

# LES CAHIERS DE LA SECURITE INTERIEURE

*Les Français et l'Insécurité  
Terrorisme,  
Manifestations,  
Ordre public*



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

N° 1 AVRIL-JUIN 1990

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Institut des Hautes Études  
de la Sécurité Intérieure

**LES CAHIERS  
DE LA  
SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

Les Français et l'insécurité  
Terrorisme, manifestations, ordre public

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE



# Sommaire

	Pages
<b>Avant-propos</b> . . . . .	5
 <b>Première partie</b>	
<b>DOCTRINE</b>	
— Discours prononcé par M. François MITTERRAND, président de la République, lors de l'inauguration du siège d'Interpol à Lyon (27 novembre 1989) . . . . .	9
 <b>Deuxième partie</b>	
<b>ÉTUDES ET RECHERCHES</b>	
— Attitudes des Français à l'égard des problèmes de sécurité M <sup>me</sup> Annick PERCHERON . . . . .	17
— Prévention-répression : éloge du pragmatisme M. Jacques DONZELOT . . . . .	53
— Criminalité et délinquance : évolution et tendances récentes M. Philippe ROBERT . . . . .	71
— Mouvements terroristes et action antiterroriste : l'expérience française M. Michel WIEVIORKA . . . . .	95
— Terrorisme et antiterrorisme en France MM. Daniel HERMANT et Didier BIGO . . . . .	113
	3



— Nature et statut de la violence dans les manifestations contemporaines M. Pierre FAVRE .....	149
— Le maintien de l'ordre : l'expérience des Compagnies républicaines de sécurité M. Dominique MONJARDET .....	171

### **Troisième partie**

#### **ÉTUDES INTERNATIONALES**

— La sécurité au Japon .....	195
------------------------------	-----

#### **NOTES ET CRITIQUES**

— Les accords police-gendarmerie .....	247
— Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1988 par les services de police et de gendarmerie Direction centrale de la police judiciaire .....	251

# Avant-propos

Avec ce premier numéro des *Cahiers de la Sécurité Intérieure* (quatre numéros par an), l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure confirme sa vocation à contribuer à animer le débat public sur la sécurité, en y invitant les divers acteurs ainsi que les chercheurs et les experts. Notre volonté est de conduire à propos de ce véritable enjeu de civilisation, une réflexion constructive et prospective de nature à faire converger les approches et les initiatives.

Comme l'a souligné Monsieur le président de la République il y a quelques mois lors de l'inauguration du nouveau siège d'Interpol à Lyon, de grands défis sont effectivement jetés aux nations qui doivent rechercher en toutes circonstances l'équilibre indispensable entre la protection nécessaire de la sécurité et le respect des droits de la personne.

L'exploration des différentes dimensions des problèmes de sécurité dans l'opinion publique de notre pays, résultant du sondage réalisé par le Centre d'études de la vie politique française que nous publions, fait découvrir chez nos concitoyens, des relations différenciées à l'égard de la sécurité, fondées essentiellement sur des facteurs culturels et politiques. Il révèle aussi une réelle compréhension à l'égard du contrôle social et une forte observance de la règle commune, ce qui constitue une base potentielle forte pour la mise en œuvre de politiques de sécurité.

Ces politiques ont pris depuis une dizaine d'années une orientation délibérément pragmatique alliant l'action préventionniste et répressive. Jacques DONZELOT observe que ce champ nouveau de délibération et d'intervention entre les divers partenaires mobilisés pour la sécurité, favorise l'émergence d'un nouveau civisme.

Cela est d'autant plus nécessaire que les individus, laissés seuls face à l'État en raison de l'effacement de la vie communautaire, expriment une forte demande de sécurité. L'analyse des sources disponibles pour la connaissance de la délinquance contre les personnes et les biens que dresse Philippe ROBERT, laisse entendre que nos conditions de vie modernes ont tendance à détourner les forces de sécurité des réponses qu'il conviendrait d'y apporter.

Au-delà de l'insécurité de la vie quotidienne, pèsent sur nous les menaces nées des fanatismes politiques et des frustrations sociales.

Michel WIEWORKA ainsi que Daniel HERMANT et Didier BIGO dans leurs deux contributions font le point sur la menace terroriste qui a pesé sur notre vie nationale et qui, dans sa gestion, conduit à instruire un difficile compromis entre les trois volets fondamentaux d'une politique devant tout à la fois prendre en compte les États, l'opinion et les organisations terroristes.

Moyen d'expression du mécontentement social, la manifestation dans la rue s'exprime aujourd'hui heureusement d'une manière moins violente, sinon moins fréquente. Pierre FAVRE en dresse une typologie et esquisse les aménagements possibles des pratiques et des principes, de telle sorte que cette forme d'expression s'effectue comme il convient dans une démocratie, sans violence à l'égard des personnes et des biens.

Mais il n'en demeure pas moins qu'il arrive que, dans ces troubles, les forces de l'ordre reçoivent des coups pour le compte d'autrui. Dominique MONJARDET tente une description de l'idéologie des membres des compagnies républicaines de sécurité et observe que leur riposte est de se présenter comme une force médiane et médiatrice entre des groupes extrêmes qu'il convient de renvoyer dos à dos, si possible au moindre coût sur le plan humain, et d'éviter l'alternative piégée qui guette toute force spécialisée dans le maintien de l'ordre : la milice ou les robots.

Il convient dans ces *Cahiers* d'enrichir notre expertise par l'analyse des pratiques, l'évaluation des résultats et la comparaison notamment des expériences étrangères. C'est ainsi que nous proposons celles réalisées par d'autres civilisations. Ce n'est pas un effet de mode qui nous pousse à nous intéresser au Japon. Il y a sans doute à apprendre d'un pays grand comme les deux tiers de la France où vivent plus de 120 millions d'habitants. En tout cas, son « Livre blanc » témoigne d'une capacité d'évaluation et d'efficacité tout à fait remarquable. Il y a là également une forme de lucidité et aussi de contrôle social rigoureux qui n'est sans doute pas étranger à certains résultats, qui ne manqueront pas de surprendre l'observateur occidental.

L'action, sans être aveugle, est souvent tâtonnante et la recherche ne l'est pas moins. Et c'est bien dans la confrontation permanente de cette double démarche que pourra s'échafauder une pensée raisonnable de la sécurité, apte à rassembler les Français sur des conceptions enracinées dans notre volonté d'approfondir le débat démocratique.

Jean-Marc ERBÈS

## **Première partie**

### **DOCTRINE**



# **Discours prononcé par M. François MITTERRAND, président de la République, à l'occasion de l'inauguration du nouveau siège d'Interpol (27 novembre 1989)**

Je vous remercie, Monsieur le président, de vos paroles de bienvenue. Et je veux vous dire le grand intérêt que je prends à inaugurer le nouveau siège d'Interpol, dans cette ville de Lyon. Quarante-trois ans après son installation en France, Interpol s'établit donc dans ce bâtiment vaste, simple, fonctionnel, dû à l'architecte Louis MANAVELLA.

Que de chemin parcouru depuis la naissance, en 1914, de la coopération internationale en matière de police criminelle !

## **La coopération internationale dans le respect des Droits de l'Homme**

Au début du siècle, apparurent en effet de nouvelles formes de criminalité organisée, rendues possibles par le progrès des techniques, le développement des communications, des transports, des finances, les découvertes scientifiques aussi (les stupéfiants de synthèse, par exemple). Les efforts nationaux menés pour la combattre révélèrent rapidement leurs limites et la nécessité d'une coordination internationale.

Néanmoins, le projet d'une organisation spécifique apparut d'abord et longtemps utopique. Il a fallu la foi du prince Albert 1<sup>er</sup> de Monaco et d'une poignée de juristes, magistrats, policiers, pour donner corps à l'idée d'un fichier central international de police et d'une unification des procédures d'extradition.

A peine engagé, le processus fut arrêté par la première guerre mondiale, et c'est seulement en 1923 qu'une structure permanente de coopération internationale s'installe à Vienne ; son rôle alors ne dépassait guère l'Europe. L'invasion nazie détourna, on s'en doute, les

moyens de l'institution à des fins inacceptables, contraires à la volonté de ses fondateurs et de la plupart de ses membres. Aussi, en 1946, fallut-il partir de nouvelles bases. C'est d'alors que date l'installation en France, l'installation dont nous voyons l'achèvement ici même, et la naissance du sigle, Interpol, au départ simple adresse télégraphique, vite devenue célèbre dans le monde entier.

A partir de cette époque, l'action d'Interpol s'étendit à tous les continents. Et comme vous l'avez rappelé tout à l'heure, Monsieur le président, l'organisation qui ne comptait qu'une vingtaine d'adhérents avant-guerre, atteignait 50 membres en 1955, 100 en 1967, 147 aujourd'hui, bientôt 150. Je crois que nous pouvons nous réjouir de cette évolution, au regard de la vocation à l'universalité d'Interpol, et considérer que les pays encore absents, notamment d'Europe de l'Est, ont toutes les raisons de la rejoindre à partir du moment où ils adhéreront aux principes fixés par les statuts.

Mais ces principes, quels sont-ils ? D'abord le strict respect des Droits de l'Homme, tels que définis dans la *Déclaration universelle*, référence expressément formulée ; ensuite, le respect des lois de chacun des pays membres et l'interdiction que se fait Interpol, vous l'avez rappelé, d'intervenir, je cite, « dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial ».

Mesdames et Messieurs, vos assemblées générales successives se sont penchées sur ces termes, pour en extraire un code de déontologie et des procédures destinées à empêcher le détournement de vos activités vers des objectifs idéologiques ou politiques par avance condamnés.

Un autre sujet, touchant aux Droits de l'Homme mérite d'être évoqué. Vous le savez, l'une des formes modernes de protection des libertés individuelles est la protection contre la puissance incontrôlée des moyens informatiques.

Or Interpol, de par sa vocation, détient une documentation extrêmement sensible de données personnelles, recueillies partout, et qu'il a fallu informatiser. C'est pourquoi en 1984, la France a proposé, et Interpol a accepté, la création d'une commission de contrôle interne de ses fichiers. Cette commission peut intervenir de sa propre initiative, elle le fait de façon systématique et les conclusions de ses rapports annuels, après soumission aux organes délibérants d'Interpol, sont portées à la connaissance du public. La commission agit sur requête de tout ressortissant ou résidant permanent d'un État membre pour vérifier l'exactitude et l'utilisation des données qui le concernent. Bref, ce dispositif a constitué et constitue une innovation importante en droit international. Vous avez le droit, Mesdames et Messieurs, d'en être fiers.

Bien entendu, Interpol n'est pas seulement un centre de documentation, d'analyses et d'archives. C'est aussi, et surtout, un réseau d'échanges et

de coopération qui relie l'ensemble de ses membres. Réseau humain d'abord, celui des correspondants Interpol dans les services de police de chaque pays membre, qui tire son efficacité de la connaissance personnelle des uns et des autres et de la confiance mutuelle qu'ils se portent. Réseau technique aussi, puisqu'Interpol dispose, entre autres moyens de communication, d'un système autonome de liaisons radiophoniques reliant déjà 72 pays et qui s'étend de façon continue.

## **Une coopération pour la consolidation de la démocratie**

Quant au champ d'activité de l'organisation, il est aussi vaste que varié. Mais aussi, aussi vaste et varié que le crime. Terrorisme, trafic d'êtres humains, notamment de femmes et d'enfants, trafic de stupéfiants, fraudes et faux monnayages, trafics d'objets d'art, d'objets de valeur, je m'arrête là.

Je voudrais examiner avec vous s'il est possible de distinguer quelques priorités. Pour commencer, j'en vois une qui couvre l'ensemble de ce champ, la coopération technique au bénéfice des États membres les plus démunis. La France, d'autres pays aussi, ont déjà beaucoup accompli dans ce domaine, mais peut-être le temps est-il venu pour la coopération multilatérale de prendre résolument le relais de ces efforts. Il me semble qu'il y a là, pour les pays les plus avancés, un devoir, en même temps qu'une notion d'intérêt bien compris. En effet, nous avons tous le plus grand avantage à avoir comme interlocuteurs à travers le monde, des organismes de sécurité, bien équipés, bien formés, la criminalité internationale choisissant toujours les points les plus faibles pour s'installer et prospérer.

De plus, les polices de type civil, respectueuses du droit, disposant de moyens pour agir, mais sachant aussi mesurer exactement leurs forces, sont indispensables à la consolidation des démocraties. Elles fondent le type de sécurité d'ordre public dont a besoin le vrai développement économique et social. Que d'exemples viendraient démontrer la justesse de cette analyse !

## **Une accentuation des luttes dans deux directions**

Quant aux développements de la criminalité qui me paraissent appeler à une accentuation de votre lutte, j'en citerai deux.

Premier développement, l'exploitation des enfants, sous des formes très diverses : esclavage industriel, esclavage sexuel, commerce d'enfants,



utilisation d'enfants dans le trafic des stupéfiants. Il y a là un champ de souffrance indicible qui provoque et la protestation et la révolte. L'Organisation des nations unies vient à cet égard d'accomplir un travail magnifique avec l'adoption de la Convention internationale sur les droits de l'enfant. Eh bien, il convient à présent de la faire entrer en vigueur. S'il était possible à Interpol d'ajouter à ce texte, sans attendre, des progrès réels, concrets en matière de coopération opérationnelle, elle rendrait, je vous l'assure, un service signalé à la communauté internationale.

L'autre sujet est celui de la drogue. Interpol le connaît bien, ce vieil ennemi. Pour le combattre, votre organisation se trouve depuis longtemps en première ligne. Mais le facteur nouveau, c'est peut-être la prise de conscience de ce fléau, de son expansion, de la puissance inouïe que génère ce trafic, en termes d'argent, d'influences et de pouvoir.

J'ai rencontré, en octobre dernier, à Bogota, le président de la République de Colombie. J'ai été profondément frappé par le courage et la dignité des dirigeants de ce pays qui lutte pour sa survie, et je crois qu'on peut le dire, pour son honneur de nation. Son combat, c'est le nôtre. Il faut en appeler aux consciences, partout, avec la plus grande fermeté, sans renoncer aux moyens du combat. Je crois, à vrai dire, que la communauté internationale est prête à se mobiliser. Qu'il s'agisse simplement de coordonner les énergies, les ressources, ce n'est pas simple. Car cette forme de crime pénètre à l'intérieur de l'ensemble des économies et des sociétés.

Chaque région, chaque organisation, chaque État a un devoir, un rôle à jouer, si nous ne voulons pas endosser collectivement la responsabilité de ce que j'appellerais un échec de civilisation. Pour l'Europe des Douze, et dans cet esprit, j'ai lancé l'initiative qui prendra corps sans tarder et particulièrement dans quelques jours au sommet de Strasbourg de demander à chacun des douze États membres de désigner un responsable unique ; ce responsable unique pour la France, c'est Madame Georgina DUFOIX ; ces responsables se réuniront, prendront leurs responsabilités pour l'Europe de la Communauté, proposeront aux gouvernements, disposeront d'une grande liberté d'initiative, rencontreront leurs collègues des autres continents. Il faut que nous fassions le même effort dans la même direction. Cessons ces actions disséminées et disparates. A la Présidence du groupe des sept pays les plus industrialisés, que j'exerce encore, j'ai veillé à donner l'impulsion nécessaire à la mise en place d'un groupe d'experts qui proviennent de quinze pays particulièrement concernés par la question du blanchiment de l'argent de la drogue. Ce groupe déposera ses conclusions au début de 1990, et je précise que les responsables de la Communauté des Douze se réuniront, je crois, dès le 1<sup>er</sup> décembre prochain. C'est dire que nous ne perdons pas de temps ; nous n'avons pas le droit d'en perdre. En Amérique latine, pour l'Amérique latine, d'autres initiatives sont nées.

J'appelle tous les pays du monde, des autres régions, d'Afrique, d'Asie, d'où vient aussi le mal, à un sursaut collectif contre la menace, de même que la France, l'Europe, les États-Unis d'Amérique qui fournissent trop de consommateurs et entretiennent ce fléau. Il faut qu'ils soient prêts à aider ceux qui s'aident eux-mêmes et à s'aider eux-mêmes.

## **Le péril ne connaît pas de frontière**

Le péril ne connaît pas de frontière et je tenais à Lyon, en ce jour, à jeter non seulement un cri d'alarme, celui que vous entendez, mais à réclamer de tous les pays, de toutes les puissances civilisées, un effort sur elles-mêmes, un effort qui engage la vie de nos enfants.

Pour ce qui est de la police, la répression n'est qu'un aspect de cette lutte, mais c'est un aspect incontournable afin d'instaurer une pression égale et constante dans l'espace, dans le temps, sur toutes les formes de trafic, car on assiste à un flux d'une grande diversité de produits en même temps qu'à un flux de l'argent tiré de ce trafic. Cela signifie l'existence en tous pays de corps de police de bon niveau, au fait des techniques modernes de lutte et d'enquêtes, au fait aussi des techniques bancaires et financières.

C'est un travail sans relâche auquel je vous engage, sans défaillance et sans recul ; chacun d'entre nous et je le sens pour moi-même a sa responsabilité engagée, sa responsabilité d'homme public, sa responsabilité d'homme tout simplement si l'on considère les désastres qui, chaque jour, viennent à notre connaissance, qui brisent tant de familles, et qui flétrissent tant d'existences.

Oui, je me demande si le moment n'est pas venu pour l'Europe, en coopération avec les compétences qui se trouvent aux Nations unies, à Interpol, de travailler à la création d'un lieu de formation et de recyclage pour les cadres de police de tous pays, désireux de se spécialiser, de se perfectionner dans la lutte contre la drogue, contre la grande criminalité organisée ; ils doivent savoir ce dont je parle, à qui ils ont à faire.

Et pourquoi les nations civilisées seraient-elles plus faibles, irrésolues, ou démunies ? Une réunion comme celle-ci nous aidera à en prendre conscience.

Après avoir dévoilé la plaque qui commémorera cette journée, je souhaite saluer les policiers, les hauts fonctionnaires présents parmi nous, qui, par leur dévouement, ont fait l'Interpol et font quotidiennement d'Interpol l'organisation que nous connaissons.

Je souhaite saluer l'ensemble des délégations à l'assemblée générale qui s'est ouverte aujourd'hui, les remercier d'être présentes en ce jour d'honneur et de fête, pour leur dire notre gratitude sur le travail qu'ils accomplissent chacun dans leur pays. En ce lieu central de la lutte contre le crime, comment ne pas avoir aussi une pensée pour tous les policiers à travers le monde qui s'exposent au premier rang et qui tombent parfois ? Comment ne pas voir enfin passer sous nos yeux le long cortège des victimes du crime organisé sous ses formes les plus hideuses, enfants suppliciés, dont je parlais tout à l'heure, morts et blessés du terrorisme, morts du trafic de drogue, drogues de plus en plus sophistiquées avec lesquelles on empoisonne nos sociétés.

C'est en pensant à eux, c'est en pensant à ces victimes dans vos rangs et parmi celles et ceux qui ont été happés par la machine infernale, c'est en pensant à eux, c'est en pensant à vous que nous trouverons la force de poursuivre notre lutte, de resserrer notre solidarité.

C'est en pensant d'abord à eux, c'est en pensant à vous que j'accomplis à présent le geste symbolique d'inauguration du nouveau siège d'Interpol.

## **Deuxième partie**

# **ÉTUDES ET RECHERCHES**



# Attitudes des Français à l'égard des problèmes de sécurité

**Annick Percheron et Pascal Perrineau,**  
en collaboration avec **Daniel Boy et Nonna Mayer**

Centre d'étude de la vie politique française,  
Observatoire interrégional du politique (CNRS, FNSP)

Sécurité et insécurité ont rang parmi les enjeux majeurs de la société d'aujourd'hui et sur ce thème, comme sur peu d'autres, les préoccupations du gouvernement rencontrent les demandes des citoyens. Mais quelles sont les peurs des Français et surtout, phénomènes moins connus car plus rarement étudiés, quelles sont leurs attitudes face au contrôle social, face à la loi et aux réglementations, face enfin à l'ensemble des personnels chargés de la protection des biens et des personnes et de la prévention des accidents. L'enquête réalisée à l'automne 1989 par l'OIP pour l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure<sup>(1)</sup> permet de répondre à ces interrogations comme elle permet aussi, vu son dispositif (enquêtes régionalisées) de vérifier si les logiques de production des attitudes dans le domaine de la sécurité ont ou non une dimension territoriale.

## Les peurs des Français

### État des peurs : l'imaginaire et le réel

Quels sont, aux yeux de l'opinion, les risques les plus inquiétants dans la société d'aujourd'hui ?

Le classement sur une échelle de peurs de quatorze situations évoquant des risques technologiques (pollution, centrales nucléaires, conservateurs dans les aliments) ou naturels (catastrophes naturelles, incendies), des atteintes aux personnes physiques et aux biens (cambriolages, agressions dans la rue, vols dans la rue, terrorisme), des enjeux sociaux ou médicaux (drogue, SIDA), des groupes perçus comme auteurs potentiels d'agressions et de troubles sociaux (punks, immigrés) permet d'en prendre la mesure (tableau 1).

TABLEAU 1 — Les peurs des Français

(en %)

	Total	1 Pas peur	2	3	4	5 Très peur	Sans opinion
1 La drogue	100	6	5	9	17	63	0
2 Le SIDA	100	10	8	13	17	51	1
3 Le terrorisme	100	7	10	16	21	46	0
4 La pollution atmosphérique	100	5	11	24	28	32	0
5 La pollution de l'eau	100	6	13	23	27	31	0
6 Les centrales nucléaires	100	9	13	20	20	37	1
7 Les cambriolages	100	9	15	24	23	29	0
8 Les agressions dans la rue	100	10	16	23	22	29	0
9 Les catastrophes naturelles (tremblements de terre, inondations)	100	14	17	21	17	31	0
10 Les incendies	100	11	18	23	21	27	0
11 Les vols dans la rue (voitures, pickpockets)	100	10	17	26	22	24	0
12 La circulation sur les routes	100	15	17	26	20	22	0
13 Les bandes, les punks, les blousons noirs	100	19	19	22	17	22	1
14 Les conservateurs dans les ali- ments	100	12	18	30	21	18	1
15 Les immigrés	100	34	22	20	10	12	1

Premiers enseignements fournis par les réponses à cet ensemble de questions : le niveau relativement élevé d'inquiétude chez les Français ; douze sur les quinze thèmes évoqués suscitent un profond sentiment de peur dans une large partie du public : entre 46 et 80 % de notes extrêmes (4 et 5) sur l'échelle.

Cependant, il faut souligner le large étalement des diverses peurs : près de 60 points de différence séparent les objets des craintes les plus fréquentes et ceux des craintes les plus rares.

Deuxième observation, la relative similitude du niveau des peurs suscitées par des objets relevant des mêmes registres (tableau 2). Donnons-en quelques exemples : SIDA et drogue occupent les deux premières places des classements ; 3 points de pourcentage séparent les fréquences des peurs suscitées par les centrales nucléaires, la pollution de l'air et de l'eau ; 6 points de pourcentage, celles provoquées par les vols dans la rue, les agressions et les cambriolages. Par là-même, la fréquence des réponses établit une claire hiérarchie entre les peurs et les classes en cinq sous-ensembles : viennent en tête la drogue, le SIDA et le terrorisme (entre 67 et 80 % des réponses), puis les risques technologiques — pollutions, centrales nucléaires — (57 à 60 % des réponses), les

agressions contre les biens et les personnes (46 à 52 % des réponses), les dangers naturels — catastrophes naturelles, incendies — (48 %) et enfin, très loin derrière, les risques potentiels évoqués par certains groupes sociaux, bandes de jeunes, immigrés (39 et 22 % des réponses). Échappent à cette hiérarchie la circulation sur la route (42 % des réponses) et les conservateurs placés dans les aliments (39 % des réponses).

**TABEAU 2 — Les peurs des Français par grands sous-ensembles**  
(Notes élevées — 4 et 5 — sur l'échelle de peurs)

(en %)

Drogue	80	Pollution		Cambriolages	52	Tremblements		Bandes	
Sida	68	atmosphérique	61	Agressions	51	de terre	48	de jeunes	39
Terrorisme	67	Pollution		Vols de rue	46	Incendies	48	Immigrés	22
		de l'eau	58	Circulation					
		Centrales		automobile	42				
		nucléaires	57						
		Conservateurs							
		dans les							
		aliments	39						

Cette hiérarchisation et le classement au dernier rang des peurs, des bandes de jeunes et des immigrés, apportent un premier enseignement majeur : ni les jeunes, ni les immigrés évoqués comme groupe ne constituent, en tant que tels, un objet de peur et de rejet. Phénomène remarquable dans le contexte actuel ; à tout prendre, les bandes de jeunes et les punks évoquent plus de violence potentielle que les immigrés dans l'opinion.

L'ordre établi entre les divers objets de crainte permet par ailleurs deux observations : la première sur la disproportion entre les risques encourus par la population et les sentiments de peur manifestés : à preuve, l'écart entre les craintes soulevées par la drogue ou le SIDA et celles engendrées par la circulation sur les routes (25 et 38 points de différence). La seconde observation porte sur la différence entre l'ampleur des sentiments de crainte provoqués par les risques relativement lointains et abstraits (le terrorisme, la pollution) et la modération des attitudes face aux dangers les plus proches et les plus concrets (les cambriolages, les incendies, les conservateurs dans les aliments).

Cette situation peut s'expliquer par la dramatisation et la médiatisation de certains dangers : répétition des informations et des reportages sur le terrorisme dans le monde, impact de campagnes publicitaires contre le SIDA et la drogue. L'explication est insuffisante. A tout prendre, la prévention des accidents de la route fait l'objet de campagnes aussi fréquentes et plus anciennes que celles concernant le SIDA et la



drogue. La hiérarchie des peurs révèle davantage la volonté, en partie inconsciente, de minimiser, de conjurer, ou si l'on préfère, d'apprivoiser les risques les plus ordinaires. Est-ce à dire, pour autant, qu'il existe de fortes relations entre les peurs ressenties et la confrontation avec l'une ou l'autre des situations évoquées ?

L'enquête demandait aux personnes interrogées si elles avaient, au moins une fois dans leur vie, été confrontées à six situations dramatiques choisies à titre d'exemple (cambriolage, accident de la route, drogue, vol dans la rue, incendie, agression dans la rue).

Les réponses à cette question permettent de rappeler, en premier lieu, le caractère d'exceptionnalité de ces événements. Malgré un intitulé volontairement très large (vous est-il arrivé une fois dans votre vie... ?), la fréquence des « oui » demeure très faible, moins de 20 %, à une exception près, les incendies. Encore, les 29 % de réponses positives dans ce cas peuvent-elles s'expliquer par l'intitulé même de la question : avoir été témoin et non victime d'un incendie. Ceci dit, l'ordre même des événements « victimisants », très resserré, n'a rien pour surprendre : 18 et 17 % des personnes interrogées affirment avoir été victimes de cambriolages et de vols dans la rue, 14 % d'accidents de la route, 11 % d'agressions dans la rue, 9 % de l'échantillon enfin, déclare avoir été confronté à des problèmes de drogue.

**TABEAU 3 — Fréquence des événements source de peurs**

(en %)

Question : vous est-il arrivé au moins une fois dans votre vie...	Total	Oui	Non
De vous trouver à proximité d'un incendie important ?	100	29	71
D'être volé dans la rue ou dans les transports ?	100	17	83
D'avoir un grave accident de la route ?	100	14	86
D'être cambriolé ?	100	18	82
D'être agressé dans la rue ?	100	11	89
D'être confronté à des problèmes de drogue ?	100	9	91

Deuxième constat : la disproportion entre le degré des peurs et la confrontation à un événement dramatique : 18 % des personnes ont été cambriolées, mais 52 % craignent les cambriolages, 11 % des personnes ont été agressées dans la rue alors que 51 % redoutent un tel événement, enfin, cas plus exemplaire encore, 80 % des personnes interrogées ont peur de la drogue, mais 9 % seulement d'entre elles ont été confrontées personnellement à ce problème.

Troisième constat : la vérification de l'absence de relation, le plus souvent, entre la peur et la réalité. L'analyse du degré de peur en fonction de la confrontation personnelle au risque objectif est révélatrice (tableau 4). Dans le cas des agressions et des vols dans la rue, des incendies, des accidents de la circulation, victimes et non-victimes expriment, ou presque, les mêmes sentiments de peur (2 à 3 points d'écart) ; dans le cas des cambriolages, la crainte augmente un peu plus, mais les écarts demeurent modestes (7 points).

**TABLEAU 4 — Peurs et réalités**

(en % par case)

Ont peur de...	Ont été confrontés à une telle situation	
	oui	non
Des vols dans la rue	48	46
Des agressions dans la rue	53	51
Des incendies	50	47
De la circulation sur les routes	45	42
Des cambriolages	58	51
De la drogue	67	81

A cette situation, une seule exception d'importance, celle de la drogue. Les personnes interrogées qui ont été confrontées à des problèmes de drogue sont beaucoup moins nombreuses que les autres à dire qu'elles ont peur de la drogue (67 % contre 81, soit 14 points d'écart). On retrouve des mécanismes proches de ceux évoqués précédemment : l'exposition directe à un risque majeur déclenche une certaine familiarité avec lui et désamorce les phénomènes de peur.

Ce processus explique que des risques très lointains — mais très effrayants et très fortement médiatisés —, comme le terrorisme ou le SIDA, déclenchent des peurs très intenses, bien que leur probabilité de réalisation pour la personne soit faible ; à l'inverse, des risques plus quotidiens — celui de la circulation routière, par exemple — effraient en fin de compte assez peu le public.

Ces exemples montrent que les peurs et les risques objectifs relèvent de logiques différentes.

## **Les peurs et la réalité : logiques sociales, culturelles et idéologiques**

Comment les peurs qu'éprouvent les Français se répartissent-elles dans les différents groupes sociaux, culturels et idéologiques ?

Le premier clivage s'observe entre hommes et femmes : les femmes, très régulièrement, avouent davantage que les hommes éprouver de la peur ; les écarts se situent entre 10 et 15 points de pourcentage, avec un maximum dans le cas des agressions dans la rue, redoutées par 59 % des femmes contre 42 % des hommes.

La deuxième opposition, moins régulière, se fait entre jeunes et moins jeunes : les personnes âgées redoutent plus souvent que les autres, en particulier, les risques d'agression physique (62 % de fortes peurs chez les personnes âgées de 65 ans et plus, contre 48 % parmi les 15-17 ans).

Ces disparités, immédiatement compréhensibles, sont beaucoup moins importantes que les différences induites par les critères culturels et sociaux ; celles-ci se résument à un mécanisme simple : plus le niveau culturel, la catégorie sociale, ou le revenu sont élevés, moins on éprouve de craintes. A l'inverse, la peur va de pair avec la pauvreté matérielle et culturelle ; elle est plus répandue parmi les ouvriers, les personnels de services, les employés, les salariés agricoles. Ainsi la peur des incendies, que l'on pourrait imaginer liée au lieu d'habitation plus qu'au niveau culturel, varie de 29 % parmi ceux qui ont suivi des études supérieures à 58 % pour les personnes qui n'ont suivi que l'enseignement primaire. De même la peur des cambriolages est plus fréquente dans les cas où le revenu du foyer est inférieur à 5 000 francs (60 % de peur) que dans ceux où le revenu dépasse 15 000 francs (40 % de peur).

En revanche, contrairement à une hypothèse a priori plausible, la situation familiale des répondants, c'est-à-dire le fait de vivre seul ou en couple, avec ou sans enfants, n'affecte pas les réponses.

Quant aux différences idéologiques, elles répondent à un schéma assez prévisible. Les proximités politiques ne jouent guère que dans deux cas : les personnes proches des écologistes manifestent plus souvent que les autres des craintes pour l'environnement (71 % par exemple dans le cas de la pollution de l'eau contre 58 en moyenne) ; les personnes proches du Front national expriment des sentiments de peur plus prononcés face aux risques de cambriolages (65 % contre 52 en moyenne) et surtout face aux immigrés (69 % contre 23 en moyenne).

Ceci dit, les accidents, les cambriolages ou les agressions dont on dit avoir été victime, ne se distribuent pas non plus au hasard dans la population. La logique de leur répartition est à peu près l'inverse de

celle des peurs : ce sont les plus riches, les plus éduqués, les industriels, les membres des professions libérales, qui déclarent le plus souvent avoir été victimes d'agressions, de vols, de cambriolages ou d'accidents de voiture. Ainsi, 18 % de ceux qui ont un niveau d'études supérieur disent avoir été agressés et 29 % volés dans la rue, contre respectivement 7 et 12 % parmi ceux qui n'ont pas dépassé le niveau primaire ; de même, 41 % des membres des professions libérales déclarent avoir été victimes de cambriolages pour une moyenne d'échantillon de 18 %.

Pour résumer cet ensemble complexe de variations, nous avons calculé, pour chacune des séries de questions (peurs, événements vécus) deux indices :

- pour la première série de questions, l'indice compte le nombre de fois où la personne exprime une peur forte (note 4 et 5 sur l'échelle). Au total, il varie par conséquent de 0 à 15. Nous l'avons simplifié en distinguant deux groupes : ceux qui expriment moins de 8 peurs (47 % de l'échantillon) et ceux qui en expriment 8 et davantage (53 %) ;
- dans le second cas, l'indice exprime le nombre de fois où une personne déclare avoir été victime ; on a opposé ici ceux qui ne donnent aucune réponse positive (43 %) à ceux qui en donnent au moins une (57 %).

L'analyse des variations de ces indices en fonction des caractéristiques des individus confirme la présence de deux logiques distinctes. La distribution des fréquences de notes élevées sur chacun des deux indices en fonction du degré d'instruction (tableau 5) illustre de façon exemplaire le phénomène : plus le degré d'instruction s'élève, plus la fréquence de victimisation augmente (de 48 à 75 %, soit 27 points de différence), plus les peurs diminuent (de 65 à 28 %, soit 37 points de différence). Ajoutons que le degré d'instruction exerce une influence plus forte sur les sentiments de peur que sur le degré d'exposition aux risques (10 points d'écart entre les deux distributions des notes).

**TABLEAU 5 — Peurs et victimisation selon le degré d'instruction**

(en %)

Niveau d'études	Exprime au moins 8 peurs	A été victime au moins une fois dans sa vie
Primaire	65	48
BEPC	51	58
CAP	54	60
Bac	41	64
Bac + 2 ans	35	69
Supérieur	28	75

Tout se passe donc comme si la pauvreté, l'exclusion sociale, généraient des craintes relativement démesurées par rapport à la réalité, et comme si, à l'inverse, les classes favorisées, bien que plus exposées à certains risques, rationalisaient davantage leurs peurs et maîtrisaient mieux leurs sentiments.

## **Peurs et risques, le contexte territorial**

L'analyse des facteurs sociaux et culturels permet d'éclairer les logiques de la peur et du risque, mais elle n'en épuise pas la signification : au-delà des classements sociaux qui orientent les conduites et les attitudes, il faut tenir compte des contextes dans lesquels vit l'individu. Les problèmes de sécurité sont-ils vécus de façon identique en ville et à la campagne, y a-t-il des régions où le risque pèse davantage ?

Première observation attendue, les risques encourus varient en raison de la taille de l'agglomération. L'indice qui synthétise les événements dramatiques varie de 47 % pour les communes rurales à 70 % pour les plus grandes agglomérations. Pourtant, deuxième observation, en partie inattendue, il n'y a pas de relation systématique entre le degré de peur et la taille de l'agglomération : sur l'indice synthétique, on note un pourcentage de peur légèrement moins élevé dans les grandes agglomérations que dans les communes rurales ou les petites villes. Ce résultat, paradoxal, tient en partie au fait que les grandes agglomérations comptent un pourcentage plus grand d'individus ayant reçu un enseignement supérieur et tendant donc, nous l'avons vu, à exprimer moins de peurs, mais à subir plus de dommages.

En observant plus précisément la répartition des réponses à chacune des questions, on trouve quelques cas, compréhensibles, où la relation entre taille du lieu de résidence et peur est plus accentuée : ainsi, c'est dans les communes rurales que la crainte de la pollution de l'eau ou des catastrophes naturelles est la plus forte.

En revanche, on note des différences très sensibles dans le niveau des peurs selon les régions (tableau 6). A partir de l'indice global de peur, on observe que le Languedoc-Roussillon est la région où les craintes sont les plus fréquentes (67 %), suivi de Provence-Alpes-Côte d'Azur (64 %), du Nord-Pas-de-Calais (60 %) et enfin des Pays de la Loire (59 %) ; à l'autre extrémité, c'est en Rhône-Alpes, Bretagne, Franche-Comté, Ile-de-France et Limousin que le niveau des peurs est le plus faible.

Il y a une certaine concordance entre la variation des dommages subis et la fréquence des peurs exprimées : ainsi Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont les deux régions où les personnes interrogées se sentent le plus menacées et affirment avoir été confron-

tées aux différents risques. A l'inverse, en Bretagne et en Limousin, niveau de peur et risques encourus sont également faibles. La cohérence, cependant, est loin d'être parfaite. Ainsi, en Ile-de-France et en Rhône-Alpes, on compte un nombre important de victimes déclarées, mais un niveau de peurs très faible ; en revanche, dans les Pays de la Loire, le nombre de victimes est faible mais le degré de peur élevé. En fait, il semble que sur tous les problèmes de sécurité, il y ait des logiques régionales diversifiées sur lesquelles nous reviendrons.

**TABEAU 6 — Peurs : l'imaginaire et le réel selon les régions**

<p><b>A - Régions manifestant les peurs les plus fortes</b></p> <p>Languedoc-Roussillon Provence-Alpes-Côte d'Azur Nord-Pas-de-Calais Pays de la Loire</p> <p><b>Régions manifestant les peurs les moins fortes</b></p> <p>Ile-de-France Rhône-Alpes Limousin Lorraine Bretagne</p>
<p><b>B - Régions où les personnes interrogées déclarent le plus d'agressions et de sinistres</b></p> <p>Ile-de-France Languedoc-Roussillon Provence-Alpes-Côte d'Azur Rhône-Alpes</p> <p><b>Régions où les personnes interrogées déclarent le moins d'agressions et de sinistres</b></p> <p>Bretagne Poitou-Charentes Pays de la Loire Limousin</p>

## Les attitudes des Français face aux responsables de la sécurité

### Une confiance élevée dans les personnes en charge de la sécurité

#### *La hiérarchie de la confiance*

Les Français ont une forte confiance vis-à-vis des différents groupes intervenant dans la sécurité (tableau 7).

TABLEAU 7 — Confiance dans les personnes en charge de la sécurité  
(en %)

Question : pour résoudre les problèmes de sécurité, pouvez-vous me dire si vous faites tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas confiance du tout aux personnes suivantes	Tout à fait confiance	Plutôt confiance	Plutôt pas confiance	Pas du tout confiance	Ne savent pas
Les pompiers	76	98	22	1	0
Les gendarmes	37	85	48	11	4
Les policiers	33	82	49	12	5
Les éducateurs spécialisés	29	78	49	11	4
Le maire	28	75	47	16	6
Les enseignants	25	73	48	18	5
Les assistantes sociales	23	68	45	18	9
Les juges	20	64	44	24	9
Les chefs d'entreprises	19	64	45	21	9
Les vigiles et les gardiens privés	15	51	36	25	18

Quatre ensembles peuvent être distingués<sup>(2)</sup> :

— les pompiers, auxquels on prête une fiabilité maximale (98 % de tout à fait ou plutôt confiance) ;

— les catégories à fiabilité très élevée (entre 74 et 85 %). On y retrouve les gendarmes (85 %)<sup>(3)</sup>, les policiers (82 %), les éducateurs spécialisés (79 %), les maires (75 %) et les enseignants (74 %) ;

— les catégories à fiabilité élevée (entre 64 et 69 %), qui comprennent les assistantes sociales (69 %), les juges (64 %) et les chefs d'entreprise (65 %) ;

— enfin, dernier groupe à fiabilité moyenne : la catégorie des vigiles et gardiens privés. Seules 52 % des personnes interrogées leur font confiance. Ils font même l'objet d'une défiance majoritaire chez les hommes, les 25-49 ans, les cadres, les catholiques non pratiquants et les

sans religion, les habitants des grandes villes, les diplômés et les sympathisants de gauche.

Cette hiérarchie de la confiance recoupe partiellement la distinction entre groupes dont le métier est la sécurité (pompiers, gendarmes, policiers) et groupes pour lesquels la sécurité n'est qu'un élément du métier (maires, enseignants, assistantes sociales, chefs d'entreprises). Les Français expriment une confiance très élevée dans les « professionnels de la sécurité », mais se montrent un peu plus réservés vis-à-vis des « amateurs ». Cette confiance forte envers les « professionnels » ne vaut que pour ceux qui ont en charge la sécurité publique et sont « sur le terrain ». Les personnels privés (vigiles, gardiens) n'attirent qu'une confiance très mitigée (16 % des personnes interrogées leur font tout à fait confiance, 36 % plutôt confiance). Enfin, les juges, personnels publics mais peu présents sur le terrain, suscitent la confiance pleine et entière de 20 % des personnes interrogées ; 44 % leur accordent une confiance plus modérée.

### *Les logiques de la confiance*

La confiance, dont les Français ne semblent pas avares vis-à-vis des personnes ayant en charge leur sécurité, n'est pas également répartie dans toutes les couches de la population.

### *Le poids des variables sociologiques*

Si l'on construit un indice de confiance distinguant ceux qui expriment leur confiance dans, au maximum, 7 catégories de personnels (46 % de l'échantillon) et ceux qui font confiance en 8, 9 ou 10 catégories (54 % de l'échantillon), on s'aperçoit que la confiance est fortement structurée par le niveau de diplôme, l'âge et l'engagement religieux.

Plus le niveau de diplôme baisse, plus le niveau de confiance est élevé. La population culturellement la plus démunie semble accorder avec largesse sa confiance alors que la population très diplômée est beaucoup plus circonspecte (tableau 8).

**TABEAU 8 — Diplôme et confiance dans les personnels de sécurité**

(en %)

Niveau de diplôme	Total	Ont confiance dans 0 à 7 catégories	Ont confiance dans 8, 9 ou 10 catégories
Primaire	100	38	62
BEPC	100	48	52
CAP	100	48	52
Bac	100	50	50
Bac + 2 ans	100	55	45
Supérieur	100	57	43



Dans la population âgée, fragilisée par la vieillesse, mais aussi — et surtout — possédant, en général, un degré de diplôme faible, la confiance envers les personnels de sécurité est beaucoup plus élevée que chez les jeunes (42 % des 15-17 ans, 43 % des 18-20 ans ont un degré de confiance élevé, 67 % des 60-64 ans et 68 % des 65 ans et plus).

Une différence semblable, et même amplifiée, s'observe entre catholiques pratiquants réguliers et sans religion (tableau 9). 69 % des catholiques pratiquants réguliers ont confiance dans 8, 9 ou 10 catégories de personnel ; en revanche, les « sans religion » se montrent sensiblement plus réservés et n'ont même que défiance profonde pour les vigiles et gardiens privés ou pour les chefs d'entreprise.

**TABLEAU 9 — Religion et confiance dans les personnels de sécurité**  
(en %)

	Ont confiance dans 1 à 7 catégories	Ont confiance dans 8, 9 ou 10 catégories
Catholiques pratiquants réguliers	31	69
Catholiques pratiquants occasionnels	40	60
Catholiques croyants non pratiquants	45	55
Catholiques non pratiquants	56	44
Sans religion	62	38

En revanche, le sexe n'introduit que de très faibles variations.

Contrairement à une image stéréotypée, les femmes n'ont pas un degré de confiance sensiblement plus élevé que celui des hommes. Le seul groupe auquel les femmes accordent, plus généreusement que les hommes, leur confiance est celui des vigiles et gardiens privés.

#### *Le poids des variables politiques*

Bien que le thème de la sécurité soit abondamment utilisé dans le débat politique, les attitudes à l'égard des personnels qui la mettent en œuvre ne semblent pas être l'objet de profonds clivages politiques entre gauche et droite : 55 % des sympathisants des partis de gauche et 58 % parmi les sympathisants des partis de droite ont un indice de confiance très élevé (soit 3 points d'écart). Les sympathisants des partis de gauche sont presque aussi nombreux que les sympathisants des partis de droite à faire confiance aux gendarmes (84 contre 88 %), aux policiers (80 contre 86 %) ou aux juges (65 contre 65 %). Les seuls clivages entre gauche et droite apparaissent à propos des enseignants (79 % de confiance à gauche contre 69 % à droite), des vigiles et gardiens privés (46 contre 59 %) et des chefs d'entreprises (58 contre 76 %).

Parmi tous les groupes proches de partis politiques, se détache celui du Front national. Il manifeste une confiance beaucoup plus faible que les autres à l'égard de huit sur dix des populations concernées. Parmi les proches du Front national, où la sécurité est souvent un thème essentiel, la confiance peut même laisser la place à une réelle défiance : 53 % de ces sympathisants du FN ne font pas confiance aux juges (contre 33 % dans l'ensemble de l'échantillon, soit 20 points de différence).

Même confiance sévèrement mesurée, et parfois refusée, à l'extrême-gauche : 54 % des proches de celle-ci ne font confiance ni aux juges, ni aux vigiles et gardiens privés, ni aux chefs d'entreprises (contre respectivement 33, 43 et 30 % dans l'ensemble de la population). Les extrêmes politiques sont les plus réticents à accorder leur confiance (tableau 10).

**TABEAU 10**

**Proximité partisane et confiance dans les personnels chargés de la sécurité**

(en %)

Proximité partisane	Ont confiance dans 0 à 7 catégories	Ont confiance dans 8, 9 ou 10 catégories
Extrême gauche	68	32
PC	56	44
PS	43	57
MRG	41	59
Ecologistes	55	45
UDF	38	62
RPR	41	59
CNI	43	57
FN	61	39
Ne sait pas	48	52

### *Le poids du contexte territorial*

Comme attendu, la taille de l'agglomération introduit de fortes variations dans les degrés de confiance (tableau 11). Dans les communes rurales et les petites villes, la confiance est très élevée. Elle s'affaiblit, en revanche, dans les villes moyennes et les grandes agglomérations pour connaître un décrochage sensible dans l'agglomération parisienne. La confiance dans les personnels chargés de la sécurité s'exprime d'autant plus aisément que l'on vit dans une France paisible et sécurisante.

Cette situation d'ensemble connaît des variations et des exceptions intéressantes. Exception d'importance dans la relation entre degré de

TABLEAU 11

Taille de l'agglomération et degré de confiance dans les personnels de sécurité

(en %)

Taille d'agglomération	Ont confiance dans 0 à 7 catégories	Ont confiance dans 8, 9 ou 10 catégories
Moins de 2 000 habitants	41	59
2 000 à 20 000 habitants	44	56
20 000 à 100 000 habitants	48	52
Plus de 100 000 habitants	49	51
Agglomération parisienne	57	43

confiance et taille de l'agglomération : c'est dans l'agglomération parisienne que la confiance totale (tout à fait confiance) dans les pompiers est la plus fréquente : 81 % contre 75 dans les communes rurales et 73 dans les petites villes. Ce phénomène renvoie à l'observation sur les différences établies par l'opinion entre professionnels et « amateurs » de la sécurité.

Les images respectives des policiers et des gendarmes, par ailleurs, varient de façon relativement inattendue avec la taille du lieu de l'agglomération. Le degré de confiance total (tout à fait confiance) dans les gendarmes est indépendant ou presque de la taille de l'agglomération (35 % de tout à fait confiance dans l'agglomération parisienne, 38 % dans les communes rurales, soit 3 points de différence), preuve de la force du gendarme dans l'imaginaire social, aujourd'hui encore. Le policier soulève une confiance totale d'un niveau tout à fait comparable à celui du gendarme, mais plus sensible à la taille de l'agglomération. Plus la taille de l'agglomération augmente, plus le degré de confiance diminue (8 points de différence entre les communes rurales et l'agglomération parisienne). C'est un phénomène qui peut s'expliquer par la proximité plus ou moins grande du policier avec la population selon la taille de la ville, mais aussi par la nature et la diversité des tâches accomplies par le policier selon les lieux.

Dernière observation, mais qui renvoie elle aussi à des phénomènes de proximité et de visibilité, la confiance dans le maire comme agent de sécurité diminue de façon très sensible avec la taille de la commune (36 % de confiance totale dans les communes rurales, 28 % dans les villes de 2 000 à 100 000 habitants, 22 % dans les villes de plus de 100 000 habitants, 19 % en agglomération parisienne).

La région de résidence, enfin, introduit des écarts très sensibles dans les degrés de confiance dans les personnels chargés de la sécurité (tableau 12). De toutes les régions, celles où le degré de confiance est le plus

grand, quels que soient les rôles évoqués, sont le Limousin, suivi par la Franche-Comté, le Nord-Pas-de-Calais, l'Aquitaine et la Haute-Normandie. De toutes les régions, celles où la confiance est la plus chichement comptée est l'Ile-de-France suivie, mais assez loin derrière, par la Picardie, le Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Aucune logique simple en terme de degré d'instruction, de démographie, d'importance des agglomérations, de secteurs d'activité économique ou de taux de chômage n'explique cette distribution de la confiance.

**TABLEAU 12**

**Confiance dans les responsables de la sécurité selon les régions**

<b>Confiance la plus forte dans l'ensemble des responsables de la sécurité</b> Aquitaine Franche-Comté Limousin Nord-Pas-de-Calais Haute-Normandie
<b>Confiance la moins forte dans l'ensemble des responsables de la sécurité</b> Ile-de-France Languedoc-Roussillon Picardie Poitou-Charentes Provence-Alpes-Côte d'Azur Rhône-Alpes Midi-Pyrénées

Là encore, la prise en considération de cas particuliers amène à nuancer les constats d'ensemble. En Ile-de-France, tous les degrés de confiance sont au rouge sauf un, celui dans les pompiers, qui au contraire est très élevé ; en Bretagne, la méfiance modérée par ailleurs, est très forte à l'égard des gendarmes et des policiers ; en Alsace, ce sont les enseignants qui possèdent une image très négative ; dans le Centre, les assistantes sociales ; dans les Pays de la Loire, les éducateurs ; enfin, en Languedoc-Roussillon, Picardie et Poitou-Charentes, la confiance accordée aux pompiers est plus réservée. Tous ces exemples sont là pour nous rappeler à quel point la confiance dans chaque catégorie des personnels chargés de la sécurité et dans l'ensemble de ces derniers dépend de facteurs locaux.

La confiance envers les personnels chargés de la sécurité semble répondre à une triple logique. Logique sociale et culturelle tout d'abord, selon laquelle un faible niveau de diplôme, un engagement catholique assidu, développent une attitude très favorable et peut-être soumise vis-à-vis des diverses catégories de personnels. Logique politique, ensuite,

où l'intégration dans le jeu politique dominant favorise l'approbation et le soutien aux groupes chargés de la sécurité. Logique territoriale, enfin. Selon la taille du lieu de résidence, le mode et la nature des fonctions exercées, la persistance de traditions culturelles, la confiance accordée aux personnels chargés de la sécurité est plus ou moins comptée.

Reste le fait majeur, le degré très élevé de confiance accordé par les Français à l'ensemble des responsables de la sécurité. La défiance est le propre des groupes « critiques » à haut niveau de diplôme, détachés d'un système de croyances traditionnelles et séduits par les marges du système politique.

## **Les attitudes des Français témoins d'infractions et de délits**

### *L'importance du recours aux autorités*

La forte confiance dans les responsables de la sécurité explique, sans doute, la fréquence du recours à la police et aux autorités chez les témoins de diverses infractions. On peut aussi retrouver dans ces réactions un trait bien connu de la culture française.

Pour tester l'attitude des témoins confrontés à des comportements délictueux, l'enquête proposait aux personnes interrogées quatre situations d'infractions et leur demandait ce qu'elles feraient en pareil cas : essayer d'intervenir, prévenir la police ou les autorités, ne rien faire car en de telles situations on ne peut rien faire. Ces histoires sont toutes, volontairement, banales et quotidiennes, mais relativement diversifiées pour voir si chaque situation appelle des réactions modulées ou une même attitude, quel que soit le contexte. Deux histoires évoquent des agressions à l'égard de personnes privées : agression dans la rue, bris d'une vitre de voiture afin de la voler ; les deux autres histoires, en revanche, concernent des délits publics : graffitis apposés sur un mur ou un monument, décharge d'ordures dans une rivière.

Une comparaison des réponses montre que dans trois situations sur quatre (agression dans la rue, vol de voiture, peinture sur les murs) la réaction dominante est celle du recours à la police ou aux autorités ; dans le quatrième cas, la décharge d'ordures dans la rivière, les personnes interrogées hésitent entre l'intervention personnelle et le recours aux autorités (45 et 43 % des réponses). En revanche, le nombre des personnes déclarant qu'elles essaieraient personnellement d'intervenir est modéré, même dans le cas d'une agression dans la rue. L'assistance à une personne en danger n'est une attitude partagée que par une minorité des personnes interrogées (44 % exactement). Quant à l'inaction et au laisser-faire, c'est la réaction d'une faible minorité de l'opi-

TABLEAU 13 — Attitudes face à des infractions

(en %)

Question : pour chacune des situations suivantes, si cela vous arrivait, quelle serait votre réaction ?	J'essaie d'intervenir	Je prévient la police ou les autorités	Je ne fais rien car on ne peut rien faire	Sans réponse
1) Quelqu'un se fait agresser dans la rue	44	51	4	1
2) Quelqu'un peint des inscriptions sur un monument de votre ville ou de votre commune	29	42	26	3
3) Quelqu'un décharge des ordures dans une rivière	45	43	10	2
4) Quelqu'un brise la vitre d'une voiture pour la voler	29	61	8	2

nion. C'est dans le cas de l'inscription de graffitis sur les murs que le laisser-faire est le plus répandu (26 % des réponses). Indication, sans doute, que les atteintes aux personnes physiques et aux biens privés mobilisent plus l'intérêt que les dégradations et les atteintes aux biens publics.

***Distribution des diverses attitudes selon le milieu social, politique, géographique***

Intervention personnelle, recours aux autorités, inaction, sont autant d'attitudes différemment distribuées au sein de l'opinion selon l'âge, le degré d'instruction, le niveau de revenu ou les préférences idéologiques.

Comme attendu, l'idée d'intervenir personnellement pour empêcher telle ou telle infraction, tel ou tel délit, est très liée à l'âge et au sexe, c'est-à-dire à la perception que les personnes interrogées ont de leur force et de leur efficacité physique. Quelle que soit la situation, les hommes répondent plus souvent que les femmes qu'ils essaieraient d'intervenir : c'est dans le cas du vol de voiture et surtout de l'agression dans la rue que les différences sont les plus fortes (respectivement 23 et 33 points de pourcentage).

De la même façon, l'idée d'une intervention personnelle décroît en général avec l'âge. Cette affirmation mérite, cependant, plusieurs correctifs :

- les plus jeunes (15-17 ans, 18-20 ans) sont toujours moins interventionnistes que leurs aînés immédiats (21-24 ans) ;
- les différences liées à l'âge sont relativement modérées. C'est dans le cas de l'agression dans la rue que l'effet de l'âge est le plus grand et le plus régulier (20 points de différence entre les 18-20 ans et les 65 ans et plus) ;
- dans le cas des graffitis sur les murs, surtout, et du dépôt d'ordures

dans une rivière, ce ne sont pas les jeunes mais les adultes de 40 à 59 ans qui manifestent le plus souvent la volonté d'essayer d'intervenir. Au sentiment de l'efficacité physique, s'ajoute le sens de la responsabilité sociale.

Ce dernier point est à rapprocher des relations observées entre la volonté d'intervention et la compétence sociale. Quelle que soit la situation évoquée, le nombre des réponses « j'essaie d'intervenir » augmente régulièrement avec le niveau de diplôme (plus 20 points entre sans diplôme et diplômés du supérieur dans le cas de l'agression dans la rue, plus 10 points dans celui de la peinture de graffitis sur les murs, plus 16 points dans le cas des décharges d'ordures, plus 12 points dans celui du vol de voiture) ; il augmente également avec le niveau de revenu (plus 15 points, par exemple, pour l'agression dans la rue entre les personnes qui déclarent moins de 5 000 francs ou plus de 15 000 francs de revenus) ; il varie enfin selon les groupes socio-professionnels (30 points d'écart, par exemple, dans le cas de l'agression dans la rue entre les industriels ou les professions libérales et les employés ou les ouvriers). L'idée d'intervention personnelle n'est pas seulement liée à la perception de sa force physique, ni à un certain sens de sa responsabilité sociale, mais au sentiment de son propre pouvoir social.

La volonté d'intervention est associée, enfin, aux valeurs éthiques et aux préférences idéologiques des personnes interrogées. Les irreligieux sont, dans la plupart des cas, les plus nombreux à affirmer qu'ils interviendraient (24 points d'écart avec les catholiques pratiquants réguliers dans le cas de l'agression dans la rue, 18 dans celui des décharges d'ordures dans une rivière ; 13 dans celui du vol de voiture). Cet état de fait comporte une exception : l'inscription de graffitis sur les murs devant laquelle irreligieux et catholiques pratiquants réguliers partagent les mêmes réactions et sont aussi peu nombreux (29 %) à répondre qu'ils interviendraient.

De la même façon, on n'observe aucune différence dans les réactions face à l'inscription de graffitis sur les murs, selon les préférences partisans. En revanche, dans les trois autres situations, agression dans la rue, décharge d'ordures, vol de voitures, les personnes proches de l'extrême-gauche, du Parti communiste et du Front national sont les plus nombreuses de toutes à manifester l'intention d'intervenir personnellement.

Le recours à la police et aux autorités suit des logiques en large partie inverses de l'attitude précédente. Les femmes donnent toujours cette réponse plus souvent que les hommes, les différences les plus fortes s'observant dans le cas des agressions contre les biens ou les personnes privés (32 points de plus dans le cas de l'agression dans la rue, 22 points dans celui du vol de voiture, contre 6 points dans chacun des deux autres cas). C'est une position, en second lieu, dont la fréquence augmente de façon sensible avec l'âge, mais une fois encore passé 21

ans : 16 points de différence entre les 21-24 ans et les 65 ans et plus dans le cas de l'agression dans la rue, 25 points dans le cas des inscriptions sur les murs, 17 dans celui des décharges d'ordures, 8 points enfin dans le cas du vol de voitures.

Le recours à la police et aux autorités, par ailleurs, constitue une réponse liée à l'appartenance à des milieux populaires et à faible degré d'instruction : 13 et 23 points de différence, selon les situations évoquées, séparent la fréquence du recours à la police chez les non-diplômés et les diplômés du supérieur. C'est parmi les agriculteurs, les petits commerçants, les personnels de service et les employés, et chez les personnes ne possédant que de faibles revenus, qu'une telle attitude est la plus fréquente.

Enfin, le recours à la police et aux autorités est beaucoup plus souvent le fait des catholiques pratiquants réguliers que celui des autres personnes interrogées et notamment des irreligieux (de 17 à 24 points de différence selon les situations évoquées). Parallèlement, on observe que cette réponse est plus souvent donnée par les personnes qui se disent proches des familles politiques modérées (PS, MRG, UDF, RPR) que des groupes extrêmes (extrême-gauche, Front national).

L'inaction est une réaction moins fortement typée que les précédentes. Ainsi, dans le cas des graffitis inscrits sur les murs, situation suscitant le plus de réponses « on ne peut rien faire », on constate peu ou pas de différences en fonction du sexe, des diplômes, de la profession ou du revenu. En revanche, l'âge et la possession d'un patrimoine interviennent de façon relativement claire : plus on possède de patrimoine, moins on déclare ne rien pouvoir faire (15 points de différence) ; plus on est jeune, plus on affirme qu'il n'y a rien à faire (26 points de différence entre les 15-17 ans et les 65 ans et plus). Le contraste entre les attitudes selon l'âge et la possession d'un patrimoine permet de lier la réaction d'inaction à un sentiment d'avoir ou non un bien à défendre, l'inscription de graffitis sur les murs étant assimilée, par les personnes dotées d'un patrimoine ou en âge d'en avoir, à une atteinte à la propriété.

Dans le cas de l'appartenance religieuse et de la proximité partisane, les réactions d'inaction ou non renvoient davantage à la défense de normes et de valeurs. Les irreligieux affirment plus souvent que les catholiques, et notamment que les catholiques pratiquants réguliers, que face à une infraction ou à un délit, il n'y a rien à faire (16 points de différence dans le cas des graffitis sur les murs). Les écologistes et les personnes proches de l'extrême-gauche adoptent plus souvent que les membres de toutes les autres familles politiques, Front national compris, la même attitude (21 points de différence entre l'extrême-gauche et le RPR, 14 avec le Front national, dans le cas de graffitis sur les murs).

Comme on le voit, les attitudes face aux délits et aux infractions



mobilisent un ensemble complexe de facteurs : selon que l'on est fort ou faible, ou que l'on se perçoit comme tel, selon que l'on a ou non le sens de ses responsabilités sociales, que l'on possède ou non des biens à défendre, que l'on partage ou non une éthique du devoir, que l'on se situe au cœur ou en marge du système politique, on décidera d'intervenir personnellement, de s'en remettre aux autorités ou de ne rien faire.

L'adoption de telle attitude plutôt que de telle autre suit également pour partie des logiques territoriales. On a vu que la confiance dans les personnels chargés de la sécurité, de la police notamment, augmentait quand la taille de l'agglomération diminuait. Nul ne s'étonnera alors si la fréquence du recours aux autorités et à la police en cas de délits et d'infractions augmente au fur et à mesure que l'on quitte le domaine des grandes agglomérations (tableau 14). C'est dans le cas de l'inscription de graffitis sur les murs et de la décharge d'ordures que l'effet de la variable se fait le plus sensible (respectivement 15 et 11 points de différence entre l'agglomération parisienne et les communes rurales). Ce phénomène peut être rapproché de la sensibilité plus grande, notée par ailleurs, des ruraux aux problèmes de la dégradation de l'environnement physique (pollution de l'eau en particulier).

**TABEAU 14**

**Recours à la police et aux autorités en présence de délits et d'infractions selon la taille d'agglomération**

(en % par case)

	Agression dans la rue	Graffitis sur les murs	Décharge d'ordure dans une rivière	Vol de voiture
Moins de 2 000 habitants	53	45	45	64
2 000 à 20 000 habitants	51	44	45	63
20 000 à 100 000 habitants	51	44	44	63
Plus de 100 000 habitants	48	39	42	59
Agglomération parisienne	47	30	34	55

La progression des recours à l'autorité se fait davantage au détriment de l'inaction que de l'intervention personnelle. Choisir d'intervenir ou non face à un délit ou une infraction relève d'une logique indépendante du lieu de résidence. En revanche, la réaction d'inaction par sentiment, sans doute, d'inefficacité et d'éloignement par rapport aux autorités et à la police, augmente avec la taille de l'agglomération. C'est dans le cas de la dégradation des monuments et des vols de voitures que cette tendance est la plus accentuée. Habiter telle ou telle région n'est pas non plus complètement indifférent, même si les différences introduites par cette dimension sont moins sensibles que dans le cas des peurs ou de la confiance dans les responsables de la sécurité. C'est en Ile-de-

France et en Bretagne, deux régions caractérisées par une confiance relativement modérée dans les personnes chargées de la sécurité, que la volonté d'intervention personnelle est la plus fréquente, quel que soit le délit évoqué. C'est en Lorraine, dans le Centre, dans les Pays de la Loire, et en Poitou-Charentes que le recours à la police et aux autorités est le plus souvent évoqué.

Enfin, c'est en Alsace et en Lorraine que les aveux d'impuissance sont les plus fréquents. Les différences interrégionales sont difficilement explicables à ce stade de l'analyse mais sont loin d'être négligeables. Elles varient entre 10 et 27 points de pourcentage. C'est dans les situations de dégradation des monuments ou de l'environnement (graffitis et décharge d'ordure) qu'elles sont les plus fortes.

## Les citoyens face à l'État et face à la loi

### Les citoyens face au contrôle social

Au nom de l'intérêt général, l'État régleme nombre d'activités individuelles.

Une batterie de questions cherchait à vérifier quand, aux yeux de l'opinion, cette intervention paraîtrait légitime, ou, au contraire, représenterait une atteinte aux libertés individuelles. Les exemples choisis différaient par les modalités de la réglementation étatique, l'ampleur des gênes occasionnées, la nature des risques la justifiant.

De l'ensemble de ces résultats<sup>(4)</sup>, un premier enseignement majeur est à retenir : une très large majorité de Français, variant de 72 à 81 %, ne

TABLEAU 15 — L'acceptation du contrôle social

Question : considérez-vous ou non comme une atteinte aux libertés individuelles, chacune des choses suivantes ?	Total	Oui	Non	Sans opinion
Les interdictions de stationner en centre-ville	100	24	72	4
Les règlements d'urbanisme pour construire les maisons particulières	100	24	72	4
Les contrôles d'identité	100	22	76	2
Les limitations de vitesse	100	21	77	2
Le dépistage obligatoire de certaines maladies	100	18	79	3
Les interdictions de se baigner dans certains endroits	100	16	81	3

considère pas les contrôles et les interdictions publiques comme une atteinte aux libertés individuelles.

Derrière ce large consensus, la hiérarchie des réponses suggère que l'acceptation de l'intervention étatique est proportionnelle à l'importance et à la personnalisation du risque. C'est l'interdiction de la baignade, le dépistage obligatoire de certaines maladies, qui sont les mieux acceptés par la population. Quand l'action des pouvoirs publics vise à protéger les individus d'une menace directe à leur intégrité corporelle, en l'occurrence la noyade, ou l'épidémie, seulement 16 à 18 % de l'échantillon voient là une atteinte à leur liberté. Viennent ensuite les limitations de vitesse et les contrôles d'identité (21 et 23 %). Ces mesures se justifient également par la protection des personnes et de leurs biens, mais leur relation avec la sécurité individuelle paraît moins directe. Les règlements d'urbanisme et les interdictions de stationner dans les centres-villes sont les plus mal acceptés, près d'un quart de l'échantillon y voyant une atteinte aux libertés individuelles. Comparés aux précédents, ces risques peuvent paraître mineurs. Ils ne mettent pas en cause la sécurité des personnes et des biens, ni leur intégrité physique. Reste que même dans ce dernier cas, 72 % des personnes interrogées se disent prêtes à se soumettre aux contraintes de l'urbanisme, acceptent, fait plus surprenant encore, l'interdiction de stationner dans les centres-villes.

Le croisement des réponses aux six questions montre que celles-ci sont étroitement corrélées. Ainsi, les réactions des personnes interrogées ne sont pas liées à la nature des limitations évoquées, mais renvoient à des attitudes plus profondes d'acceptation ou de réserve à l'égard du contrôle social. Quand on construit un indice global d'attitude face au contrôle social en cumulant les réponses<sup>(5)</sup> aux six limitations des libertés individuelles évoquées par l'enquête, on vérifie, en premier lieu, le fort degré d'acceptation du contrôle social chez les Français (cf. tableau 16).

42 % de l'échantillon approuve tous les contrôles et les interdictions cités, 24 % n'y est opposé qu'une fois. Les deux tiers des Français

**TABEAU 16 — Indice d'attitudes face au contrôle social**

Nombre de réponses « oui, c'est une limite aux libertés individuelles »	
0	42 %
1	24 %
2	16 %
3	9 %
4	5 %
5	2 %
6	2 %
Total	100 %

acceptent le contrôle social. A l'opposé, 2 % seulement des personnes interrogées se montrent réfractaires à tous les contrôles. Si on élargit le champ des personnes réservées à l'égard du contrôle social (nombre de celles qui refusent au moins deux interdictions et contrôles évoqués), on aboutit à un groupe de 34 % des personnes interrogées.

Quel est le profil de ces personnes que, pour la commodité de l'exposé, nous appellerons les « réticents » ? Mais avant de les caractériser sociologiquement et politiquement, il faut replacer leur attitude dans un contexte plus large.

La réticence au contrôle social va de pair avec une sous-estimation des risques que l'État est censé réglementer. Ainsi, ceux qui voient dans les limitations de vitesse une atteinte à leur liberté déclarent plus souvent n'avoir « pas peur du tout » des accidents de la route ; ceux qui refusent le dépistage obligatoire des maladies affirment ne pas avoir « peur du tout » du SIDA... De la même façon, les « réticents » donnent plus souvent que les autres raison à ceux qui ne mettent pas leur ceinture de sécurité (38 % de réponses « c'est sa vie, chacun fait comme il veut » et « ça ne sert à rien », chez les « réticents », contre 23 % chez les autres), ou à ceux qui prennent le train sans billet (39 % de réponses « il a raison s'il ne se fait pas prendre » et « chacun fait comme il veut » chez les « réticents », contre 24 % chez les autres). Enfin, ils font moins souvent confiance que les autres aux policiers et aux gendarmes (respectivement 74 % et 78 % de « tout à fait » ou « plutôt confiants » chez les « réticents », contre 86 % et 88 % chez ceux qui acceptent le contrôle social).

A l'évidence, la réticence au contrôle social s'inscrit dans un système de contestation globale de l'autorité publique, de la loi et du règlement.

### ***Les déterminants sociologiques de la réticence au contrôle social***

La réticence est liée en premier lieu à l'âge, au degré d'insertion sociale, à l'appartenance religieuse. Les femmes sont un peu moins souvent « réticentes » que les hommes. Mais les différences sont faibles (32 % de « réticents » contre 36 % chez les hommes).

Le degré d'intégration à la société française et à ses valeurs dominantes joue en revanche sur les attitudes face au contrôle social. Ceux qui vivent en couple sans être mariés ou qui sont divorcés sont plus attachés à la défense des libertés individuelles que ceux qui sont mariés ou veufs (respectivement 42, 43, 31 et 22 % de « réticents »). Les chômeurs, les étudiants, ceux qui sont à la recherche d'un premier emploi, se montrent plus « réticents » que ceux qui travaillent à temps complet (respectivement 42, 42, 47 et 38 %). Enfin, les enquêtés dont le père n'a pas la nationalité française, et plus particulièrement les

enfants de maghrébins, sont plus réservés à l'égard de l'intervention publique que ceux qui sont d'origine française (45, 34 %).

Refus ou acceptation du contrôle social renvoient aussi à des éthiques différentes, liées en partie au moins à l'appartenance religieuse. Les athées sont plus « réticents » que ceux qui déclarent une appartenance religieuse (45 % chez le sans religion, 33 % chez les catholiques et chez les fidèles des autres religions). Chez les catholiques, l'acceptation de la réglementation et des contrôles augmente avec la fréquence de la pratique, indice d'intégration à la religion et à ses valeurs. La proportion de « réticents » passe de 39 % chez les catholiques qui ne sont ni croyants ni pratiquants, à 34 % chez ceux qui croient sans pratiquer, 33 % chez les pratiquants occasionnels, 27 % chez ceux qui vont à la messe quelques fois par mois, atteignant 19 % chez les rares enquêtés qui y vont tous les dimanches. On observe le même phénomène chez les protestants et les juifs, qui se montrent d'autant plus attachés à défendre les libertés individuelles qu'ils ne pratiquent pas leur religion (38 % de « réticents » chez les protestants qui ne pratiquent jamais, 73 % chez les juifs)<sup>(6)</sup>.

L'âge enfin apparaît comme un facteur essentiel (cf. tableau 17). Les jeunes se montrent nettement plus « réticents » au contrôle social que les personnes âgées. Entre 15 et 29 ans, la réserve vis-à-vis du contrôle social dépasse 40 %. De 29 à 50 ans, elle décroît de 40 à 36 %, et chute à 22 % à partir de 65 ans. On objectera que les jeunes cumulent nombre de facteurs prédisposant à la réserve vis-à-vis du contrôle social<sup>(7)</sup>. Entre 17 et 24 ans surtout, l'insertion sociale, culturelle, politique n'est pas achevée et les comportements non conformistes y sont plus fréquents. Toutefois, l'âge joue, quelles que soient les caractéristiques sociales, culturelles, politiques, religieuses des enquêtés, et les effets de ces variables paraissent à la fois indépendants et additifs. Chez les jeunes de moins de 35 ans, qu'ils soient célibataires ou concubins, « beurs »<sup>(8)</sup>, athées, chômeurs, à la recherche d'un premier emploi, ou qu'ils n'aient pas fait leur service militaire, la proportion de « réticents » frôle les 50 %<sup>(9)</sup>.

### *Les déterminants politiques*

Acceptation ou refus du contrôle social sont fortement liés aux proximités idéologiques et partisans. La réticence au contrôle social atteint son maximum aux deux extrémités de la dimension gauche-droite (respectivement 48 et 40 %) et chez les personnes qui se déclarent proches des mouvements d'extrême-gauche (60 %) ou du Front national<sup>(10)</sup> (cf. tableau 17).

L'examen des réponses aux questions une à une conduit à préciser ce premier constat. On observe, en premier lieu, certaines contradictions apparentes entre les thèmes de campagne chers au Front national et les

attitudes de ses sympathisants. En dépit des diatribes prononcées par M. J.-M. LE PEN contre les « sidaïques », les enquêtés proches du Front national considèrent le dépistage obligatoire de certaines maladies comme une atteinte aux libertés individuelles plus souvent que les enquêtés proches du CNI, du RPR, de l'UDF, du MRG ou du PS (22 %, contre respectivement 15, 15, 13, et 20 %). De même, alors que le thème de l'insécurité est, avec celui de l'immigration, le fonds de commerce du Front national, les enquêtés proches de ce parti considèrent les contrôles d'identité comme une atteinte aux libertés plus souvent que les sympathisants du RPR, de l'UDF et du MRG (22 contre respectivement 14, 17 et 18 %). Ces exemples montrent l'existence d'une composante « libertaire » au sein de l'extrême droite.

**TABEAU 17 — Indice de « réticence » au contrôle social**

Selon l'âge			Selon la proximité partisane		
âge	notes 0 - 1	notes 2 - 6		notes 0 - 1	notes 2 - 6
15 - 17 ans	55	45	Extrême- gauche	40	60
18 - 20 ans	56	44	PC	60	40
21 - 24 ans	55	45	PS	64	36
25 - 29 ans	60	40	MRG	72	28
30 - 34 ans	63	37	UDF	70	30
35 - 39 ans	63	37	RPR	70	30
40 - 44 ans	64	36	FN	57	43
45 - 49 ans	64	36	Écologistes	59	41
50 - 54 ans	71	29	Aucun	70	30
55 - 59 ans	73	27			
60 - 64 ans	76	24			
65 ans et plus	78	22			

Les réticences du Front national au contrôle social demeurent pourtant toujours en deçà de celui de l'extrême gauche. L'écart entre les attitudes des uns et des autres atteint 37 points sur le problème des contrôles d'identité et 17 % sur celui du dépistage obligatoire de certaines maladies.

Ajoutons que sur deux questions significatives, la réglementation en matière d'urbanisme et le stationnement dans les centres-villes, le refus change de camp, les enquêtés de droite se montrant plus « réticents » au contrôle social en ces domaines que ceux de gauche.

On voit à partir de ces derniers exemples comment, aux grands principes et aux grandes lignes de structures s'ajoutent, en matière d'attitude face aux contrôles et aux réglementations, les intérêts catégoriels. Les jeunes d'origine maghrébine sont les plus nombreux à dénoncer les contrôles d'identité comme une atteinte aux libertés individuelles. Les

petits commerçants constituent la profession la plus hostile à l'interdiction de stationner en centre ville, susceptible de leur faire perdre des clients. Les commerçants, artisans, chefs d'entreprises et les membres des professions libérales sont particulièrement opposés aux limitations de vitesse parce qu'ils font plus souvent de leur voiture un usage professionnel.

Les règlements d'urbanisme sont moins mal ressentis dans les grandes agglomérations, où les possibilités de constructions individuelles sont plus limitées.

### *Les logiques territoriales*

Le poids des variables individuelles pèse plus lourd dans le rejet ou l'acceptation du contrôle social que celui des données contextuelles. Celui-ci pourtant n'est pas nul.

Les effets liés à la taille de l'agglomération (tableau 18) vont dans le sens attendu. L'acceptation des interdictions et des contrôles diminue quand la taille de l'agglomération augmente, à une exception près, compréhensible, la réglementation en matière d'urbanisme. C'est dans le cas du dépistage obligatoire des maladies et des contrôles d'identité surtout que les effets de la taille de l'agglomération jouent de la façon la plus sensible : 68 % des habitants de l'agglomération parisienne seulement acceptent les contrôles d'identité, contre 79 % des habitants des communes rurales.

Les différences entraînées par la région de résidence sont plus fortes que celles liées à la taille de l'agglomération (entre 10 et 16 points d'écart selon les interdictions et les contrôles évoqués). On vérifie par

**TABLEAU 18**

**Acceptation du contrôle social en fonction de la taille de l'agglomération**  
(Réponse : ce n'est pas une atteinte aux libertés individuelles)

(en %)

	Moins de 2 000 habitants	De 2 000 à 20 000 habitants	De 20 000 à 100 000 habitants	Plus de 100 000 habitants	Agglo- mération parisienne
Les limitations de vitesse	77	77	77	79	75
Les règlements d'urbanisme pour construire les maisons particulières	71	71	71	74	75
Le dépistage obligatoire de certaines mala- dies	81	80	79	79	75
Les contrôles d'identité	79	76	76	74	68
Les interdictions de se baigner dans certains endroits	83	81	79	81	79
Les interdictions de stationner en centre-ville	74	73	72	72	70

ailleurs que le rejet ou l'acceptation du contrôle renvoie à une attitude globale, certaines régions étant ouvertes et d'autres fermées à tous les contrôles (tableau 19). Parmi les régions les plus favorables au contrôle social, on compte Provence-Alpes-Côte d'Azur, Aquitaine, Rhône-Alpes, et les Pays de la Loire ; parmi les régions les plus hostiles, on dénombre l'Ile-de-France, bien entendu, mais aussi pour des raisons moins évidentes, Poitou-Charentes, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Champagne-Ardenne, et Bretagne. Aucune explication simple ne permet, là encore, de rendre compte des différences observées mais la persistance des écarts régionaux sur chaque dimension des problèmes de sécurité appelle, incontestablement, des analyses ultérieures.

**TABEAU 19**

**Acceptation du contrôle social selon la région de résidence**

<b>Régions acceptant le plus souvent l'ensemble des contrôles et des interdictions</b>
Aquitaine
Provence-Alpes-Côte d'Azur
Pays de la Loire
Rhône-Alpes
<b>Régions acceptant le moins souvent l'ensemble des contrôles et des interdictions</b>
Ile-de-France
Poitou-Charentes
Champagne-Ardenne
Bretagne
Languedoc-Roussillon
Limousin
Midi-Pyrénées

Ceci dit, aucune des différences sociologiques, politiques, territoriales, ne remet en cause la logique globale des rapports entre les citoyens et l'État, marqués par une très large acceptation du contrôle social. On peut alors essayer d'étendre l'analyse en considérant non plus les réactions des Français face aux limites aux libertés individuelles, mais leurs attitudes de façon plus générale, face à la loi.

## **Le civisme des Français**

### *L'attitude face à la loi*

Face aux lois et aux règlements, trois attitudes sont possibles : la soumission et le légalisme : la loi, c'est la loi ; le respect du contrat social passé par chacun avec la société : si on ne respecte pas les règles, il n'y a plus de vie en société possible ; l'insoumission par individualisme ou le rejet de toute réglementation : chacun fait comme il veut.



Deux infractions quotidiennes, banales, ne pas mettre sa ceinture de sécurité, voyager dans le train sans titre de transport, permettent de tester la distribution de chacune de ces attitudes aujourd'hui en France, et de comprendre qui adopte plutôt l'une que l'autre et pourquoi<sup>(11)</sup>.

TABLEAU 20 — Attitudes face à la loi

(en %)

Question : en pensant à quelqu'un qui ne met jamais sa ceinture de sécurité, qu'est-ce que vous dites ?	
Il a raison, c'est sa vie chacun fait comme il veut	26
Il a raison, ça ne sert à rien	2
Il a tort, les accidents coûtent cher à l'ensemble de la société	32
Il a tort, c'est la loi, chacun doit la respecter	38
Sans réponse	2
Question : en pensant à quelqu'un qui prend le train sans billet, qu'est-ce que vous dites ?	
Il a raison, chacun fait comme il veut	11
Il a raison, s'il ne se fait pas prendre	17
Il a tort, si tout le monde en faisait autant, il n'y aurait plus de train pour personne	30
Il a tort, c'est le règlement, chacun doit le respecter	39
Sans réponse	2

L'attitude la plus répandue est le légalisme : 38 % des personnes interrogées estiment que ne pas mettre sa ceinture de sécurité est un tort, car c'est la loi et chacun doit la respecter ; 39 % d'entre elles jugent que voyager sans titre de transport est mal car c'est le règlement et chacun doit s'y plier. Vient ensuite le respect du contrôle social, attitude adoptée par près d'un tiers de l'opinion. 32 % des personnes interrogées considèrent que ne pas mettre sa ceinture de sécurité est un tort car les accidents coûtent cher à la société ; 30 % d'entre elles estiment que si personne ne payait son billet, il n'y aurait plus de train pour personne.

L'attitude la moins répandue, mais elle mobilise malgré tout près d'un quart de l'opinion, est l'insoumission : 26 % des personnes interrogées déclarent que toute personne est libre de ne pas mettre sa ceinture de sécurité, si elle n'en a pas envie ; 28 % d'entre elles considèrent que chacun est libre ou non de voyager sans billet (11 %) ou que la resquille n'est pas grave à condition de ne pas se faire prendre (17 %).

Un rapprochement entre les réponses et les réactions face aux interdictions et aux contrôles précédemment analysés montre que la proportion d'« insoumis » est sensiblement égale à celle qui considère chaque interdiction et chaque contrôle comme une atteinte aux libertés indivi-

duelles. Il révèle par ailleurs que l'acceptation du contrôle social renvoie à deux attitudes différentes : l'utilitarisme et la soumission aux normes.

### *Les logiques de production des attitudes face à la loi*

L'adoption de telle attitude ou de telle autre renvoie à des logiques individuelles de production qui ne se recoupent que partiellement.

#### *Le légalisme*

Cinq types de facteurs rendent compte de la soumission à la loi et aux règlements (cf. tableau 21).

Le premier est lié à la compétence sociale ou, si l'on préfère, à l'aisance que confèrent face à la loi l'instruction, le milieu social, le revenu. Un non diplômé sur deux, (49 % et 51 % exactement), un diplômé du supérieur sur quatre, considère qu'il faut mettre sa ceinture de sécurité ou acheter un titre de transport pour voyager, parce que c'est la loi ; entre 40 et 50 % des agriculteurs et des personnels de service contre 20 et 23 % des professions libérales, 45 % de ceux qui ont un revenu mensuel de moins de 15 000 francs, mais 25 % de ceux qui en ont un, de plus de 15.000 francs, partagent la même attitude.

Un deuxième groupe de facteurs renvoie à l'appartenance à une société traditionnelle : les agriculteurs sont plus nombreux que les autres membres des professions indépendantes (artisans et commerçants, notamment), plus nombreux que les autres milieux à faible degré d'instruction (personnels de service, ouvriers spécialisés) à affirmer qu'il faut se conformer à la loi. Plus diminue la taille de l'agglomération, plus le poids du légalisme augmente : il concerne 40 et 43 % des personnes interrogées dans les communes rurales contre 31 et 29 % seulement des résidents de l'agglomération parisienne.

Le troisième ordre de facteurs renvoie à la transformation des rôles sociaux au cours du cycle de vie. Sous l'effet maintenu de la socialisation initiale, le légalisme est un peu plus fréquent avant l'entrée dans la vie active qu'après (40 et 37 % dans le cas de la ceinture de sécurité, 29 et 27 % dans celui du train entre 15-17 ou 18-20 ans, contre 29 et 24 % chez les 21-24 ans) ; passé 21 ans, le degré de légalisme augmente régulièrement jusqu'à l'âge de la retraite et au-delà, pour dépasser largement les 50 % chez les personnes de plus de 65 ans.

Le quatrième type de facteurs est d'ordre éthique et semble lié aux prescriptions morales qui accompagnent l'appartenance et la pratique religieuse : les catholiques, les protestants, ceux qui se réclament d'autres religions encore (juive, musulmane) manifestent plus de légalisme que les irreligieux (plus de 40 % contre 25 % à peu près chez les

TABLEAU 21

**Attitudes légalistes selon certains critères sociologiques, culturels, politiques**

(Réponse « c'est la loi, chacun doit la respecter »)

(en %)

	Port de la ceinture de sécurité	Voyage en train avec un titre de transport
<b>Age :</b>		
15 - 24 ans	33	26
25 - 34 ans	31	28
35 - 49 ans	32	37
50 - 64 ans	45	49
65 ans et plus	54	58
<b>Diplôme :</b>		
Sans diplôme, primaire	49	51
BEPC	35	35
CAP, BEP	35	36
Baccalauréat	27	29
Bac + 2 ans	27	25
Supérieur	25	25
<b>Religion :</b>		
Catholiques pratiquants réguliers	49	53
Catholiques pratiquants occasionnels	43	43
Catholiques croyants non pratiquants	39	41
Catholiques non-croyants non pratiquants	27	28
Sans religion	26	24
<b>Préférence partisane :</b>		
Extrême-gauche	26	24
PC	37	36
PS	37	36
Mouvement écologiste	30	29
UDF	37	40
RPR	42	46
Front national	34	42

irreligieux). Au sein des catholiques, la fréquence de légalisme croît régulièrement avec le degré de pratique : ainsi dans le cas du port de la ceinture, 27 % des catholiques qui se disent non croyants et non pratiquants, 39 % des non pratiquants croyants, 43 % des pratiquants occasionnels, 49 % des pratiquants réguliers déclarent qu'il faut se soumettre à la loi.

Le dernier ordre de facteur est de nature idéologique. Les moins légalistes de toutes sont les personnes qui se disent proches de l'extrême-gauche (un quart d'entre elles sont légalistes) et du mouve-

ment écologiste (30 %) ; les plus légalistes de tous appartiennent au RPR (plus de 40 %).

Ces diverses logiques, à l'évidence, se recoupent partiellement. Bas revenus et jeune âge sont en partie liés, comme le sont l'appartenance au milieu rural et la pratique religieuse au catholicisme, pour ne citer que deux exemples. On notera, en tout cas, que le sexe ne joue pas de rôle dans l'adoption d'une attitude légaliste, ni la possession d'un patrimoine.

### *Le respect du contrat social*

L'idée selon laquelle il faut mettre sa ceinture de sécurité ou payer sa place dans le train, pour respecter un contrat qui permette à la société toute entière de fonctionner, renvoie à des logiques sensiblement différentes. Ainsi, à l'inverse de ce qu'on vient de voir, on n'observe que peu de relations entre l'expression d'une telle attitude et l'appartenance et le degré de pratique religieuse.

En revanche, la compétence sociale — mais définie ici essentiellement par le degré d'instruction et le milieu social et non par le revenu — constitue un facteur décisif : 26 % des personnes sans diplôme souscrivent à l'idée qu'il faut mettre sa ceinture parce que les accidents coûtent cher à l'ensemble de la société, contre 45 % de celles qui possèdent un diplôme du supérieur ; 27 % des premières contre 40 % des secondes s'accordent à penser que si personne n'achète de titre de transport, il n'y aura plus de train pour personne. De la même façon, entre 40 et 50 % des industriels, des professions libérales, des cadres supérieurs, des ingénieurs et des enseignants acceptent l'idée d'un contrat social, contre 20 et 25 % seulement des ouvriers spécialisés.

Un autre ordre de facteurs semble lié à la notion de responsabilité sociale et, de façon plus réaliste, à l'idée que l'on a ou non quelque chose à défendre dans la société. Les plus nombreux partisans du respect du contrat social se recrutent parmi les classes d'âge les plus impliquées dans la vie active, c'est-à-dire celles comprises entre 35 et 60 ans ; deuxième indication : professionnellement, les plus impliqués dans une telle logique sont les membres des professions indépendantes (industriels, professions libérales), plus encore que ceux des professions intellectuelles ; en troisième lieu, si la possession d'un patrimoine n'a que peu d'effet sur le degré de légalisme, ce facteur et le niveau de revenus jouent dans l'acceptation d'un contrat social : un peu plus d'un quart des personnes disposant de faibles revenus ou ne possédant que peu de patrimoine estiment que ne pas respecter les règlements constitue une entrave au bon fonctionnement de la société, contre 40 % ou plus des mieux nantis.

Idéologiquement enfin, ce sont les personnes proches du MRG et de l'UDF qui se montrent les plus favorables à l'idée d'un contrat social qu'il faut respecter, celles qui sont proches du Front national qui lui

TABLEAU 22

**Respect du contrat social selon certains critères sociologiques, culturels, politiques**

(Réponse « il a tort, si chacun en faisait autant »)

(en %)

	Port de la ceinture de sécurité	Voyage en train avec un titre de transport
<b>Age :</b>		
15 - 24 ans	28	25
25 - 34 ans	31	28
35 - 49 ans	35	33
50 - 64 ans	33	34
65 ans et plus	30	32
<b>Diplôme :</b>		
Sans diplôme, primaire	26	27
BEPC	36	34
CAP, BEP	29	27
Baccalauréat	39	36
Bac + 2 ans	37	34
Supérieur	45	40
<b>Religion :</b>		
Catholiques pratiquants réguliers	35	35
Catholiques pratiquants occasionnels	31	32
Catholiques croyants non pratiquants	31	30
Catholiques non-croyants non pratiquants	34	30
Sans religion	32	29
<b>Préférence partisane :</b>		
Extrême-gauche	27	21
PC	30	25
PS	35	33
Mouvement écologiste	35	31
UDF	39	38
RPR	32	33
Front national	23	26

sont les plus hostiles (41 % et 39 % contre 23 % dans le cas du port de la ceinture de sécurité).

Ajoutons que le poids du contexte joue ici un rôle négligeable : à peine 5 à 7 points de différence entre les communes rurales et l'agglomération parisienne.

### *L'insoumission*

Adopter la solution du chacun pour soi ou du chacun fait comme il veut, correspond encore à d'autres logiques (cf. tableau 23). Une telle

attitude est le fait, d'abord, des catégories intermédiaires : ce n'est ni chez les sans diplôme, ni chez les diplômés du supérieur qu'on l'observe le plus souvent, mais chez les personnes qui possèdent leur CAP, le BAC ou un niveau d'étude de type BAC + 2 années d'études supérieures (respectivement 20 à 25 points de pourcentage contre 29 à 35 points dans le cas du voyage en train sans titre de transport, par exemple). Une telle attitude, par ailleurs, n'est le fait ni des plus jeunes, ni des plus âgés, mais plutôt des 21-29 ans. Enfin une telle position s'observe plus souvent parmi les membres des professions paramédicales que dans tous les autres milieux professionnels. Position des catégories intermédiaires mais aussi, pourrait-on dire, des groupes hors

**TABEAU 23**

**Insoumission selon certains critères sociologiques, culturels, politiques**  
(Réponse « chacun fait comme il veut »)

(en %)

	<b>Port de la ceinture de sécurité</b>	<b>Voyage en train avec un titre de transport</b>
<b>Age :</b>		
15 - 24 ans	35	47
25 - 34 ans	34	42
35 - 49 ans	29	29
50 - 64 ans	19	15
65 ans et plus	11	9
<b>Diplôme :</b>		
Sans diplôme, primaire	21	21
BEPC	25	30
CAP, BEP	31	35
Baccalauréat	30	34
Bac + 2 ans	32	38
Supérieur	26	33
<b>Religion :</b>		
Catholiques pratiquants réguliers	13	12
Catholiques pratiquants occasionnels	23	24
Catholiques croyants non pratiquants	26	28
Catholiques non-croyants non pratiquants	35	41
Sans religion	38	45
<b>Préférence partisane :</b>		
Extrême-gauche	42	52
PC	29	38
PS	25	30
Mouvement écologiste	32	39
UDF	21	21
RPR	22	19
Front national	37	31

des normes dominantes. L'attitude du chacun pour soi s'observe plus fréquemment chez les irreligieux et les catholiques non pratiquants et non croyants, que chez les autres catholiques ou chez les membres d'autres religions. Elle s'observe plus fréquemment également au sein de l'extrême-gauche (42 et 52 %, selon qu'il s'agit du port de la ceinture ou du voyage en train sans billet), du Front national (37 et 31 %) ou des écologistes (33 et 39 %) que dans les autres familles politiques.

L'insoumission est plus fréquente dans le cas du voyage en train sans titre de transport que dans celui du port de la ceinture de sécurité, mais à l'évidence, les réponses à l'une et l'autre situation entretiennent des relations similaires avec les différents facteurs d'explication. Il était donc légitime de se demander si les réponses à l'une et l'autre question formaient système. En fait, oui et non : 24 % des personnes interrogées se montrent légalistes dans l'une et l'autre situation ; 16 % d'entre elles mettent l'accent dans les deux cas sur l'idée du contrat social ; 16 % adoptent, dans les deux cas, une attitude d'insoumission à la loi et aux règlements. En revanche, près d'une personne interrogée sur deux (44 % exactement) module différemment sa réponse dans le cas du port de la ceinture de sécurité et dans celui de voyager sans billet de transport.

**TABEAU 24**

**Attitudes structurées face à la loi en fonction du degré d'instruction et de l'âge**

	Ensemble	Sans diplôme	Certificat primaire	BEPC	CAP	BEP	Bac + 2 ans	Diplôme du supérieur
Légalisme	24	35	34	21	22	15	13	13
Contrat social	16	11	15	19	14	22	20	26
Insoumission	16	13	9	15	20	12	20	15
Autre	46	41	43	45	44	47	47	46

Les mêmes variables rendent compte des attitudes structurées (même mode de réponses pour les deux situations évoquées) ou des prises de position séparées sur chacune d'entre elles. Prenons-en deux exemples : le rôle de l'âge et celui du degré d'instruction.

Rôle de l'âge : le légalisme est un peu plus fort entre 15 et 20 ans, qu'entre 21 et 29 ans ; il croît régulièrement de 21 ans jusqu'à 65 ans et plus. Le respect du contrat social connaît sa fréquence maximale entre 40 et 59 ans.

L'insoumission est moins répandue chez les 15-20 ans que chez les 21-29 ans ; elle décroît régulièrement après cet âge. Rôle du degré d'instruction :

tion (cf. tableau 24) : plus le degré d'instruction augmente, plus le légalisme décroît ; plus le degré d'instruction augmente, plus le respect du contrat social croît.

L'insoumission est plus souvent répandue chez les détenteurs de degré d'instruction intermédiaire (CAP, BAC, BAC + 2) que chez les non diplômés ou que chez les diplômés du supérieur.

La dimension régionale joue sur la production des attitudes face à la loi, un rôle plus important que celui de la taille d'agglomération. Les régions les plus légalistes sont l'Alsace, la Lorraine, le Poitou-Charentes, et les moins légalistes l'Ile-de-France, et Rhône-Alpes. Les régions les plus sensibles à l'idée d'un contrat social sont l'Ile-de-France, Rhône-Alpes, les Pays de la Loire, et la Haute-Normandie et la région la plus réservée de toutes à l'égard de ce fondement du respect de la loi, l'Alsace. Enfin, si c'est dans le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire et en Poitou-Charentes que se compte le moins grand nombre d'insoumis, c'est en Bretagne et au Centre qu'ils se recrutent le plus souvent.

Derrière l'énumération de ces régions se profile la combinaison des variables les plus essentielles dans la production de telle ou telle attitude ; le degré d'instruction et l'intégration à la religion catholique, notamment.

L'exploration des différentes dimensions des problèmes de sécurité dans l'opinion publique nous a fait découvrir une population française concernée (parfois jusqu'à l'inquiétude) mais, somme toute, confiante (particulièrement vis-à-vis des personnels chargés de la sécurité) et civique (c'est-à-dire persuadée de la nécessité d'un contrôle social parfois assez strict). Les pouvoirs publics disposent ainsi d'une base potentiellement forte pour la mise en œuvre des politiques de sécurité. Cependant, ce relatif « consensus sécuritaire » ne doit pas masquer les logiques individuelles et territoriales, diversifiées et parfois concurrentes, qui existent dans la société et l'espace français. Les publics (déterminés selon l'âge, le niveau culturel, le milieu social...) ont des perceptions et des attentes différentes. Les territoires ont souvent des degrés très variables de sensibilité et de réceptivité aux problèmes de sécurité. Cette France au pluriel exige que les politiques de sécurité soient elles-mêmes déclinées au pluriel.

#### *Notes*

(1) Enquêtes réalisées à l'automne 1989 auprès d'un échantillon représentatif (2 000 individus) de la population française et d'échantillons représentatifs (12 600 individus) de 18 régions françaises métropolitaines (Alsace, Aquitaine, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes), par la méthode des quotas (âge, sexe,



profession de la personne interrogée et catégorie de commune après stratification par département). Le texte de cet article reprend pour partie le rapport *Attitudes des Français à l'égard des problèmes de sécurité*, remis à l'IHESI le 20 décembre 1989.

(2) La hiérarchie des différents groupes vis-à-vis de la confiance qu'on leur porte est la même, que l'on retienne le seul item « tout à fait confiance » ou que l'on cumule — comme nous le ferons — les deux items « tout à fait confiance et plutôt confiance ».

(3) L'ordre dans lequel les questions ont été posées ne semble avoir que très peu d'influence sur les réponses. Dans quatre régions (Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes) l'expérience a été tentée de permuter l'ordre du 1<sup>er</sup> (gendarmes) et du 9<sup>e</sup> item (policiers).

Lorsque les gendarmes apparaissent en premier rang, la confiance est de 87 % (35 % tout à fait confiance, 52 %, plutôt confiance). Lorsqu'ils apparaissent en neuvième rang, la confiance est de 86 % (38 % tout à fait confiance, 48 % plutôt confiance).

(4) L'ordre dans lequel les questions ont été posées pourrait influencer les réponses. Dans quatre régions (Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur) l'expérience a été tentée de permuter l'ordre de la première question (limitations de vitesse) et de la quatrième (contrôles d'identité). Le tableau suivant compare, dans les quatre régions, les réponses du groupe 2, auquel a été administré le questionnaire modifié, et du groupe 1, qui a répondu au questionnaire initial.

(en %)

Question : considérez-vous ou non comme une atteinte aux libertés individuelles, chacune des choses suivantes ? (réponses « OUI »)	Groupe 1	Groupe 2
Les limitations de vitesse	20	17 (- 3)
Les règlements d'urbanisme	22	20 (- 2)
Le dépistage obligatoire	16	16 ( 0)
Les contrôles d'identité	20	16 (- 4)
Les interdictions de se baigner	16	14 (- 2)
Les interdictions de stationner	23	25 (+ 2)

Globalement, la permutation semble avoir légèrement augmenté la proportion de réponses favorables à l'intervention publique. Les contrôles d'identité sont moins souvent considérés comme des atteintes aux libertés individuelles quand cette question vient en tête (-4 points d'écart), de même que les limitations de vitesse quand cette question vient juste après celle qui porte sur le dépistage obligatoire des maladies (-3 points). Les écarts sont toutefois minimes et la hiérarchie des réponses reste pratiquement inchangée.

(5) Chaque enquête reçoit une note égale au nombre de fois où il répond oui, telle chose constitue « une atteinte aux libertés individuelles » ; les notes s'ordonnent de 0 (aucune réponse oui) à 6 (6 réponses oui).

(6) Chez les musulmans, à l'inverse, la proportion de « réticents » serait plutôt moins élevée parmi ceux qui déclarent ne jamais pratiquer leur religion, et plus forte parmi ceux qui la pratiquent régulièrement, ou même rarement.

(7) Sur le rapport des jeunes à la loi et au règlement, voir Annick PERCHERON, *Le droit à 20 ans*, enquête réalisée pour l'Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, Paris, IFC et *Gazette du Palais*, 1989, 136 p.

(8) Déclarant à l'enquête que leur père a ou avait la nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne.

(9) La proportion de « réticents » est respectivement de 46, 44, 44, 45, 48, 49, 47 %.

(10) Sur ce qui rapproche et sépare extrémisme de gauche et de droite, voir Nonna MAYER et Annick PERCHERON, « Extrémismes de gauche, extrémismes de droite dans les années quatre-vingt », *Cahier du CEVIPOF*, n° 4, pp. 111-125.

(11) Sur ces questions et notamment sur les attitudes des jeunes face à la loi, voir *Le Droit à 20 ans*, op. cit.

# Prévention-répression : éloge du pragmatisme

**Jacques Donzelot**

Sociologue,  
directeur du Centre d'études  
des politiques sociales (CEPS)

Les années quatre-vingt resteront sans doute dans l'histoire politique nationale comme le moment d'une décade idéologique, d'une révision à la baisse des croyances partisans quant à l'efficacité des potions doctrinales fabriquées au siècle dernier pour faire face au problème d'une société en crise à l'approche de l'an 2000. L'affirmation des certitudes péremptoires ne fait plus recette qu'à la marge, dans cette frange de l'électorat précisément déconcertée par la substitution progressive du pragmatisme au dogmatisme dans les principaux partis.

La question de l'insécurité est exemplaire de ce déplacement. Qu'on se souvienne : durant l'été 81, les jeunes de la cité des Minguettes organisent des rodéos avec des voitures de luxe volées qu'ils consomment au final de leurs démonstrations. Le problème de la violence alimente alors une montée aux extrêmes des tenants de l'idéologie libérale et de l'idéologie socialiste. Que l'on compare avec la situation actuelle : le problème de la délinquance est certes loin d'être résolu (!), mais la question apparaît comme idéologiquement désamorcée, ou mieux comme politiquement maîtrisée. Aux certitudes antagoniques, ont succédé les propos mesurés, la reconnaissance de la difficulté de la tâche, l'appel au concours de toutes les énergies. De pomme de discorde entre la majorité et l'opposition, la question de l'insécurité est devenue le sujet par excellence sur lequel la notion de consensus peut avoir un sens, sinon toujours dans les discours, du moins souvent dans les pratiques. Que s'est-il passé entre temps ? La réunion à l'initiative de M. P. MAUROY d'une commission des maires sur la sécurité, installée en mai 1982, la remise d'un rapport sur ladite commission, l'institution à la suite de ce rapport d'un Conseil National de Prévention de la Délinquance par le Député Maire d'Épinay-sur-Seine, M. G. BONNE-MAISON, l'impulsion par ce Conseil National d'un nombre croissant de Conseils Communaux (550 en 1989) visant à coordonner sous l'égide des élus le travail des agents de la prévention avec ceux de la répression. Le maintien de cette politique durant l'alternance 86-88 en raison de l'intérêt accordé par les municipalités de droite à cette démarche, l'inscription de celle-ci dans une politique généralisée de la ville avec la création de la Délégation Interministérielle à la Ville en 1989, la création enfin d'une sous-direction de la prévention au Ministère de l'Intérieur qui fait ainsi sortir cette entreprise de son stade expérimental.

Par une analyse historique, on voudrait montrer ici que le succès de cette démarche pragmatique découle entièrement de la prise de conscience qui s'est opérée quant à la nécessité de mettre fin à la querelle de préséance entre prévention et répression pour s'employer plutôt à les relier selon un principe d'efficacité et de valorisation mutuelle.

## **L'utopie carcérale : la répression préventive**

Sans doute faut-il commencer par rappeler que, déjà, la volonté de relier répression et prévention avait pris valeur constitutive de la philosophie pénale au moment où le fameux mouvement de réforme issu des Lumières était venu substituer à l'atrocité des supplices le modèle de la prison. La valorisation de celle-ci au tournant des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, apparaît bien comme le résultat des deux démarches qui conduisent à voir dans la prison le moyen simultané d'une rétribution des délits et d'une rééducation des délinquants.

Soit, d'un premier côté, avec BECCARIA, la volonté de confronter les conduites criminelles aux règles d'une économie politique. On sait comment cet auteur, au lieu de considérer la prison comme un simple support de la peine a proposé d'en faire le contenu même de celle-ci à partir d'arguments où le souci d'efficacité se mêlait étroitement à celui d'humanisation des conduites punitives. Ainsi, la privation de liberté, par la tarification réglée qu'elle permet, agit en mettant les citoyens « en état de calculer exactement les inconvénients d'une mauvaise action »<sup>(1)</sup>. Un tel souci d'observer une proportion exacte entre le délit et la peine est en effet difficile à atteindre par le biais des tortures comme explique cet auteur car « quelles que soient les nombreuses espèces de supplices imaginés par une ingénieuse barbarie, ils ne peuvent tout de même pas dépasser l'extrême limite de la sensibilité et des forces humaines »<sup>(2)</sup>. Or, la prison a sur les supplices cette supériorité que l'impression qu'elle produit est infiniment plus grande que celle procurée par les supplices car elle met en jeu l'imagination de la contrainte dans la durée plutôt que la trouble fascination de sévices dont l'effet — ambigu par ailleurs — ne vaut que pour le temps de leur mise en scène.

Pour une autre part, l'enfermement s'était trouvé valorisé sous l'impulsion d'un mouvement dont l'origine a pu être imputée aux Quakers et qui faisait de la réclusion des pauvres le moyen de leur utilité sociale et non plus de leur seule ségrégation. BENTHAM a joué ici le rôle d'un point d'orgue dans cette démarche de régénération des classes « dangereuses » grâce à l'invention de son dispositif panoptique qui permettait d'atteindre cet effet par une capacité à « s'assurer de toutes les actions, de toutes les liaisons, de toutes les circonstances de la vie des hommes

en question »<sup>(3)</sup>. Bref, avec BENTHAM, l'enfermement devenait le moyen enfin trouvé de combiner l'attribution d'une peine avec une pédagogie du lien social.

De ce modèle carcéral, on peut, avec le recul qui est le nôtre maintenant, dissocier la philosophie humaniste qui l'inspirait et la forme d'utopie constructiviste qui le singularise.

Le mouvement de réforme est humaniste en ceci qu'il refuse la vengeance qui est barbare. Il ne prétend pas non plus à la justice qui n'appartient qu'à Dieu. Il ne fonde le droit de punir qu'à proportion des besoins de la discipline sociale et des bienfaits expiatoires que produit la peine sur l'individu. En ce sens, il noue indissolublement l'administration de la peine à la démonstration de ses bienfaits sociaux. Mais aussi il expose la punition de tout délit à la dénonciation de ses méfaits sur les individus concernés<sup>(4)</sup>.

Le modèle choisi — l'utopie carcérale — mérite par contre cette appellation d'utopiste en raison de sa prétention constructiviste et de sa dénégation du politique. Jusqu'à présent, dans la chrétienté, l'espace clos valait comme lieu d'exil, de punition vis-à-vis de ses funestes tentations, de préparation à de plus célestes jouissances. Il vaudra désormais comme propédeutique à ce monde et non plus à l'autre. Par sa sécularisation, il devient l'expression concentrée de ses règles oubliées ou transgressées, l'instrument d'une redécouverte de l'excellence naturelle de ses lois à proportion de l'expiation des fautes qu'on y a commises. Ainsi ce qui dérange l'ordre public n'est pas traité par une mise en commun, par une mise au centre, mais par une mise hors du commun, par une déportation dans un hors-lieu qui ne fait qu'en redoubler les règles au lieu de confronter au problème de leur application. Extrême artifice, le modèle carcéral suppose une définition quasi naturelle des relations sociales, la certitude que leur harmonie ne relève pas d'une organisation discutable mais de leur assise sur des règles naturelles. En ce sens, l'utopie carcérale apparaît comme l'exacte contrepartie du capitalisme utopique<sup>(5)(6)</sup>.

## **Le mouvement de réforme : pour une prévention répressive**

Cette utopie carcérale n'a, certes, pas gardé sa crédibilité jusqu'à nos jours. Les discours sceptiques ou franchement accusateurs sur son efficacité quant à la défense de la société ou la rééducation du délinquant sont devenus monnaie courante depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Par contre, force est de constater que cette réflexion critique — menée sous l'étiquette générale de la criminologie — n'a jamais réussi à s'affranchir de la prison comme modalité du lien pouvant et devant unir

la répression et la prévention. De la prison, on a bien vite vu qu'au lieu d'enchaîner harmonieusement la répression et la prévention, elle procède plus souvent à leur disqualification mutuelle, mais c'est toujours en lui accordant une place centrale que l'on tentera d'en corriger les effets négatifs.

De cette liaison de plus en plus malaisée de la répression et de la prévention par le modèle carcéral, témoignent les différents mouvements de réforme qui se sont succédés depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Sans qu'il puisse être question d'en faire ici un historique exhaustif, il est tout de même intéressant d'observer comment les deux principales inflexions qu'ils vont apporter à la politique criminelle consistent à en déporter l'accent tantôt sur l'un, tantôt sur l'autre de ces deux thèmes — à faire de la répression préventive puis de la prévention répressive — mais sans jamais remettre en question la position clef de la prison dans chacun de ces cas de figure.

L'école positiviste italienne de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (LOMBROSO, ENRICO FERRI, GAROFALO) constitue la première réaction à l'échec constaté du modèle carcéral<sup>(7)</sup>. Si la prison produit plus de criminels endurcis que de délinquants repentis, si la société se sent plus menacée par la montée de la criminalité que protégée par l'organisation de la pénalité, la faute, selon ces auteurs, en incombe d'abord et surtout au mécanisme judiciaire qui accorde plus d'importance à la consistance du délit qu'à la nature du délinquant. Or, il vaudrait mieux, selon eux, détecter par avance la dangerosité de celui-ci, sa criminalité potentielle, qu'essayer d'identifier après coup son degré de responsabilité. A l'utopie d'une adéquation parfaite entre la rétribution du délit et la rééducation du délinquant, cette école italienne proposait donc d'apporter un correctif de taille : il ne s'agit plus de contrebalancer le droit de punir par le devoir de resocialiser mais de fonder le pouvoir d'incarcérer sur un savoir de la dangerosité qui implique à la limite l'élimination de la notion de responsabilité en raison du subjectivisme inhérent à celle-ci<sup>(8)</sup>.

Sans doute, cette école ne fut-elle nulle part suivie jusqu'à cette extrémité qui aurait entraîné la fin de tout fondement libéral au droit pénal. Mais son impact se fit largement sentir dans l'école de la défense sociale qui va animer la réforme pénale durant le premier tiers du XX<sup>e</sup> siècle. Quelles que soient leurs réticences vis-à-vis du scientisme de l'école italienne, les grands théoriciens de la défense sociale ou de l'individualisation de la peine (SALEILLES, PRINS, VON LISZT, VAN HAMEL) lui devront cette impulsion qui les porte à affirmer qu'il faut décider de l'opportunité et de la durée de l'enfermement d'un individu en fonction non seulement de ses actes accomplis mais de son comportement prévisible. Ainsi obtiendront-ils les mesures de sûreté contre les vagabonds, la relégation pour les récidivistes en même temps que le sursis pour les premiers délits, l'instauration d'une justice spéciale pour les mineurs<sup>(9)</sup>. Derrière chacune de ces démarches, on trouve l'idée d'un savoir prophylactique venant s'insérer dans la pratique pénale à la

faveur des vacillements de la notion de responsabilité pour fonder une *répression préventive* plutôt que mécaniquement rétributive. Soit, au fond le raisonnement suivant : si, constat fait, la prison ne rééduque pas, qu'elle serve au moins à éliminer par avance si possible et durablement de préférence, les individus les plus dangereux au lieu de contaminer les délinquants d'occasion.

Comparé à cette première réflexion apportée au système pénal, le mouvement de réforme qui a surgi dans l'après-guerre mondiale paraît bien effectuer une tentative inverse de résolution du problème pénal. Ainsi, pour le comte GRAMATICA, le droit pénal autoritaire se trouve condamné en raison exacte de l'abus qu'en ont fait les régimes nazi et fasciste en Europe. Autant ces régimes s'étaient arrogé le droit de punir à proportion des certitudes immobiles sur lesquelles ils voulaient se fonder, autant les régimes démocratiques doivent substituer à ce droit de punir un devoir de socialiser compte tenu de la relativité des règles sociales. En ce sens, un délit n'est qu'un acte d'anti-socialité, c'est-à-dire un refus de ces règles<sup>(10)</sup>. Mais, compte tenu de la relativité de celles-ci, il n'est pas possible d'y répondre dans les termes de la responsabilité pénale. A la peine il faut substituer une mesure de défense sociale en mettant sous cette rubrique des pratiques de prévoyance et de cure fondées sur la connaissance de la personnalité du délinquant. On voit toute la différence entre l'école positiviste de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et cette dernière. La première introduisait un savoir visant à fonder un pouvoir d'exclusion, tandis que la nouvelle appelle le pouvoir à se justifier par le seul déploiement d'un savoir d'inclusion. Soit deux positions extrêmes et la seconde n'est pas plus suivie à la lettre que la première. Aussi assiste-t-on, avec l'école de la défense sociale nouvelle, propre à Marc ANCEL, au même jeu d'impulsion reçue et de distance précise — à l'égard de GRAMATICA — que l'école de PRINS avait pratiqué cinquante ans plus tôt à l'égard de la criminologie de LOMBROSO et FERRI<sup>(11)</sup>. Il s'agira, pour Marc ANCEL, de recueillir cette inspiration nouvelle, de faire la place de cette relativisation des règles propices au déploiement des sciences cliniques et humaines, mais en ménageant le principe de la responsabilité afin de ne pas heurter de front le système pénal tout en essayant de le réorienter vers le schéma d'une *prévention répressive*, c'est-à-dire d'une prévention extensive adossée à une répression maintenue le plus possible à titre suspensif afin de faire le jeu d'une action d'insertion.

## La perte de crédibilité

Par l'évocation, trop rapide, de cette histoire de la pensée criminologique et pénale depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, on a seulement voulu souligner combien celle-ci s'est effectuée selon un tracé allant de l'une à l'autre des extrémités possibles du lien unissant la répression et la

prévention par la prison mais sans jamais entreprendre de briser ce fil. Or, à ce jeu, il semble bien que l'une et l'autre des deux dimensions de la politique criminelle aient progressivement perdu de leur crédibilité.

Car que vaut une répression qui ne peut plus sans honte s'affirmer comme telle puisqu'elle fabrique des criminels autant et plus qu'elle ne les écarte de la société, qui tente de compenser son inefficacité par la soumission relative aux prétentions d'un savoir « scientifiquement discriminatoire » de la dangerosité des individus plutôt que dans l'affirmation méthodique des valeurs morales qu'elle a mission de défendre. Les révoltes de prison des années soixante-dix ne sont certes pas les premières de l'histoire carcérale. Par contre, elles réussissent pour la première fois à faire passer ce message que non seulement la prison n'était pas ce qu'elle prétendait — à savoir l'occasion d'une rééducation positive de l'individu — mais qu'elle était devenue un lieu où, subissant en principe les effets du droit, l'individu qui s'y trouvait placé entrait dans une situation privatrice de tout droit, protégé par aucune loi effective, exposé à l'arbitraire de conduites administratives surannées. La prison apparut alors comme un archaïsme maintenu dont le spectacle qu'elle offrait pourrait légitimement appeler à suppression en raison de son apparence contraire à toutes les valeurs que ladite répression était censée défendre.

De même, que valait une prévention qui ne tenait son existence que de l'échec reconnu d'une peine qui se voulait rédemptrice, qui s'adossait à la menace de celle-ci, à la suspension provisoire de ses rigueurs, tout en déployant pour s'avancer les formes avenantes d'une relativisation des règles de la vie sociale et d'une sollicitude particularisée pour chaque individu ? Les malaises qui ont affecté les travailleurs sociaux au milieu des années soixante-dix sont significatifs de cette contradiction interne à leur mission. Émanation plus ou moins directe d'un pouvoir de punir, ils devaient en utiliser la menace tout en estompant les contours pour mieux approcher et socialiser leur clientèle potentielle. Entre la fin et le moyen le point d'équilibre faisait à ce point problème que beaucoup ne virent dans leur profession que la forme sournoisement moderne d'une domination sociale qui n'osait pas dire son nom.

La « crise » des années soixante-dix est venue sanctionner une sorte de déliaison qui s'était opérée entre le thème de la répression et celui de la prévention. Non seulement l'utopie de leur adéquation parfaite par la forme prison a perdu depuis longtemps toute crédibilité, mais les quelques tentatives de faire servir cette forme à une répression plus efficacement préventive ou inversement, n'ont abouti qu'à produire le discrédit mutuel de ces deux branches de la politique criminelle. Aussi la tentation d'arracher l'une à l'empreinte de l'autre et réciproquement est-elle devenue... irréprouvable. D'autant que l'on entrait dans l'une de ces périodes où le sentiment d'insécurité commençait à faire la une des journaux et provoquait à un choix manichéen : punir ou aider, opter pour l'idéologie sécuritaire ou l'idéologie préventionniste.

Car, arrivé là, que fallait-il faire ? Fallait-il considérer que l'échec déclaré de forme prison à relier en son sein ou même en ses parages les deux dimensions de la répression et de la prévention faisait signe de leur incompatibilité foncière et qu'il valait mieux se résigner enfin à opter exclusivement pour l'une ou pour l'autre ?

C'est très exactement à ce point que semblait en être arrivé Michel FOUCAULT. Dans un entretien réalisé peu de temps avant sa mort, l'auteur de « Surveiller et punir » explique qu'il ne voit d'avenir à la philosophie pénale qu'au prix d'une dissociation claire entre la punition et l'amendement. On ne pourrait jouer sérieusement la carte d'une pédagogie intrinsèque de la peine, de son effet intimidant pour le délinquant qu'en lui laissant toute sa pureté de peine en quelque sorte. (Ce qui, soit dit en passant, correspond au discours spontané des délinquants, du moins des plus professionnalisés d'entre eux : on a pris un risque, on paie le juste prix, celui-là et rien d'autre, pas de casier judiciaire infamant ni de psychologue fouilleur de petite enfance). Inversement, la prétention éducative, pour se déployer efficacement, devrait s'affranchir de la logique pénale pour n'obéir qu'aux injonctions liées à sa démarche, à ses savoirs, à ses pratiques propres. Bref, entre le pénalisme et le psychologisme, il faudrait renoncer à établir un quelconque lien et sans doute opter pour l'un à l'exclusion de l'autre ou l'inverse.

De fait, c'est bien selon l'une et l'autre de ces deux directions que la philosophie pénale s'est engagée dans les années soixante-dix. Soit, d'une part avec Alain PEYREFITTE et sa loi « Sécurité et Liberté », l'idée d'une réaffirmation de la logique pénale pour elle-même, le souci de la déculpabiliser en quelque sorte, de la réarmer par un alourdissement des peines propres à restaurer la logique responsabilisante de la loi pénale qui met une peine incompressible en face de chaque délit reconnu pour faire appel à l'esprit de calcul du délinquant au lieu de se soucier de ses déboires psychologiques. Soit d'autre part, avec Louk HULSMAN, l'affirmation qu'il faut abolir le système pénal en tant que celui-ci ne peut que nuire au projet de resocialisation du délinquant, qu'il faut donc substituer à la notion de crime celle de « situation-problème », traiter celle-ci comme un risque social parmi d'autres, répondre socialement au délit en termes d'indemnisation collective et au délinquant en termes de prise en charge psychologique<sup>(12)</sup>.

Que cette décomposition dûment constatée dans la théorie — par Michel FOUCAULT — n'ait donc guère permis à celle-ci d'avancer, est un fait qui s'illustre par la sorte de piétinement, de danse sur un pied puis sur un autre auquel se livre cet auteur que la rigueur intellectuelle au moins retient de se lancer dans le pénalisme débridé de PEYREFITTE ou le psychologisme naïf d'HULSMAN.



## **Une orientation pragmatique fondée sur une double négation**

Ce n'est donc pas du point de vue théorique qu'est venue une avancée dans ce domaine de la politique criminelle mais bien plutôt des constats d'épuisement de cette pensée, de son piétinement irritant. Car ce constat même a en quelque sorte autorisé dans la pratique une démarche qui ne s'encombrait plus de justifications théoriques préalables pour s'essayer à une action seulement pragmatique dont les effets pourraient bien pourtant amener une modification substantielle des façons de penser et d'agir en ce domaine. Sans qu'il soit question d'attribuer à cette nouvelle et très jeune encore forme de politique criminelle une doctrine ferme et claire, on peut déjà la créditer d'un certain nombre d'opérations qui prennent tout leur sens sur fond de cette histoire que nous venons de rappeler.

1°) Une technique d'opposition d'un raisonnement pragmatique à l'inflation idéologique contemporaine en matière criminelle, qu'elle soit d'option sécuritaire ou préventionniste.

2°) Une procédure de renégociation des tâches respectives des agents de la répression et de la prévention sous l'égide des élus locaux, conférant du même coup à cette question criminelle un statut éminemment politique.

3°) La recherche d'une valorisation mutuelle des conduites répressives et préventives par leur réunion au centre même de la vie publique et non plus leur décharge sur un seul espace de confinement ou ses dérivés.

D'une lecture du rapport de la Commission des maires réunie en 1982, il ressort que l'orientation donnée par celle-ci conduit d'abord à une double négation des attitudes prédominantes à droite avec l'idéologie sécuritaire et à gauche avec l'idéologie préventionniste.

Ce qu'il est convenu d'appeler l'idéologie sécuritaire correspond à la formule du tout-répressif. Face à la montée de l'insécurité, il faudrait cesser de transiger avec la violence au nom des besoins insatisfaits dans la société dont elle serait l'expression et répondre à ladite violence avec le seul langage qu'elle sache entendre, à savoir celui d'un durcissement du contrôle policier et d'un alourdissement des sanctions pénales. Cette politique a trouvé son illustration dans les opérations « coups de poing » de M. M. PONIATOWSKI et la loi Sécurité et Liberté de M. A. PEYREFITTE<sup>(13)</sup>.

En raison du simplisme déclaré de son raisonnement, cette idéologie sécuritaire a fait l'objet de très violentes critiques à gauche durant les années soixante-dix. On lui reprochait la démagogie d'une attitude qui exploitait le sentiment d'insécurité au lieu de l'aider à se décanter. Mais

plus encore, on dénonçait l'opération qui tendait à placer sous le label d'une violence indistincte les conflits les plus légitimes et les agressions les plus intolérables pour opposer à tout ce qui faisait bruit dans la société le déploiement d'une force qui s'autorisait d'une peur qu'elle contribuait de fait à développer pour mieux se légitimer. Bref, sous les dehors de l'idéologie sécuritaire, c'est le spectre des régimes autoritaires que la gauche (bien) pensante croyait voir s'avancer.

Caricaturer une réponse caricaturale peut suffire lorsque l'on est dans l'opposition mais l'exercice du pouvoir ne s'accommode pas longtemps de cette seule rhétorique. Aussi voit-on le rapport de la Commission des maires renoncer aux grandes orgues de la dénonciation idéologique pour soumettre cette politique à une critique pratique en termes d'efficacité à partir d'une prise en compte effective du sentiment d'insécurité et cela selon deux axes :

L'un est financier : cette politique coûte excessivement cher. A ceux qui croient que pour faire face à la montée de la délinquance il suffirait de mettre en jeu une capacité carcérale équivalente, il est répondu par la seule éloquence d'un chiffre : « Pour un accroissement annuel de quatre mille détenus — progression que tous les spécialistes s'accordent à trouver crédible — il faudrait que la collectivité débourse 1,6 milliard de francs chaque année en investissements », soit l'équivalent du budget de la Jeunesse et des Sports (cela sans compter les dépenses de recrutement et de formation du personnel, ni celui de l'entretien des détenus).

L'autre est économique : cette politique n'est pas rentable. A qui penserait que la répression mérite qu'on y mette le prix, si élevé soit-il, puisqu'elle est nécessaire, il est répondu que si le renforcement de l'appareil répressif (police, justice, prison) coûte de plus en plus cher, il est en même temps d'un rendement de moins en moins élevé. S'agissant des crimes, le taux d'élucidation reste le même (70 %), mais pour les petites affaires de vols et de cambriolages dont la croissance est au cœur des problèmes de l'insécurité, ce taux ne cesse de baisser (24 % en 1977, 15 % en 1983).

Enfin, le coup de pied de l'âne pour les doctrinaires du néo-libéralisme : trop de sécurité tue la sécurité de même que trop d'impôt tue l'impôt selon la célèbre courbe de LAFFER. Car la difficulté d'identifier et d'arrêter les auteurs de petits délits en milieu urbain est telle que la poursuite méthodique de ce but entraînerait l'installation de quartiers entiers sous la coupe d'une inquisition policière permanente.

L'idéologie préventionniste prend le contre-pied de l'idéologie sécuritaire en ce qu'elle considère l'acte délinquant plutôt comme le symptôme d'une carence de la société appelant réparation que comme une transgression délibérée justifiant sanction. Celle-ci, prenant l'effet pour la cause, ne résoudrait pas le problème posé par la délinquance à la

société et ne ferait que donner bonne conscience à tous ceux qui ont intérêt au maintien de l'organisation de cette société à un niveau limité de la distribution des connaissances et à la redistribution des richesses. Une première version de cette analyse fut produite par le mouvement de scolarisation de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, soutenue par la fameuse sommation de Victor HUGO : « Ouvrez les écoles, vous fermerez les prisons ». Mais elle est devenue, sous des formes plus sophistiquées, l'étendard des professions du travail social qui ont connu la formidable expansion que l'on sait depuis une quinzaine d'années.

Contre cette idéologie préventionniste, on a vu se développer depuis quelques années une très vive critique d'inspiration néo-libérale. Venue d'Amérique et relayée en France par des auteurs classés à droite (SORMAN, BENETON), cette critique dénonce à la fois l'illégitimité — libéralement parlant — des professions du travail social et leurs effets pervers. Illégitimes, ces professions le sont dans la mesure où elles incarnent une forme d'intervention abusive de l'État dans le champ des rapports sociaux. Faisant du bien-être de tous un devoir d'État, elles professionnalisent et fonctionnarisent une sollicitude qui doit rester l'apanage de la société civile si l'on veut que celle-ci garde sa vitalité. Quant aux effets pervers des pratiques liées à cette idéologie, on peut les voir, disent-ils, dans la dépendance et l'irresponsabilité calculée où elles entretiennent les populations concernées puisqu'elles conditionnent l'attribution de leurs subsides à la production de tous les symptômes de déviance qui justifient le rôle de ces professions. Supprimer celles-ci serait, à les entendre, la meilleure des préventions.

Comparée à cette critique néo-libérale de l'idéologie préventionniste, celle menée par la Commission des maires apparaît infiniment moins doctrinale que pragmatique. Elle ne remet pas en cause du tout le principe d'une action préventive organisée. Par contre, elle instruit contre ses pratiques un réquisitoire qui vise sa prétention à l'autosuffisance dans la gestion de ses conduites et le rôle que vient jouer l'idéologie préventionniste comme caution de cette fermeture sur eux-mêmes des métiers de la prévention. Soit un raisonnement qui peut se résumer en trois temps.

1<sup>o</sup>) Il est difficile de ne pas faire un constat d'échec des professions de la prévention si l'on en juge par leur incapacité à faire face à la montée des problèmes.

2<sup>o</sup>) Il n'est pas possible d'imputer cet échec à une insuffisance de leurs moyens puisque ceux-ci n'ont cessé de se développer. Seulement on a assisté à une « auto-alimentation de l'appareil administratif qui s'est développée plus à partir de ses besoins propres que de ceux des usagers ».

3<sup>o</sup>) La raison de cette inadéquation des moyens aux besoins, la source de cette opacité, peut se trouver dans la façon dont ces professions ont

abrité leurs échecs derrière le secret professionnel au nom de la spécificité de la prévention qui n'aurait de compte à rendre qu'à la longue durée au terme d'un travail invisible à l'œil nu du politique. Au fond de l'échec des professions de la prévention, il y aurait donc cette idéologie préventionniste et les prétentions qu'elle fonde à ne rendre compte qu'à des supérieurs lointains et des administrés muets.

## **Pour un savoir empirique et local**

Opposer un raisonnement pragmatique aux certitudes doctrinaires des idéologies sécuritaire et préventionniste ne peut signifier en aucune façon la substitution à celles-ci d'une idéologie technocratique, férue d'un savoir expert et d'un appareil homogène d'intervention étatique. Car c'est largement en fonction des carences constatées de l'administration carcérale que l'on a vu se redéployer ces idéologies en même temps qu'elles alimentaient au plan local une interpellation croissante des élus sur le problème de la sécurité. Par contre, le raisonnement pragmatique permet d'ouvrir, au plan local justement, un espace de délibération et de négociation entre les différents acteurs concernés à un titre ou à un autre par les questions de sécurité et de prévention. Dans la mesure même où le pragmatisme ne fait prévaloir aucune sensibilité sur une autre, il peut appeler à l'inventaire circonstancié des problèmes, des moyens et des buts, susciter des stratégies, des projets, des options discutées en même temps que réclamer une renégociation adéquate des actions de chacun. Soit donc une démarche qui prend appui sur une modification du rapport au savoir pour valider une prise de responsabilité des élus locaux et les autoriser à demander une redistribution des tâches.

A considérer la littérature interne du CNPD, la modification qu'il tente d'apporter dans le rapport au savoir sur ces questions de politique criminelle ne résulte pas tant d'un projet délibéré que d'une déception caractérisée<sup>(14)</sup>. Partis à la conquête des gisements de savoirs enfouis dans les bibliothèques spécialisées et soucieux de leur fournir les moyens d'une application déterminée, ils n'auraient trouvé que des généralités vagues ou contradictoires exprimées dans un langage inutilement sophistiqué et de toute façon dépourvues de tout effet pratique. Ainsi en est-il selon le rapport, des grandes interprétations de la délinquance en termes de chômage ou de déficience de l'habitat. Elles sont toujours vraies en général et souvent fausses dans le détail. De même les explications de la délinquance en termes de carence d'autorité sont régulièrement contredites par d'autres qui affirment y voir le fruit de ses excès. De toute façon, aucune de ces grandes explications ne peut fonder une politique concrète et spécifique. Aussi voit-on cette politique se mettre en quête de la production d'un autre type de savoir. Plutôt qu'une attitude étiologique soucieuse de dégager la socio-genèse

ou la psycho-genèse de la délinquance, il s'agirait d'établir une connaissance en quelque sorte épidémiologique de celle-ci, d'en établir la répartition et les mouvements territoriaux qui l'affectent en même temps que l'ensemble des conditions géographiques qui l'accompagnent. Un tel déplacement permet déjà d'en finir avec la définition — toujours socialement stigmatisante — de groupes-cibles, au profit de la notion d'aires pertinentes d'intervention. Faire apparaître celles-ci a de surcroît l'avantage d'induire un décloisonnement des connaissances retenues par chacun des acteurs sur un territoire, de mettre du même coup en évidence le lien plus ou moins proportionné des réalités et des moyens mis en œuvre. Pour exemple de cette analyse territoriale on pourra donner les constatations faites dans beaucoup de villes sur le déplacement des lieux de délinquance de la banlieue vers les centres-villes, avec comme question : est-il bien nécessaire de maintenir des équipes de prévention dans ces banlieues où elles se sont fondues depuis dix ou quinze ans et sans que cela empêche leur « population-cible » de fondre sur le centre-ville où n'existe par contre aucun répondant sinon policier ? Autre exemple : Paris, où la délinquance montante semble bien être le fait d'une population mobile venant de certaines agglomérations de la banlieue Nord. Avec cette fois comme question : est-il bien rationnel de multiplier les effectifs de police sur Paris plutôt que d'établir une politique de sécurité et de prévention couplée entre Paris et ces autres villes ?

De la production d'un tel type de savoir, empirique et local, on peut donc attendre qu'il vienne prendre à contre-pied les représentations simplifiées, sinon simplistes, propres à chacune des grandes administrations et qui servent à alimenter des revendications d'effectifs plus souvent qu'à fonder des actions effectives. La mise en commun des savoirs devrait aller de pair avec une concertation des actions. Soit un projet bien ambitieux tant a pu être constaté jusque-là l'échec des appels en direction des différents services administratifs pour qu'ils entreprennent de travailler plus efficacement ensemble, d'éviter les doubles emplois, de partager leurs connaissances du terrain, de prendre des initiatives communes. A la longue, certes, la raison de l'échec de si pieuses incantations a fini par apparaître dans sa cruelle évidence : on ne pouvait facilement être serviteur et prendre des risques, être fonctionnaire et audacieux, dépendre en tout des supérieurs de son service et tout dire à ceux d'un autre. Ou plutôt, on pouvait prendre des initiatives, faire preuve d'astuce et de capacité à tourner les règlements, et même il le fallait pour que le service fonctionne mais à condition de ne pas en exposer les contenus, ni s'exposer à en rendre compte. Autrement dit, la concertation de commande administrative entraine en contradiction avec la relative adaptation sur le terrain des comportements administratifs. C'est largement en tenant compte de cet échec que la formule des conseils communaux de prévention innove. Puisque la concertation échouait entre ces gens portés par nature professionnelle à prendre le moins de responsabilités déclarées, il fallait placer ladite

concertation sous la commande de gens qui avaient vocation, par profession, à prendre des risques, à réclamer des responsabilités, à s'exposer au jugement de tous, bref les élus. Avec eux finirait le temps du bavardage rituel entre services pratiquant le respect mutuel de leurs positions acquises tout en se décochant, par médias interposés, des flèches empoisonnées.

## La mobilisation des acteurs locaux

De cette attribution — par la formule des conseils communaux de prévention de la délinquance — d'une responsabilité aux élus locaux dans la conduite de la politique criminelle, il faut bien voir qu'elle exclut l'angélisme aussi bien du point de vue de l'État que des acteurs locaux ou des élus politiques.

Le discours de mobilisation tenu par le centre et appelant les élus locaux à se charger de la coordination de la politique de sécurité et de prévention est en général très bien reçu. On compte à la fin 1989, cinq cent cinquante conseils communaux installés. Mais de l'installation au fonctionnement effectif, il y a une distance qui se franchit d'autant plus aisément que l'État n'oublie pas qu'il est perçu par les communes d'abord comme un distributeur de subventions et que convenir à ces suggestions veut dire en attendre quelque rémunération en retour. D'où le problème posé au CNPD et à la DIV : comment éviter que ce grain qu'il faut donner à moudre aux conseils communaux pour qu'ils vivent ne serve au final qu'à entretenir des pratiques inchangées pour l'essentiel ? La formule choisie a été celle de la procédure contractuelle, telle qu'elle a commencé à se pratiquer il y a plus d'une dizaine d'années avec les contrats de villes moyennes puis les contrats de pays et s'est plus récemment développée avec les contrats État/Ville. Soit une formule qui subordonne l'attribution d'une subvention à l'élaboration d'un projet par la commune et répartit les frais de celui-ci à part égale entre les deux instances contractantes. La philosophie du projet et de l'implication vient remplacer celle de la démonstration des besoins et de la revendication unilatérale. Mais il faut observer que cette nouvelle méthodologie a du mal à bannir de la part des agents de l'État le soupçon — parfois légitime — d'un détournement de cette procédure à la seule fin d'une conduite étriquée — mais supposée électoralement payante — qui consisterait à faire ainsi financer par l'État une politique sociale locale pour mieux pouvoir investir — 1<sup>er</sup> exemple — dans le déploiement d'une police municipale...

S'agissant des acteurs locaux, le démarrage effectif d'un conseil communal de prévention passe plus sensiblement encore par une déstabilisation des positions acquises. Dans la mesure où la prévention était jusqu'alors l'apanage du travail social en général et de l'éducation spécialisée en

particulier, il ne peut y avoir de changement de politique sans une sévère remise en question de celui-ci. Souvent d'ailleurs, l'inauguration effective d'un conseil communal s'opère à la suite d'une sorte de danse du scalp des travailleurs sociaux qui permet aux élus, aux policiers et aux bénévoles, de s'approprier aussi ce thème de la prévention. Tout se passe comme si ces gens s'apercevaient brutalement que la prévention est une chose trop sérieuse pour être laissée aux seuls professionnels patentés. La complémentarité recherchée entre la prévention et la répression dans la production de la sécurité passe d'abord par une sérieuse mise en concurrence des agents d'un secteur et de l'autre. Quelle est la forme de prévention la plus appréciable pour une population, la plus appréciée par des élus ? Celle d'un club d'éducateurs de rues plus ou moins fondu dans sa clientèle pour espérer y exercer une quelconque influence ou la dissuasion produite par une équipe d'îlotiers en uniforme qui patrouillent régulièrement un quartier et se tiennent au fait des problèmes qui y surgissent ? Quel est le service public le mieux disposé pour répondre aux problèmes de la population d'une cité ? Est-ce un commissariat ouvert 24 heures sur 24 et dont plus du tiers des affaires qu'il a à traiter sont des affaires sociales et non pénales ? Ou bien est-ce un centre social fermé généralement le soir, les fins de semaine et durant les vacances d'été, c'est-à-dire aux moments par excellence où il faudrait qu'il soit accessible et ses agents disponibles ? Une fois passés au crible de ce genre de question, les services d'une localité tendent à se réorganiser selon un schéma qui est en général le suivant : au départ il y a une impulsion de la mairie qui rapatrie dans ses bureaux une série d'activités paperassières encombrant les commissariats en même temps qu'elle peut cofinancer sa modernisation (informatisation) afin de libérer du temps et des moyens. Grâce à cet appui, les commissariats et les gendarmeries peuvent redéployer leurs effectifs dans le sens d'une plus grande efficacité répressive mais surtout d'une activité dissuasive (îlotage) et de prestations civiques (initiation des jeunes à la conduite par exemple) et sociales (animation de circuits de moto-cross...). En fait, il y va pour la police de l'acquisition d'une image positive, efficace et néanmoins sociale, bref de l'appropriation d'une partie de l'image préventive des travailleurs sociaux. Lesquels se trouvent, à partir de là, sommés de modifier leur fonctionnement, d'intégrer un critère d'efficacité, de servir de relais accessible à tout moment pour les problèmes sociaux dont la police recueille les manifestations, bref à lever les barrières de leur corporatisme anti-policier. Et ils y sont d'autant plus incités que leurs réticences peuvent se solder par une place plus grande faite à leurs dépens aux associations bénévoles.

Quant aux élus, ils semblent se déterminer à jouer ce nouveau rôle qui leur est proposé, d'autant plus aisément qu'ils y entrevoient la possibilité d'un bénéfice électoral. Sans doute cette fonction de coordination fait-elle officiellement appel à leur seul civisme. On a déjà évoqué les craintes des agents de l'État devant les risques d'un usage cyniquement électoral de la manne étatique. Mais cela n'empêche pas la possibilité

d'un usage local plus habile de cette nouvelle politique. Il y a d'abord quelque avantage pour l' élu à apparaître comme le trait d'union efficace entre les différents services de prévention et de répression. Et c'est justice puisque les élus sont les plus interpellés sur ces questions de sécurité par la population. Mais il y a aussi un bénéfice, plus substantiel sans doute pour eux, à devenir, dans le cadre de ces politiques sociales contractuelles, les interlocuteurs obligés de toutes les associations comme de tous les regroupements qui entretiennent le tissu social d'une commune. La municipalité de Toulouse a ainsi constitué des commissions de quartiers composées de tous les acteurs institutionnels ou associatifs volontaires qui se réunissent régulièrement — sous la présidence d'un élu de la ville — pour débattre de la passation de contrats concernant à la fois la politique jeunes, la prévention de la délinquance, l'intégration des communautés immigrées. Il en résulte un indéniable développement de la démocratie locale mais aussi une emprise accrue de la municipalité sur ses administrés. Chassée par la fenêtre avec les idéologies qui sentaient le moisi, la politique fait retour par la grande porte avec le civisme. Mais comment ne pas s'en réjouir si l'on souhaite le développement de ce genre de procédures ?

## **Solidarité collective et responsabilité individuelle**

Le pragmatisme en politique criminelle porte donc à une valorisation du rôle des élus locaux. Il n'est guère encore possible d'établir avec certitude l'efficacité d'une telle politique en termes statistiques. Mais on peut, par contre, commencer à entrevoir les bénéfices en termes de philosophie morale de ce recentrement de la question sécuritaire au cœur de la vie publique et de la recherche d'une meilleure articulation entre répression et prévention. En déstabilisant les doubles discours caractéristiques des agents de la prévention comme de la répression, la confrontation organisée par les CCPD les amène à chercher les moyens d'une valorisation mutuelle dont la réussite conditionne l'émergence d'une forme de solidarité individuelle.

Précisons : du fait de la position cardinale de la prison dans la politique criminelle, les agents de la répression et de la prévention sont amenés à se nuire mutuellement, à se dénoncer cordialement, ou tout au moins à tenir, chacun sur l'autre, un double discours. Soit, s'agissant du policier, une attitude qui consiste bien à reconnaître officiellement la nécessité de la prévention mais pour laisser entendre aussitôt après qu'il n'y va en fait dans la sollicitude mise en œuvre par les instances de prévention que d'un travail de désagrégation de leurs propres efforts. Le mal qu'il se donne pour aboutir à la sanction des délits se voit contredit par les discours qui, dénonçant les méfaits de l'incarcération, veulent suspendre



autant que possible les effets de cette sanction. Quant aux agents de cette prévention, on les voit bien aussi faire acte de reconnaissance de la nécessité de la répression, mais c'est, un peu comme l'hommage que la vertu rend au vice, manière de l'utiliser comme repoussoir pour faire valoir sa propre démarche et, à la limite, comme menace suprême pour qui n'apprécierait pas sa bienveillance envahissante. La réussite d'un conseil communal de prévention peut d'abord évaluer sa faculté de mettre ou non fin à ce genre de double discours pour amener les deux parties à des formes de valorisation mutuelle de leur action.

Un tel objectif aurait toutes les chances de rester un vœu pieux si les conseils communaux ne pouvaient prendre appui sur un certain nombre d'initiatives affectant aussi bien le domaine de la punition (les travaux d'intérêt général, TIG) que celui de la prévention (la « flexibilisation » des équipements collectifs).

Du Travail d'Intérêt Général, il est souvent parlé comme d'une simple peine de substitution à la prison destinée à en dégonfler conjoncturellement les effectifs. Or, cette interprétation restrictive passe peut-être bien à côté de l'essentiel qui est la réintroduction d'une conception réparatrice de la peine. Car ce n'est pas du tout la même chose que d'offrir à quelqu'un la possibilité de réparer une faute qu'il a commise ou de prétendre le réhabiliter. Du côté de cette prévention, on trouve toute l'histoire de l'utopie carcérale et de son échec ainsi que toutes les formes de tutelle qui se sont développées à la faveur de cet échec même. Tandis que du côté d'une conception réparatrice de la punition, il y va d'abord d'une revalorisation de la répression comme réponse à un outrage fait à une collectivité. Il y va ensuite de la prise en compte d'une capacité de l'individu visé à réparer par son travail plutôt qu'à subir un travail sur lui. Enfin, intervient le fait de mettre ce travail au service direct et visible de ladite collectivité. Il est certes vain d'escompter, quoique certains en rêvent, une substitution générale de ces punitions à la forme prison. L'important tient plutôt à la reconsidération substantielle de la place de celle-ci dans la philosophie pénale qui en découle. Au lieu d'une fonction cardinale, c'est une position marginale qu'à terme elle pourrait occuper : ce point limite où la seule réparation possible pour un délinquant s'assimile à sa disparition du champ social pour une durée déterminée.

En rapportant la punition à son sens de réparation, on revalorise la répression en tant qu'acte d'une collectivité qui assume directement ses valeurs. De la même façon, on voit de plus en plus de conseils communaux impulser une mutation de la prévention dans le sens d'une déspecialisation de ses contenus, d'une ouverture à ses clients de l'ensemble des services offerts par la collectivité grâce à la flexibilisation de ceux-ci. Milieu ouvert : cette horrible expression née dans l'après-guerre, servait à désigner le champ d'action légitime d'une forme de prévention dite spécialisée et qui consistait à proposer à une population classée comme prédélinquante son assistance éducative sous menace

d'un placement dans un autre milieu, fermé celui-là. La faillite déclarée de cette forme de prévention a révélé la nécessité de déspecialiser précisément cette intervention, d'œuvrer à un désenclavement des catégories sociales et des quartiers visés, de leur ouvrir des accès aux équipements de loisir, de sport, de culture. Le succès des opérations anti-été-chaud tient essentiellement dans cette démarche qui a permis à des collectivités de traiter un peu plus solidaires et un peu plus également ses administrés, de montrer en ce sens que la prévention n'était rien d'autre qu'une manifestation de solidarité collective.

Conseils communaux de prévention, modernisation de la police, travaux d'intérêt général, flexibilisation des équipements collectifs : entre ces différentes initiatives qui depuis quelques années sont venues colorier le domaine de la politique criminelle, nous avons essayé de faire passer une trame, un fil de lecture. D'autres sont, sans aucun doute, possibles, tant les initiatives en question ont un caractère fragile, peu assurées encore de leur avenir, et pas toujours de leur cohérence. Le fil de lecture proposé ici se justifie du seul intérêt de montrer comment solidarité collective et responsabilité individuelle tentent en politique criminelle de s'accorder... et par quoi celle-ci rejoint ou, peut-être devance, le problème majeur de la politique tout court en ce moment.

#### Notes

(1) BECCARIA, *Des délits et des peines*, p. 13.

(2) Ibid., p. 47.

(3) BENTHAM, *Panopticon*, 1790.

(4) Sur cette dimension humaniste, voir le très beau texte de SALEILLES, *Les nouvelles écoles de droit pénal*, 1901, qui reste l'une des réflexions les plus substantielles sur le rapport entre éthique et punition.

(5) Sur la sécularisation de l'espace clos, voir Jacques DONZELOT, *Espace clos, travail et moralisation topiques*, n° 3, 1970.

(6) Selon l'expression de Pierre ROSANVALLON.

(7) Le point de départ de cette école est *L'uomo criminal* de LOMBROSO, paru en 1876.

(8) FERRI, « Le ministère punitif doit devenir une pure et simple fonction de défense sociale », *Sociologie criminelle*.

(9) « De même qu'en matière civile où la tendance récente substitue à la notion de faute la notion de risque, de même en droit pénal, la théorie de la défense sociale conçoit dans certains cas un droit de l'État indépendant de l'idée de faute et de responsabilité », PRINS, *La défense sociale*, 1910.

(10) GRAMATICA, *Principe de défense sociale*, traduction française en 1964.

(11) MARC ANCEL, « La défense sociale nouvelle », 1956 ; nombreuses rééditions et corrections depuis.

(12) Louk HULSMAN, « Peines perdues », traduction française aux éditions du Centurion, 1982.

(13) Il ne faut pas confondre les attendus de cette loi et le rapport du même auteur sur la violence, car celui-ci préfigurait à certains égards le rapport de la commission des maires.

(14) Voir, entre autres, « L'instrument d'étude et d'aide à la décision pour les conseils communaux de prévention de la délinquance », élaboré par le groupe TEN, février 1985.



# **Criminalité et délinquance : évolution et tendances récentes \***

**Philippe Robert**

Directeur de recherches au CNRS

Tout le monde en discourt avec assurance et beaucoup pérorent à ce propos. Quelles sont nos sources de connaissance ? Quelles sont leurs limites ? Que pouvons-nous en tirer ? Sommes-nous capables de réaliser une mise en perspective dans le temps ?

## **Les sources disponibles**

D'abord, il y a, bien entendu, les statistiques criminelles... sujet beaucoup plus compliqué qu'on ne le croit souvent. Il en existe en fait, toute une série, souvent d'ailleurs très mal utilisées ; on leur fait dire toutes sortes de choses généralement erronées.

## **Les statistiques policières**

Dans l'ordre du processus pénal, on trouve d'abord les statistiques de police et de gendarmerie. Il en existe depuis 1842.

De 1842 à 1932, on trouve une double statistique des effectifs et des procès-verbaux adressés au parquet. Elle n'a jamais été publiée. Elle figure dans les *Comptes Généraux de la Justice*. Elle est plus utile pour étudier l'évolution de ces administrations, que ce qu'elles traitent : pour chaque année, on obtient un chiffre global de procès-verbaux ; on ne sait trop ce qu'il recouvre.

De 1949 à 1971, on dispose (avec certaines interruptions) d'une nouvelle statistique tenue par la Direction centrale de la police judiciaire. Elle regroupe les statistiques de la Gendarmerie nationale et celles de la Police nationale. Il s'agit d'un document extrêmement succinct et ultra-confidentiel. Extrêmement succinct parce qu'il tient en une page par an, ultra-confidentiel parce que personne, ou à peu près, n'en a une collection complète<sup>(1)</sup>.

\* Conférence prononcée à l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure le 8 janvier 1990.

Depuis 1972, un ouvrage est publié chaque année à la Documentation française par la Direction centrale de la police judiciaire pour le compte à la fois de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale<sup>(2)</sup>.

## Les statistiques judiciaires

En second lieu, nous avons les statistiques judiciaires qui, traditionnellement, posent leurs « compteurs » à trois niveaux :

- au parquet, à la fois à l'entrée et à la sortie : qu'est-ce qui arrive, qu'est-ce qui en sort et dans quelle direction ? ;
- à l'instruction ;
- et puis au moment du jugement.

Cette statistique judiciaire existe depuis 1803. Jusqu'en 1825, il ne reste que des « épaves » : un ou deux tableaux récapitulatifs concernant uniquement les affaires criminelles, publiés dans le *Compte Général pour 1850*. Les sources deviennent régulières à partir de 1825, sur la base d'une enquête statistique annuelle, le cadre statistique du parquet qui demeure, bien transformé, depuis cette lointaine époque. Depuis 1952, l'Institut national de la statistique et des études économiques a ajouté une autre base, plus moderne dans son principe mais plus limitée dans son champ, qui porte sur le traitement d'un double anonyme des fiches de casier judiciaire, donc une statistique des condamnations.

De 1825 à 1978, les statistiques judiciaires ont donc fait l'objet d'une publication régulière, la plus célèbre publication de statistiques criminelles au monde, le *Compte Général de l'Administration de la Justice*. Il a d'ailleurs servi de modèle à peu près à tous les pays au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. L'ouvrage type, le fameux récapitulatif pour 1880, vient d'être réédité avec une introduction qui relate l'origine de ces données et leur histoire<sup>(3)</sup>.

Après 1978, cette statistique judiciaire disparaît presque complètement. Il subsiste quelques années éparses mais toute comparaison avec les données anciennes a été rendue impossible.

Actuellement, la sérialisation des statistiques du *Compte Général* de 1825 à 1978 est en cours. Cette opération, extrêmement lourde, va fournir, quand elle sera achevée, une base d'étude très intéressante : on aura la possibilité d'observer les chiffres relatifs à la délinquance sur une très longue période, ce qui n'existe nulle part ailleurs<sup>(4)</sup>.

## Les statistiques pénitentiaires

La statistique pénitentiaire remonte à 1831. De 1831 à 1852, on conserve peu de choses : un ou deux tableaux, publiés dans les premiers rapports de l'Administration pénitentiaire. De 1852 jusqu'à nos jours, il existe une statistique annuelle qui paraît dans le Rapport annuel de l'Administration pénitentiaire. Elle a fait l'objet d'une très importante sérialisation due à Marie-Danièle BARRÉ (1986).

L'Administration pénitentiaire a implanté au début des années quatre-vingt une nouvelle statistique automatisée, plus moderne que sa statistique manuelle traditionnelle, le SIPP.

Voilà, mises à part les données de l'éducation surveillée qui sont assez particulières, tout ce que l'on appelle « statistiques criminelles » en France.

## Autres sources statistiques

Il existe d'abord d'autres statistiques parce que d'autres administrations s'occupent de la délinquance..., de la Douane à l'Inspection du travail, en passant par le Fisc.

Malheureusement, ces statistiques ne sont généralement pas utilisables telles quelles ; elle ne sont pas publiées et demandent un important travail préalable de dépouillement.

Autre source très importante, la statistique sanitaire, celle des causes de décès qui fournit un terme de comparaison.

Par ailleurs, il existe d'autres données plus ou moins éparses. Ainsi, les organisations professionnelles des grands magasins évaluent un taux de démarque inconnue, différence entre l'inventaire comptable et l'inventaire physique. Il permet d'évaluer l'importance du vol à l'étalage. Depuis plusieurs années, le Conseil des impôts publie régulièrement une évaluation de l'importance de la fraude fiscale, ainsi que de l'évasion fiscale, pour les différentes catégories d'impôts.

Lorsqu'elles sont utilisables, ces diverses statistiques peuvent fournir des termes de comparaison, puisque certaines délinquances sont aussi mesurées à un autre titre que pénal ou répressif, et l'on peut ainsi comparer deux mesures du même phénomène. On ne parvient vraiment à utiliser les sources statistiques que si l'on dispose de termes de comparaison.

## **Les enquêtes**

Deux grandes sortes d'enquêtes se sont développées depuis la fin de la seconde guerre mondiale ; elles correspondent à des démarches antithétiques mais complémentaires.

La première consiste à demander aux personnes interrogées quels délits elles ont commis ; on parle alors d'enquêtes de « délinquance auto-reportée ». Elles sont utilisables surtout pour la délinquance juvénile et, de surcroît, peu développées en France.

L'autre démarche consiste à demander aux interviewés de quoi ils ont été victimes. Ces enquêtes de « victimation »<sup>(5)</sup> se sont développées d'une façon foudroyante depuis le milieu des années soixante, d'abord en Amérique du Nord, ensuite en Europe de l'Ouest. Nous disposons depuis peu des résultats des premières enquêtes françaises à échelle nationale<sup>(6)</sup>.

On retiendra surtout cette idée fondamentale : seule la comparaison de sources diverses autorise des conclusions solides... d'où l'importance d'une diversité des sources.

## **L'analyse des statistiques criminelles**

Les travaux scientifiques sur le crime existent principalement dans deux zones, en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest. Ce qu'on trouve ailleurs est à peu près insignifiant, sauf en Australie et peut-être au Japon.

Après un très fort développement à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'à la première guerre mondiale, on observe en France une interruption à peu près totale des recherches, puis un très lent redémarrage : il ne devient significatif qu'à partir de la fin des années soixante. Depuis, on note un réinvestissement important ; fondamentalement sociologique, il bénéficie aussi d'un très fort apport historique. Depuis 1970 environ, l'histoire sociale et celle des mentalités ont, d'ailleurs sans projet délibéré, fourni une contribution considérable aux questions de criminalité et de délinquance, renouvelant complètement ce que nous pensions savoir sur le passé. Très peu de pays ont participé à ce mouvement, la France et le Royaume-Uni étant les plus importants.

## **Les données policières pour 1987<sup>(7)</sup>**

C'est en s'appuyant sur les enseignements de la recherche récente que l'on peut analyser les statistiques policières disponibles.

TABLEAU 1

Statistiques de police judiciaire : faits constatés en 1987 <sup>(8)</sup>

Ensemble	3 170 970	100,0 %
<b>Atteintes volontaires contre les personnes</b>	<b>51 745</b>	<b>1,6 %</b>
Homicides	2 286	
CBV suivis de mort, autres CBV délictuels	35 963	
Sûreté des personnes	13 496	
<b>Mœurs</b>	<b>19 752</b>	<b>0,6 %</b>
Trafic de prostitution	1 343	
Trafic de la pornographie	2 130	
Viols	3 196	
Attentats à la pudeur	6 890	
Autres délits de mœurs	6 193	
<b>Infractions en matière familiale et sanitaire</b>	<b>80 799</b>	<b>2,5 %</b>
Contre l'enfant et la famille	31 278	
Trafic de stupéfiants	8 053	
Toxicomanie	41 468	
<b>Ordre public et réglementation</b>	<b>134 205</b>	<b>4,2 %</b>
Police des étrangers	37 510	
Atteintes à la sûreté de l'Etat	200	
Outrages, violences à dépos. de l'autorité	21 504	
Sûreté et propriétés publiques	17 703	
Trafic fausse monnaie, faux moyens de paiement	19 485	
Délits des courses et jeux	764	
Port et détention d'armes prohibées	14 885	
Vagabondage, mendicité	2 153	
Faux documents circulation véhicules	5 487	
Faux documents d'identité	8 371	
Autres infractions à la police générale	6 143	
<b>Infractions astucieuses contre les biens</b>	<b>341 020</b>	<b>10,8 %</b>
Abus de confiance, détournements de gages	23 220	
Utilisation de chèques volés, escroqueries	221 712	
Faux et contrefaçons	24 280	
Fraudes	34 684	
Autres	37 124	
<b>Chèques sans provision</b>	<b>214 260</b>	<b>6,8 %</b>
<b>Cambriolages</b>	<b>375 493</b>	<b>11,8 %</b>
<b>Vols de et dans véhicules à moteur</b>	<b>993 320</b>	<b>31,4 %</b>
Vols d'autos et de deux roues	368 736	
Vols à la roulotte	624 584	
<b>Vols avec violence</b>	<b>50 817</b>	<b>1,6 %</b>
<b>Vols à l'étalage</b>	<b>88 444</b>	<b>2,8 %</b>
<b>Autres vols et recels</b>	<b>523 093</b>	<b>16,5 %</b>
<b>Autres infractions contre les biens</b>	<b>197 930</b>	<b>6,2 %</b>
<b>Autres</b>	<b>100 092</b>	<b>3,2 %</b>
<b>Ensemble des vols</b>	<b>2 031 167</b>	<b>64,1 %</b>

Source : DCPJ, 1988 ; données exploitées au CESDIP.



Dans cet ensemble de 3 171 970 faits constatés en 1987, frappent d'abord les différences extrêmes de valeurs : certaines catégories représentent à peu près le tiers de l'ensemble, un million, d'autres quelques milliers de cas.

L'extrême importance des vols appelle aussi l'attention. Les rubriques, « cambriolages, vols de et dans les véhicules, vols avec violence, vols à l'étalage, autres vols et recels » représentent une masse tout à fait considérable, environ les 2/3 de l'ensemble. Parmi ces vols, ceux de et dans les véhicules représentent plus de la moitié de ce groupe, un million de cas.

Si les vols avec violence ne figurent que 50 000 cas et les vols à l'étalage 88 000, par contre l'ensemble des autres catégories de vols dépassent le demi million de faits constatés.

Autre constat essentiel, la masse considérable des cambriolages : presque 400 000.

Relevons encore, la très grande importance des affaires de chèques : un peu plus de 200 000 affaires de chèques sans provision auxquelles il faut ajouter un peu plus de 200 000 chèques volés ou escroqueries avec l'aide du chèque... Autrement dit presque 1/2 million d'affaires. Le chèque sans provision est une bizarrerie française ; il n'existe dans pratiquement aucun autre système juridique. Sanctionner pénalement le fait d'user comme un moyen de crédit à court terme ce que la loi considère comme un moyen de paiement, voilà qui n'est pas courant. On y observe un exemple très intéressant d'effet pervers d'une législation. Quand, en 1935, on a créé l'infraction d'émission de chèques sans provision, le chèque était très peu utilisé en France ; personne n'imaginait que cela constituerait un contentieux important. En fait, le développement du chèque s'est réalisé lentement ; son usage s'est généralisé très tard mais très brutalement, dans la décennie soixante, en raison d'une action très volontariste de la puissance publique. Du coup, un contentieux, jusque là insignifiant, s'est enflé d'une façon terrifiante ; à deux reprises, en 1972 et en 1975, le législateur a voulu « renverser la vapeur », sans y parvenir réellement : en 1972, on constate, dans les statistiques de police, un peu plus de 300 000 affaires de chèques sans provision, en 1984, presque 400 000. En 1987, la baisse constatée est due très vraisemblablement à une politique de décriminalisation de fait, des parquets<sup>(9)</sup>.

Enfin, ce tableau souligne la très faible importance de tout ce qui n'est pas atteinte aux biens, on peut même dire, de tout ce qui n'est pas vol. Les atteintes astucieuses et les affaires de chèques ne représentent même pas 16 à 17 %, celles à la personne et les affaires réglementaires ou d'ordre public, 10 %.

On remarquera la faiblesse tout à fait remarquable des infractions de violence physique : les atteintes volontaires contre les personnes consti-

tuent un peu moins de 52 000 affaires, même pas 2 % de l'ensemble des contentieux enregistrés.

Depuis le début des années soixante-dix, quelles sont les évolutions ? Les vols à main armée s'élevaient à 1.823 en 1972, 7.661 en 1984 et 6 058 en 1987 : forte montée, puis légère décline. Il en est de même pour l'ensemble des vols avec violence : 11 730 en 1972, 50 246 en 1984 et on retombe à 42 000 en 1987. Même observation pour les cambriolages : il y en avait 153.372 en 1972, 443 003 en 1984 et 367 004 en 1987. Même chose encore pour les vols de véhicules : 485.657 en 1972, 1.161.196 en 1984 et 993 320 en 1987. On pourrait prendre les autres catégories de vols et on constaterait la même évolution : une très forte montée entre 1972 et 1984, un tassement ensuite, tassement sur lequel il faut s'interroger car il n'est pas d'interprétation simple.

## **La signification des statistiques**

Que représentent ces tableaux ? Pour faire bref, posons-nous deux questions :

- Qu'y a-t-il en trop ?
- Que manque-t-il ?

### ***Le chiffre d'excès***

Cela peut paraître une question bizarre. Pourtant, depuis les travaux de Preben WOLF avant 1920, c'est par là qu'on commence toujours l'analyse des statistiques policières.

#### **• Première hypothèse : l'erreur**

On fait alors figurer ce qui n'est pas une infraction : l'exemple le plus classique est la fausse déclaration dans un but de fraude à l'assurance. Si cette opération réussit, et elle est très facile, la statistique se trouve « gonflée » d'une unité qui ne devrait pas y figurer.

Autre erreur possible, l'enregistrement d'un fait qui ne relève pas d'une qualification pénale. Cette erreur devrait théoriquement pouvoir être mesurée en comparant ce qui est transmis au parquet et les condamnations. Mais, outre le pouvoir d'appréciation du ministère public, des différences de modes de comptage empêchent la comparaison. De cette cause d'excès, l'importance est donc inconnue.

#### **• Deuxième cause d'excès, beaucoup plus importante vraisemblablement : la tentative**

Comme le rappelle opportunément la note méthodologique qui conclut le volume des statistiques de police pour 1988<sup>(10)</sup>, la tentative est

comptée comme le fait réalisé, ce qui souligne le caractère nécessairement juridique de ce que l'on mesure. Contrairement à ce que l'on peut croire, on ne mesure jamais des comportements « purs », on compte des comportements saisis par le droit. Ainsi, en 1982, on avait enregistré 2 866 homicides volontaires, alors que la statistique des causes de décès n'en mentionnait que 622. Cette différence peut être attribuée à toute une série de raisons, l'une des plus importantes tient aux tentatives. Si l'on lit cette statistique d'une façon naïve, on a l'impression que 2 866 homicides correspondent à 2.866 morts ; en fait, il y a 2.866 procès-verbaux et quatre fois moins de morts. Pour cette raison, dans tous les grands pays, on travaille essentiellement sur la statistique démographique pour évaluer l'importance des homicides volontaires.

- Troisième phénomène d'excès : le double comptage

Le double comptable est la « plaie » de toute statistique de police : par définition, cette administration est extrêmement émiettée ; il y a beaucoup de services de base, donc de nombreuses sources de comptabilisation et d'enregistrement. Très souvent, plusieurs services ont à connaître des mêmes faits. Par exemple, la victime dépose plainte au commissariat de police de son domicile, tandis qu'une brigade de gendarmerie, quatre cents kilomètres plus loin, arrête la voiture volée, sans savoir du tout qu'il y a déjà eu dépôt de plainte. En principe, ce n'est pas une difficulté : on finit par faire le rapprochement et le premier saisi est le seul à devoir enregistrer la plainte. Mais, très souvent, les services intervenant concurremment, ignorent totalement qu'ils ne sont pas seuls sur l'affaire. Quand ils l'apprennent, c'est tardivement, l'affaire a déjà été, le plus souvent, au moins pré-enregistrée. En outre, il est très difficile de retenir les services d'enregistrer des affaires qu'ils ont effectivement reçues. Comme le dit le volume statistique pour 1988, tout pousse à un enregistrement maximum de ce qui est d'abord un comptage de l'activité des services<sup>(11)</sup>. Le problème le plus important posé par toutes les statistiques de police, est donc celui du double comptage et de son évaluation, opération extrêmement délicate et jamais étudiée empiriquement<sup>(12)</sup>. Ce serait pourtant un objectif prioritaire.

### *Ce qui fait défaut*

- D'abord des affaires que la police et la gendarmerie traitent effectivement mais qui, pour des raisons obscures, ne sont pas enregistrées ici.

C'est le cas de toutes les contraventions, y compris celles de cinquième classe qui sont pourtant d'anciens délits contraventionnalisés, ce qui est peu compréhensible.

Échappent aussi les homicides ou blessures par imprudence. Or les

recherches sur les « coûts du crime » montrent que ce type de délinquance a le plus fort poids économique, tout de suite après la fraude fiscale : la fraude fiscale est évaluée à 1/96 % du produit intérieur brut et les atteintes à la vie humaine à 0,64 %. Or 95 % de ce dernier ensemble est constitué d'infractions d'imprudence et simplement 5 % d'homicides volontaires. Il s'agit essentiellement d'homicides sur la route, dont 80 % relèvent d'une éventuelle sanction pénale<sup>(13)</sup>.

D'ailleurs, l'ensemble des infractions de circulation est exclu de cette statistique.

Elles sont composées aux 3/4 de petites contraventions de stationnement, mais il y a également 10 % d'infractions plus lourdes (défaut de permis, défaut d'assurance...), 6 % de fautes de conduite, 5 % d'infractions d'excès de vitesse, 5 % d'infractions concernant l'équipement de véhicules. L'ensemble de toutes ces infractions de circulation représentait en 1985, 17 millions de procès-verbaux. En fait, les services de police et de gendarmerie n'envoient pas au parquet 3 millions de procès-verbaux comme le tableau des faits recensés le laisse croire, mais 20 millions, dans lesquels 17 millions représentent uniquement des faits liés à la « voiture », auxquels on peut ajouter encore le million correspondant à des vols de et dans les véhicules. Autrement dit, sur 20 millions d'affaires dont les services de police et de gendarmerie saisissent les parquets, 18 millions concernent la circulation automobile. La police et la justice sont devenues en quelques décennies « un vaste parking » : on en sous-estime quelquefois l'importance. On peut regretter qu'il faille aller chercher à la Direction des libertés publiques et de la réglementation la statistique des procès-verbaux en matière de circulation et qu'elle ne soit pas intégrée dans les données publiées par la Direction centrale de la police judiciaire, qui font l'objet d'une large diffusion. Une mise à plat de l'ensemble des questions de délinquance et de criminalité passerait sans aucun doute par la réintégration de cette masse considérable, ce qui permettrait d'identifier plus clairement les problèmes les plus massifs. La route représente un contentieux massif, souvent petit, répétitif, mais très considérable. Si nous perdons très peu de vies humaines par homicides volontaires (au plus un demi-millier par an), en échange, nous en perdons un nombre considérablement plus élevé avec les accidents du travail d'abord mais surtout ceux de circulation routière. La circulation routière pèse sur la gestion du pénal, d'une part par son poids quantitatif, d'autre part par son importance démographique.

- Ce que la police ne traite pas, parce que d'autres en connaissent

Toute une série de contentieux sont traités par des administrations, disposant de pouvoirs d'investigation et d'enquête. Ainsi, en matière fiscale, on trouvait pour une année donnée, à peu près 800 000 redressements, dont 53 000 avaient fait l'objet de vérifications sur place, débouchant sur 408 plaintes. Celles-ci ne figurent pas dans les statisti-

ques de police parce qu'elles ne sont pas traitées par les services de police ou de gendarmerie. On pourrait multiplier les exemples analogues.

- Dernière catégorie : ce qu'aucun service public ne traite

On n'enregistre pas les affaires traitées par des services de sécurité, c'est ce que dans la littérature internationale, on nomme le « chiffre gris » de la criminalité. Ainsi, les affaires de vols à l'étalage traitées par les services de sécurité des grands magasins. On évalue à 10 % ce qui est transmis aux services officiels. Les 90 autres pour cent ne sont comptabilisés nulle part parce qu'aucun service public ne les traite, parce que l'issue en est un arrangement privé.

Ne figurent pas non plus tous les cas où, pour une raison ou une autre, il n'y a eu ni plainte, ni découverte de faits.

Il n'existe, à vrai dire, un ensemble objectif que l'on pourrait appeler criminalité réelle. Pourquoi ? Un crime est un comportement que le législateur autorise le juge à sanctionner d'une peine. Cette criminalisation par la loi demeure cependant abstraite. Dans une situation concrète, il faut que le juge décide si l'on se trouve bien dans un cas prévu par la loi.

Pour que le juge, qui est l'autorité légitime, puisse procéder à cette opération casuistique de passage de l'abstrait au concret, encore faut-il qu'on pense à lui demander d'intervenir. Il faut donc qu'on lui présente le cas. A cette fin, interviennent en amont du juge, toute une série d'acteurs, les uns professionnels (juges d'instruction, procureurs, policiers, avocats...), les autres occasionnels (plaignants, la plupart des délinquants). Tous ces acteurs jouent une espèce de partie autour de la loi : les uns essaient de la faire appliquer, les autres tentent d'en empêcher l'application au cas concret. Plus précisément, les uns essaient de faire progresser l'affaire jusqu'à l'examen du juge et les autres de s'opposer à cette progression. Mais ce faisant, chacun d'entre eux se livre à un jugement provisoire. Pour que l'affaire soit poussée vers l'examen du juge, il faut que les acteurs, en amont, estiment qu'elle correspond aux prescriptions de la loi, qu'ils souhaitent ensuite l'intervention de la justice, enfin qu'ils soient capables de désigner un suspect, car la justice ne fonctionne pas dans l'abstrait, en l'absence de suspect.

Donc chacun de ces acteurs porte en quelque sorte un jugement provisoire sur la situation. Il n'existe pas une évaluation objective de la criminalité réelle, mais un certain nombre de jugements portés par différentes catégories d'acteurs.

Lorsque l'on procède à une enquête auprès des victimes, on ne mesure pas la criminalité réelle, d'abord parce que l'interrogation ne porte pas sur tous les cas possibles, ensuite parce qu'il existe toute une série

d'infractions sans victime ou sans victime directe, pour lesquelles personne ne répondra. En fait, ce qui est mesuré, c'est l'évaluation de la délinquance par cette catégorie de victimes.

De même, une enquête de délinquance autoreportée mesure l'évaluation de la délinquance par les auteurs d'infractions.

Enfin, les statistiques des différentes administrations expriment finalement le point de vue des agents de ces différentes administrations, ce qu'ils ont reconnu comme étant vraisemblablement une délinquance prévue par la loi. Il est difficile d'aller au delà de cette notion, un peu insatisfaisante, toujours un peu subjective, de l'évaluation de la criminalité par différentes catégories d'acteurs indirects. Ce que l'on peut faire de mieux, c'est de comparer, lorsque cela est possible, ces différentes sources et d'essayer d'affiner la compréhension du phénomène par cette comparaison. On ne progresse pas beaucoup en utilisant, à tort et à travers, la notion extrêmement galvaudée de « chiffre noir » de la criminalité ; à la limite, elle ne signifie rien, sauf une façon élégante de masquer son ignorance. Si l'on veut demeurer au niveau des réalités concrètes, la meilleure pratique consiste à prendre une source donnée et ensuite à convoquer toutes les autres sources que l'on peut utiliser pour procéder à des comparaisons, mais sans avoir l'illusion de croire qu'il existerait quelque part un ensemble indiscutable qui serait la mesure de la criminalité.

## **La délinquance vue par les victimes**

Pour aller plus loin, on peut procéder à une opération intellectuellement très simple, mais en fait très délicate à réaliser : demander aux gens s'ils estiment avoir été victimes, et de quoi.

Ces enquêtes ont été inventées par A. REISS Jr de YALE et par Phillip ENNIS, au milieu des années soixante, aux États-Unis, au moment où une grande commission d'enquêtes sur le crime, présidée par le Procureur général des États-Unis se préoccupait de mieux mesurer l'importance de la criminalité. Elles ont connu ensuite un succès considérable ; l'enquête de victimation est une des grandes inventions du dernier quart de siècle dans notre domaine, mais sa réalisation est délicate.

Être « victime » n'est pas un attribut visible ou évident et les victimes sont relativement rares. Il faut donc interroger un nombre considérable de personnes, ce qui conduit à des enquêtes très compliquées et très coûteuses, demandant un personnel scientifique très spécialisé. Le développement dans les différents pays européens s'est réalisé lentement et la première grande enquête auprès des victimes conduite en France vient de s'achever<sup>(14)</sup>.

Pour identifier deux mille personnes estimant avoir été, au moins une fois dans les deux années précédentes, victime de l'une des infractions retenues dans le champ de l'enquête, il a fallu interroger onze mille personnes, alors qu'on interroge entre huit cents et quinze cents personnes pour un sondage d'opinion publique classique.

On a donc interrogé une population représentative de la population française de 15 à 69 ans, en demandant aux gens si, dans les deux années précédentes, ils estimaient avoir été victimes de... de quoi ?

On se heurte ici à une nouvelle difficulté : personne n'est capable de dresser la liste exhaustive de l'ensemble des crimes et des délits.

On est donc contraint de procéder par sélection. Ainsi l'enquête a englobé le vol et le cambriolage, bien entendu, les agressions, les agressions sexuelles, aussi une catégorie généralement ignorée car réputée très difficile : les violences intra-familiales. Ont été également ajoutées, les affaires de consommation, les infractions liées à la vie des affaires et au droit du travail.

Environ deux mille personnes ont affirmé avoir été, au moins une fois, victimes de l'une de ces infractions ; onze cents d'entre elles ont fait l'objet d'une analyse plus approfondie, afin d'explorer plus à fond leurs réactions et leurs comportements.

On peut tirer cinq leçons de ce type d'enquêtes :

### **Première leçon :**

#### **il y a de très grandes différences de fréquences**

La fréquence avec laquelle on se trouve victime est tout à fait variable. On identifie un premier groupe dont la fréquence n'excède jamais 3 % : d'abord toutes les violences physiques (agressions sexuelles 0,4 %, violences domestiques 1,3 %, autres agressions 2,6 %) ainsi que les infractions au droit du travail (3 %), et les infractions de délinquances d'affaires (1,2 %).

En sens inverse, la fréquence est beaucoup plus élevée pour les infractions de consommation (6,3 %), les cambriolages (6,3 %) et les vols (8,8 %).

Une enquête internationale qui vient d'être réalisée, notamment en France et aussi dans une douzaine d'autres pays, ne permet pas des comparaisons terme à terme parce qu'elle n'utilise pas les mêmes catégories, mais donne deux résultats intéressants : la France se situe dans des rangs très élevés pour les vols d'automobiles et le cambriolage.

## **Deuxième leçon :** **les victimes ne constituent pas un ensemble indifférencié**

Du point de vue de l'âge, on est surtout victime entre 25 et 50 ans. En matière de violence cependant, les jeunes sont survictimisés et les personnes de 50 à 65 ans le sont en matière de cambriolage. Et au-delà de 65 ans, la probabilité d'être victimisé chute très fortement. La victimation est très liée au style de vie, essentiellement à la vie active.

Il existe des professions toujours sous—représentées, notamment toutes les professions agricoles où la victimation est très faible. Certaines professions ne sont surreprésentées que pour certains types d'infractions particulières : les artisans et commerçants, pour celles liées à la vie des affaires et pour les cambriolages ; les ouvriers pour les infractions au droit du travail et aussi pour certaines infractions de violence. En revanche, certaines catégories sont surreprésentées à peu près partout, globalement les cadres, intermédiaires et employés, bref les salariés non ouvriers.

La région parisienne est surreprésentée dans tous les cas, en particulier pour le cambriolage. Sans la région parisienne, les résultats français en matière de cambriolage retomberaient à un niveau beaucoup plus modeste.

## **Troisième leçon :** **de grandes différences de conséquences**

A l'exception des cambriolages et des violences domestiques, infractions de lieux privés par nature, la plupart des autres infractions se passent surtout dans des lieux publics, notamment la moitié des vols et la plus grande partie des agressions, y compris les agressions sexuelles, contrairement aux résultats américains sur ce point.

En matière de vol et de cambriolage, la victime ignore quel est l'auteur neuf fois sur dix, en matière d'agression elle l'ignore trois fois sur quatre.

Le dommage matériel est très fréquent en matière de vols, de cambriolages, d'infractions d'affaires, d'infractions au droit du travail. Certains cambriolages peuvent même entraîner un dommage sentimental fort, sans dommage matériel important.

Quant au dommage physique, il est rare. On ne le rencontre guère qu'en matière d'agression et, de plus il n'atteint jamais la moitié des cas. La seule catégorie où le dommage physique est présent dans plus de la moitié des cas, ce sont les violences domestiques. On confirme ce



que laissaient entendre quelques travaux spécialisés : ces violences sont graves parce que très souvent répétitives.

Si le ressentiment de la victime envers l'auteur est assez général, il est souvent fugace, sauf en matière de violences familiales et d'agressions sexuelles.

La peur est générale en cas d'agression, par contre, on ne la rencontre qu'une fois sur quatre en cas de vol et une fois sur deux s'il y a cambriolage. Autrement dit, la peur est deux fois plus fréquente pour le cambriolage que pour le vol.

### **Quatrième leçon : que font les gens ?**

On constate trois cas de figure différents.

- D'abord un couple *police-assurance*, en cas de vols et de cambriolages : 75 % de plaintes, 50 % de déclarations de sinistres à l'assurance. Contrairement à ce que beaucoup croient, la plainte n'est pas toujours le préalable automatique d'une déclaration à l'assurance. Dans un nombre élevé de cas, il y a dépôt de plainte sans déclaration de sinistre, ce qui porte à réfléchir sur le crédit qu'on accorde souvent aux statistiques d'assurances pour évaluer l'importance du vol. En fait, la déclaration de sinistre est quasiment systématique quand il s'agit de vols de véhicules, mais tombe à une fois sur deux pour les autres vols.

Comparée aux autres pays de l'enquête internationale, la France se caractérise par l'importance de deux motifs de plaintes :

- d'abord l'idée de devoir civique : on dépose plainte parce qu'il faut le faire, parce que c'est obligatoire. Cela figure dans tous les pays, mais beaucoup moins souvent qu'en France ;

- deuxièmement, le désir punitif jamais aussi élevé qu'en France, ce qui ne veut pas dire cependant qu'il y soit généralisé.

- Deuxième cas de figure, un couple *police-arrangement amiable*. Confirmation de ce que l'on savait depuis longtemps, on dépose plainte beaucoup moins fréquemment en matière d'agression qu'en cas de vol et de cambriolage. De 75 %, on tombe entre 40 et 25 % selon le type d'agression. D'ailleurs la plainte est plus fréquente pour les agressions ordinaires que pour les violences familiales ou pour les agressions sexuelles. De façon générale, elle est beaucoup moins systématique qu'en matière de vols et de cambriolages, parce qu'elle est concurrencée par une autre issue, la tentative de règlement direct avec l'auteur. Celle-ci ne pouvait jouer un rôle en cas de vols et de cambriolages en raison de l'anonymat à peu près total qui existe alors entre auteur et victime. Ici, il est un peu moins fort, de sorte que l'idée « d'en faire

son affaire » ou d'essayer de régler la question directement y est plus fréquente.

● Pour toutes les autres sortes d'infractions, le recours à la police est inexistant. On fait appel à des *organismes spécialisés* : inspection du travail ou syndicats en matière de droit du travail, les associations consuméristes ou les administrations spécialisées en cas d'infractions de consommation... Ou alors, on tente le *règlement direct* avec l'auteur.

## **Cinquième leçon : les distinctions à faire**

Non seulement, il faut faire des distinctions entre catégories d'infractions, mais, à l'intérieur d'une même catégorie, les gens ne réagissent pas de la même façon. Ce constat est d'importance pour la politique criminelle.

● Premier cas : les vols et les cambriolages : on observe un décalage entre la conduite et le sentiment ressenti. Il y a le registre de ce que l'on fait. On dépose une plainte ; en fait, tout le monde dépose une plainte sauf un groupe bien particulier qui considère qu'il est victime d'une affaire de faible gravité et en même temps privée, qui ne regarde pas les autorités publiques. A cette exception près, la plainte est systématique. Quant au recours à l'assurance, il est lié à la gravité de l'affaire. Si l'on excepte les vols de voitures pour lesquels il est à peu près systématique, conséquence statistique de l'obligation d'assurance, dans les autres cas, la décision est purement fonctionnelle. Donc les conduites sont très similaires. Mais les sentiments ne sont pas du tout les mêmes. On peut distinguer des groupes qui réagissent de façon assez calme, et d'autres qui vivent le vol ou le cambriolage d'une manière extrêmement dramatique. Les uns et les autres agissent de la même manière, mais ils ressentent l'événement tout à fait différemment. Parmi les groupes qui réagissent de façon beaucoup plus dramatique, on retrouve toujours, en plus grande proportion, trois catégories : les retraités, les femmes au foyer et les travailleurs indépendants, toutes catégories assez peu exposées aux risques de victimation (sauf les indépendants en matière de cambriolage), mais très sujettes au sentiment d'insécurité.

● En matière de consommation, on peut distinguer trois cas :

- ceux qui ne font rien : ils réagissent très fortement mais, assez dépourvus socialement, ne trouvent aucune solution à leurs problèmes ;
- ceux qui ont recours à des associations : ils ont subi un fort préjudice et tentent de se défendre grâce à des associations consuméristes, avec un succès variable ;
- ceux qui tentent l'arrangement direct : ce sont souvent des cadres ou

des employés, dont le système idéologique est assez libéral, qui estiment n'avoir pas subi des dommages importants et essaient de régler l'affaire sans procédure administrative. La plupart d'entre eux d'ailleurs y parviennent assez bien.

- En matière de violences physiques, on ne trouve plus de dissociation entre ce que l'on ressent et ce que l'on fait. La réaction est proportionnée à la gravité du dommage. Si le dommage n'est pas grave, on ne réagit pas fortement ou on ne fait rien ; s'il est grave, on tente une solution et on réagit plus violemment. Il y a donc là une plus grande fonctionnalité.

La plupart des spécialistes pensaient que l'inclination à chercher un recours et notamment à déposer une plainte, était liée à la gravité. C'est exact en matière de violences physiques. En matière de vols et de cambriolages, il y a beaucoup plus d'automatisme dans les comportements. Mais il est probablement plus important de noter que cet automatisme s'accompagne d'attentes différentes : si la plupart des volés et des cambriolés vont déposer une plainte, ils n'y vont pas tous dans le même état d'esprit. Ceux qui réagissent dramatiquement y vont avec des attentes beaucoup plus fortes, alors que les autres attendent peu des services officiels : s'ils n'obtiennent pas grand-chose, ils ne sont pas très déçus. Au contraire, les groupes qui réagissent dramatiquement attendent énormément ; ne pas leur répondre peut avoir des conséquences graves en termes de politique publique.

Or cette demande reçoit globalement peu de réponses. Dans les infractions à victimes individuelles, la plainte est quasiment le canal exclusif d'approvisionnement des services officiels. Tous les travaux sur la police ont montré que les infractions à victimes étaient connues uniquement par la plainte. Les enquêtes française et suisse<sup>(15)</sup> de victimation montrent un taux de découverte, par initiative policière dans ces cas, qui va de 1 à 7 %. Par ailleurs, le taux d'élucidation est extrêmement faible : d'après les enquêtes victimes, une plainte pour vol ou cambriolage sur vingt est élucidée et une plainte pour agression sur dix.

## **De la victime à l'élucidation**

Si l'on se place du point de vue de l'administration<sup>(16)</sup>, on observe les données suivantes :

TABLEAU 2

Statistiques de police judiciaire : faits élucidés en 1987

Ensemble	1 332 291	100,0 %
<b>Atteintes volontaires contre les personnes</b>	<b>40 156</b>	<b>3,0 %</b>
Homicides	2 127	
CBV suivis de mort, autres CBV délictuels	27 943	
Sûreté des personnes	10 086	
<b>Mœurs</b>	<b>16 646</b>	<b>1,2 %</b>
Trafic de prostitution	1 429	
Trafic de la pornographie	1 673	
Viols	2 736	
Attentats à la pudeur	5 165	
Autres délits de mœurs	5 643	
<b>Infractions en matière familiale et sanitaire</b>	<b>78 206</b>	<b>5,9 %</b>
Contre l'enfant et la famille	27 670	
Trafic de stupéfiants	8 524	
Toxicomanie	42 012	
<b>Ordre public et réglementation</b>	<b>132 537</b>	<b>9,9 %</b>
Police des étrangers	38 387	
Atteintes à la sûreté de l'Etat	173	
Outrages, violences à dépos. de l'autorité	22 023	
Sûreté et propriétés publiques	6 792	
Trafic fausse monnaie, faux moyens de paiement	23 787	
Délits des courses et jeux	1 396	
Port et détention d'armes prohibées	15 290	
Vagabondage, mendicité	2 161	
Faux documents circulation véhicules	6 112	
Faux documents d'identité	9 810	
Autres infractions à la police générale	6 606	
<b>Infractions astucieuses contre les biens</b>	<b>344 955</b>	<b>26,0 %</b>
Abus de confiance, détournements de gages	21 995	
Utilisation de chèques volés, escroqueries	217 392	
Faux et contrefaçons	29 288	
Fraudes	36 574	
Autres	39 706	
<b>Chèques sans provision</b>	<b>207 508</b>	<b>15,6 %</b>
<b>Cambriolages</b>	<b>59 099</b>	<b>4,4 %</b>
<b>Vols de et dans véhicules à moteur</b>	<b>100 583</b>	<b>7,5 %</b>
Vols d'autos et de deux roues	45 089	
Vols à la roulotte	55 494	
<b>Vols avec violence</b>	<b>14 403</b>	<b>1,1 %</b>
<b>Vols à l'étalage</b>	<b>74 166</b>	<b>5,6 %</b>
<b>Autres vols et recels</b>	<b>121 646</b>	<b>9,1 %</b>
<b>Autres infractions contre les biens</b>	<b>33 166</b>	<b>2,5 %</b>
<b>Autres</b>	<b>109 920</b>	<b>8,2 %</b>
<b>Ensemble des vols</b>	<b>369 897</b>	<b>27,7 %</b>

Source : DCPJ, 1988 ; données retravaillées au CESDIP.

On constate une courbe bimodale : un groupe d'affaires très élucidées, autour de 80 %, et un groupe d'affaires très peu élucidées, autour de 10 %. Il n'y a rien entre les deux, la moyenne, le taux moyen d'élucidation est une notion qui n'a aucun sens, compte tenu du profil de cette courbe.

Les affaires non élucidées, ou très faiblement, concernent essentiellement l'ensemble des vols, le taux d'élucidation officiel variant autour de 10 à 15 % selon les types de vol. Le reste est plus fortement élucidé mais comporte des affaires pour lesquelles la notion même d'élucidation a peu de sens : pour un certain nombre de contentieux, on ne dresse de procès-verbal que s'il y a préalablement un suspect. Dans la plupart des contentieux d'initiative, la détermination du suspect précède l'enregistrement de l'affaire. Au contraire, dans les cas de plaintes, c'est l'inverse : l'affaire précède le suspect.

Le seul type de vol fortement élucidé, à 80 %, est le vol à l'étalage : les services privés de sécurité déposent rarement des plaintes contre X. A vrai dire, on intercepte quelqu'un et puis, dans certains cas, on fait venir les services de police. L'affaire est, en quelque sorte, pré-élucidée et rejoint donc le cas analogue des affaires d'initiative.

La lecture des statistiques va donc dans le même sens que les enquêtes victimes. Cependant, les taux sont différents. Le taux d'élucidation des vols est de 5 % dans les enquêtes victimes, dans les statistiques officielles de 12 %, pour les cambriolages, les résultats sont 5 et 15 % ; pour les agressions, la différence est plus importante : 20 à 75 %.

Cette différence tient probablement à trois raisons :

- les classements sont différents. On ne peut pas demander aux victimes de faire des classements aussi fins juridiquement que ceux que l'on retrouve dans les statistiques officielles. Ainsi, dans les enquêtes victimes, les vols avec violence sont classés dans les agressions, jamais dans les vols ;
- les victimes ne sont pas toujours au courant, semble-t-il, de l'élucidation. Sur ce point d'ailleurs, l'administration pourrait s'assurer davantage que l'information est transmise. C'est un point important auquel elle ne consacre peut-être pas toute l'attention souhaitable ;
- il existe une différence de mode de comptage. Les taux d'élucidation dans les statistiques administratives sont comptabilisés par rapport aux affaires, tandis que, dans les enquêtes, ils sont calculés sur la base des victimes.

On observe donc une très faible réponse des administrations publiques à une très forte demande, concentrée sur les vols et les cambriolages, compte tenu de la rareté des agressions. De surcroît, une partie des victimes réagit de manière très dramatique à l'événement et il s'agit de catégories, par ailleurs, très exposées à des « flambées » de sentiment d'insécurité.

## Mutations

Nous constatons à la fin des années 1980, une masse considérable d'affaires liées à la voiture et un contentieux de vols très important, en augmentation rapide, très difficilement traité. En échange, un très maigre contentieux de violences et un contentieux d'ordre public finalement assez étriqué ; le contentieux d'affaires ne cesse de diminuer, malgré les résultats d'études économiques qui montrent la prédominance économique des infractions contre les finances publiques, et notamment de la fraude fiscale.

A l'orée de l'époque statistique, vers 1830, que trouvions-nous ? D'abord une grande justice d'assises, beaucoup plus fréquentées aujourd'hui, surtout une justice de défense de la propriété. A l'époque, les assises étaient essentiellement le moyen de marquer des coups d'arrêt aux atteintes particulièrement pernicieuses à la propriété privée. Et il y avait beaucoup plus de cas criminels qu'aujourd'hui.

Pour le reste, l'essentiel du contentieux correctionnel est composé d'infractions rurales, notamment forestières. Les régions de campagnes les plus pauvres, sont à l'époque les plus surpeuplées, notamment les régions montagneuses ; dans ces régions, il existe toute une couche de population pour laquelle, dès qu'il y a tension sur le marché de la consommation, l'usage des ressources forestières est un apport indispensable pour survivre, pour se chauffer, pour se nourrir, surtout pour nourrir les quelques animaux qui font la survie des familles. Or, depuis 1827, un Code des Forêts essaie d'endiguer la dégradation du massif forestier français. Une « lutte au couteau » est donc engagée ; les statistiques pénales témoignent de ce grand mouvement social que nous sous-estimons. Il s'est terminé finalement par la liquidation du prolétariat rural : il a fini par émigrer, cinquante ans après, dans les villes, ce qui a réduit le problème. Il y a donc eu une lutte extrêmement forte entre deux impératifs contradictoires et absolument incompatibles ; il s'est traduit par une très brève mais très forte poussée de délinquance forestière.

Une bonne part de la délinquance à cette époque n'apparaît pas dans les statistiques : la France est rurale à 80 % et les communautés rurales sont restées extrêmement opaques aux yeux de l'administration. Il existe une très forte résistance<sup>(17)</sup> à l'intrusion du juge et du gendarme dans les affaires des communautés, une volonté de les régler par soi-même. Si l'on a recours à la justice, on essaie de contrôler son usage, c'est-à-dire de s'en servir comme un moyen de pression sur un récalcitrant ou pour mettre quelqu'un à l'écart. Bref, on retrouve encore très largement une image de régulation d'Ancien Régime.

Cinquante ans plus tard, en 1880, tout cela a disparu. Les capacités de régulation communautaire ont volé en éclat, la grande crise des années

quatre-vingt et l'accélération de l'émigration des campagnes vers les villes déstructurent profondément les communautés rurales, le développement des voies de communication, notamment des chemins de fer, la généralisation de l'instruction primaire, enfin toute une série de raisons affaiblissent les possibilités de régulation communautaire et libèrent l'accès direct de la plainte individuelle au recours administratif, à l'autorité publique. Les infractions forestières ont disparu ; la grande justice des assises est exsangue car la correctionnalisation l'a très brutalement réduite. Demeure, comme le dit Michelle PERROT<sup>(18)</sup>, un trio : le vol, les petites infractions sexuelles que le XVIII<sup>e</sup> siècle ignorait, et les coups et blessures volontaires.

La cible n'est plus rurale, comme cinquante ans auparavant, elle devient essentiellement urbaine. Tout se passe finalement comme si les administrations pénales participaient à un grand effort de « disciplinarisation » du nouveau prolétariat urbain, axé dans trois directions : apprendre le respect de la propriété privée (le vol), faire acquérir des mœurs plus prudes (les outrages à la pudeur), et surtout, peut-être, désapprendre aux gens à régler leurs affaires à coups de poing (les coups et blessures volontaires).

Historiens et statisticiens se sont demandés pendant très longtemps pourquoi toutes les statistiques du XIX<sup>e</sup> siècle montraient une baisse des homicides volontaires et une hausse des coups et blessures. Ce ciseau paraissait incompréhensible : la violence avait-elle baissé ou alors augmenté au cours du XIX<sup>e</sup> siècle ? Il y a de bonnes raisons de penser que l'augmentation du contentieux de coups et blessures volontaires participe à une grande entreprise de moralisation : on veut apprendre à des populations extrêmement réticentes que l'idéal n'est plus de régler ses affaires soi-même, au besoin à coups de bâton ou de poing. Maintenant, l'idéal est d'aller déposer une plainte, ce qui n'entre pas facilement dans les mœurs parce que toute la civilisation de l'honneur reposait sur l'idée qu'un chef de maison digne de ce nom, devait, dans toute la mesure du possible, se débrouiller par lui-même. Il a donc fallu un grand siècle pour faire assurer cette leçon-là. A partir de la grande guerre, les deux contentieux d'outrages publics à la pudeur et de coups et blessures vont, le premier s'effondrer, le second se réduire à peu de choses. La leçon a sans doute été entendue, en tout cas les autorités ont estimé qu'elle l'avait été.

Actuellement, nous vivons une sorte de contraste. Pour les individus, pour les particuliers, il n'y a pratiquement plus de ressources communautaires. Régler l'affaire dans un cadre communautaire est exclu. Exclu parce que de petites communautés s'intègrent assez mal dans la vie urbaine où il y a délocalisation des réseaux de socialisation. Par ailleurs, l'essentiel des préjudices résulte de vols et de cambriolages dont on ignore l'auteur, ce qui exclut toute possibilité d'arrangement. Dans le même temps, nous assistons à une diffusion sans précédent de biens mobiliers très prestigieux dans nos modes de vie, tout en gardant

une valeur suffisante pour justifier un marché parallèle ; la voiture en est l'archétype ; derrière elle, l'électro-domestique, les chaînes hi-fi, les télévisions, les magnétoscopes... Il y a un siècle, que pouvait-on voler dans une maison ordinaire ? Un peu de nourriture, des hardes, c'est à peu près tout. Et quand on possédait des objets précieux, les domestiques les gardaient. Certes, ils volaient un peu mais protégeaient aussi contre le vol extérieur.

Aujourd'hui, la situation est tout à fait différente et les possibilités de surveillance se sont affaïssées. Notamment en raison de la décohérence plus précoce des jeunes et des vieux, mais aussi de la séparation croissante des lieux de travail et des lieux d'habitation. Dans le village traditionnel, on ne peut aller d'un endroit à l'autre sans que la communauté le sache, s'interroge longuement sur la signification de ces déplacements. Cela ne correspond plus du tout à notre mode de vie et, en conséquence, « l'occasion fait le larron ».

En 1830, déposer une plainte contre inconnu est une idée qui ne vient à personne. Si on tait parfois le nom du suspect, c'est pour laisser peser une menace diffuse ouvrant la possibilité d'une négociation officieuse. Aujourd'hui, si l'on dépose une plainte contre X, c'est tout simplement parce qu'on ne sait pas quel est l'auteur du délit, ce qui n'est pas du tout la même chose.

L'individu est donc seul face à l'État ; sa demande se borne pratiquement à la défense de ses biens mobiliers. Mais l'État ne répond que très faiblement.

Dès que la victime est une organisation, le problème n'est plus du tout le même. Ainsi les grands magasins prennent en charge leurs problèmes de sécurité, créent un service de surveillance et éventuellement d'enquêtes. Il s'agit de limiter les pertes sans néanmoins faire fuir la pratique. Cependant, le fonctionnement de ce service de sécurité n'est assuré que s'il peut s'adosser aux services répressifs officiels, s'il peut compter sur l'appui de la police et de la justice, dans les rares cas (rares en proportion), où il a besoin de faire appel à eux : sinon la tentation viendrait vite de contester la légitimité de cette intervention. Il suffit d'ailleurs que, sous le client, réapparaisse le citoyen, pour que le service de sécurité privée soit forcé de passer la main. Son efficacité est donc très forte à condition qu'il puisse compter sur l'appui sans faille des services officiels ; en contrepartie, le service privé procède à une sélection sévère des cas qu'il transmettra aux services officiels. Pour assurer le fonctionnement sans heurt de ce système, les services de sécurité privés recrutent parmi d'anciens fonctionnaires de police ou militaires de gendarmerie. On assure ainsi un fonctionnement convenable pour les deux parties et un ajustement entre ces logiques tout à fait différentes.

Les organisations privées ne sont pas seules à fonctionner de cette



façon. Les administrations publiques (des impôts à la douane, en passant par l'inspection du travail) qui gèrent des contentieux particuliers, font exactement de même : elles ont leur propre corps de contrôle, règlent l'essentiel des affaires par transactions, n'ont recours à la solution répressive que pour une minorité de cas, soit pour sanctionner de « mauvais coucheurs », soit pour « faire un exemple », soit pour obtenir du juge qu'il précise l'exacte limite de leurs prérogatives.

Un contraste se dessine entre le particulier —qui n'a plus d'autre ressource en général que de s'adresser aux autorités publiques et qui reçoit assez peu de réponses— et l'organisation qui prend en charge ses problèmes de sécurité, mais a néanmoins besoin de la légitimation, de l'appui des autorités pénales.

Quant aux services de police officiels, ils génèrent surtout un contentieux en sous produit de leur activité fondamentale, le maintien de l'ordre dans les lieux publics. De nos jours, c'est d'abord le maintien d'un minimum de cohérence dans la circulation automobile. Et comme il n'existe pas d'administration particulière chargée de la prise en charge de l'ensemble des problèmes de circulation automobile, ce travail de police de la circulation produit un énorme contentieux, mal régulé. S'y ajoute un contentieux d'ordre public infiniment moins important, variable selon les priorités du moment ; les affaires de police des étrangers en donnent un exemple tout à fait typique. On constate une augmentation importante sur 15 ans de l'ensemble des infractions en matière de police des étrangers, contrepartie à peu près mécanique d'une politique de fermeture des frontières.

En outre, les services officiels produisent un certain nombre —important en valeur absolue, faible en valeur relative par rapport à la demande sociale— d'infractions à victimes ; généralement, elles ne sont traitées efficacement que si elles sont découvertes d'initiative, dans le cadre d'une activité de routine, par exemple lorsqu'une patrouille « tombe » sur un vol à la roulotte en train de se commettre, ou encore si la plainte est accompagnée d'éléments permettant l'identification de l'auteur. Ainsi l'orientation de la politique publique de sécurité et la demande sociale ne coïncident que très mal.

Le sentiment d'insécurité est un phénomène plus complexe qu'on ne le dit généralement. On y distingue d'abord une peur personnelle, la peur d'être agressé, volé, dépouillé... ; ensuite, un sentiment de préoccupation sociale. Ces deux éléments ne fonctionnent pas de la même façon mais il leur arrive de se combiner.

D'abord la peur personnelle : le risque et la peur se recouvrent très mal. Les individus les plus victimés ou les plus exposés au risque ne sont pas nécessairement ceux qui ont le plus peur. La peur est surtout liée à la vulnérabilité, notamment une vulnérabilité en termes de pauvreté du lien social. On comprend ainsi pourquoi les retraités et

femmes au foyer sont toujours surreprésentés parmi ceux qui ont peur. Quand il leur arrive d'être volés ou cambriolés, ils réagissent beaucoup plus dramatiquement que les autres. De plus, la seule infraction à laquelle sont exposés avec un risque relativement important les gens de plus de 50 ans, c'est le cambriolage. Enfin, le cambriolage semble particulièrement développé en France, notamment en région parisienne.

La préoccupation sociale est, elle, très liée à une dimension idéologique, au sentiment que la propriété privée n'est pas suffisamment défendue. Ce sentiment est très développé chez les non salariés (commerçants, artisans, professions libérales), ce qui ne signifie pas qu'ils ont particulièrement peur mais ils ressentent une menace contre un patrimoine qui est en même temps un moyen d'exercice professionnel. Or les indépendants réagissent également d'une manière particulièrement dramatique quand ils sont victimes de vols et de cambriolages, seule infraction où ils sont survictimisés.

Tout se passe donc comme si les deux versants de l'insécurité, généralement assez séparés, se trouvaient, de temps en temps, combinés, comme si les groupes porteurs de l'insécurité — préoccupation sociale — avaient pu, quelques années, mobiliser dans leurs revendications les groupes sociaux porteurs de l'insécurité — peur personnelle. C'est alors que le sentiment d'insécurité devient un problème social national.

Dans cette configuration, la très faible réponse des administrations publiques à la très forte demande des particuliers en matière de vols et de cambriolages prend une importance collective considérable. Il n'est pas le seul problème de criminalité et de délinquance, mais un de ceux qui ne sont pas résolus actuellement.

#### Notes

(1) Quelques éléments ont été publiés in ROBERT, 1985.

(2) DCPJ, 1989.

(3) *Compte général*, 1989.

(4) Premier volume paru, AUBUSSON de CAVARLAY, HURE et POTTIER, 1989.

(5) Victimization est un anglicisme que l'on doit éviter. Victimation, au contraire, paraît plus correct. C'est en tout cas la forme employée par BALZAC.

(6) ZAUBERMAN et al., 1990.

(7) Les données pour 1988, publiées depuis la rédaction de cet article, font l'objet d'une présentation, nettement améliorée. Voir, dans ce numéro, p. 251 sqq.

(8) Tirées de la publication de la DCPJ, ces données ont été exploitées par le Groupe de démographie carcérale du CESDIP, en suivant la méthode mise au point in ROBERT, 1985 ; on obtient ainsi une présentation plus utilisable ; ainsi s'expliquent les écarts aux résultats publiés à La Documentation Française.

(9) A l'inverse du circuit habituel, ce sont eux qui reçoivent en premier les avis d'incidents et décident éventuellement de les transmettre aux services de police ou de gendarmerie pour complément d'enquête.

(10) DCPJ, 1989, pp. 293-296.

- (11) Id.
- (12) Il existe pourtant quelques monographies bien faites (BARBERGER-DAMAMME, 1981, pp. 491, 496-498) qui donnent consistance à l'assertion tirée de la littérature scientifique internationale.
- (13) GODEFROY et LAFFARGUE, 1989 a et b.
- (14) ZAUBERMAN, 1990 ; ZAUBERMAN et al., 1990.
- (15) KILLIAS, 1989.
- (16) DCPJ, 1988. Un fait est considéré comme élucidé quand un mis en cause a été entendu par procès-verbal.
- (17) Voir, par exemple, CLAVERIE et LAMAISON, 1982 ; SOULET, 1987.
- (18) PERROT, 1975.

### Références bibliographiques

- AUBUSSON de CAVARLAY B., HURE M.-S. et POTTIER M.-L., *Les statistiques criminelles de 1831 1981 : la base Davido, séries générales*, Paris, CESDIP, 1989.
- BARRE M.-D., « 130 années de statistique pénitentiaire en France », *Déviance et Société*, 1986, X, 2, pp. 107-128.
- BARBERGER-DAMAMME C., *De la criminalité apparente : théorie et observation à partir de trois années de rapports journaliers des polices urbaines du Rhône*, thèse d'État, Lyon, université Jean-Moulin, 1981.
- CLAVERIE C. et LAMAISON P., *L'impossible mariage, violence et parenté en Gévaudan : XVII<sup>e</sup>, XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Hachette, 1982.
- Compte général de l'administration de la justice criminelle en France pendant l'année 1880 et rapport relatif aux années 1826 et 1880*, publié et commenté par PERROT M. et ROBERT P., Genève, Paris, Slatkine reprints, 1989 (première édition, 1882).
- Direction centrale de la police judiciaire, *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1987*, Paris, La Documentation Française, 1988.
- Direction centrale de la police judiciaire, *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1988*, Paris, La Documentation Française, 1989.
- GODEFROY T. et LAFFARGUE B., *Les coûts du crime en France : données 1984, 1985, 1986 et 1987*, Paris, CESDIP, 1989 a.
- GODEFROY T. et LAFFARGUE B., « Les coûts du crime en France », *Questions pénales*, II, 3, pp. 1-3, 1989 b.
- KILLIAS M., *Les Suisses face au crime : leurs expériences et attitudes à la lumière des enquêtes suisses de victimisation*, Grûsh, éditions Rüeggger, 1989.
- PERROT M., « Délinquance et système pénitentiaire en France au XIX<sup>e</sup> siècle », *Annales ESC*, 30, 1, 1975, pp. 67-93.
- ROBERT Ph., *Les comptes du crime : les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, Le Sycomore, 1985.
- SOULET J.-F., *Les Pyrénées au XIX<sup>e</sup> siècle*, Toulouse, Éché, 1987.
- ZAUBERMAN R., « Les victimes d'infractions », *Questions pénales*, III, 1, pp. 1-4, 1990 a.
- ZAUBERMAN R., ROBERT Ph., PEREZ-DIAZ C., LÉVY R., *Les victimes : comportements et attitudes, enquête nationale de victimation*, Paris, CESDIP, 1990 b.

# Mouvements terroristes et action antiterroriste : l'expérience française

**Michel Wieviorka**

Sociologue,  
directeur adjoint du CADIS (CNRS — EHESS)

Dans plusieurs pays, à commencer par les États-Unis, les sciences sociales étudient le terrorisme, constitué alors comme un véritable champ pour la recherche scientifique. Il existe des chaires universitaires consacrées pratiquement à ce thème<sup>(1)</sup> ; de nombreux centres développent des recherches en ce domaine, plus ou moins liés aux pouvoirs publics<sup>(2)</sup> ; des ouvrages, le plus souvent collectifs, sont édités, de plus en plus nombreux et sérieux<sup>(3)</sup>, des colloques organisés, où se rencontrent des chercheurs dont l'effectif total est certainement de quelques centaines<sup>(4)</sup> ; des revues consacrées au terrorisme, de qualité inégale, sont publiées en langue anglaise<sup>(5)</sup>, et on dispose non seulement d'ouvrages de synthèse<sup>(6)</sup>, mais aussi de divers annuaires et de bibliographies<sup>(7)</sup> sur la violence politique et le terrorisme. Longtemps « sale », le thème du terrorisme est en passe d'acquiescer ses lettres de noblesse dans le monde académique, en particulier anglo-saxon.

En France, la littérature scientifique, si l'on veut bien laisser de côté une production journalistique parfois excellente, ou les témoignages d'acteurs du terrorisme (ou de l'antiterrorisme), s'arrête à un très petit nombre de textes, la plupart des travaux ayant été conduits à l'Institut d'études polémologiques<sup>(8)</sup> ou au Centre d'analyse et d'intervention sociologiques de l'EHESS<sup>(9)</sup>, auxquels on peut adjoindre, pour sa recherche en cours, le Centre d'études et de recherches internationales de l'IEP. La position de la France dans la production internationale est mineure, du moins quantitativement, et ce phénomène est accentué par le quasi monopole de la langue anglaise dans les revues, la littérature ou les colloques internationaux.

Faire l'état des connaissances scientifiques disponibles implique donc nécessairement une ouverture sur la littérature internationale, et avant tout anglo-saxonne dont on peut souligner, d'emblée, qu'elle est à la fois robuste, sérieuse, de mieux en mieux documentée, et en même temps sans surprise du point de vue théorique.

## L'analyse du terrorisme

L'analyse du terrorisme s'organise principalement autour de cinq grands paradigmes, du moins s'il s'agit d'étudier la violence de mouvements et de groupes, qui est son objet principal, alors que le terrorisme d'État apparaît comme une rubrique moins importante.

### *Les problématiques de la crise*

Les problématiques de la crise expliquent les conduites terroristes à partir d'un raisonnement qui peut dans ses expressions les plus élaborées, être à double détente. Dans un premier temps, le terrorisme est présenté comme l'effet sur des acteurs d'une crise qui peut se situer au niveau de l'État, du système politique, de la culture, de l'économie, des valeurs..., et qui peut aussi combiner ces divers aspects. Dans un deuxième temps, on ajoute éventuellement à cette théorie du système, d'inspiration fonctionnaliste, une explication tournée vers l'acteur, plus ou moins psychologisante, en termes de frustration relative par exemple, et qui est supposée rendre compte de son passage à la violence terroriste<sup>(10)</sup>. Ce paradigme de la crise et de la frustration relative a été plus puissant dans les années soixante et soixante-dix, quand la notion de violence politique l'emportait sur celle de terrorisme, qu'il ne l'est aujourd'hui. Mais il est bien rare que la notion de crise soit absente de l'analyse, aussi peu utile et fortement contestable qu'elle puisse être.

### *Le paradigme instrumental*

Le paradigme instrumental est certainement, aujourd'hui, celui qui prédomine à propos du terrorisme. Dans cette perspective, la violence terroriste est traitée comme un moyen utilisé de façon rationnelle par l'acteur pour parvenir à des fins. L'analyse, ici, peut s'arrêter aux calculs à court terme de l'acteur, démontrer ses tactiques, ses stratégies à l'intérieur d'un espace défini comme un système politique. On est alors dans une sociologie politique du terrorisme, où il s'agit de reconstituer des jeux, plus ou moins sophistiqués, intégrant éventuellement d'autres instruments que la violence pure, par exemple une relation très étudiée aux médias. Certains textes de Gérard CHALIAND nous semblent relever d'une telle orientation<sup>(11)</sup>.

L'analyse peut également mettre l'accent sur l'extériorité de l'acteur par rapport à un système politique au sein duquel il s'agirait pour lui de pénétrer, la violence étant ici un moyen peu coûteux ou une des rares ressources dont dispose l'acteur. Ce thème est central dans la sociologie dite de la « mobilisation des ressources », dont les figures les plus marquantes sont Charles TILLY et Anthony OBERSCHALL<sup>(12)</sup>.

Enfin, le paradigme instrumental est couramment étendu bien au delà du seul jeu stratégique face à un ennemi, pour définir l'effort de

l'acteur violent en direction d'un mouvement social ou d'une communauté qui constitue sa cause de référence. On explique alors, par exemple, que la violence terroriste vise à réveiller une classe assoupie, ou une nation encore inconsciente d'elle même.

Le propre des approches instrumentales et stratégiques est qu'elles ne sont utiles que pour rendre compte de certains aspects du terrorisme, qui ne se distingue alors guère d'autres formes de violence, et qu'elles concernent plus particulièrement son inscription dans des jeux politiques, voire militaires, où sa rationalité peut s'exercer. Mais l'espace des conduites terroristes déborde constamment le champ de la seule stratégie, et il est difficile d'être aveugle à ce qui, dans le terrorisme, semble sortir de la rationalité pour donner l'image sinon de la folie, du moins de l'engrenage ou de la perte de sens. C'est pourquoi le paradigme instrumental, tout en ayant une réelle valeur heuristique, est loin de pouvoir constituer la panacée pour l'analyse du terrorisme.

### *Le paradigme culturaliste*

Le paradigme culturaliste, s'il apparaît rarement comme central dans les travaux sur le terrorisme, n'en oriente pas moins assez couramment les développements, en mineure plus qu'en majeure. On peut ici distinguer deux variantes. La première met l'accent sur la culture, ou la sous-culture, à l'intérieur de laquelle le passage au terrorisme serait favorisé. C'est ainsi, par exemple, qu'à la fin des années soixante-dix, quand le terrorisme d'extrême gauche, dans le monde occidental, semblait encore ne devoir se localiser qu'en Italie, en Allemagne Fédérale et au Japon, certains auteurs ont développé la thèse d'une culture politique et intellectuelle propre à ces trois pays, qui tous ont connu le fascisme ou le nazisme. C'est ainsi également qu'on a noté, plus sérieusement, qu'une culture de la violence, telle celle que connaît la jeunesse élevée au Liban, peut être déterminante dans le passage à des formes extrêmes de comportements. Ce qui conduit à la deuxième variante du paradigme culturaliste, qui consiste à examiner la formation de la personnalité des acteurs terroristes. Le plus souvent, les travaux ici ne sont guère approfondis ou concluants. Mais un livre du journaliste Patrick MENEY nous indique aussi tout l'intérêt d'une telle démarche<sup>(13)</sup>.

### *La référence à des sources idéologiques*

La référence à des sources idéologiques du terrorisme est au cœur de quelques recherches qui ont pu s'intéresser au marxisme-léninisme du terrorisme d'extrême-gauche, aux traditions intellectuelles de l'extrême-droite et, plus récemment, aux fondements religieux de l'islam radical<sup>(14)</sup>.

La plupart du temps, la littérature commet ici l'erreur, ou tout au moins l'approximation trop superficielle de rechercher des continuités là

où il nous semble beaucoup plus important, et même décisif, d'analyser des crises, des ruptures et des tentatives de réinterprétation qui demeurent à l'intérieur de l'idéologie de référence; mais la renversent et la distordent. Ce mode d'approche, même s'il ne se traduit pas par une littérature de grande qualité, présente le mérite de prendre en considération une caractéristique centrale du terrorisme, qui est toujours inspiré par des représentations, des doctrines, des mythes, des idéologies. Il se complète, très naturellement, par l'analyse de ceux qui mettent en forme, élaborent, diffusent le sens de l'action, et en même temps souvent l'organisent et qu'on peut appeler des clercs ou, de façon plus étroite, des intellectuels<sup>(15)</sup>.

***L'idée d'un lien entre mouvements sociaux,  
ou communautaires,  
et terrorisme***

L'idée d'un lien entre mouvements sociaux, ou communautaires et terrorisme est parfois présente dans la littérature spécialisée; nous l'avons nous-même développée, indiquant comment le terrorisme, souvent, se déploie sur fond de déclin ou de faiblesse de ces mouvements, non pas pour exprimer et pallier directement les défaillances de la cause de référence, mais, bien davantage, en s'y substituant de manière artificielle, volontariste, et d'autant plus violemment, précisément, que cette substitution est artificielle. Nous avons appelé inversion ce processus où un acteur, devenu terroriste, s'identifie de façon abusive et en la distordant considérablement à une cause sociale, nationale ou autre<sup>(16)</sup>.

L'analyse du terrorisme fait également appel, mais de façon secondaire, à d'autres paradigmes ou modes d'approche, par exemple en s'intéressant aux « social networks » (réseaux d'appartenance) à travers lesquels s'opère le recrutement des activistes dans certaines expériences<sup>(17)</sup>, aux conditions très générales qui feraient du terrorisme une caractéristique du monde contemporain dominé par les mass-medias et l'existence de l'arme nucléaire ou encore en théorisant l'idée d'une relation mimétique qui se noue entre États et organisations terroristes<sup>(18)</sup>. Mais il nous semble que les cinq grandes orientations qui viennent d'être évoquées dominent très largement la production, dont il faut rappeler qu'elle est très inégale du point de vue théorique, prenant parfois l'allure du simple récit historique ou de la description empirique, et de plus en plus solide et documentée.

## **L'analyse de l'antiterrorisme**

Aussi longtemps que le terrorisme était décrit par des experts plus ou moins qualifiés de l'antiterrorisme ou par des journalistes, et que la notion elle-même semblait aller de soi, il était exclu de constituer

l'antiterrorisme en objet d'analyse. Tout au plus trouvait-on, sous des plumes parfois compétentes, parfois moins, des catalogues d'instructions et de procédures présentant de façon systématique les outils pratiques de la répression<sup>(19)</sup>. L'intérêt scientifique pour l'antiterrorisme est très récent, et la production encore peu abondante. Dans ce domaine, qui ne fait que s'esquisser, il nous semble possible de distinguer, sinon de véritables paradigmes, du moins quatre axes de préoccupations.

Au-delà d'une simple description des acteurs de l'antiterrorisme — et l'on se doute qu'ici la littérature à sensation est, elle, plutôt abondante, surtout s'il s'agit des services secrets — les quelques travaux disponibles s'interrogent essentiellement sur les quatre points.

### ***La capacité structurelle des démocraties à répondre aux défis terroristes***

Pour toutes sortes de raisons liées à la nature même du terrorisme (instable, clandestin, relativement imprévisible...) les démocraties semblent mal outillées pour répondre à la menace. La recherche, ici, décrit les difficultés des divers acteurs concernés, police, justice, pouvoir politique, les réponses jamais entièrement satisfaisantes, les tensions qui apparaissent au sein des institutions, ou entre elles, et, surtout, les tendances à la mise en cause des principes les plus centraux et les plus vitaux du fonctionnement de la démocratie, à commencer par celui de la séparation des pouvoirs<sup>(20)</sup> mais aussi les menaces pour les libertés fondamentales<sup>(21)</sup>. La recherche peut également prendre une forme très critique, comme dans l'enquête journalistique de QUADRUPPANI<sup>(22)</sup> qui dénonce le mépris des règles démocratiques auquel a conduit, selon lui, la lutte antiterroriste, avec ses dérapages judiciaires ou ses manipulations politiques. Elle peut également se déployer au niveau international, et analyser les conditions et les difficultés de la coopération des démocraties face au terrorisme<sup>(23)</sup>.

### ***Les effets de l'antiterrorisme sur le terrorisme, mais aussi sur l'État et sur la société***

Les effets de l'antiterrorisme sur le terrorisme, mais aussi sur l'État et sur la société semblent plus une question pratique, proche du thème abordé précédemment, qu'un problème ayant attiré l'attention des chercheurs ; la plupart de ceux qui évoquent ce problème le font incidemment, ou dans une perspective critique insistant, comme on l'a vu, sur l'affaiblissement de la démocratie et de l'État de droit, ou montrant comment l'action antiterroriste peut se solder, en fin de compte, par un renforcement de l'État, comme ce fut le cas en Italie dès le début des années quatre-vingt<sup>(24)</sup>. Une piste intéressante, ouverte par D. BIGO et D. HERMANT, consiste à examiner le décalage qu'il peut y avoir entre la cible théorique de l'antiterrorisme — les groupes terroristes — et ses effets réels, auprès par exemple de l'opinion publique qu'il peut s'agir



de sécuriser par des mesures sans conséquences sur le terrorisme lui-même<sup>(25)</sup>. Ce qui conduit à un troisième ensemble de préoccupations.

### ***La formation des politiques antiterroristes***

Il faut être naïf pour penser que les politiques antiterroristes constituent ni plus ni moins qu'une réponse, éventuellement anticipée, à la seule menace terroriste. Si le discours de l'antiterrorisme semble si souvent inadapté, péchant par excès ou par défaut, si les politiques en la matière semblent parfois parler beaucoup de terrorisme pour en fait répondre à d'autres problèmes, ou si, à l'inverse elles n'évoquent guère le terrorisme mais toutes sortes d'autres questions à régler, comme on le voit avec la politique menée en Corse depuis 1988, c'est bien que la formation de ces politiques doit beaucoup à d'autres éléments que le seul terrorisme. La recherche, ici, est bien peu développée. Elle pourrait conduire à étudier les acteurs sociaux, politiques, économiques, les communautés ethniques, religieuses, les courants intellectuels..., dont l'intervention contribue à informer ceux qui élaborent les politiques, ne serait-ce que par les représentations sociales du terrorisme qu'elles construisent, de façon éclatée ou, au contraire, consensuelle<sup>(26)</sup>.

### ***Le rôle des médias***

Les médias, contrairement à une idée reçue, ne sont pas responsables du terrorisme. Par contre, ils ont d'énormes responsabilités dans la gestion du phénomène.

C'est du moins la thèse que nous avons défendue dans un ouvrage récent<sup>(27)</sup>. La relation entre terrorisme et médias a constitué un assez large domaine, où les publications sont nombreuses, encore que rarement fondées sur de véritables recherches. Du point de vue de l'antiterrorisme, les questions qui se posent sont celles des rapports qu'entretient la presse avec les différents pouvoirs, surtout à chaud, lors d'un épisode particulièrement dramatique ou important, et celles de sa capacité à peser, dans un sens ou un autre, sur l'opinion publique. Un traitement sérieux de ces questions appelle des connaissances précises sur le travail de production de l'information ainsi que sur le rôle des médias dans la formation des représentations sociales du terrorisme, ainsi que de la police, de la justice...

## **La politique française antiterroriste : une évaluation critique<sup>(28)</sup>**

Une coupure d'une dizaine d'années sépare la période de la guerre d'Algérie, avec le terrorisme du FLN et de l'OAS, et celle du gauchisme, dont certaines dérives tournent à la violence, à une époque ou

en même temps les retombées terroristes de la question palestinienne atteignent la France. C'est de cette époque, qui s'ouvre à la fin des années soixante, que nous partirons.

## **Les années soixante-dix : la doctrine du sanctuaire**

Deux principes ont pendant longtemps dominé le traitement du terrorisme. Le premier, qui concerne avant tout une violence qui est peut être plus politique que proprement terroriste, consiste à donner une priorité absolue à la répression et à la prévention policière, face à une menace interne, qu'elle soit d'extrême gauche ou indépendantiste, voire d'extrême-droite. M. R. MARCELLIN, qui fut ministre de l'Intérieur entre 1968 et 1974, peut être identifié à ce principe. Le second principe concerne le terrorisme international, et a parfois été théorisé sous la forme de la doctrine dite du « sanctuaire ». Il s'agit de protéger le territoire ou les intérêts nationaux en les neutralisant aux yeux de groupes terroristes, pour qu'il soit clair que la France tient à se mettre à l'écart des conflits dans lesquels ils sont engagés.

*La doctrine du sanctuaire* n'est pas propre à la France, et de nombreux pays ont voulu l'appliquer, et s'y efforcent même encore. Elle exige que des conditions précises soient remplies : le pays qui y adhère doit effectivement ne pas constituer un obstacle ou une cible, même secondaire, aux yeux des terroristes ; il doit être capable de communiquer avec ces mêmes terroristes pour éviter des erreurs ou des maladroites, ce qui implique que les groupes concernés ne soient pas trop nombreux, et soient identifiables et aisément joignables ; elle appelle une excellente coordination interne, notamment au sein du pouvoir politique, de la police, de la justice et des services spéciaux, et une circulation rapide et bien contrôlée de l'information, faute de quoi, par exemple, tel service risque par ignorance d'interpeller un terroriste à qui l'immunité a été promise par ailleurs sans parler des « bavures » commises par un service pour en déstabiliser un autre. La doctrine du sanctuaire n'est pas concevable sans un secret absolu autour de ses applications : que diraient, que disent la presse ou les autorités d'autres pays occidentaux qui le recherchent lorsqu'elles apprennent que tel terroriste international, responsable de crimes particulièrement odieux, circule librement sur le territoire national ?

On passe aisément d'une description des conditions nécessaires au recours à cette doctrine, à une critique qui peut en déplorer les dérapages, le plus souvent liés à des fuites dans la presse, et surtout en indiquer les limites. Celles-ci concernent d'abord la relation qu'implique la sanctuarisation d'un pays avec les terroristes, et même avec le terrorisme : un pays comme la France peut-il être neutre en la matière,

se désolidarisant très vite d'autres démocraties, refusant de fait la coopération antiterroriste internationale ? De plus, la doctrine du sanctuaire implique constamment la subordination du pouvoir judiciaire, dont il est attendu qu'il n'ait pas à intervenir et que, s'il l'ait, il se soumette aveuglément au pouvoir politique.

Négation aussi bien de solidarités internationales que de principes démocratiques, attitude passive, voire bienveillante à l'égard de groupes terroristes internationaux, la doctrine du sanctuaire n'est de surcroît payante qu'à court terme, du moins de la part d'une nation qui entend défendre des positions diplomatiques sur la scène internationale, à commencer par celle du Proche-Orient.

De fait, elle a été de moins en moins appliquée à partir du début des années quatre-vingt, dans une conjoncture où la menace terroriste internationale s'est diversifiée, les groupes actifs se sont démultipliés, et où surtout, la France est apparue comme une de leurs cibles. Elle n'en a pas moins continué d'être plus ou moins appliquée, en particulier dans les relations avec certains secteurs du mouvement palestinien, et sa tentation est encore apparue au grand jour avec ce qui s'est joué autour de l'arrestation, puis du jugement du principal dirigeant des FARL, Georges Ibrahim ABDALLAH (1985-1987).

## **Les années quatre-vingt et le traitement du terrorisme interne**

Les années quatre-vingt sont celles d'inflexions considérables dans la politique antiterroriste française, confrontée en matière de terrorisme interne aux dérapages de plus en plus meurtriers d'Action Directe, à la poussée des séparatismes corse et basque (FLNC et Iparetarrak), et en matière internationale, (comme nous verrons plus loin) à des attentats meurtriers, d'abord au Liban, puis en 1986 en France même, ainsi qu'à des enlèvements de ressortissants français par des groupes islamiques radicalisés.

Face à la menace interne, plusieurs options sont apparues alors, et ont été utilisées simultanément, ou successivement.

La première est celle de *l'ouverture politique*. Elle est d'abord le fait de la gauche lorsqu'elle parvient au pouvoir en 1981. Il s'agit, au départ, de respecter divers engagements qui ne concernent pas seulement le terrorisme (suppression de la cour de sûreté de l'État et abolition de la peine de mort), de calmer le jeu pendant les premiers mois de la nouvelle expérience et peut-être aussi d'affaiblir les groupes les plus radicaux en en dissociant les éléments modérés. La loi d'amnistie de 1981 aboutit ainsi à la libération de militants emprisonnés, séparatistes

corse ou d'extrême-gauche ; l'annonce d'une politique régionale répond à certaines attentes en Bretagne et en Corse. En même temps, la fermeté affichée face au gouvernement italien, qui réclame des extraditions de « brigadistes » (avec souvent des dossiers peu convaincants), ainsi qu'envers l'Espagne, qui voudrait qu'ETA cesse de trouver en France un véritable sanctuaire, peut être perçue comme une autre marque de cette volonté de traiter politiquement le terrorisme.

Mais dès 1982, et sans que la politique d'ouverture soit entièrement abandonnée, vient s'y surajouter une *politique répressive* qui répond à une exacerbation ou une recrudescence des actes de violence extrême (rupture, en février 1982, de la trêve décidée un an plus tôt par le FLNC, attentats d'Action Directe, mais aussi de CARLOS, assassinats de 2 CRS par Iparetarrak). Dans un climat où le thème de l'insécurité devient prédominant, et largement agité par l'opposition politique, le gouvernement adopte des mesures et des attitudes nettement plus répressives qu'auparavant (dissolution du FLNC, puis de sa façade légale, la Consulte des Comités nationalistes, changement d'attitude vis à vis d'ETA, dont des activistes sont extradés pour la première fois vers l'Espagne en 1984).

En même temps, et cette option complète celle qui précède, on assiste à l'ébauche, puis au renforcement d'un *processus de centralisation* qui concerne aussi bien le pouvoir politique (création d'un secrétariat d'État à la sécurité publique, mise sur pied d'une cellule antiterroriste à l'Élysée) que la police (mise en place de l'UCLAT en 1984) et la justice (spécialisation de la 8<sup>e</sup> section du Parquet de Paris en 1983, et surtout, en 1986, centralisation judiciaire des affaires terroristes, avec le SCLAT et la création d'une cour d'assises spécialisée composée de magistrats). Si la centralisation politique a connu par la suite d'importantes remises en cause, les centralisations policière et judiciaire semblent aujourd'hui un acquis des années quatre-vingt, témoignant de l'importance attachée à un traitement répressif du terrorisme.

Cette importance n'a certainement jamais été aussi grande qu'au moment de la « cohabitation » (1986-1988). Peut-on dire que la politique répressive et policière, accompagnée d'un discours souvent énergique ait obtenu les effets attendus ? On peut ici émettre quelques doutes. Si Action Directe a été démantelée en 1987, c'est certes à l'issue d'un travail policier intense ; mais tout indique que ce groupe était aussi à bout de course, parvenu au terme de la spirale du terrorisme, sans perspectives politiques, de plus en plus isolé. Et si l'on considère l'expérience corse, il est clair que les années 86-87 sont celles d'une escalade de la violence, comme si, ici, discours musclé et mesures répressives avaient favorisé une recrudescence des attentats, qui culmine avec l'assassinat, le 17 juin 1987, du docteur LAFAY.

Le retour de la gauche au pouvoir en 1988 s'opère dans une conjoncture où le principal problème de terrorisme interne est posé par la

Corse. On constate ici, un retour à un traitement avant tout politique, où le terrorisme est à peine évoqué, et où des mesures d'apaisement accompagnent un train de décisions immédiatement effectives ou annoncées, en matière économique, culturelle, d'éducation... Ce qui, jusqu'ici, semble avoir porté ses fruits, puisque l'ex-FLNC, au moment où nous écrivons, maintient la trêve inaugurée en juin 1988.

On peut ici procéder d'abord à une constatation : la droite n'a pas le monopole de la politique répressive, et c'est bien sous la gauche, à partir de 1982-1983, que celle-ci a pris son essor.

On peut ensuite s'interroger sur les limites de tout traitement du terrorisme interne, qu'il soit politique ou répressif. Une politique d'ouverture peut affaiblir un mouvement utilisant la violence, mais aussi y isoler les éléments les plus durs et encourager le passage à un terrorisme effréné. Inversement, une politique répressive peut connaître des succès, notamment policiers, mais aussi radicaliser des secteurs jusque là extérieurs à la violence.

En fait, la principale leçon que nous tirerons de cette expérience française de la lutte contre le terrorisme interne renvoie à la nature sociologique de ce terrorisme : là où celui-ci repose sur un substrat populaire, une conscience communautaire bien réelle, des mouvements sociaux, même faibles, là où il n'est pas dissocié de sa population de référence, une politique avant tout répressive ne peut connaître de succès que limité et à courte vue. Là où la violence s'est déconnectée de toute base, isolée dans une spirale qui ne peut devenir que de plus en plus meurtrière, seule une politique répressive et policière peut parvenir à des résultats, et à condition — ce qui n'est jamais acquis — d'éviter que l'acteur terroriste se retrouve ou se reconstitue une base ou même, simplement, des cercles de sympathie.

## **Face au terrorisme international**

Comme on l'a vu, les années quatre-vingt sont celles où le terrorisme international s'en prend à la France, affectant ses intérêts et ses ressortissants, et en tout premier lieu au Liban, et cherchant à peser sur sa diplomatie.

Le traitement de la menace, ici, devient un jeu complexe où il s'agit, tout à la fois, d'introduire le terrorisme dans la gestion diplomatique des relations avec divers pays concernés, à commencer par ceux qui agissent au Proche-Orient, ainsi qu'avec des groupes et des organisations qui, même « sponsorisées » par des États, gardent toujours certains degrés d'autonomie, tout en tenant compte d'une opinion publique dont la pression peut s'avérer considérable, instable et déstabilisatrice, surtout à propos des otages.

Dans un premier temps, c'est de toute évidence *l'improvisation* qui a dominé, avec des réponses qui sont autant de réactions ambivalentes, voire contradictoires, par exemple lorsqu'au lendemain de l'attentat de la rue Marbeuf (avril 1982), la France expulse deux diplomates syriens, déclarés « *personae non gratae* », mais dont le ministre français des relations extérieures indique qu'ils « ne sont pas nécessairement liés à l'attentat ». Puis, la politique antiterroriste va apparaître constamment comme le produit d'une tension entre deux logiques, l'une prudente et diplomatique, l'autre, apparemment plus ferme, et commandée par des préoccupations intérieures.

Cette tension se résout parfois au profit de la *logique diplomatique* qui, dans l'ensemble, semble disposée à des concessions destinées à ménager la Syrie et l'Iran, et en particulier s'oppose au recours à la force. C'est ainsi que le raid de représailles organisé sur Baalbeck en réponse à l'attentat du poste Drakkar à Beyrouth (58 Français tués le 23 octobre 1983) est un fiasco, vraisemblablement à la suite de fuites organisées depuis le Quai d'Orsay. Mais plus la logique diplomatique apparaît comme confuse et impuissante, et faite de concessions répétées, et plus la gestion du terrorisme devient l'affaire du Ministère de l'Intérieur. La période de la cohabitation, là aussi, constitue un apogée, sans pour autant l'inaugurer, de cette prédominance de la *logique interne* et du ministère qui la gère. Ce sont le Ministre de l'Intérieur, M. C. PASQUA, et son Ministre délégué à la sécurité, M. R. PANDRAUD, qui, à bien des égards, assurent la diplomatie de la France au Proche-Orient et qui jouent le rôle le plus central dans les processus liés à la libération des otages français au Liban. Ce sont eux également, qui incarnent la ligne la plus ferme dans l'affaire GORDJI, qui aboutit à la rupture des relations diplomatiques avec l'Iran, ou qui encore négocient avec l'Algérie sur des enjeux nombreux où l'économie se mêle entre autres, à l'affaire ABDALLAH, mais aussi aux problèmes de la surveillance policière des milieux arabes ou musulmans en France, ainsi qu'à ceux du contrôle et des expulsions (voire de l'assassinat) d'opposants au régime algérien réfugiés sur le sol français.

La politique antiterroriste, du moins jusqu'en 1988, est ainsi dominée par la montée en puissance d'une logique prenant davantage en compte le poids de l'opinion publique, le désir de voir revenir les otages français du Liban, la demande diffuse de sécurité et, d'une certaine façon, *donnant à la gestion du terrorisme proprement dit le primat sur les impératifs plus généraux* d'une diplomatie elle-même défaillante.

Cette montée en puissance aboutit parfois au même résultat que la doctrine du sanctuaire, sur laquelle pourtant elle ne repose au plus qu'accessoirement, puisque l'on constate, notamment à l'occasion du retour de GORDJI en Iran, que la justice est, là aussi, susceptible d'être subordonnée au politique, voire bafouée. Mais cette subordination n'est pas systématique, et le dénouement de l'affaire ABDALLAH, condamné à

une très lourde peine en 1987, montre que la justice dispose aussi d'une certaine indépendance.

Depuis les attentats de Septembre 1986 à Paris, et jusqu'à l'explosion du DC 10 d'UTA en Septembre 1989, la France semble n'avoir eu à gérer que les séquelles d'événements terroristes, avec le jugement de Georges Ibrahim ABDALLAH, ou le retour des otages au Liban. Le terrorisme international ne l'a guère affectée directement. Cela tient peut-être à l'efficacité de la politique adoptée, qui a donné priorité à la gestion du terrorisme sur l'action diplomatique classique ; cela tient peut-être aussi à l'efficacité de la coopération internationale, dans laquelle les États-Unis jouent un rôle moteur ; mais cela tient certainement aussi à de nombreux autres facteurs qui concernent notamment les mouvements terroristes, les États-sponsors, et la situation au Proche-Orient. Il est donc difficile de formuler une appréciation sur les effets de la politique française sur le terrorisme international. Mais il est facile de voir qu'elle a dû gérer des logiques contradictoires et qu'en faisant de ce terrorisme un problème relevant avant tout du ministère de l'Intérieur, elle a signé l'échec, au moins relatif, à l'intégrer dans les attributions de la diplomatie et de la défense. Il s'est opéré, de façon vraisemblablement provisoire, une sorte de renversement où l'importance du phénomène a fait que ceux qui le prenaient le plus en charge ont eu la responsabilité, ou la possibilité, d'assurer la politique du pays ou du moins de peser sur elle dans un domaine qui en principe ne relève pas de leurs attributions.

## Évolutions possibles de la menace terroriste

Toute prédiction en matière de terrorisme est hasardeuse. Mais il est possible, compte tenu des connaissances disponibles sur le phénomène, de réfléchir à l'avenir des diverses formes que revêt la menace actuelle, et de risquer quelques hypothèses sur les lieux de la pratique sociale et politique plus favorables que d'autres au passage à une violence terroriste.

Un tel effort appelle une grille d'analyse permettant, au préalable, de différencier les expériences terroristes en fonction de critères précis. Ce qui pourrait nous conduire à entrer dans les débats sans fin sur la définition du terrorisme, ou à utiliser une opposition théorique élémentaire, mais centrale, qui distingue le terrorisme comme *méthode d'action* du terrorisme comme *logique d'action*<sup>(29)</sup>. Nous nous contenterons, ici, de recourir à une typologie faiblement théorique, car très proche des catégories de la pratique, mais qui présente l'avantage d'autoriser un découpage robuste et exhaustif<sup>(30)</sup>. Celle-ci différencie d'abord le terrorisme interne du terrorisme international. Le premier, en France, revêt trois formes principales : d'extrême-gauche, d'extrême-droite et nationa-

liste ou séparatiste, avec éventuellement des formes mixtes, comme lorsque le nationalisme se leste d'une idéologie marxiste-léniniste. Le terrorisme international peut résulter de la mise en commun d'expériences internationales (« euroterrorisme » d'extrême-gauche par exemple), il peut être lié à l'internationalisation d'une lutte de libération nationale, d'une action révolutionnaire, d'un mouvement communautaire à forte référence religieuse, avec là aussi des formes mixtes et des relations de dépendance ou de subordination plus ou moins grande à des États « sponsors », comme dit la littérature anglo-saxonne.

## **Le terrorisme interne**

Le terrorisme d'extrême-gauche, illustré en France par Action Directe, n'a pas seulement connu des revers militaires peut-être décisifs. Il semble aussi épuisé, incapable de se recomposer idéologiquement et politiquement, et on peut raisonnablement penser qu'il est dans sa phase de déclin historique. Il ne faut pourtant pas exclure des résurgences, dont les idéologies pourraient alors être plus de type anarchiste ou libertaire que marxistes-léninistes.

Le terrorisme d'extrême-droite, en France, est depuis les années soixante plus un fantasme, largement répandu dans la presse et dans certains secteurs de l'opinion publique, qu'une réalité. On a pu le constater à l'occasion de l'attentat de la rue Copernic (octobre 1980) massivement attribué, à chaud, à une extrême-droite antisémite, qu'on a recherché jusqu'au sein de la police, alors qu'il s'agissait, on l'a su plus tard, d'une opération organisée depuis le Proche-Orient. Pourtant, ce type de terrorisme pourrait fort bien se développer dans les années à venir. Une raison qui pousse à faire cette hypothèse, déjà vérifiée avec ce que l'on sait des attentats récents (1988) contre des foyers Sonacotra en Provence, est que la stabilisation politique, la stagnation et peut-être même le recul relatif du Front National risquent de libérer des acteurs radicalisés. En période d'ascension politique, une extrême-droite institutionnalisée est un rempart contre un tel risque ; mais il semble que nous n'en sommes plus là, et il ne faut pas exclure que se déploient d'autres groupes que celui ayant agi en Provence, lourds d'un réel racisme, d'une haine de la démocratie, d'un intégrisme catholique peut-être aussi.

Ajoutons, mais il faudrait entrer ici dans des scénarios plus élaborés, qu'il ne faut pas exclure un cycle de violence dans lequel un terrorisme d'extrême-droite répondrait à une radicalisation même très minoritaire, dans des milieux islamistes par exemple.

La violence de type nationaliste est endémique depuis de nombreuses années, et a connu ses expressions les plus hautes d'abord en Bretagne, puis en Corse et au Pays Basque (nord). Il est impossible, ou trop



imprudent, de se livrer ici à la moindre prédiction, tant cette violence nous semble toujours susceptible de réapparaître (Bretagne), ou de reprendre (Corse, Pays-Basque). Lorsqu'elle est associée à une idéologie marxiste-léniniste (cas d'Iparratarrak au Pays basque), elle est peut-être à la fois plus terroriste et plus affaiblie qu'ailleurs, tant cette idéologie est-elle même aujourd'hui épuisée. Ajoutons (mais nous ne sommes pas outillés pour analyser ces problèmes) qu'il ne faut pas écarter de ce type d'analyse, la violence extrême confinant parfois au terrorisme, qui a pu s'exprimer dans les DOM-TOM, aux Antilles et aussi — mais cette question immense relève d'un autre registre — en Nouvelle-Calédonie.

## **Le terrorisme international**

L'accalmie qui a régné en ce domaine pendant près de trois ans est-elle amenée à reprendre après l'explosion du DC 10 d'UTA, à ce jour non élucidée (du moins à notre connaissance) ?

D'un côté, la mise en évidence du processus qui fait que ce terrorisme est la plupart du temps le produit de la conjonction d'une dérive au sein de mouvements (palestinien, arménien, islamiste...) et d'un choix stratégique de la part d'États — sponsors (Lybie, Iran, Irak...) peut conduire à un relatif optimisme, dans la mesure où ces États, dont il faudrait examiner l'évolution récente cas par cas, semblent s'orienter vers des modes d'action plus conformes aux règles internationales de la diplomatie. La formidable décomposition du Liban, si elle n'est pas encore parvenue à son terme, semble se traduire aussi par un plus grand contrôle de la Syrie sur des zones et des acteurs qui ont souvent alimenté le terrorisme international. D'une certaine façon, tout ce qui va dans le sens d'une stabilisation des rapports de force au Proche-Orient, ainsi que d'un souci des États de la région à maintenir ou développer la communication avec la France dans un cadre diplomatique, pèse dans le sens d'un déclin du terrorisme international, dont les protagonistes actifs, mieux contrôlés que par le passé, cessent de prendre la France comme cible.

Mais d'un autre côté, au moins deux sources d'inquiétude demeurent.

La première renvoie au mouvement palestinien. Si dans ses secteurs les plus centraux, celui-ci a explicitement renoncé à un terrorisme qui n'a d'ailleurs alors jamais visé la France, il n'en va pas de même avec ses secteurs radicalisés et, surtout sa dissidence. Plus les perspectives d'une solution négociée avec Israël semblent devoir être envisagées, plus la France entendra jouer un rôle dans d'éventuelles négociations, et plus il faut s'attendre, selon un mécanisme éprouvé, à ce que des groupes s'opposent à ce processus par le terrorisme, et avec éventuellement l'aide de certains États.

Une seconde source d'inquiétude nous renvoie, paradoxalement, au terrorisme interne. Au départ le terrorisme islamiste qui a atteint la France s'est joué pour l'essentiel au Liban, à coups d'attentats et d'enlèvements, sur fonds de mouvements communautaires résolument anti-occidentaux. Ce que l'on sait des résultats de l'enquête sur les attentats de septembre 1986 à Paris indique que ce type de terrorisme s'est, en quelque sorte, internalisé, et qu'il s'est trouvé, sur le territoire français, des acteurs suffisamment radicalisés pour passer à l'acte. Dans l'ensemble, il convient d'être très prudent, et de ne pas se livrer à des conclusions trop hâtives. Il est clair, en effet, que dans leur immense majorité, les populations issues de l'immigration maghrébine, et, ce qui n'est pas la même chose, les musulmans de France, refusent l'idée d'un passage à des formes de violence qui exigent des réseaux clandestins, une structuration militante et idéologique, des moyens financiers... Mais le travail de ces minorités sur elles-mêmes comporte une forte dose d'imprévisibilité, et la capacité de clercs à en organiser la face d'ombre, défensive et portée par une certaine rage, dans le sens d'une radicalisation accentuée, n'est pas nulle. Il est malsain, dangereux et erroné d'associer populations musulmanes, ou encore d'origine maghrébine, et terrorisme, et nous savons bien à quel point ce type d'association alimente la xénophobie, le racisme et la peur de toute altérité. Mais il faut savoir que l'anti-occidentalisme de certains acteurs islamistes, au-delà de nos frontières, se nourrit de l'espoir de conquérir des appuis au sein même de notre société.

### **Est-il possible de mettre en œuvre une politique de sécurité intérieure plus globale et plus cohérente ?**

Il est d'autant plus difficile d'émettre des suggestions, propositions ou recommandations en matière de politique antiterroriste que celle-ci, bien souvent, n'est qu'un sous-ensemble de politiques plus larges. Le problème est certainement encore plus aigu en matière de terrorisme international.

La réflexion, ici, doit donc nécessairement être à double détente, et porter sur les éléments spécifiques de l'action et de la politique antiterroriste, ainsi que sur leur intégration dans des ensembles plus vastes. De plus, elle doit tenir compte, non seulement des caractéristiques du phénomène terroriste, mais du fait que d'une expérience à une autre, les données peuvent changer considérablement.

C'est pourquoi il ne nous semble pas possible d'aller au-delà de quelques remarques qui concernent les points suivants :

### *Le rôle du Parlement*

Une des caractéristiques les plus spectaculaires du terrorisme est qu'il déstabilise le fonctionnement démocratique des institutions et encourage les conflits entre elles, ou à l'intérieur de chacune d'entre elles, avec des conséquences qui peuvent s'avérer extrêmement graves pour la démocratie (négarion de l'autonomie du pouvoir judiciaire, affaiblissement de la capacité d'action dans certains secteurs du pouvoir exécutif, renforcement excessif dans d'autres...). Dans le cas français, et contrairement, notamment, au cas américain, une institution semble particulièrement absente dans la gestion du terrorisme. Il s'agit du Parlement, dont la revalorisation, ne serait-ce qu'en matière d'enquêtes a posteriori, pourrait exercer des effets positifs sur la façon dont les problèmes de terrorisme sont traités en France, et en particulier limiter les effets les plus déstabilisateurs du phénomène.

### *La formation*

Le terrorisme ne met pas en branle au même moment tous les acteurs concernés par la lutte contre cette menace, et ceux-ci n'ont pas nécessairement à communiquer ou à se pratiquer mutuellement. Pourtant, au-delà de la centralisation déjà évoquée (et dont on peut se demander si elle n'a pas aussi des effets négatifs, de renforcement de l'emprise politique sur la police et la justice), il nous semble qu'un progrès considérable serait obtenu si, en matière de terrorisme (comme dans d'autres domaines certainement), des formations étaient organisées qui mêleraient, à niveau de responsabilité comparable, des participants relevant de diverses institutions : police, justice, ministère des affaires étrangères... et qui leur donneraient l'occasion de réfléchir de manière transversale. Dans le même esprit, l'internationalisation de certaines formations ne peut elle aussi qu'exercer des effets positifs.

### *Les relations avec la presse*

Les difficultés que pose le terrorisme surtout à chaud, quand il survient, peuvent prendre un tour extrêmement différent selon la façon dont les autorités responsables gèrent leurs relations avec les journalistes. Il y a là un ensemble considérable de problèmes, qui appelle une réflexion et une politique spécifiques portant notamment sur :

- l'amélioration des modes de rencontre avec les journalistes, et l'invention de nouvelles pratiques (certaines expériences étrangères, notamment allemandes, pourraient certainement être étudiées et apporter des idées et des suggestions concrètes) ;
- la définition des devoirs et des responsabilités de ceux qui, en ce domaine, sont susceptibles d'informer la presse : qui doit s'exprimer, et quand, qui est tenu à la réserve ? ;
- les fuites, qui n'obéissent pas toujours à une logique acceptable.

La réflexion, en amont, devrait porter aussi sur un thème central qui est celui de la place du secret dans une démocratie comme la nôtre.

### *L'information directe du grand public*

Les effets déstabilisants du terrorisme seraient également réduits si, de façon systématique, la menace était dédramatisée en période calme, si des informations précises et objectives étaient diffusées, si des bilans de l'action antiterroriste étaient dressés régulièrement...

### *Des procédures d'évaluation*

Il est rare qu'on ait le temps, à l'issue d'une expérience de lutte antiterroriste, d'en tirer les leçons calmement et de façon approfondie. Il serait pourtant certainement utile que soient mises en place des procédures systématiques d'évaluation, permettant d'examiner les erreurs, maladresses, lenteurs..., de l'action entreprise, et contribuant, à terme, à renforcer la professionnalisation des acteurs concernés.

### *Notes*

(1) Parmi les spécialistes universitaires (ou assimilables) les plus connus, on peut citer David RAPOPORT (Los Angeles), Martha CRENSHAW (Wesleyan), Walter LAQUEUR (Washington DC), Paul WILKINSON (Aberdeen), Yonah ALEXANDER (New York) et Ehud SPRINZAK (Jérusalem).

(2) Citons, parmi beaucoup d'autres, plus ou moins spécialisés dans le terrorisme : aux États-Unis, la Rand Corporation, l'Institut for Studies in International Terrorism, l'International Research Center ; en Afrique du Sud, le Terrorism Research Center ; en Israël, le Yehonathan Nethanyahu Institute et le Center for Strategic Studies de Tel-Aviv ; aux Pays-Bas, le Center for the Study of Social Conflicts de Leyden...

(3) Parmi les publications les plus récentes, on peut citer Barry RUBIN (ed.), *The Politics of terrorism*, Washington DC, FPI, 1989.

Paul WILKINSON and Alasdair M. STEWART (eds), *Contemporary Research on Terrorism*, Aberdeen, Aberdeen University Press, 1988.

(4) Parmi les colloques récents d'une réelle importance, signalons ceux du Wilson Center, Washington DC (mai 1987), « The Psychology of terrorism » ; de l'Université Wesleyan (juin 1989), « Terrorism in Context » ; de Boston (mars 1988), « Communication in Terrorist Events : functions, themes and consequences » ; de Stanford (février 1988), « Talking terrorism : ideologies and paradigms in a post-modern world » ; de Tel-Aviv (juillet 1989)...

(5) Citons notamment *Terrorism : an International Journal*, TVI, *Counter-terrorism* et la toute récente *Terrorism and Political violence* (n° 1 en janvier 1989), qui est certainement la meilleure des publications spécialisées.

(6) Citons en particulier Alex F. SCHMID, *Political Terrorism. A research guide to concept, theories, data bases and literature*, Amsterdam, North Holland Publishing Company, 1983 ; voir également la nouvelle édition de l'ouvrage classique de Walter LAQUEUR, *The age of terrorism*, Boston, Little, Brown and Company, 1987.

(7) Citons, car là aussi il existe plusieurs ouvrages disponibles, l'importante tentative *Political violence in the world, 1967-1987 — Chronology, Bibliography, Documents*, 2 vol., Limassol, 1988.

(8) Voir les articles publiés dans *Études Polémologiques*, notamment N°30, 31, 38, 42, 46, 47 et 48.

- (9) Voir, notamment, Michel WIEVIORKA et Dominique WOLTON, *Terrorisme à la Une — Media, terrorisme et démocratie*, Paris, Gallimard, 1987 ; et Michel WIEVIORKA, *Sociétés et terrorisme*, Paris, Fayard, 1988. On trouvera dans ces deux ouvrages de nombreuses indications bibliographiques. Signalons par ailleurs, les travaux d'un spécialiste qui n'appartient pas à un laboratoire de recherches, Gérard CHALIAND.
- (10) Voir notamment les travaux de Ted Robert GURR, ou dirigés par lui : *Why men rebel*, Princeton, Princeton University Press, 1970 ; *Handbook of Political Conflict*, New York, The Free Press, 1980.
- (11) Voir, par exemple, Gérard CHALIAND, *Terrorisme et guérillas*, Paris, Flammarion, 1985.
- (12) Charles TILLY, *From Mobilization to Revolution*, Reading (Mass), Addison Wesley, 1978.
- Anthony OBERSHALL, *Social conflict and Social Movements*, Englewood Cliff, Prentice Hall, 1973.
- (13) Patrick MENEY, *Même les tueurs ont une mère*, Paris, La Table Ronde, 1986.
- (14) Voir, par exemple, Xavier RAUFER, « Révolution islamique et terrorisme : le poids des traditions », *Les Cahiers de l'Orient*, n° 3, 3<sup>e</sup> trimestre 1986, pp. 161-170 ; ou Philippe RAYNAUD, « Les origines intellectuelles du terrorisme », *Terrorisme et Démocratie*, Paris, Fayard, 1985, pp. 35-135.
- (15) Voir mon ouvrage, *Sociétés et Terrorismes*, op. cit. ; en particulier le chapitre II, « Les intellectuels et le terrorisme ».
- (16) *id.*, et notamment les chapitres I, « Mouvements, antimouvements sociaux et terrorisme », et VI, « L'inversion ».
- (17) Voir en particulier Donatella DELLA PORTA, « Recruitment Process in Clandestine Political Organizations, The Italian left wing terrorism », communication au Congrès d'Amsterdam « Transformation of structure into action », juin 1986.
- (18) Voir Didier BIGO et Daniel HERMANT, « La relation terroriste », *Études polémologiques*, n° 30, 2<sup>e</sup> trimestre 1984, pp. 45-64, et n° 31, 3<sup>e</sup> trimestre 1984, pp. 75-100.
- (19) Citons, par exemple, Richard CLUTTERBUCK, *Comment vivre avec le terrorisme*, Montréal, Stanké, 1979.
- (20) On trouvera de nombreuses indications sur ce point dans notre livre, *Terrorisme à la Une*, op. cit.
- (21) Voir, par exemple, « Terrorismes et libertés publiques : les fichiers », *Études polémologiques*, n° 38, 2<sup>e</sup> trimestre 1986, pp. 91-96, suivi de Antoine PEZE, « La lutte antiterroriste française : le point de vue de la commission nationale Informatique et Liberté », pp. 97-114.
- (22) Serge QUADRUPPANI, *L'antiterrorisme en France, ou la terreur intégrée*, Paris, La Découverte, 1989.
- (23) Voir, par exemple, Geoffrey M. LEVITT, *Democracies against terror*, New York, Praeger, 1988, *The Western Response to State Supported Terrorism*, York, 1988.
- (24) Voir, par exemple, Anne SCHIMEL, « Face au terrorisme : les lois à l'italienne », *Sociologie du travail*, XXVIII, 4-1986, pp. 527-546.
- (25) Didier BIGO et Daniel HERMANT, « Simulation et dissimulation. Les politiques de lutte contre le terrorisme en France », *Sociologie du travail*, XXVIII, 4-1986, pp. 506-526.
- (26) Pour une tentative qui concerne la politique américaine, voir Michel WIEVIORKA, « Defining and implementing foreign policy, The US experience in anti-terrorism », *Working papers*, n° 92, International Security Studies Program, The Wilson Center, Washington DC, 1988.
- (27) Dans *Terrorisme à la Une*, op. cit.
- (28) Ce paragraphe reprend divers éléments que j'ai présenté déjà dans « La France face au terrorisme », *Regards sur l'actualité*, n° 149, La Documentation Française, mars 1989, pp. 3-22. Une version plus développée doit paraître dans un ouvrage collectif en anglais, sous la direction de Barry RUBIN.
- (29) Cette opposition est au cœur des analyses de mon livre, *Sociétés et terrorismes*, op. cit.
- (30) On trouvera des typologies de ce type chez Paul WILKINSON, *Political Terrorism*, London, Mac Millan, 1974, ou encore chez Didier BIGO et Daniel HERMANT, « La relation terroriste », op. cit.

# Terrorisme et antiterrorisme en France

**Didier Bigo**

Maitre de conférence des universités à l'IEP, Paris

**Daniel Hermant**

Directeur de l'Institut français de polémologie

## État des connaissances scientifiques sur l'analyse du phénomène terroriste et des politiques de prévention et de répression du terrorisme

L'étude universitaire du terrorisme et de l'antiterrorisme n'a pris que récemment une dimension académique. Pendant longtemps, elle a effrayé une partie du monde universitaire par l'absence de sources traditionnelles<sup>(1)</sup>, par le risque de manipulation à chaud, par le caractère intermittent et donc peu cumulatif des épisodes terroristes. Le domaine est alors resté aux mains d'un petit nombre d'instituts, souvent situés aux États-Unis, prenant plus en compte les enjeux politiques que scientifiques, et écrivant parfois de manière « orientée ». Ces instituts visaient à répondre à une *demande sociale d'explication* du terrorisme, très forte de la part des pouvoirs publics, et d'une partie de l'opinion, d'autant que les grandes universités s'y refusaient. Il est alors apparu un « marché des études sur le terrorisme », où se sont engouffrées de nombreuses catégories sociales productrices d'un discours spécifique : journalistes, psychologues, militaires..., et ce n'est que dernièrement que sociologues, anthropologues, historiens, politistes, se sont véritablement intéressés à ce sujet.

## Les discours « pseudo-scientifiques » sur le terrorisme

Dans ces discours, il faut distinguer deux catégories d'ouvrages, ceux écrits par les journalistes pour répondre au grand public et ceux, a priori plus sérieux, écrits par les psychologues ou les stratèges, mais qui ne font que rationaliser les attitudes spontanées des décideurs politiques : criminaliser le terrorisme ou l'assimiler à la guerre.

### *Les journalistes*

Les ouvrages sur le terrorisme ne manquent pas ! Chaque journaliste spécialisé a voulu en produire un, qu'il s'agisse d'une biographie (BAADER, CARLOS, Abou NIDAL...), d'une monographie d'une organisation (Brigades Rouges, Action Directe, la « bande à BAADER », l'OLP...), ou enfin d'un prétendu ouvrage de synthèse sur l'Internationale Terroriste (Claire STERLING, Édouard SABLIER, Roland LAURENT...) ! Mais cette montagne d'ouvrages est de piètre qualité, car ce n'est pas celle-ci qui est visée. Le plus souvent, les journalistes essaient de se substituer à l'enquête policière et aux réflexions géostratégiques. Ils sont surtout à la recherche du scoop, du secret dévoilé autour d'une organisation, ou d'une mesure de lutte antiterroriste.

Certes, certains livres donnent, a priori, l'image d'ouvrages bien documentés, fourmillant de détails, de « révélations », mais, très souvent, il s'agit d'une technique romanesque, où la plupart des pages sont consacrées à la description physique des personnages, à la description des lieux, à la manière d'une photographie. Le « récit » se fait au présent et sur le mode conversationnel pour rendre vivante la lecture, comme si l'on pouvait connaître ce que disent et ce que pensent les terroristes. Technique du roman, qui montre bien le but principal de ces ouvrages : faire un succès de librairie, un succédané de roman policier basé sur des faits réels, et non comprendre les motivations des acteurs de la violence. Quelques exceptions néanmoins sauvent le genre, lorsque les ouvrages sont écrits par de grands reporters qui ont une bonne connaissance du terrain, et qui peuvent, comme les spécialistes de la lutte antiterroriste, rapporter au lecteur leur fréquentation de certains milieux<sup>(2)</sup>.

A ces récits tournés vers le grand public, correspondent, sur un mode mineur, les ouvrages « spécialisés » tournés vers les décideurs.

### *Les psychologues*

La demande sociale d'explication se tourne spontanément, en premier lieu, vers les psychologues et les psychiatres pour leur demander la raison de l'irruption d'une violence politique que l'on ne comprend pas, et qui apparaît irrationnelle, puisque des moyens pacifiques existent pour exprimer ses idées dans les États de droit. Les psychologues et les psychiatres ont essayé, sans succès, de dresser des profils psychologiques d'individus terroristes qui avaient des caractéristiques spécifiques. Beaucoup d'efforts et d'argent ont été dépensés ainsi en pure perte. Plus intéressants ont été les travaux de psychologie sociale sur l'origine sociale, la structure familiale, la nature des diplômes et du travail, et les données plus générales sur le milieu social (problème de cumul des inégalités, d'exclusion, de frustrations relatives)<sup>(3)</sup>, qui ont permis de cerner, au sein de mouvements sociaux, quelles étaient les personnes

susceptibles de fonder des organisations clandestines, et de passer à l'action violente ; mais ces méthodes rétrospectives se sont heurtées au problème de la taille des populations étudiées et aux faibles corrélations enregistrées. Elles n'ont pu avoir de pertinence que pour les organisations clandestines fortement enracinées et très souvent n'ont pu distinguer les caractéristiques des membres des organisations, des caractéristiques générales de ceux qui les soutiennent, sans passer à la violence politique. Elles ont donc une dangereuse tendance à créer l'amalgame entre une organisation clandestine et un groupe social particulier, qu'il s'agisse dans les Organisations Clandestines à Vocation Révolutionnaire en RFA d'une « culture du squatt », ou pour les Organisations Écran, des « milieux issus de l'immigration ». Les psychologues sont aussi largement responsables de la définition tautologique du terrorisme comme acte de violence produisant des effets de terreur sur la population. Ils ont eu tendance, en effet, à n'analyser les effets psychologiques du terrorisme que sous l'angle de la propagation de la peur, souvent en recourant à des sondages à chaud de l'opinion publique, et ont très peu étudié les effets cathartiques de la violence médiatisée, la ritualisation de cette dernière, la fascination qu'elle exerce sur certaines personnes et l'indifférence structurelle qui est le propre de nos sociétés. Autant de facteurs qui ont été notés par les quelques anthropologues qui se sont penchés sur la violence politique dans la période moderne : Georges BALANDIER, Michel MAFFESOLI et leurs étudiants notamment.

A l'inverse de cette *vision en terme d'irrationnel*, de motivations psychologiques, de déterminismes familiaux..., où les paradigmes comportementaux et culturalistes se font concurrence, on a vu les spécialistes de la stratégie militaire et les philosophes de la guerre prendre un point de vue différent, et insister, au contraire, sur la rationalité instrumentale de la violence politique. Cette opposition de discipline s'est, en outre, doublée d'une définition différente de l'objet « terrorisme ». Alors que pour les premiers, le terrorisme était essentiellement l'objet d'individus ou de groupes clandestins d'origine interne et liés à des mouvements sociaux, pour les seconds, le terrorisme était le fait d'organisations télécommandées par des services secrets d'États usant du terrorisme comme stratégie indirecte de contournement de la dissuasion nucléaire, et, très souvent, de violences exportées sur le territoire, ou contre les populations d'un autre État.

### *Les stratégies*

A une vision psychologisante, distinguant mal le terrorisme de la criminalité, s'est donc opposée une vision stratégique assimilant le terrorisme à une *forme de guerre*. Cette vision stratégique s'est longtemps focalisée sur le rôle majeur de l'URSS, chef d'orchestre supposé du terrorisme dans le monde. On lui attribuait aussi bien le soutien et la manipulation des Palestiniens que celle des Brigades Rouges en Italie, du Groupe Baader Meinhoff en RFA, ou de l'IRA provisoire au



Royaume-Uni. Surtout développée par des groupes conservateurs aux États-Unis, nostalgiques de la guerre froide, cette thèse de l'Internationale Terroriste a été popularisée par Claire STERLING aux États-Unis et Édouard SABLIER en France<sup>(4)</sup>. Reprise par les milieux militaires, elle a laissé des traces dans les mentalités, car, structurellement, elle rassure en désignant un ennemi connu, et ne bouleverse pas les cadres de pensée hérités de la guerre et de la dissuasion nucléaire. Elle permet, de plus, de penser l'unicité du phénomène par un raccourci saisissant qui ramène la multiplicité des formes des organisations clandestines à un seul acteur principal.

Même après que des travaux universitaires eurent montré l'inanité de cette thèse, on l'a vu resurgir sous des formes atténuées comme un stéréotype permanent du discours sur le terrorisme. En perte de vitesse après les travaux allemands et italiens insistant sur l'origine interne des organisations clandestines, sur les liens du terrorisme avec la société<sup>(5)</sup>, cette thèse a repris un nouveau souffle avec les actions issues du Moyen-Orient contre les Européens et les Américains, très vite qualifiées de nouveau terrorisme international, un fil vert irano-syro-libyen se substituant ou se mêlant au fil rouge<sup>(6)</sup>. Là aussi beaucoup d'efforts et d'argent ont été dépensés pour tenter de rationaliser les fantasmes des décideurs prêts à croire tous ceux qui, par un raisonnement simple et même simpliste, leur désignaient un adversaire bien identifié et, de surcroît, leur indiquaient comment le combattre. Ce refus de la complexité du phénomène terroriste joue encore aujourd'hui, malgré les efforts de certains chercheurs qui ont essayé de dépasser ce cadre simpliste, de montrer que la guerre indirecte n'expliquait en rien l'apparition du terrorisme et que, tout au plus, elle avait favorisé l'entrée en lice d'États ayant leurs propres intérêts dans une relation de violence politique issue d'autres causes : banalisation des armements, idéologie révolutionnaire et anti-impérialisme, décolonisation ratée ou inachevée...

Néanmoins, là aussi, la pensée stratégique, à partir de ses meilleurs travaux<sup>(7)</sup>, a permis de comprendre le caractère rationnel de la violence politique, la dimension tactique du conflit terroriste et les aspects stratégiques que ce dernier peut avoir dans les contextes de crise. Grâce au paradigme de l'instrumentalité de la violence, elle a permis de se démarquer des approches par trop culturalistes et criminologistes. Surtout, elle a permis de dépasser une analyse focalisée sur un seul acteur, l'organisation clandestine, pour permettre d'appréhender les relations entre l'organisation clandestine et son adversaire direct : les pouvoirs publics ou l'État. De cette dialectique du raisonnement naît une plus grande finesse d'analyse qui ne suit pas de manière univoque la prétendue lisibilité de l'idéologie des groupes clandestins. En effet, on intègre les coups tactiques entre les adversaires, les possibilités de fausses revendications, de brouillage des pistes..., et, dans certains cas, le jeu entre les cibles directes frappées par la violence (les victimes) et les

cibles indirectes, mais visées en réalité par l'opération (les décisions des pouvoirs publics). Bref, on complexifie le duel stratégique en tenant compte de l'économie des forces des acteurs, des moyens qu'ils emploient, des objectifs qu'ils poursuivent, et l'on arrive à cette idée que le terrorisme est un moyen utile, car peu coûteux, qu'un adversaire plus faible (groupe ou État) peut utiliser pour modifier, à son avantage, une situation, ou infléchir une décision<sup>(8)</sup>. Seulement, cette vision stratégique réduit le terrorisme à un combat entre deux adversaires usant d'une violence instrumentale. Elle est incapable de prendre en charge la dimension symbolique, voire sacrée, de la violence, et surtout elle est dans l'impossibilité de penser l'insertion du terrorisme dans la société. Elle le déconnecte de la réalité, n'en regarde que les effets, et ne peut répondre aux causes et aux processus.

## **Les nouvelles problématiques**

De manière générale, c'est hors du champ spécialisé sur le terrorisme et l'antiterrorisme que se sont élaborées les problématiques les plus riches, les plus novatrices. Elles sont venues, outre l'anthropologie, principalement de quatre disciplines : l'histoire, la philosophie, la sociologie et la science politique.

### ***Historiens et philosophes***

Les historiens, gênés par le manque d'archives, ont peu travaillé sur l'époque contemporaine. En revanche, il faut noter les travaux de qualité qui ont été réalisés, tant sur la vague anarchiste du XIX<sup>e</sup> siècle, à l'origine des premières lois et conventions internationales antiterroristes, que sur le rapport entre terreur révolutionnaire et terrorisme<sup>(9)</sup>.

Ce dernier sujet a d'ailleurs fait l'objet d'une réflexion philosophique<sup>(10)</sup> qui a aussi abordé la question du rapport terrorisme/totalitarisme<sup>(11)</sup>. De nombreux philosophes contemporains ont réintégré la violence et le conflit dans le système philosophique, donnant ainsi les éléments permettant de penser le phénomène terroriste<sup>(12)</sup> dans son lien à la société et à l'histoire.

### ***Les sociologues et les politistes***

Sociologues et politistes se sont longtemps tenus à l'écart de l'étude du terrorisme, car les chercheurs de ces disciplines, en étant critiques à l'égard de la légitimité des pouvoirs en place et de l'État, en se sentant proches des positions qui ont fait le Mai 68 en France, et, plus tard, le Mai italien, ne voulaient pas entrer dans un discours dont ils avaient peur qu'il serve de caution à une répression politique. La première attitude fut donc celle du refus de prendre parti ou du soutien condi-

tionnel à un certain usage de la violence politique dans les Etats de droit en tant que réponse à une violence institutionnelle d'État et à une violence structurelle du capital. Aussi, est-ce plutôt sous des catégories différentes, plus générales, que les meilleures problématiques concernant le terrorisme, mais aussi la guérilla et les révolutions, ont fait leur apparition aux États-Unis dans les années soixante-dix<sup>(13)</sup>. En Europe, ce n'est qu'après des changements de positions politiques des groupes de gauche à l'égard de la violence, et la levée de l'hypothèque intellectuelle en Italie, en RFA et en France, que certains travaux purent être menés avec une certaine rigueur scientifique et hors du débat idéologique : droite sécuritaire/gauche libertaire ou laxiste. Les Italiens et les Allemands<sup>(14)</sup> furent les premiers à produire des travaux de qualité, tant sur le plan statistique (nombre d'attentats, de victimes, de dégâts matériels) que sur le plan sociologique, en s'intéressant à l'enracinement social des organisations clandestines, à leur relation avec les mouvements sociaux, à la production de leur idéologie en fonction des contraintes internes du groupe, à leur usage différencié de la violence et aux types de cibles qu'elles se donnent<sup>(15)</sup>. Les politistes se mirent aussi au travail en réfléchissant sur les dangers encourus par la démocratie et par l'État de droit, sur les atteintes aux Droits de l'Homme, sur une nouvelle appréhension du besoin de sécurité et sur les modifications de l'environnement international (remise en cause des relations diplomatiques) et de la situation interne (remise en cause du monopole de la violence légitime)<sup>(16)</sup>.

Ces travaux conduisirent à dépasser l'hypothèse du duel stratégique pour *réfléchir sur le tiers, sur le rapport à la société* non plus simplement de manière instrumentale à travers les médias, conçus comme une caisse de résonance, mais à travers le jeu d'acteurs sociaux différenciés : les pouvoirs publics, c'est-à-dire les dirigeants, les parlementaires, les services de police et de sécurité, les juges ; les organisations clandestines ou écran ; les mouvements sociaux qui les ont produites ou les communautés d'accueil ; les citoyens dans leur rapport au politique, mais aussi, en tant que consommateurs d'informations télévisuelles... ; les victimes, en tant que cible directe et parfois unique de la violence politique, ou en tant que groupe de pression ; les journalistes en tant que groupe corporatiste des professionnels de l'information, ou de médiateurs des hommes politiques, des organisations clandestines et du public...

Tous ces acteurs étant liés, comme nous l'avons montré dans nos travaux<sup>(17)</sup>, par des *mécanismes* dont ils n'ont pas conscience : la logique de la clandestinité au sein d'une organisation, le parrainage et le parasitage ; la rivalité mimétique et le conflit de légitimité entre les adversaires ; la théâtralisation, l'esthétisation et la commercialisation de la violence ; la distanciation, l'altérité et l'indifférence dans le rapport au tiers.

Bref, on a écrit sur le terrorisme dès que le phénomène a existé, mais dans la mesure où ce dernier a été intermittent, n'a pas touché les

mêmes pays, n'a pas été étudié par les mêmes disciplines, il n'y a jamais eu d'accumulation de connaissances, ni d'exportation des hypothèses d'une discipline à l'autre, d'un pays à l'autre, ce qui explique qu'il n'y a toujours pas de champ scientifique sur la question<sup>(18)</sup>.

Inutile de dire que sur l'autre versant des recherches, à savoir l'analyse des politiques de lutte contre le terrorisme, la recherche est encore plus démunie.

## **Les discours sur les politiques de lutte contre le terrorisme**

### *Les discours généraux*

Ces discours, peu nombreux au demeurant, sont très souvent le fait d'anciens acteurs (policiers ou magistrats) de la lutte antiterroriste qui cherchent, a posteriori, à justifier leur politique et les opérations qu'ils ont menées. Les premiers travaux de cette sorte sont le fait des Anglais avec leur politique en Irlande du Nord. Richard CLUTTERBUCK, dans de nombreux articles et ouvrages, notamment *Comment vivre avec le terrorisme*<sup>(19)</sup>, a, pendant longtemps, été l'unique « spécialiste » du genre. Les auteurs américains, comme JENKINS, WILKINSON, ALEXANDER, ont pris le relais à propos des politiques de lutte contre le terrorisme international, en insistant sur le dilemme démocratique : respect des règles légales ou efficacité des méthodes de contre-terrorisme à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

On trouve aussi dans les mémoires d'hommes politiques ou de hauts responsables des services secrets (que ce soit la CIA ou le SDECE), des justifications plus idéologiques des conduites tenues. L'ouvrage de M. R. MARCELLIN, *La guerre politique*<sup>(20)</sup> est un des archétypes du genre. Il s'agit le plus souvent de plaidoyers pro domo, et d'attaques contre la politique du moment, en lui reprochant son laxisme, ses errements...

On trouve enfin, et c'est souvent plus intéressant, des rapports de commissions parlementaires, que ce soit les « hearings » du Sénat américain, les rapports des commissions italiennes sur le SISDE et le SISMI, le rapport MASSON du Sénat en France<sup>(21)</sup> sur l'évolution du terrorisme et des moyens de lutte, le rapport du Conseil de l'Europe sur la défense de la démocratie face au terrorisme<sup>(22)</sup>, les recommandations de l'UEO<sup>(23)</sup>.

Ces enquêtes parlementaires jettent souvent un regard sévère sur les politiques menées en matière de lutte contre le terrorisme, sur la faiblesse des services, leur désorganisation ou leurs querelles, tranchant avec les discours gouvernementaux qui, eux, au contraire, tentent de

prouver la cohérence de la politique et la nécessité pour le bien commun que les pays alliés s'alignent sur leurs conceptions.

Les États-Unis, à travers leur ambassadeur spécialisé et les travaux du State Department, ont souvent voulu prendre la tête de la coordination des politiques de lutte contre le terrorisme en imposant leur vision du phénomène et des méthodes souvent « guerrières » (quand bien même, nous le verrons dans la troisième partie, ils se gardent de les appliquer). Les pays européens ont, quant à eux, des visions très différentes allant d'une position comme celle du Danemark qui se refuse au moindre écart par rapport au droit, à des positions plus en pointe comme celles du Royaume-Uni ou de l'Espagne, un certain temps, qui prônèrent des législations d'exception.

Très variables selon les positions philosophiques, juridiques des États, selon la nature de la menace à laquelle elles sont confrontées, les politiques de lutte contre le terrorisme des États sont souvent l'objet d'un débat dans les enceintes internationales, mais ce dernier brouille plus qu'il ne révèle la pertinence des choix.

Les *débats généraux* sur les politiques de lutte contre le terrorisme sont donc restés très longtemps le *privilege quasi unique des gouvernants* : hommes politiques et membres des services. Juristes et politistes ont néanmoins essayé de produire un discours plus distancié de l'actualité et des contingences politiques, pour réfléchir sur le cadre dans lequel les États de droit pourraient, sans renier leurs principes, se défendre contre les organisations clandestines, les attaquant de l'intérieur ou de l'extérieur. Toute une littérature s'est développée sur le risque qu'en voulant combattre le terrorisme, l'État de droit triomphe sur le terrain, mais y perde son « âme ». Victoire à la Pyrrhus qui entraînerait en réalité sa perte par un processus de fascisation de la vie politique. Le débat droite/gauche, en matière de sécurité dans tous les pays, s'est focalisé autour de ce thème, et a alimenté la chronique sans que véritablement des études approfondies soient réalisées sur l'ampleur du risque, et beaucoup de fantasmes, ressortissant de la même idéologie que celles de certaines organisations clandestines, ont tenu lieu de discussion. *Les mesures juridiques, administratives, militaires, techniques, ont été déconnectées des débats* au profit de discours globaux incapables de rendre compte de la cohérence ou de l'incohérence, du danger ou non des politiques de lutte contre le terrorisme pour les citoyens.

### *Les discours éclatés*

Il convient en effet de nuancer. Si les discours généraux sur l'antiterrorisme sont idéologiques et répétitifs, il existe également une volumineuse littérature spécialisée, en majeure partie anglo-saxonne, qui reflète, de manière contrastée, les problèmes quotidiens de lutte contre le terrorisme, tels qu'ils se sont posés depuis une vingtaine d'années aux responsables des services, ou aux services publics.

Le premier volet de cette littérature concerne les attentats — attentats à la bombe, voitures piégées, prises d'otages, détournements d'avions, assassinats de personnes — commis par les organisations clandestines. Ces attentats ont suscité des analyses « policières », « psychologiques » ou « techniques », qui décrivent l'étendue des risques, et les moyens matériels ou organisationnels pour parer à la menace<sup>(24)</sup>. Mais dans ces analyses, la description de l'attentat lui-même était inséparable des mesures prises pour y mettre fin. Ces études, avec la « banalisation » dans nos pays de ce que l'on pourrait appeler le marché de la sécurité, sont en pleine expansion. Face aux préoccupations très précises des pouvoirs publics, des responsables d'administrations ou de sociétés (communications, transports...), on trouve les propositions d'industriels fabriquant du matériel de détection, des systèmes informatiques (Schlumberger), ou celles des sociétés de protection...<sup>(25)</sup>

Un deuxième volet concerne les services spécialisés. Toute une littérature de rapports administratifs, de souvenirs d'anciens des services, d'enquêtes de journalistes, passe au crible soit une affaire, soit l'ensemble des services. Cette littérature disparate, mêlant guerre des polices et espionnage, gadgets et baroudeurs, est, sauf exception<sup>(26)</sup> plus scandaleuse que prospective<sup>(27)</sup>.

Un troisième volet concerne les mesures de répression prises contre les membres des organisations clandestines, ou leurs sympathisants, quand ils sont arrêtés ; autour des procès, des peines encourues, voire des conditions de détention (grève de la faim...), des remises de peine, des expulsions, des extraditions..., tout un discours sur la répression et les Droits de l'Homme s'est constitué, souvent d'une manière polémique. S'y affrontent les prises de positions sur la nécessité de constituer l'espace judiciaire européen, sur l'utilité de l'amnistie, sur le bien-fondé des extraditions ou des expulsions, sur les pressions des pouvoirs publics, sur le pouvoir judiciaire...<sup>(28)</sup>

Un quatrième volet concerne les relations internationales. Là encore, le débat est vif entre deux attitudes : négociations avec les organisations clandestines et les États qui les soutiennent, pour préserver le territoire national, ce qui, généralement, entraîne une attitude de « franc-tireur » à l'égard des autres pays occidentaux, ou, au contraire, attitude de fermeté et langage martial assimilant le terrorisme à la guerre. Cette littérature duplique ou critique les positions officielles des pays : USA, Israël, RFA... L'antiterrorisme y étant bien souvent défini de façon critique, sur le mode « voilà ce qu'il aurait fallu faire ».

Ces différents niveaux de littérature sur l'antiterrorisme ne sont pas connectés entre eux, et fonctionnent d'une manière largement autonome. Ils reflètent donc des positions particulières variant selon les différents pays<sup>(29)</sup> et surtout renvoyant à des points de vues différents selon le domaine abordé : policier, juridique, diplomatique.

On peut tirer deux leçons de cet examen rapide de la lutte antiterroriste :

— une analyse comparative attentive des politiques antiterroristes, prises dans leurs différentes composantes, serait probablement du plus haut intérêt ;

— il n'existe *pas de problématique globale et cohérente de l'antiterrorisme, mais des attitudes et des pratiques diverses, voilées par un discours général*. Cette vérité sous-tend l'analyse critique des politiques antiterroristes, prônées par la France depuis 20 ans, que nous allons aborder maintenant, et justifie l'effort de conceptualisation d'une politique de prévention et de répression du terrorisme que nous traiterons en dernière partie.

## **Examen critique des politiques de lutte contre le terrorisme en France**

Une politique de prévention et de répression du terrorisme se définit par la diversité des *menaces* auxquelles elle doit faire face, par les *objectifs* qu'elle se fixe à l'égard des différents acteurs, par la *cohérence* de ces objectifs dans un projet global, par la *détermination des politiques* instrumentales nécessaires, par l'affectation des *moyens* dont elle dispose, à ces politiques, et par la *doctrine* d'emploi de ces moyens. En France, l'histoire des politiques antiterroristes depuis une quinzaine d'années, qui n'ont jamais atteint ce niveau d'intégration, peut être articulée autour du tournant des années 1981/1982. Ce tournant est caractérisé à la fois par le retour de la gauche au pouvoir, (donc par un renouvellement des équipes en charge du dossier terrorisme), par une augmentation sensible de la violence et du nombre de morts provoquées par les attentats, plaçant à plusieurs reprises le terrorisme au premier rang des inquiétudes des Français, par une diversification des menaces, et par une prise de conscience de la part des décideurs de la nécessité d'une politique constante et cohérente.

### **Les années soixante-dix : des réponses ponctuelles sans ligne politique**

A cette époque, le gouvernement français doit surtout faire face aux attentats des organisations clandestines à vocation révolutionnaire : NAPAP, GARI, Action Directe, et à la résurgence d'organisations à vocation nationale et indépendantiste : Bretons du FLB depuis 1969, Basques d'Iparretarak depuis 1973, Corses du FLNC depuis 1976. Il a également à affronter la menace palestinienne issue des organisations clandestines transnationales ayant rompu avec le Fatah. Tout ceci se

traduit par des séries d'attentats plus ou moins spectaculaires : plastiques de relais de télévision (1974, 1977), attentats contre le château de Versailles, affaire de la cave d'Aléria et de la fusillade qui s'ensuit, mais aussi prises d'otages dans les ambassades étrangères en France ou françaises à l'étranger (1973, 1974, 1977), et jet de grenade au Drugstore Publicis Saint-Germain (1974), attribué à CARLOS...

### *La menace interne*

Malgré cette montée en puissance, les pouvoirs publics estiment avoir l'arsenal juridique suffisant, et s'appuient sur les instruments utilisés lors de la guerre d'Algérie et contre l'OAS (moyens qui ne changeront pas jusqu'au début des années quatre-vingt), pour mener une répression ponctuelle, épisodique mais ferme, à base de technique policière traditionnelle : en particulier l'infiltration et la surveillance des milieux à risque. Ce sont les « années MARCELLIN » (ministre de l'Intérieur de 1968 à 1974). La répression est finalement assez efficace, puisque le FLB est démantelé deux fois (1968/69, 1972). Seulement, le traitement judiciaire est soumis au politique : en 1973, si les militants bretons sont déférés devant la Cour de Sécurité de l'État, les peines prononcées sont légères, cela sans doute en raison de la proximité des élections législatives<sup>(30)</sup>. De plus, aucune politique structurelle, si ce n'est le plan de désenclavement routier de la Bretagne, n'est réalisée, et les frustrations augmentent. La situation se détériore dans la deuxième partie du septennat de M. V. GISCARD d'ESTAING, ce qui oblige la Cour de Sécurité de l'État à durcir sa position contre les auteurs d'attentats. En Corse, par exemple, la police pratique la « pêche au chalut », selon l'expression employée à l'époque, c'est-à-dire une répression large, avec la multiplication des arrestations et des condamnations, visant à décourager les sympathisants ; répression qui ne donnera pas les résultats attendus. Bien au contraire, elle enracine le FLNC, le lie à l'UPC et lui donne un certain soutien, grâce à sa stratégie victimaire.

### *La menace palestinienne*

A l'égard des Palestiniens, dont les attentats sont plus choquants et comportent une dimension spectaculaire indéniable, le gouvernement va réagir d'un point de vue policier, en constituant progressivement des unités spécialisées capables de maîtriser techniquement une prise d'otage<sup>(31)</sup>. Mais il y a carence d'une réflexion politique. Or, dans les années soixante-dix, ces affaires sont interprétées comme les retombées en France d'un conflit dans lequel celle-ci a une position diplomatique qui devrait lui éviter les attentats. C'est pour cela qu'à chaque fois on réagit comme s'il s'agissait d'un accident, d'une erreur des organisations clandestines palestiniennes nécessitant le « dialogue » pour obtenir une trêve. Les pouvoirs publics ont donc l'impression que le terrorisme est un phénomène intermittent et que le problème peut être réglé au coup



*par coup* ; en tout cas qu'il n'exige pas une politique constante. Cette impression est renforcée par le fait que ces événements ne visent pas directement des Français, mais sont souvent des règlements de compte interpalestiniens. Seul CARLOS, consacré ennemi public numéro un à la manière d'un criminel, fait l'objet d'un traitement particulier. Ces solutions ponctuelles, arrestations ou négociations, se déroulent dans un climat où pouvoirs publics, journalistes, et population, minimisent le terrorisme qui n'a pas fait l'objet d'un grand débat de société à cette époque. Le seul débat se produit sur un sujet marginal pour la France : l'attitude de la RFA à l'égard de ses terroristes : tout d'abord avec le procès BAADER, et le célèbre voyage de J.-P. SARTRE à Stammheim, ensuite avec l'extradition de l'avocat de la RAF, Klaus CROISSANT. Bref, il ne s'agit pas, comme on l'a souvent dit, d'une politique réfléchie de sanctuarisation, mais, bien plus, d'une absence de politique méconnaissant les données du problème. Les pouvoirs publics partagent à cette époque l'idée des médias selon laquelle la France est « vaccinée » contre le terrorisme, et n'a pas à s'en préoccuper. Ils ne réagissent qu'à la conjoncture et de manière opportuniste, sans avoir de ligne politique définie.

### **Les années quatre-vingt : hésitations sur les discours et les politiques à tenir, les contradictions**

Deux grands faits marquent cette époque : tout d'abord l'arrivée de la gauche au pouvoir amène les pouvoirs publics à jeter un regard différent sur les problèmes de lutte contre le terrorisme, ensuite l'évolution dramatique du Moyen-Orient, et les positions de la diplomatie française dans cette région, entraînent une multiplication des attentats en Europe et en France.

#### ***Les premières mesures du gouvernement de gauche***

En arrivant au pouvoir, les *socialistes* sont convaincus que, à l'inverse du traitement policier répressif, les problèmes de terrorisme ne peuvent être résolus que par un traitement politique permettant de désamorcer la violence en proposant des solutions politiques de fond. Cette politique d'apaisement passe, d'une part, par des *réformes structurelles* : mise en place progressive de l'Assemblée régionale corse, et, d'autre part, s'applique immédiatement aux domaines judiciaire et policier avec l'*amnistie* présidentielle entraînant la libération d'un certain nombre de militants, la *suppression de la Cour de Sécurité de l'État*, et, sur le terrain, l'organisation d'une *répression sélective* visant à n'arrêter que les irréductibles.

Cette politique a eu des effets importants. Contrairement à ce que l'on a beaucoup répété, elle a réussi à dissocier les organisations clandestines de nombre de leurs soutiens, en particulier en Corse, mais sa généralité a eu des effets pervers, car ceux qui ne voulaient pas abandonner la violence politique se sont radicalisés, tant dans les milieux nationalistes, que dans celui des organisations clandestines à vocation révolutionnaire. Le premier effet visible fut donc, à l'inverse de ce que l'on attendait, la reprise et l'augmentation des attentats. En même temps, n'oublions pas qu'en permettant à certains de sortir du cercle de la violence, l'amnistie et l'ouverture politique ont à créer les conditions structurelles des succès policiers futurs.

*Pour n'avoir pas réfléchi aux effets forcément contrastés des mesures prises, et pour n'avoir pas su défendre sa politique, le gouvernement de l'époque s'est fait traiter de laxiste, de naïf et a eu tendance à perdre l'initiative au profit de l'opposition qui redoublait ses critiques en profitant d'une conjoncture spécifique de reprise d'actions meurtrières des différentes organisations clandestines en 1982/1983<sup>(32)</sup>. Les mesures qu'il a prises à l'époque : création d'un secrétariat d'État à la Sécurité, nomination du commissaire BROUSSARD comme préfet en Corse, cellule élyséenne, ont été ressenties comme un revirement de positions sous l'influence des événements et des critiques de l'opposition, alors que, d'une certaine manière, elles étaient logiques, le volet policier devant s'appliquer après qu'une politique structurelle permettant de dissocier l'organisation de son enracinement social fut mise en place.*

Seulement, cette politique apparaît comme une demi-mesure, comme le refus d'aller dans le sens des lois d'exception réclamées à l'époque par l'opposition, et comme la continuation d'une politique de banalisation du terrorisme, d'une criminalisation implicite des actes au plan judiciaire, contrastant avec la prise en compte des motivations.

#### ***La conjoncture des années 1982-1984 et l'évolution du discours***

Cette politique, non exempte de contradictions internes, mais néanmoins adaptée aux actions des organisations clandestines issues du territoire français, va trouver ses limites face au défi posé par les organisations clandestines transnationales et par les organisations écran. En effet, vouloir banaliser le terrorisme, avec toutes les difficultés de procédure que cela entraîne (éclatement du dossier d'instruction, magistrats non spécialisés...), n'est pas envisageable pour les attentats d'envergure que commettent à l'époque les Palestiniens et les Arméniens : rue des Rosiers, Orly, rue Marbeuf... La demande d'explications des citoyens, relayés par les médias, ne se contente pas des discours apaisants du pouvoir. Cela crée une surenchère autour de la sécurité qui devient un enjeu électoral. Dans cette conjoncture, le rapport MASSON du Sénat apparaît comme une critique de la politique suivie

jusqu'alors et comme une plate-forme des propositions de l'opposition sur le thème de la lutte antiterroriste. De plus, elle profite des erreurs commises par des membres de la cellule élyséenne dans le but de rassurer l'opinion publique sur les capacités des services antiterroristes (affaire des Irlandais de Vincennes).

Pour faire face à ces critiques, *le gouvernement change moins de politique qu'il ne change de discours*. La centralisation administrative se poursuit avec la création de l'UCLAT en 1984, mais celle-ci reste une simple instance de coordination, les services de police voient leur rôle renforcé, mais on ne crée pas un service antiterroriste, la politique d'aide judiciaire internationale évolue, en particulier vers l'Espagne où l'on accepte des extraditions, mais où l'on se refuse à ce qui sera monnaie courante lors de la cohabitation, à savoir des expulsions administratives sous couvert d'urgence. Bref, il s'agit d'améliorer l'organisation habituelle des services, de les sensibiliser au terrorisme, mais de ne pas rentrer dans la voie de l'exceptionnalisation des procédures administratives ou judiciaires. En revanche, le discours évolue singulièrement, le ministre de la Justice, M. R. BADINTER, perdant la primeur des déclarations au profit du Premier ministre, M. P. MAUROY.

*Cette évolution du discours dans le sens d'une conception du terrorisme comme forme de guerre*, se produit devant la mobilisation de la droite autour du thème de l'insécurité et du terrorisme, renforcée par la flambée des attentats à partir de l'été 1982<sup>(33)</sup>. Contrairement à ce qui s'était passé dans les années soixante-dix, le terrorisme devient un thème de discussion nationale dans lequel les réactions de la population pèsent d'un poids considérable, à la fois sur le discours des pouvoirs publics et sur leurs décisions, puisque, en définitive, la maîtrise de ces réactions est finalement plus importante pour les hommes politiques en vue de leur réélection, que les succès policiers. Or, cette entrée du tiers sur la scène de l'antiterrorisme persuade les hommes politiques, à travers toute une série de sondages d'opinion, que la seule attitude payante électoralement est celle de la fermeté. Un discours de fermeté se met donc en place. Dès 1982, M. F. MITTERRAND, puis M. P. MAUROY, définissent le terrorisme « comme un crime qui dispose des moyens de guerre, et parfois de l'appui des États ». Seulement, ce discours de « simulation guerrière » tourné vers l'opinion publique, largement repris et développé en 1986 (cf. infra), ne se traduit jamais par des actes, car ni les dirigeants de gauche ni même ceux de droite ne croient à une efficacité réelle d'actions militaires répressives. Celles-ci sont soit jugées impossibles, soit dangereuses par le risque d'escalade, soit irresponsables pour la vie des otages. Cette politique, où l'écart se creuse entre le discours officiel et les pratiques, écartèle les positions gouvernementales, et génère des tensions au sein de l'équipe entre ceux qui, d'une part, veulent rester fidèles à leur philosophie générale et faire une place importante au dialogue politique, et ceux qui, d'autre part, tiennent à rassurer les citoyens, quitte à aller dans le sens

d'actions plus militaires (raid de Baalbek par exemple). La seconde ligne triomphe avant même les élections de 1986, mais elle maintient des garde-fous qui évitent les dérapages que l'on connaîtra plus tard.

Concrètement, le discours de simulation guerrière repose donc, à l'époque, sur une équivoque qui se prolongera après 1986. Il s'agit par le même discours de menacer les organisations écrans et les États parrains d'une part, de rassurer l'opinion publique d'autre part. Seulement, la dissuasion est-elle crédible et rassure-t-on sur le long terme les citoyens avec un tel discours guerrier non suivi d'effets<sup>(34)</sup> ? Rien n'est moins sûr. L'unité du discours, sa flatterie du sens commun, n'en font pas pour autant un discours cohérent pouvant tenir lieu de politique. D'ailleurs, celle-ci, masquée par ce discours, repose en réalité sur deux principes fondamentaux mais potentiellement contradictoires : tout d'abord il ne faut pas négocier avec les organisations clandestines, affirmation qui a un corollaire, il faut discuter avec les États (qui sont les seuls à pouvoir trouver des solutions au problème des otages ou à celui d'une vague d'attentats), quitte à les menacer d'action répressive. Ensuite, il faut respecter les principes de l'État de droit, et être sûr de la culpabilité des auteurs et des inspireurs des attentats. Seulement, ces principes, aussi louables soient-ils dans leur effort de ne pas succomber à la tentation des lois d'exception, ne suffisent pas à mener une politique cohérente. Ils résultent d'une vision surannée des relations diplomatico-stratégiques entre les États, et créeront de graves difficultés entre 1984 et 1986.

Cette incertitude et cette incapacité à définir une nouvelle ligne politique articulant la politique antiterroriste, la politique étrangère de la France, à la politique à l'égard des citoyens, vont prendre une dimension encore plus dramatique avec le temps, dans la mesure où, à la pression de l'opinion publique largement mobilisée autour du sort des otages, question qui place le gouvernement français en position de demandeur sur le plan diplomatique, s'ajoute la gestion des relations diplomatiques de la France avec l'OLP et les pays du Moyen-Orient (Syrie, Iran, Irak), dont le gouvernement a parfaitement conscience qu'elle comporte une dimension conflictuelle, notamment avec son engagement anti-syrien au Liban ou pro-irakien dans la guerre du Golfe.

Nous ne retracerons pas ici l'évolution du dossier diplomatique, elle montrerait, sur une dizaine d'années, la prudence de la France qui abandonne le Liban et ménage la Syrie, négocie non sans mal la normalisation de ses rapports avec l'Iran, tout en maintenant sa position d'aide militaire à l'Irak, et conserve ses bonnes relations avec l'OLP, quitte à se créer des ennemis parmi les dissidents du mouvement. Plus intéressante pour notre propos est l'évolution du dossier dans sa dimension proprement « antiterroriste ».

*1986 : l'extension incontrôlée  
et les dérapages d'un discours de simulation guerrière  
et d'une politique de marchandage*

Le changement de majorité aux élections législatives de 1986, et la série d'attentats du réseau Fouad SALEH, vont accélérer le processus de simulation guerrière, et remplacer l'incertitude ambiante de la gauche par des positions a priori tranchées, mais souvent non fondées.

Par rapport au programme de l'opposition, le gouvernement, soucieux de ne pas favoriser le rôle d'arbitre du Président de la République, M. F. MITTERRAND, va s'autolimiter et proposer un arsenal législatif en deçà des velléités de ses membres (loi du 9 septembre 1986)<sup>(35)</sup>. Il n'empêche que le climat change. Le discours se durcit encore, y compris à l'égard des organisations clandestines à vocation nationale et indépendantiste : « Il faut terroriser les terroristes ». On expulse vers l'Espagne sans prendre de garanties judiciaires, on tient un discours qui a tendance à assimiler terrorisme, réfugiés et immigration, on lance un appel à la dénonciation, même si intelligemment on ne revient pas sur les mesures prises pour la Corse, et si l'on fait surtout confiance au travail policier pour arrêter les membres d'Action Directe : les succès sur le plan interne de la période 1986/1988 tenant pour beaucoup à cette remotivation des policiers.

Avec la gravité des attentats de Septembre 1986, le discours de simulation guerrière semble recoller à la réalité et devenir la base d'une politique. Mais, malgré les mesures d'envoi de militaires pour vérifier les contrôles d'identité aux frontières, on se garde bien de militariser réellement le problème. D'ailleurs, par le jeu diplomatique, les États incriminés, comme la Syrie, obligent le gouvernement à revenir sur ses déclarations, surtout dans un contexte où la libération des otages interfère sur les accusations de parrainage des attentats en France. Il résulte de cette contrainte immédiate des volte-faces tranchant avec le discours martial qui était censé, outre rassurer l'opinion, dissuader les terroristes et les menacer. Ces retournements sont appréciés différemment dans l'opinion. Certains nostalgiques regrettent que le gouvernement n'applique pas les représailles qu'il promettait, quitte à sacrifier les otages ; d'autres, narquois, considèrent que l'on revient à la réalité après des discours bien dangereux pour la sécurité des citoyens avec les risques de représailles qu'ils comportent et incompatibles avec une libération des otages. Bref, le discours ne convainc pas. Il mécontente ceux qui veulent aller jusqu'au bout d'une logique guerrière et afflige ceux qui en voient le caractère électoraliste, éloigné de toute réelle prise de décision en matière antiterroriste.

En effet, la politique antiterroriste suivie effectivement contre les organisations et les États qui les soutiennent, est bien éloignée de cet écran de fumée du discours spectaculaire dirigé vers l'opinion. Elle passe par une modification des centres de décisions. L'Élysée est, bien sûr, tenu à

l'écart, même s'il est informé a posteriori des décisions. Matignon ne semble pas jouer un rôle crucial sur ce plan de la lutte, et M. J. CHIRAC laisse, semble-t-il, carte blanche à ses ministres pour régler au mieux cette affaire, même s'il institue le Conseil de Sécurité Intérieure. Reste donc, comme auparavant, le ministère des Affaires Étrangères et le ministère de l'Intérieur, mais sans l'arbitrage et la coordination présidentielle<sup>(36)</sup>. De plus, le rapport de force entre les titulaires des postes ministériels s'est infléchi et M. J.B. RAIMOND n'a pas le même poids face à M. C. PASQUA que pouvait avoir M. R. DUMAS face à M. P. JOXE. Le ministère de l'Intérieur prend alors la direction de l'ensemble des dossiers de la lutte antiterroriste (affaire des otages et des attentats) et cherche par ce biais à influencer directement sur la politique de la France au Proche-Orient, via la DST. Il se substitue ainsi au Quai d'Orsay, de plus en plus défaillant, et à la Défense, où la DGSE connaît des difficultés. Cette substitution est déjà problématique pour l'organisation de l'État de Droit, surtout en France où le ministère de l'Intérieur est traditionnellement puissant, mais on peut juger qu'elle répond à une nécessité pour combler les carences des autres ministères, et qu'elle répond également à une exigence des relations internationales modernes où la coupure interne/externe ne fait plus sens<sup>(37)</sup>. Seulement, dans le cas qui nous intéresse, la forme prise par cette substitution est problématique. Non institutionnalisée, cette politique va se réaliser par le biais d'intermédiaires souvent officieux, non fonctionnaires, pas nécessairement français, liés à un clan, à un groupe d'hommes par des liens personnels, ou d'intérêts financiers, et non à un gouvernement appliquant une politique. Prise dans un mimétisme dont elle n'a pas conscience, et pour répondre le plus rapidement possible au problème, l'équipe de M. C. PASQUA va se libérer de la plupart des contraintes bureaucratiques qui forment l'État de Droit et cela, au nom de l'efficacité et de la Raison d'État.

Était-il impossible de faire autrement ? Y avait-il « impérieuse nécessité » ? Il faudra du temps pour répondre, mais la première impression est qu'en s'engageant dans des pourparlers secrets, en contradiction avec le principe de ne traiter qu'avec des États, en multipliant les intermédiaires afin d'obtenir des informations sur les auteurs supposés d'attentats (se faisant par là-même induire en erreur par les Algériens et les Syriens qui chargeront les ABDALLAH pour en tirer profit) et sur les otages, afin de les libérer tous avant les élections présidentielles (moyennant rançon ? ) le pouvoir politique s'est, semble-t-il, trop autonomisé par rapport aux contraintes démocratiques qu'il est censé respecter.

Cette patrimonialisation du politique n'a même pas comme défense d'avoir été plus efficace que les règles normales, puisque, au moins pour les attentats, la véritable piste, celle de Fouad SALEH, a été obtenue grâce à un travail policier de tous les instants, à une collaboration avec la RFA et par la mobilisation de quelques juges.

Ces juges sont d'autant plus méritoires qu'on leur demande instamment de céder devant la Raison d'État, sans chercher à la comprendre, alors qu'ils veulent d'une certaine façon en tenir compte, à condition d'en comprendre les raisons. Il en résultera des imbroglios où, par exemple, la condamnation de Georges Ibrahim ABDALLAH, qui apparaît à l'époque comme le sommet de l'indépendance du judiciaire, s'est faite parce que l'on croyait ses frères coupables, donc dans une sérénité toute relative de la justice ; inversement, l'affaire GORDJI, présentée comme symptomatique de la collusion du pouvoir et de la justice<sup>(38)</sup>, tient plus à la résultante de deux logiques indépendantes, si l'on croit le juge BOULOUQUE, qui affirme que le dossier était vide. Tout ceci trouble la population qui voit dans l'application très ferme et sans compromission de la loi un des grands principes de la riposte au défi terroriste et n'aime pas savoir que ses juges se sont trompés ou ont été trompés.

En effet, les arrestations de membres d'organisations clandestines issues du Proche-Orient, et le marchandage de leur liberté (procédure prévue pour ABDALLAH ou NACCACHE), ne peuvent plus se faire avec la même facilité pour le pouvoir à cette époque, que dans les années soixantedix. Les membres des services du ministère de l'Intérieur y sont, par « culture », opposés, et veulent voir appliquer le discours d'ultra fermeté. Ils n'admettent pas plus que d'autres citoyens que la Raison d'État puisse primer la justice et que l'on libère des terroristes contre des otages. Il faut ajouter à cela la radicalisation et l'impudence des organisations qui proposent publiquement le marché : libération ou attentats, laissant en définitive peu de véritables marges de manœuvre aux pouvoirs publics.

Plus généralement, la raison d'État, définie par le gouvernement, ne renforce pas la convergence des objectifs et la cohérence d'une politique. Elle porte successivement à la fermeté, ou, au contraire, à une grande souplesse, désorientant l'opinion publique, mais également les autres acteurs forcés d'entériner des décisions dont l'élaboration leur a échappé, ou, au contraire, de s'y opposer, créant les conditions d'une crise politique.

Ces quelques remarques posent une question générale. La violence politique et les attentats des organisations clandestines ont amené dans la population la constitution d'une véritable demande sociale que l'on peut résumer à quatre propositions : un désir de fermeté face au défi terroriste, le respect des règles de l'État de droit, une demande de sécurité face à un environnement international senti comme dangereux, le désir de voir libérer les otages. Or, ces demandes sont en partie contradictoires, elles ne s'enchâssent pas spontanément les unes dans les autres. Les pouvoirs publics sont, bien sûr, sensibles à cette demande de la population, et veulent y répondre. Mais dans leur réponse ils choisissent, en fonction de la conjoncture ou de calculs d'opportunités politiques qui n'ont que peu à voir avec le terrorisme, le créneau qui leur paraît prioritaire : il s'agit pour eux, soit de ne pas paraître

dépassés par les événements, soit d'en tirer des ressources politiques supplémentaires. Ils insistent ainsi pendant les crises sur la fermeté face au terrorisme dans un discours de simulation guerrière, à d'autres moments, engagés dans une logique de négociation dans le but d'éviter des attentats ou de libérer des otages, ils prennent un profil bas dans la répression, et peuvent même faire pression sur le pouvoir judiciaire. On arrive à des retournements de positions, et à des contradictions qui génèrent des effets pervers<sup>(39)</sup>.

Ces effets pervers proviennent d'une méconnaissance de la complexité de la relation terroriste et de l'ensemble des volets de la politique antiterroriste qu'il faut mener simultanément et de manière cohérente. Très souvent, les différents gouvernements ont été incapables d'articuler les trois volets fondamentaux de leur action : politique à mener à l'égard des organisations, politique à mener à l'égard des États parrains ou parasites, politique à mener à l'égard des citoyens et des journalistes.

Dès lors, la politique antiterroriste a été à la fois trop restreinte quant à sa conception et quant à ses modalités d'organisations, et trop imprécise quant à son impact sur toutes les initiations politiques du gouvernement, servant souvent de prétextes à des mesures éloignées d'une véritable lutte contre le terrorisme.

Tout cela tenant à la « dramatisation fusionnelle » du temps de crise où l'on exagère les menaces, où l'on répond à chaud et presque de manière instinctive, au lieu d'élaborer une politique cohérente et précise quant à son objet.

## **Nature et volume des menaces terroristes à l'encontre de la France**

Depuis quelques années, la menace dite terroriste affectant la France ou les Français s'est transformée. Les organisations clandestines à vocation révolutionnaire ont été démantelées, leurs membres arrêtés à peu près partout en Europe (Action Directe en France, Cellule Communiste combattante en Belgique, Brigades Rouges en Italie, RAF en Allemagne fédérale....). Les organisations transnationales classiques, comme l'ASALA ou les Palestiniens du Fatah ou du FPLP, ont aussi abandonné, ou ont été obligés d'abandonner, le terrorisme au profit d'autres formes de luttes. Bref, les organisations clandestines qui faisaient la « une » des années soixante-dix sont en deshérence et les prédictions apocalyptiques à propos de leur montée en puissance ne se sont pas réalisées.

En revanche, d'autres organisations clandestines et d'autres projets terroristes sont nés dans les années quatre-vingt et menacent la sécurité



des Français. On peut noter trois dangers majeurs qui sont par ordre d'importance :

— premièrement l'existence d'organisations écran parrainées par des États ou des communautés proche-orientales, qui s'attaquent à la politique internationale de la France au Proche-Orient ou aux citoyens français pris comme symboles de l'anti-occidentalisme ;

— deuxièmement le risque, à l'horizon 1992, d'une conjonction entre les différentes organisations clandestines à vocation nationaliste et indépendantiste, par le biais des mouvements légaux et des revendications régionales légitimes, ainsi que des préoccupations écologistes ;

— troisièmement le risque de voir apparaître en France un terrorisme d'extrême-droite devant les échecs parlementaires du Front National et l'incapacité de la droite à présenter une alternative crédible. Ce terrorisme, à forte connotation raciste, entraînera vraisemblablement des réactions violentes de la part d'une frange étroite de la communauté musulmane.

### **Les nouvelles menaces liées aux organisations écran et États parrains**

Ces menaces imposent une réflexion sur les transferts de violence politique, dite terroriste, du Proche-Orient vers la France, ou à l'encontre des Français à l'étranger, par exemple dans les pays d'Afrique noire francophone. Ce dernier point, rarement souligné, est cependant tout à fait capital. Le démantèlement du réseau de soutien logistique Fouad SALEH a amené un redéploiement des filières chiites libanaises vers l'Afrique noire et, plus précisément, vers la Côte d'Ivoire, où une communauté chiite d'origine libanaise, installée depuis une cinquantaine d'années, accueille depuis le déclenchement de la guerre civile libanaise un fort courant de migration. Des attentats ciblés contre des Français pourraient provoquer une psychose et un exode dans la colonie française, nuisant gravement aux intérêts de la France. Celle-ci se retrouverait ainsi sensiblement dans la situation des USA, dont les nationaux sont frappés un peu partout dans le monde.

Cette forme de terrorisme qui combine réactions d'aversion, idéologie et stratégie interétatique est potentiellement une des plus meurtrières qui soit, car elle ne se préoccupe pas de légitimer son action à l'égard d'une population victime comme est obligé de le faire une organisation clandestine locale. Elle peut donc procéder à des actions qui n'étaient pas envisageables pour des organisations qui souhaitaient un certain soutien populaire, ou recherchaient la reconnaissance internationale : campagne d'attentats dits aveugles, explosion d'avions en vol, risque éventuel de terrorisme NBC<sup>(40)</sup>, remplacent alors les attentats ciblés et les détournements d'avions plus spectaculaires mais moins meurtriers.

Quant aux prises d'otages, elles suivront un schéma '« libanais » où le temps n'est plus un facteur favorable aux forces de l'ordre, mais au contraire, aux organisations.

Faire de la prospective sur cette menace amène à examiner deux séries de facteurs.

La première concerne directement le Moyen-Orient. Comment évolue la diplomatie française dans cette région, quels sont ses choix ? Comment est géré le contentieux à l'égard de tel ou tel acteur ? Comment évolue la crise au Moyen-Orient et au Liban ? Il est vraisemblable qu'une stabilisation de la situation sur place (fin de la guerre irano-irakienne, accord palestino-israélien, esquisse de solutions au Liban), accompagnée d'un désir de normalisation diplomatique des États, jouera sur le moyen terme dans un sens positif, et diminuera la marge d'autonomie des organisations écran et des organisations transnationales. A court terme, le pronostic doit être plus prudent. Les attentats sont une dimension quasi-structurelle du jeu politique interne au Moyen-orient ; or ils sont beaucoup plus efficaces s'ils sont commis contre la France ou l'Occident, car, outre l'agression contre le pays tiers, on en espère un effet de rétro-action légitimant sa faction et la privilégiant dans la concurrence politique interne. Alors pourquoi s'en priver à Téhéran, à Damas ou à Beyrouth ? Dans la même logique, l'éventualité d'un accord palestino-israélien a toujours provoqué, et provoquera encore, des attentats de la part des groupes dissidents de l'OLP, éventuellement parrainés par certains États (Syrie, Libye, Iran), soit contre des membres du Fatah, ce qui ne nous concerne pas dans la perspective de ce rapport, soit contre la France.

Deuxième série de facteurs à suivre : l'évolution des milieux musulmans en France. En effet, le schéma d'organisation des attentats de 1986 s'appuyant sur un réseau logistique récemment installé, et sur un commando volant venu du Liban, risque de laisser place à un schéma dans lequel l'ensemble des membres de l'organisation écran serait issu d'une infime fraction de la communauté immigrée en France. La surveillance des frontières serait alors sans effet. Cette dérive, ou cette « inversion », pour employer l'expression de M. WIEVIORKA, ne concernerait en toute hypothèse, répétons-le, qu'une infime minorité et ne toucherait en aucune façon la population musulmane et les jeunes issus de l'immigration qui ont toujours refusé le passage à l'action violente<sup>(41)</sup>. En effet, même ceux que l'on appelle intégristes ne sont pas prêts à recourir à l'action violente<sup>(42)</sup>. Néanmoins, si elle se produit, « l'internalisation » d'une forme organisationnelle transnationale, ou internationale, constituera une menace importante.

Pour parer à ce risque, la notion de transfert de violence entre le Moyen-Orient et l'Europe devrait faire l'objet d'études, afin de mieux prévoir les conditions dans lesquelles cette violence est produite et exportée, pour reprendre une métaphore économique, du Liban vers

l'Europe. Cela nécessiterait de s'interroger sur les rapports entre les différentes cultures, la manière dont chacune perçoit la violence, les situations dans lesquelles se trouvent les acteurs (temps de paix ou temps de guerre), les politiques étrangères des différents pays, les nouveaux modes d'action diplomatique...

## **Les menaces concernant la France et l'Europe**

### ***Le cadre européen***

Une réflexion sur l'insertion européenne de la France avec le double risque de délégitimation de l'État pris entre le nouveau pôle européen et les revendications régionales d'une part, et, d'autre part, par une réaction prétendument « patriotique » qui jouera sur la peur de l'étranger et sur tous les réflexes xénophobes des Français, non seulement contre les immigrés, mais aussi contre les autres Européens, nous paraît nécessaire.

Il s'agit de faire une étude prospective, afin de ne pas être pris de court par l'évolution de la violence politique interne dans nos démocraties.

Les effets de l'émergence d'une entité européenne et le renforcement des régions qui en est le corollaire, placent l'État national, et tout spécialement l'État français à tradition jacobine, dans une position délicate, où il est concurrencé dans son fondement même d'organisateur du pacte social, à la fois par le haut, de l'extérieur, avec les nouvelles instances européennes, et par le bas, de l'intérieur, avec la demande de reconnaissance des identités communautaires et nationalistes. Certes, a priori, la menace n'est pas aussi tangible que celle des organisations écran, mais, sur le long terme, elle peut avoir plus d'effets en déstabilisant réellement l'organisation quotidienne de l'État Nation. Il faudrait donc réaliser une étude comparative des relations entre les organisations clandestines à vocation nationale et indépendantiste, les minorités nationales, les courants politiques et les institutions européennes, afin de mieux comprendre les effets des interactions réciproques de ces phénomènes sur la souveraineté étatique.

En effet, cette situation de délégitimation par concurrence de l'État remet en cause non seulement sa prétention à intervenir dans le domaine socio-économique (crise de l'État providence), mais même au cœur des prérogatives régaliennes de l'État gendarme, en visant la sécurité intérieure. Dès lors, pour l'avenir, il faut se demander si le cadre européen favorisera une pacification des conflits en devenant un recours institutionnel des individus et des groupes ou des minorités contre leurs États, ou, à l'inverse, s'il renforcera les alliances de diverses organisations clandestines à vocation révolutionnaire, ou séparatiste, qui s'attaqueront par la violence aux mêmes cibles, symboles de l'État Nation ou de la technocratie européenne.

La réponse à cette question ne peut être que nuancée. Elle dépendra des capacités des pays européens à mettre en place des organes de coordination à l'échelle européenne, en sachant éviter dans ce nouveau lieu de pouvoir les concurrences institutionnelles et nationales. Par exemple, les services chargés de la lutte contre le terrorisme iront-ils plus loin qu'actuellement dans la coordination de leurs tâches, dans les échanges d'informations ou, face aux tensions résultant de la libre circulation des personnes, certains prendront-ils prétexte de ces dangers pour instituer des mesures de police compensatoires ? L'organisation générale des services de chaque pays et, par exemple, la division police/gendarmerie dans certains pays latins, dont la France, ne risquent-elles pas aussi d'être remises en cause dans un souci de rationalisation et dans un contexte de luttes internes entre services et ministères ?

### *Les organisations secrètes d'extrême-droite*

Longtemps fantasme des décideurs politiques de gauche, qui attribuaient à l'extrême-droite les attentats commis contre la communauté juive en France par les organisations transnationales palestiniennes, cette menace risque de devenir réalité si la décomposition sociale du Front National et sa non-représentation à l'assemblée font que se constitue à sa frange des organisations encore plus radicalisées, comme le PNFE. Les travaux de Bernard LACROIX sur les raisons du vote du Front National et les hypothèses suggestives de M. WIEVIORKA sur l'inversion, permettent de penser que les agressions racistes pourraient prendre un tour plus organisé. Phénomène important, il pourrait s'enclencher une dialectique entre ce que nous disions à propos du radicalisme islamique et cette nouvelle attitude de l'extrême-droite.

Bref, les menaces existent et la période de calme relatif 1986/1989 n'était peut-être qu'une accalmie conjoncturelle dont il faut profiter pour mettre en place une politique cohérente de lutte contre le terrorisme.

Au-delà de l'individualisme ambiant, le terrorisme frappe surtout des communautés particulières. Il développe des réflexes de xénophobie à l'égard des étrangers, surtout d'origine maghrébine et moyen-orientale, et de repli frileux sur soi, à l'époque de l'ouverture européenne.

## **Est-il possible de mettre en œuvre une politique de sécurité intérieure plus globale et plus cohérente ?**

Répondre à cette question est délicat, dans la mesure où l'on ne possède pas une appréciation exacte des moyens, y compris financiers, qui peuvent être affectés aux objectifs de la lutte antiterroriste. Aussi

s'agira-t-il ici de recommandations générales concernant la politique à suivre face aux différentes menaces, les objectifs à se fixer, et les politiques instrumentales affectées à la politique globale de lutte contre le terrorisme.

## **Face à la diversité des menaces, faut-il une ou des politiques antiterroristes ?**

*Peut-on réagir avec la même politique  
aux actions des organisations clandestines  
et aux actions des organisations écran ?*

S'il est souhaitable d'avoir une unité de politique face aux diverses menaces, afin de ne pas rentrer en permanence sur un débat concernant la légitimité de la cause défendue, il n'en reste pas moins que le problème se pose concrètement et qu'il faut faire attention à ne pas se laisser enfermer dans des positions de principes, inadaptées à l'évolution de la menace. Par exemple, « ne pas négocier avec les terroristes, ne négocier qu'avec les États »... n'est qu'une des positions des pouvoirs publics envisageable car, après tout, il était peut-être possible d'accélérer la libération des otages et leur sortie à un moindre coût en « priant » les ravisseurs directs de se faire connaître et en parlementant avec eux. Nous aurions traité avec le Hezbollah et évité de faire entrer dans le jeu les Algériens, les Syriens et peut-être les Iraniens. Une étude des effets pervers des choix retenus devrait être réalisée, afin de mieux juger de l'efficacité des principes qui les sous-tendent et de leur compatibilité finale avec les règles de droit.

Pour avoir globalisé un principe qui s'appliquait plutôt aux organisations clandestines internes, auxquelles le dialogue direct avec les pouvoirs publics confère une légitimité certaine, le gouvernement s'est privé de ressources utiles et n'a pu éviter, malgré tout, d'aller négocier dans le cas des organisations écran, sinon avec les terroristes, du moins avec certains intermédiaires guère plus honorables.

À un autre niveau, les instruments juridiques doivent laisser ouvertes des possibilités, et ne pas créer un cadre global devant s'appliquer à des situations fortement différenciées. Ainsi, le refus d'extradition automatique, le refus d'incrimination systématique, la préférence donnée à des mesures de grâce personnalisées sur une amnistie générale... confèrent une plus grande souplesse à l'action des pouvoirs publics. Mais une fois les lois prises, il ne faut pas chercher à les contourner, car le risque de délégitimation serait alors très important.

Il faut donc, pensons-nous, éviter la globalisation de la réponse à des menaces diversifiées, il faut adapter les principes qui régissent la réponse à ces menaces, mais cela ne doit pas signifier opportunisme. C'est dans les périodes de calme, en amont, que doivent être pensés,

après évaluation, les principes de chaque réponse à une menace et l'articulation nécessaire entre ces réponses, parfois divergentes, qui devront être justifiées devant les tiers. L'unité de la politique ne doit donc pas être réductrice, simplificatrice, elle doit être avant tout basée sur la coordination de réponses en pratiques diversifiées à des menaces différentes, d'où le rôle crucial des organes de coordination et de la communication politique à l'égard des citoyens.

*Si l'on choisit d'avoir une seule politique  
et non des politiques éclatées, qui la conduira ?*

Les hommes politiques doivent savoir ne pas se mettre en première ligne dans la lutte antiterroriste, quitte à y perdre un avantage électoral supposé (cf. infra sur la dédramatisation). La lutte doit, pour l'essentiel, être déterminée par la justice et les services de sécurité.

En France, le rôle de la section spécialisée du parquet n'a pas été inutile en période de crise, mais que faire en période de calme ? N'y a-t-il pas un risque que l'institution tente de se saisir de toute affaire ayant un vague rapport avec le terrorisme, simplement pour justifier son existence ? Inversement, la supprimer serait perçu comme un retour au laxisme, à la dissimulation du terrorisme, à sa criminalisation. Conserver la section spécialisée créée par la loi de 1986, est donc opportun, malgré les critiques d'inutilité que l'on entend parfois. De plus, le ministère de la Justice devrait être plus présent dans les discussions sur le terrorisme, y compris celui des organisations écran. Il est significatif qu'en France, il soit en retrait sur ces affaires et sur les structures d'analyse, alors que dans d'autres pays européens, il est à la pointe des réflexions.

Sur le plan administratif, l'UCLAT devrait voir son rôle renforcé et servir de cellule de veille face au terrorisme, en centralisant toutes les informations et en en traitant une partie afin de créer des synthèses qui seraient répercutées dans les autres services et serviraient de base à l'homogénéisation des conceptions divergentes des services à l'égard des menaces terroristes<sup>(43)</sup>. Il faudrait certainement y ajouter une cellule d'analyse prospective, qui pourrait s'appuyer sur une base statistique et sur des analyses sociologiques. L'UCLAT devrait aussi être associée à la politique de formation sur le terrorisme qui se met en place pour les responsables policiers. L'IHESI a là un rôle important à jouer comme lieu de convergence et de formation sur ce volet spécifique de la Sécurité intérieure.

Ainsi il est crucial de renforcer les aspects de coordination, sensibilisation et formation. En revanche, la création d'un service unique de lutte contre le terrorisme ne s'impose pas, car cela démobiliserait les autres et couperait ce service des bases du renseignement. On pourrait alors concevoir que, en fonction de la menace, certains services, sous l'autorité de l'UCLAT, aient la priorité, étant donné la nature de leurs

compétences. Ce problème se pose plus pour la partie renseignements que pour la partie judiciaire, où obligatoirement la PJ joue un rôle majeur. En ce qui concerne les menaces des organisations écran et des organisations transnationales, la DST et la DGSE sont les premiers services concernés et il n'est pas impossible d'envisager, sinon leur fusion, du moins la nécessité d'une collaboration plus étroite (ce qui semble être la voie choisie dernièrement). Il faudrait aussi y adjoindre le rôle des RG qui peuvent surveiller en France certains milieux de l'immigration. En ce qui concerne les organisations secrètes d'extrême-droite, là aussi les RG doivent être à même d'infiltrer certains milieux et de surveiller les risques de connexion au niveau européen. En ce qui concerne les organisations clandestines à vocation nationaliste et indépendantiste, la gendarmerie nationale est peut-être la mieux placée par son maillage du territoire, à condition que certaines réformes soient acceptées, pour lui permettre de mener des enquêtes avec les mêmes moyens que la police (ce qui remet en cause sa vocation militaire : port de l'uniforme, rôle des indicateurs...), sinon il vaudrait mieux renforcer les SRPJ locaux. De toute façon, il risque d'y avoir un problème dans la collaboration avec l'Europe du Nord qui ne possède pas de gendarmeries. Non par mauvaise volonté, mais parce que, spontanément, les services nationaux correspondent avant tout avec leurs homologues européens dont ils comprennent la « culture » du service.

Sur le plan européen, il est aussi nécessaire de renforcer la coordination entre pays, en choisissant clairement une instance, et en bloquant les ambitions des institutions concurrentes. Le gouvernement français ne semble pas avoir intérêt à voir se développer une instance de décision à l'OTAN ou à l'UEO, en raison d'abord de la conception très militaire et pro-américaine que ces organisations ont du terrorisme, et ensuite parce qu'il vaut mieux s'appuyer sur des structures déjà efficaces. Dans ce cadre, seuls le groupe TREVI et éventuellement la branche Interpol Europe sont crédibles (rien ou presque à la CEE-Bruxelles ou au Conseil de l'Europe). Le premier, s'il était doté d'un secrétariat permanent, pourrait rapidement devenir une instance européenne de coordination. Se poserait alors la question de son lieu d'implantation, de la nationalité des membres du secrétariat permanent... le second est moins structuré, mais le siège à Lyon est sans doute quelque chose de positif pour la France. La question posée reste néanmoins celle du risque de bureaucratisation. A-t-on besoin d'une telle instance ou les liens informels de service à service suffisent-ils ? Une enquête au sein des services tenant compte aussi du mouvement quasi-inéluctable de bureaucratisation européenne, devrait éclaircir ce point en posant aussi la question du contrôle démocratique de telles instances, a priori techniques, mais en réalité très politiques. Seraient-elles responsables devant le parlement européen ?

Nommer un haut fonctionnaire ou un juge responsable de la politique antiterroriste française et le placer en position suffisamment forte pour

qu'il puisse communiquer avec les médias et représenter la France au plus haut niveau européen, en ayant l'autorité politique et morale nécessaire, est peut-être une solution pour éviter l'implication trop directe des hommes politiques et les arrière-pensées électoralistes. Cela permettrait aussi d'incarner la coordination et de présenter un visage serein, permanent en période de veille comme en période de crise. Cela limiterait aussi la concurrence de légitimité face au politique que recherchent toutes les organisations.

## **Quels contenus pour la politique antiterroriste ?**

Au-delà de ces aménagements possibles, à la marge de ce qui existe déjà, la question la plus importante reste : quelle(s) politique(s) suivre ?

Comme nous l'avons indiqué à plusieurs reprises, la relation terroriste comporte une multiplicité d'acteurs qui peuvent, dans un schéma simplifié, se positionner dans un triangle relationnel entre les organisations, les milieux, les communautés ou les États qui les soutiennent ; les pouvoirs publics du pays concerné, ainsi que les États alliés ; les tiers (citoyens, victimes, consommateurs d'information) du pays victime, du pays d'origine de la violence et des autres pays ; plus au cœur du schéma, les journalistes, tant nationaux qu'étrangers.

Une politique de lutte antiterroriste cohérente suppose la capacité de s'adresser à tous ces acteurs, en sachant que les mesures prises à l'égard de l'un d'entre eux peuvent avoir des effets non prévus sur les autres.

Habituellement, les pouvoirs publics, lorsqu'ils ont une politique à l'égard de tous ces acteurs (ce qui n'est pas toujours le cas cf. supra II) visent à réprimer, avec plus ou moins de volonté et plus ou moins d'efficacité, l'organisation clandestine, à décourager ou à punir les milieux ou les États qui la soutiennent. Ils visent à rassurer les citoyens et appellent de leurs vœux une politique consensuelle dénonçant la barbarie du terrorisme, afin de mobiliser en leur faveur l'opinion publique. A l'égard des médias, ils n'osent toucher à la liberté de presse, mais sont très critiques en privé sur les journalistes et leurs attitudes. Seulement ces objectifs ne sont pas nécessairement les bons. Il nous semble qu'il ne suffit pas de réprimer pour éradiquer l'organisation, qu'il faut maintenir les tiers dans leur position d'extériorité et ne pas chercher à les mobiliser en permanence et qu'enfin, à l'égard de la presse, il faut avoir le courage de demander un véritable code déontologique à l'ensemble des possesseurs de carte de presse et pas simplement aux grands journalistes qui, eux, le respectent avant même qu'il existe.



### *Éradiquer l'organisation clandestine : objectif n° 1*

Il ne faut pas confondre éradication de l'organisation clandestine et simple logique répressive. En effet, l'éradication passe par une politique mettant en œuvre trois volets : des réformes structurelles, une politique pédagogique et des mesures répressives.

#### *Les mesures policières : prévention, renseignement, répression*

L'opposition traditionnelle entre les mesures de prévention et celles de répression n'est pas vraiment pertinente en ce qui concerne la lutte contre les organisations clandestines qui, rappelons-le, ne concerne que des groupes numériquement restreints. Juridiquement pertinente et utile pour différencier les services, cette coupure n'est guère opérationnelle, puisque toute action répressive suppose un travail patient de renseignements actifs dépassant la simple prévention défensive.

Les mesures policières sont indispensables et efficaces dans un certain nombre de cas, mais elle ne sont pas suffisantes, car le « terrorisme » n'est pas uniquement à la recherche de succès militaires, et les auteurs d'attentats peuvent être remplacés, surtout s'il s'agit d'organisations implantées au Moyen-Orient. Quant aux otages, leur libération réclame manifestement des mesures dont le couple laxisme/fermeté ne rend pas compte.

#### *Dépassez le faux dilemme répression/laxisme*

Ce dilemme comporte deux branches. La première, au niveau interne, repose sur l'idée qu'une politique de lutte contre le terrorisme se réduit à des mesures de répression policière : arrestations des auteurs d'attentats, démantèlement des organisations clandestines. Au niveau externe, où les méthodes sont forcément différentes, la répression signifie une politique soit directement militaire : théorie de l'opération chirurgicale sur les bases terroristes, soit de « simulation guerrière », visant à rassurer l'opinion intérieure par des déclarations musclées et par la désignation d'un ennemi, et secondairement à dissuader (?) les organisations ou les États qui les parrainent.

La deuxième branche, au niveau interne, est marquée par le laxisme policier ou judiciaire : mesures d'amnistie, refus d'une incrimination spécifique du terrorisme... Au niveau externe, elle se caractérise par l'oscillation des pouvoirs publics entre une politique de « sanctuaire » visant à préserver le territoire national des attentats par des arrangements avec les organisations clandestines ou leurs émissaires, ou par une logique de traitement politico-diplomatique reposant sur l'idée de concert des nations.

#### *Pour sortir de ce faux dilemme*

Pour sortir de ce faux dilemme, il suffit d'articuler la politique répres-

sive avec la politique structurelle visant à couper l'organisation de ses soutiens intérieurs ou extérieurs.

A l'égard des organisations clandestines internes, une politique de réformes économiques et culturelles est indispensable, surtout dans les régions à « personnalité forte » et dans les DOM-TOM, sinon le problème restera rémanent, même après arrestation des membres d'une organisation. Cependant, il ne faut pas attendre sur le court terme des effets positifs de cette politique. Au contraire, la dissociation qu'elle provoque dans les rangs de l'organisation va pousser les plus radicaux à une surenchère dans les actions, mais à long terme la politique est payante. A l'égard des organisations écran, la question est compliquée par la transnationalité des acteurs. Non seulement la répression est plus dure à mener (actions à l'extérieur du territoire national), mais la politique à suivre est plus délicate (modification ou non de la politique étrangère, évaluation sérieuse des intérêts stratégiques...). Il faut donc agir, là aussi, sur le long terme, sans revirements brusques et sans émotivité. De plus, il faudra assortir obligatoirement cette politique d'un volet pédagogique destiné aux citoyens. Il pourrait prendre la forme d'un débat au parlement plus que de conférences de presse de la part de l'exécutif. Cela permettrait de redonner au parlement un rôle actif, qu'il pourrait prolonger en suivant le dossier avec des commissions d'enquête.

### ***Maintien du tiers en position d'extériorité : objectif n° 2***

L'objet principal consiste à empêcher que la légitimité de l'État et l'efficacité du fonctionnement des pouvoirs publics ne soient remis en cause par une population désorientée par les attentats ou les prises d'otages, car, dans cette situation, les initiatives des pouvoirs publics sont concurrencées par l'apparition de nouveaux acteurs : journalistes, États parasites... qui se prétendent capables de résoudre le problème en lieu et place des dirigeants. Ils peuvent créer les conditions d'une déstabilisation politique, provoquant une crise qui paralysera l'action gouvernementale ou créera des dissensions profondes dans la société.

### ***Maîtriser le niveau d'implication des pouvoirs publics***

Pour prévenir ce risque, il faut éviter la remontée automatique des affaires vers les niveaux supérieurs de l'État : Ministres, Premier Ministre et Chef de l'État. Cette remontée automatique, qui se fait ainsi à discrétion des organisations clandestines, fait disparaître la complexité et la différenciation de l'administration dans une espèce de « fusion » de l'appareil d'État, entraînant une personnification de celui-ci, très préjudiciable, puisqu'elle enclenche des mécanismes de mimétisme entre le gouvernement et les organisations clandestines, délégitimant le premier, ou légitimant les secondes !

## *Dé dramatiser et sécuriser : le pacte social*

### ● Dé dramatiser

Il est également nécessaire de ne pas entrer volontairement dans un processus de dramatisation, à travers la multiplication des déclarations de type guerrier, somme toute irresponsables, et la réunion de cellules de crises, souvent composées d'amis politiques plus que d'experts. Cette dé dramatisation a des limites que l'on peut fixer : crise majeure affectant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, ou portant atteinte à une partie du territoire national (cf. article 16). Une telle situation ne s'est jamais produite en France jusqu'à présent.

### ● Sécuriser

Mais, inversement, il est impossible de ne rien faire et de croire que le temps va dé dramatiser la situation. Les pouvoirs publics ne peuvent simuler de rester indifférents au sort de leurs nationaux, que ce soit dans le cas d'attentats ou de prises d'otages (cf. l'attitude de M<sup>me</sup> THATCHER). Il est donc nécessaire de tenir un discours sur le moment même de la crise, mais sans céder à la tentation de rassurer au prix du mensonge. Il faut, au contraire, expliquer la difficulté de désigner l'adversaire, le calcul que les communautés ou États font de cette difficulté, et assurer que le travail policier, tant sur le territoire national qu'en-dehors des frontières, ne s'arrêtera pas, même s'il faut plusieurs années. Il faut donc, pour sécuriser la population, resituer les politiques de lutte contre le terrorisme dans le large éventail des moyens dont disposent les pouvoirs publics pour gérer la sécurité. Ce discours à vocation pédagogique doit également, dans le cas des organisations écran venues du Moyen-Orient, rappeler les objectifs de la politique extérieure française pour bien montrer qu'ils sont d'une nature différente, la fermeté dans le temps devant remplacer l'hystérie du moment.

### *Ne pas créer un faux consensus*

La tentation de déshumaniser complètement les membres des organisations clandestines, de les renvoyer hors du champ politique, d'en faire des fous, des barbares, des êtres irrationnels, a pour effet de créer un certain consensus autour d'une exclusion. Cette attitude, qui est différente de la condamnation morale, ou des conséquences pénales qu'entraînent ces actes, s'enracine dans la réaction spontanée devant l'horreur des attentats, et dans le désir de mobiliser la population autour du gouvernement. Mais ses effets réels sont à examiner avec attention. En effet, la mobilisation très large qu'elle réussit sur l'instant peut, par un choc de retour, amener une contre-mobilisation très minoritaire, mais plus durable, qui reconstituera les soutiens des organisations clandestines. Sur un autre plan, le consensus obtenu autour du gouvernement est facilement doublé par la tentation de l'utiliser à d'autres fins que celle de la lutte contre le terrorisme, et, en particulier, pour faire taire l'opposition politique.

### *Relativiser l'idée que l'opinion publique aurait un discours guerrier*

En effet, l'équation rapide, terrorisme comme acte de violence cherchant à terroriser la population, est fautive. La population est le plus souvent indifférente, ou alors révoltée, contre les organisations clandestines. Elle pousserait plutôt les pouvoirs publics à des mesures extrêmes. Seulement, si ceux-ci cèdent à cette tentation, ils entrent dans un schéma qui, par la suite, créera une insécurité. Une étude fine de la victimologie de chaque organisation clandestine et des types d'actions qu'elle est capable de mettre en branle, est alors indispensable pour comprendre la dangerosité respective des organisations et les effets psychologiques que cela induit sur la population. Ceux-ci ne peuvent être étudiés par sondage, car ces derniers sont commandés la plupart du temps après un attentat et sont marqués par la conjoncture. Il faudrait un baromètre quasi-permanent pour saisir les fluctuations des sentiments de la population à l'égard de tel ou tel type de terrorisme. De plus, les réponses ou les non-réponses varieraient selon les catégories socio-professionnelles interrogées et exprimeraient surtout la polysémie du terme terrorisme. En revanche, il serait nécessaire de prévoir une structure de veille qui, périodiquement, indépendamment de la conjoncture, ferait une analyse du sentiment d'insécurité et de la part de sa composante imaginaire due au terrorisme (cf. supra).

### *Avoir une politique précise à l'égard des victimes*

La politique à l'égard des victimes ne peut se limiter à une politique d'indemnisation. Celles-ci sont la mémoire des attentats, le temps long de la crise, et l'on ne peut les rejeter dans l'oubli. Il est nécessaire de créer une structure légère pour s'occuper du problème, reconnaissance d'un statut spécifique, discussion avec les associations, cellule de centralisation des informations lors d'un attentat, suivi des dossiers juridiques, personnalisation pour éviter qu'au choc traumatique s'ajoute l'indifférence de bureaux administratifs...

### *Avoir une politique précise à l'égard des journalistes*

La position à l'égard des journalistes est particulièrement importante, parce que c'est par eux que transitent et s'accumulent les informations contradictoires provenant des divers acteurs ayant des objectifs opposés.

En effet, les journalistes reçoivent très souvent les revendications des attentats des organisations clandestines, et sont soumis parfois aux pressions de celles-ci, mais ils doivent aussi tenir compte de la position des pouvoirs publics, de la vérité « officielle », de leur accès aux sources des services policiers et judiciaires, et enfin ils doivent essayer de retracer le sentiment des tiers tels qu'ils l'imaginent ou l'interprètent, via certains sondages. Cette position d'intermédiaires fait d'eux à la fois un enjeu dans le conflit, d'autant que l'accès aux médias est capital

dans la lutte symbolique, et les place dans une position privilégiée où, *en leur âme et conscience, ils tranchent entre les différentes sources pour écrire leur vérité.* Cette position parasitaire fait d'eux, selon les moments, soit des boucs émissaires, soit les maîtres momentanés du jeu. En tant que professionnels de l'information, ils maîtrisent les canaux de communication principaux de la société et sont souvent bien conscients de leur pouvoir<sup>(44)</sup>. Jusqu'où en usent-ils et est-ce légitime ? C'est une question plus large que celle des politiques de lutte contre le terrorisme qui est posée, puisqu'elle oppose, comme l'ont montré Dominique WOLTON et Michel WIEVIORKA, le droit au secret des administrations gérant la sécurité, au droit à l'information des journalistes.

Pour reprendre la maîtrise de la situation, les hommes politiques, et encore plus les services, sont souvent tentés de demander aux journalistes de restreindre volontairement leur liberté de ton et de parole sur un sujet aussi sensible que le terrorisme. Certains vont jusqu'à parler d'interdictions ponctuelles concernant les affaires de terrorisme, visant en particulier le direct à la télévision qui, à plusieurs reprises, avait mis en péril la vie d'otages, en filmant les forces d'intervention durant leur action. Mais, au-delà de ce cas ponctuel, les journalistes gênent les pouvoirs et ceux-ci préféreraient les contrôler en prenant prétexte de cas extrêmes (voir aussi le détournement du Boeing de la TWA et l'attitude des télévisions et presses américaines, payant pour le reportage...). Seulement, il est nécessaire de lutter contre cet état d'esprit, d'autolimiter le contrôle tout en ne laissant pas n'importe quel journaliste faire n'importe quoi. Un code de déontologie serait sans doute nécessaire, mais il ne peut être réalisé que par la profession elle-même.

Appliquer à l'ensemble de la presse une même politique est alors une erreur, car elle ne peut pas sortir du dilemme : « ne rien faire » ou « interdire » à tous. Il faut, en effet, tenir compte de la diversité des situations, presse télévisuelle, presse écrite quotidienne, presse hebdomadaire, presse mensuelle, presse engagée.... et *faire admettre aux journalistes cette diversité qui leur impose des contraintes différentes, brisant du même coup la logique corporatiste qui les unit et bloque toute initiative.*

A l'égard de la presse télévisuelle, de la radio, et des hebdomadaires à sensation utilisant les photographies comme accroche émotionnelle, il est nécessaire de les sensibiliser aux dangers du direct lors d'opérations, des fausses nouvelles en plein journal télévisé par manque de vérification et sous prétexte d'être les premiers à l'annoncer... Il faut aussi attirer l'attention sur le caractère particulièrement morbide et pornographique des scènes de premiers secours, où l'on voit des victimes sanguinolentes. Si celles-ci peuvent à l'extrême limite être présentées une fois, elles ne doivent pas devenir les images de référence de l'attentat lorsque l'on reparle de celui-ci plusieurs années après. Ceci vaut surtout pour les hebdomadaires qui font leur couverture avec ces

photos et les diffusent agrandies pour leur publicité dans tous les kiosques. Selon plusieurs psychologues, ces images cristallisent l'angoisse et la font resurgir à chaque fois qu'elles sont utilisées par la presse. Le sentiment d'insécurité lié au terrorisme viendrait principalement de ces images et non des récits ou discours sur l'attentat qui ont plutôt une fonction cathartique.

Il est nécessaire de sensibiliser de la même manière la partie la plus « populaire » de la grande presse quotidienne nationale ou régionale, qui joue des grands titres et des photos. En revanche, pour les grands organes ayant diffusion internationale, les journalistes sont au fait des problèmes, osent faire des commentaires, et ne se contentent pas de longs récits décrivant les faits en insistant lourdement sur le sang... Cette presse est, de plus, souvent composée de journalistes d'investigations qui peuvent, par leurs enquêtes, apporter une vision différente de celle des policiers. Le problème tient alors, après l'attentat et lors de l'enquête, à ce que les journalistes risquent d'être manipulés par leurs sources, quelles qu'elles soient. Des réunions, fréquentes pour indiquer à tous les progrès ou les difficultés de l'enquête, permettraient de limiter le risque d'intoxication, au moins par des sources non policières. Le succès de ces réunions dépendra au moins autant de la déontologie policière que de la déontologie journalistique.

A l'égard de la presse régionale et des organes militants engagés, autant il est irresponsable de les assimiler à l'organisation clandestine tant qu'il n'y a pas de preuves matérielles, autant il est important d'appliquer le code pénal dans toute sa rigueur en cas de collusion flagrante avec une organisation clandestine ou écran (revendications d'attentats suivies de justifications idéologiques, appels à la lutte armée contre le gouvernement, campagnes pour effrayer certaines catégories de personnes, discours racistes....). C'est là où il faut casser la solidarité corporatiste et faire admettre aux journalistes qu'être du métier ne suffit pas à donner un brevet de compétence et l'autorisation, au nom de la liberté de la presse, d'attaquer le gouvernement ou des fonctionnaires, sans preuves. Si celles-ci existent, on peut penser sérieusement que l'affaire sera reprise par les grands médias, et ne pourra être étouffée. Là aussi, la déontologie policière est aussi importante que la déontologie journalistique.

Les hebdomadaires et la presse mensuelle font plus l'analyse et les commentaires de l'actualité qu'ils ne la reprennent. Là aussi, il faut sensibiliser sur l'effet de répétition des photographies et récits sanglants qui ne s'imposent pas lorsque la presse quotidienne s'en est fait largement l'écho. Leur tenir un langage sur leur responsabilité éditoriale sera la plupart du temps suffisant pour éviter les discours de globalisation et de dramatisation, à condition, là aussi, que le gouvernement donne l'exemple.

De plus, ceci ne concerne que la presse nationale, or il existe égale-

ment les journalistes étrangers venant soit des pays occidentaux, soit des pays abritant des organisations écran et les commanditant ou encore éprouvant de la sympathie pour les objectifs dont se réclament ces organisations. L' idée simpliste du contrôle informationnel s'effondre alors immédiatement. La pluralité est nécessaire, la critique aussi.

Nous avons donc resitué la politique antiterroriste dans un cadre large, en tenant compte des différents acteurs de la relation terroriste.

Mais nous voudrions rappeler, en conclusion, qu'une politique de lutte contre le terrorisme ne doit pas dépasser son domaine spécifique : si la politique judiciaire, la politique migratoire, les relations internationales, sont concernées d'une certaine manière par le terrorisme, les concevoir uniquement en terme de lutte antiterroriste relève d'une erreur de démarche qui produit des effets pervers. Malgré sa gravité, le terrorisme reste un phénomène marginal dans nos sociétés, qu'il n'a pas réussi à affaiblir.

#### Notes

(1) Exposant le chercheur à des démarches auprès de services de police et de renseignements ou à des enquêtes auprès des organisations clandestines, ce qui était considéré comme dangereux de part et d'autre.

(2) HAMON et MARCHAND sur « Action directe » ; Marcelle PADOVANI, *Vivre avec le terrorisme, le modèle italien* ; Luigi MANCONI, *Vivere con il terrorismo* ; Charles VILLENEUVE, *Histoire secrète du terrorisme...*

(3) Voir, parmi les meilleurs, les travaux d'Ernest HALPERRIN, *L'origine sociale des acteurs terroristes*, de Friedrich HACKER, *Violence agression et terrorisme*, de F.-M. OCHBERG *The victim of terrorism...*

(4) Claire STERLING, *The terror network* ; Édouard SABLIER, *Le fil rouge*.

(5) Voir infra.

(6) Pour plus de détails sur les raisons des succès de la thèse de l'Internationale terroriste et de son homologie avec les modes spontanés de réactions d'angoisse face à une menace non précisée de la part des décideurs ou des journalistes, voir *Études polémologiques*, n° 30, 37, 42 et 47.

(7) R. ARON, *Paix et guerre entre les nations*.

(8) Voir les travaux de Walter LAQUEUR, de Brian JENKINS, ou de Gérard CHALIAND.

(9) Sur la vague anarchiste, voir Michèle PERROT ou M<sup>me</sup> RÉBÉRIOUX ; sur « Terreur et terrorisme », voir François FURET, « Terrorisme et démocratie », *Terrorisme et démocratie*, ou « Penser la révolution ».

(10) Claude LEFORT, « La terreur », *Passé présent*, n° 1.

(11) Hannah AREUDT.

(12) Citons, parmi d'autres, Michel SERRES, Jean BAUDRILLARD, Cornelius CASTORIADIS, ou René GIRARD.

(13) Charles TILLY, *From mobilisation to revolution* ; Ted GURR, *An International handbook of political violence* ; David APTER, *Against the state...*

(14) *Analysen zum terrorismus*, Westdeutscher Verlag, 1982 et « Rapporto sul terrorismo », Saggi Rizzoli, 1981.

(15) Parmi de nombreux travaux citons, à propos de l'IRA, Richard KEARNEY, d'ETA, Juan J. LINZ, des mouvements au Moyen-Orient, Michel SEURAT, Olivier ROY, Percy KEMP, et pour une synthèse brillante Michel WIEVIORKA, « Société et terrorisme ».

(16) Voir *Études polémologiques*, n° 49, articles de Bertrand BADIE, Armelle LEBRAS

- CHOPARD, Louis Jean DUCLOS, Marie France TOINET et Rémy LEVEAU.
- (17) Didier BIGO et Daniel HERMANT, *Études polémologiques*, n°s 30, 31, 37, 42, 47, 48 et 49.
- (18) Même s'il existe une sorte de corporation locale « trustant » la question aux États-Unis.
- (19) Citons aussi, pour la France, le capitaine BARRIL, *Missions très spéciales*, le commandant BAUD, *L'honneur d'un gendarme*.
- (20) Raymond MARCELLIN, *La guerre politique*, Plon.
- (21) Rapport n° 322 du Sénat. Rapport fait au nom de la commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme. Annexe au procès verbal de la séance du 17 mai 1984.
- (22) Conférence du Conseil de l'Europe, Strasbourg 12-14 novembre 1980.
- (23) Rapport de l'UEO. Document n° 588. Pour des extraits de tous ces documents, se reporter aux annexes du contrat « Postures de défense face au terrorisme » de l'Institut français de polémologie, Didier BIGO, Daniel HERMANT, 1986.
- (24) Il y a une énorme bibliographie sur les prises d'otages et les détournements d'avions, ou sur les menaces potentielles du terrorisme NBC. Voir, par exemple, *Études polémologiques*, n° 38, René THOM, « Théorie des catastrophes et prises d'otages, quelle politique ? », E. C. ZEEMAN, « La psychologie du pirate de l'air ».
- (25) Voir le colloque « Les citoyens face aux attentats », des 30-31 octobre 1989 ; Aérospatiale, « Le système Marquis ».
- (26) Voir, par exemple, *Études polémologiques*, n° 49, Louis-Jean DUCLOS, « Le traitement français du terrorisme ».
- (27) Voir, par exemple, BARRIL op. cit., L. GALLY, *L'agent noir*, et J. GUISEL et B. VIOLET, *Les services secrets, le pouvoir et les services de renseignements sous la présidence de François Mitterrand*.
- (28) Voir le numéro spécial « Terrorisme et guérilla », *Sociologie du travail*.
- (29) Si les mesures « techniques » de lutte contre des menaces spécifiques sont quelquefois transposables d'un pays à l'autre, les mesures juridiques, celles concernant la coordination, la réorganisation des services qui partent de situations historiques très différentes selon les pays, ne le sont pas.
- (30) Les condamnés bénéficieront de l'amnistie présidentielle de 1974, sans que celle-ci suscite d'indignation.
- (31) En France, création du GIGN en avril 1974, à l'imitation des structures du Royaume-Uni (SAS) et de la RFA (GSG9).
- (32) Pour une analyse statistique de ces années et pour un aperçu de l'évolution des organisations clandestines en Bretagne, en Corse, dans les DOM-TOM et des organisations écran palestiniennes, arméniennes, voir *Études polémologiques*, n° 37.
- (33) Fin de l'état de grâce avec la rupture de la trêve par le FLNC en février 1982, attentats de CARLOS dans l'affaire BREGUET-KOPP, et surtout rue des Rosiers.
- (34) Qui dira vraiment la part qu'a ce discours de dramatisation dans le développement du sentiment d'insécurité et de la menace terroriste ? N'en est-il pas une composante au même titre que les attentats eux-mêmes ?
- (35) Pour une analyse de la loi, voir Didier BIGO et Daniel HERMANT : « Simulation et dissimulation, les politiques de lutte contre le terrorisme », *Sociologie du travail*, avril 1986.
- (36) Y a-t-il deux logiques antagonistes, une logique diplomatique faite de négociation et une logique policière faite de fermeté ? Ce n'est pas sûr lorsque l'on voit les négociations et la souplesse du ministère de l'Intérieur, néanmoins il existe sans doute deux traditions historiques, deux cultures différentes, deux représentations de ce que peut signifier négocier.
- (37) Le ministère de l'Intérieur ne peut plus ne pas avoir de politique internationale tout comme le ministère des Affaires Étrangères doit tenir compte des facteurs sociaux internes, mais cela pose le problème d'une nouvelle articulation des zones respectives et de la coordination entre leurs actions.
- (38) Comme le montre le célèbre dessin de PLANTU.
- (39) La libération des otages est probablement un sommet du genre : à la satisfaction réelle des otages, des familles, et de la population, se mêle le sentiment qu'il s'agit d'un coup politique, dont on ne connaît pas le coût réel, mais dont on subodorait qu'il s'était



fait au détriment de la fermeté à l'égard des organisations, et qu'il engendrerait à moyen terme révélations et polémiques.

(40) Cette question mérite un examen approfondi sur les conditions de possibilité et de gestion de son emploi. Il ne faut pas exagérer la menace, et croire à une augmentation simple de puissance. Toute la relation terroriste serait modifiée avec un tel usage

(41) Voir sur ce point R. LEVEAU, « Réflexions sur le non-passage au terrorisme de l'immigration maghrébine en France », *Études polémologiques*, n° 49.

(42) Le cas MOUHAJER est à ce niveau intéressant. Il avait le profil parfait du « terroriste », chiite, intégriste, pro-iranien, et pourtant il n'était pas coupable.

(43) Sur ce point, voir *Études polémologiques*, n° 47.

(44) Avec leur capacité à exiger des réponses immédiates des hommes politiques sur des sujets où ces derniers préféreraient ne pas s'exprimer.

# Nature et statut de la violence dans les manifestations contemporaines

Pierre Favre

Professeur des universités  
à l'Institut d'études politiques de Paris

Le constat initial porterait à l'optimisme. Il paraît évident, si l'on se donne un recul historique suffisant, que la violence dans les manifestations en France ne cesse de diminuer. Les manifestations où il y a mort d'homme deviennent heureusement rarissimes alors qu'elles étaient fréquentes au début du siècle, et celles où il y a des « incidents » sont devenues l'exception (on en fournira un relevé dans ce rapport). De surcroît, le seuil de la violence considérée comme dommageable a considérablement diminué : on parle « d'incidents » aujourd'hui (et même d'incidents « inacceptables » ou « intolérables ») pour des heurts qui n'entraînent aucune blessure, pour de simples bousculades, voire pour un simple contact avec un barrage de police, toutes choses qui n'auraient même pas été évoquées il y a vingt ans.

Est-ce dire que la réflexion sur la violence dans les manifestations n'a d'intérêt qu'historique ? On se gardera de céder à une illusion évolutionniste et de considérer comme de l'ordre « naturel » des choses que les manifestations aillent vers toujours plus de pacifisme : après tout, ce n'est que depuis une dizaine d'années, avec la disparition du « gauchisme », que les manifestations ont cessé d'être presque systématiquement difficiles, et il ne faut pas remonter au début du siècle, mais seulement à 1961, pour trouver l'exemple d'une manifestation (celle des Algériens à Paris) réprimée dans des conditions telles que le nombre des morts est encore aujourd'hui impossible à établir avec certitude<sup>(1)</sup>.

Nul ne peut être assuré que des circonstances actuellement peu prévisibles (renaissance des extrémismes, conflits ethniques, crise économique) ne feront pas un jour que l'État s'estimera aux prises avec une mise en cause de ce qui fait sa raison d'être au point d'engager le processus vite incontrôlable de la répression à force ouverte.

La nature de ce rapport, rédigé à la demande de l'IHESI, appelle une mise au point préalable : le texte qui suit est pour une part le résultat d'une recherche sociologique et pour une autre part le produit d'une inquiétude pratique, puisque son objectif déclaré est d'examiner, et éventuellement de recommander, quelques moyens concrets de faire

diminuer la violence dans les manifestations. Le plan qui sera suivi reproduit cette dualité des objectifs : nous donnerons d'abord des résultats d'enquêtes sur les violences dans les manifestations (I, *Le constat*), nous débattons ensuite de suggestions susceptibles d'inspirer une politique à l'égard des manifestations (II, *Réflexions sur l'aménagement de principes et des pratiques*).

On ne saurait assez souligner la différence de statut de ces deux développements. Le premier résulte de l'établissement, aussi « objectif » et vérifiable que possible, d'un certain nombre de données : nous faisons ici notre métier de sociologue et le débat, s'il devait s'instaurer, resterait sur le seul terrain de la discussion scientifique. S'agissant des violences commises au cours des manifestations, le sociologue doit se limiter — en paraphrasant ou citant Max WEBER<sup>(2)</sup> — à répondre à des questions du type « Quelle est la situation effective aujourd'hui en France », « Quel est le sens de l'évolution », « Comment les parties prenantes réagissent-elles ? », et doit s'interdire de juger si cette situation est heureuse ou malheureuse, se refuser à dire s'il faut intervenir pour la faire évoluer dans un sens ou dans un autre.

Notre second développement se fonde certes sur les résultats de la recherche qui précède, mais ne craint pas d'aborder ces questions « interdites ». Ce faisant, il sollicite tout autre chose : nos présupposés de citoyen, nos choix moraux, notre hiérarchie de préférences. Pour reprendre la distinction fameuse de Max WEBER, ce n'est plus le *savant* qui parle, mais le *politique*, ou plus précisément, ce n'est plus le sociologue mais l'expert sollicité comme conseiller du politique.

L'important n'est pas ici que le sociologue accepte — comme je l'ai fait dans ces pages — de changer de terrain (chacun en jugera à sa guise) et de réfléchir à ce qui pourrait améliorer la vie de la Cité ; l'important est que la nature de ses arguments change. Ils résultent de choix sur lesquels (à la différence de ce qu'il en est pour les propositions scientifiques) la discussion peut être indéfinie. De choix qu'on ne peut qualifier autrement que de « politiques ».

Explicitons cette idée sur un exemple. Notre parti est ici qu'il est légitime de travailler à obtenir la diminution du taux actuel des violences dans les manifestations. Notre sentiment est que rien ne justifie qu'un citoyen perde la vie (Malik OUSSEKINE en 1986, Lucien BARBIER en 1987) parce qu'il participe à une manifestation, ni qu'un citoyen soit blessé, parfois gravement, au cours d'une démonstration de rue qui n'est pas illégale. Nous estimons d'autre part qu'une démocratie doit faire en sorte que l'exercice des droits politiques — ici manifester une opinion (sans préjuger de ce qui sera dit plus loin sur la non reconnaissance par les textes du droit à manifester) — s'effectue sans violences à l'égard des personnes et des biens. La démocratie se renforce de la confrontation des opinions et de la conciliation des intérêts dès lors que

celles-ci respectent une règle du jeu qui exclut la prise à partie physique.

Pour raisonnables qu'ils paraissent, ces objectifs n'en sont pas moins discutables et les raisons qui peuvent leur être opposées ont leur cohérence et leur validité dans un autre système de valeurs. On rétorquera par exemple qu'à mesure que l'affrontement physique disparaît du monde social, une violence plus dissimulée et plus difficile à surmonter s'y substitue, la violence « symbolique »<sup>(3)</sup>. Le système de domination en devient donc plus irrésistible. Au plan des principes de la démocratie, on argumentera que le recul de la violence manifestante s'accompagne du recul des divergences affirmées : le débat cesse d'opposer des analyses antagonistes, les choix idéologiques deviennent confus, on entre dans l'ère d'une démocratie « molle » dont personne n'a à gagner...

Un débat ainsi engagé peut se poursuivre indéfiniment. Je pourrais rétorquer par exemple que la violence manifestante a pour résultat que des citoyens parmi d'autres — les policiers — se voient donner la mission de recevoir *pour le compte d'autrui* les injures, projectiles ou coups dispensés par d'autres citoyens. Plaider pour la persistance de la violence physique dans le système politique implique ainsi la reconnaissance du fait que l'affrontement dans la rue, avec d'un côté un recours presque naturel à la prise à partie de la police considérée comme représentant sur le terrain de la puissance étatique et de l'autre, l'usage d'une force par nature difficile à proportionner avec exactitude, que cet affrontement soit au plan des principes démocratiques acceptable, s'agissant d'exprimer et de symboliser un conflit politique et social entre les manifestants et d'autres (ceux qui sont maîtres de la décision et ne sont pas, eux, dans la rue : membres du gouvernement ou patrons d'entreprises). Il faudrait de surcroît dire que la démocratie doit faire vertu de la violence *des faibles* puisqu'aussi bien ce sont le plus souvent les mobilisations collectives en difficulté (manifestation qui perd pied ou mouvement qui semble aller à l'échec) qui perçoivent l'affrontement avec la police comme l'ultime recours s'agissant d'alerter les pouvoirs publics et de galvaniser les troupes. Nous choisissons pour notre part de considérer la violence manifestante comme dommageable et, mais dans un second temps distinctement séparé du premier, nous ferons des suggestions pratiques en vue de la faire décroître.

Ce travail est fondé sur trois types de sources.

1°) Les sources documentaires classiques que constituent les travaux publiés sur les manifestations, ainsi que l'ensemble des études à paraître en avril 1990 dans le livre *La manifestation* (Presses de la Fondation nationale des sciences politiques) dont j'ai été le coordonnateur<sup>(4)</sup>.

2°) L'étude aussi exhaustive qu'il est possible des manifestations et rassemblements enregistrés à Paris du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 1989. Elle a

été effectuée à partir des dossiers constitués et archivés à la Préfecture de police, qui représentent une source d'une exceptionnelle richesse. Cette étude, qui sera élargie à d'autres périodes, permet de donner une nouvelle dimension à plusieurs recherches entreprises depuis 1987 (et d'abord dans le cadre d'un séminaire de sociologie politique du Cycle supérieur d'études politiques de l'I.E.P. de Paris), s'appuyant sur l'observation directe des manifestations et divers dépouillements de presse.

3°) J'ai eu enfin plusieurs entretiens avec des responsables du maintien de l'ordre, soit à la Préfecture de police, soit dans les districts parisiens<sup>(5)</sup>. D'autres entretiens seront nécessaires à des niveaux différents de la hiérarchie policière, et également avec des organisateurs de manifestations (certains ayant un quasi-professionnalisme en la matière, comme des militants C.G.T. responsables depuis longtemps de services d'ordre).

## Le constat

On ne saurait assez souligner d'abord *l'ampleur quantitative* prise par la pratique manifestante aujourd'hui. En 1986, si l'on s'en tient aux manifestations assez notables pour avoir un écho dans la presse nationale, on pouvait compter en France plus de 300 manifestations (informations collationnées dans quatre journaux nationaux). Ce chiffre est comparable à celui auquel aboutit Sydney TARROW pour l'Italie entre 1965 et 1975, avec une moyenne annuelle de 450<sup>(6)</sup>. Mais à ne partir que de la presse, on reste très loin du compte puisque notre dépouillement des documents relatifs au maintien de l'ordre à Paris permet d'estimer à près de 400 manifestations par an le chiffre des démonstrations de voie publique *dans la seule capitale* (le chiffre des rassemblements, statiques, est de deux à trois fois plus important). Ce chiffre surprend : il comporte bien entendu un grand nombre de micro-manifestations (de 200, 100, parfois 30 ou 40 participants), mais on constate également que les manifestations plus massives ne manquent pas.

+ de 5 000 participants *	8
de 1 000 à 5 000	44
de 200 à 1 000	76
Moins de 200	59

\* A Paris du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 1989 <sup>(7)</sup>.

Certains conflits s'expriment dans des manifestations quasi-journalières : ainsi lorsque les auxiliaires de puériculture des crèches de la Ville de

Paris manifestent dix-huit fois dans les rues entre le 5 juin 89 et le 7 juillet (trois de ces manifestations étant marquées par des violences).

Le résultat est que, dans une ville comme Paris, chaque jour, d'importants effectifs policiers sont mis en place afin de contrôler les deux, trois ou quatre manifestations et rassemblements annoncés, et toute une structure administrative consacre la plus grande part de son activité à cette tâche (recueil des déclarations de manifestations, traitement du renseignement, mise au point du dispositif, transmission des instructions, mise en place sur le terrain, suivi des opérations, rédaction des rapports ultérieurs). Une telle fréquence des manifestations entraîne des coûts considérables qui ont pour l'instant échappé à tout effort de rationalisation, et cela d'autant que les maintiens de l'ordre sont presque exclusivement *défensifs* et visent donc à obtenir le résultat recherché par effet de masse<sup>(8)</sup>, et que les hommes politiques conservent à l'égard des manifestations une crainte qui leur fait ne pas lésiner sur les moyens en la matière.

Sur ce nombre élevé de manifestations, la survenance des violences reste exceptionnelle, puisqu'on peut estimer à *moins de 5 %* les manifestations durant lesquelles, aujourd'hui, un incident a lieu. Encore faut-il préciser qu'on entend ici « incident » dans un sens très extensif.

Le cas le moins douteux est celui où il y a des blessés parmi les manifestants ou les forces de l'ordre : encore convient-il de ne pas surestimer cet indicateur de violences, car les blessures enregistrées sont presque toujours légères, sans admission à l'hôpital ni même souvent interruption du service. Les rapports de police sont là en quelque sorte *codés* : si l'on fait état de blessés, en déclarant des symptômes peu vérifiables (douleur à une épaule, mal au dos...), c'est qu'un usage de la force a été nécessaire et qu'on a pu provoquer des blessures parmi les manifestants. Les forces de l'ordre pourront alors opposer le bilan des blessés dans leur rang à celui, éventuel, des manifestants. Ce mécanisme ne joue bien entendu que pour les actions de routine, et n'implique pas qu'à d'autres moments — le 4 décembre 1986 — ou en d'autres lieux — les manifestations paysannes — les bilans soient beaucoup plus sérieux. Les autres exemples sont ceux, soit des violences entre manifestants et contre-manifestants — celles-ci peuvent être sévères, comme à Paris le 8 mai 1988 au départ de la manifestation traditionnelle de l'extrême-droite à Paris —, soit des actions des manifestants contre les personnes ou les biens — pharmaciens en grève faisant irruption dans une pharmacie ouverte pour y renverser les présentoirs, manifestants de Renault rayant systématiquement la carrosserie des voitures de grosse cylindrée des autres marques. Une place à part doit être faite aux occupations de lieux publics ou privés (siège d'une entreprise, hall d'une mairie) qui sont presque par définition des actions de force, même si les conséquences en sont rarement dramatiques.

Il semble qu'on puisse déterminer des types de situations où la probabilité de la violence devient notablement plus forte, restant entendu que pour le plus grand nombre des manifestations, le risque que surviennent des incidents est à peu près nul (sous réserve de ce qu'on dira plus loin sur l'imprévisibilité par nature du déroulement des phénomènes collectifs).

- Toute manifestation qui rassemble un nombre élevé de participants n'est plus entièrement contrôlable, le seuil se situant assez bas, aux alentours de quelques milliers de personnes. Il y a deux raisons principales à cela. D'une part, une raison purement morphologique : la masse des manifestants représente une force physique qui peut être considérable et qui dispose parfois d'un tel avantage numérique sur les forces de l'ordre qu'elle n'est plus guère canalisable. Par ailleurs, le nombre accroît la visibilité de la manifestation et donc la probabilité que s'introduisent dans le cortège des éléments enclins à l'action violente, activistes en quête d'une occasion d'en découdre avec la police, « marginaux » voulant participer à d'éventuels débordements.

- Ensuite, toute manifestation ou contre-manifestation de groupuscules extrémistes est potentiellement violente, truisme qu'on atténuera en précisant que les violences émanent aujourd'hui essentiellement de l'ultra-droite et que souvent la nature du mot d'ordre est un indicateur fiable (jamais revendicatif et toujours « idéologique », qu'il s'agisse de commémorer l'anniversaire du 6 février 34 ou à l'inverse de perturber la commémoration de la Commune ou de la fin de la guerre d'Algérie ou une manifestation antiraciste).

- Une manifestation composée majoritairement ou exclusivement d'étrangers de statut défavorisé comporte fréquemment des violences (cf. les manifestations de Kurdes à Paris ou celles des travailleurs des sociétés de nettoyage, notamment celle du métro). Le fait peut surprendre compte tenu du statut des étrangers en France, qui semblerait devoir les inciter à la prudence, quoique cela ne puisse en réalité jouer pour ceux qui ont le statut de réfugiés politiques. Le fait s'explique en réalité aisément. D'abord, les étrangers n'ont pas le « savoir manifestant » qu'ont acquis aujourd'hui la plupart des Français, leur modèle est celui des émeutes auxquelles ils ont pu assister ou participer dans leur pays d'origine. Ensuite, les négociations entre les forces de l'ordre et les manifestants sont beaucoup plus difficiles, en raison de l'obstacle éventuel de la langue, en raison tout autant de la différence culturelle. Les forces de l'ordre tendent parfois de leur côté à considérer ces manifestations avec hostilité, ce qui accroît la probabilité des frictions. Enfin, les manifestations d'étrangers défavorisés sont fréquemment hétérogènes, il s'y mêle des individus déterminés, meneurs aux motivations fortes, et des personnes qui ont peur et sont proches de la panique (femmes et enfants notamment). L'ensemble ainsi constitué est explosif.

- Moins le groupe manifestant a un recours usuel à la manifestation et

plus souvent la manifestation peut « dégénérer ». Les groupes sociaux ont comme une « mémoire manifestante » : les catégories qui manifestent de longue date (ouvriers, fonctionnaires...) le font généralement aujourd'hui dans le calme, les groupes qui se mobilisent depuis peu de temps ne « savent » pas encore manifester dans les règles et des incidents peuvent survenir. On peut citer à titre d'exemples de ces manifestations au déroulement moins prévisible la manifestation parisienne des puéricultrices, du 20 avril 1989, où trois cents manifestantes tentèrent d'atteindre, par petits groupes, l'Élysée, et utilisèrent sur leur chemin le barriérage contre les forces de l'ordre, ou, quelques jours plus tard, une manifestation d'artistes chorégraphes abandonnant l'itinéraire autorisé pour tenter d'atteindre le Ministère de la culture et l'Assemblée nationale.

- La règle inverse semble vraie également : plus un groupe manifestant a un recours usuel à la manifestation et plus il peut avoir besoin d'utiliser la violence pour sortir de la routine manifestante. L'exemple est celui de la CGT, le syndicat qui en France organise le plus constamment des manifestations. La plupart du temps, ces manifestations se déroulent de la manière la plus ordonnée qui soit, mais la centrale syndicale peut aussi recourir à des actions qui sont presque des actions de commando, changeant ainsi, par une décision calculée, la nature de sa démonstration.

- Plus un groupe est amené à renouveler les manifestations sur des bases identiques, à l'intérieur du même conflit, et plus le risque de survenance d'incidents augmente. La succession des manifestations de mai-juin 1968 le montrerait aussi bien que beaucoup d'exemples de conflits du travail qui deviennent plus durs à mesure que le temps passe et que les discussions s'enlisent.

- Lorsqu'une manifestation est composée essentiellement de manifestants qui ont fait un déplacement d'une journée pour leur démonstration, les risques d'incidents deviennent plus grands. La raison en est banale : les manifestants sont disponibles pour la journée, et ils veulent que leur déplacement se marque de façon significative, au besoin par un simulacre de combat de rue. De surcroît, le voyage peut être l'occasion pour certains de boire plus que de raison...

- Il est aussi des traditions de manifestations violentes qui appellent des recherches spécifiques : cas en France des manifestations d'agriculteurs<sup>(9)</sup>.

Si toutes ces situations — qui demanderont des études plus fines — comportent spécifiquement des risques de violences, il ne faudrait pas en inférer que les autres n'en renferment aucun.

On l'a dit, la plupart des manifestations ont toutes chances de respecter l'ordonnancement prévu : il demeure que la probabilité qu'elles échappent à tout contrôle n'est pas nulle. Il ne peut jamais être exclu qu'une



manifestation ne donne lieu à « incidents » et que ces incidents puissent être d'une gravité aussi extrême qu'inattendue. La raison en est bien évidemment qu'une manifestation est une interaction complexe qui échappe au contrôle individuel ou collectif des participants. Mais il est nombre de raisons plus précises. On sait par exemple<sup>(10)</sup> que le dispositif policier d'encadrement d'une manifestation ne peut plus en pratique être maîtrisé par le commandement central dès lors que l'action s'engage : ce qui se passe sur le terrain dépend des conditions, chaque fois spécifiques, du face à face entre les unités des forces de l'ordre et les manifestants. Les organisateurs n'ont pas davantage la certitude de contrôler leurs troupes : vient à la manifestation qui veut, et les rassemblements qui se constituent peuvent emporter dans leurs flancs ceux qu'il est convenu d'appeler des « fauteurs de troubles » et des « provocateurs », mais aussi des maladroits et des imprudents. De surcroît, la manifestation a lieu sur la voie publique, utilise un espace accessible à tous, et nul ne peut absolument garantir qu'un commando d'opposants ne viendra attaquer la manifestation, ou qu'un événement extérieur ne surviendra pas, provoquant une réaction dans la foule ou une panique<sup>(11)</sup>. Une caractéristique lourde de conséquences de l'action manifestante est donc que la part des effets émergents, non prévus et non voulus, y est plus grande que dans d'autres modes d'action collective.

\*  
\*\*

On voit que se dégage un certain nombre de régularités quant à l'apparition de la violence dans les manifestations. Certains auteurs nord-américains ont cherché à formaliser davantage et à proposer des modèles plus ou moins prédictifs de la survenance des violences politiques. La plupart considèrent l'ensemble des cas de mobilisation collective — jusqu'à la survenance des révolutions — et l'on ne saurait rendre compte ici de leur problématique<sup>(12)</sup>. On donnera le seul exemple d'une analyse centrée sur la violence manifestante, celle faite par J. A. FRANK, de l'Université d'Ottawa, qui tire les enseignements d'une étude détaillée de quatre cas de manifestations « dures » survenues au Canada entre 1967 et 1971<sup>(13)</sup>. On peut résumer ainsi les sept propositions que l'auteur avance dans sa conclusion :

1°) plus un groupe est fort<sup>(14)</sup> et plus il sera reconnu par les autorités, plus un groupe est faible et moins il sera reconnu comme porte-parole d'intérêts légitimes.

2°) Plus un groupe est fort et plus il usera d'actions disciplinées, plus un groupe est faible et plus il aura recours à l'action émeutière.

3°) Les groupes de statut élevé tendent à poursuivre des objectifs recevables, les groupes à statut faible tendent à se donner des objectifs inadmissibles par le reste de la société.

4°) Les groupes dont les objectifs sont recevables recourent à l'action légale, les groupes dont les objectifs sont inadmissibles ont tendance à utiliser l'action excentrique, voire illégale.

5°) Les groupes organisés et de statut élevé subissent une répression faible, tandis que les groupes inorganisés et de statut douteux subissent une répression sévère.

6°) Les groupes dont les objectifs sont limités subissent une répression plus faible que les groupes dont les objectifs sont globalisants.

7°) Les groupes menant une action disciplinée subissent une répression plus faible que les groupes engagés dans une action chaotique.

Ce qui heurte ici est évidemment la formulation : on oscille entre le truisme, la généralisation abusive (chaque proposition paraît appeler de lourdes exceptions) et l'éclatement entre des affirmations successives dont on voit mal parfois comment elles peuvent être articulées. Elles ont pourtant l'intérêt d'amener la réflexion sur deux terrains qu'on aurait tendance à négliger. Celui d'abord de la perception par les forces de l'ordre du groupe manifestant : derrière la neutralité de principe des fonctionnaires de police, existent nécessairement des perceptions différentes de ceux dont ils ont à contrôler la démonstration. Il serait intéressant de savoir cas par cas si les membres du maintien de l'ordre estiment légitimes ou non les revendications des manifestants.

De manière plus générale, la réflexion sur le maintien de l'ordre s'abstient par principe de prendre en considération l'objectif de la manifestation<sup>(15)</sup>. Or, J. A. FRANK attire notre attention sur le rapport entre les revendications défendues et la survenance des violences. Second terrain où l'analyse du politologue canadien devrait éveiller un écho, celui de la combinaison des différents moyens d'action collective : là encore, on a tendance à isoler la manifestation, s'agissant des violences qui peuvent survenir, du déroulement d'ensemble du mouvement revendicatif. Or, pour un groupe qui manifeste, obtenir ou non qu'un député pose une question orale à leur sujet, obtenir ou non qu'une délégation soit reçue, obtenir ou non une salle pour se réunir le lendemain en Assemblée générale, pèsera fortement sur la manière dont il occupera la rue. Ce n'est qu'en restituant la mobilisation comme suite d'actions différentes qu'on peut se donner les moyens de mieux comprendre cette action *parmi d'autres* qu'est la manifestation.

## **Réflexions sur l'aménagement des principes et des pratiques**

On a dit au début de ce rapport qu'une démocratie devait assurer aux citoyens la liberté de manifester pacifiquement leur opinion, y compris par le moyen d'un cortège sur la voie publique. Un auteur américain a

été jusqu'à analyser la manifestation comme le correctif légitime de l'expression électorale. Selon Amitaï ETZIONI dans *Demonstration Democracy* (N.Y., Gordon and Breach, 1970) les citoyens auraient des intérêts communs, qu'ils exprimeraient par leurs votes aux différentes élections, et des intérêts plus particuliers, pouvant un moment apparaître illégitimes à d'autres, que la manifestation permettrait d'exprimer, en ayant donc comme fonction de combler les écarts de représentation qui constamment distendent le tissu démocratique. La multiplication des manifestations serait donc le signe heureux d'une extension des bases sociales de la démocratie, et tout démocrate devrait travailler à ce que la manifestation *pacifique* devienne un moyen usuel et sans péril à la disposition du citoyen.

Il ne nous appartient pas ici d'entrer dans ce débat<sup>(16)</sup>.

On se limitera à l'examen de ce qui pourrait avoir prise sur les violences commises à l'occasion de manifestations de voie publique. J'articulerai ce développement autour de trois questions : faut-il réformer la réglementation actuelle et reconnaître formellement le droit de manifester ? Faut-il rompre le face à face entre forces de l'ordre et manifestants en facilitant la présence d'un tiers indépendant ? Y a-t-il des moyens techniques de diminuer les risques d'affrontements dans les manifestations ?

Il convient d'abord de s'interroger sur les effets qu'aurait une reconnaissance formelle de la *liberté de manifestation*. Il faut rappeler ici qu'il n'y a pas coïncidence entre le droit de la manifestation et la représentation de ce qu'est ce droit. Tous les commissaires rencontrés au cours de la préparation de ce rapport disent que le droit de manifester est un droit *constitutionnel* et en déduisent que leur devoir est de faire le maximum pour qu'il puisse s'exercer. Or, loin d'être un droit inscrit dans la Constitution, le droit de manifester n'est pas une liberté publique reconnue par les textes. C'est, comme disent les juristes, une liberté « innommée », non explicitement consacrée et garantie, l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen étant trop général pour donner autre chose qu'un fondement constitutionnel à l'intervention du législateur<sup>(17)</sup>.

Le droit positif est encore essentiellement constitué par un texte ancien, le célèbre décret-loi du 25 Octobre 1935 qui définit « les mesures relatives au maintien de l'ordre » en cas de manifestation de rue, décret-loi dont l'origine est tout entière dans les graves incidents du 6 février 1934. Sans consacrer, ni d'ailleurs davantage interdire le droit à manifester, le texte en réglemente certains aspects et donne les moyens à l'administration de prendre les mesures pour en contrôler efficacement l'exercice (essentiellement par l'exigence d'une déclaration préalable). Il n'est pas utile dans ce rapport de présenter plus avant ce décret-loi dont les dispositions ont souvent été commentées<sup>(18)</sup>. Par

contre, on doit s'arrêter quelque peu à la question d'une réforme éventuelle d'une réglementation vieille de plus d'un demi-siècle.

La question se pose d'abord de savoir s'il conviendrait de reconnaître explicitement *le droit à manifester pacifiquement* une opinion par un rassemblement ou un cortège sur la voie publique (sauf circonstances particulières et réelle impossibilité de maintenir l'ordre).

On pourrait en attendre deux avantages.

D'une part, il paraîtrait satisfaisant de mettre fin à une distorsion trop manifeste entre l'état du droit et la représentation du droit. Les responsables du maintien de l'ordre, on l'a dit, pensent tous qu'il y a un droit constitutionnellement reconnu à manifester, les hommes politiques se réfèrent constamment à « la liberté de manifester », et les citoyens, par leur recours constant à la manifestation, montrent qu'ils ne doutent pas un instant qu'il existe un droit à la manifestation. Consacrer ce droit par un texte de loi ne ferait qu'enregistrer un sentiment partagé par la quasi-totalité du corps social et mettrait fin à un curieux hiatus entre le droit et le fait.

D'autre part et surtout, cette consécration pourrait permettre la réaffirmation solennelle de ce qu'une manifestation de rue doit être *pacifique* et respectueuse des autres libertés fondamentales du citoyen (et notamment celle d'aller-et-venir). On n'a évidemment pas l'illusion de penser qu'une intervention du législateur aurait le pouvoir miraculeux de pacifier les manifestations qui ne le sont pas : les rois thaumaturges n'existent plus ! Mais une telle reconnaissance législative irait dans le sens de l'évolution constatée et donnerait du poids à l'idée que la démocratie implique en la matière comme un *contrat* : chacun a le droit reconnu de manifester ses opinions dans la rue, mais il *doit* le faire pacifiquement et en minimisant la gêne apportée aux autres citoyens. Cette insistance sur la dimension contractuelle — par référence au « Contrat Social » — du droit démocratique de manifester a l'intérêt de donner un sens nouveau à l'obligation — qui doit être maintenue — de la déclaration préalable de la manifestation. A partir du moment où il y a *concurrence* de libertés, les pouvoirs publics doivent avoir les moyens de concilier les libertés en présence. La déclaration est en quelque sorte le document contractuel — cette fois dans un sens presque juridique — qui précise les modalités *concrètes* de l'exercice de la liberté de manifester. La Préfecture de police a pris l'habitude de faire signer aux manifestants une déclaration pré-imprimée qui vaut récépissé de déclaration. Cette signature est l'occasion d'une utile rencontre permettant la mise au point des modalités de la démonstration de rue, et notamment de son itinéraire. Le document signé comporte au verso le rappel des dispositions légales relatives aux manifestations et aux attroupements, et au recto une formule intéressante dans la mesure où elle donne forme « contractuelle » aux obligations qui s'imposent aux organisateurs d'une manifestation :

« Les soussignés déclarent disposer des moyens propres à assurer le caractère pacifique de cette manifestation et s'engagent à prendre toutes dispositions pour en assurer le bon déroulement jusqu'à complète dispersion ».

La signature de ce document n'est évidemment en rien obligatoire, puisque la loi exige simplement la déclaration préalable, sous la forme d'un document écrit signé par trois des organisateurs. Il n'est même pas sûr que le document de la Préfecture de police ait une base légale incontestable : il demeure qu'il donne l'exemple d'une formule très adaptée aux formes actuelles de l'activité manifestante et que son usage pourrait être généralisé.

Si cette solution était mise en œuvre, une « toilette » des textes antérieurs sur l'attroupement et la manifestation serait utile. On a maintes fois souligné par exemple l'inadaptation des modalités de la sommation avant dispersion, l'inadaptation étant ici d'autant plus grave qu'elle a pour effet la *disparition* pure et simple des sommations, puisqu'il semble bien que, au moins à Paris, l'obligation des sommations préalables ne soit plus respectée, sauf en ce qui concerne la dispersion des rassemblements (qu'il s'agisse de rassemblements proprement dits, de *sit in* en cours de manifestations, ou des rassemblements de fin de manifestations, avant dispersion). La définition de nouvelles règles plus adaptées devrait résulter d'une étude précise des cas où les forces de police doivent procéder par la force à la dispersion d'un rassemblement ou d'une manifestation. On rappellera que le rapport du Sénat sur les manifestations lycéennes et étudiantes de 86 a suggéré qu'une réflexion soit conduite sur une éventuelle actualisation du droit de la manifestation, en attirant notamment l'attention sur l'incapacité où sont la plupart des manifestants d'identifier les sommations<sup>(19)</sup>.

Si une reconnaissance formelle du *droit* de manifester semble inéluctable à terme, il reste qu'il faut en choisir le moment. Il existe actuellement, au moins à Paris, une *pratique* qui n'est pas contestée et qui a valeur de coutume administrative : ouvrir un chantier sur un domaine aussi « sensible » que le droit de manifester n'est sans doute pas, en l'absence de crise, opportun. Mais il paraît au moins nécessaire d'avoir une solution prête dans ce domaine afin de ne pas improviser le jour où l'urgence d'une réforme s'imposera.

\*  
\*\*

Une seconde suggestion, souvent évoquée, doit être examinée, celle d'une présence d'observateurs indépendants lors des manifestations, afin que le face à face manifestants-forces de l'ordre change de nature du seul fait de la présence institutionnelle d'un tiers. En décembre 1986, des membres du milieu intellectuel parisien avaient ainsi pris l'initiative

de se constituer en « casques blancs » garants du caractère pacifique de la démonstration de rue et médiateurs en cas d'incidents. On évoque aussi parfois l'intérêt qu'aurait la présence sur les lieux d'un magistrat du parquet (dans le but au vrai plus spécifique de permettre de donner plus sûrement suite aux interpellations de manifestants que les forces de l'ordre peuvent être amenées à effectuer).

Ces propositions ne me paraissent pas réalistes, essentiellement en raison du nombre des manifestations : il faudrait composer un corps d'observateurs professionnels dont ce serait la tâche exclusive et dont l'indépendance serait vite contestée. De la même manière, compte tenu du déroulement concret des manifestations, de la multiplicité des lieux où peuvent se produire des incidents au long du parcours ou lors de la dispersion, la venue d'un magistrat ne garantit nullement qu'il assisterait effectivement aux affrontements et aux interpellations.

Une autre solution proposée est la systématisation de l'emploi de caméras-vidéo pendant les manifestations. Une manifestation est par définition publique, le droit à la protection de l'image ne devant pas (encore que la question juridique doive être examinée) interdire que son déroulement soit filmé. L'expérience prouve d'ailleurs que les manifestants sont actuellement photographiés et filmés de toutes parts (presse, manifestants eux-mêmes, spectateurs). On pourrait en attendre une certaine dissuasion, quant au recours à la violence, jouant autant pour les manifestants que pour les forces de l'ordre engagées (dont il est certain qu'elles peuvent parfois être tentées d'en user au-delà de ce qui est « strictement nécessaire » — ce « strictement nécessaire » étant évidemment en lui-même difficile à mesurer objectivement). Les organisateurs d'une manifestation devraient dans ce cas être avertis au moment de la signature de la déclaration de manifestation que celle-ci sera filmée, les enregistrements pouvant être détruits à la fin de la manifestation lorsqu'elle se déroule sans incidents.

Deux arguments décisifs conduisent à rejeter cette solution :

- d'une part, elle sera reçue comme potentiellement attentatoire à la liberté, puisque pouvant permettre un « fichage » des manifestants ;
- d'autre part, l'image peut trop facilement être manipulée, et le choix de ce qui est filmé est trop peu contrôlable pour ne pas être toujours suspecté.

La comme ailleurs en matière sociale, le mieux paraît être de s'appuyer sur les intérêts en présence en favorisant ceux dont on peut espérer qu'ils produiront les effets attendus (dans la mesure où ils les produisent déjà quelque peu). La presse peut jouer ici cette fonction, le travail de la presse étant habituellement bien reçu par les manifestants puisque la couverture médiatique de leur démonstration de rue est pour eux primordiale<sup>(20)</sup>. Il n'y aurait pas d'inconvénient à ce que la présence de la presse soit favorisée, en systématisant la liaison forces de l'ordre-  
presse avant et pendant les manifestations. Les commissaires responsa-

bles du maintien de l'ordre souhaitent généralement la présence de la presse, sûrs que cette présence tempère les ardeurs combatives de part et d'autre. Ils admettraient même volontiers, sûrs que leurs décisions seraient approuvées par tout observateur ayant les mêmes données qu'eux, la présence de journalistes dans les postes de commandements. On ne peut que les suivre ici en jugeant que tout ce qui aboutira à donner du travail du maintien de l'ordre une vision plus proche de la réalité — dans ses aspects à la fois routiniers et difficiles, faisant appel au bon sens et exigeant en même temps du professionnalisme, avec une « prise » sur les événements beaucoup plus relative qu'on le supposerait — ne peut que dépassionner le rapport entre l'opinion et la police. Il demeure qu'on suppose ici que les journalistes sont par situation amenés à rendre compte assez exactement de ce qu'ils constatent, ce qui n'est pas sans optimisme... Par ailleurs, les responsables du maintien de l'ordre ont souvent le sentiment que les autorités politiques jugent leurs résultats exclusivement sur la foi des médias : ils sont amenés à agir dans le seul but d'obtenir une « bonne presse », ce qui peut conduire à une dérive quant aux finalités de leur action.

On a songé enfin — le rapport du Sénat s'en fait l'écho — à la création d'un *Observatoire des manifestations*, cellule indépendante et permanente qui aurait pour fonction de recenser les manifestations, de superviser le comptage des manifestants, de donner des avis sur les moyens du maintien de l'ordre, éventuellement d'améliorer la prévision en matière de manifestation, et — comme toute instance de ce type — de rédiger un rapport annuel sur les manifestations.

Une telle initiative se heurte à une difficulté, qui n'est peut-être pas insurmontable. La difficulté est une fois encore *le nombre* des manifestations qui obligerait un tel Observatoire à se doter d'une structure administrative permanente qu'on aurait peut-être du mal à préserver de la bureaucratisation. On peut rappeler qu'une tentative a été faite en 1981 pour mettre en place un *bureau d'évaluation du nombre des participants aux manifestations*, et que ce bureau a vite renoncé à l'entreprise. On peut penser qu'une structure ayant un objectif plus général et remplissant un rôle de recueil de l'information et de régulation éventuelle (sur le modèle du comité national d'évaluation des Universités plutôt que sur le modèle de la Commission de contrôle des sondages) aiderait à la pacification des manifestations.

Une alternative administrativement moins coûteuse que la création d'un Observatoire pourrait être trouvée dans la constitution d'un groupe d'études interne à la police ayant pour fonction l'évaluation permanente des actions de maintien de l'ordre. Dans une certaine mesure d'ailleurs, les responsables de la sécurité publique remplissent actuellement cette fonction, mais en la limitant, comme il est normal à l'aspect policier du problème, alors qu'elle devrait être élargie à l'étude des situations manifestantes, des groupes qui descendent dans la rue, des procédures

de négociations (mais les fonctionnaires de police ne sont guère formés à l'examen de ces dernières données).

Cette amélioration de l'examen au jour le jour de l'activité manifestante comporte un préalable, qui est le progrès des connaissances en matière de manifestations de voie publique. On sait encore peu de choses sur cette forme de l'action politique : on ne peut que se féliciter que le premier appel d'offres de l'IHESI comporte un volet sur ce terrain. Encore faut-il que les savoirs qui se développeront *soient diffusés* dans le milieu policier (comme d'ailleurs dans la population dans son ensemble).

\*  
\*\*

On se demandera enfin si des modalités d'ordre technique ne permettraient pas de maîtriser les conséquences des affrontements lorsqu'ils ont lieu et mieux encore d'éviter que l'intervention physique des forces de l'ordre devienne nécessaire (ou apparaisse comme telle). Sans s'imposer d'examiner toutes les propositions ou suggestions qui ont pu être faites, on abordera cinq questions, qui correspondent aux temps successifs de la manifestation.

- S'agissant du choix de l'itinéraire (et du point d'arrivée du cortège), les responsables du maintien de l'ordre sont dans une relative position de faiblesse. Si dans beaucoup de cas, ils peuvent par la négociation amener les organisateurs à opter pour un itinéraire qui minimise les inconvénients, ils n'ont aucun moyen d'obliger des organisateurs déterminés à se rendre à leurs vues. Juridiquement, l'autorité investie des pouvoirs de police n'a pas à négocier l'itinéraire : elle n'a le choix qu'entre l'autorisation et l'interdiction si l'itinéraire prévu lui paraît de nature à causer des troubles. Si en pratique, il y a des exemples d'interdiction pour cette raison (notamment d'interdiction d'une *fraction* de l'itinéraire projeté), ce moyen évidemment très lourd reste exceptionnel. Sur le terrain, il peut y avoir renégociation de l'itinéraire : il semble que la pratique policière soit fréquemment de ne pas s'opposer aux changements demandés chaque fois que le refus serait susceptible d'entraîner des incidents. Là encore, les forces de police sont souvent dans une position inattendue d'infériorité face aux organisateurs de manifestations.

Il a été proposé (Rapport P. MASSON) une interdiction générale de manifester à Paris dans le périmètre « sensible » où sont concentrés l'Assemblée nationale, l'Hôtel Matignon et la plupart des Ministères<sup>(21)</sup>, auquel s'ajouteraient les abords de l'Élysée. Cette interdiction ne paraît pas réaliste et risque au contraire d'être provocatrice : le but des manifestants deviendra de réussir à manifester dans le périmètre interdit. Il semble plus approprié de laisser les autorités négocier au coup



par coup et de ne pas officialiser l'interdiction *de fait* qui existe (concernant l'Élysée, Matignon, l'Assemblée nationale) afin de ne pas donner un retentissement particulier aux exceptions qui peuvent se produire.

- Le renforcement, voire l'officialisation, des contacts entre organisateurs et forces de l'ordre ne peuvent qu'être encouragés. Utiles lors des manifestations qui se déroulent sans encombre, ces contacts deviennent essentiels quand des incidents surgissent. Là comme ailleurs, l'idéalisme n'est pas de mise, et il n'est pas rare que la liaison sur le terrain aboutisse à ce que les hommes de liaison se trouvent isolés : le policier parce que son rôle le met « du côté » des manifestants et en fait parfois un inattendu porte-parole et défenseur des manifestants vis-à-vis de sa propre hiérarchie (ce qui est d'ailleurs sa fonction), l'organisateur parce qu'il peut s'absorber dans ce rôle et perdre le contact avec la manifestation. Il reste que cela constitue, notamment dans les cas d'incidents ou d'accidents moins directement liés à la mobilisation collective (problèmes de circulation, difficultés avec certains spectateurs ou éléments extérieurs à la manifestation) une pratique dont le caractère bénéfique est peu discutable.

Sans doute pourrait-on aller plus loin et faciliter davantage l'exercice des fonctions du service d'ordre de la manifestation. Un cortège de manifestants qui se déplace sur la voie publique peut s'accompagner de difficultés *d'ordre privé* (le type en étant la présence de personnes non désirées *dans* la manifestation ; organisation contestatrice, éléments étrangers). La gestion de ces problèmes revient évidemment aux organisateurs de la manifestation, voire aux manifestants eux-mêmes. Les pouvoirs publics n'ont aucune vocation à intervenir dans ce domaine, mais sans doute la diffusion — sous une forme à déterminer — d'un savoir élémentaire devrait-elle être envisagée, ne serait-ce que s'agissant de la coexistence sur la voie publique des automobilistes et de manifestants, ou sur certains principes de dispersion d'une foule nombreuse. Là encore, on se gardera de tout angélisme : une manifestation « dure » le restera. Mais on peut souhaiter que les services d'ordre des manifestations usuelles puissent progressivement être techniquement mieux préparés à leur fonction. Faire décroître la tentation pour les manifestants de prendre à partie les policiers, qui sont des fonctionnaires effectuant là leur service ; diminuer la peur, dont on ne parle jamais, que les policiers peuvent avoir sur le terrain au contact avec une foule manifestante, contribueront pour une part à la diminution des violences incontrôlées qui surviennent au cours, et plus souvent au terme, des démonstrations de rue.

- Il est à souhaiter que la réflexion sur les techniques du maintien de l'ordre soit poursuivie, mais il n'est pas de notre compétence de faire des suggestions dans ce domaine. Aussi rodée que paraisse l'intervention des forces de l'ordre, elle ne doit pas être considérée pour autant comme non susceptible d'amélioration. Une grande opération de main-

tien de l'ordre met en jeu des unités diverses devant réaliser des mouvements coordonnés et réagir à des situations mouvantes et peu prévisibles : l'étude technique des problèmes, s'il s'en révèle, doit être systématique<sup>(22)</sup>. Elle le sera d'autant plus que, l'expérience récente l'a montré, des fautes techniques peuvent, de l'aveu même des responsables policiers, être commises sur le terrain. La lecture des dépositions faites devant la Commission de l'Assemblée nationale après les manifestations de novembre-décembre 1986 révèle des manœuvres aberrantes des unités, des implantations absurdes de véhicules, des grenadages non contrôlés, dont on doit pouvoir faire l'économie.

Cette lecture révèle également que certains responsables du maintien de l'ordre sur le terrain n'ont pas une conscience assez aiguë de la difficulté de leur tâche et de la responsabilité qu'elle comporte, ou encore qu'on leur impose une trop longue présence au contact des manifestants qui finit par éroder leur capacité de commandement : la mort de Malik OUSSEKINE en est la tragique conséquence. Il suffit de comparer deux modes de commandement du P.V.M. évoqués devant la commission pour localiser l'origine, quant à l'exercice de l'autorité sur les fonctionnaires de police engagés dans l'action, du drame du 6 décembre 1986<sup>(23)</sup>.

La compétence des hommes, et en amont leur sélection et leur formation, ont donc une grande portée : beaucoup de choses reposent, en dernier ressort, sur l'équilibre, la maîtrise de soi, la capacité à prendre de la distance — peut-être donc sur la culture — des policiers engagés dans l'action. Mais l'accent mis sur le rôle des hommes ne doit pas faire sous-estimer l'importance des choix techniques. Concevoir la dispersion ultime des manifestants sur le mode du rodéo effectué par des unités motorisées ne pouvait que rendre improbable la possibilité pour chaque policier, si bien noté fût-il, de garder sang-froid et capacité de mesurer strictement son action. Dans d'autres domaines techniques, on citera la question de la transmission des messages au long de la chaîne de commandement, avec l'impossibilité pour les responsables sur le terrain de s'entretenir en-dehors de l'écoute des troupes ou celle de l'observation de la manifestation dans son ensemble<sup>(24)</sup>.

On évoquera enfin le problème de l'affectation des unités aux responsables de districts : actuellement, les chefs de districts reçoivent n'importe quelle unité (en-dehors des Compagnies constituées de la Préfecture de police) au hasard des affectations. Il est sans doute souhaitable que de manière plus habituelle, les mêmes hommes travaillent ensemble.

• Les violences dans les manifestations ont dans un certain nombre de cas pour origine l'action de « marginaux » catalogués « auteurs de troubles », qui sont attirés par les manifestations parce qu'elles peuvent leur permettre, avec une quasi-certitude d'impunité, le dévouement à l'encontre de l'autorité, ou la violence contre les biens, accompagnée ou non de pillages. Elles sont aussi, on l'a dit, le résultat d'actions

*concertées* de groupuscules présentement situés à ce que j'ai nommé l'ultra-droite. On fera simplement ici deux remarques.

Le traitement *de fond* de ce problème ne relève en rien des responsables du maintien de l'ordre. Tout comme le vandalisme, le vol, la violence dans les stades, la violence marginale à l'occasion des manifestations relève d'une action plus ample qui en traite les causes : à dire vrai, nul ne sait exactement comment il conviendrait d'y parvenir.

Il reste qu'un aspect relève de ce rapport : l'information telle qu'elle est recueillie par les R.G. Dans ce domaine, il me paraît que les R.G. ne jouent plus exactement leur rôle, et qu'un travail de renseignement plus approfondi, spécialement s'agissant de l'ultra-droite, pourrait permettre la neutralisation provisoire (par exemple par une démarche ostensible la veille de manifestations « sensibles ») de groupes dont les actions de commando peuvent un jour conduire au drame, et cela d'autant que ces actions relèvent d'une certaine routine (par exemple lors des manifestations de commémoration de la fin de la guerre d'Algérie).

• La dernière suggestion, si elle garde un aspect technique, s'en éloigne quelque peu.

Un des moyens les plus sûrs d'éviter qu'une manifestation dégénère est *qu'elle réussisse* aux yeux des participants. Un des moyens de cette réussite est de donner aux manifestants la preuve qu'ils ont été entendus. Qu'on ne s'y trompe pas : il n'entre pas dans notre compétence de proposer que les revendications des manifestants soient satisfaites ! Chaque autorité saisie d'une demande appuyée par une manifestation a à en juger.

Par contre, on soulignera *que la réception d'une délégation à l'issue d'une manifestation*, quelle que soit la teneur des discussions qui ont lieu alors, est la méthode la plus efficace pour faciliter une dispersion sans incident des manifestants. Les organisateurs eux-mêmes y sont confortés dans leur volonté d'appeler à la dispersion, puisqu'ils peuvent rendre compte de l'état de la négociation et donc apporter des faits nouveaux. Dans le secteur public, une instruction générale devrait confirmer à tous les cabinets ministériels que, sauf raison sérieuse, les délégués des manifestants doivent être reçus. Au plan des principes de la démocratie, il n'est pas anormal qu'un groupe qui a su s'organiser jusqu'à réussir une démonstration de rue soit entendu, hors de toute estimation du bien-fondé de sa réclamation.

Plus généralement, il me paraît fondamental — pour conclure sur une idée déjà présente dans ce rapport sous une autre forme — qu'un effort soit fait pour *inscrire* la manifestation dans l'ensemble des procédés démocratiques légitimes. On a brocardé les formules du Ministre délégué aux Universités en 1986 déclarant deux jours avant la manifestation du 4 décembre :

« Tout le monde attend le 4. Les syndicats attendent de mesurer leurs forces, le gouvernement attend pour voir ce qui va se passer. Et, au soir de cette manifestation, nous examinerons les conséquences à en tirer ».

Faute stratégique, probablement, mais vérité démocratique : il n'est pas indifférent et il ne doit pas être indifférent qu'un groupe d'intérêt réussisse à mobiliser 500.000 personnes. Le rapport entre démocratie représentative et démocratie manifestante — pour reprendre la formule d'ETZIONI — n'est jamais si bien apparue que lors de la conclusion de la querelle scolaire, où l'effort du pouvoir en place pour restituer le débat au plan des mécanismes institutionnels a sombré dans l'entrelac des manœuvres entre professionnels de la politique (avec le projet de référendum sur le référendum). Qu'il y ait eu très récemment à Paris une manifestation composée en partie de *parlementaires*, de surcroît à proximité de l'Assemblée nationale, montre à quel point la démocratie représentative coexiste avec la démocratie manifestante, puisque même ceux qui sont au cœur du système représentatif trouvent des raisons de recourir à la démonstration de rue : l'événement est sans doute plus décisif qu'on l'a dit<sup>(25)</sup>. Contribuer progressivement à faire reconnaître la manifestation comme un mode légitime de requérir l'attention des pouvoirs publics et donc obtenir de tous les partenaires politiques et sociaux qu'ils regardent sans hostilité ce moyen d'action, irait dans le sens d'une complète pacification des démonstrations de rue.

#### Notes

(1) Les chiffres donnés par la Préfecture de police au lendemain de la manifestation du 17 octobre 1961 étaient de 3 morts et 64 blessés. Diverses sources (rapport de l'Inspection générale de la police nationale, Institut médico-légal) permettent aujourd'hui de penser que le nombre des victimes se situe entre 140 et 200.

(2) Voir, de Max WEBER, un texte qui, pour classique qu'il soit, n'en demeure pas moins toujours actuel : « Essai sur le sens de la neutralité axiologique dans les sciences sociologiques et économiques », *Essais sur la théorie de la science*, Plon, 1965 (la première publication de l'article est de 1917).

(3) Si l'on postule, comme le fait Patrick CHAMPAGNE, que « violence physique et violence symbolique sont dans un rapport complémentaire : l'une ne peut régresser que lorsque l'autre progresse ». Il reste que cette affirmation, présentée comme une « loi » sociologique, demanderait pour le moins à être démontrée (voir « Le cercle politique, usages sociaux des sondages et nouvel espace politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 71-72, mars 1988, p. 97).

(4) Dans la première partie, sociologique et constatative, de ce rapport, je me suis autorisé à reprendre quelques passages de la longue introduction rédigée pour le livre à paraître. On trouvera à la fin de cet ouvrage un recensement des principales études sur les manifestations en France : je n'ai pas cru devoir reproduire ici cette bibliographie.

(5) Je ne saurais assez dire ce que je dois à tous les fonctionnaires de police qui ont permis à la recherche de se dérouler, m'ont reçu, ont facilité mes investigations avec une obligeance sans défaut. Qu'ils soient ici remerciés.

(6) Sydney TARROW, *Democracy and Disorder, Protest and Politics in Italy, 1965-1975*, Clarendon Press, 1989.

(7) L'évaluation du nombre des manifestants est celui de la Préfecture de police. Les chiffres de ce décompte ne doivent évidemment pas être pris à l'unité, mais comme ordre de grandeur, car il n'est pas toujours aisé de décider si l'on est en présence d'une manifestation ou d'un rassemblement, ou si deux cortèges font une ou deux manifestations...

(8) Les techniciens du maintien de l'ordre le justifient en expliquant que les manifestants sont toujours tentés par l'affrontement avec les forces de l'ordre dès lors que celles-ci leur apparaissent dans une infériorité numérique évidente.

(9) Les manifestations d'agriculteurs ont fait l'objet d'études relativement plus nombreuses que les autres manifestations : voir, pour les travaux s'arrêtant au rapport à la violence, les trois communications faites au colloque de l'Association française de science politique sur « Les agriculteurs et la politique depuis 1970 », décembre 1987, de Martine BERLAN (« Les paysannes dans la rue, division du travail de manifestation dans l'agriculture depuis 1970 »), Alain GUILLEMIN (« Montredon : intolérables violences et violences de l'intolérable ») et Patrice MANN (« Répertoire des modes d'action paysans : continuité et rupture »). Voir aussi A. GUILLEMIN, « Remarques sur le statut de la violence dans les manifestations paysannes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984, p. 42-48.

(10) Le préfet GRIMAUD l'explique parfaitement dans *En mai fais ce qu'il te plaît*. Dominique MONJARDET et Jean-Claude MONET en détaillent les raisons techniques dans leurs contributions au livre sous presse, *La manifestation*.

(11) Maurice GRIMAUD illustre le fait lorsqu'il raconte comment un car de police secours conduisant un enfant à l'hôpital se trouva amené à couper une manifestation et fut pris à partie par les manifestants non informés du fait. Un coup de feu en l'air fut tiré par un policier et un véhicule d'intervention fut bien près, sans instructions, de faire usage de ses armes pour dégager les policiers malmenés (op. cit., pp. 184-186). Le fait de tels croisements malheureux (entre une manifestation et un cortège officiel ou simplement un automobiliste égaré) est moins rare qu'on le supposerait.

(12) Voir, par exemple, James de NARDO, *Power in Numbers, The political Strategy of Protest and Rebellion*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1985. Le classique dans le domaine est le livre de Charles TILLY, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Mass. Addison-Wesley, 1978.

(13) J. A. FRANK, « La dynamique des manifestations violentes », *Revue canadienne de science politique*, XVII(2), juin 1984, pp. 325-349.

(14) Selon FRANK, la « force » d'un groupe se mesure à son aptitude à prendre des décisions, à sa discipline, à ses ressources financières, à sa capacité à mobiliser les médias...

(15) Il est rare par exemple que les dossiers de la Préfecture de police permettent de connaître les revendications des manifestants. Ne figure le plus souvent — et encore pas toujours — qu'une formule « passe-partout » qui ne renseigne en rien.

(16) J'ai discuté ailleurs les thèses d'ETZIONI : voir la troisième partie de « Manifester en France aujourd'hui », à paraître dans le livre collectif déjà cité, *La manifestation*.

(17) « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

(18) Le travail le plus à jour sur le droit de la manifestation est celui d'Hubert G. HUBRECHT, chapitre 5 de « La manifestation », sous presse. On trouvera dans cet article à la fois les références bibliographiques nécessaires et l'état de la jurisprudence la plus récente.

(19) Paul MASSON, « Rapport fait au nom de la commission d'enquête... chargée de recueillir des éléments d'informations sur la préparation, l'organisation, le déroulement et la présentation des événements de novembre et décembre 1986 », Sénat, seconde session ordinaire 1986-1987, n° 270, 12 juin 1987, pp. 399-401. La plupart des interventions des forces de l'ordre sont considérées par les responsables comme réalisées dans les circonstances où il y a dispense de sommations — article 104 du Code pénal — soit que les policiers aient subi des violences ou voies de fait, soit qu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent ou les postes dont la garde leur est confiée ».

(20) Sur cet aspect, voir Patrick CHAMPAGNE, « La manifestation, la production de l'événement politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, juin 1984, pp. 18-41.

(21) Plus précisément le périmètre dessiné par le quai Anatole France, l'esplanade des Invalides et les rues de Varenne et Bellechasse (rapport Paul MASSON, p. 400, note 1).

(22) Ce qui est le rôle des commandements, mais pourrait être aussi celui de « l'Observatoire des manifestations », dont il a été question plus haut.

(23) Un des commissaires entendus par la Commission de l'Assemblée nationale explique ainsi la manière dont il utilisait en 1983 le PVM :

« Mes instructions étaient rigoureuses : je ne les laissais partir que dix minutes, sur un site et sur une mission extrêmement précis pour éviter toute "chasse à courre" en ordre dispersé ; je leur interdisais de mettre pied à terre, sauf accident matériel, et de frapper plus d'une fois un même manifestant. Toutes les dix minutes, ils devaient revenir au poste de commandement pour recevoir une nouvelle mission et faire le bilan de la précédente » (p. 715).

Le responsable de cette même unité en 1986 indique, quant à lui, n'avoir pas donné d'instructions particulières, n'avoir pas fixé de durée pour son intervention, et n'avoir eu aucun contact avec le PVM entre 0 h 20 et 1 h 30, la nuit du 5 au 6 décembre, sinon par les comptes rendus radios du commissaire commandant le PVM donnant la position de son peloton (pp. 689-690).

(24) L'usage d'un dirigeable comme le *Prince-of-Walles* utilisé pendant les fêtes du bicentenaire semble présenter le double avantage d'une bonne situation d'observation — à confirmer auprès des utilisateurs — et de la dédramatisation de l'observation, le dirigeable étant — contrairement à l'hélicoptère — silencieux et pacifiant.

(25) Il a été en partie masqué par des violences dont il serait fort éclairant d'élucider les conditions de survenance.



# Le maintien de l'ordre : l'expérience des CRS

**Dominique Monjardet**

CNRS

Trois catégories de forces concourent au maintien de l'ordre, séparément ou — plus souvent lorsqu'il s'agit d'une manifestation importante — simultanément : la gendarmerie mobile, force militaire mais placée dans cette circonstance sous autorité civile, le corps des C.R.S., dont les 61 compagnies métropolitaines forment la réserve générale de la police nationale, et les unités de la police urbaine locale, qu'il s'agisse dans les grandes villes d'unités spécialisées (compagnies d'intervention ou de district) ou d'effectifs prélevés dans le service général. Ainsi par exemple les effectifs mis en place lors des manifestations étudiantes à Paris le 27 novembre 1986 comptaient 9 compagnies du corps des C.R.S. (80-90 hommes), 6 escadrons de la gendarmerie mobile (75 hommes) et 3 compagnies de district de la Préfecture de police (une centaine d'hommes chacune). Le public — et les médias qui l'informent — rentre rarement dans ces distinctions et confond sous le sigle générique « CRS » toute unité participant au maintien de l'ordre, au grand dam de ceux-ci qui se voient ainsi imputer tous les incidents éventuellement recensés. Mais c'est peut-être aussi, revers de la médaille, signe de reconnaissance : la « popularité » des C.R.S. témoignerait de la réussite du pari ambitieux de leurs fondateurs et responsables successifs : s'imposer comme les professionnels reconnus du maintien de l'ordre civil (cf. Pinaud, 1986<sup>(1)</sup>). A la création des C.R.S. (à la Libération), cette affirmation n'allait pas de soi, il fallait démontrer un double professionnalisme : à l'égard de l'armée d'une part, suspecte d'un dangereux amateurisme dans ce domaine, à l'égard aussi des trois périls qui guettent toute force spécialisée dans ce domaine, se constituer en milice, en mercenaires, ou en robots. S'il n'appartient pas au chercheur d'évaluer dans quelle mesure et à quel degré cet objectif a été atteint, on peut néanmoins le garder à l'esprit dans l'analyse, d'une part de l'organisation du travail, d'autre part de l'idéologie professionnelle des C.R.S., telles qu'elles apparaissent à l'occasion d'une recherche menée auprès de deux compagnies en 1985<sup>(2)</sup>.

## L'organisation du travail et ses contraintes

Dans nombre d'organisations de travail, administratives ou industrielles, les principes fondateurs qui sont censés expliquer les formes d'organisa-



tion actuelles et leur fonctionnement sont obscurcis par le temps, la routine ou le bricolage. Par comparaison, l'organisation des CRS se révèle particulièrement transparente : le principe organisateur est simple, puissant et perçu par tous. L'exigence prioritaire de disponibilité permanente, et ses corollaires de mobilité et d'auto-suffisance, expliquent les choix organisationnels effectués, les modes de division du travail, répartition des tâches, commandement et contrôle. Clairement comprise par la quasi-totalité des participants, la logique du système de travail est fort peu discutée. Par contre, comme toute logique d'organisation forte, elle développe des effets induits contraignants qui ne sont pas toujours perçus comme ses corollaires obligés et font donc l'objet d'appréciations divergentes. S'explique ainsi le partage chez les participants entre une forte valorisation de l'organisation (et plus généralement du corps) et un regard beaucoup plus critique sur certains aspects de la vie professionnelle quotidienne. Illustration d'une proposition sociologique classique : plus les traits organisationnels apparaissent adaptés à un objectif précisément déterminé, plus les rapports de travail sont commandés par cette priorité, moins les uns et les autres sont susceptibles d'adaptation, de souplesse, de compromis, lorsque l'environnement ou la tâche se modifient. L'histoire — succès et limites — du taylorisme a illustré ce dilemme de l'efficacité et de la rigidité. Aussi éloignés que soient apparemment le travail industriel de série et les tâches du maintien de l'ordre, le système de travail CRS et les relations professionnelles dans les compagnies mettent en évidence une problématique par bien des aspects comparable.

## **Le système de travail CRS**

Trois éléments le caractérisent : en premier lieu le trait organisationnel majeur constitué par l'importance des spécialisations et le rapport difficile entre spécialisation et disponibilité, ensuite une variété de missions qui masque le contraste accusé entre le maintien de l'ordre (ci-après MO) d'une part et toutes les autres missions d'autre part, enfin un fonctionnement hiérarchique caractérisé, à la différence d'autres services policiers, par un principe de continuité.

### ***La spécialisation et ses dilemmes***

Disponibilité et mobilité, soit la capacité pour toute unité d'être rassemblée, équipée et mise en mouvement à tout instant, dans les délais les plus brefs, pour les destinations les plus diverses et pour une durée indéterminée, ont pour condition l'auto-suffisance de l'unité, c'est-à-dire la détention, en propre, de tous les services nécessaires à la subsistance, au déplacement, à l'entretien, aux missions. Il y correspond toute une gamme d'emplois particuliers qui requièrent, par rapport à l'emploi standard en section, un apprentissage spécifique. Se constituent ainsi

autant de spécialités —on en recense près d'une trentaine— et les effectifs concernés atteignent près du tiers de l'effectif total de la compagnie, bien au-delà donc des 28 emplois officiellement répertoriés dans la section de commandement et des services (SCS). Ces spécialités s'ordonnent selon deux traits : leur mode d'apprentissage et de sanction, et le type d'affectation qui y correspond. A un extrême on trouvera une qualification spécifique, reconnue, liée à une affectation officielle et permanente (radio, motoriste diesel ou armurier), à l'autre extrême la qualification est importée de la profession antérieure ou du hobby personnel et le détachement dans la spécialité, occasionnel ou précaire, reste informel (jardinier, peintre...). Entre les deux, on trouve une large gamme d'apprentissages sur le tas et d'affectations plus ou moins formelles (mess, comptabilité, foyer-bar...). « Spécialisations » très diverses donc, mais dont l'ampleur induit un dilemme permanent dont les termes sont les suivants :

1°) Le mouvement de spécialisation crée des opportunités professionnelles recherchées : acquisition de savoirs éventuellement transférables hors des CRS, conditions de travail supérieures, activité plus intéressante et (ou) plus autonome, utilité collective source d'influence ou de pouvoir. Certaines qualifications difficiles et reconnues permettent à leur détenteur d'échapper à l'image du porteur de matraque et s'inscrivent dans le courant de valorisation du corps et de modernisation du service public.

2°) Mais au regard des priorités de l'unité, disponibilité et mobilité, la détention d'une spécialité, les coûts de son acquisition et de son entretien, l'existence d'une tâche spécifique en cours..., constituent autant d'instruments de résistance à une mobilisation instantanée. Indispensable, le spécialiste tend à devenir intouchable, et à organiser son indisponibilité pour toute autre tâche. La spécialisation est ainsi un frein à la mobilité, un facteur de rigidité dans le fonctionnement.

3°) Elle est aussi facteur de dissociation du collectif de travail : à la segmentation hiérarchique formelle, elle ajoute une coupure informelle mais profonde entre spécialistes détenteurs d'un emploi individualisé et tous les autres, considérés par comparaison comme main-d'œuvre indifférenciée. Sous les qualificatifs croisés de « planqués » et de « mulets de section » se dit une faille dans un principe de solidarité dont on verra qu'il est une des ressources essentielles du MO.

Ce dilemme est si bien compris que toute une série de contre-mesures visent à interdire aux spécialistes de s'installer dans leurs spécialités : discrétionnarité et précarité des affectations, disjonction du titre et du poste, rappels fréquents en section... Mais ces dispositions ont leurs limites : plus la spécialité est rare et longue à acquérir, moins son titulaire sera vulnérable, et s'il le devient trop, l'effet obtenu sera dissuasif : à trop précariser des emplois très qualifiés, on tarit vite le potentiel de candidats.

Tout collectif de travail connaît de quelque façon le dilemme de la spécialisation et de la polyvalence, il est accentué chez les CRS par la différenciation profonde entre les missions, ou plus exactement par la priorité absolue, mais inopinée, accordée au maintien de l'ordre.

### *Le maintien de l'ordre et le reste*

On le sait, toutes les statistiques d'activité le démontrent, et les CRS ne se font pas faute de le rappeler constamment, le MO ne constitue qu'une part très minoritaire de leur emploi du temps, entre le quart et moins du tiers selon les années et dans une acception très large du terme, qui inclut toutes les périodes de réserve et d'attente, quelques occurrences par an au maximum par compagnie si on se tient à une définition plus stricte limitée à l'intervention proprement dite (à partir de la descente des véhicules). Les autres missions : renforts à la Police de l'Air et des Frontières, services d'ordre, gardes statiques, quadrillages, patrouilles urbaines, patrouilles routières, missions saisonnières et services à la résidence constituent donc et de très loin l'essentiel du temps de travail.

Il faut toutefois comprendre que le MO et les autres missions ne partagent pas l'activité en ensembles comparables. La priorité absolue accordée au MO lui *subordonne* toutes les autres missions et activités, et ceci se marque de deux façons cruciales :

1°) Le contenu des autres missions est défini en référence à l'éventualité toujours pendante d'un rappel motivé par un MO. Il s'agira donc d'activités conçues de telle façon qu'elles puissent toujours être interrompues quasi-immédiatement et sans dommage, c'est la définition de tâches nécessairement simples et subalternes.

2°) Les aptitudes et compétences efficientes en MO ne sont pas les mêmes que celles requises pour les activités de police générale. On peut même avancer qu'elles sont opposées, voire contradictoires. L'apprentissage du MO est d'abord celui d'une *discipline* collective gagée par un encadrement très dense et très présent, et qui fait l'essentiel de la capacité opérationnelle. C'est le contraire du travail d'équipe en petit groupe et à faible encadrement caractéristique de la police urbaine, où sont valorisés le jugement, l'initiative, l'adaptation et les savoirs individuels dans des situations de très forte autonomie. Inversion des qualifications et des principes d'action que connaissent bien les CRS en missions saisonnières de longue durée, et dont ils attestent qu'elle ne s'opère pas instantanément, ni parfois sans douleurs.

Ainsi la priorité au MO conditionne toutes les autres tâches qui sont majoritairement perçues, et souvent organisées, moins comme des tâches policières professionnelles ayant leur intérêt et leur efficacité propres que comme des *occupations*, une utilisation obligée et résiduelle du temps.

Les statistiques d'emploi du temps, toujours reproduites dans les publications officielles, témoignent d'une dénégaration de la priorité réelle au MO qui a son correspondant exact dans le discours des personnels questionnés sur leur emploi : on conçoit aisément qu'un « service public » se définisse plus spontanément par ses fonctions de service que par le volet le plus ouvertement répressif de ses activités, il reste cependant surprenant que des dizaines d'entretiens sur le lieu de travail (résidence, cars, patrouilles...) puissent se conclure sans que le gardien (gradé, officier) ait évoqué un seul instant le MO, pour n'y faire enfin référence que si le chercheur le demande avec insistance. A ce moment pourtant, la dénégaration fait place à la valorisation, ou pour le dire plus simplement : les CRS répugnent à évoquer le MO, mais ils aiment cela. Et pour deux raisons puissantes, évidentes lorsque ce silence se brise : priorité revendiquée ou subie, le MO est l'activité qui rétablit l'identité collective et atteste de l'efficacité professionnelle. Il ressoude la compagnie et rétablit la solidarité de l'unité, autour de sa qualification incontestable : le MO, c'est ce que nous savons faire et *bien* faire, en comparaison tant vis-à-vis des autres tâches, « occupations » auxquelles nous sommes mal préparés et peu efficaces, que des autres services de police qui démontrent dans l'inefficacité, l'anarchie ou les bavures que le MO est une spécialité qui ne s'improvise pas. Le MO rétablit la fierté professionnelle. Par là, il se prête aussi, et supporte, une construction doctrinale élaborée : une idéologie de métier. On la présentera plus loin.

### *La continuité hiérarchique*

A la différence des deux éléments précédents du système de travail CRS qui identifient des coupures, entre personnels et entre missions, le troisième témoigne d'une continuité, d'autant plus sensible qu'elle tranche avec l'importance, dans l'institution policière dans son ensemble, de toutes les formes du conflit hiérarchique, conflits inter-individuels certes (et ils ne sont pas absents dans les unités CRS) mais aussi et surtout conflits de légitimité. Les officiers ou commandants CRS ne sont pas exempts de critiques variées de la part de leurs subordonnés, et les congrès syndicaux en fourmillent, mais la *légitimité* de l'organisation hiérarchique actuelle n'est que très exceptionnellement mise en cause. Ici encore, c'est la priorité accordée au MO qui rend compte de ce trait. Toute hiérarchie est à la fois contrainte et ressource, ou plutôt : toute hiérarchie se légitime dès lors qu'elle équilibre par les ressources qu'elle représente pour les subordonnés, les contraintes qu'elle leur impose. Ces contraintes sont fortes dans une organisation de travail dominée par une vie collective pesante, des tâches d'intérêt inégal, des formes de commandement largement empruntées au modèle militaire, mais comme le disent justement les vieilles chansons de soldat : « tout cela sera réglé à la première campagne... ». La campagne, c'est le MO, et dans le maintien de l'ordre, le commandement

apparaît comme une, voire comme la ressource majeure : de ses capacités, de sa sûreté de jugement, de sa compétence opérationnelle, de son autorité, vont dépendre les risques encourus par chacun. Et c'est précisément sur ces critères que les exécutants évaluent d'abord leur hiérarchie :

« X, il peut nous demander beaucoup, (ou on lui passe beaucoup) parce qu'avec lui, en MO on a *confiance* », et inversement : « avec Untel, il faut prier qu'il n'y ait pas de coup dur, on irait tout droit au casse-pipes ». C'est ainsi la capacité opérationnelle qui domine, de part et d'autre, l'appréciation de la légitimité hiérarchique. Par là l'autorité apparaît ancrée dans une continuité fonctionnelle. Elle peut être inégalement exercée, et cela n'exclut nullement des conflits parfois violents, mais elle n'est pas frappée d'illégitimité : tant que l'autorité apparaît fondée sur une compétence assurée en MO, son « style » peut être discuté, pas son fondement.

Si l'ensemble de ces observations a quelque pertinence, il apparaît que les trois éléments retenus pour caractériser le « système de travail CRS » forment bien en effet système, au sens où ils sont en interrelation étroite, produits d'une même logique d'organisation. La priorité accordée au MO et à ses exigences de mobilité/disponibilité engendre la spécialisation, la distinction croissante des qualifiés et des manœuvres, et le risque corrélatif de rigidité ; les impératifs du rétablissement de l'ordre en unité constituée tranchent avec ceux des missions de police générale ; la prééminence du commandement opérationnel assure la continuité fonctionnelle de l'autorité hiérarchique.

La prégnance d'un système de travail se manifeste aussi de deux autres façons : en tant qu'il influe sur l'ensemble des situations et des relations de travail dont il fournit un principe explicatif cohérent<sup>(3)</sup>, en tant qu'il nourrit, supporte, encadre une élaboration doctrinale sur la fonction sociale assumée : une conception du maintien de l'ordre, et à partir de celle-ci, une idéologie de métier.

## **L'idéologie professionnelle**

Le droit encadre le maintien de l'ordre dans une double dépendance : à l'égard du politique (décret du 24.08.1960, qui le confie au Ministre de l'Intérieur) et sous le contrôle du judiciaire (tout recours à la force ne peut être ordonné que par un officier de police judiciaire et sous des conditions précisément définies).

Dès lors, pour les « exécutants », le MO ne peut en toute rigueur se définir que comme une *technique*, subordonnée à l'autorité qui l'instrumente, lui fixe ses objectifs, contrôle sa mise en œuvre. C'est oublier qu'il n'y a pas de groupe professionnel qui, quel que soit le degré de

précision du mandat social qui lui est assigné, ne participe peu ou prou à la définition de son champ d'action, de ses objectifs, de sa fonction. Le MO est assurément une technique, celle-ci n'est pas séparable d'une définition socialement construite par les intéressés de l'ordre qu'il s'agit de maintenir ou de rétablir. On verra que cette construction n'est pas univoque, ni unanimement partagée, mais le MO apparaît bien comme une de ces pratiques professionnelles qui met en jeu trop de valeurs pour pouvoir se réduire à une simple instrumentalité, et force, tout au contraire, ses praticiens à une réflexion, élaboration doctrinale ou idéologique qui va agir en retour sur la technique et sa mise en œuvre.

## **Le maintien de l'ordre comme technique**

Dans notre enquête, et pour tenir compte des réticences signalées à s'exprimer sur le MO, celui-ci a été abordé sous la forme d'une question qui, dans le cours d'entretiens centrés sur le *travail*, était approximativement : « pour vous, le MO c'est une technique ou... ? » Question délibérément « technique » donc et à laquelle il a été répondu précisément, mais qui ouvre sur toute une série d'autres développements sur l'explication, le rôle et la justification du MO.

A cette question, les réponses frappent d'abord par leur variété puisqu'on obtient toute la gamme possible depuis le « oui, sans aucun doute » jusqu'au « non, pas du tout » en passant par les « oui, mais... » et autres « non, mais enfin... ». Il est clair toutefois que ces opinions très contrastées ne sont pas réparties de façon aléatoire. Le « oui » est le fait des officiers et d'une partie des brigadiers, les « oui-mais, non-mais » sont le plus souvent énoncés par l'encadrement intermédiaire (brigadiers et sous-brigadiers d'ancienneté élevée) tandis que le « non » est exprimé par les gardiens, et d'autant plus qu'ils sont plus jeunes.

On pourrait supposer que cette répartition des réponses n'est qu'un effet de statut, les officiers justifiant leur position par la détention d'une qualification qu'attestent leur recrutement à un niveau scolaire plus élevé et leur formation initiale plus longue, autrement dit par un métier qui suppose des techniques propres. A l'inverse, l'homme de troupe recruté dans les conditions que l'on sait, et dont la formation policière initiale n'a rien de spécifiquement CRS ne ressentirait pas le besoin de chercher dans une technique la justification de son statut subordonné. L'explication a sa part de vraisemblance mais elle apparaît seconde lorsqu'on détaille les contenus associés à la technique attestée. Ils sont de trois ordres.

### *Les techniques prescrites*

Un premier contenu des techniques de MO est celui qui fait l'objet de prescriptions dans les manuels. C'est ainsi que le « règlement des CRS » détaille une série de dispositifs censés être nécessaires et efficaces en opération : on distinguera ainsi les barrages « de canalisation » et ceux « d'interdiction », les haies, vagues, coins..., tous modes de disposition de l'unité définis précisément, croquis à l'appui. On aurait donc là des éléments de technique susceptibles d'un apprentissage pendant les semaines de formation. La technique de la « vague » par exemple, ne s'invente pas sur le terrain. Mais s'ils sont codifiés, ces éléments ne sont que très superficiellement mentionnés par ceux qui revendiquent une technicité. L'évocation des manuels entraîne en effet un commentaire unanime : « tout cela, c'est bien sur le papier, mais regardez les effectifs dans les croquis : ce sont des effectifs théoriques, pratiquement sur le terrain on ne les a jamais, celui qui a rédigé cela, il y a longtemps qu'il n'a pas eu une compagnie sous ses ordres, c'est de la théorie, en pratique on n'a jamais les moyens correspondants... ». L'affirmation de technicité repose sur deux autres contenus.

### *L'évaluation des situations*

Il s'agit ici des éléments de connaissance, évaluation et jugement appliqués :

- au terrain : interprétation des dangers et ressources qu'il peut offrir ;
- à l'adversaire : dont il s'agit d'évaluer le nombre et l'encadrement, la détermination, tout ce qui fait que deux foules dans le même espace géographique seront plus ou moins faciles à contrôler.

Capacités d'évaluation qui sont pour une part référées à l'expérience mais qui requièrent aussi certains instruments : lecture de cartes, positionnement des observateurs, organisation des communications. Dans l'ensemble cependant, ces éléments sont plus décrits comme des « qualités » (de jugement, d'analyse, d'anticipation) adjointes à l'expérience que comme une qualification objectivée.

### *La discipline*

C'est sous ce terme que se désigne par tous ce qui fait le noyau dur de la technicité CRS, qu'on l'atteste ou qu'on la minimise. Les « non, mais... », par exemple, introduisent toujours à cet élément ; les « mais » évoquent l'idée que toute la qualification d'une compagnie est liée à sa capacité, acquise, à agir comme unité constituée, dont l'ensemble et les différents éléments vont manœuvrer au doigt et à l'œil. Comparaison fréquente avec l'orchestre symphonique formé de grandes masses instrumentales qui peuvent avoir chacune leur partition particulière, mais dont le chef doit faire un ensemble où chacune est fondue et qui va obéir à la *baguette*.

C'est cela, la ressource essentielle, et la technicité du MO. Elle est très clairement explicitée, tous grades confondus, par l'expérience même du MO, et spécialement des premiers MO auxquels chacun a participé. Si pour le manifestant, un groupe compact de 80 à 100 CRS peut représenter une force impressionnante, le groupe CRS, lui, et chacun de ses membres, se sait et se sent dans une situation d'infériorité numérique totale devant une foule qui compte des milliers de participants. Le rapport de force immédiat est en défaveur des CRS et chacun a fait, au moins dans les premiers temps, l'expérience de la peur. Ce qui seul peut compenser ce déséquilibre, c'est la capacité de manœuvre collective, soit l'addition de la discipline et de la solidarité, une puissance d'action qui est significative parce qu'elle est collective, solidaire, organisée, disciplinée.

Par là s'explique la diversité des réponses à la question « technique » car cette technique est par définition toute entière entre les mains de l'encadrement ; elle ne suppose de la part des encadrés que la soumission aux prescriptions de l'encadrement, énoncées le cas échéant sous les formes les plus autoritaires, comme la manœuvre au sifflet.

Une technique qui exclut par hypothèse toute initiative, est sans doute difficile à ressentir individuellement comme apprentissage, acquisition d'une compétence. Et ceci rend compte du fait que cette technicité est le plus souvent déniée en tant que telle par les exécutants. Il n'en reste pas moins qu'elle est acquise, doit faire l'objet d'un apprentissage, comme en témoigne a contrario le désarroi ou la panique du manifestant d'occasion pris dans une charge...

Informulée par les exécutants (mais revendiquée par l'encadrement) cette technique se repère par des effets certains sur la formation et sur l'identité professionnelle.

S'agissant de la formation :

1°) Hormis donc pour l'encadrement (et à un moindre degré pour un tout petit nombre de spécialisations individuelles), cette technique collective ne donne pas lieu à appropriation individuelle de qualifications détachables du rôle dans le collectif. Par là, il n'y a pas non plus d'acquis utilisables et transposables ailleurs dans d'autres situations de travail.

2°) Ce qui explique aussi des traits surprenants pour le profane : la formation dans les CRS n'exige pas d'apprentissages capitalisables dans toute une série de domaines où on pourrait leur supposer des compétences particulières :

— il n'y a aucune formation sportive spécialisée et les sports de combat ne font pas partie de la formation : le MO ne doit pas se poursuivre en affrontements individuels ;

— au point même que le sport tout court et le maintien d'une bonne



condition physique n'apparaissent pas toujours comme un souci essentiel de l'encadrement. Les sportifs le sont à titre volontaire et non par exigence du métier ;

— et de la même façon, des « qualités » qui pourraient apparaître comme des pré-requis, ou des objets d'apprentissage privilégiés, comme la maîtrise, le sang— froid, le contrôle de la peur, ne sont ni des principes de sélection dans le Corps ni des objectifs de formation.

Dans tous ces champs, c'est l'encadrement et l'organisation collective qui assurent le contrôle et la conformité des prestations individuelles conçues justement, à l'inverse de prestations individualisables, comme rôles dans un collectif.

Trois conséquences sont également repérables dans la définition de l'identité professionnelle :

1°) Puisque toute la technicité repose sur l'encadrement, il n'y a nulle nécessité de transformer les exécutants en surhommes ou en miliciens, partisans mus par des convictions idéologiques. Bien au contraire, la disponibilité d'une force de MO utilisable vis-à-vis des manifestants les plus divers plaide pour la plus grande « laïcité » dans le recrutement et la formation.

2°) Corrélativement, du point de vue de ses exécutants, le métier CRS n'exige que de faibles implications individuelles : c'est le hasard de l'affectation qui fait la fonction, et celle-ci permet l'indifférence ou la neutralité. Ceci se marque de différentes façons. Dans le « moral » des compagnies en premier lieu, qui de façon proverbiale dans le Corps est déterminé par la trilogie : Commandant, bar et mess, c'est-à-dire (dans un ordre qui varie selon les individus...) l'encadrement en tant que ressource majeure dans les « incidents critiques » et pour le reste les manifestations les plus tangibles (le boire et le manger) des conditions matérielles d'existence : on trouvera difficilement dans ces critères une idéologisation ou implication fortes dans les missions en général et dans le MO en particulier. Cette faible implication, ou « laïcité », impose de trouver d'autres fondements à la mobilisation professionnelle lorsque celle-ci apparaît nécessaire, d'où d'ailleurs la variété de ces principes de mobilisation qui font l'hétérogénéité et parfois les contradictions de l'élaboration doctrinale chez les CRS, entre l'auto— défense, le droit et le « bon-droit », on y reviendra.

3°) La rigidité de l'emploi : puisque c'est l'organisation et l'encadrement qui détiennent la technicité, puisque c'est la compagnie qui agit et non l'individu, puisque celui-ci ne capitalise pas de qualification personnelle, technique et qualification disparaissent lorsque l'exécutant se retrouve seul ou en tout petit groupe (cas type du quadrillage urbain), et dans ces cas, comme on ne s'est pas donné la peine de former l'individu (dans les domaines par exemple du sang-froid, des techniques d'interpellation...), on se retrouve avec les idiosyncrasies. Il n'y a pas de

régulation intériorisée des comportements : porte ouverte à l'erreur ou à la « bavure ». Plus généralement, la disponibilité et l'efficacité en MO se paie d'indisponibilité ou d'inefficacité pour le reste.

En résumé, tout ce qui est économisé sur la formation/qualification individuelle se retrouve dans la sensibilité extrême de l'unité entière à un tout petit nombre de gens placés en situation hiérarchique élevée, le commandant au premier chef. Par là, une même compagnie peut être alternativement, selon la personne de celui-ci, une unité disciplinée, fiable et efficace ou une bande de matraqueurs : cela s'est vu.

## **Les conditions de la mobilisation professionnelle**

La discussion sur la technique du MO met en évidence, sous la contrainte du fonctionnement collectif, une « neutralisation », ou faible degré d'engagement individuel dans l'opération de maintien de l'ordre. Cela ne signifie pas que le MO serait une activité, un métier comme les autres dont la justification ou valorisation se trouverait assurée par le seul produit, à la façon dont le jardinier se valorise par ses fleurs, et l'inspecteur par la protection des honnêtes gens contre le crime. Dans la mesure où le MO implique le recours à la force, il est difficile aux CRS d'éviter l'élaboration d'un discours normatif sur leur pratique privilégiée. Ce discours prend plusieurs formes. La première est de mise à distance ou dénégation sur le mode « vous savez, le MO, personne n'aime cela, en tout cas moi, je n'aime pas cela... ». D'autres admettent au contraire apprécier le MO mais pour des raisons internes : « le MO, cela ressoude la compagnie, on retrouve la solidarité... », rarissimes sont ceux qui déclarent : « au début on a peur, mais après c'est presque comme un jeu, c'est grisant, c'est l'instinct animal qui ressort... ». Pour la très grande majorité, celui qui y prend plaisir, qui y trouve l'occasion de se défouler et qu'il faut le cas échéant maîtriser, c'est l'autre, et dont on ajoute qu'il ne devrait pas avoir sa place ici. Bref, il n'y a pas de valorisation du *contenu* de l'activité en lui-même : la comparaison avec l'armée est souvent proposée : « Un MO réussi, ce n'est jamais une victoire... ». Il y a pourtant une forme de valorisation de la pratique, mais en termes relatifs : s'il faut cogner, nous on le fait proprement et ceci vise les autres unités spécialisées dans le MO dont le Corps est très soucieux d'être distingué.

Reste donc, si le contenu de l'activité et ses formes brutales ne supportent guère quelque valorisation professionnelle que ce soit, à trouver ailleurs une justification, un principe de mobilisation et plus simplement une *ressource* qui permette de dominer la peur, d'accepter l'affrontement dans des rapports de force parfois incertains. Le discours CRS en produit à différents niveaux, du plus élémentaire qui s'apparente à l'autodéfense jusqu'à des élaborations doctrinales sur l'ordre. La

question n'est pas purement rhétorique comme le suggère la notion de *ressource*, elle commande des pratiques, explicites ou clandestines comme les pressions des uns ou des autres sur l'encadrement pour déclencher ou éviter une intervention. On touche là les limites de ce qui a été dit précédemment sur la discipline collective : elle est une condition de l'action efficace, un instrument essentiel et accepté comme tel, elle n'est pas imposable comme principe absolu, valable pour tout en n'importe quelle circonstance. Pour en bénéficier, il faut un minimum d'accord sur l'opportunité de l'intervention, c'est ce qui fait l'importance des « opinions » et réfute l'autre terme de l'alternative dans laquelle on serait tenté de placer les CRS : on a vu ce qui les différenciait d'une milice, c'est le processus de mobilisation/valorisation qui les distingue aussi de la pure instrumentalité des robots.

Au commencement est la peur, que tous attestent avoir connue, au moins les premières fois. Pour les uns, ce n'est plus qu'un souvenir : « au début on a peur, après c'est un jeu... » (ou même : « le MO c'est quand même attrayant : on a peur »), pour d'autres il en reste les formes euphémisées : « pas peur, mais inquiet » ou « on est des hommes comme les autres, un peu tendus, c'est sûr ». Et puis il y a une dynamique de la peur : selon le moment d'abord, c'est l'inquiétude devant l'imprévu : « On n'a pas peur quand on est déjà sur le terrain et qu'on voit la situation évoluer ; mais cela peut arriver quand on débarque des cars sur une situation qu'on ne connaît pas », et celle des débuts : « je l'ai chaque fois, mais cela disparaît quand le groupe prend sa formation ». A la peur se joignent d'autres sentiments supposés individuels mais largement partagés. Si les uns attestent qu'« on ne peut pas avoir d'états d'âme, et on n'en a pas », ils ne sont pas les plus nombreux. « Frapper son prochain » est rarement une évidence à laquelle on s'accoutumerait sans questions : « il faut un tempérament particulier pour accepter cela : on sait qu'on sera en bisbille avec son voisin » et pour la plupart, « c'est forcément toujours affectif, cela dépend des gens quand même, mais cela ne se banalise guère : on s'engage physiquement et moralement (...), les plus fragiles se culpabilisent (...) » et « les gars qui ne supportent pas s'en vont ». D'où certaines explications du silence spontané sur le MO : « on n'en parle pas parce qu'il y a une différence entre la réaction individuelle et la réaction collective : c'est typiquement la situation où on se dédouble », « on n'en parle pas, non, mais on n'en parle pas d'abord chez soi : la priorité, c'est d'abord au contraire de s'en défaire ». La recette tant vis-à-vis des manifestants que vis-à-vis de soi-même, c'est la mise à distance : « on les connaît pas, les gens, donc les insultes, on s'en fout », et plus généralement : « on arrive à dépersonnaliser avec un peu d'habitude : c'est l'armure, le paravent, le filtre ».

De cette « dépersonnalisation », c'est, on l'a vu, l'organisation, le fonctionnement en unité constituée, qui est l'agent et le support : « le système permet de désindividualiser, il crée une chaîne où chacun est

toujours lié à l'autre », il constitue ce qui permet de surmonter la peur, de contenir les affects individuels, et aussi d'en prévenir les éventuelles conséquences : « le collectif tempère les excès individuels dans les deux sens parce que cela se voit par rapport à la masse (...), la défaillance est toujours identifiable (...), le collectif fond les marginaux ».

En premier lieu, le collectif permet de surmonter la peur individuelle en la retournant vers les autres, les manifestants qu'il va s'agir d'impressionner : « notre force, c'est la peur des autres », dont il faut se convaincre : « en MO, il faut d'abord impressionner (...) pour éviter d'intervenir (...) » et plus nettement : « on n'a pas à chercher à être considérés mais à être craints ».

En second lieu, le collectif homogénéise les attitudes de chacun vis-à-vis de la violence, qu'il s'agisse des sentiments intimes ou de leur expression physique manifeste. Les allergiques cherchent des portes de sortie dans des affectations ad hoc, spécialisations ou police routière, qui permettent de rester à l'écart du champ de bataille, et les inaptes sont mis en dernière ligne. Les autres, la grande masse, seront entraînés ou freinés par le groupe, son unité et son encadrement, dans un mouvement d'ensemble qui permet à chacun de conserver son quant-à-soi. Ce qui explique que s'expriment les tempéraments les plus divers entre ceux qui assurent de bonne foi n'avoir jamais donné un coup de matraque et ceux « qui sont contents de la castagne, et écœurés par le manque croissant de bagarre ». Plus modalement : « quand je frappe, je ne peux pas dire que je n'aime pas, mais je ne le rechercherais pas », car « les gens chez nous ne sont pas nés avec cette vocation là », et seraient plutôt « surpris que le MO ne soit pas plus musclé que cela ».

C'est dans le cadre de cette entreprise collective que vont se construire, ou reconstruire, les opinions, rationalisations, liées au MO et plus spécifiquement trois niveaux d'élaboration idéologique qu'on appellera mobilisation, légitimation et professionnalisation.

### ***La mobilisation***

Si certains évoquent avec nostalgie une belle époque supposée révolue d'une « castagne » permanente, ils ne constituent qu'une minorité. La majorité, et notamment les jeunes « qui aujourd'hui veulent comprendre » ont plus souvent besoin de « se faire remonter la mécanique ». La mobilisation est ce procédé de *mise en tension* de chacun et de l'unité, préalable à sa mise en action. C'est le mécanisme par lequel, aux ressources matérielles dont dispose l'unité, vont s'adjoindre les ressources « morales » utiles lorsqu'il s'agit, sans disposition particulière, de « frapper son prochain ».

Le ressort essentiel de cette mobilisation est *l'attente*. L'attente et l'incompréhension des raisons de cette attente : « le MO, c'est le plus souvent l'attente, c'est là qu'on a un problème de motivation ». L'at-

tente en effet est le pain quotidien du MO : stationnement des cars à proximité du lieu de la manifestation supposée, le plus souvent hors de vue des manifestants (quand il y en a réellement) dans l'attente des ordres « du haut ». Ce type d'attente, dont les raisons échappent aux participants, et que recouvre un ennui pesant (que les tarots ou la difficile préparation d'un examen, ou la bière et les propos de cars ne comblent pas), est le plus fréquent. Les personnels l'attribuent, puisqu'il faut bien y trouver un semblant de raison, à l'incompétence des Renseignements Généraux, à la pusillanimité de Préfets toujours supposés vouloir se « couvrir » par CRS interposés devant tout risque de troubles, à la docilité du Service Central (des CRS), postulé incapable de résister aux pressions préfectorales. Mais il arrive que l'attente conduise à l'action. Il s'agit alors d'un autre mode d'attente, stigmatisé comme *attentisme* : « On ne comprend pas : vous voyez les paysans, vous voyez ceux qui mènent, ceux qui jettent des cailloux, vous ne comprenez pas pourquoi le Commandant laisse tout casser, les grilles, le pavage des routes, les vitrines, alors qu'il suffirait de quelques lacrymos et d'une petite charge, après on comprend mieux que la violence appelle la violence : sur le coup, on a envie de charger ». Ou : « On attend le maximum avant de nous faire intervenir (...), on laisse trop souvent tout casser (...), on n'intervient pas assez ou trop tard, si on intervenait plus souvent et plus tôt, il y aurait moins de désordre ».

Propos qui appellent une série d'observations. On notera d'abord l'espèce d'indifférenciation dans les responsabilités de cette attente, attribuée au « on » qui vise in fine le politique et son impenétrable obscurité—absurdité. Dans l'attente, le CRS se vit comme pur exécutant de logiques opaques et lointaines. En second lieu, la référence au *désordre* sur laquelle on reviendra longuement, tant il est évident que bien plus qu'une conception toujours hasardeuse de l'ordre, c'est une idée commune d'un désordre patent qui mobilise et plus encore légitime. Mais la première fonction de l'attente (sans être pour autant obligé de lui prêter cette intentionnalité), c'est bien de mobiliser les personnels, contre l'ennui et l'incompréhension : « à partir de quoi cela devient intéressant quand cela barde ». Il est d'autant moins besoin de supposer une intention à ce processus que chacun a aussi son exemple d'une charge prématurée, voire même d'une présence ostentatoire et provocatrice : « quelquefois, il y a des manif calmes et on nous fait envoyer des lacrymos, on ne sait pas pourquoi. Quelquefois, nous on envenime les choses... ». Ainsi, en laissant ouverte la question des significations de l'attente par rapport à la gestion proprement politique du rapport du pouvoir à ses opposants-manifestants, il est possible de considérer l'attente, du seul point de vue CRS comme un premier temps de l'élaboration idéologique, celui de la mobilisation, ou mise en tension quasi—autonome des personnels, avec cette fonction annexe de temps disponible pour la maîtrise de la peur initiale, dont on a vu qu'elle était le fait de l'imprévu, de l'arrivée inopinée sur une situation qu'on n'a pas eu le temps de reconnaître.

Pour autant, l'attente n'est pas sans dangers : plus elle a été longue et difficile, plus la mise en tension a été forte, plus il sera ensuite délicat de contrôler ce qui devient à proprement parler une dé-charge. Dans ces situations, « la difficulté ce n'est pas de charger, c'est d'arrêter les gens (...), mon problème c'est plus souvent de freiner que de pousser (...), le problème et le rôle de l'encadrement c'est de savoir, et de pouvoir, retenir les gars... ». Freiner, retenir, arrêter, parce que dans cette situation d'attente et de tension, de peur peu à peu surmontée, il ne s'agit pas tant de prendre une revanche que de se débarrasser le plus vite possible, ce qui peut signifier le plus brutalement possible, de tout ce que cette situation a fabriqué d'anxiété et a mobilisé d'affects.

Il est certain que cette mobilisation dépend aussi du comportement des manifestants, de la tension qui les anime. Elle dépend aussi, de façon particulière pour chaque CRS, de la nature des manifestants : caractéristiques sociales, type de revendications. Mais l'éventail des opinions dans ce domaine est rétréci par l'homogénéité du recrutement CRS, massivement populaire : « Il y a une différence entre les jeunes branleurs et des vieux qui défendent leur casse-croûte (...) entre les ouvriers qui défendent leur peau et des gars qui sèment la merde pour le plaisir » : sur ce type de différenciation, marqué par le respect des revendications ouvrières et une hargne certaine vis-à-vis des étudiants-privilegiés— casseurs, le propos est très stéréotypé. S'y ajoute tout l'éventail des opinions et donc des sympathies politiques, mais elles peuvent jouer dans tous les sens : « ce qu'il y a de bien chez les CRS, c'est qu'on a affaire à tous de la même façon, si c'est des avocats ou des médecins et qu'il faut rentrer dans le tas, c'est le même tarif ». Mais au total, ou plus exactement au pied du mur : devant l'événement et le manifestant, il semble bien que le mécanisme de la mobilisation puisse être accéléré ou freiné, mais qu'il fonctionne substantiellement à l'identique car il est le support privilégié de la légitimation de l'intervention.

### *La légitimation*

La mobilisation peut ne pas déboucher sur une action, une mise en mouvement. Dans ce cas d'ailleurs, elle entraîne quelque chose comme une frustration qui sera éventuellement capitalisée et pourra être soldée lors de l'intervention suivante. S'il y a intervention, s'élabore alors tout un processus qu'on appellera de légitimation au sens où il a ce but d'expliquer à soi-même et à l'autre le recours à la force, l'usage de la violence.

Le premier niveau de légitimation est le plus simple, celui qui est partagé par tous et découle tout droit du processus de mobilisation : c'est l'auto-défense. L'auto-défense a deux avantages précieux : moralement, elle semble s'imposer comme réflexe naturel qui ne requiert aucune autre explication, juridiquement, elle est prévue par les textes et

dispense de toute une série de formalités et de contraintes qui, en son absence, brident l'autonomie opérationnelle de l'unité. « Si je suis agressé, je n'ai pas besoin de T.I., c'est moi qui décide (...) il n'y a pas besoin d'ordre si je me fais agresser : je peux faire usage de la force » et plus généralement « quand on est violent, c'est qu'il y a eu de la violence en face ». Ces vertus de l'auto-défense expliquent qu'il peut être tentant de les solliciter au-delà de l'événement qui l'autorise, ce qu'exprime très bien un cadre : « Il est important d'amener les gens, qui vont frapper leur prochain, à penser qu'ils ont le *bon droit* avec eux, pas seulement la légalité mais le bon droit, parce qu'il y a eu agression, que ce soit *logique* ». Propos qui sera aussitôt contesté par un autre cadre : « je ne suis pas du tout d'accord, le droit oui, mais rien que le droit, je n'ai pas à influencer mes hommes pour qu'ils adhèrent à une politique ». De fait, les modalités de légitimation sont beaucoup plus diverses que la seule alternative du droit ou du bon droit : on peut, outre l'auto-défense, en distinguer trois autres qui sont, par degré d'autonomie croissants : l'obéissance aux ordres, le principe de légalité et la prévention du désordre.

#### *L'obéissance aux ordres reçus*

« Conformément à l'ordre de nos chefs... » peut s'entendre de deux façons. Selon la plus simple, il s'agit d'un principe d'obéissance : il y a une autorité légale, légitime par le fait même, le devoir du policier-fonctionnaire est d'obéir à ses ordres. Cette référence est d'autant plus présente que les ordres sont difficiles ou impopulaires. Mais c'est aussi un principe d'abstention, la marque d'un retrait, le refus de toute implication : version passive du devoir d'obéissance. Dans cette acception, c'est la situation de dépendance et l'absence d'autonomie, voire de libre-arbitre qui sont mises en avant : « Il y a des gens qui prennent des décisions pour nous, on est là pour les exécuter (...) nous, on n'a pas toutes les pièces du puzzle, faut s'en remettre à ceux qui doivent les avoir, faut faire confiance ». Il est clair que dans cette acception de l'ordre, toute tentation d'examen de sa légalité est exclue puisqu'il s'agit au contraire pour le fonctionnaire d'exciper de l'autorité hiérarchique pour se défendre de toute responsabilité et de substituer à celle-ci une « confiance » envers « ceux qui doivent savoir » : « Quand cela nous dépasse, on attend les ordres : la hiérarchie est là, c'est pas à nous de faire son travail ».

On observe cependant des nuances dans l'expression de l'obéissance, qui émanent principalement de l'encadrement sur un sujet précis : celui des modalités de l'intervention. Il s'agit là en effet d'un point de friction fréquent entre la hiérarchie CRS et les « civils » sous les ordres desquels elle est placée : seul un Officier de Police Judiciaire territorialement compétent est habilité à déclencher l'action de la force publique ; pour autant, les CRS sont en théorie seuls responsables des modalités d'exécution, et tiennent fermement à ce principe, dont les

modalités d'application sont à l'évidence délicates. Exemple : « Le T.I. ne peut pas me dire de charger, c'est mon affaire mais il peut me dire de "vider la place de tout manifestant", après c'est moi qui décide de la technique appropriée »,... de façon générale il n'est pas question de « laisser l'autorité civile s'immiscer dans le commandement de la Compagnie : le choix des moyens nous appartient ». Pour les exécutants, cela signifie que les seuls ordres recevables sont ceux de leur propre hiérarchie, et qu'il n'est pas question qu'une autre autorité puisse leur commander une action. L'obéissance aux ordres s'entend donc au sens le plus strict, et pour l'encadrement laisse place, dans la zone indécise entre objectifs prescrits et modalités d'action choisies, à un examen de légalité.

### *Le principe de légalité*

Le principe de légalité, par opposition au précédent, laisse ouverte la possibilité d'une vérification de la légalité réelle — et non purement formelle — de l'ordre. Par là, il fixe des bornes : « agir dans la légalité, mais pas au-delà ». Ainsi il a pu se trouver qu'un officier de CRS juge que rien dans le comportement des manifestants ne justifiait un ordre de dispersion par la force et que bien au contraire la charge eut créé le trouble de l'ordre public qu'elle prétendait empêcher. Le principe de légalité n'apparaît pas dans ce cadre comme un principe juridique formel/abstrait qui serait susceptible d'une vérification indépendante (par le truchement d'une « Haute Autorité »), il est aussi voire d'abord un terrain de manœuvre pour les rapports concurrentiels entre divers services policiers, et plus concrètement un instrument utilisé par les CRS pour protéger leur autonomie au sein de la Police Nationale.

Au-delà des rivalités inter-policières, le principe de légalité peut aussi protéger contre plus haut placé, ce qu'exprime bien un officier disant : « il faut faire attention à se tenir dans les cadres juridiques pour ne pas se faire manipuler par de petits machiavels politiques ». De ce point de vue, l'alternance politique de 1981 (et vraisemblablement celles de 1986 et 1988) a été vécue comme une chance : rétablissement d'une légitimité minimale vis-à-vis de la gauche politique qui avait annoncé des intentions « CRS-icides », mais aussi comme d'utiles avertissements : le respect des « cadres juridiques » est opposable aussi au pouvoir et évite de se laisser manipuler par lui au point de s'y retrouver inféodé.

Mais parce qu'il exige une bonne connaissance du droit et le plus souvent une position personnelle qui permette d'en faire état, le discours de la légalité reste un discours rare, concentré dans l'encadrement. C'est au contraire chez les exécutants que se déploie le troisième principe de légitimation : le désordre.

### *La légitimation par le désordre*

Dans les propos des CRS, on chercherait vainement une définition de l'ordre, on ne trouve qu'une acception négative reposant sur une



identification des *troubles* de l'ordre (du désordre) dont découle une exigence de *rétablissement* de l'ordre. Le trouble, ou désordre qui légitime l'intervention CRS, c'est tout ce qui a déjà été évoqué à propos de l'attente : si celle-ci est souvent jugée incompréhensible c'est qu'elle inclut, devant des CRS tenus à la passivité, des désordres patents. Sur la nature de ceux-ci, les CRS ne se singularisent pas, sauf peut-être par une accoutumance qui leur fera juger bénins des troubles qui scandalisent l'usager. Pour l'essentiel, les désordres patents sont de deux ordres : atteintes à la propriété collective : « Une préfecture, cela m'appartient aussi : c'est le patrimoine de tous, les biens nationaux » et dont le saccage choque d'autant plus qu'il apparaît plus gratuit, par les paysans par exemple qui vont casser « à la ville », ou au contraire quand il s'agit de l'outil de travail, les étudiants sont ici particulièrement dénoncés « qui n'ont rien d'autre à foutre qu'à saloper tout ce qu'on leur construit avec nos impôts ». Atteintes aussi aux biens individuels dans la mesure où, localisés par hasard sur le passage de la manifestation, ils pourraient tout aussi bien être les leurs : la voiture est ici l'exemple type dont l'incendie est perçu comme pur vandalisme. L'atteinte aux personnes est couverte par l'auto-défense, c'est ce qui permet au CRS d'avoir sympathie ou compréhension pour des manifestants particulièrement « durs » (dockers, métallos) mais dont il juge les revendications sérieuses, et d'être beaucoup plus sévère pour des manifestants moins dangereux mais dont le comportement lui apparaît délibérément vandale.

Le désordre est un principe de légitimité puissant à trois titres différents. En premier lieu, il englobe les précédents : le rétablissement de l'ordre face au désordre implique de suivre des ordres dont la légalité est insoupçonnable, tout en s'auto-protégeant : c'est la situation type où il n'y a pas d'« état d'âme ». En second lieu, l'intervention devant un désordre manifeste est investie d'une *utilité* non moins patente : il ne s'agit pas tant de réprimer que de protéger les biens collectifs d'abord, et individuels s'il se peut. On retrouve la légitimation de l'auto-défense étendue au patrimoine commun, aux « biens nationaux ». Enfin la totalisation des principes de légitimation « inférieurs » et du sentiment de l'utilité adossent le CRS à l'État dans toute sa puissance matérielle et dans toute sa symbolisation de l'intérêt général.

Ce dernier point est essentiel car il constitue peut-être la ressource majeure des CRS. La mobilisation de l'ensemble des ressources matérielles et morales pour rééquilibrer un rapport des forces incertain culmine dans ce sentiment que la Compagnie représente l'État dans cette double acception de pouvoir et d'intérêt général, d'expression de la Nation, qui de fait ne les laissera pas, ne peut pas les laisser en situation périlleuse, la défaite est impossible : « ce qui permet de rester impassible, c'est de savoir que cela finira bien, que l'ordre sera respecté ». On peut avoir chaud, on peut être rossés, on ne sera jamais vaincus.

Le sentiment d'utilité est ce qui au-delà de l'auto-défense, de l'obéissance, de la légalité, spécifie l'action des CRS, leur indique un *rôle propre*. C'est ainsi l'amorce du troisième temps de l'élaboration idéologique : la professionnalisation.

### ***La professionnalisation***

Avant de s'exprimer par un contenu doctrinal, la professionnalisation se dit, on l'a déjà indiqué, par la différence. Les CRS ne sont pas les seules unités engagées en MO, et si la gendarmerie ne suscite pas de commentaires particuliers, par contre les Compagnies de District sont présentées comme le repoussoir par excellence, avec d'autant plus de vigueur que portant à peu de choses près la même tenue, elles sont souvent confondues avec les CRS, qui ne manquent jamais l'occasion de s'en différencier : « la course à l'échalotte, c'est la P.P., je n'ai jamais vu cela chez moi » n'en est qu'une expression bénigne.

Mais la différenciation n'est que le degré zéro de l'affirmation professionnelle. Celle-ci s'étaye plus positivement d'une conception de l'intervention dont les attendus constituent les éléments d'une *doctrine* CRS du maintien de l'ordre, implicite en tant que telle mais dont les deux principes constitutifs peuvent être relevés dans les discours.

Le premier est constitué par la notion de « tampon », opposée à celle d'« intervention ». Il ne s'agit pas tant d'intervenir que de *s'interposer* : « nous, on est une force tampon, on éponge (...) ; une force tampon, de temps de paix, jamais devant des ennemis, rarement devant des adversaires », le terme est trop fréquemment repris pour ne pas participer d'une culture commune qui signifie bien son intention : à l'image de l'opposition entre deux forces, substituer celle d'une force médiane, et médiatrice, entre extrêmes dont il s'agit de temporiser, renvoyer dos à dos, l'affrontement.

Le second principe est moins explicite, on pourrait le désigner comme celui du « moindre coût ». C'est celui qui transparaît dans des notations comme « Un MO réussi n'est pas celui où on a ferrailé, c'est celui où on a réussi à ne rien faire (...) ; éviter d'intervenir, c'est toujours une bonne chose (...) ; le métier c'est de disperser, on n'est payé ni au coup de bâton ni au blessé (...) ; faut laisser une issue aux manifestants, c'est pas la guerre ». Et plus clairement encore : « une doctrine ? oui, peut-être : remplir la mission au moindre coût, c'est pas la guerre, il faut savoir adapter les moyens. ». Le « moindre coût » est certes pour tout le monde, pour les manifestants peut-être, pour les CRS sûrement, chez qui les blessés ne sont pas rares, mais de cette constatation dériverait aussi bien une position inverse, de revanche, de punition, il est notable qu'elle ne soit jamais affirmée, et ne transparaisse à l'état latent que chez la poignée d'extrémistes déterminés, et identifiés comme tels, que compte toute unité de police ; en ajoutant d'ailleurs que cette

poignée se recrute plus aisément chez des jeunes que chez les « mulets de compagnie », vieux briscards blanchis sous le harnais, et qui en ont trop vu pour ne pas avoir développé quelque chose qui ressemble à une philosophie. Témoin cette réflexion finale qu'on ne s'attendait pas à entendre en ces lieux, et qui en tire d'autant plus de pertinence : « être CRS, c'est un apprentissage de la tolérance »...

Doctrines donc du tampon exécuté au moindre coût. Est-ce suffisant pour justifier d'un « métier », autrement que par comparaison avec « la course à l'échalotte » des autres ? On laissera la question en suspens, mais il y est répondu positivement par nombre de CRS : « j'ai affaire à des hommes majeurs, pas des conscrits, en tout cas c'est ce que je veux croire ; il faut leur faire comprendre que c'est un, c'est *leur* métier ». Et une analyse approfondie de la mobilité professionnelle dans les CRS confirmerait peut-être ceci. Il y a ceux qui sont arrivés là par hasard et s'emploient à en sortir au plus vite, ceux qui n'y restent que pour bénéficier — le temps de construire la maison, ou d'acheter un commerce — d'avantages matériels substantiels, ceux enfin qui se voulaient « policiers » avec une image de pourfendeurs de la criminalité, mais il y a aussi une proportion non négligeable des personnels qui ont trouvé dans l'exercice du métier des justifications positives, une certaine idée d'un service public assurément ingrat, mais affirmé comme « utile », à tout le moins indispensable.

## Conclusion

C'est dire aussi le risque de cette présentation du discours CRS : laisser croire à son homogénéité profonde alors qu'on observe au contraire une stratification certaine du discours, en particulier selon le grade, liée notamment à ce qui distingue le thème de la solidarité chez le gardien et chez l'officier. Chez les gardiens, la solidarité est première, défensive, c'est d'abord un instrument de protection contre les agressions extérieures ; chez l'officier — qui fera carrière dans le corps (à la différence de la majorité des gardiens) — la solidarité inclut une dimension de promotion collective, de défense de l'autonomie du Corps, d'affirmation d'un ensemble de valeurs positives, utiles, nécessaires.

Mais dans la mesure même où le discours de l'encadrement est plus « riche », en contenu et en valeurs, on peut lui supposer une certaine hégémonie sur les discours des subordonnés. Ceci est cohérent avec deux autres observations. D'une part, le fait que les conflits internes autour de l'autorité hiérarchique, s'ils sont très violents tant qu'il s'agit de ses modalités concrètes d'exercice par tel ou tel, ne mettent pratiquement jamais en cause la légitimité de principe de *cette* organisation hiérarchique. D'autre part, la relative netteté des phénomènes d'exit :

ceux qui ne partagent pas le discours dominant ne le contestent guère en lui-même, ne tentent pas de l'amender, de le critiquer, de lui en opposer un autre. Ils rejettent tout en bloc : la fonction, le discours, l'organisation, l'emploi. Il n'y a guère de position intermédiaire tenable.

Resterait à savoir s'il s'agit du discours CRS (ce que laisseraient supposer les recoupements que l'on peut faire avec M. MANCEAUX, R. MUNGOLY, R. PINAUD, R. LE TEXIER) ou d'un discours de Compagnie(s), celle(s)-ci ayant son discours propre. Il est difficile de mesurer la représentativité des deux unités étudiées, qui n'étaient assurément pas les plus mal vues du Service Central. Il faudrait donc valider ceci par comparaison avec ce qui peut s'entendre dans les compagnies dites « casques à pointe » du Nord, dans certaines compagnies du Midi réputées pour leur indépendance d'esprit... Mais si ce discours est celui de la « vitrine » des CRS, il est loisible de le prendre au sérieux comme tel, comme l'objectif affiché, si ce n'est réalisé. A ce titre, il dit quelques choses importantes, et notamment deux : la marque du métier (le fait qu'il est difficile, sauf exit intérieur et temporaire, d'échapper à ses contenus matériels et symboliques) et cet effort récurrent pour éviter l'alternative piégée qui guette toute force spécialisée dans le maintien de l'ordre : la milice ou les robots.

#### Notes

La recherche dont cet article présente certains résultats a été effectuée entre juin et octobre 1985 par l'auteur et par A. CHAUVENET et F. ORLIC (Centre d'étude des mouvements sociaux — CNRS et EHESS) auprès de deux Compagnies républicaines de sécurité, dans le cadre d'une convention de recherche entre le ministère de l'Intérieur (Direction de l'équipement et de la formation de la police nationale) et l'université Paris VII. Pendant cette période, les chercheurs se sont relayés pour assurer une présence permanente auprès des unités et suivre toutes leurs activités, y compris les déplacements. Cette présence inclut d'innombrables discussions informelles et collectives (pendant les repas, au bar de la compagnie, dans les cars, en patrouille, durant la garde nocturne du cantonnement...). S'y ajoutent 71 entretiens individuels d'environ deux heures chacun, menés auprès de toutes les catégories de personnels (volontaires) : ces entretiens étaient centrés sur la description du travail et la carrière de chacun.

(1) Les références bibliographiques sont regroupées à la fin du texte.

(2) Ce texte est une version remaniée du « rapport de synthèse » rédigé à la suite de cette recherche (voir MONJARDET D., CHAUVENET A. et ORLIC F., 1986) et d'un article publié ultérieurement dans la revue *Déviance et société* (MONJARDET D., 1988). On se référera à ces textes pour toute information complémentaire sur les modalités de cette recherche.

(3) On se permet de renvoyer ici aux publications citées supra pour l'analyse des relations professionnelles dans les compagnies, et notamment des dysfonctionnements les plus patents du système : hypertrophie des facteurs d'« ambiance » dans la vie collective quotidienne, isolement et déresponsabilisation sociale, caractère superficiel de toutes les formations qui ne relèvent pas du MO, diffusion des comportements d'évasion ou de retrait lorsque les perspectives de mobilité se raréfient.

### Références bibliographiques

La bibliographie sur les CRS est courte et constituée essentiellement d'ouvrages descriptifs et/ou apologétiques.

La description la plus complète se trouve dans LE TEXIER, *Les Compagnies républicaines de sécurité*, Lavauzelle, Paris-Limoges, 1981. Mis à jour par le n° 122 (mai 1985) de la *Revue de la police nationale*.

Du même auteur, une présentation romancée mais vraisemblable de la vie au sein d'une compagnie, MUNGOLY (pseudonyme), *En face, les CRS*, France-Empire, Paris, 1969.

Et sur la même période on trouvera dans MANCEAUX, *Les Policiers parlent*, Seuil, Paris, 1969, pp. 151-236, de rares et intéressants entretiens avec trois CRS.

Roger PINAUD, qui fut chef du service des CRS de 1976 à 1981, a raconté ses souvenirs dans *Soldats sans victoires* (préface de R. PANDRAUD), Garancière, Paris, 1986.

Des éléments historiques solides se trouvent dans la thèse d'État de CARROT, *Le maintien de l'ordre en France depuis la fin de l'Ancien Régime à 1968*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1984, 2 vol.

Sur le maintien de l'ordre et ses problèmes « policiers », on consultera les contributions et la bibliographie de l'ouvrage collectif *La Manifestation* publié sous la direction de P. FAVRE aux Presses de la FNSP, Paris, 1990.

En langue anglaise existe une abondante littérature sur les forces de l'ordre devant les émeutes urbaines, aux États-Unis et plus récemment en Grande-Bretagne, et pour ce dernier pays des travaux intéressants sur le développement des « unités spéciales » à l'occasion des conflits sociaux et notamment de la grève des mineurs (voir « l'actualité bibliographique » de J. CAPELLE publiée dans *Déviance et Société*, vol. XIII, n° 1, mars 1989, pp. 35-79, sous le titre « La police et la contestation publique en Grande-Bretagne 1980-1987 »).

Autres références :

MONJARDET D., CHAUVENET A. et ORLIC, F., *Le maintien de l'ordre : éléments de sociologie du travail policier*, II, « Les CRS ». Rapport de synthèse, GST et CEMS, CNRS, Paris, 1985, 39 p.

MONJARDET, D., « Le maintien de l'ordre : technique et idéologie professionnelles des CRS », *Déviance et société*, vol. XII, n° 2, juin 1988, pp. 101-126.

## **Troisième partie**

# **ÉTUDES INTERNATIONALES**



# **Livre blanc sur la police japonaise pour l'année 1988**

**Agence nationale de police, gouvernement du Japon**

On lira ci-dessous les principaux extraits du *White paper on Police 1988*, publié par la National police Agency et édité par l'Association de la police du Japon.

## **Chapitre 1 Les forces de police : organisation, moyens**

### **Personnels**

La police japonaise est organisée sur une base territoriale préfectorale. Une préfecture de police est attachée à chaque préfecture afin d'y remplir les missions diverses confiées à la police sous le contrôle d'un comité préfectoral de sécurité publique. Placée sous l'autorité de la Commission nationale de sécurité, la Délégation à la police nationale a pour mission de contrôler les différentes préfectures de police et d'harmoniser leur action en fonction des priorités nationales.

Les personnels œuvrant au service de la Délégation nationale pour la police et les forces des polices préfectorales forment le corps des personnels de police. Les policiers de la Garde impériale, les employés des services administratifs et techniques et autres personnels coopèrent les uns avec les autres en vue de mener à bien leurs missions.

### ***Effectifs alloués***

Les effectifs alloués pour remplir les missions de police sont recensés dans le tableau 1. Il n'y a pas eu d'augmentation des effectifs pendant l'année fiscale 1987. En conséquence, le nombre moyen de personnes prises en compte par fonctionnaire de police a augmenté de 3 en 1987, soit un policier pour 555 personnes. Comme démontré par le graphique 1, le pourcentage de citoyens pris en charge par chaque policier est beaucoup plus important qu'aux États-Unis ou que dans les pays de l'Europe de l'Ouest. Il est donc nécessaire de renforcer la police.



**TABEAU 1 — Effectif de police 1987**

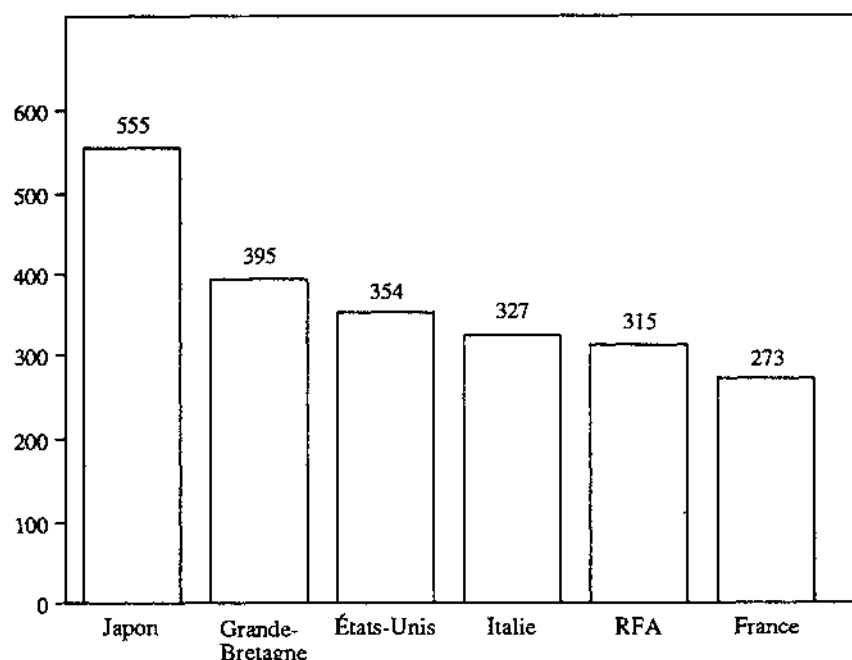
Nombre total de personnes	Délégation nationale pour la police				Police provinciale		
	Sous-total	Policiers	Garde impériale	Non-policiers	Sous-total	Policiers	Non-policiers
256 598	7 588	1 194	916	5 478	249 010	218 752	30 258

Au 1<sup>er</sup> avril 1987, les forces de police placées sur le terrain comprenaient 4 100 policiers femmes, 2 100 œuvrant au profit des unités chargées de la circulation et 800 autres affectées aux brigades des mineurs. Leur affectation concerne principalement la circulation routière en police judiciaire, la protection et la surveillance des femmes, la protection des personnalités et le service des relations publiques. Par ailleurs, 9 700 femmes sont employées dans les services administratifs.

### *Recrutement et formation*

Pour l'année fiscale 1987, environ 81 900 candidats ont brigué une fonction dans la police. Environ 6 500 personnes, y compris 2 500

**Graphique 1 – Comparaison du nombre de citoyens pris en compte par policier et par pays**



*Note statistique fournie par les pays concernés via OIPC/ICPO (Interpol).*

étudiants diplômés ont réussi les examens, soit une proportion de 12,6 candidats par poste à pourvoir.

Dans l'accomplissement de leur mission, les policiers sont autorisés à user de la force en cas d'arrestation et à utiliser leurs armes. Aussi, les policiers, dans de nombreux cas, agissent rapidement et à leur seule initiative. Il est donc nécessaire de leur donner une formation et un entraînement suffisants pour garantir une exécution correcte des missions de police. C'est pourquoi les policiers reçoivent une formation de base et de perfectionnement dans les écoles de police et dans les centres de formation au moment de leur affectation et pour leur promotion. Ils reçoivent aussi de temps à autre des compléments de formation dans leurs spécialités. Enfin, toutes les occasions sont exploitées pour former le personnel sur les lieux de travail en fonction de leurs capacités et de leur affectation.

La formation continue vise au développement des aptitudes physiques nécessaires à l'exécution des missions. L'accent est mis aussi sur la pratique du judo et du kendo, sur les techniques d'arrestation, le tir et le maniement des armes de poing.

### ***Organisation des missions***

Plus de 40 % des policiers, y compris ceux affectés aux patrouilles, travaillent sur des rotations de 3 postes de 3 huit, « montant » une nuit sur trois. La plupart des autres policiers affectés en poste fixe de commissariat font une nuit sur 6. Les policiers sont, par ailleurs, souvent requis en dehors de leurs heures de travail en cas d'urgence ou à l'occasion d'enquêtes pénales.

Un effort constant est entrepris pour améliorer les conditions de travail de la police : salaires, gratifications et autres avantages. D'autres mesures diverses ont déjà été prises à cette fin : doublement des effectifs en cas d'affectation d'un seul policier par poste, amélioration des locaux, renforcement des effectifs de police et introduction d'un système de 6 jours de congés pour 4 semaines de travail.

### ***Mesures prises en faveur des policiers tués ou blessés en mission et des citoyens tués en aidant la police***

Le nombre de policiers reconnus officiellement comme ayant été tués ou blessés en mission est, respectivement, de 10 et 5 892. Les moyens d'existence des victimes et de leur famille sont assurés par des pensions et des systèmes d'indemnisation dans le cadre du service public.

Le nombre de citoyens ayant perdu leur vie en coopérant avec la Police à l'occasion d'arrestations de criminels, d'opérations de sauvetage..., s'est élevé à 4 pour l'année 1987 et celui des blessés dans les mêmes conditions à 23.

Les victimes et leurs familles se sont vues attribuer à peu près les mêmes aides que celles réservées aux personnels de police.

## **Ressources financières, moyens, activités**

### ***Budget***

Le budget de la police est constitué par les crédits de la Délégation nationale à la police (partie du budget de l'État) et une partie des budgets de chacune des préfectures.

Le budget de la Délégation nationale à la police prévoit non seulement les dépenses pour assurer son propre fonctionnement, mais il prend aussi en charge les frais de fonctionnement des bureaux régionaux et ceux occasionnés par l'utilisation des moyens lourds, tels que voitures de police et hélicoptères.

Un effort financier particulier a été consenti et adapté à la lutte contre le terrorisme international en augmentant la contribution du Japon à Interpol et en assurant l'efficacité des systèmes de sécurité ferroviaire à l'aide d'équipes de la police des chemins de fer.

Divisée par le nombre d'habitants du Japon, la charge de la totalité des dépenses de la police — après déduction des doubles imputations, mais en cumulant les ressources de la Délégation nationale à la police et celles des préfectures — atteint une somme de 19 500 yens<sup>(1)</sup> par personne et par an.

### ***Équipements***

#### ***Véhicules***

Les véhicules de la police comprennent : ceux de la police judiciaire, destinés à permettre les enquêtes et les identifications ; ceux employés dans les missions de circulation, patrouilles de la route, les motos blanches de la police de la route, les voitures de secours sur accidents et ceux servant de postes mobiles.

#### ***Bateaux***

Les bateaux de la police sont affectés dans des ports des îles isolées, des rivières et des lacs pour surveiller et venir en aide, si nécessaire, aux personnes se trouvant en milieu aquatique, pour surveiller, détecter et prévenir toute pollution. La police utilise au total 203 bateaux.

#### ***Avions***

Les avions de police (et hélicoptères) sont utilisés dans de nombreux types de missions, tels que l'évaluation des situations catastrophiques,

les secours aux victimes, le recueil et la transmission des informations relatives à la circulation, les enquêtes de police judiciaire, la poursuite de délinquants, la prévention de la pollution, le contrôle de la circulation et le radio-guidage. La police emploie 54 aéronefs dans le pays, affectés à 39 préfectures.

### *Programmes spécifiques*

Des programmes financiers spécifiques sont engagés dans le domaine de l'équipement et de la recherche en informatique, bureautique et transmissions. D'autres activités, visant notamment à améliorer les conditions de garde à vue et à promouvoir les activités de l'Institut national de recherche des sciences policières, ont également été favorisées en 1987.

### *Aménagements des conditions de garde à vue*

A la fin de 1987, il y avait 1 254 pièces de sûreté en service à travers tout le pays et le nombre total de personnes détenues a représenté 2,5 millions de journées de détention en une année. La détention est sous la responsabilité du service de police qui n'est pas chargé de mission de police judiciaire. Les actions ont porté sur trois points :

- *amélioration des conditions de garde à vue* : afin d'être à même de respecter l'intimité des personnes placées en garde à vue, la qualité des lieux de détention a été grandement améliorée dans les nouvelles constructions où des travaux d'amélioration ont été conduits pour mettre les locaux existants en conformité avec la réglementation de 1979 ;
- *formation des policiers chargés des gardes à vue* : afin d'assurer aux personnes placées en garde à vue un traitement respectant les droits de l'homme, une formation spéciale a été donnée aux policiers chargés de ce travail par l'École nationale de formation de la police et par les écoles de police régionale ;
- *inspection des lieux de garde à vue* : afin de garantir l'utilisation des lieux de garde à vue et l'application des règles de garde à vue, des inspecteurs dépêchés par la Délégation nationale à la police et par les comités régionaux de police inspectent systématiquement les lieux de garde à vue dans le pays.

### *Activités de l'Institut national de recherche des sciences policières*

L'Institut national de recherche des sciences policières est engagé dans des recherches et expérimentations qui concernent notamment les démarches scientifiques mises en œuvre dans les enquêtes, la prévention de la délinquance juvénile, la prévention des accidents et la délinquance routière. L'Institut effectue aussi des missions d'identification judiciaire et de vérification en utilisant les méthodes expérimentales qu'il a mises au point. Il offre des stages de formation portant sur les techniques d'identification judiciaire.

En 1987, il y a eu 57 projets de recherches prolongeant les travaux de 1986 et 28 projets nouveaux, portant le total à 85 projets.

L'Institut procède aussi directement à diverses identifications et vérifications au moyen de techniques de pointe, à la demande des préfectures de police et des juridictions et parquets. Par exemple, en 1987, l'Institut a été saisi d'un total de 1 631 cas se répartissant de la façon suivante : 63 relevant de la médecine légale, 1 363 cas concernant la police scientifique et 205 cas d'identifications de documents ou de contre-façons (faux billets...).

L'Institut organise également des cours de formation au profit des policiers spécialistes de l'identité judiciaire, attachés aux préfectures de police comme conseillers techniques ou experts auprès des centres de formation. Les programmes mis en place à l'École des sciences légales sont divisés en : cours élémentaires, cours pratiques de spécialités, cours de spécialités et de recherches. Par exemple, en 1987, les cours de formation consacrés à la médecine légale, la chimie, l'identification de documents, les empreintes digitales, la photographie, les empreintes pédestres, ont regroupé environ 250 stagiaires à l'École des sciences légales.

Par ailleurs, un symposium sur l'identification en matière criminelle a été organisé avec la participation de 450 spécialistes de l'identité judiciaire, venant des directions régionales de préfecture de police.

A ce symposium, ont été lues des communications de chercheurs travaillant dans les domaines de la médecine légale, la chimie, la psychologie, la mécanique, la phonétique, ce qui contribue grandement aux futurs progrès dans les domaines des techniques de l'identification judiciaire, grâce à la confrontation des opinions entre spécialistes et aux conseils et avis des spécialistes donnés à cette occasion.

## **Chapitre 2**

### **Caractéristiques générales de la délinquance en 1987 et priorités de l'action de police**

1 577 954 infractions au Code pénal ont été enregistrées par la police. Ce nombre, bien que légèrement inférieur à celui de l'année précédente, demeure toujours très élevé. On aura relevé notamment : l'attaque d'un bureau d'Asahi Shimbun, une des plus importantes sociétés de presse du Japon, des « piratages » informatiques et autres, reflétant les évolutions de la société, les incidents causés par les confrontations et les luttes entre les groupes du crime organisé, l'augmentation des délits

avec participation de « gangsters » dans l'immobilier et autres secteurs économiques.

La délinquance juvénile s'est accrue et 187 192 jeunes ont reçu des semonces à la suite d'infractions au Code pénal. Le nombre de jeunes délinquants primaires a progressé et on a enregistré de fréquentes récidives de crimes et violences commis par des mineurs sans emploi.

Le problème de la drogue revêt une importance particulière : 20 643 personnes arrêtées (chiffre dépassant les 20 000 pour la septième année consécutive), 620 kg de drogue saisis, un record. De plus, le nombre croissant de crimes commis par des drogués a contribué à augmenter l'anxiété de la population.

Les accidents de circulation ont été plus nombreux et plus meurtriers : plus de 9 000 morts pour la sixième année consécutive, avec une forte augmentation du nombre de jeunes tués en deux-roues et de piétons, principalement parmi les personnes âgées.

Les activités de groupes violents d'extrême-gauche ont continué à perturber la sécurité publique par des actions terroristes et de guérilla : usage de projectiles à longue portée et de bombes très destructrices, incendies d'habitations privées par des dispositifs à retardement. Pendant ce temps, les groupes d'extrême-droite s'activaient à critiquer le gouvernement et le parti au pouvoir, à faire campagne contre les gauchistes, provoquant des réactions violentes.

Face à une situation internationale complexe, la coopération entre les grands pays industriels a été nettement renforcée en matière de lutte contre le terrorisme et la grande délinquance. L'affaire de l'avion de ligne coréen, traitée en relation avec les autorités japonaises, illustre cette complexité de la situation internationale (les tableaux statistiques d'infractions et les comparaisons des taux d'élucidation par pays sont à cet égard révélateurs<sup>(2)</sup>).

### *Priorités d'action de la police*

#### *Éradication des actions de terrorisme et guérilla des groupes violents d'extrême-gauche*

Récemment, ces groupes ont repris leurs activités. Pour y faire face, la police renforcera ses systèmes d'investigation et de renseignement, améliorera et développera les forces de sécurité. De plus, plusieurs mesures seront prises pour créer un environnement social interdisant toute action terroriste et de guérilla, en collaboration avec la population.

#### *Prévention des attaques terroristes internationales*

Une collaboration étroite sera maintenue avec les organismes concernés, à la fois dans le pays et à l'étranger, pour prendre toutes les mesures

de nature à empêcher les terroristes internationaux d'entrer et de sortir du Japon, et faire contrebande d'armes et autres.

*Adaptation des enquêtes aux modifications des types de délits et à un environnement plus hostile*

Conséquence des changements sociaux et économiques, la nature des crimes s'est modifiée et les investigations sont devenues plus difficiles. Pour y faire face, la police devra augmenter les investigations scientifiques, à grande échelle et internationales. En même temps, elle devra prendre des mesures pour s'assurer de la compréhension de la population et de sa collaboration.

*Promotion de mesures d'ensemble contre le crime organisé*

Dans le but d'éradiquer le crime organisé et de détruire ses organisations, la police veut mettre un frein aux activités de « Yamaguchigumi » et des autres groupes du crime organisé qui sont fortement susceptibles de commettre des délits.

*Promotion du développement sain des adolescents et protection de leur environnement social*

Pour prévenir la délinquance juvénile et promouvoir un développement sain des adolescents, la police prévoit, en collaboration avec les parents, les écoles et les associations, d'encourager les activités éducatives pour les délinquants juvéniles.

*« Promotion » de mesures pour prévenir l'usage de stimulants et autres drogues*

Des mesures seront prises pour stopper l'usage de la drogue. Parmi elles, la création d'un environnement social où l'usage de drogues est prohibé, l'établissement d'un dispositif dans les ports et les aéroports destiné à contrôler l'entrée de stimulants et autres drogues.

*Promotion de mesures de protection des consommateurs*

La police prévoit d'intensifier la répression des fraudes par pratiques illicites et autres délits affectant considérablement la vie des citoyens, et de protéger les consommateurs des dommages qui en résultent. Pour prévenir de tels dommages et leur prolifération, des efforts seront accomplis, visant à renforcer les services d'accueil des victimes, les relations publiques, les activités et la collaboration avec les organisations concernées.

*Promotion de l'amélioration de l'équipement des policiers à la suite de modifications de leur environnement*

L'environnement change. Pour y faire face, la police va augmenter ses

équipements — véhicules, bateaux et avions — et développer la communication dans ses locaux, équipements et matériel, en tenant compte de la technologie moderne.

### *Priorité à une meilleure communication avec la population*

Une bonne communication avec les citoyens est la base d'un travail efficace de la police, et il est nécessaire de l'améliorer à travers toutes les activités. La police prévoit, afin d'être plus accessible à tous, d'améliorer la communication avec le public dans tous les services.

\*  
\*\*

Les extrémistes des groupes violents ont déclaré qu'ils continueront leurs activités de terrorisme et de guérilla à l'avenir. La situation du terrorisme international à l'extérieur du Japon s'aggrave également. Si nous voulons maintenir l'ordre public, maintenant et dans l'avenir, nous devons prendre des mesures pour annihiler ces actions. A cette fin, le Livre blanc comprend un article, « Évolution des groupes violents d'extrême-gauche et contre-mesures de la police », qui souligne la situation actuelle de ces groupes et les contre-mesures prises par la police.

## **Chapitre 3**

### **Évolution des groupes violents d'extrême-gauche et contre-mesures de la police**

*Pour l'éradication des actes de « terrorisme et guérilla »<sup>(3)</sup>*

Les groupes d'extrême-gauche sont nés en 1957. Pendant trente ans environ, ils ont organisé de nombreuses actions radicales avec divers moyens de lutte. Parmi ceux-ci : les combats de rue avec cocktails Molotov et autres armes, explosion de bombes dans des bureaux et luttes entre factions. La police a pris toutes les mesures possibles pour mettre un frein à ces actes illégaux des extrémistes et pour maintenir l'ordre public. Mais, récemment, ces groupes ont repris leurs actions caractéristiques et mené de fréquentes opérations terroristes.

De plus, certaines attaques terroristes montrent plusieurs caractéristiques nouvelles :

- le Chukaku-ha (faction révolutionnaire communiste) et d'autres factions importantes forment des groupes militaires clandestins spécialisés dans les attaques terroristes et de guérilla, et supervisent systématiquement ces attaques ;
- les extrémistes de gauche utilisent des stratégies difficiles à déceler



par la police, telles que l'utilisation de dispositifs projetant les explosifs à distance ;

— les bombes sont de nouveau utilisées comme arme principale, amplifiée par la pose de bombes puissantes fixées dans les locaux de la cible ;

— les cibles ne se limitent plus aux seuls locaux des aéroports ou autres installations visées par la lutte. Les sociétés commerciales, les habitations privées et autres installations sans lien direct sont également frappées, de même que les installations de chemin de fer pour détruire et désorganiser la vie urbaine.

Pour faire face à cette nouvelle tendance, la police a pris, en 1986, des mesures d'urgence et mené des actions concertées pour détruire les noyaux militaires clandestins et stopper les actions terroristes et de guérilla.

Les activités de ces organisations militaires bien que souterraines peuvent être largement anticipées. Les attaques de « guérilla » qui étaient en augmentation depuis 1984 pour atteindre 87 en 1985 et 89 en 1986, ont été au nombre de 37 en 1987.

## **Section 1**

### **Historique des groupes d'extrême-gauche**

#### ***Début des groupes violents d'extrême-gauche (1957-1966)***

Ces groupes sont maintenant divisés en de nombreuses factions et sectes. Selon leur histoire et leurs théories, ils peuvent être grossièrement classés en 5 groupes principaux, anarchistes et groupe Kuroheru (casque noir). Les cinq importants sont ceux affiliés aux Kakukyodo (ligue communiste révolutionnaire), Kyosando (ligue communiste), Kakurokyo (association d'ouvriers révolutionnaire), factions réformistes et pro-chinoises. Leur origine date de la période 1957-1966.

Les groupes d'extrême-gauche nouvellement formés ont étendu graduellement leur influence sur les mouvements d'étudiants et ont pris le contrôle de la Zengakuren (Fédération nationale indépendante d'étudiants). Sous la direction de ces groupes, la Zengakuren a basé ses activités sur la lutte pour la victoire du socialisme.

#### ***Intensification des combats de rue (1967-1971)***

A partir de 1965, ces groupes qui se proclament « pionniers de la révolution », ont entamé un long et dur combat, « luttes de 1970 », visant le traité de paix américano-japonais.

Derrière ceci, se profilait une activité mondiale montante du pouvoir

étudiant, des mouvements pacifiques et anti-américains générés par la guerre du Vietnam et la mode anti-conformiste venant de l'agitation des universités. De nombreux étudiants non militants et de jeunes ouvriers prirent également part à ces combats.

Le « style Zengakuren », avec casque sur la tête, masque sur le visage et un gourdin à la main, commence à faire des émules dans la rue et sur les campus. Les combats armés d'escadrons militaires, fomentés par des provocateurs, les matraquages, « fêtes spéciales », jets de pierre, devinrent les stratégies favorites des extrémistes de gauche. Ils utilisaient des armes variées : gourdins, tiges de bambou, pierres, barres de fer, tuyaux et pièces métalliques, produits chimiques agricoles et poisons.

### ***Des groupes d'extrême-gauche isolés, mais plus radicaux (1971-1979)***

#### *Introduction des stratégies militaires*

En septembre 1969, le Sekigun-ha (Faction de l'armée rouge) s'est constitué à l'intérieur du Kyosando. Cette faction s'attaquait aux institutions financières pour financer les manifestations armées. En février 1971, il envoya au Liban Fusako Shigenobu et d'autres membres, qui organisèrent plus tard l'Armée rouge japonaise.

#### *Nombreux attentats à la bombe*

Après avoir adhéré à la lutte armée du « combat de 1970 », les groupes d'extrême-gauche commencèrent à fabriquer et à utiliser des bombes. En juin 1971, le Sekigun-ha du Kyosando organisa l'attentat à la bombe contre le parc Meiji. Dans cette affaire, le groupe utilisa pour la première fois des bombes pour tuer.

Les explosions de bombes se produisirent ensuite fréquemment et leur utilisation dans des attaques de personnes augmenta. A peu près à la même période, un groupe n'appartenant pas à une secte, connu sous le nom de groupe Kuroheru (casque noir) commença également à pratiquer la stratégie des bombes. En 1971, on dénombra 62 attentats à la bombe.

Après une pointe en 1971, l'emploi de bombes diminua pendant quelques années. Il reprit le 30 août 1974, lorsque le quartier général des industries Mitsubishi fut bombardé.

En 1974 et 1975, il y eut 37 explosions, occasionnant 14 morts et 432 blessés.

#### *Luttes violentes et macabres entre factions*

Vers 1961, les luttes entre factions commencèrent à apparaître parmi les groupes violents d'extrême-gauche. Sous forme de combats de groupes

avec gourdins et autres armes, ces conflits visaient la direction du Zengakuren.

### *Actions contre l'aéroport international de Tokyo-Narita*

Le 26 mars 1978, alors que l'ouverture prévue de l'aéroport approchait, quelque 10 000 personnes, dont 6 000 extrémistes de gauche, se réunirent près de l'aéroport et engagèrent une action anti-aéroport. Quelque 300 activistes, principalement de la branche japonaise de la IV<sup>e</sup> Internationale, essayèrent d'entrer en force dans les installations de l'aéroport et certains d'entre eux détruisirent la tour de contrôle. Ces activités extrémistes de guérilla entraînèrent le report de l'ouverture de l'aéroport.

Après ces incidents, l'aéroport fut finalement ouvert le 23 mai 1975. Mais les groupes d'extrême-gauche ont continué leurs attaques contre l'aéroport, déclarant que le combat Narita constituait le symbole des mouvements révolutionnaires au Japon.

### *Actions de « terrorisme et de guérilla » de 1980 à nos jours*

La politique des combats armés des extrémistes de gauche déboucha sur une impasse vers 1979, après l'arrestation, les uns après les autres, des membres des groupes poseurs de bombes. De plus, après l'ouverture du nouvel aéroport de Tokyo, il n'y avait plus de cible « intéressante ».

Mais cela ne signifia pas le déclin de ces groupes. Ils adoptèrent une vision à plus long terme et donnèrent la priorité à la reconstruction, le renforcement, et l'expansion de leurs organisations et systèmes. Leur énergie se concentra sur la consolidation de leurs noyaux militaires clandestins et le développement de nouvelles armes.

### *Histoire de l'Armée rouge japonaise et terrorisme international*

L'Armée rouge japonaise fut formée par Fusako SHIGENOBU et son groupe alla au Liban en février 1971, pour « établir des bases internationales » de Sekigun-ha du Kyosando, une des sectes des groupes extrémistes<sup>(4)</sup>.

SHIGENOBU fut ensuite « l'un » des leaders du Sekigun-ha. Elle entra ensuite en contact, au Liban, avec le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) et avec le soutien de ce dernier, elle fonda la branche arabe de Sekigun-ha, constituée sous forme de base internationale.

En novembre 1971, la branche arabe se sépara du Sekigun-ha au Japon et prit un nouveau nom, « l'Armée rouge arabe », pour se démarquer du Sekigun-ha.

Cette Armée rouge arabe commença alors ses propres actions et prit, à partir de 1974, l'appellation unique d'« Armée rouge japonaise ».

## Section 2

### Situation actuelle des groupes d'extrême-gauche

#### *Organisation actuelle*

##### *Organisation et force*

Les organisations les plus dures d'extrême-gauche sont principalement divisées en 5 groupes et 22 sectes. De plus, il y a des groupes anarchistes, le groupe Kuroheru (casque noir) n'appartenant à aucune secte. Ces organisations comptent environ 35 000 membres. Après avoir plafonné à 53 500 en 1969, le nombre a baissé et s'est stabilisé depuis 1974.

##### *Passage d'une « direction » étudiante à une « direction » ouvrière*

Dans le passé, les groupes d'extrême-gauche étaient dirigés par des étudiants, toujours à l'avant de la bataille. Pour cette raison, les activités extrémistes de gauche étaient synonymes de mouvements d'étudiants. La situation a changé dernièrement et les leaders sont maintenant des ouvriers.

Vers 1970, les extrémistes de gauche se répartissaient entre 70 % d'étudiants et 30 % d'ouvriers. Puis, le nombre d'activistes étudiants a diminué et celui des ouvriers a augmenté d'année en année. Depuis 1980, le pourcentage est de 30 % d'étudiants et de 70 % d'ouvriers. C'est une caractéristique de l'organisation des extrémistes actuels.

##### *Activités militantes et clandestines*

Le fait de devenir plus actifs et d'agir de plus en plus dans la clandestinité est une autre de leur caractéristique.

Vers 1971, isolés et leur politique de combats de rue étant dans l'impasse, les groupes violents d'extrême-gauche commencèrent à mettre en place des organisations militaires et clandestines, spécialisées dans les actions de terrorisme et de guérilla.

Ils continuèrent à donner la priorité absolue au renforcement de ces organisations. Pour protéger leurs noyaux militaires, c'est-à-dire pour échapper aux rafles de la police et se protéger des attaques de factions rivales, ils essayèrent de faire passer leurs membres dans la clandestinité, en ne les faisant pas apparaître en public.

En même temps, les extrémistes de gauche privilégiaient le passage dans la clandestinité de l'organisation entière (et non plus seulement des noyaux militaires).

Par conséquent, leurs activités de terrorisme et de guérilla devenaient beaucoup plus violentes et rusées. Tandis que ces actions provoquent de

plus grands dommages, il devient plus difficile, pour la police, d'arrêter les personnes impliquées dans de telles opérations.

Il est également plus difficile de connaître la composition exacte de ces organisations.

### *Escadrons spécialisés dans les actions de terrorisme et guérilla*

Les organisations militaires importantes comprennent le corps mobile armé de l'Armée populaire révolutionnaire du Chukakuha, le Front de combat uni prolétarien du Kakrokyo et le corps des forces spéciales du Kakumaru-ha. La plus importante est celle du Chukaku-ha, qui compte 200 à 300 membres. Les forces associées de ces organisations militaires sont estimées à plusieurs centaines. Ces membres sont principalement des « durs » impliqués dans les « luttes de 1970 ». De nombreux membres ont un lourd passé criminel.

Ces organisations militaires donnent la priorité absolue à leur propre sécurité.

Les membres ne se connaissent pas et généralement ne connaissent pas leurs chefs : de cette façon, le système entier n'est pas découvert si quelques membres sont arrêtés. Ils adoptent des mesures défensives strictes, de façon à ce qu'aucun membre d'une cellule ne puisse reconnaître les membres d'autres cellules.

### *Réalité des activistes clandestins*

Les activistes clandestins, y compris les membres des organisations militaires, se fondent dans la masse et sont engagés dans les activités clandestines. Chaque secte prépare des manuels d'instructions sur le choix et la protection d'une cache, sur la manière de se couper de ses arrières et de faire face aux attaques des sectes rivales, et veille à ce que ses membres les maîtrisent parfaitement. De nombreux activistes clandestins sont recherchés pour attentats à la bombe ou autres délits. Ils font plus que s'échapper et se cacher, ils prennent également part à la fabrication des bombes et autres armes, tout en évitant d'être repérés par la population.

### *Situation actuelle des activités de terrorisme et de guérilla*

#### *Activités terroristes*

Ces attaques de terrorisme et guérilla échappent généralement au sens commun. Mais ces groupes croient que de telles actions pavent le chemin jusqu'à la révolution qu'ils veulent accomplir.

Cette confiance vient de leur façon de voir la situation actuelle et leurs stratégies pour la révolution.

Les extrémistes de gauche considèrent que les activités de terrorisme et de guérilla aideront à découvrir et à intensifier les contradictions et les faiblesses que la société porte en elle. Ils croient également que de telles attaques seront plus efficaces pour leur propre sécurité. Ils considèrent les luttes entre factions comme des combats contre les groupes anti-révolutionnaires au cours desquels ils devront les détruire avant de s'employer à submerger la police.

Pendant les 10 dernières années, il y eut 531 actions, qui ont provoqué de nombreux morts et blessés. Le nombre de ces actions a diminué depuis 1981.

Le Chukaku-ha a été la faction la plus violente pendant la dernière décennie : 259 cas (48,8 %), suivie par le Kakurokayo (86 cas, 16,2 %) et par le Senki-ara-ha (faction Ara de la secte du drapeau de la ligue communiste ; 58 cas, 10,9 %).

Les cibles des attaques de guérilla par les groupes d'extrême-gauche se sont diversifiées. Elles comprennent les résidences de la famille impériale, les établissements publics : commissariats, forces spéciales, ambassades, installations des forces américaines au Japon, installations des chemins de fer et celles de l'aéroport Narita de Tokyo.

Les habitations des personnalités et celles des personnes concernées par le projet de l'aéroport Narita ont également été attaquées.

Les extrémistes de gauche ont également commis des actes de guérilla visant à perturber la vie urbaine, parmi lesquels des attaques limitées contre les chemins de fer japonais.

En 1985, une action à grande échelle fut lancée, au cours de laquelle les extrémistes coupèrent ou détruisirent les câbles de communication des chemins de fer en 33 endroits à la fois, au moyen de dispositifs de mise à feu, objets coupants et autres. Ce moyen de transport fut particulièrement affecté. Les groupes d'extrême-gauche ont également organisé une telle opération multi-sites en 1986.

### *Objectifs principaux des luttes*

Les groupes d'extrême-gauche visent des objectifs variés : objectifs politiques tels que le traité de sécurité (de paix) américano-japonais, la construction de nouveaux aéroports et autres projets gouvernementaux, et également de nombreux objectifs sociaux et communautaires. Pour eux, les activités contre ces objectifs font partie des combats pour la révolution. Il en va de même pour l'assistance qu'ils prêtent à certaines catégories sociales en lutte, aux fermiers et autres mouvements populaires. Ils n'ont pas pour objectif de régler les problèmes spécifiques pour lesquels ces masses manifestent mais essaient de prolonger et d'intensifier les manifestations. C'est pour eux l'occasion d'accroître leur influence et de tenter de transformer les manifestations en mouvements révolutionnaires contre l'ordre établi.

Actuellement, les groupes d'extrême-gauche se battent surtout contre l'aéroport Narita, contre la construction du nouvel aéroport international Kansai, contre la famille impériale, et ce de toutes leurs forces.

### *Situation du terrorisme international au Japon et à l'étranger*

Récemment, le Japon n'a pu rester neutre, certaines victimes à l'étranger étant japonaises, et des terroristes internationaux étant impliqués dans plusieurs affaires au Japon. En 1987, des citoyens et des organisations japonaises furent impliqués dans les affaires suivantes, commises par ces terroristes : attaque du directeur de la succursale de la banque de Tokyo à Lima, Pérou (mars) ; attaque du site de construction de Kumagai Gumi aux Philippines (mai) ; attentat à la bombe du bureau de Mitsui and Co, en Iran (juin) et attaque de l'usine Nissan au Pérou (novembre).

A l'avenir, un risque d'attaques terroristes plus nombreuses contre des citoyens et des sociétés japonaises à l'étranger est à redouter, en raison de la croissance des activités des Japonais dans la société internationale.

## **Section 3**

### **Éradication des activités de terrorisme et de guérilla**

#### *Promotion de contre-mesures étendues visant les extrémistes de gauche*

La police a tout mis en œuvre pour mettre un frein à ces actes illégaux, commis par les groupes violents d'extrême-gauche.

Après une période de reconstruction et de renforcement de leurs organisations et de leurs systèmes, ces groupes d'extrême-gauche reprirent leurs actions vers 1984. A partir de cette année, ils ont commis 261 actes de terrorisme et de guérilla.

Dans cette situation, la police a ressenti le besoin de prendre de nouvelles mesures pour accroître sa surveillance et pour arrêter ces extrémistes, en faisant appel à la population, aux agences concernées et aux organisations en accord avec sa politique de lutte.

#### *Priorités aux investigations*

Pour faire face à la fréquence des actions terroristes et de guérilla, la police tente d'identifier et d'arrêter rapidement les suspects grâce à des investigations plus poussées, telles que la collecte d'informations ou l'analyse des traces laissées par les criminels. L'accent a été mis sur les investigations à grande échelle, durant les dernières années, puisque les actions se passent fréquemment en plusieurs endroits à la fois et que la fabrication d'armes et le vol de véhicules pour les attaques ont lieu loin de la cible ou en de nombreuses régions du pays.

Partant du fait que les investigations deviennent de plus en plus difficiles et réclament de plus en plus de temps, la police privilégie les trois points suivants :

- arrestation préventive ou sur les lieux même de l'action ;
- détection des caches et arrestation des activistes clandestins ;
- arrestation des membres des groupes d'extrême-gauche.

### *Priorité aux mesures contre le terrorisme international*

La situation du terrorisme international demeure préoccupante, quantitativement et qualitativement. Dans ce climat, la première Conférence des ministres chargés des actions d'anti-terrorisme s'est tenue à Paris, avec la participation de neuf pays, dont les membres de la Conférence au sommet. Ces pays étaient la République Fédérale d'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni, la Belgique et le Danemark. Le porte-parole de la Commission nationale de sécurité publique prit part, depuis le Japon, à cette Conférence, où l'on mit en évidence la nécessité d'une coopération internationale. La 12<sup>e</sup> rencontre au sommet, à Tokyo, en mai 1986, adopta également la Déclaration sur le terrorisme international, qui stipule que la police et les organisations des pays participants coopéreront étroitement les uns avec les autres à la lutte contre le terrorisme. Une déclaration similaire fut adoptée par le 13<sup>e</sup> sommet de Venise, en juin 1987, enjoignant de ne faire aucune concession aux terroristes. La 9<sup>e</sup> conférence régionale asiatique d'Interpol de Tokyo, de juin à juillet 1987, recommanda une coopération internationale pour prévenir et réprimer le terrorisme. Ces événements montrent que les autorités chargées de la sécurité dans ces pays prennent au sérieux la collaboration internationale.

Les polices restent en relation avec les agences concernées pour empêcher l'Armée rouge japonaise et les autres de perpétrer des actions terroristes au Japon. Ils renforcent leur surveillance des mouvements de l'ARJ et des autres groupes, dans le pays et à l'étranger, et tentent de détecter et d'arrêter les membres de ces organisations.

### *Tâches futures*

#### *Priorité à de plus amples mesures anti-extrémistes de gauche*

Les contre-mesures accrues de la police ont considérablement affaibli les groupes violents d'extrême-gauche.

Mais il est fort probable que, dans les années à venir, ces groupes reconstruisent leurs organisations militaires clandestines et continuent leurs actions haineuses et sans discrimination, pour atteindre leur but.

De ce fait, la police prévoit de renforcer son système d'investigations et



de renseignements dans les années à venir, pour tenir son rôle. Elle va également continuer à améliorer les forces collectives de sécurité.

Créer un environnement social où les citoyens ne toléreront pas de tels agissements est également important pour l'éradication des actes de terrorisme et de guérilla.

La police organisera diverses actions pour améliorer l'information et la coopération de la population aux mesures antiterroristes et anti-guérilla.

#### *Renforcement des mesures contre le terrorisme international*

Comme le montrent les activités d'Osamu Maruola et d'Hiroshi Sensui et leurs récentes déclarations, l'Armée rouge japonaise continuera ses actions de terrorisme, seule ou en collaboration avec les criminels impliqués dans le détournement de l'avion Yodo-goh des JAP et avec d'autres groupes terroristes internationaux. La police aura besoin de renforcer son action pour connaître leurs mouvements dans le pays et à l'étranger.

Cet effort nécessitera l'aide et la collaboration des autorités chargées de la sécurité des autres pays. La police japonaise doit également jouer un rôle dans la société internationale. Animée du souci de prévenir l'implication du Japon dans le terrorisme international et de réprimer ces terroristes, elle prévoit de renforcer la coopération internationale en ce qui concerne notamment l'échange d'informations.

## **Chapitre 4**

### **Situation générale du crime et des enquêtes de police**

#### **Crimes connus de la police et élucidés**

##### *Légère diminution des infractions au Code pénal connues de la police*

Le nombre de ces infractions a augmenté dans le passé, mais il diminué dans les années 1986-1987.

Le tableau n° 2 compare, par catégories, les infractions au Code pénal connues de la police, entre 1948 et 1989.

##### *Augmentation des cas résolus*

Le nombre des infractions au Code pénal élucidées en 1987 a été de 1 012 076 et celui des délinquants arrêtés de 404 762, soit un taux de réussite de 64,1 %.

TABLEAU 2

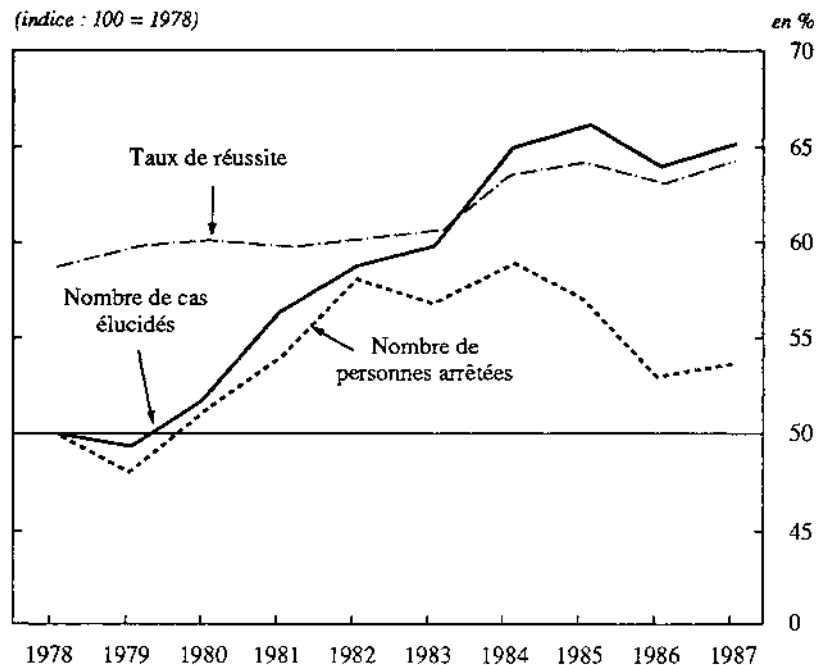
Comparaison des délits par catégorie des infractions au Code pénal  
connues par la police (1948 et 1987)

Délit par catégorie	1987		1948		Variation	
	cas	%	cas	%	cas	%
Total	1 577 954	100,0	1 599 968	100,0	- 22,014	- 1,4
Voies	7 095	0,4	16 225	1,0	- 9,130	- 56,3
Crimes violents	44 079	2,8	56 025	3,5	- 11,946	- 21,3
Larcins	1 364 796	86,5	1 246 445	77,9	118,351	9,5
Délits intellectuels	84 437	5,4	191 065	12,0	- 106,628	- 55,8
Délits contre la morale	6 711	0,4	21 947	1,4	- 15,236	- 69,4
Autres délits	70 936	4,5	68 261	4,2	2,575	- 3,8

Graphique 2 – Infractions au Code pénal punies (1978-1987)

Nombre de cas  
élucidés  
et de personnes arrêtées  
(indice : 100 = 1978)

Taux  
de réussite  
en %



Ce graphique montre la situation des infractions au Code pénal élucidées au cours des dix dernières années.

Le tableau n° 3 indique le nombre de cas élucidés, par catégorie, en 1987.

**TABEAU 3 — Cas de délits au Code pénal élucidés par catégorie**

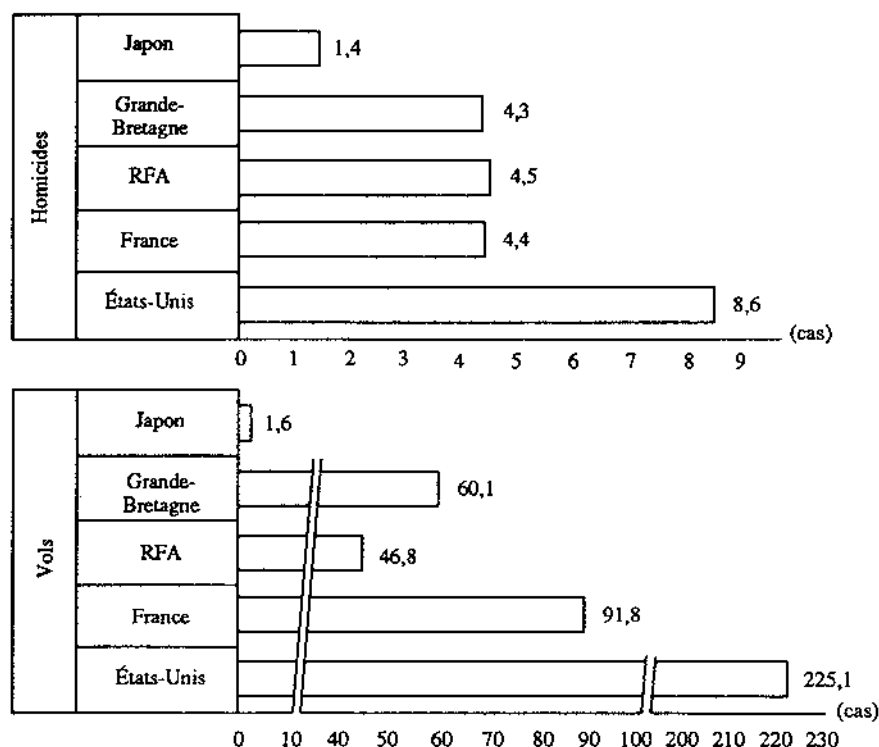
Classification Nombre de cas élucidés catégorie	Nombre de personnes arrêtées	Taux de résolution	%
Total	1 012 076	404 762	64,1
Vols	6 199	5 802	87,4
Crimes violents	39 996	52 755	90,7
Larcins	821 831	261 934	60,2
Crimes intellectuels	82 213	17 043	97,4
Crimes contre la morale	6 110	12 051	91,0
Autres	55 727	55 177	78,7

### *Comparaison internationale*

Le graphique montre les taux d'homicides et de vols (pour 100 000 habitants) au Japon et dans quatre pays occidentaux en 1986. Le Japon avait le taux d'homicide le plus bas, avec 1,4 cas, constituant ainsi environ le sixième de celui des États-Unis. Le Japon enregistrerait 1,6 cas de vol, environ 1/141<sup>e</sup> du taux des États-Unis et environ 1/57<sup>e</sup> de celui de la France.

C'était au Japon que le nombre d'homicides élucidés était le plus élevé (96,7 %), suivi par la République Fédérale d'Allemagne (93,9 %), la France (89,4 %), la Grande-Bretagne (76,7 %) et les États-Unis (70,2 %). Dans les cas de vols élucidés, le Japon se classe également premier avec 78,5 %, suivi par la République Fédérale d'Allemagne (48,4 %), les États-Unis (24,7 %), la France (24,0 %) et la Grande Bretagne (20,4 %).

Graphique 3 – Comparaison internationale de taux d'homicides et de vols (1986)



Notes : Les taux de crimes, le nombre de cas par 100 000 habitants, sont basés sur les statistiques de criminalité de chaque pays.

Grande-Bretagne signifie ici Angleterre et Pays de Galles.

## Mesures contre le crime organisé

### *Situation actuelle et évolution du crime organisé*

#### *Évolution du contrôle du monopole par les groupes*

Fin décembre 1987, il y avait 3 201 groupes criminels comprenant 86 287 membres. Trois groupes principaux sont très puissants et sont désignés comme « groupes du crime organisé »<sup>(5)</sup>. Ils se dénomment Yamaguchi-gumi, Inagawa-kai et Sumiyoshi-rengokai. Ils dominent 1 294 autres groupes de moindre importance, rassemblant 31 107 membres sympathisants. Ils exercent un quasi-monopole sur la grande délinquance.

### *Situation instable des groupes du crime organisé*

Depuis le meurtre de son quatrième chef, le Yamaguchi-gumi a plusieurs leaders et, en 1987, aucun chef n'a été nommé. L'élection du prochain chef sera donc probablement l'occasion de luttes internes. De plus, quelques membres de ce groupe se sont battus avec d'autres factions du crime organisé dans le pays, affaiblissant ainsi le contrôle de l'organisation. La situation des groupes du crime organisé, Yamaguchi-gumi compris, devient instable, les combats et les blessures par balles sont plus fréquents.

### *Situation actuelle des délits par groupes du crime organisé*

#### *Rivalités entre gangs*

A la suite de la surveillance accrue de la police et des campagnes anti-gangs dans la population, la confrontation entre Yamaguchi-gumi et Ichiwa-kai, qui avait provoqué des incidents depuis janvier 1985, s'est terminée en février 1987. Par ailleurs, la rivalité entre Yamaguchi-gumi et Dojin-kai à Kyushu a également pris fin après 1978. Cependant, il demeure toujours quelques conflits entre ces trois groupes.

#### *Usage fréquent des armes à feu*

Les armes à feu sont fréquemment utilisées par ces groupes du crime organisé.

Il faut noter les cas où les gangsters ont tiré des coups de feu, en plein jour, dans des endroits très fréquentés, hôtels ou restaurants, et où ils ont tiré sur une personne dans une salle de jeux, la prenant pour une autre.

#### *Trois groupes auteurs de nombreux délits*

Le tableau n° 4 indique les délits commis par les membres de ces groupes et qui ont été élucidés.

Le nombre de ces infractions commises par les membres des trois groupes désignés et réprimées par la police a été de 34 936 cas, impliquant 21 011 membres. Ces délits comptent pour moitié dans la totalité des cas de cette nature et dans le nombre des délinquants.

#### *Recherches de financement plus diversifiées et plus ingénieuses*

Les gangsters ont diversifié leurs activités de recherche de financement ; en plus du trafic de drogue, du jeu et des courses, ils perfectionnent de nouvelles méthodes pour trouver des fonds.

En 1987, on a enregistré en effet une forte augmentation de cas de tentatives d'extorsions de fonds à des sociétés, sous couvert de campagnes politiques ou actions humanitaires, des cas de tentatives d'enri-

TABLEAU 4 — Résolutions des délits commis par des gangsters

Classification	Année	1986	1987	Variation	
				personnes ou cas	%
Tous les groupes de crime organisé :					
— nombre de cas résolus		77 288	68 379	- 8 909	- 11
— nombre de personnes arrêtées		45 065	40 257	- 4 808	- 10
Trois groupes désignés :					
— nombre de cas résolus		32 597	34 936	2 339	7
— nombre de personnes arrêtées		19 277	21 011	1 734	9

chissement illégal dans des transactions immobilières et dans des règlements à l'amiable d'accidents de la circulation où sont abusés d'honnêtes citoyens. Il faut également noter les délits en relation avec les spéculations foncières et le marché immobilier.

#### *Promotion des mesures anti-gangsters*

##### *Contrôle concentré sur trois groupes désignés*

La police a privilégié un contrôle concentré sur les trois groupes désignés : Yamaguchi-gumi, Inagawa-kai et Sumiyoshi-Rengokai, dans tout le pays. En 1987, elle a arrêté 21 011 gangsters et mis fin aux activités de 113 groupes comprenant 1 863 membres.

##### *Publicité sur les mesures contre les armes à feu*

En 1987, la police a confisqué aux criminels 1 540 pistolets ; 11 de moins que l'année précédente (-0,7 %). Mais le nombre de pistolets saisis dépasse largement 1 500 depuis 1984. Les pistolets saisis sur des gangsters de second rang ont été plus nombreux, ce qui signifie que toutes les couches de ces groupes peuvent se procurer des armes.

Le nombre de revolvers retrouvés, en 1987, au bord de l'eau, a atteint 290. Les systèmes sont devenus de plus en plus astucieux : les armes sont stockées en grande quantité dans des bateaux de pêche par des complices, tels que des contrebandiers professionnels étrangers ou par de soi-disant touristes qui essayent de passer les armes dans des valises à double fonds.

##### *Promotion des mesures contre le financement illégal*

La police a pris toutes les mesures possibles pour contrôler les sources de revenus des gangs, telles que chantage, trafic de drogue, jeu et courses. En 1987, elle a résolu 19 762 cas et arrêté 18 744 personnes.

La police a également mis un frein aux interventions des gangs dans les affaires civiles, qui augmentaient année après année. Dans ce domaine, elle a éclairci 2 934 cas en 1987. Le système d'aide aux victimes s'est également étendu ; par exemple, les bars et autres organisations concernées ont coopéré avec la police pour la « journée spéciale d'information » pour la population, organisée dans tout le pays.

#### *Frein sur les extorsions de fonds sous couvert d'action humanitaire ou de campagne électorale*

En 1987, la police a éclairci 877 cas et arrêté 1 100 délinquants accusés d'avoir extorqué des fonds de cette manière. Ces chiffres représentent une augmentation de 379 cas (76,1 %) et de 425 personnes (63,0 %) par rapport à l'année précédente.

#### *Mesures anti-« sokaiya »*

Fin décembre 1987, il existait environ 1 300 « sokaiya », manipulateurs des séances d'actionnaires, détenant des actions de type « round-lot » de sociétés commerciales. En 1987, les réunions étaient moins violentes. Cependant, ils restaient très actifs : envois répétés de questionnaires, de demandes de souscriptions pour des périodiques et autres harcèlements. De plus, les « sokaiya » essayaient de montrer leur force, obtenaient des actions de type « round-lot » sous de fausses identités pour participer aux réunions ou favorisaient la collaboration entre différents groupes « sokaiya ».

La police a renforcé son contrôle sur les activités de ces « sokaiya » et résolu des cas de violation du Code commercial. On mit également fin à un chantage odieux de collecte de fonds pour les pays pauvres.

#### *Promotion de campagnes anti-gangs*

En 1987, la population a été mieux informée sur les activités des gangs. Dans de nombreux districts, les campagnes contre le crime organisé sont devenues très actives. En juin, les citoyens de la préfecture d'Hiroshima ont créé la Conférence des résidents d'Hiroshima contre la violence, la première « société anonyme » pour les activités anti-gangs dans le pays. Tous les citoyens étaient représentés dans cette Conférence.

Les campagnes anti-gangs ont également fait leurs preuves dans les organisations gouvernementales. Par exemple, quelques organismes ont contrecarré certains projets de travaux publics.

La police a apporté son soutien à tous ces mouvements et poursuivi ses efforts dans ses propres activités anti-gangs.

### *Bannissement des gangs des circuits municipaux des courses*

Pour « couper les vivres » aux gangs et protéger la population, la police a pris, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1985, des mesures pour expulser les gangsters et les bookmakers des circuits publics de courses de chevaux et de vélos et autres installations similaires. En 1987, 4 717 gangsters et 2 277 bookmakers ont été déclarés indésirables. La police a également élucidé 30 cas et arrêté 65 personnes pour paris illicites et autres charges.

### *Expulsion des gangs de l'industrie du bâtiment*

L'industrie du bâtiment se caractérise par de gros contrats et des projets simultanés dans de nombreux emplacements. Pour cette raison, les gangs sont souvent impliqués dans les projets de construction. Depuis décembre 1986, le ministre du Logement et les services préfectoraux compétents ont pris, en collaboration étroite avec la police, des mesures anti-gangs pour, en priorité, ne signer aucun contrat avec les membres de ces gangs et exclure des projets de construction publics toute société du bâtiment contrôlée par ces gangs. Fin décembre 1987, 24 des 47 préfectures du pays ont déposé une motion pour exclure ces gangs de leurs projets. Dans l'année, la police a élucidé 257 affaires concernant le bâtiment, 40 cas (28.4 %) de plus que l'année précédente.

### *Exclusion des gangs du marché immobilier*

Les cas où les gangsters interviennent dans les spéculations foncières et immobilières sont en augmentation. Les agents immobiliers employant des gangs pour faciliter leurs transactions sont également plus nombreux. Pour faire face à cette situation, le ministre de l'Urbanisme, sollicité par le Bureau national de la police, a demandé aux préfets de n'accorder aucune licence à des agents immobiliers douteux ayant recours à des gangs dans leurs affaires. Des mesures pour bannir le crime organisé du marché immobilier ont donc été appliquées dans tout le pays.

### *Mesures contre les gangs internationaux*

Les gangs japonais sont engagés, depuis peu, dans des trafics d'armes, de stupéfiants, et autres activités lucratives. Pour lutter contre ces actions internationales, une collaboration étroite avec les polices étrangères est essentielle.

En mai 1987, le Bureau national de la police a mis en place le Centre d'information international anti-gang pour renforcer le système de collecte de données concernant les activités illégales à l'étranger.

La 5<sup>e</sup> Conférence américano-japonaise s'est tenue à Hawaï en décembre 1987. Des avis professionnels s'y sont échangés avec le FBI (Bureau



fédéral des investigations) et d'autres agences de renseignements américaines.

## Modifications dans la situation du crime et accélération des enquêtes pour réagir à la détérioration de l'environnement

### *Difficultés accrues pour obtenir des renseignements*

Les modifications des conditions de vie telles que progrès dans les transports, évolutions techniques et scientifiques, ont engendré de nouveaux types de délits. Les infractions sont commises plus rapidement et couvrent de plus grandes zones. En fait, les délits ne sont plus les mêmes. Obtenir des renseignements lors de discussions, base du renseignement, devient plus difficile.

Identifier des suspects avec pour principal indice, des objets volés ou laissés sur les lieux, est également ardu. En général, les actions d'investigations, aujourd'hui, s'avèrent plus délicates que dans le passé. 13,3 % des cas élucidés l'ont été avec la coopération des victimes, 2,2 % avec la coopération de témoins et 85,7 % par l'activité de la police seule.

Graphique 4 – Périodes entre les délits et les arrestations (1978 et 1987)

(en %)

	Moins d'un jour	Plus d'un mais moins de 10 jours	Plus de 10 mais moins de 300 jours	Plus de 300 jours mais moins de 1 an	Plus d'un an
1978	29,9	10,4	13,6	39,5	15,6
1987	16,6	6,9	10,4	37,7	28,4

Ce graphique montre la situation en 1978 et 1987 en indiquant le délai entre une infraction au Code pénal et l'arrestation du coupable. Les cas résolus en une journée sont passés entre 1978 et 1987 de 20,9 % à 16 % ; ceux nécessitant plus d'un an de travail sont passés de 15,6 % à 28,4 %. Cela montre que les investigations criminelles nécessitent désormais plus de temps.

### *Priorité aux enquêtes scientifiques*

#### *Utilisation d'ordinateurs*

Le Bureau national de la police s'est efforcé d'utiliser davantage d'ordinateurs pour un contrôle efficace et pour le traitement des informations. Le Bureau utilise les systèmes informatiques suivants :

#### *Système de lecture automatique des plaques d'immatriculation*

Le contrôle rapide des voitures en cas de délit pose quelques problèmes. Tout d'abord, il faut du temps pour installer les centres de contrôle. Dès lors, les embouteillages sont inévitables.

Pour surmonter ces problèmes, le Bureau national de la police a mis au point un système de lecture des plaques d'immatriculation. Composé d'une caméra installée au-dessus de la route et d'un ordinateur au bord de la route, il peut lire automatiquement les plaques des voitures et vérifier si elles correspondent à celles recherchées. Ce Bureau prévoit d'améliorer et d'élargir son système.

#### *Système de vérification automatique des empreintes*

Les empreintes digitales sont caractéristiques, aucune n'est identique à une autre et elles ne changent pas au cours de la vie. C'est pourquoi les vérifications d'empreintes digitales fournissent des indices sans faille pour identifier un individu et jouent un rôle très important dans les investigations criminelles.

Le Bureau national de la police a mis en place, avec succès, un système de vérification automatique qui utilise la capacité de reconnaissance des ordinateurs. Il est actuellement utilisé pour, notamment, identifier les criminels grâce à leurs empreintes digitales laissées sur les lieux.

Le système peut, au moyen de l'ordinateur, enregistrer rapidement un nombre important d'empreintes et est capable d'identifier les délinquants, sans perte de temps, en vérifiant même les empreintes nucléaires ou partielles, chose impossible dans le passé. Les investigations criminelles s'en trouvent facilitées et l'identification des suspects est devenue beaucoup plus efficace.

### *Renforcement des identifications « sur le champ »*

Comme indiqué précédemment, l'identification de criminels grâce à des renseignements est devenue plus difficile. Il est donc plus important pour la police d'optimiser son matériel et de commencer l'identification, le plus fidèlement possible, sur les lieux du crime. Il faut également mener des investigations rationnelles et scientifiques, en utilisant les preuves et les indices laissés par le criminel, en privilégiant en particulier la « micro-identification », dans laquelle les matériaux, laissés involontairement et en quantités infinitésimales par les malfaiteurs, sont recherchés, recueillis et étudiés pour les besoins de l'enquête.

### *Utilisation du Centre d'identification des matériaux*

Les délits devenant plus violents et plus astucieux, il y a moins de preuves (empreintes, objets) laissées sur les lieux. Il est donc devenu nécessaire de mener des investigations rationnelles et scientifiques sur la base de petites quantités de matériaux difficiles à enlever ou à effacer par les malfaiteurs. Pour répondre à ces besoins, le Bureau national de la police a créé le Centre d'identification des matériaux, opérationnel depuis octobre 1986. Les fonctions principales de ce centre sont les suivantes :

- recueillir immédiatement des matériaux variés à étudier (fibres, terre, sable, morceaux de verre) ;
- analyser ces matériaux en utilisant un équipement très sophistiqué et très performant, et fournir une base de données en ajoutant les informations des fabricants aux résultats de l'analyse.

### *Renforcement des liaisons entre préfectures*

Pour faire face à ces infractions dans tout le pays, le système actuel d'investigation entre préfectures doit être renforcé grâce à une coopération dans la police et grâce aux conseils et à la coordination du Bureau national de la police et du bureau régional. Dans ce but, les officiers en charge des investigations entre préfectures sont assignés au bureau régional de la police et à la préfecture de police pour échanger les informations tandis que des actions d'investigation conjointes sont organisées par la police. Ainsi, des efforts sont-ils accomplis pour promouvoir des investigations criminelles efficaces entre préfectures.

### *Renforcement des investigations internationales sur le crime*

Pour lutter efficacement contre le crime international et pour remplir le devoir de maintien de l'ordre public, il est très important de former de bons enquêteurs capables de parler plusieurs langues et formés aux techniques requises pour les investigations internationales. La police forme des enquêteurs de différents niveaux au centre international de

formation aux investigations rattaché à l'Académie nationale de police. La coopération internationale se développe également par l'intermédiaire d'Interpol et de la participation aux organismes internationaux.

### ***Promotion de mesures pour obtenir la coopération du public***

Pour faire face aux mutations de la situation criminelle, les efforts accrus de la police et la coopération de la population sont indispensables. La police a mené « des investigations ouvertes » pour rechercher la coopération de la population en faisant appel aux mass-médias, tels que journaux, télévisions et radios, pose d'affiches et distribution de tracts dans les lieux publics. Durant le « mois pour la recherche des suspects » en novembre 1987, des « investigations ouvertes » ont été menées. A titre d'exemple, 10 suspects avaient été désignés par la police nationale et 28 par la préfecture de police. 4 399 personnes ont été arrêtées lors de cette campagne.

En mai 1987, « mois pour la coopération du public aux enquêtes », la police a apposé des affiches et distribué des tracts à la population, tandis que les chefs responsables des enquêtes à la préfecture de police ont fait appel à la population via les programmes TV, pour qu'elle signale rapidement les incidents et fournisse des informations. La police a renforcé également le système de liaison avec les victimes en les informant du progrès et de la fin des enquêtes, afin de les reconforter. De plus, elle s'efforce de répondre à l'attente de la population à travers l'écoute des plaignants et les services d'accueil facilitant les interventions des inspecteurs dans les affaires civiles.

## **Chapitre 5**

### **Activités policières pour la protection des résidents dans les communautés régionales**

#### **Activités de la police pour garantir la sécurité et la paix dans les communautés**

##### ***Bureaux de police et bureaux de police locaux dans les communautés résidentielles***

##### ***Témoin « rouge » du bureau de police : le sentiment de sécurité des résidents dans la communauté***

Dans tout le Japon, il existe quelque 15 000 bureaux de police et bureaux locaux dans les résidences (que nous appellerons ici bureaux de police). Ils sont le point de départ des activités des officiers de police à l'extérieur et servent également de bureau d'accueil. Les bureaux de

police sont situés principalement dans les zones urbaines et fonctionnent 24 heures sur 24 en équipe. D'un autre côté, les bureaux de police dans les résidences sont des endroits où généralement un officier de police vit avec sa famille et travaille pour maintenir la paix et l'ordre dans la communauté. Ces officiers de police sont en contact étroit et direct avec les résidents. Ces bureaux de police donnent à la population et aux visiteurs un sentiment de sécurité.

Avec les progrès de l'urbanisation ces dernières années, la communauté a subi de nombreux changements. Le concept de solidarité a décliné et la taille des familles s'est réduite. Dans ces conditions, la tâche des officiers de ces bureaux s'est accrue, pour faire face aux demandes sans cesse grandissantes des résidents.

### *Activités des patrouilles liées à la communauté*

Patrouiller dans la zone assignée est la tâche principale des officiers de police à l'extérieur. Les résultats de sondages sur les activités de la police montrent que de nombreuses personnes souhaitent vivement un renforcement de cette tâche. Par exemple, de nombreux résidents disent : « je veux qu'il y ait un officier de police dans le bureau à tout moment » ou « je veux davantage de patrouilles de police ». Pour satisfaire ces vœux, la police révisé la rotation de ses équipes et renforce également les liaisons avec les bureaux de police voisins et avec les voitures de patrouille. Un effort est également accompli pour équiper les bureaux d'un système de communication d'urgence grâce auquel un incident est immédiatement rapporté au commissariat, même si le bureau est momentanément vide. Les officiers des bureaux sont également équipés d'une radio pour rester en contact avec les voitures de patrouille et le commissariat. Le quartier général de la préfecture de police peut compter sur 2 600 voitures de patrouille dans tout le pays et les bureaux de police dans les résidences ont à leur disposition 1 100 petites voitures de patrouille. Grâce à elles, les officiers de police patrouillent dans les environs au service de la communauté en tant que bureau de police mobile. Ces patrouilles sont destinées à faire face aux incidents pouvant se produire dans la vie de tous les jours des résidents, à conduire les premières enquêtes dans le cadre d'un incident ou d'un accident. En 1987, les officiers des bureaux de police ont arrêté 310 000 malfaiteurs, ce qui constitue 75,4 % des infractions pénales de l'année. Ils ont également arrêté 53,1 % des délinquants « spéciaux », tels que drogués et contrevenants au code de la route.

### *Protection des alcooliques, des enfants, et des handicapés mentaux...*

Ce sont au total 185 500 personnes, dont 49 000 enfants perdus et 19 000 malades mentaux.

### ***Protection des fugueurs, lutte contre le suicide***

90 600 demandes de recherches de fugueurs ont été reçues par la police. Il est possible d'annoncer les causes de ces fugues par sexe.

**TABLEAU 5 — Causes et motifs de fugues (1987)**

Classification	Nombre total		Garçons		Filles	
	Total	De 10 à 19 ans	Total	De 10 à 19 ans	Total	De 10 à 19 ans
Nombre total (personnes)	90 626	37 454	46 974	15 108	43 652	22 346
Relations de famille	20 397	8 571	7 791	3 522	12 606	5 049
Amour	13 210	4 453	4 432	839	8 778	3 614
Occupation	12 095	1 734	9 913	1 087	2 182	647
Ecole	5 139	4 949	2 700	2 556	2 439	2 393
Maladie	6 482	383	3 830	251	2 652	132
Fainéantise	6 103	4 603	2 776	1 582	3 327	3 021
Crimes	682	423	531	312	151	111
Autres	20 778	10 656	11 367	4 256	9 411	6 400
Inconnus	5 740	1 682	3 634	703	2 106	979

### ***Objets trouvés***

Les objets trouvés sont principalement du ressort des officiers de police dans les bureaux. En 1987, environ 67 % de l'argent trouvé et environ 22 % des articles perdus ont été rapportés à leurs propriétaires.

### **Activités visant à maintenir le contact avec la population**

#### ***Visites à domicile : possibilités de faire part à la police des problèmes de tous les jours***

Les visites à domicile sont l'une des fonctions les plus importantes des officiers affectés aux bureaux de police. Ils font du porte à porte (habitations et bureaux) dans leur circonscription, écoutent les doléances, requêtes et avis de la population et en tiennent compte ensuite dans leurs activités. Au cours de ces visites, les conseils et les informations des officiers de police ont surtout pour but de prévenir les délits et les accidents. Ils cherchent à connaître les membres de la famille et à savoir qui prévenir, en cas d'accident ; ils utilisent ces informations pour les urgences lors d'accidents ou de catastrophes et

pour renseigner les visiteurs. De nos jours, les foyers vides d'occupants pendant toute la journée, hommes et femmes travaillant, sont plus nombreux, et les locataires des lotissements et résidences changent très souvent. Cela rend la communication entre police et résidents plus difficile ; les officiers des bureaux de police essaient de surmonter ces problèmes et gardent le contact avec les résidents en leur rendant visite pendant les jours de congés ou en soirée.

La police a reçu 230 000 demandes de conseil dans les centres d'accueil, qui concernent les affaires personnelles (14,8 %), les affaires civiles et la prévention du crime.

### ***Centre d'accueil pour les problèmes de résidents***

En 1987, les résidents ont présenté 220 000 requêtes à la police, les problèmes familiaux représentant 33 % des cas.

La police s'attache à conseiller et aider les résidents à résoudre leurs problèmes. Si nécessaire, l'officier de police orientera la personne vers le service administratif compétent. 63 % des cas ont donné lieu à une orientation vers un service, 27 % ont été apaisés et 10 % sont en cours de traitement.

La police privilégie la création de « bureaux de liaison avec les bureaux de police » dans les districts à forte rotation de locataires et dans les zones de distraction exposées aux incidents et accidents. Ces bureaux sont composés de représentants de la communauté, tels que présidents des associations de quartiers, personnel d'entretien des lotissements et résidences, présidents des associations commerciales. Les officiers de police du bureau du district apprennent les problèmes par ces bureaux de liaison, écoutent les requêtes des résidents et fournissent des informations préventives. Le but de ces bureaux est de construire un environnement sain, grâce aux efforts conjugués de la population et de la police. Fin décembre 1987, il y avait 3 736 bureaux de liaison dans le pays, tous tournés vers la collaboration avec les résidents.

### ***Protection des personnes âgées vivant seules***

Les officiers de police des bureaux locaux et ceux en patrouille donnent priorité aux visites à domicile des personnes âgées vivant seules, couples âgés ou autres personnes esseulées. Pour assurer une vie paisible à ces résidents, ces policiers écoutent leurs doléances, les encouragent, donnent des informations préventives et des instructions sur la manière de faire un rapport en urgence à la police, à leur famille ou à un organisme.

### **Activités saines pour les jeunes**

Les policiers des bureaux conseillent les jeunes de la communauté pour prévenir la délinquance et favoriser des activités saines. Pendant leurs loisirs, les policiers leur donnent des cours de judo, kendo (sport de défense japonais) et autres activités sportives et culturelles, telles que calligraphie et peinture.

### **Journaux locaux**

Environ 90 % des bureaux de police du pays éditent un mini-journal, totalisant 14 400 titres. Les journaux sont édités artisanalement par les policiers et se font l'écho des délits et accidents survenus dans la circonscription de chaque bureau, des bonnes actions des enfants et des opinions des résidents. Ces journaux jouent un rôle important en permettant une meilleure communication entre les résidents et la police.

### **Orchestres de police : « passerelle » amicale entre résidents et police**

Il y a, actuellement, 48 orchestres de police d'environ 1 800 membres. L'un d'entre eux appartient à la Garde impériale et les autres aux 47 préfectures de police. En 1987, ces orchestres ont donné environ 8 200 concerts dans tout le pays, qui ont drainé quelque 23 millions de personnes.

**TABEAU 6**

**Temps de réponse dans les « zones concentrées d'appel d'urgence composer 110 »**

<b>Temps de réponse</b> <b>Classification</b>	<b>Inférieur à 3 minutes</b>	<b>De 3 à 5 minutes</b>	<b>De 5 à 10 minutes</b>
Nombre de voitures patrouilles	18 813	36 615	47 086
Nombre d'arrêts sur le lieu	5 108	7 740	7 815
Résolutions sur le lieu	27,2 %	21,1 %	16,6 %

### **Traitement des appels d'urgence**

#### ***Le Centre de commande des communications, pivot des premières étapes des activités policières***

Toutes les préfectures de police ont un tel bureau, qui centralise les plaintes des résidents grâce à un numéro d'appel d'urgence (n° 110) et les répercute aux officiers de police des bureaux locaux et des voitures



de patrouille. Ce Centre est le pivot des premières constatations. Sitôt l'appel annonçant un meurtre, un vol, un autre délit ou un accident, le Centre de communications ordonne aux policiers patrouillant en voiture et à ceux des bureaux de police de se rendre immédiatement sur les lieux et, si besoin, d'accomplir des investigations d'urgence ou de prendre des mesures à grande échelle. Ce Centre communique également aux préfetures de police du pays la fréquence de ces incidents ou accidents. Grâce à la mobilisation rapide et systématique des policiers, le Centre contribue à une arrestation des criminels dans des délais plus courts et à sauver ainsi des vies.

### ***Les temps de réponse***

En 1987, le temps de réponse moyen (temps entre la réception de l'appel par le Centre de communications et l'arrivée de la police sur les lieux), dans les zones couvertes, était de 5 mn 30.

La relation entre le temps de réponse et les arrestations concernant les infractions au Code pénal est la suivante : inférieur à 3 mn : 27 % ; 3 à 5 mn : 21,1 % ; 5 à 10 mn : 16,6 %.

Avec l'accroissement du parc automobile, les embouteillages se sont accentués et la police a plus de difficultés à diminuer le temps de réponse. Cependant, les policiers font encore plus d'efforts pour réduire ce délai en dotant le Centre de communications d'appareils ultra-perfectionnés, tels que le système automatique de localisation sur la carte, et en renforçant les instructions aux officiers des bureaux locaux.

## **Mesures pour garantir la sécurité de la communauté**

### ***Cambriolages et autres délits affectant directement les citoyens***

#### ***Cambriolages***

Les cambriolages sont les délits qui portent le plus atteinte à la vie privée des citoyens, car les malfaiteurs entrent par effraction dans leurs résidences. Ces délits peuvent dégénérer en meurtres et en vols. Durant la dernière décade, le nombre de cambriolages connus de la police a été d'environ 300 000 par an. Il est possible d'indiquer le nombre de cambriolages classés selon la méthode d'effraction.

#### ***Vols de véhicules***

Le tableau n° 8 indique le nombre de vols de véhicules, connus de la police, au cours des dix dernières années.

500 000 vols de véhicules ont été portés à la connaissance de la police

TABLEAU 7

Façons dont les cambrioleurs sont rentrés (1978, 1983, 1987)

Classification	Année	1978	1983	1987
Total (cas)		315 138	297 607	278 736
Porte laissée ouverte		36 251	22 048	18 967
Pas de serrure		10 217	7 947	6 031
Verrou ouvert		110 468	110 595	109 207
Bris de serrure		30 178	17 925	13 846
Crochetage de serrure		28 263	19 964	17 039
Bris de fenêtre		72 104	88 258	82 741
Autres		27 657	30 870	30 903

TABLEAU 8

Nombre de vols de voitures connus de la police (1978-1987)

Année	Type	Total		Auto-mobiles	Moto-cyclottes	Bicyclettes
		cas	indice			
1978		354 638	100	32 052	71 762	250 824
1979		358 141	101	31 772	89 253	237 116
1980		384 902	109	32 298	106 297	246 307
1981		426 563	120	33 452	132 309	260 802
1982		464 694	131	33 462	161 002	270 230
1983		473 741	134	34 714	177 757	261 270
1984		487 594	137	35 319	180 339	271 936
1985		490 507	138	34 781	181 278	274 448
1986		486 067	137	34 518	171 973	279 576
1987		499 460	141	32 951	171 325	295 184

dont 33 000 automobiles, 300 000 bicyclettes (dont 48 % retrouvées) et 171 000 motocyclottes.

Le nombre de voitures volées utilisées pour commettre un délit ou s'enfuir ensuite est en augmentation.

## ***Mesures pour prévenir les cambriolages et autres délits affectant les citoyens***

### ***Actions de prévention des cambriolages dans des districts spécifiques***

En 1977, la police commença à placer les zones à « haut risque » sous surveillance spéciale afin de rassurer la population. En 1987, 818 zones furent concernées (85 par le Bureau national de la police et 733 par les préfectures de police). Dans ces zones, une association composée de représentants de la communauté et des chefs de brigades travaille pour la prévention des délits.

### ***Relations publiques, diagnostic et conseils préventifs***

La police instaure un programme de relations publiques pour la prévention des délits par la télévision, la radio, d'autres médias et la distribution de tracts.

En même temps, les fenêtres, portes d'entrée et de secours des habitations et des bureaux situés dans des districts « sensibles » sont inspectées préventivement. La police fait part de ses constatations aux occupants, recommande des réparations ou des améliorations et conseille préventivement.

### ***Système d'enregistrement des bicyclettes***

Pour prévenir les vols de bicyclettes et assurer un « retour » rapide, la police renforce le système d'enregistrement les concernant. Fin décembre 1987, environ 37 160 000 bicyclettes, soit près de 60 % de la totalité des cycles en circulation, furent enregistrées.

### ***Actions de prévention dans les lieux d'habitation et de travail***

#### ***Construction d'un environnement urbain***

Pour assurer la sécurité d'une communauté, il faut limiter les trous noirs créés par les buildings, de façon à ce que les résidents puissent toujours voir les routes et autres lieux publics.

La police étudie la création de tels espaces et, selon le résultat de ces études, elle fait des propositions préventives aux promoteurs régionaux et autres.

#### ***Activités des associations de prévention des délits et bureaux de liaison***

Les associations de prévention des délits<sup>(6)</sup> jouent un grand rôle dans chaque communauté. Elles coopèrent avec la police et continuent leurs actions de prévention des infractions, d'assainissement de l'environnement et de création d'une ville sûre. Des bureaux de liaison rassemblent les activités des associations dans chaque district. Fin décembre

1987, il y avait 791 163 bureaux de liaison dans le pays, ce qui correspond à un bureau pour 50 foyers. Les fonctions principales de ces bureaux de liaison sont de rapporter les incidents et accidents à la police et d'organiser des réunions de prévention. De plus, les bureaux distribuent des tracts et autres documents, préparés par la police et les associations de prévention, aux résidents. En fait, les résidents sont reliés à la police grâce à ces bureaux de liaison.

#### *Actions des organisations de prévention sur les lieux de travail*

Pour promouvoir des actions volontaires, la police encourage les organisations de prévention sur les lieux de travail ; une vigilance accrue est exercée sur les entreprises réputées vulnérables, lieux ou cibles « privilégiés » de délits.

La police offre aide, conseils et mesures préventives à ces organisations, adaptés à la nature de la société, au cours de réunions d'informations.

#### *Mesures préventives dans les établissements bancaires*

En 1987, 83 vols ont été dénombrés dans des établissements bancaires, représentant une augmentation de 25 cas (43,1 %) par rapport à l'année précédente. Ce type de délit risque de se développer. La police organise en conséquence des réunions dans les établissements financiers pour échanger des informations. Lorsqu'ils font un diagnostic préventif ou qu'ils patrouillent, les policiers conseillent ces établissements.

#### *Campagnes nationales de prévention des délits*

Lors des campagnes qui ont débuté en 1977, la police, les associations de prévention et les autres organisations concernées privilégient la prévention à travers un thème. Le but est une publicité efficace pour les mesures anti-délits.

La campagne nationale de 1987 dura 10 jours, du 11 au 20 octobre. Le thème central fut la prévention des vols d'automobiles, cambriolages et autres vols, le vol de voitures utilisées pour des délits étant fréquent et l'anxiété croissant parmi les citoyens. De plus, la prévention de la délinquance juvénile, de l'usage de stupéfiants et autres drogues et des pratiques commerciales illicites promettant des profits a été sélectionnée comme sous-thème, au vu de la fréquence de ces délits. Pendant cette période, les conférences anti-délits, les relations publiques par hauts-parleurs, les diagnostics préventifs et l'accueil des jeunes furent menés dans tout le pays. Cette campagne a considérablement facilité la prise de conscience dans toutes les communautés et sur les lieux de travail.

## *Développement sain du marché de la surveillance*

### *Situation actuelle du marché de la surveillance*

Le marché de la sécurité couvre des activités très variées. Il comprend la surveillance des centrales nucléaires, des aéroports et des habitations, et également le contrôle du trafic sur les sites de construction et autres, la canalisation des foules lors de festivals et événements importants, la garde des véhicules transportant des fonds, des véhicules de transport de « combustibles nucléaires » et autres, et les activités de gardes du corps. Ce marché est maintenant bien implanté dans la société, coopérant avec les activités volontaires de prévention des délits et des catastrophes. Encouragé par l'expansion des techniques de pointe de surveillance individuelle, le marché électronique de la sécurité s'efforce de répondre de plus en plus efficacement aux attentes de la population. Ce nouveau marché permet l'installation de capteurs dans les habitations et dans les bureaux, pour détecter les intrus et pour surveiller délinquants et accidents.

On dénombre 4 580 entreprises de sécurité employant 200 000 vigiles.

### *Contribution du marché privé à la sécurité*

Le but du marché de la surveillance est de décourager les voleurs, les délits et accidents. Ce marché contribue donc à prévenir les délits et les accidents.

Les infractions au Code pénal, connues de la police, rapportées par les sociétés de surveillance ou les gardes, ont été de 12 146, ce qui représente 0,8 % de toutes les infractions connues de la police.

### *Supervision du marché de la surveillance*

Le marché de la surveillance joue un rôle important dans la prévention des délits du secteur privé en collaboration avec les activités anti-délits dans les communautés et dans les bureaux. La police conseille ce marché et le supervise, afin d'assurer conformément à la loi sur le marché de la surveillance, une pratique légale de ces activités.

### *Licence pour gardes*

Le système de contrôle des licences pour gardes privés fonctionne sous l'égide des commissions préfectorales de sûreté publique. Celles-ci procèdent à une évaluation des connaissances et des aptitudes des gardes et des futurs gardes. Ceux qui réussissent l'examen sont officiellement reconnus aptes.

Actuellement, il existe quatre types de qualifications soumises à examen : la surveillance des aéroports, celle du trafic, celle du transport des combustibles nucléaires, et celle du transport des valeurs. Chacune de ces catégories est divisée en deux classes : classe 1 et classe 2.

Lors de l'examen, la commission de sécurité publique teste par écrit et sur le terrain les connaissances et les aptitudes des candidats. Ceux d'entre eux qui ont suivi les cours dispensés par la Commission nationale de sécurité publique sont exemptés des tests écrits et sur le terrain.

### ***Diffusion et conseils sur le matériel « anti-casseurs »***

La diffusion du matériel « anti-casseurs » est importante pour apporter une amélioration et un renforcement des systèmes volontaires de prévention des cambriolages et autres délits.

Fin décembre 1987, la police a reconnu comme efficaces 31 types de verrous pour habitations et les a recommandés.

La police demande également aux fabricants d'alarmes et de systèmes de surveillance, en expansion, d'accélérer la recherche et le développement des produits, en vue d'améliorer leurs fonctions et d'encourager leur utilisation.

### ***Mesures de police en faveur d'une société vieillissante***

La société japonaise vieillit. Pour faire face à cette situation, les préfectures de police proposent des directives regroupées dans un plan dit de « conduite à tenir dans une société vieillissante », indiquant les mesures appropriées aux besoins de la population de chaque district.

Les associations de prévention de districts et préfectorales prennent également des mesures pour protéger les personnes âgées et faciliter leur participation à la vie sociale. Un grand nombre de ces associations ont créé un sous-comité pour faire face aux problèmes des citoyens plus âgés.

Trois actions prioritaires destinées à une société vieillissante sont menées.

### ***Protection des personnes âgées***

La police rend visite aux personnes âgées, les conseille préventivement et se charge de leur protection. En 1987, 18 préfectures de police ont mis en place le « jour des cheveux gris », jour de visite des personnes âgées vivant seules et ont axé leurs visites et leurs activités vers ce but. La police prend également des mesures pour protéger les personnes des délits et accidents, distribue des tracts, donne des cours de prévention et tient des réunions dans les clubs du troisième âge et les maisons de retraite.

### ***Encouragement à la participation à la vie sociale des personnes âgées***

La police encourage les personnes âgées à participer à la vie sociale en les nommant, entre autres, à la direction des associations préventives.

Elle organise également de nombreuses manifestations au cours desquelles les personnes plus âgées peuvent faire bénéficier les jeunes de leur savoir et de leur expérience.

### *Détermination de zones « pilotes » pour une société vieillissante*

En 1987, la police a conçu les « districts pilotes pour une société vieillissante » comme moyen d'accélérer la politique concernant le troisième âge. 90 districts à fort taux de vieillissement ont été sélectionnés. La police a collaboré, dans ces zones, avec les bureaux et les organisations concernées, à une meilleure prévention des délits, par des réunions et des cours pour personnes âgées. De plus, celles-ci ont été encouragées à prendre part à la prévention des délits, à la sécurité routière et autres campagnes.

### *Actions d'aide aux victimes*

Le but est de réduire les dommages psychologiques et économiques des handicapés ou des proches de victimes de meurtres, d'attaques et d'attentats à la bombe. Le gouvernement accorde des indemnités (aux familles éprouvées et aux blessés) au titre de la solidarité.

Le « Fonds d'aide aux victimes », a été créé en mai 1981, pour compléter et étendre le système d'indemnisation des victimes.

Les fonds proviennent de dons et cette fondation offre des bourses d'études et autres facilités aux orphelins des victimes. Fin décembre 1987, elle a attribué des bourses pour un montant de 350 millions de yens à quelque 834 orphelins.

Le Fonds aide également financièrement les victimes. Fin décembre, ces dons d'espèces s'élevaient à 8 150 000 yens, distribués à 24 victimes.

### *Campagnes publicitaires pour une meilleure communication avec les citoyens*

Les activités de la police sont centrées principalement sur le contact avec la population, et la manière dont elle remplit son rôle de communication affecte ses activités. Dans ce but, les polices œuvrent pour améliorer la communication avec le public. Cela ne se passe pas toujours très bien, comme l'indique le sondage demandé par l'Agence de coordination<sup>(7)</sup>.

Pour surmonter ce problème, la police a entrepris, en 1987, une campagne publicitaire pour une meilleure communication avec la population et arrêté plusieurs mesures importantes :

- une formation psychologique des officiers de police adaptée aux situations de contact avec la population ;
- la préparation d'un manuel de communication pour permettre aux

policiers de développer leurs aptitudes à communiquer et à appréhender les affaires ;

— l'étude du travail policier tournée vers une simplification des procédures et documents administratifs ;

— l'amélioration des locaux d'accueil ;

— l'écoute attentive des requêtes et des avis des citoyens ;

— l'accroissement de l'efficacité de la police dans les domaines suivants : objets trouvés, présence policière permanente dans les bureaux, critiques de la population.

## Chapitre 6

### Prévention de la délinquance juvénile et développement sain des jeunes

#### Situation actuelle de la délinquance juvénile

180 000 jeunes contre 100 000 en 1949 ont fait l'objet d'une orientation pour infraction au Code pénal, soit 25 jeunes sur 1 000 de la même tranche d'âge.

Il est nécessaire de prendre conscience de la forte incidence de la délinquance de type initial et de l'enregistrer. Cette délinquance, telle que le vol à l'étalage, le vol de bicyclette, le vol de motocyclette et le détournement d'objet trouvé, est facilement commise à partir de motifs simples. Cependant, elle ne doit pas être prise à la légère, car elle est susceptible de conduire à des délits plus sérieux, tels que violences et usage de stupéfiants.

**TABEAU 9**

**Évolution du nombre de jeunes chômeurs orientés pour délits  
au Code pénal (1978-1987)**

Année	Nombre de personnes	Indice
1978	13 948	100
1979	13 802	99
1980	15 896	114
1981	17 745	127
1982	19 395	139
1983	20 959	150
1984	23 132	166
1985	23 838	171
1986	23 638	169
1987	24 037	172



Des délits plus haineux et plus violents sont commis par les jeunes sans emploi.

Le tableau n° 9 montre la tendance délinquante des jeunes sans emploi soumis à orientation pour délits au Code pénal dans la dernière décennie.

Le tableau n° 10 montre les jeunes sans emploi soumis à orientation pour délits au Code pénal en 1987, classés par type de délit.

**TABLEAU 10**

**Nombre de jeunes chômeurs orientés pour délits au Code pénal, par types de crimes (1987)**

Type de délit	Jeunes chômeurs	Pourcentage des jeunes orientés pour délits
Total (personnes)	24 037	12,8
Vols - Sous-total	443	33,6
Meurtres	35	44,9
Vols	226	39,6
Incendies volontaires	21	18,3
Viols	161	29,1
Crimes violents - Sous-total	3 455	17,3
Bandes armées	69	9,8
Usage de la violence	497	12,9
Blessures corporelles	1 473	15,8
Intimidation	32	31,7
Chantage	1 384	22,9
Larcins	17 516	12,5
Détournements d'objets trouvés	1 575	7,9
Autres - Sous-total	1 048	17,0
Corruption des agents publics	55	31,4
Entrées illicites dans les maisons	281	19,7
Autres	712	15,6

## **Promotion de mesures contre la délinquance juvénile et pour le développement sain des jeunes**

### *Coopération avec les parents, écoles et communautés*

#### *Activités de relations publiques*

La police s'est engagée dans des activités de relations publiques sur la délinquance juvénile en diffusant par exemple des documents qui décrivent la réalité de cette délinquance. En 1987, l'Agence nationale de la police a publié plusieurs livrets, dont *Les jeunes et la délinquance* et *Respectez-vous davantage vous-mêmes : l'inhalation de colle nuit à l'esprit et au corps*. L'Agence coopéra également avec l'association publique de la Fondation de la prévention de la délinquance juvénile, et l'association All-Japan Pachinko Parlors, pour le projet de publication d'un document intitulé *Dix suggestions pour les parents pour l'éducation des enfants*.

#### *Collaboration entre les écoles, les bureaux et la police*

Une collaboration étroite entre les écoles et la police est nécessaire pour protéger les élèves et les étudiants de la délinquance. En conséquence, quelque 2 350 bureaux de liaison école-police ont été établis, avec environ 40 000 écoles ou collèges et lycées. De façon similaire, environ 3 450 bureaux de liaison entre le lieu de travail et la police ont été constitués dans le pays avec en vue la prévention de la délinquance chez les jeunes travailleurs et la promotion de leur développement sain par une collaboration étroite entre les deux parties.

#### *Volontaires privés*

Des conseillers d'orientation des jeunes, des assistants de police pour les jeunes et autres volontaires privés sont engagés dans différentes activités pour jeunes, telles que le conseil et l'orientation.

Il y a environ 4 900 conseillers d'orientation pour jeunes dans le pays, qui sont appointés par les commissions préfectorales compétentes pour la sécurité publique. Ils ont des activités d'orientation des jeunes et demandent aux organisateurs de loisirs de coopérer à la protection des jeunes contre les mauvais effets moraux de l'environnement, et de faire des efforts pour renforcer la conscience de la communauté du besoin de prévention de la délinquance juvénile. De plus, 57 190 volontaires sont engagés dans des activités d'anti-délinquance dans chaque communauté, tandis que quelque 1 140 assistants de police pour jeunes éliminent les groupes de délinquants par des activités d'orientation.

#### *Lieux pilotes pour protéger les jeunes de la délinquance*

Les lieux à risques en termes de délinquance juvénile sont désignés par la police comme « lieux pilotes » d'action de prévention.

En 1987, un total de 200 endroits de cette nature étaient désignés dans le pays. La police tient des débats pour prévenir la délinquance juvénile, principalement destinés aux élèves les plus âgés des écoles primaires et collégiens, en utilisant des livres sur la prévention de la délinquance et en coopération avec les parents, les écoles et les communautés. En 1987, environ 12 000 classes de prévention de la délinquance ont été organisées avec la participation de 1 970 000 jeunes au total.

#### *Participation de jeunes à des activités sociales.*

La police, les organisations et communautés s'entraident pour encourager les jeunes à rejoindre des activités sociales comme : campagnes pour le civisme, activités de service social, activités d'expérimentation de travail de production, activités culturelles. Cet effort vise à stimuler la propre conscience des jeunes comme membres de la société et aider à leur développement sain. En 1987, environ 2 140 000 jeunes ont pris part à ces activités sociales.

#### *Leçons de judo et kendo (escrime japonaise) pour jeunes*

Afin de cultiver chez les jeunes l'esprit de sacrifice et de confiance en soi, leur faire découvrir l'importance de l'observation des règles sociales, la police favorise divers types d'activités sportives. Ainsi des leçons de judo et de kendo sont-elles dispensées dans les salles d'exercice de la police, qui sont ouvertes aux jeunes. En 1987, l'entraînement de judo et de kendo était réalisé dans environ 1 000 centres de police pour 100 000 jeunes.

#### *Mesures pour aider les jeunes sans emploi à trouver du travail ou fréquenter l'école*

Le 30 octobre 1987, une réunion du bureau de liaison des ministères compétents et des agences pour les mesures anti-délinquance a adopté les « Mesures préliminaires pour prévenir la délinquance » parmi ces jeunes. Sur la base de cette résolution, la police coopère avec les agences d'emploi et les volontaires privés pour mettre en œuvre des mesures afin d'aider ces jeunes à trouver un travail ou à fréquenter l'école.

#### *Activités d'orientation pour les jeunes délinquants*

Les officiers de police en charge des jeunes et le personnel féminin d'orientation présentent leurs services aux endroits où la délinquance a de fortes possibilités de se produire, comme dans les magasins et les parcs d'amusement.

Lorsqu'un jeune délinquant est arrêté, la police reste en contact avec son tuteur et professeur. Elle étudie la cause et l'origine de la délin-

quance, son caractère et les amis du jeune, ainsi que la capacité du tuteur à en prendre soin.

### ***Conseils aux jeunes***

Dans le but d'empêcher les jeunes de sombrer dans la délinquance, de faire des fugues ou de se suicider, et de détecter de telles indications à l'avance, la police dispose d'un Bureau de conseil de la jeunesse. Celui-ci donne des conseils à ces jeunes qui ne peuvent pas parler de leur souffrance et de leurs problèmes à leurs parents ou professeurs, il assiste également leurs parents ou leurs tuteurs. 121 000 demandes ont été reçues en 1987, un tiers provenait de jeunes, deux tiers de parents.

D'autres actions de prévention très large sont initiées ou inspirées par la police dans le but de préserver un environnement sain : elles visent aussi bien à éliminer de l'environnement urbain ce qui pourrait perturber les jeunes, qu'à sensibiliser les professionnels aux risques que certaines pratiques commerciales font peser sur le comportement des jeunes (étalage des marchandises dans les magasins, renforcement des systèmes de sécurité sur les deux-roues, contrôle des ventes aux jeunes par les fournisseurs de produits diluants susceptibles d'être inhalés...).

## **Chapitre 7**

### **Maintenir des conditions de vie sûres et un environnement sain**

Dans cette rubrique figurent les actions de police régulant des activités en marge de la légalité (débits de boissons, établissements de jeux, prostitution, vente et usage d'armes). Dans cette catégorie sont également classés les délits liés à la drogue et ceux liés à la consommation de biens et services contre lesquels la police japonaise développe une action énergique.

### ***Les délits touchant aux drogues euphorisantes deviennent sérieux***

#### ***Records des saisies de quantités de drogues euphorisantes***

La quantité d'euphorisants saisis en 1987 s'est élevée à 620 kg, ce qui représente environ 1,8 fois la quantité de l'année précédente (environ 350 kg). Ceci établit un record pour la quatrième année consécutive.

#### ***Contrebande à grande échelle en provenance de Taiwan et de Corée du Sud***

Il y a eu 24 cas de contrebande à grande échelle en matière d'euphorisants (cas où la saisie atteint un kilo ou plus) en 1987 et le montant

total des drogues confisquées dans ces cas a atteint 592 kg, soit 95,5 % de tous les euphorisants saisis. Par pays de provenance, Taiwan, avec 463 kg et 12 cas comptant pour 78,2 % de la prise totale vient largement en tête, suivi de la Corée du Sud avec 63 kg (3 cas). Les cas pour lesquels la saisie a dépassé 10 kilos sont au nombre de 7, ce qui révèle que la contrebande à grande échelle est en augmentation.

La méthode de la contrebande devient aussi plus sophistiquée : dans certains cas, des navires de conteneurs frigorifiques ont été utilisés, alors que dans d'autres, les euphorisants étaient cachés dans des boîtes de fruits.

#### *Groupes de crime organisé gravitant autour de la « poudre blanche »*

Les bandits arrêtés en 1987 pour délits touchant aux euphorisants représentent 45,1 % de toutes les personnes arrêtées pour ces délits.

Les euphorisants saisis représentent 336 kg, ce qui constitue approximativement cinq fois le volume de l'année précédente (67 kg). Ainsi qu'on peut le constater à la lecture de ces chiffres, les groupes de crime organisé apparaissent toujours plus engagés dans la contrebande d'euphorisants afin de réaliser les plus grands profits.

#### *Promotion de mesures étendues contre l'utilisation de la drogue*

Les drogues dures, en raison de leurs effets sur la santé des utilisateurs, représentent une menace sérieuse pour la société. En conséquence, la police a établi en 1987 un plan de lutte portant sur l'offre et la demande.

#### *Interception des routes de contrebande*

Les drogues dures sont sujettes à contrebande organisée de Taiwan et de Corée du Sud par, entre autres, des contrebandiers étrangers et des bandes japonaises. Les drogues de contrebande sont vendues aux utilisateurs finaux au travers d'immenses réseaux de trafiquants, principalement liés aux groupes du crime organisé. Aussi est-il nécessaire, pour lutter contre ce fléau, d'éradiquer les réseaux de contrebande et de détruire les organisations liées au trafic. Dans cette perspective, les préfectures de police conduisent des investigations à grande échelle avec des moyens importants. La police renforce également son système de communication et d'investigation, principalement dans les postes de police et les bureaux de police qui couvrent les ports et les aéroports.

#### *Action sur la demande de drogue*

Outre l'interception des routes de contrebande, une solution radicale des problèmes de drogue nécessite l'élimination de la demande de drogue. Par conséquent, la police poursuit des activités de relations

publiques pour encourager la création d'un environnement social où l'utilisation de la drogue sera rejetée par les citoyens. En 1987, *Terreur de la poudre blanche*, recueil de témoignages d'anciens utilisateurs, a été publié à 60 000 exemplaires et distribué dans des bureaux et des écoles à travers le pays. Les mass-médias ont également été mobilisées pour ces activités de relations publiques. En même temps, les préfectures de police ont accepté de répondre à des demandes de conseils de la part de ceux qui avaient des problèmes avec des euphorisants ou d'autres drogues, par téléphone et autres moyens.

### ***Promotion de mesures pour prévenir les délits à la consommation de biens et services***

#### ***Activités d'éveil des consommateurs***

Pour prévenir les dommages engendrés par la pratique malhonnête du commerce, les consommateurs devraient mieux se protéger eux-mêmes. La police conduit des activités pour l'éveil des consommateurs en leur fournissant une variété d'informations à chaque occasion possible, qui inclut la réalité de la pratique malhonnête du commerce, diverses techniques utilisées par les fraudeurs et les stratégies à adopter pour y faire face.

#### ***Service de conseil du consommateur : composer « 110 » pour les pratiques malhonnêtes du commerce***

En juin 1987, toutes les préfectures de police ont établi ce système, qui vise à accepter les griefs par téléphone et les demandes de conseils de la part des consommateurs concernant les ventes frauduleuses. Cette année-là, le système reçut 8 073 appels, et beaucoup de consommateurs aidèrent la police à détecter et à arrêter les vendeurs malhonnêtes.

#### ***Collaboration avec les agences et les organismes***

Le Bureau national de la police et l'Agence économique du Plan ont dressé en commun les grandes lignes des « Mesures de promotion de la protection du consommateur » en février 1987. Sur la base de ces directives, les préfectures de police ont renforcé leur coopération avec les organismes concernés. Un exemple en est la tenue périodique de réunions d'information avec la division chargée de l'administration du consommateur au sein des préfectures et les centres pour la vie du consommateur. L'information obtenue lors de ces réunions conduit à l'arrestation de beaucoup de fraudeurs.

# Notes

(1) 3,84 franc pour 100 yens.

(2)

## Données statistiques de la délinquance

Nombre d'infractions au Code pénal recensées par la police (1983-1987)

Années	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Nombre total d'infractions au Code pénal</b>	<b>1 540 717</b>	<b>1 588 693</b>	<b>1 607 697</b>	<b>1 581 411</b>	<b>1 577 954</b>
<b>Nombre total d'infractions criminelles</b>	<b>8 134</b>	<b>7 856</b>	<b>7 425</b>	<b>7 151</b>	<b>7 095</b>
Homicides	1 745	1 762	1 780	1 676	1 584
Vols à main armée	2 317	2 188	1 815	1 949	1 874
Incendies volontaires	2 102	1 980	2 028	1 776	1 814
Viols	1 970	1 926	1 802	1 750	1 823
<b>Nombre total d'infractions violentes</b>	<b>51 233</b>	<b>50 793</b>	<b>48 495</b>	<b>46 032</b>	<b>44 079</b>
Constitution de bande armée	157	102	112	92	102
Aggressions	13 975	13 615	12 171	10 808	9 970
Coups et blessures	23 803	23 540	22 302	21 171	21 046
Menaces	1 306	1 128	1 231	1 057	1 106
Extorsions de fonds	11 992	12 408	12 679	12 904	11 855
<b>Nombre total d'atteintes aux biens</b>	<b>1 335 258</b>	<b>1 365 705</b>	<b>1 381 237</b>	<b>1 375 096</b>	<b>1 364 796</b>
Vols dans les locaux	297 607	302 021	300 026	296 777	278 736
Vols dans les voitures	473 741	487 594	490 507	486 067	499 460
Vols sur la voie publique	563 910	576 090	590 704	592 252	586 600
<b>Nombre total d'infractions contre biens intellectuels</b>	<b>76 960</b>	<b>91 824</b>	<b>92 734</b>	<b>81 084</b>	<b>84 437</b>
Fraudes	59 463	72 455	74 424	64 788	69 844
Contre-façons	14 182	15 345	14 843	13 086	11 899
Abus de confiance	109	124	115	93	87
Corruption	524	477	461	343	329
Détournements	2 682	3 423	2 891	2 774	2 278
<b>Total d'infractions aux mœurs</b>	<b>8 785</b>	<b>7 790</b>	<b>7 321</b>	<b>6 466</b>	<b>6 711</b>
Infractions réglementation des jeux	2 965	2 325	1 392	1 739	2 122
Indécence	5 820	5 465	5 920	4 727	4 589
Exhibitionnisme	2 464	2 369	2 645	2 291	2 404
Atteintes aux mœurs	3 356	3 096	3 275	2 436	2 185
<b>Total autres infractions au Code pénal</b>	<b>60 347</b>	<b>64 725</b>	<b>70 994</b>	<b>65 582</b>	<b>70 836</b>
Recels d'objets perdus	28 023	33 192	38 676	34 662	40 302
Obstructions à l'action d'un fonctionnaire	1 566	1 672	1 608	1 301	1 209

Années	1983	1984	1985	1986	1987
Violations de domicile	12 279	12 564	12 675	12 564	11 776
Séquestrations	534	494	416	377	358
Enlèvements	76	82	98	113	106
Destructions ou dommages aux biens	11 866	10 443	10 812	11 039	11 976

### Comparaisons internationales du nombre d'infractions connues par les polices, et les taux d'élucidation

Pays	Japon	États-Unis	Angleterre	RFA	France
Population	121 672 000	241 077 000	49 923 500	61 047 700	56 000 000
<b>Homicides</b>					
Nombre	1 676	20 613	2 160	2 728	2 413
Proportion	1,4	8,6	4,3	4,5	4,4
Pourcentage d'élucidations	96,7	70,2	76,7	93,9	89,4
<b>Vols à main armée</b>					
Nombre	1 949	542 775	30 020	28 581	50 740
Proportion	1,6	225,1	60,8	46,8	91,8
Pourcentage d'élucidations	88,1	52,3	78,3	70,8	81,6
<b>Viols</b>					
Nombre	1 750	90 434	5 205	5 604	2 937
Proportion	1,4	37,5	10,4	9,2	5,3
Pourcentage d'élucidations	88,1	52,3	78,3	70,8	81,6
<b>Vols</b>					
Nombre	1 375 096	11 722 700	2 893 996	2 720 077	2 041 268
Proportion	1 130,2	4 862,6	5 796	4 455	3 692
Pourcentage d'élucidations	58,7	17,5	28,3	28,9	13,5
<b>Vols (dans habitations)</b>					
Nombre	296 777	3 241 410	931 620	1 674 658	409 858
Proportion	243,9	1 344,6	1 866,1	2 699	741
Pourcentage d'élucidations	70,8	13,6	26	17,2	14,3

#### Remarques :

- 1) Sources : statistiques des infractions communiquées par les différents pays.
- 2) Ici Angleterre = Angleterre + Pays de Galles.
- 3) Les nombres pris en compte par les vols en RFA sont ceux des vols aggravés.

(3) Il n'y a pas de différence notable entre activité « terroriste » et de « guérilla ». En se référant aux actions à l'intérieur du pays, le premier terme s'applique généralement aux attaques directes et le second est utilisé pour des attaques d'installations.

(4) Le « Plan pour établir des bases internationales » véhicule l'idée que, pour faire la révolution au Japon, il faut implanter des bases dans les pays socialistes. A partir de ces bases à l'étranger, les activistes iront au Japon organiser des révoltes armées.



(5) « Groupes du crime organisé » : ce sont des groupes connus du crime organisé à grande échelle spécialement sous surveillance de la police.

(6) Les « Associations de prévention des délits » comprennent les associations de districts chargées de la prévention des délits, situées généralement dans chaque juridiction de police, dans tout le pays, les associations préfectorales de prévention des délits et la Fédération nationale des associations chargées de la prévention des délits.

En 1987, les activités de ces associations ont été étendues (dans le passé, leur fonction principale était d'empêcher les cambriolages). Actuellement, elles s'occupent également de prévenir la délinquance juvénile, d'occuper sainement les jeunes et de décourager l'usage de stupéfiants et de la drogue.

(7) Les résultats du questionnaire sur l'administration demandé par l'Agence de coordination, publiés en août 1987, témoignent d'un grand mécontentement, la population s'estimant mieux accueillie dans les services administratifs que dans les bureaux de police.

## **Notes et critiques**



# Les accords police-gendarmerie

*Le 10 janvier 1990, le Premier ministre a fait connaître en Conseil des ministres un ensemble de mesures concrètes de nature à améliorer les relations entre les services de police et de gendarmerie.*

Par l'application de ces mesures, la Premier ministre entend obtenir une amélioration significative de l'emploi de deux des grands services qui, sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur, concourent à la sécurité intérieure de notre pays. Élaborées par les directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale, ces mesures intéressent quatre domaines principaux : l'emploi des forces mobiles, la répartition territoriale des tâches de sécurité publique, l'exercice de la police judiciaire spécialisée et le domaine des relations internationales.

## L'emploi des forces mobiles

Les conditions d'emploi des forces mobiles (compagnies républicaines de sécurité et escadrons de gendarmerie mobile) seront améliorées. A cette fin, il a été décidé de mettre en place un tableau de bord permettant d'apprécier la disponibilité quotidienne des deux forces et l'évaluation des charges que chacune assume. Dans le même esprit, une instruction commune à ces deux forces définira les principes généraux du maintien de l'ordre et énoncera les procédures de recours à chacune d'elles.

Lorsque les circonstances l'exigeront (problème majeur d'ordre public) et afin de rationaliser l'emploi des forces mobiles, une unité de coordination de ces forces sera mise en place. Unique interlocuteur des préfets, elle analysera les demandes et opérera les choix.

Cette unité, placée auprès du directeur général de la police nationale, animée par un haut fonctionnaire de cette direction générale, comprendra un officier supérieur de gendarmerie et un commissaire des CRS.

Des mesures complémentaires sont également envisagées pour ce qui concerne l'emploi des forces mobiles. En particulier l'organisation de stages communs de formation opérationnelle et la recherche concertée, et progressive, de la meilleure adéquation de la carte d'implantation de ces forces à celle de l'ordre public.

## **La répartition territoriale des tâches de sécurité publique**

Il est apparu indispensable de définir la répartition territoriale des tâches respectives de sécurité publique en tenant compte de critères objectifs.

Il faut rappeler que, depuis une loi de 1941, les pouvoirs de police ont été transférés à l'État dans les communes de plus de 10 000 habitants. Mais au regard du développement urbain et des nécessités du meilleur emploi des forces, la carte de ces zones dites « étatisées » a considérablement vieilli.

En liaison avec l'INSEE seront recherchés des critères sur lesquels pourra se fonder la délimitation des zones où l'État aura la charge, en lieu et place du maire, de réprimer les atteintes à la sécurité publique.

Ces critères intégreront simultanément les notions de seuil démographique et de continuité du tissu urbain, ainsi que la nécessaire cohérence administrative (limites de communes, carte pénitentiaire) : les données recueillies permettront une étude décentralisée des aménagements de la carte de « sécurité publique » aboutissant à des propositions, confrontées au niveau central à l'évaluation des moyens nécessaires (personnel, logistique) à l'application effective des décisions concertées.

La décision d'étatisation ou de désétatisation, qui prendra la forme d'un arrêté interministériel ou d'un décret en Conseil d'État, sera contresignée par le ministre de la Défense.

## **L'exercice de la police judiciaire spécialisée**

La recherche d'une plus grande cohérence dans l'exercice des missions de police judiciaire sera obtenue par la clarification des structures, une centralisation effective de l'information criminelle et la complémentarité des moyens.

*Clarification des structures* : une disposition réglementaire sera introduite dans le Code de procédure pénale pour préciser les catégories de services exerçant des attributions de police judiciaire et leurs attribu-

tions. Les conditions de leur création ou de la modification de leurs compétences résulteront d'un arrêté interministériel (Intérieur, Défense, Justice).

*Centralisation de l'information criminelle* : l'évolution de la criminalité et son internationalisation imposent une centralisation effective de l'information entre les services concernés.

Le cadre d'intervention de ces services doit être mieux précisé. Ainsi la rédaction de l'article D 4 du Code de procédure pénale, qui date de trente ans, sera revue. Il s'agit de tenir compte de la spécialisation technique des fonctionnaires, eu égard aux compétences attribuées par les pouvoirs publics aux offices centraux de la direction centrale de la police judiciaire de la police nationale. Mais cette formulation, plus précise en ce qui concerne les types d'infractions, respectera le principe défini à l'article D 1 du même Code.

Il importe également que la centralisation des informations criminelles soit effective pour alimenter les offices centraux par le canal des services régionaux de police judiciaire. Le directeur du SRPJ et le commandant de légion veilleront, chacun pour ce qui le concerne, à y pourvoir sous la surveillance du procureur général.

*Complémentarité des moyens* : dans la police moderne, l'importance de la preuve matérielle fait du développement de la police scientifique et technique une priorité.

La loi du 27 novembre 1943 a créé 5 laboratoires interrégionaux de police scientifique relevant de la direction générale de la police nationale.

La loi de modernisation de la police nationale adoptée en 1985 a dégagé des moyens budgétaires importants afin de disposer de laboratoires pluridisciplinaires utilisant tous les acquis de la physique, de la chimie, de la balistique, qui sont les supports techniques des investigations judiciaires.

Le nombre de scientifiques dans la police française passera de 180 en 1989 à 488 en 1996.

La gendarmerie, pour sa part, a constitué depuis plusieurs années une section technique d'investigations criminelles qui répond à ses besoins les plus urgents (STICG).

Pour préserver l'unité de cette police technique et scientifique, un schéma directeur sera arrêté par un Conseil supérieur de police technique et scientifique. Organisme présidé par le ministre de l'Intérieur, il regroupera des magistrats, des représentants de la gendarmerie et de la police nationale.

Ce schéma directeur aura également pour fonction d'assurer la concer-

tation préalable et la cohérence pour la création de nouveaux moyens informatiques, afin d'éviter les palliatifs rendus nécessaires jusqu'ici par l'incompatibilité entre les systèmes développés par la police et la gendarmerie.

## **Les relations police-gendarmerie et la coopération internationale**

Sous réserve de la compétence générale du ministre des Affaires étrangères, l'organisation et la conduite des relations de coopération policière internationale incombent au ministre de l'Intérieur, responsable de l'ordre public.

La gendarmerie nationale participera aux travaux internes préparatoires aux réunions internationales portant sur des affaires qui entrent dans ses attributions et pourra être associée à leur déroulement. Dans ce cas, le ministre de l'Intérieur, qui désigne les membres des délégations françaises dans les groupes de travail internationaux, pourra y appeler des officiers de la gendarmerie.

Il a été également décidé que les relations permanentes de coopération policière et de service entretenues par la gendarmerie nationale avec des autorités de police étrangère donneraient lieu à l'information préalable du Ministère de l'Intérieur et à leur examen en commun.

Pour ce qui concerne le bureau central national de la direction centrale de la police judiciaire, celui-ci est le seul correspondant pour la France de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol). Sauf cas d'urgence, ce bureau est le canal unique permettant de centraliser, établir ou transmettre entre services français et étrangers la documentation relative aux infractions entrant dans la compétence d'Interpol.

Le rôle de détachement de liaison de la gendarmerie auprès du directeur central de la police judiciaire sera élargi à la division internationale de cette direction pour ce qui concerne le traitement des messages Interpol de la gendarmerie.

Enfin, les offices centraux pourront accueillir désormais des personnels officiers ou sous-officiers de la gendarmerie, placés en position de service détaché ou mis à disposition, au sens habituel du terme.

# Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1988 par les services de police et de gendarmerie

Direction centrale de la police judiciaire  
Paris, La Documentation Française

*La Documentation Française vient de publier le rapport annuel de la direction centrale de la police judiciaire. Ces deux volumes, qui décrivent la structure et la répartition géographique de la criminalité, contiennent un certain nombre d'améliorations par rapport aux publications antérieures. C'est ce qui ressort de la note de présentation rédigée à notre demande par les responsables de la DCPI et que le lecteur trouvera ci-dessous.*

## Les progrès récents de la statistique criminelle

Les statistiques des crimes et délits sont établies par les services de police et de gendarmerie à partir des plaintes qu'ils ont enregistrées ou d'après les constatations qu'ils ont diligentées d'initiative.

Ces « faits bruts » sont décrits et classés à l'aide d'une nomenclature qui désigne le type d'infraction qu'ils sont présumés constituer. Pour l'essentiel, seul les faits présumés crimes ou délits volontaires sont retenus.

Il s'agit de faits *constatés* et non de faits *jugés* : les autorités judiciaires sont seules compétentes pour établir la qualification définitive des faits portés à leur connaissance.

Mais, des statistiques ne sont pas indépendantes de l'*instrument de mesure*. Cette relativisation n'interdit pas l'analyse, mais elle rend délicate toute modification de nomenclature.



Depuis que les statistiques de criminalité et de délinquance existent, c'est-à-dire depuis 1949, quatre nomenclatures ont été utilisées (le champ couvert restant le même) :

- de 1949 à 1962, la première nomenclature comportait des rubriques liées aux hostilités (collaboration économique, crimes de guerre...) ;
- une deuxième nomenclature a été mise en place en 1963 ; elle restera en vigueur jusqu'en 1971. On y trouve encore une rubrique sur les infractions aux lois sur la presse, alors que les infractions aux lois sur les stupéfiants ne font pas l'objet de rubriques détaillées ;
- la nomenclature mise en place en 1972 est celle qui sera utilisée le plus longtemps : jusqu'en 1987. Elle comportait déjà 107 rubriques, mais elle ne détaillait pas assez les vols, qui représentent environ les deux tiers des crimes et délits ; certaines rubriques correspondaient à des délits dépénalisés depuis, alors que des formes nouvelles ou préoccupantes de délinquance n'étaient pas isolées ;
- il était donc indispensable de bâtir une nouvelle nomenclature qui a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 1988. Cette opération n'a pas été un bouleversement qui aurait rendu difficiles, voire impossibles, les comparaisons dans le temps ; elle a été une tentative d'adéquation entre la réalité et l'instrument de mesure par la prise en compte des modifications survenues dans la législation, les comportements, la structure de la criminalité.

La nomenclature est devenue moins précise :

- pour des infractions peu graves et peu fréquentes ;
- lorsque la frontière entre infractions était difficile à respecter par les services ; il est alors plus réaliste et finalement meilleur de regrouper ces infractions en un seul index.

On peut citer dans ce groupe les empoisonnements, regroupés avec les autres homicides, les rapt et les séquestrations, les vols avec violences contre des chauffeurs de taxis et contre d'autres personnes, certaines infractions aux mœurs, les atteintes à la sûreté de l'État...

Dans d'autres domaines, elle est devenue *plus détaillée* : c'est tout d'abord le *domaine des vols* : distinction entre vols à main armée et vols avec violences, ventilation des vols simples en quatre rubriques, séparation des vols à la roulotte et des vols d'accessoires sur véhicules à moteur immatriculés, création de la rubrique « tentatives d'homicide », nouvel index (usage-revente) pour les stupéfiants, détail des délits à la police des étrangers.

Un essai de meilleure ventilation est tenté concernant les « autres destructions et dégradations de biens privés », ce qui permet d'avoir connaissance de toutes les infractions relatives aux véhicules.

Enfin, un certain nombre d'index nouveaux ont été introduits pour avoir une meilleure description des délits économiques et financiers.

Par ailleurs, le champ de certains index existants a été élargi ; ainsi, « l'Environnement » apparaît dans l'intitulé de l'ancien index « Pêche et Chasse » ; l'index consacré aux avortements illégaux recouvre les délits (autres que stupéfiants) contre la santé publique et les professions médicales...

Tout ceci a aussi pour effet de diminuer l'importance de la rubrique résiduelle « Autres délits ».

Une table de correspondance a été établie entre les deux nomenclatures afin de « raccorder » facilement les séries temporelles ; néanmoins, la correspondance parfaite est impossible dans un certain nombre de cas et biaise quelque peu la comparaison entre 1987 et 1988. C'est pour pallier cet inconvénient qu'une estimation de la répartition des faits constatés en 1987 entre les index de la nouvelle nomenclature a été faite : c'est la « rétopolation ». Toutefois, une telle opération ne peut être réalisée sur une longue période de temps, car elle implique la fixité des structures, ce qui ne correspond pas à la réalité.

Parallèlement à l'établissement de la nouvelle nomenclature, un *guide méthodologique* a été rédigé. Il précise les définitions, les règles de comptabilisation des diverses unités statistiques et permet d'assurer une prise en compte homogène des données. Ce guide sera amélioré et complété périodiquement.

Diffusé à l'ensemble des services de police et de gendarmerie, il est un soutien précieux pour tous les agents chargés de la collecte des statistiques criminelles.

En conclusion, la mise à jour de la nomenclature et la création du guide méthodologique ont consisté — en dehors de l'effort de précision et d'homogénéisation des méthodes — à tenir compte de l'évolution de la criminalité et de la délinquance, « perçues » à la fois sur les plans de la législation, des services et de l'opinion publique.

Il n'y a en effet pas de criminalité « en soi », mais des comportements désignés comme illicites par la collectivité et sanctionnés comme tels. Ce sont ces comportements qui sont dénombrés, car « désignés » aux autorités judiciaires.



## Liste des collaborateurs

Annick PERCHERON

Directeur de recherches au CNRS, directeur du Centre d'études de la vie politique française, Annick Percheron est également responsable de l'Observatoire interrégional du politique (FNSP).

Elle a publié, notamment : *La région en I*, PUF, 1987 ; *Le droit à 20 ans*, Institut de formation continue du barreau de Paris, 1988 ; *L'Univers politique des enfants*, 1985.

Jacques DONZELOT

Maître de conférences de sciences politiques à Paris X, Jacques Donzelot est directeur du Centre d'études des politiques sociales et membre du Comité de rédaction de la revue *Esprit*.

Parmi ses ouvrages : *La police des familles*, éditions de Minuit, 1977 ; *L'intervention du social — Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, 1984.

Philippe ROBERT

Directeur de recherches au CNRS, Philippe Robert est sociologue du droit et de la déviance. Fondateur du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), il a également créé le Groupe européen de recherches sur les normativités (GERN).

Parmi ses ouvrages : *Les bandes d'adolescents*, 1966 ; *Traité de droit des mineurs*, 1969 ; *Images du viol collectif*, 1976 ; *La justice et son public*, 1978 ; *La question pénale*, 1984 ; *Les comptes du crime*, 1985.

Michel WIEVIORKA

Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales.

Michel Wieviorka est notamment auteur ou co-auteur des ouvrages suivants : *Société et terrorisme*, Fayard, 1988 ; *Terrorisme à la « Une »* avec D. Wolton, Gallimard, 1987 ; *Le modèle EDF*, avec S. Trinh, La Découverte, 1989.

Daniel HERMANT

Agrégé d'histoire, Daniel Hermant est directeur de l'Institut français de polémologie et rédacteur en chef d'*Études polémologiques*.

Il a rédigé, en collaboration avec Didier Bigo, de nombreux articles sur le thème de la violence politique et le terrorisme, dont notamment :

« La relation terroriste », *Études polémologiques*, n° 47 ; « Tiers, médiateurs et parasites », *Études polémologiques*, n° 49 ; « Un terrorisme ou des terrorismes ? », *Esprit*, n° 94-95 ; « Simulation et dissimulation : les politiques de lutte contre le terrorisme », *Sociologie du travail*, n° 4-1986.

Didier BIGO

Maître de conférences à l'Institut d'études politiques.

Outre les ouvrages cités ci-dessus, qu'il a rédigés en collaboration avec Daniel Hermant, Didier Bigo est notamment l'auteur de : « L'Agarba, l'impossible prison », *Revue française des sciences politiques*, n° 6-1989 ; et *Pouvoir et obéissance de Centrafrique*, Karthala, 1989.

Pierre FAVRE

Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, Pierre Favre est directeur d'études et de recherches à la Fondation nationale des sciences politiques.

Ses recherches ont été principalement consacrées à des questions d'épistémologie, d'histoire des sciences et de sociologie politique. Il a publié récemment : *Naissance de la science politique en France : 1870-1914*, Fayard, 1989 ; *Générations et politiques*, en collaboration, Economica, 1989 ; *La manifestation*, en collaboration, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990.

Dominique MONJARDET

Directeur de recherches au CNRS, membre du Groupe de sociologie du travail, associé à l'université Paris VII, Dominique Monjardet est actuellement en position de mise à disposition du ministère de l'Intérieur, en qualité de conseiller technique à la recherche auprès du directeur de l'IHESI.

Depuis 1983, il a mené plusieurs recherches sur la sociologie du travail policier (*La police quotidienne*, 1984 ; *Les CRS*, 1986) et co-animé un séminaire européen consacré aux sciences sociales appliquées aux systèmes policiers.

---

Ouvrage réalisé en édition électronique  
Système EDITO : La Documentation Française

Graphic Expansion s.a. - 54000 Nancy - Dépôt légal 2312 - 2<sup>e</sup> trimestre 1990