perte ou corruption supplémentaire, et c) en les faisant se combiner pour que l'on puisse les cumuler, les réunir, les battre comme un paquet de cartes quelle que soit la manière dont ils sont constitués »³⁰. Le soutien extérieur à la construction des sociétés civiles au sein de contextes autoritaires n'est donc pas sans rappeler le mouvement en trois temps de la production scientifique, détaillé par Callon, Barthes et Lascoumes en 2001: « Le premier est celui de la réduction du grand nombre (le macrocosme) au petit monde (le microcosme) (...). Le deuxième temps est celui de la constitution et de la mise au travail d'un collectif (...) restreint qui s'appu[ie] sur une forte concentration d'instruments et de compétences (...). Le troisième temps est celui du retour, toujours périlleux, vers le grand

²⁷ SCOTT, J., *op. cit.*, 1998, p. 257

²⁸ LATOUR, B., *Changer la société. Refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 2006, p. 58

²⁹ Le MEUR, P.-Y., « Le développement comme constructivisme. Point de vue anthropologique », in *Sociétés politiques comparées*, n°8, octobre 2008, p. 9

³⁰ LATOUR, B., *La science en action*, (2^{ème} édition), Paris, La Découverte, 1995, p. 534

monde »³¹. La tendance à la réduction de la société civile à l'ONG répond ainsi à une véritable « esthétique de la miniaturisation »³² qui donne corps, en la modélisant, à la catégorie de société civile.

Les programmes voués à soutenir les sociétés civiles de l'autoritarisme tirent moins leur unité de leur appartenance à un secteur spécifique que de leur vocation à impulser, à partir d'un modèle organisationnel spécifique, une transformation radicale des relations sociales. Celle-ci vise plus spécifiquement une double rupture: avec la persistance de relations clientélistes de type féodal (Birmanie) ou héritées de l'époque soviétique (Ouzbékistan, Kirghizstan)³³, et avec la domination symbolique du leader. Pour reprendre la terminologie de Max Weber, le soutien à la société civile entend substituer une mode d'allégeance légal-rationnel à l'autorité de l'éternel hier (domination traditionnelle) et à celle de type charismatique. Le signe distinctif des programmes de soutien à la société civile réside ainsi dans leur déconnexion assumée avec les formes de relation sociale en vigueur jusque-là. Les 46 ans de régime militaire en Birmanie comme la persistance du legs soviétique en Asie centrale sont perçus comme l'origine de la disparition de toute forme d'engagement civique spontané et justifieraient la mise en œuvre de programmes en rupture explicite avec eux.

L'inscription de la lutte contre le terrorisme dans une dynamique internationale renvoie également à une entreprise de traduction globale dans la mesure où le traitement de faits sociaux hétérogènes se voit englobé, appréhendé et justifié au regard d'une notion « parapluie ».

A l'intersection des univers policier (et du renseignement), judiciaire, diplomatique et financier, la facette financière de l'antiterrorisme a constitué la première réponse de l'administration américaine aux attentats de New York et Washington. En promulguant le décret présidentiel 13224 le 24 septembre 2001, Georges W. Bush a rendu publique la liste de vingt-sept individus et organisations présumés « terroristes » et a – entre autres choses – ordonné le gel de leurs avoirs financiers. Le front financier a ainsi marqué les prémices de la « guerre contre le terrorisme ». Cette initiative annonce un changement d'échelle de l'agenda américain vis-à-vis des procédures établies dès les années 1990 permettant de désigner comme « terroriste » une organisation d'un pays tiers³⁴. Accentuant également le rythme de ses décisions, Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a adopté de nouvelles résolutions en lien avec celles de 1999 et 2000 établissant déjà l'obligation de geler les fonds et autres ressources financières de groupes ou individus affiliés aux *Taliban* et à Oussama ben Laden³⁵. Les Etats-membres de l'organisation ont donc été appelés à appliquer des mesures restrictives visant certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre la « menace terroriste ». Eprouvant des réticences à l'égard de la métaphore guerrière des Etats-Unis à propos du « terrorisme », le Conseil de l'Union européenne s'est ainsi appuyée sur la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies afin d'établir en décembre 2001 sa propre liste indépendante d'individus et de groupes suspectés de terrorisme³⁶. Le règlement n°881/2002

³¹ CALLON, M., LASCOUMES, P., BARTHE, Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, p. 75

³² SCOTT, J., *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven and London, Yale University Press, 1998, pp. 257-261

³³ ROY, O., *op. cit.*, 2002, pp. 123 - 148

³⁴ BIERSTEKER T.J., ECKERT S.E. (eds.), *Countering the Financing of Terrorism*, New York, Routledge, 2007.

³⁵ Principalement les résolutions : 1267 du 15 octobre 1999, 1333 du 19 décembre 2000, 1390 du 16 janvier 2002 et 1455 du 17 janvier 2003.

³⁶ Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

du Conseil a quant à lui transposé la résolution 1390 du Conseil de sécurité concernant « le gel des fonds des personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau *Al-Qaida* et aux *taliban* »³⁷. Cette résolution correspond d'ailleurs à une évolution notable puisqu'elle apparaît comme le premier régime de sanctions de l'ONU qui ne présuppose pas de liens entre les suspects ciblés avec un territoire ou un Etat particulier. Cette production de listes nominales ne s'est pas limitée aux Etats-Unis, à l'ONU (où les Etats-unis ont joué un rôle crucial), et à l'Union européenne, mais a essaimé dans un grand nombre de pays³⁸.

Les débuts de l'action contre le financement du terrorisme ont donc été principalement dominés par l'approche « Désigner et Geler » permettant à certains Etats, au premier rang desquels les Etats-Unis, de rendre visible une réponse politique rapide. Cette dimension « liste publique » a en effet matérialisée une des premières réactions visibles au lendemain du 11 septembre 2001 et a même été utilisée pour quantifier l'efficacité du contre-terrorisme via le nombre d'entités désignées et les montants gelés³⁹. Toutefois, malgré son utilité symbolique et politique aisément discernable, elle fait face à une crise de légitimité qui est allée en s'accroissant depuis au moins 2003. Une des questions centrales, qui se pose à propos de ce mode de sanctions économiques ciblées, a concerné les modalités de désignation et les critères justifiant l'apposition de l'étiquette « terroriste ». Etant donné les enjeux inhérents au contenu de ces « listes noires », leur caractère instrumental et l'outil de disqualification politique que représente cette « *labellisation administrative lestée de poids judiciaire* »⁴⁰ qu'est le terrorisme, les mécanismes de désignation ont posé question. Cela tient en partie à ce que d'aucuns appellent un problème conceptuel au cœur de la technique de ces listes noires particulières⁴¹. Cette dernière s'apparente à un mécanisme exécutif empiétant *de facto* sur certains droits fondamentaux tels que les droits de la défense et la limitation des possibilités de recours judiciaires offertes aux personnes et entités listées. La tension qui en découle d'un point de vue juridique se reflète par exemple dans les arrêts successifs du tribunal de première instance des communautés européennes. Celui-ci a récemment annulé à plusieurs reprises des décisions du Conseil relatives à la désignation de certaines organisations⁴². Et d'un point de vue stratégique, l'idée même d'un impact effectif de ces désignations publiques sur les terroristes est loin de faire consensus parmi les professionnels de la sécurité.

Sans que cette approche ne disparaisse, il convient de noter tout de même un déplacement opérationnel sensible vers une démarche plus « proactive » en faveur du partage et de l'analyse de renseignements financiers dans le but de détecter des transactions suspectes et prévenir de potentiels actes violents. A côté des pratiques de « sanctions ciblées », l'accent est mis sur des modes spécifiques de catégorisation selon des critères de risque. Suite aux travaux des représentants des ministères des finances des Etats-membres du GAFI, cette structure intergouvernementale a publié en 2007 un document officiel explicitant diverses « catégories

³⁷ Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau *Al-Qaida* et aux *Taliban*

³⁸ Pour un suivi de ces différentes listes, voir : <http://www.statewatch.org/terrorlists/terrorlists.html>

³⁹ REALUYO, C. La mise en place de moyens de lutte contre le financement du terrorisme, *Perspectives économiques*, septembre 2004.

⁴⁰ BIGO, D. *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

⁴¹ CAMERON, I., *Protecting Legal Rights: On the (In)security of Targeted Sanctions*, in STAIBINO, C. & WALLENSTEEN, P. (Ed.), *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, New York, Frank Cass, 2005.

⁴² Voir par exemple : Arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire T-284/08 *People's Mojahedin Organization of Iran / Council : LE TRIBUNAL ANNULE, POUR LA TROISIÈME FOIS, UNE DÉCISION DU CONSEIL GELANT LES FONDS DE LA PEOPLE'S MOJAHEDIN ORGANIZATION OF IRAN*, 4 décembre 2008.

de risque » à prendre en compte, que ce soit les « risques pays », les « risques clients » ou encore les « risques produits/services »⁴³.

Ainsi, l'intention fondamentale de la politique menée consiste à identifier et exclure les flux financiers « illégitimes », liés à des entités listées ou à des catégories de clients ou d'opérations trop risquées, tout en entravant le moins possible la fluidité du système financier. Cette surveillance des flux financiers se base sur des techniques de traçabilité afin de gérer les risques qui seraient inhérents à la libre circulation des capitaux. L'intensification de cette surveillance financière s'est accompagnée d'une montée en puissance de la relation pour le moins inédite qui s'est progressivement tissée entre les milieux policiers et du renseignement et des secteurs professionnels tels que les métiers de la banque.

B. De la délégation unilatérale à la coproduction de mise en œuvre

Par l'édition de listes ou l'assimilation d'une catégorie politique à un modèle organisationnel, l'action extérieure fait de la labellisation l'un de ses moyens privilégiés de déploiement. Celle-ci suppose alors le recours à des opérateurs spécifiques, à même de contribuer à sa mise en œuvre, par le relais ou l'incarnation de l'action originelle. La traduction opérationnelle de la formule de la société civile et de l'impératif de lutte contre le financement du terrorisme s'accompagne ainsi de l'émergence/évolution d'acteurs intermédiaires, destinés à jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des objectifs poursuivis. Enjeu de médiation, le soutien apporté aux sociétés civiles de l'autoritarisme suppose en effet le développement de structures intermédiaires, à l'intersection des champs du public et du privé, donnant naissance à une véritable bureaucratie non-gouvernementale, tant au niveau de la gestion des financements que de leur mise en œuvre. De la même façon, l'édition de mesures contre le financement du terrorisme suppose également le développement de relations entre des acteurs qui n'avaient pas pour habitude de coopérer il y a encore une ou deux décennies. Les professionnels de la sécurité se cantonnent d'ailleurs à un rôle secondaire dans la préservation de l'intégrité du système financier. Les autorités étatiques ont justifié de la position privilégiée des acteurs financiers privés vis-à-vis des mouvements d'argent pour les placer en première ligne dans le contrôle et la surveillance des flux économiques.

La mise en œuvre des mesures contre le terrorisme a conduit à une intensification des opérations de surveillance dans plusieurs domaines⁴⁴ mais ils n'ont pas pour autant engendré une stratégie de « retour aux frontières », en particulier au sujet de la mobilité des capitaux. David Aufhauser – ancien conseiller général du Trésor américain – estimait à cet égard que « *l'économie mondiale est délibérément ouverte et poreuse, conçue pour encourager la libre circulation des capitaux, l'investissement et le développement économique. Choisir de mettre en place des règles qui entravent cette dynamique serait donner la victoire à l'ennemi*⁴⁵ ». Dans la même veine, la « libre-circulation » reste l'un des principes généraux, au fondement

⁴³ GAFI/FATF: *Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing*, 2007.

⁴⁴ LYON, D. *Surveillance after September 11*. Cambridge, Polity, 2003.

⁴⁵ Citation originale: « *The world economy is a deliberately open and porous one, designed to encourage the free flow of capital, investment and economic development. To elect rules that intrude on that dynamic is to hand victory to the enemy* », AUFHAUSER, D. *Terrorist Financing: Foxes Run to Ground. Journal of Money Laundering Control*, vol. 6, n° 4, 2003, p. 301-305. Dans le cadre de ses fonctions au Trésor, M. Aufhauser a notamment été président du « *US National Security Council's policy* » coordonnant le comité sur le financement du terrorisme.

de l'architecture européenne⁴⁶, et cela a été rappelé, bien qu'à des degrés divers selon qu'il s'agisse des capitaux, des marchandises ou des personnes. Concernant la lutte contre le financement du terrorisme, il y a là une continuité avec les politiques antiblanchiment, plus anciennes qui étaient déjà censées réduire efficacement l'« argent sale » sans interférer outre mesure avec cette mobilité des capitaux. S'il a semblé inconcevable de faire obstacle à la liberté des mouvements de capitaux à l'époque de la « globalisation financière », les formes de contrôle n'ont en aucun cas été abolies mais pensées pour s'accommoder de ce principe. La traçabilité constituerait à cet égard la réponse conciliant les exigences de sécurité et le libéralisme financier car elle ne consiste pas en l'édification de barrières, mais tient compte de cette mobilité puisqu'elle vise à localiser et examiner les flux financiers dans leur contexte de déplacement⁴⁷. Une telle surveillance est associée à la volonté de profiter plus que jamais de l'ambivalence des technologies de communication⁴⁸. Ainsi, à mesure qu'ils assurent des transactions bancaires toujours plus rapides, les développements technologiques rendraient possible une surveillance accrue en laissant des traces électroniques permettant de suivre l'argent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des territoires nationaux⁴⁹.

Des tensions persistent car l'objectif central des techniques de traçabilité est formulé en termes de sécurité et celles-ci viennent donc structurer concrètement la libre circulation des capitaux en générant des obligations pour les acteurs chargés de leur mise en œuvre. Par ce conditionnement de la notion même de mobilité, ces pratiques sont sources de responsabilité pour des acteurs privés qui sont amenés à prendre une part active dans les initiatives contre le financement du terrorisme⁵⁰. Pour ce qui est des sanctions ciblées, Sue Eckert rappelle qu'« aucun gouvernement ne gèle les avoirs financiers. Ce sont les banques. Ce sont les institutions financières qui prennent des actions spécifiques pour appliquer le programme contre le financement du terrorisme »⁵¹. Plus généralement, leurs « obligations de vigilance » vont de la vérification de l'identité du client au suivi de la relation d'affaire, l'enregistrement et la conservation des données s'y rapportant afin d'être en mesure de répondre aux requêtes des autorités compétentes au sujet d'une quelconque opération. Les établissements couverts par ce type de législation doivent aussi effectuer des déclarations de soupçon concernant les opérations douteuses et les transmettre à leur « cellule de renseignement financier » nationale.

⁴⁶ STIRLING-BELIN, F., « Traçabilité, liberté de circulation et Union européenne », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, vol. 30, n° 107, 2005, p. 409-437.

⁴⁷ STIRLING-BELIN, F., *op. cit.*; Cela ne signifie pas que les contrôles fixes aux frontières aient disparu, à l'image de la Recommandation spéciale IX du GAFI sur les « passeurs de fonds » : « *Les pays devraient avoir en place des mesures destinées à détecter les transports physiques d'espèces et instruments au porteur, y compris un système de déclaration ou tout autre obligation de communication* ». Cette recommandation a été transposée par l'Union européenne via le règlement n°1889/2005 sur le contrôle douanier des mouvements d'argent liquide à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne. Toujours est-il que ce type de pratiques vient en complément et est articulé autour de formes de surveillance à distance destinées à « suivre l'argent ».

⁴⁸ BIERSTEKER, T. Targeting Terrorist Finances: The New Challenges of Financial Market Globalization, in BOOTH, K., DUNNE, T. (Eds.), *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*, London: Palgrave/St. Martins, 2002.

⁴⁹ Pour un développement plus général sur les technologies de surveillance des mobilités, voir : LEVI, M., WALL, D. S. Technologies, Security, and Privacy in the Post-9/11 European Information Society, *Journal of Law and Society*, vol. 31, No. 2, 2004, pp. 194-220.

⁵⁰ Par exemple, la Directive « 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme » concerne : les établissements financiers et de crédit, les commissaires au compte, experts-comptables externes, conseillers fiscaux, notaires et autres membres de professions juridiques indépendantes, prestataires de services aux sociétés et fiduciaires, agents immobiliers et, dans certains cas, d'autres personnes physiques ou morales négociant des biens ainsi que les casinos.

⁵¹ Cité dans DE GOEDE, M. Risk, preemption and exception in the war on terrorist financing, in AMOORE, L., DE GOEDE, M. (Ed.), 2008, *Risk and the War on Terror*, London, Routledge.

Cette dernière est rattachée au ministère de l'Économie, de l'Intérieur ou de la Justice selon les États.

Au cœur de la délégation officielle faite par la puissance publique à divers acteurs, les institutions régulées ont à développer une évaluation des risques afin de former leur propre jugement concernant leurs relations d'affaires. Comme le souligne R. T. Naylor, le titre 3 du PATRIOT Act stipule que les institutions financières doivent déclarer « *toute transaction qui n'aurait pas d'apparentes justifications commerciales ou légales ou dont la nature ne saurait être celle normalement attendue de la part d'un client particulier* »⁵². Dans le cadre d'une production de sécurité proprement régaliennne, il devient dès lors de la responsabilité d'acteurs non-étatiques de gérer au concret la distinction entre le légitime et l'illégitime ainsi que de détecter et déclarer les comportements déviants. Mais plus qu'une simple délégation, cette production de sécurité tend vers une « coproduction de pratiques » qui tient en partie aux difficultés de détection des « fonds terroristes ». En effet, le financement du terrorisme s'avère beaucoup plus difficile à repérer que le blanchiment d'argent, puisqu'il concerne généralement des sommes peu élevées et des transactions anodines qui peuvent sembler parfaitement légitimes. Les instances européennes et internationales ont pris de plus en plus conscience de l'inadéquation des méthodes et des outils antiblanchiment pour déceler les « finances terroristes » et ont appelé à un renforcement de la coopération entre univers public et privé. Des propositions ont été présentées récemment insistant sur la nécessité déclarée d'un partage accru de données sensibles et plus seulement du secteur bancaire vers le secteur policier (et du renseignement)⁵³. Les pratiques en place sont d'ores et déjà fondées sur la centralité du partage d'informations entre une multiplicité d'acteurs. À tel point que la position de certains acteurs bancaires peut être interprétée comme faisant partie d'une sphère élargie du renseignement ; le cas européen le plus frappant étant observable dans l'influent modèle britannique⁵⁴. Cette « coproduction de renseignement et de surveillance » soulève ainsi d'importantes questions pour les sciences sociales et les praticiens car ce processus est un exemple de transformation des formes de contrôle régaliennne⁵⁵.

La lutte contre le financement du terrorisme s'inscrit alors dans un processus de délégation et de coproduction opérationnelles qui parcourt – selon des modalités distinctes mais suivant un mouvement similaire – le champ de la promotion démocratique. Dès lors qu'il s'agit d'intervenir au sein d'un pays tiers pour y favoriser l'évolution des pratiques dans le sens d'une pluralisation accrue du régime, les initiatives prises de l'extérieur pour soutenir la démocratisation d'un système politique brouillent considérablement les prérogatives attachées

⁵² NAYLOR, R. T. *Satanic purses : money, myth, and misinformation in the war on terror*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2006; Pour sa part, l'article 20 de la directive européenne 2005/60/CE requière que « *Les États membres exigent des établissements et personnes soumis à la présente directive qu'ils accordent une attention particulière à toute activité leur paraissant particulièrement susceptible, par sa nature, d'être liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, et notamment les transactions complexes ou d'un montant inhabituellement élevé, ainsi qu'à tous les types inhabituels de transactions n'ayant pas d'objet économique apparent ou d'objet licite visible* ».

⁵³ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme*, Bruxelles, 17 juillet 2008 ; GAFI: *Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing*, op. cit.

⁵⁴ La stratégie britannique a, entre autres choses, mis en place un groupe formel habilité (*vetted group*) au renseignement financier, composé d'agences de sécurité et des cinq, six plus grosses banques du Royaume Uni ainsi que des représentants d'associations professionnelles financières. Voir: HM TREASURY. *The financial challenge to crime and terrorism*, February 2007; D'autres groupes et relations informelles permettent des échanges routiniers entre les acteurs engagés dans la surveillance des flux financiers.

⁵⁵ Sur les questions de « co-production » et de multilatéralisation du *policing*, voir : OCQUETEAU, F. *Polices : Entre Etat et marché*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004 ; JOHNSTON, L., SHEARING, C. *Governing security: explorations in policing and justice*, Londres, Routledge 2003.

à l'acteur étatique en même temps qu'elles influent sur la nature et le positionnement des acteurs en charge de leur mise en œuvre.

La promotion de la démocratie suppose d'intervenir au sein d'un pays tiers pour y favoriser l'évolution des pratiques dans le sens d'une pluralisation accrue de la participation politique. Compte tenu de l'hostilité formellement affichée par les bailleurs de fonds à l'égard de toute forme d'action clandestine et/ou subversive, la promotion de la démocratie suppose d'amener ses interlocuteurs à coopérer pour fragiliser leur propre maintien au pouvoir. Or, à cet égard, la société civile apparaît comme un instrument particulièrement efficace pour mettre en œuvre cette double quête du pluralisme et de la coopération. Elle bénéficie notamment de trois atouts dans la mesure où, si elle permet de diminuer les coûts d'intervention pour les bailleurs de fonds extérieurs, elle constitue également, par le développement d'opérateurs spécifiques, un moyen particulièrement efficace de dissimulation des pratiques et de dilution des responsabilités.

En incarnant la focale et la mire des programmes extérieurs d'assistance démocratique, les opérateurs du soutien aux sociétés civiles de l'autoritarisme dévient l'action internationale de ses composantes traditionnellement étatiques tout en orientant les pratiques de la promotion démocratique. L'architecture institutionnelle des bailleurs de fonds et les circuits de financement de la société civile traduisent ainsi la profonde ambiguïté de la promotion démocratique consistant à transformer le cadre dans lequel elle est mise en œuvre. Contraintes de témoigner de leur implication en faveur de la démocratisation de régimes fermés pour légitimer leur action et leur existence auprès de leurs populations nationales, les administrations occidentales et notamment américaine se trouvent contraintes de poursuivre une action à la fois équivoque et fragmentée⁵⁶. Selon Barbara Conry, elles tendent ainsi à développer des structures « alambiquées [qui] semble[nt] avoir pour prémisses que l'argent public, s'il est filtré à travers un nombre suffisant de couches bureaucratiques, se transforme en financement "privé" »⁵⁷. Cette tendance à l'apposition de masques privés sur des financements d'origine publique est visible dans les différentes sphères de la promotion démocratique. Elle l'est encore plus nettement sur le champ institutionnel et bureaucratique du soutien à la société civile, délivré par le biais de structures qui agissent comme autant d'écrans au sein des Etats bailleurs et des espaces d'intervention.

L'architecture institutionnelle des opérateurs et bailleurs américains de soutien à la société civile traduit ainsi la profonde ambiguïté de l'opération qui permet à l'Etat de marquer un relatif désengagement vis-à-vis des programmes tout en lui offrant, au gré des circonstances, la possibilité d'en revendiquer la paternité. La structure centrale du dispositif américain de promotion démocratique, le *National Endowment for Democracy* (NED), occupe une position intermédiaire entre les acteurs publics et les opérateurs privés. Créée en 1983 par l'administration Reagan afin d'appuyer les processus de démocratisation, le NED est une structure hybride aux missions variées, allant de l'expertise au soutien et à la gestion de projets. Financé à près de 80% par le Congrès américain, le NED ne saurait cependant, d'après l'acte fondateur du Congrès, « être considéré comme une agence ou une émanation du

⁵⁶ Bien qu'ils ne portent pas directement sur la promotion démocratique, les travaux de Robert Putnam sur la diplomatie multi-niveaux sont particulièrement révélateurs de la multiplicité de contraintes, à la fois domestiques et extérieures, au sein desquelles les responsables politiques nationaux mettent en œuvre des initiatives d'ordre international (PUTNAM, Robert, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », in *International Organization*, Vol. 42, No. 3., Summer, 1988, pp. 427-460).

⁵⁷ CONRY, Barbara, « Loose Cannon: The National Endowment for Democracy », *Cato Foreign Policy Briefing* No. 27, November 1993

gouvernement des Etats-Unis »⁵⁸. Dans le même temps, les autorisations périodiques de financement du Congrès rappellent la position ambiguë de l'organisation qui, malgré son statut non-gouvernemental, doit entretenir des relations de coopération avec le Département d'Etat et, cas unique pour une ONG, doit satisfaire aux exigences de la loi sur la liberté d'information (*Freedom of Information Act*)⁵⁹. Le NED est donc d'autant plus à même de servir « de vecteur au nouvel interventionnisme américain »⁶⁰ que son ambiguïté et sa flexibilité permettent à l'Etat américain de se détacher de toute initiative de diplomatie transformationnelle tout en conservant, au gré des circonstances, l'atout des droits de l'homme et de la démocratie. La situation ambiguë du NED est ainsi emblématique de la position, des capacités d'action et des obstacles du « marginal-sécant » qui, selon Crozier et Friedberg, est « un acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres et qui peut, de ce fait, jouer le rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'actions différentes voire contradictoires »⁶¹. Le NED s'inscrit en effet à l'intersection de plusieurs registres : instrument de financement et de gestion des projets, il est également producteur d'expertise à destination des acteurs publics et privés, financeurs et opérateurs des initiatives de démocratisation.

De la même manière que les banques interviennent tant en amont qu'en aval de la lutte contre les finances illicites, les structures qui comme le NED oscillent entre l'ONG et l'agence gouvernementale acquièrent un rôle déterminant dans la définition et la conduite des opérations de promotion démocratique. Leur instabilité devient en effet un atout qui permet aux acteurs gouvernementaux de contrôler en se défaussant et d'agir en s'effaçant. Elles sont d'ailleurs d'autant plus à même de jouer ce rôle que les objectifs poursuivis sont particulièrement sensibles et leur recherche, délicate. Il s'agit en effet, dans le premier cas, de surveiller les flux de capitaux sans s'ingérer dans les mécanismes du marché et dans l'autre, de favoriser, par le dialogue et le compromis, une transformation radicale de certains régimes.

C. Gérer le risque et canaliser l'incertitude

En tant que formes de régulation financière, les pratiques de surveillance financière liées à l'antiterrorisme s'intègrent dans une conception de la sécurité qui se détache du rôle structurant de la frontière par le biais d'une gestion des risques et d'une surveillance à distance des flux globaux. Au nom de la lutte contre le terrorisme, les gouvernements, professionnels de la sécurité et régulateurs ont plus que jamais usé d'un registre discursif mettant en avant les risques associés aux formes contemporaines de mobilité⁶². Le dilemme étant à leurs yeux le suivant : comment faciliter la libre-circulation des flux économiques légitimes, tout en durcissant les lois contre les flux économiques illégitimes qui passent par

⁵⁸ *National Endowment for Democracy Act*, US Congress 4412, Sec. 503 (c), in *Congressional Record*, 22 septembre 1983

⁵⁹ Le Freedom of Information Act (FOIA), entrée en application en 1967, entend garantir le principe de liberté d'information des citoyens en obligeant les agences fédérales à transmettre les documents relatifs à leur activité, à quiconque en fait la demande, quelle que soit sa nationalité.

⁶⁰ GUILHOT, N., « les professionnels de la démocratie, logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 139, septembre 2001, p. 54

⁶¹ CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, p. 73

⁶² Pour une étude critique de ces pratiques discursives, voir par exemple: HUYSMANS, J. *The Politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*, New York, Routledge, 2006; BIGO, D., GUILD, E. *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, London, Ashgate, 2005.

les mêmes canaux? Des auteurs ont explicité ce dilemme en prenant l'exemple des aéroports qui font transiter quotidiennement des flux, vitaux pour la croissance économique et le libre marché⁶³. Alors qu'il doit assurer sans interférence le transit de ces flux, l'aéroport est perçu dans le même temps comme un lieu vulnérable aux attaques et aux passages de personnes jugées indésirables; leur contrôle faisant appel à des pratiques qui peuvent apparaître en contradiction avec le but premier de libre circulation.

Appréhendée à la fois en termes d'opportunité économique et de risque pour la sécurité, la mobilité des capitaux est structurée par cette relation conflictuelle entre « impératifs » de prévention et « obligations » de libre circulation. Traversée par cette tension et sous-tendant l'idée que la libre circulation n'est possible qu'à l'intérieur d'un espace sécurisé, la lutte contre le financement du terrorisme prend les traits d'un modèle de surveillance basée sur la traçabilité. Cette dernière est vue comme la solution pour adapter les pratiques de surveillance « autour de nouvelles topologies dont la caractéristique principale est l'absence de continuité territoriale », pour reprendre la formule de Didier Torny⁶⁴. Accepter le risque relatif qui résulterait du maintien de la libre-circulation entraîne en retour tout un dispositif de sécurisation de cette mobilité censé « filtrer » le système financier et exclure les « illégitimes », dont les contours ont été - plus ou moins précisément - définis par les pratiques de catégorisation à l'œuvre. Ce dispositif s'incarne à travers une « approche basée sur le risque »⁶⁵ menée en grande partie par des acteurs non-étatiques, chargés à leur tour de classer et catégoriser leurs clients et transactions selon des critères de risque afin de détecter les activités « inhabituelles ». Toutefois, ces dernières restent extrêmement difficiles à identifier étant donné l'apparence très souvent banale des opérations de financement du terrorisme, au point qu'il conviendrait mieux de dire que les acteurs bancaires se retrouvent moins à gérer des risques que des situations d'incertitude. Le risque « financement du terrorisme » s'interprète en effet pour eux comme un événement à faible probabilité mais aux fortes conséquences. Dans ce cadre, le discours officiel d'approche par le risque sous-entend une « gestion managériale de l'incertitude »⁶⁶, à savoir l'administration d'événements à la limite de la connaissance par la mise en place de procédures bureaucratiques qui échoient à ces acteurs non-étatiques.

Cette dimension organisationnelle de la canalisation de l'incertitude se retrouve aussi dans la gestion et l'encadrement de l'aide au développement des sociétés civiles de l'autoritarisme. La position et le statut volontairement ambigus des acteurs externes de promotion démocratique alternant entre visibilité et invisibilité apparaissent comme autant de moyens d'assurer la viabilité tout en gérant la sensibilité des initiatives qu'ils soutiennent et/ou mettent en œuvre. Le soutien aux sociétés civiles de l'autoritarisme revêt ainsi une double facette ; s'il vise à la transformation des espaces d'intervention, il s'attache également à ce que la contestation ne débouche pas sur une rébellion radicale qui menacerait la pérennité des programmes et la réalisation des objectifs en voyant se développer des affrontements violents et incontrôlables. En même temps qu'elle porte le passage des revendications privées sur la sphère publique, la société civile, telle qu'elle est soutenue et façonnée par ses soutiens

⁶³ ANDREAS, P., BIERSTEKER, T. (Ed.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, New York, Routledge, 2003; Cité dans LYON, D. *Surveillance Studies : An Overview*, Cambridge, Polity Press 2007.

⁶⁴ D. Torny : « La traçabilité comme mode de gouvernement des hommes et des choses », *Politix*, n° 44, p. 51-75.

⁶⁵ GAFI: *Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing*, op. cit.

⁶⁶ Pour reprendre l'expression de Michael Power. POWER, M. *Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

extérieurs, apparaît alors comme le médium de gestion d'un risque de débordement et de canalisation de l'activisme révolutionnaire.

Si la question de la violence est au cœur du développement de la société civile c'est que l'espace public qui abrite son déploiement désigne à la fois une zone physique où peuvent s'épanouir les formes concrètes de l'action collective et un espace politique abstrait de discussion et de confrontation entre des revendications et des justifications. La violence de l'activisme surgit dès lors que l'inadéquation des demandes et des réponses est telle qu'elle déborde les cadres de l'abstraction pour s'épanouir sous des formes d'action concrètes. Mais ce processus n'est pas unilatéral puisque la violence peut également être invoquée lors de stratégies discursives destinées à délégitimer l'action collective par l'invocation de son caractère perturbateur et désordonné⁶⁷. Bon nombre de programmes destinés à soutenir de l'extérieur des sociétés civiles de l'autoritarisme n'entendent pas susciter des formes violentes d'action collective qu'ils jugent trop risquées pour la sécurité des militants et la pérennité de leurs programmes. Ils s'efforcent cependant dans leur grande majorité de soutenir l'affirmation d'une parole critique tout en évitant que celle-ci ne « bascule ». Il s'agit d'ordonner ainsi le désordre pour éviter que l'insubordination ne déborde les cadres de la civilité et ne dégénère dans des activités radicales, perçues comme inutiles et dangereuses. La canalisation de la violence contestataire suppose alors de limiter la spontanéité des activistes pour rejeter les fauteurs et les facteurs de trouble hors de l'espace de la mobilisation. Cette ambition passe notamment par la mise en avant de l'organisation au détriment de « l'illusion héroïque » de l'action collective⁶⁸. Contre une vision fondée sur le « mythe du spontané et de l'inorganisé »⁶⁹, le développement des sociétés civiles de l'autoritarisme est donc pensé comme une opération visant à accomplir un objectif de manière organisée⁷⁰ et mettant en avant l'impératif d'efficacité au détriment de celui d'expressivité de la contestation. Les impératifs définis dans l'appel à projets pour la rédaction de calendriers et de budgets prévisionnels précis, et le suivi rigoureux des cycles propres à la gestion de projet⁷¹ participent ici pleinement de l'analogie qui est ainsi établie entre l'action et la planification⁷². Afin de prévenir un élargissement des revendications qui peut favoriser un durcissement du conflit, bon nombre d'OSC, suivant en cela les recommandations des principaux bailleurs de fonds, vont également circonscrire leurs récriminations dans des champs thématiques ou géographiques spécifiques. La responsable d'une ONG française spécialisée dans les droits de l'homme en Birmanie soulignait à ce titre l'importance du vocabulaire employé : « Il existe tout un nombre de subtilités de vocabulaire que l'on est amené à utiliser afin de ne pas exacerber la réaction des autorités. Par exemple, nous ne parlons jamais de défense des droits de l'homme ou des droits de l'enfant. Nous employons plutôt l'expression de protection des enfants, plus neutre, qui n'apparaît pas comme une injonction faite aux autorités »⁷³.

⁶⁷ Charles Tilly montre notamment que les autorités se sont efforcées de discréditer les mouvements français de mai 68 en les assimilant systématiquement à des formes illégitimes de violence (TILLY, Charles, *La France conteste. De 1600 à nos jours*, Fayard, Paris, 1986, pp. 527-529).

⁶⁸ DOBRY, Michel, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, [1^{ère} édition 1986], 1992

⁶⁹ *Ibid.*, p. 180

⁷⁰ FILLIEULE, O., *stratégies de la rue. Les manifestations en France*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1997, p. 34

⁷¹ Voir notamment pour le cas européen : EUROPEAN COMMISSION, *Aid Delivery Methods : Project Cycle Management Guidelines*, Bruxelles, Mars 2004

⁷² FORNEL, M. de, « intention, plans et action située », in LADRIERE, P., PHARO, P., QUERE, L., dir., *La théorie de l'action. Le sujet pratique en débat*, Paris, CNRS Editions, pp. 85-99

⁷³ Entretien avec la responsable d'une ONG spécialisée sur les droits de l'homme et les droits de l'enfant, Rangoun, 21 novembre 2007

La société civile s'apparente dès lors à un terrain de l'entre-deux, à un espace de compromis entre efficacité et expressivité d'autant plus instable qu'il entend reposer sur le principe de libre et égale participation de tous au débat public. Il s'agit en effet de « prévenir les emportements et les dérapages expressifs (...) [tout en maintenant] le collectif dans la visée politique d'un régime de justification »⁷⁴. Si la société civile est, par nature, un espace exposé au risque de « dérapages », les bailleurs de fonds, tout comme les OSC locales restent contraints, pour exister et ne pas s'exposer aux risques d'expulsion, de coercition ou de répression des autorités locales, de « faire avec » ce risque pour maintenir, tout en la canalisant, la dimension politique de la mobilisation.

L'idée de risque correspond à un schème de pensée spécifique, autrement dit à un schème opératoire de raisonnement, d'interprétation et de décision particulier pour penser et prévenir des dangers potentiels. « Prévenir » puisque cette façon particulière de réfléchir et de répondre à des « dangers » ne vise pas à rétablir une situation mais bien à la prévenir, qu'il s'agisse ici d'un éventuel acte de violence d'organisations « terroristes » ou d'une escalade entre un Etat autoritaire et une partie de sa « société civile ». Sans se méprendre sur le caractère polysémique voire insaisissable de cette notion, nous assumons pleinement son utilisation car, plus qu'une description heuristique des objets étudiés, elle reflète avant tout la grille de lecture adoptée par les acteurs en charge des deux cas analysés. Reconnaisant d'emblée son aspect controversé et l'affirmation d'une disposition sociale à appréhender un nombre toujours plus grand de faits et d'événements en termes de « risque »⁷⁵, l'intention ne consiste pas à s'attacher à une quelconque définition réifiée de ce concept. Notre référence à ce terme omniprésent ne saurait dès lors être liée à des définitions figées, telles que celles de l'économiste Frank Knight évoquant la disponibilité ou non de savoir probabiliste comme base de distinction entre le risque et l'incertitude⁷⁶. La référence au risque s'avère d'autant plus éloignée de probabilités statistiques que la lutte contre le financement du terrorisme et les processus de démocratisation équivalent moins à gérer des risques qu'à « décider en situation d'incertitude ». Elargissant à de nouveaux objets l'approche de Michael Power, la différence entre incertitude et risque est alors davantage comprise comme une distinction de nature institutionnelle et managériale entre des enjeux dont il est attendu un traitement via des systèmes de gestion en termes de « risque », et ceux dont ce n'est pas le cas. De ce point de vue, l'incertitude est transformée en risque dès qu'il devient un objet de gestion, sans juger du degré d'informations probabilisables. Cela ne signifie aucunement que tous les « risques » sont gérables mais que la représentation d'un fait social en ces termes le place dans un faisceau d'attentes relatives à sa gestion et à la responsabilité des acteurs en ayant la charge⁷⁷. Dans ce cadre, les pratiques de catégorisation s'apparentent *in fine* à des « dispositifs de gestion de risque » qui tendent à être des dispositifs de coproduction de pratiques, non seulement dans leur réalisation mais également dans l'orientation de leurs normes d'application⁷⁸.

3. Coproduire le problème, pérenniser l'intermédiaire

⁷⁴ DOIDY, Eric, *op. cit.*, 2004, p. 515

⁷⁵ POWER, M. *Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management*, *op. cit.*

⁷⁶ KNIGHT, F. *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston, Houghton Mifflin, 1921.

⁷⁷ POWER, M. *op. cit.*

⁷⁸ Sur ce point, l'hypothèse converge assez fortement avec les travaux d'Olivier Borraz, l'auteur estimant que le risque « tend à recouvrir des dispositifs de coproduction de règles, de données et de connaissances par lesquels l'Etat donne des indications, délègue à des acteurs de la société leur mise en œuvre et institue des procédures de contrôle et de surveillance ». BORRAZ, O. *Les politiques du risque*. Paris, les Presses de Sciences Po, 2008.

Ces pratiques de catégorisation participent alors d'un élargissement et d'une banalisation des formes d'« administration indirecte » du pouvoir d'Etat⁷⁹. Sans que ces principes d'action publique ne soient nouveaux, leur routinisation dans les initiatives évoquées mérite l'attention. Faisant écho aux travaux portant sur le « redéploiement de l'Etat »⁸⁰ et sur les méthodes de « new public management »⁸¹, ces pratiques induisent une série de questionnements sur la transformation des modalités d'intervention étatique. Les procédures inhérentes à ces « dispositifs de gestion des risques » incombent pour partie à des acteurs non-étatiques, opérationnalisant des manières d'agir indirectes des agences publiques à travers une délégation – souhaitée ou imposée – de la responsabilité de l'action à concrétiser. Qu'il s'agisse du financement du terrorisme ou des sociétés civiles de régimes autoritaires, la notion de risque renvoie donc moins à l'idée de connaissances probabilisables qu'à un cadre général d'appréhension et de gestion de ces problèmes publics à dimension internationale. Les logiques d'hybridation de l'action dite « publique » qui en découlent favorisent une inflation normative de « bonnes pratiques » et de règles diverses qui mettent en lumière la dimension bureaucratique, même si non-étatique, de ces dispositifs de coproduction. Cette « bureaucratisation non-gouvernementale » accompagne la mise en œuvre des actions internationales étudiées, les acteurs économiques et sociaux devant faire valoir des procédures et des systèmes de contrôle afin de justifier de l'application des standards promus. Cette dynamique de responsabilisation a entraîné l'émergence d'intermédiaires transnationaux qui se sont spécialisés dans l'assistance à la mise en place de ces standards. Ce faisant, cette catégorie d'acteurs influe à son tour activement sur la diffusion et même l'harmonisation internationale des normes.

De ce point de vue, le renforcement considérable des mesures contre le financement du terrorisme au lendemain du 11 septembre 2001 a impulsé le développement ininterrompu d'un marché de services allant de l'expertise à la fourniture de systèmes informatiques. De nombreuses entreprises fournissent ces prestations visant à aider les acteurs soumis aux législations en vigueur à remplir leurs obligations légales et à réduire les risques professionnels liés à « l'argent sale ». Bien que le recours aux grandes sociétés de conseil, aux programmes de formation des employés et aux technologies de sécurité soit antérieur aux événements de New York et Washington, il est indéniable que le mouvement s'est énormément accéléré ensuite. L'analyse détaillée de l'émergence de cette ingénierie privée étant hors du cadre de l'article, nous nous contenterons simplement ici de prendre quelques exemples afin d'illustrer notre propos. Les fameux « Big Four » - les quatre leaders mondiaux de l'audit que sont Deloitte, Ernst&Young, KPMG et PriceWaterhouseCoopers - offrent des conseils en organisation dédiés à la maîtrise des risques et des enjeux réglementaires relatifs au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. L'ACAMS⁸² se veut quant à elle une « association mutuelle internationale » dont l'objectif affiché est de perfectionner les connaissances et les compétences des professionnels de la lutte contre le blanchiment partout dans le monde. Créée en novembre 2001 au Etats-Unis et forte de 10000 membres dans près de 100 pays, cette organisation propose notamment un programme de certification. Ce dernier y est présenté comme un nouveau standard « reconnu par les institutions financières et les gouvernements à travers le monde », permettant à chaque personne ayant réussi l'examen d'être certifiée spécialiste du domaine. La présente dénomination est ainsi valorisée par ses promoteurs comme un atout non négligeable pour l'évolution de carrière des professionnels

⁷⁹ BAYART, J. F. *Le gouvernement du monde: une critique politique de la globalisation*. Paris, Fayard, 2004.

⁸⁰ HIBOU, B. La privatisation de l'Etat. *Critique internationale*, n°1, automne 1998, pp. 128-194.

⁸¹ Voir par exemple: HOOD, C., PETERS, G. The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 3, 2004, pp. 267-282.

⁸² The Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists/l'association des spécialistes certifiés dans la lutte contre le blanchiment. Voir : www.acams.org.

l'ayant obtenu. Plus important encore, les établissements commerciaux distribuant des instruments informatisés de gestion des risques financiers sont également devenus des intermédiaires incontournables.

En effet, rappelons que l'intention fondamentale de la politique menée consiste à identifier et exclure les flux financiers « illégitimes », liés à des entités listées ou à des catégories de clients ou d'opérations trop risquées, tout en entravant le moins possible la fluidité du système financier. Dans cette tâche de routine dont elles sont le pivot, les institutions bancaires n'ont pu faire l'économie de logiciels chargés de sérier les opérations financières pour distinguer celles qui sortiraient de normes prédéfinies. Aux vues de la quantité de données traitées quotidiennement dans le cadre de leurs relations d'affaire, les législateurs et régulateurs incitent fortement, si ce n'est obligatoirement, les institutions réglementées à s'équiper⁸³. A titre d'illustration, il convient par exemple de souligner qu'à lui seul le système de transfert de fonds électronique SWIFT voit transiter plus de 15 millions de messages financiers par jour pour un total de plus de plus de 3,8 milliards au cours l'année 2008⁸⁴. Ramenée à l'échelle de chaque réseau bancaire, la masse d'informations concernant les flux financiers à surveiller reste considérable. Les acteurs bancaires ont dès lors intégré des instruments automatisés de filtrage et de profilage, ne serait-ce que pour témoigner de leur mise en conformité auprès des régulateurs et se prémunir contre toutes sanctions entachant leur réputation. Les outils de filtrage sont censés identifier des transactions engageant des organisations et des individus présents sur des « listes terroristes » ou soumis à une vigilance renforcée. La seconde gamme d'outils vise non plus à déceler les personnes, mais les transactions suspectes : ils servent à identifier des comportements, des modèles d'opérations financières qui dévient de normes préétablies, dans la fréquence, la taille ou la destination des transactions⁸⁵. Sans préjuger de l'efficacité des produits fournis⁸⁶, force est de constater avec d'autres auteurs l'impact de ces instruments sur les pratiques et plus largement sur l'organisation du travail interne des banques⁸⁷.

La diffusion et l'appropriation des initiatives à vocation internationale contre le financement du terrorisme s'appuie ainsi sur cette multiplication de procédures internes, de normes de certification et de processus d'intégration technologique. Outre les « réseaux gouvernementaux » - type GAFI - étudiés par Anne-Marie Slaughter⁸⁸, l'analyse doit donc dans le même temps prendre en compte l'implication de cette intermédiation commerciale influant sur la mise en œuvre des dispositifs nationaux. Le constat est ici proche de celui de Gilles Favarel-Garrigues, Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes, « *la généralisation des bonnes pratiques orchestrée par des firmes privées transnationales joue un rôle tout aussi important dans l'harmonisation des dispositifs de lutte contre l'argent sale, en permettant de*

⁸³ Voir par exemple la Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

⁸⁴ SWIFT, *Annual Report*, 2008. SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) est le principal service mondial de messagerie pour les transactions financières. Son système transporte les messages envoyés entre établissements financiers. Plus de 8 000 organisations bancaires et autres institutions financières dans plus de 200 pays ont recours aux services de cette société coopérative, basée en Belgique.

⁸⁵ Parmi les compagnies fournissant ces outils, on peut citer: WorldCheck, Fortent, Norkom, Mantas, NetEconomy, SAS.

⁸⁶ Pour une critique de ces outils: DE GOEDE, M., AMOORE, L. Governance, Risk and Dataveillance in the War on Terror, *Crime, Law and Social Change* 43 (2), 2005, pp. 149-173.

⁸⁷ FAVAREL-GARRIGUES, G., GODEFROY, T., LASCOUMES, P. *Les sentinelles de l'argent sale. Les banques aux prises avec l'anti-blanchiment*, Paris, la Découverte, 2009.

⁸⁸ SLAUGHTER, A. M. *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.

convertir les normes internationales en un ensemble de procédures adaptées aux besoins des établissements privés⁸⁹».

A mesure que s'impose l'impératif de démocratisation sur les agendas internationaux, des organisations hybrides comme le NED ou des fondations comme l'*Open Society Institute* avec le financier George Soros s'affirment comme les principaux articulateurs des politiques de soutien aux sociétés civiles de l'autoritarisme. Celles-ci vont notamment investir le champ de la recherche et des publications académiques pour accroître la visibilité de leur capacité d'expertise en matière d'identification des objectifs et de définition des modalités de mise en œuvre des stratégies de démocratisation. Le caractère coproduit des normes amenées à être diffusées au sein de pays tiers va être également renforcé par l'activisme d'individus à l'intersection des sphères politiques, académiques et opérationnelles.

Marc Plattner, ancien coéditeur de la revue *The Public Interest* et directeur des programmes du NED de 1984 à 1989, est ainsi chargé par le NED de fonder en 1990 le *Journal of Democracy*, rattaché au NED depuis 1994 par l'intermédiaire de l'International Forum for Democratic Studies⁹⁰. La revue qui entend satisfaire aux exigences d'une publication scientifique, aborde des problématiques d'ordre général sur le passage à la démocratie en même temps qu'elle consacre dans chacun de ses numéros des éclairages spécifiques, souvent écrits par des auteurs à l'intersection des champs académiques et opérationnels⁹¹. En 1994, outre le *Democracy Resource Centre*, un think tank largement financé par le secteur privé, le NED met en place un *research council* informel, destiné à enrichir sa capacité d'expertise sur les processus de démocratisation. La mise en avant conjointe de la scientificité de ses évaluations et de l'efficacité de ses initiatives était à l'origine conçue comme un moyen de s'éloigner de la vocation originelle du NED et de distancer la promotion de la démocratie de la lutte anticommuniste. S'éloignant d'une dimension idéologique de la démocratie en publiant notamment des articles revenant périodiquement sur la question des préconditions de la démocratisation⁹², le *Journal of Democracy* contribue à désidéologiser la démocratisation pour en explorer les modalités concrètes de mise en œuvre et se présenter ainsi comme l'organe le plus efficace dans ce domaine. De la même manière que le NED insiste sur la neutralité politique de son action, l'OSI, fondé par le financier d'origine hongroise George Soros développe un argumentaire ambigu, à la fois militant et non-partisan. Le site internet de l'OSI indique expressément que les fondations établies localement sont autonomes et que les prises de position de George Soros (ouvertement hostiles à l'administration Bush) sont distinctes des activités de l'institut⁹³. Dans des régions particulièrement sensibles, afin de se démarquer de leur origine, les fondations locales se refusent même à faire référence à leur

⁸⁹ FAVAREL-GARRIGUES, G., GODEFROY, T., LASCOUMES, P. *Op. cit.*

⁹⁰ GUENARD, Florent, « La promotion de la démocratie : une impasse théorique ? », in *Esprit*, janvier 2008.

⁹¹ Nous pouvons notamment penser à Thomas Carothers, actuellement vice-Président des études au *Carnegie Endowment for International Peace* et ancien conseiller juridique du Département d'Etat qui est un contributeur régulier de la revue.

⁹² Nous entendons par là l'ensemble des travaux portant sur l'identification de conditions nécessaires au lancement du processus de démocratisation que celles-ci soient d'ordre économique, social ou culturel. Ce principe retrouve ainsi de la vigueur près de 30 ans après les thèses de Seymour Lipset qui, en 1959, défendait l'idée d'indispensables prérequis à l'entame du processus (LIPSET, Seymour M., « Some Social Requisites of Democracy : Economic Development and Political Legitimacy », in *American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, March 1959, pp. 69-105). Voir notamment : CAROTHERS, Thomas, « The "Sequencing" Fallacy », in *Journal of Democracy*, Vol. 18, No 1, January 2007, pp. 12-27 et MANSFIELD, Edward D., SNYDER, Jack L., « The Sequencing "Fallacy" », in *Journal of Democracy*, Vol.18, No 3, July 2007, pp. 5-10.

⁹³ On notera cependant que les activités de l'OSI et de son fondateur ne sauraient être si distinctement séparées, à l'image des adresses respectives des sites internet répertoriant chacune d'entre elles (www.soros.org et www.georgesoros.com) et loin d'être fondamentalement éloignées.

source quasi-exclusive de financement. En Afghanistan, elle prend ainsi le nom de Fondation pour la Culture et la Société Civile afin de « ne pas y afficher trop ostensiblement l'investissement de George Soros et des Etats-Unis ; ce qui pourrait être mal perçu par la population et les élites afghanes »⁹⁴. Comme pour le NED, l'OSI consacre une part croissante de son budget aux publications et à la diffusion d'analyses périodiques et de recommandations ponctuelles à destination des opérateurs de la démocratisation⁹⁵. De l'avis du directeur des fondations kirghizes et kazakhes, la principale vocation des fondations est d'ailleurs de développer une stratégie d'influence à l'égard des gouvernements locaux mais également des autres bailleurs de fonds. Alors qu'il reconnaissait « recevoir largement assez de fonds de la part de Soros », la fondation kirghize bénéficie et sollicite régulièrement divers financements européens et américains afin « de jouer sur la stratégie des bailleurs de fonds dans le sens d'un soutien accru à la société civile (...) [passant notamment] par le développement d'initiatives philanthropiques et l'ouverture de marges de manœuvre suffisantes pour les acteurs locaux »⁹⁶.

Malgré leurs différences évidentes, les deux études de cas convergent à nouveau sur l'observation d'une réarticulation des relations et des distinctions entre public et privé. La répartition des rôles et des ressources entre les différentes parties en présence vient encore brouiller davantage cette dichotomie structurant le sens commun sur les prérogatives régaliennes et l'action étatique ; qu'elles soient d'ailleurs d'ordre interne ou externe. Au-delà d'une simple coproduction de pratiques sous-tendue par les processus de délégation, les logiques d'hybridation tendent vers un ensemble normatif public-privé dans la mesure où des intermédiaires techniques viennent orienter les normes amenées à être diffusées et mises en œuvre à l'échelle nationale. Emergeant dans le sillage des actions étatiques, cette intermédiation contribue ainsi à renforcer d'une certaine manière les politiques initiées, synonymes d'opportunité économique pour ses acteurs. Cet entrelacement des niveaux de régulation et la marge de manœuvre laissée aux acteurs non-étatiques mettent en perspective des formes originales de gouvernement comprenant des agences publiques, des organisations sociales et/ou financières et des intermédiaires commerciaux. La notion de « gouvernement » est ici entendue non plus comme « institution » mais comme « activité » de conduite et de gestion de risques par le biais d'un ensemble de techniques et de procédures⁹⁷. L'intégration - ou plutôt l'enchevêtrement - de ces institutions, dans des pratiques qui sont simultanément publiques et privées mais aussi globales et locales, est indicatif des transformations plus larges de la forme et de l'exercice de l'action de l'Etat⁹⁸.

Conclusion

Sans méconnaître les diversités nationales et les singularités de ces deux cas d'étude, l'analyse comparée laisse entrevoir des pratiques transversales enchâssées dans la complexité de ces actions d'Etats occidentaux. Usant de labels (dé)légitimant, leurs pratiques de catégorisation opèrent des mécanismes d'inclusion et d'exclusion dont la mise en œuvre s'adosse à des interactions et des modalités d'enchevêtrement entre acteurs publics et non-

⁹⁴ Entretien avec un responsable de l'OSI à Budapest, août 2006

⁹⁵ Il est à cet égard loin d'être surprenant que l'OSI est l'un des principaux contributeurs au budget de l'*International Crisis Group*, un think tank particulièrement influent dans les domaines de l'action internationale et de la résolution de conflits.

⁹⁶ Entretien avec Dariusz Zietek, Directeur exécutif, Soros Foundations (Kazakhstan, Kirghizstan), Bichkek, 5 août 2008

⁹⁷ Approche inspirée par: FOUCAULT, M. Dits et écrits II, 1976-1988, Paris, Gallimard, p. 819 ; DARDOT, P., LAVAL, C. *La nouvelle raison du monde : Essai sur la société néolibérale*, Paris, la Découverte, 2009.

⁹⁸ Sur les questions de sécurité, voir: ABRAHAMSEN, R., WILLIAMS, M. C. Security Beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics, *International Political Sociology*, vol. 3, No 1, 2009.

étatiques. Les formes originales de « gouvernement » des risques qui en découlent conduisent à dégager trois remarques générales sur ces figures d'intervention étatique et leur analyse.

Tout d'abord, les pratiques étatiques de catégorisation se caractérisent indéniablement par l'utilité politique conférée à leur dimension symbolique et instrumentale. Cependant, bien qu'elles puissent être assimilées premièrement à des énoncés performatifs, ces pratiques ne se résument pas à d'uniques logiques discursives débouchant sur des politiques de pur affichage. Les actions initiées engendrent tout un processus d'exécution qui s'inscrit dans une mise en relation d'acteurs disposant chacun d'une rationalité d'action qui leur est propre. L'examen empirique des actions concrètes observables sous-tend d'ailleurs une délégation - plus ou moins imposée - à des « metteurs en œuvre » non-étatiques qui se mue, à bien des égards, en une coproduction de pratiques.

De cette délégation-coproduction, il en ressort un chevauchement des catégories traditionnelles du public et du privé qui témoigne une nouvelle fois de « *l'aporie du jeu à somme nulle* » entre Etat et globalisation⁹⁹. Dans un espace qui se veut mondialisé, il semble bien périlleux de « mesurer » un quelconque retrait ou retour de l'Etat à travers les pratiques de catégorisation. L'analyse a ici délaissé la question *de facto* assez stérile du volume d'intervention pour celle des modalités et effets concrets de l'intervention de l'Etat. La focale sur la transformation de ses modalités d'action n'a pas seulement mis en perspective les logiques d'hybridation et les nouvelles formes d'échange issues des processus de délégation, elle a également montré le poids exercé par certains acteurs transnationaux dans la diffusion et l'opérationnalisation des normes.

Cette « seconde intermédiation » émerge dans le même mouvement que les actions étatiques dont l'une des implications est d'étendre voire de créer parallèlement un marché de l'expertise. Portée par les exigences réglementaires, la croissance de cette ingénierie privée renvoie à des acteurs multipositionnés, pouvant ou non être d'ores et déjà parties prenantes des processus de délégation, ou à de nouveaux entrants y ayant décelé des opportunités économiques. Leurs diverses prestations s'avèrent déterminantes car elles correspondent à des opérations d'ajustement d'intérêts contradictoires. Autrement dit, elles participent à l'intégration d'obligations qui peuvent apparaître aux acteurs concernées comme antagoniques avec leur secteur d'activité. En conséquence, si leur concours n'assure en aucun cas l'efficacité des mesures ainsi routinisées, il permet en revanche de généraliser et d'harmoniser les pratiques tout en renforçant les dynamiques engagées. Cette intégration n'est toutefois pas neutre puisque cette sphère vient à son tour influencer sur la réception de ces politiques qui seront réappropriées en dernière instance par les organisations économiques et sociales concernées. C'est bien cette combinatoire entre trois grandes catégories d'acteurs qui produit *in fine* les effets de l'intervention étatique tout en défiant l'inconsistance des distinctions fixes entre global/local et public/privé.

⁹⁹ BAYARD, J. F. *op. cit.*