

# LES CAHIERS DE LA SECURITE INTERIEURE

*L'offre publique  
de sécurité*



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

N°2 JUILLET - SEPTEMBRE 1990  
© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Institut des Hautes Études  
de la Sécurité Intérieure

**LES CAHIERS  
DE LA  
SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

L'offre publique  
de sécurité

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

### Conditions de publication

*Les Cahiers de la sécurité intérieure* publient des articles, des débats et des notices bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité intérieure et de ses acteurs.

Chaque article, accompagné d'un résumé en français de sept cents signes maximum, doit être dactylographié et transmis pour examen à l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (IHESI) en deux exemplaires.

Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs. Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue.

# Sommaire

	Pages
<b>Avant-propos</b> .....	<b>5</b>
 <b>Première partie</b>	
<b>L'OFFRE PUBLIQUE DE SÉCURITÉ</b>	
— Les Français et la sécurité. L'image de la police et de la gendarmerie dans l'opinion en 1990 (enquête du CREDOC) ...	9
— Le système public français de sécurité. Éléments d'histoire et perspectives d'avenir MM. Clive EMSLEY, Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, Étienne PICARD, Philippe ROBERT et Jean-Marc ERBÈS .....	21
— Sécurité, modernisation et institutions M. Jean-Jacques GLEIZAL .....	37
— Les politiques locales d'ordre de la cité. De l'innovation à la gestion du quotidien M. Dominique DUPREZ et M <sup>me</sup> Colette LAMARCHE .....	61
— Sécurité et politiques publiques : le cas de la politique d'intégration MM. Hubert PRÉVOT, Roger LEJEUNE, Bernard HAGELSTEEN, M <sup>me</sup> Jacqueline COSTA-LASCOUX et M. Patrick WEIL .....	81
— La démarche projet de service dans la police nationale M. Jean-Marc BERLIOZ .....	97
— Évaluation des politiques de formation : l'exemple de la police nationale MM. Marc DUBOURDIEU et Bernard TARRIN .....	117

## **Deuxième partie**

### **REPÈRES**

— Regards institutionnels (1 <sup>er</sup> avril-15 juillet 1990) . . . . .	137
● Réglementation . . . . .	137
● Travaux parlementaires . . . . .	139
● Déclarations du gouvernement . . . . .	142
● Missions et rapports : Rapport sur les polices municipales M. le préfet Jean CLAUZEL . . . . .	142
— Dossier : . . . . .	167
● Trois administrations en fiches : police, gendarmerie et douanes M. Lionel THUÉ et M <sup>me</sup> Régine PORCHER . . . . .	167

## **Troisième partie**

### **ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE**

— Notes bibliographiques . . . . .	199
— Colloques et rencontres . . . . .	213
— Chronique étrangère . . . . .	223

# Avant-propos

Le numéro deux des *Cahiers de la sécurité intérieure*, publication trimestrielle de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, poursuit l'œuvre de recherche entreprise il y a maintenant un an et enrichit sa formule.

Désormais, chaque livraison des *Cahiers* sera consacrée à un thème principal, traité par des spécialistes, chercheurs et acteurs, qui interviendront selon des modalités diversifiées (articles, comptes rendus de recherches, entretiens, tables rondes), afin de donner à la réflexion un caractère vivant et contradictoire.

Entre l'histoire, l'actualité et la prospective, les thèmes retenus devront conduire à une meilleure compréhension des problèmes de sécurité à travers une approche fondée sur l'analyse des doctrines et des pratiques. La gestion privée de la sécurité, la mesure de la délinquance, la jeunesse et la sécurité, la gestion des crises ou les réseaux européens de sécurité, sont ainsi quelques objets d'étude parmi ceux de nos prochains numéros.

Deux rubriques régulières compléteront notre revue. « Repères » offrira au lecteur un résumé d'informations à caractère institutionnel sur les textes, travaux parlementaires et rapports relatifs à la sécurité. Cette rubrique fournira également des éléments de type descriptif sur des organismes divers ou des études spécifiques propres à constituer des dossiers sur des questions plus particulières. « Actualité de la recherche » proposera un panorama bibliographique, un relevé sélectif de rencontres et de colloques sur les problèmes de la sécurité et une chronique étrangère ouverte sur les aspects internationaux de la sécurité.

Avec la collaboration de tous ceux qui cherchent à penser les problèmes de sécurité sur un mode non polémique et pluridisciplinaire, nous espérons donc que les *Cahiers de la sécurité intérieure* fourniront un lieu de rencontres utile pour explorer des domaines quelque peu négligés jusqu'à maintenant.

Le présent numéro est principalement consacré à l'offre publique de sécurité. Assurément, il s'agit d'une question d'actualité à un moment où, sur la proposition de M. Pierre JOXE, ministre de l'Intérieur, le gouvernement inscrit à son programme de travail le dépôt d'un projet de loi d'orientation sur la sécurité intérieure tendant à rationaliser l'emploi des forces de sécurité autour d'objectifs bien définis. Mais d'où

partons-nous ? Quel regard pouvons-nous porter sur les « tendances lourdes » de notre système de sécurité ?

*Offre publique de sécurité* : le recours à une analogie économique pour traiter de l'activité d'administrations chargées prioritairement de tâches de sécurité n'est pas une simple figure de style. Il a l'avantage de ne pas s'en tenir à la seule dimension normative et de suggérer une étude plus étendue de la genèse, de l'articulation, des contraintes et de l'évaluation des actions menées par les agences publiques de sécurité.

Les premières conclusions de l'enquête du CREDOC qu'on lira en introduction (et qui seront plus amplement détaillées dans un prochain numéro) lancent en quelque sorte les termes du débat : si le sentiment de sécurité semble nettement majoritaire, le jugement des Français est plus critique quant à l'efficacité de la prévention de la délinquance. C'est précisément sur la construction et les modalités (spécifiques ou non) du système français de sécurité que s'interroge notre première table ronde (MM. C. EMSLEY, J.-L. LOUBET DEL BAYLE, E. PICARD et P. ROBERT). MM. J.-J. GLEIZAL, D. DUPREZ et M<sup>me</sup> C. LAMARCHE y reviennent dans le détail, en soulignant les problèmes de définition et de coordination des politiques publiques de sécurité, tant au plan national que local.

Notre seconde table ronde, organisée autour de M. Hubert PREVOT, secrétaire général du Haut Conseil à l'intégration, adopte une perspective un peu différente (MM. R. LEJEUNE, B. HAGELSTEEN, P. WEIL et M<sup>me</sup> J. COSTA-LASCOUX). Elle ne retient pas la sécurité comme une politique publique en soi, mais plutôt comme une dimension indissociable d'un grand nombre de politiques publiques et, plus précisément ici, de la politique d'intégration.

Enfin les deux derniers articles (M. J.-M. BERLIOZ, MM. M. DUBOURDIEU et B. TARRIN) proposent des éléments d'appréciation sur les efforts entrepris par les administrations elles-mêmes pour ajuster leurs programmes et leurs services aux demandes auxquelles elles sont confrontées.

Le thème ambitieux de ce numéro des *Cahiers* méritera certainement, à l'avenir, des développements supplémentaires. Souhaitons, néanmoins, que ces premiers jalons soient de nature à amorcer un débat rigoureux et fructueux.

A tous, bonne lecture

Jean-Marc ERBÈS

*Directeur de l'IHESI*

## **Première partie**

# **L'OFFRE PUBLIQUE DE SÉCURITÉ**





# Les Français et la sécurité

## L'image de la police et de la gendarmerie dans l'opinion en 1990 \*

### Présentation générale

Cette plaquette présente les premiers résultats des questions relatives à la *perception de la sécurité*, ainsi qu'à l'*image de la police et de la gendarmerie* dans l'opinion. Ces aspects ont été abordés pour la première fois dans l'enquête « Conditions de vie et aspirations des Français », à la demande de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure.

L'enquête a été réalisée en juin 1990, auprès d'un échantillon de 2 000 personnes de 18 ans et plus représentatif de la population française correspondante, selon la méthode des quotas. Ces derniers (région, taille d'agglomération, âge, sexe et PCS) sont calculés d'après le recensement de 1982. Afin d'assurer la représentativité par rapport à la population nationale, un redressement a été effectué au CREDOC à partir des critères de quotas.

Compte tenu des caractéristiques techniques de l'enquête, il convient donc, avant toute interprétation des résultats, de les lire attentivement. Certaines modalités de questions ne concernent qu'une petite partie de l'échantillon, certains pourcentages portent sur des observations statistiques parfois faibles.

Globalement, les attitudes des Français face aux problèmes de sécurité et la perception qu'ils ont des services de police et de gendarmerie peuvent se résumer comme suit.

### Un sentiment de sécurité nettement majoritaire

Les Français *se sentent très majoritairement en sécurité* dans leur vie quotidienne : 46 % déclarent l'être « assez », 35 %, l'être « tout à fait ». Parmi les 19 % de personnes qui ressentent une menace à cet

(\*) Étude réalisée en juillet 1990 par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) à la demande de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI).

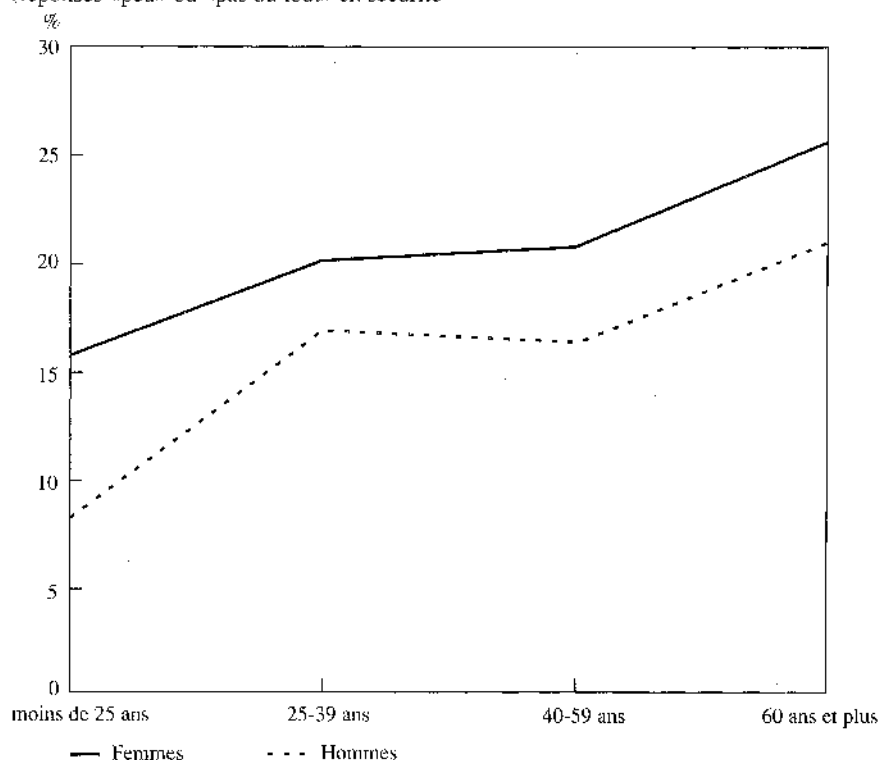
**Dans votre vie quotidienne, vous sentez-vous en sécurité ?**

(juin 1990 - 2 000 personnes - en %)

Tout à fait en sécurité .....	34,8
Assez en sécurité .....	46,1
Peu en sécurité .....	15,2
Pas du tout en sécurité .....	3,9
<b>Ensemble</b> .....	<b>100,0</b>

**Le sentiment d'insécurité se renforce avec l'âge****Les femmes sont plus inquiètes que les hommes**

Réponses «peu» ou «pas du tout» en sécurité



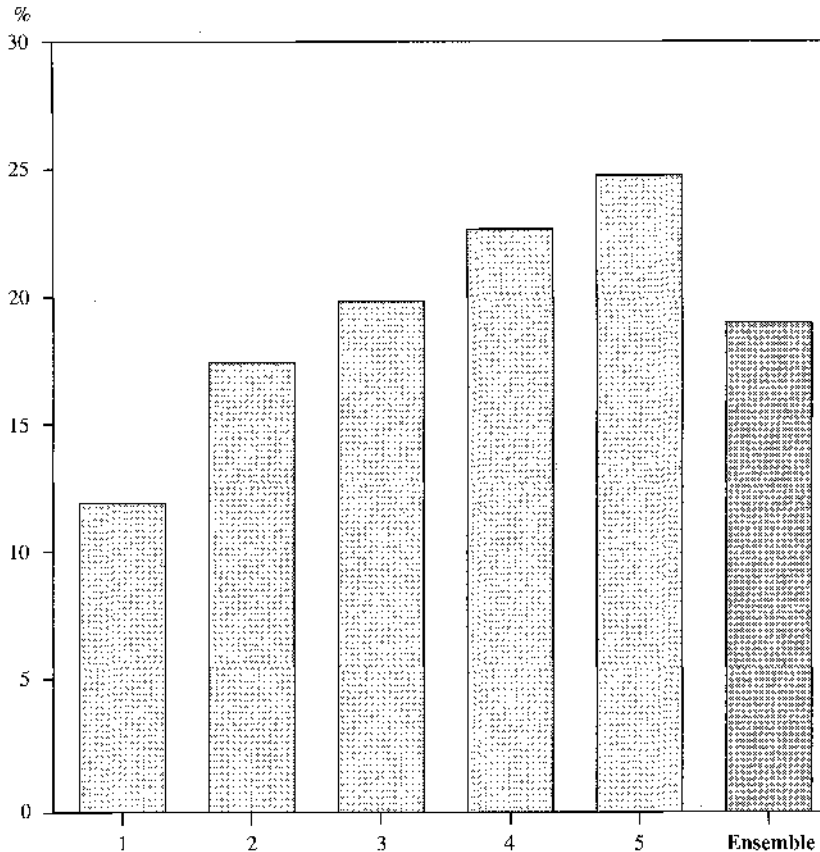
Source : CREDOC, 1990.

égard, 4 % seulement pensent qu'elles ne sont « pas du tout en sécurité ».

Ces résultats d'ensemble se trouvent bien sûr modulés selon certains critères, en particulier ceux de la localisation et du type d'habitat. C'est, sans surprise, dans les grosses agglomérations, et notamment à la périphérie des grands centres urbains, que la perception de l'insécurité est la plus forte. Plus la densité de population s'accroît, plus ce

**Le sentiment d'insécurité croît avec le degré d'urbanisation**

Réponses «peu» ou «pas du tout» en sécurité



Taille de l'agglomération :

1. Moins de 2 000 habitants
2. 2 000 à 20 000 habitants
3. 20 000 à 100 000 habitants
4. 100 000 habitants et plus
5. Paris et agglomération parisienne

Source : CREDOC, 1990.

sentiment (peu ou pas du tout en sécurité) se renforce : de 12 % dans les communes de moins de 2 000 habitants à 23 % dans les agglomérations d'au moins 100 000 habitants et 25 % dans la métropole parisienne. La région méditerranéenne se joint à la capitale pour détenir le record d'insécurité ressentie. L'habitat collectif à caractère social, dont la concentration se fait le plus souvent aux abords des villes, favorise également ce sentiment : 27 % des personnes logées en HLM-ILM et 24 % de celles qui résident dans les périphéries ou banlieues des villes déclarent ne pas être sécurisées dans leur quotidien (19 % en moyenne nationale).

Les femmes se montrent dans l'ensemble plus sensibilisées à cet égard que les hommes (21 % et 16 %) ; et, si le sentiment d'insécurité tend à croître avec l'âge, il est toujours plus élevé chez les premières que chez les seconds.

Enfin, la perception d'insécurité s'associe le plus souvent à l'inquiétude exprimée face au risque d'agression dans la rue ; elle est également plus fréquente parmi les Français qui considèrent que le cambriolage ou le vandalisme constituent des problèmes graves.

## Une image plutôt bonne, mais pas assez de policiers dans les rues

Globalement, l'image de la police est plutôt bonne dans l'opinion. Mais les Français aspirent à *une police plus présente dans les lieux publics* : 61 % ne sont « pas du tout d'accord » avec l'opinion selon laquelle « on voit trop de policiers et de gendarmes dans les rues et les lieux publics ». Ils ont une *bonne opinion de l'accueil* fait dans les commissariats de police et dans les gendarmeries : 69 % se montrent d'accord (tout à fait ou assez) pour dire que l'on y est bien accueilli. Leurs *positions sont un peu plus tranchées* en ce qui concerne la manière dont les problèmes sont pris en charge par les services de police : 41,5 % sont « assez d'accord » pour reconnaître que « la police et la gendarmerie s'occupent bien des problèmes qu'on leur soumet », 30 % sont un peu plus critiques (« peu d'accord ») et 14 % très critiques (« pas du tout d'accord »).

**En pensant à vos relations passées (ou à celles de vos proches) avec les services de police et de gendarmerie, diriez-vous, que vous êtes tout à fait d'accord, assez d'accord, peu d'accord ou pas du tout d'accord avec les opinions suivantes ?**

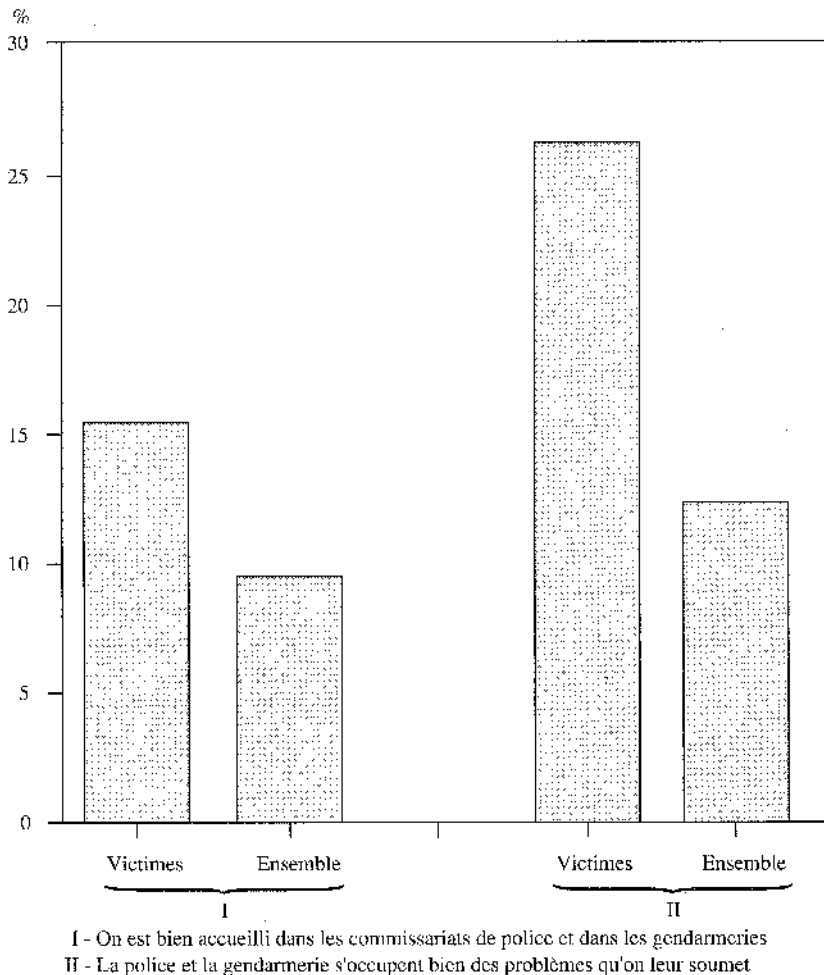
(juin 1990 - 2 000 personnes - en %)

	Tout à fait d'accord	Assez d'accord	Peu d'accord	Pas du tout d'accord	Ne savent pas	Ensemble
On voit trop de policiers et de gendarmes dans les rues et les lieux publics . . . . .	4,3	7,6	27,1	60,9	0,1	100,0
On est bien accueilli dans les commissariats de police et dans les gendarmeries . . . . .	20,4	48,3	17,9	9,3	4,1	100,0
La police et la gendarmerie s'occupent bien des problèmes qu'on leur soumet . . . . .	10,8	41,5	30,3	14,2	3,2	100,0

Toutefois, cette image est quelque peu ternie chez les personnes qui ont été directement confrontées à des problèmes de vol (s) ou d'actes de violence : l'accueil est dans ce cas jugé moins bon (35 % de désaccords contre 27 % en moyenne), la manière de traiter les problèmes aussi (56 % contre 44 %).

**Les victimes d'actes de délinquance ont une image un peu moins bonne des services de police et de gendarmerie**

Réponses «pas du tout d'accord»



Source : CREDOC, 1990.

## Une efficacité contestée en matière de prévention de la délinquance

Les deux tiers des Français reconnaissent *l'efficacité de la police* dans son rôle *d'aide à la population*. Le consensus est un peu moins large en ce qui concerne la recherche et l'arrestation des auteurs de crimes et délits (58 %). C'est en matière de *prévention de la délinquance* que le jugement est le plus *critique* : 56 % des personnes interrogées pensent que la police et la gendarmerie ne sont pas efficaces sur ce point.

Pour chacun des points suivants, estimez-vous que la police et la gendarmerie jouent efficacement leur rôle ?

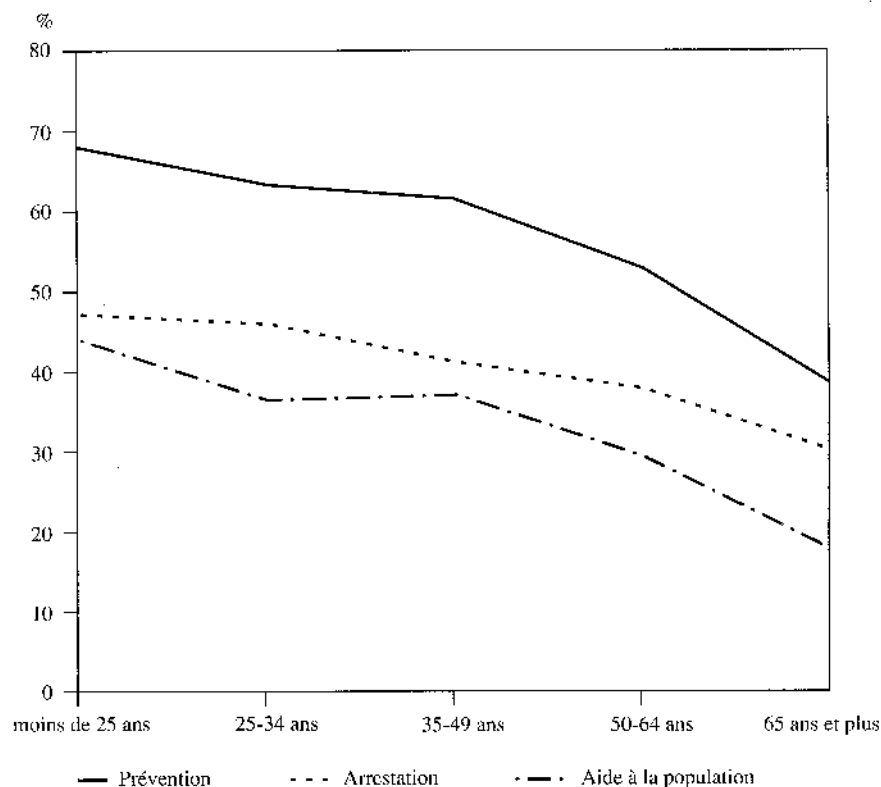
(juin 1990 - 2 000 personnes - en %)

	Oui	Non	Ne savent pas	Ensemble
Pour l'aide à la population . . . . .	66,0	32,1	1,9	100,0
Pour la prévention de la délinquance . . . . .	41,1	56,3	2,6	100,0
Pour la recherche et l'arrestation des auteurs de crimes et délits . . . . .	57,6	39,9	2,5	100,0

Le jugement d'inefficacité émane plus souvent des personnes qui ne se sentent pas en sécurité et des victimes d'actes de délinquance. L'âge a également une influence sur les opinions : *plus on est jeune, moins on se montre indulgent à l'égard des services de police* ; le pourcentage de Français qui estiment la police inefficace en matière d'aide à la population décroît régulièrement de 44 % chez les moins de 25 ans à 17 % chez les 65 ans et plus (32 % en moyenne) ; il passe de 47 % à 30 % en ce qui concerne la recherche des coupables (40 % en moyenne). Sur ce dernier point, on observe également un renforcement du jugement critique au fur et à mesure de l'élévation du niveau d'études : de 47 % pour ceux qui ne possèdent aucun diplôme ou le seul CEP, le pourcentage atteint 64 % chez les diplômés du baccalauréat ou d'études supérieures.

**Plus on est jeune, moins on est indulgent à l'égard des services de police**

Jugement d'inefficacité



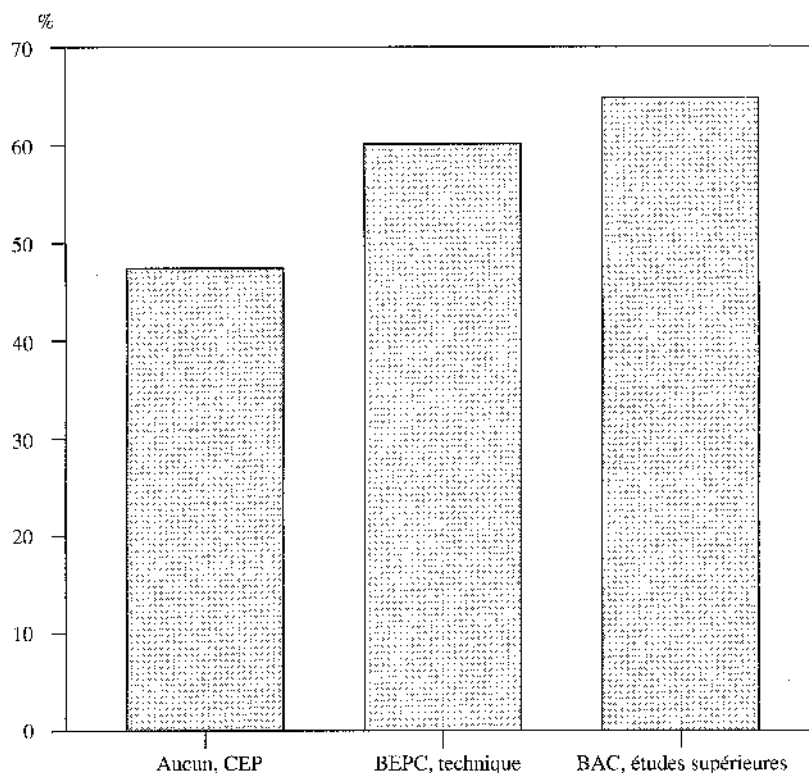
Source : CREDOC, 1990.

### **Des clivages assez importants sur les moyens les plus efficaces pour améliorer la sécurité**

C'est d'abord la *recherche de moyens de répression autres que la prison* pour les petits délinquants qui constitue, selon l'opinion, la solution la plus efficace pour améliorer la sécurité (solution mentionnée en première réponse par 27 % des personnes interrogées). Vient ensuite la nécessité de lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine (20 %). Parmi les autres moyens proposés, 17 % des Français préconisent une justice plus sévère pour les délinquants et 16 % partagent l'idée d'une plus grande responsabilisation des citoyens : il faut que ces



**En matière de prévention de la délinquance,  
la critique se renforce avec le niveau d'études**  
Jugement d'inefficacité pour la prévention de la délinquance



Source : CREDOC, 1990.

derniers apprennent à moins s'exposer aux risques. Un renforcement des effectifs de policiers et de gendarmes dans les rues et les lieux publics ou encore une plus grande collaboration avec la police sont des solutions beaucoup moins souvent avancées (respectivement 10,5 % et 7 %) ; enfin, l'appel aux entreprises privées de sécurité ou encore l'autodéfense ne rencontrent qu'un très faible écho.

Si l'on ne tient pas compte de l'ordre des réponses (trois étaient demandées), les deux moyens jugés les plus efficaces sont : « d'autres moyens que la prison » et « une justice plus sévère » ; vient ensuite la lutte contre l'immigration clandestine. Ce sont là les trois principaux pôles qui sensibilisent les Français.

Plus les Français sont diplômés, plus ils s'accordent à penser qu'il faut trouver d'autres moyens de punition que la prison (de 20 % pour les non ou faiblement diplômés à 39 % pour les bacheliers ou diplômés du

supérieur) et moins ils se montrent adeptes de solutions telles qu'une sévérité accrue de la justice ou la chasse à l'immigration. Plus ils sont jeunes, moins ils sont favorables à la prison pour les petits délinquants ; plus ils avancent en âge, plus ils préconisent une justice plus sévère.

**A votre avis, pour améliorer la sécurité, quels sont, parmi les moyens suivants, les trois plus efficaces ?**

(juin 1990 - 2 000 personnes - en %)

	Première réponse citée	Deuxième réponse citée	Troisième réponse citée	% ayant cité en 1, 2, ou 3
Il faut que les citoyens apprennent à moins s'exposer aux risques .....	16,4	11,8	13,8	42,0
Il faut lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine .....	20,1	12,6	11,1	43,8
Il faut trouver d'autres moyens que la prison pour punir les petits délinquants .....	27,2	22,4	11,1	60,7
Il faut que la population collabore davantage avec la police et la gendarmerie .....	6,7	14,1	12,0	32,8
Il faut plus de policiers et de gendarmes dans les rues et les lieux publics .....	10,5	15,6	15,1	41,2
Il faut faire davantage appel aux entreprises privées de sécurité .....	0,6	2,6	3,8	7,0
Il faut que les citoyens organisent eux-mêmes leur défense .....	1,3	2,3	3,8	7,4
Il faut que la justice condamne plus sévèrement les délinquants .....	16,6	16,4	22,6	55,6
Ne sait pas, non réponse .....	0,6	2,2	6,7	9,5
<b>Ensemble</b> .....	100,0	100,0	100,0	

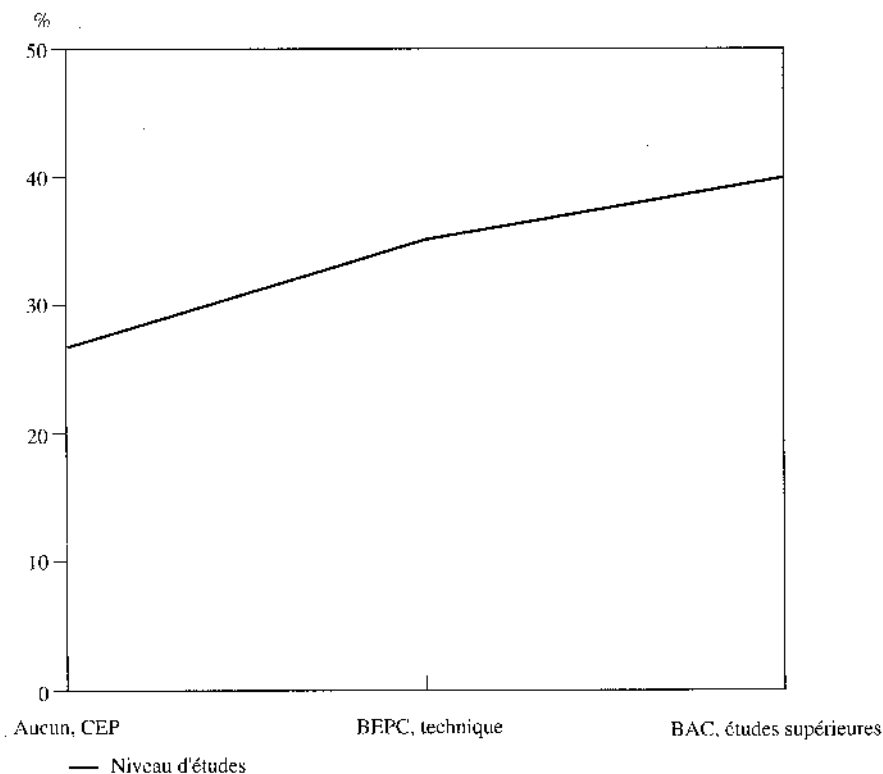
La lutte contre les immigrés clandestins trouve davantage de défenseurs parmi les personnes qui ne se sentent pas en sécurité dans leur vie quotidienne (29 % contre 20 % en moyenne). Punir autrement que par la prison s'associe plutôt au jugement d'inefficacité relative des services de police.

## Le Français n'a pas vraiment le sentiment, comme citoyen, de pouvoir contribuer à améliorer la sécurité

65 % sont de cet avis. Les plus jeunes et les plus âgés ont davantage ce sentiment (respectivement 68 % des moins de 25 ans et 81 % des 65 ans et plus) ; il en est de même des personnes les moins instruites (72 % des Français n'ayant aucun diplôme ou le seul CEP). Par contre, le sentiment de pouvoir « faire quelque chose » croît régulièrement avec le niveau d'études. Il s'associe également plus souvent avec les propositions d'une meilleure collaboration entre la population et les services de police et à la nécessité d'un plus grand effort des citoyens pour aider les personnes en difficulté ou en danger. Enfin, le sentiment d'impuissance s'associe davantage à la perception d'insécurité dans le quotidien. Mais, on n'observe pas de liaison avec le fait d'avoir ou de ne pas avoir été victime d'actes de vol(s) ou de violence.

**Plus on est diplômé, plus on a le sentiment de pouvoir, comme citoyen, contribuer à améliorer la sécurité**

Sentiment de pouvoir contribuer à améliorer la sécurité



Source : CREDOC, 1990.

**Vous-même, avez-vous le sentiment, comme citoyen, de pouvoir contribuer à améliorer la sécurité ?**

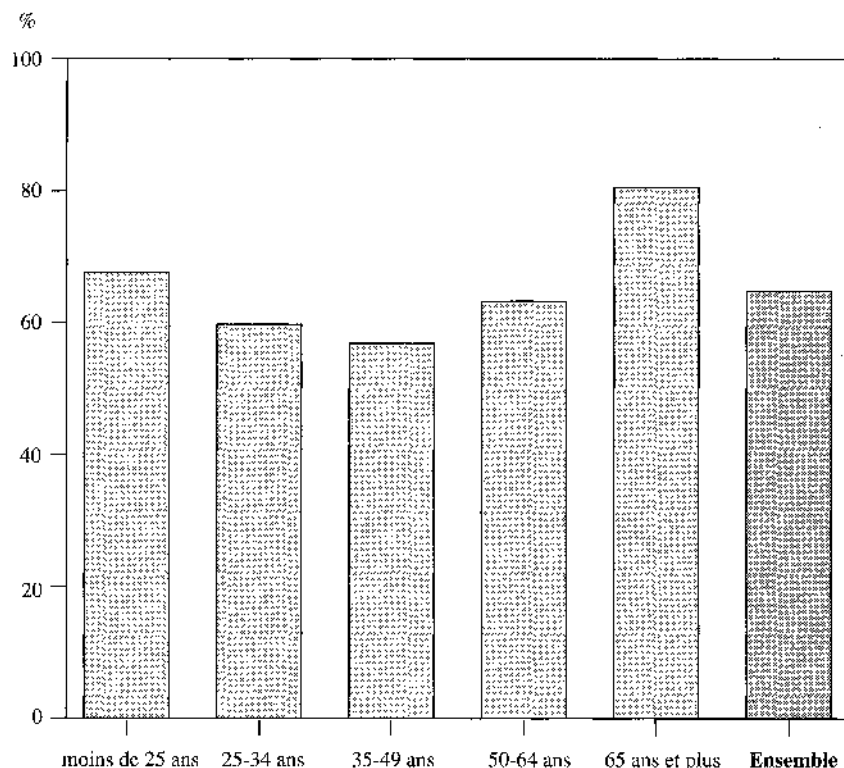
(juin 1990 - 2 000 personnes - en %)

Oui .....	34,6
Non .....	64,9
Ne sait pas .....	0,5
<b>Ensemble</b> .....	100,0

A la question complémentaire : « Comment les citoyens peuvent-ils le mieux contribuer à améliorer la sécurité », les Français répondent d'abord par un *plus grand respect des lois et règlements en vigueur* (47 %), devant l'effort d'assistance aux personnes en danger (30 %). Ne pas hésiter à témoigner d'actes répréhensibles recueille une plus faible approbation dans l'opinion (22 %).

**Les plus jeunes et les plus âgés ont plus souvent le sentiment de ne pas pouvoir contribuer à améliorer la sécurité**

Sentiment de ne pas pouvoir contribuer à améliorer la sécurité



Source : CREDOC, 1990.



# Le système public français de sécurité

## Éléments d'histoire et perspectives d'avenir

*Table ronde tenue à l'IHESI le 21 mai 1990 avec la participation de MM. Clive EMSLEY, Jean-Louis LOUBET DEL. BAYLE, Étienne PICARD, Philippe ROBERT et Jean-Marc ERBÈS.*

M. J.-M. ERBÈS

Je voudrais d'abord remercier tous les participants d'avoir bien voulu répondre à l'invitation de l'IHESI. L'objet de cette table ronde est de parler du « modèle de police » français, police mais aussi gendarmerie, pour que nos lecteurs puissent avoir une première approche de ces institutions.

On doit peut-être aborder le sujet d'un point de vue historique, dans la mesure où l'histoire explique en large partie le présent et rappelle les modalités dans lesquelles s'est construit notre système actuel. Un bref regard sur le passé révélera, sans doute, les caractéristiques de cette construction historique c'est-à-dire un système de police centré autour de l'État ; peut-être à cette occasion-là, pourrions-nous rapidement brosser une comparaison avec le cas Anglo-Saxon pour montrer la distinction qu'il peut y avoir entre ces deux systèmes. Dans un second temps, il me paraît nécessaire de faire le bilan des atouts et des faiblesses de cette organisation du point de vue de la demande sociale, du point de vue de la relation de notre système avec la politique et la justice (ordre administratif et judiciaire) ou encore du point de vue de la demande interne, c'est-à-dire des policiers ; voilà différentes ques-

tions que l'on pourrait évoquer. En troisième lieu, il conviendrait d'envisager les voies de l'avenir : cette institution, régalienne par excellence, selon quelles modalités peut-on la faire évoluer ? comment conforter sa légitimité face à des phénomènes tels que la décentralisation, l'émergence de pouvoirs locaux forts, les actions de modernisation en cours, et tout ce mouvement de professionnalisation, et de territorialisation ? Plus généralement, ce qui est en jeu, c'est la configuration de l'offre publique de sécurité sur un marché investi par un nombre croissant d'acteurs et qui devient de plus en plus européen.

Voilà, si vous voulez, quels pourraient être les trois axes de notre entretien.

Puisque j'ai suggéré de débiter par un regard sur l'histoire, peut-être M. EMSLEY veut-il introduire la discussion ?

M. C. EMSLEY

Je crois qu'il y a un premier problème dans la démarche historique qui est dû au fait que les historiens de la Police française ont étudié principalement la police de Paris, mais qu'ils ont négligé l'étude de la police municipale en France. Nous ne connaissons pas ce qui arriva dans les rues des villes françaises, entre les agents (notamment les maires) et le peuple. Si on lit une histoire de la police française, on apprendra beaucoup sur les commissaires, mais les commissaires sont les Agents de l'État, dans les municipalités. En revanche, sur les Agents du commissaire qui sont presque tous les hommes du maire, on ne sait pratiquement rien. Il y a là une lacune dans les études historiques en France. En Angleterre, depuis les années 1970, les historiens ont commencé à étudier le travail des agents de police face à la classe ouvrière dans les rues et dans les municipalités. C'est une perspective très intéressante parce que d'un côté, la classe ouvrière, principalement localisée dans les grandes villes, regardait la police comme une ennemie, mais que de l'autre, elle l'employait dans les disputes domestiques : une famille contre l'autre, une femme contre son mari ; en conséquence, la police avait deux visages et il me semble que cette situation perdure aujourd'hui en Angleterre là où, dans les grandes villes, il existe une forte minorité de noirs.

M. J.-M. ERBÈS

Sans doute existe-t-il des lacunes dans les connaissances locales. Mais ne pensez-vous tout de même pas que le rôle de l'État a été déterminant dans la construction du système de police français ? Généralement, c'est le sens des points de repère que l'on retient : la création de l'intendance de police en 1670, à la fois parisienne et royale, l'organisa-

tion de la Maréchaussée au XVIII<sup>e</sup> siècle, la décentralisation de la police impériale, essentiellement une police politique puis, la loi de 1884 qui organisait la police municipale telle que vous l'avez décrite.

Tout au long de cette histoire, cheminent les points forts que sont la création de la police militaire (la gendarmerie), l'importance accrue de la Préfecture de Police de Paris et, dans les grandes villes, le développement d'une police contrôlée par l'État.

M. E. PICARD

Lorsque l'on oppose la police civile à la police militaire, on peut, je crois, d'une façon très schématique, associer la police militaire à l'État et la police civile aux villes et souligner que le phénomène d'étatisation a été progressif.

Il est vrai que la police civile telle que nous la connaissons aujourd'hui a une origine municipale ou locale. Seule, la police militaire, la Maréchaussée comme vous le disiez tout à l'heure, a une origine strictement étatique. On peut même dire que l'État s'est constitué en même temps que se créait la Maréchaussée. Mais pour les villes, pour les cités, la police était locale et elle n'est devenue étatique que très progressivement. Ce processus a commencé par une nomination de représentants du pouvoir central à la tête des services et puis par une étatisation des corps et des services. Actuellement, la décentralisation de la police civile serait, en fait, un retour aux origines...

M. C. EMSLEY

Il me semble que cela est très paradoxal car, en fin de compte, c'est la France qui a propagé la notion « d'étatisme » et pourtant la construction de l'étatisation de la police fut fort lente dans ce pays. Hormis la Maréchaussée, il n'existe pas dans la France du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle de police d'État à l'exception de Paris et Lyon. Un État très centralisé n'a pas établi de police nationale avant le milieu du XX<sup>e</sup> siècle !

M. E. PICARD

Parce qu'il avait sa police militaire, la Maréchaussée, devenue Gendarmerie Nationale...

M. P. ROBERT

Avec une différence par rapport à l'Angleterre : la France du XIX<sup>e</sup> siècle est un pays très rural ; il n'y a pas d'autres grandes villes que



Paris ou du moins, une différence de taille considérable sépare Paris des autres villes. Ainsi, ayant mis sur pied une police à Paris et une police dans les campagnes, on traitait l'essentiel du problème.

Ceci dit, la Gendarmerie au XIX<sup>e</sup> siècle, alors que plus du tiers de l'effectif a été réformé au début de la Restauration, constitue une couverture encore très légère ; moins légère certes que celle de la Maréchaussée du XVIII<sup>e</sup> siècle, mais encore extrêmement succincte dans des régions dont certaines sont, à proprement parler, surpeuplées.

M. J.-L. LOUBET DEL BAYLE

Une idée générale que l'on peut souligner, c'est que, finalement, alors que la construction de l'Administration française a été relativement rationnelle, la construction des instances policières en France a été au contraire très empirique. C'est-à-dire que l'on a des institutions qui apparaissent progressivement, qui se juxtaposent, qui interfèrent les unes avec les autres, et ce n'est que très lentement que va se mettre en marche, comme on l'a dit tout à l'heure, un processus d'uniformisation. Processus qui n'est pas encore achevé aujourd'hui puisque que la Préfecture de police, à l'intérieur même de la police nationale, continue encore à garder une certaine spécificité et que demeure également une division organique entre la gendarmerie, la police militaire, et la police nationale. Il est intéressant de noter cette opposition entre la rationalisation de la construction de l'État dans les autres domaines et le caractère empirique de la construction policière en France.

M. C. EMSLEY

Deux remarques supplémentaires si vous me le permettez.

En Angleterre, la centralisation de la police a été amorcée en 1856, alors que le sentiment anglais est assez hostile à l'idée de centralisation.

Deuxième point : il me semble que la gendarmerie a joué un rôle semblable à celui des agents de la colonisation, parce qu'en effet, la France a été un pays très rural. Par exemple, pour un paysan breton, qui ne parlait pas le français, il était bien difficile de comprendre l'idée de la France. En anglais, nous avons l'expression « show the flag » ; pendant le XIX<sup>e</sup>, ce fut la tâche de la gendarmerie : elle a montré le drapeau français.

M. J.-L. LOUBET DEL BAYLE

Les politologues diraient que la gendarmerie a été un instrument de la « socialisation nationale » des populations rurales françaises durant le

XIX<sup>e</sup> siècle, c'est-à-dire un des éléments qui a contribué à faire prendre conscience à ces populations de leur appartenance à l'ensemble national français.

M. E. PICARD

Pour illustrer le phénomène tardif de la constitution de la police étatique en France, on peut rappeler que la principale force de maintien de l'ordre est de création très récente puisqu'elle remonte à 1948 pour les CRS (1941 pour les GMR). Il y a une question dont on reparlera peut-être, c'est la question de la dualité civile-militaire. Elle me paraît très importante sur le plan des libertés et du droit. Cette distinction, souvent méconnue en France, mériterait un examen plus attentif.

M. J.-L. LOUBET DEL BAYLE

D'autant plus qu'on l'a exportée dans beaucoup de pays étrangers.

M. J.-M. ERBÈS

Je crois que l'on pourrait justement passer à la deuxième partie de notre entretien sur le bilan de cette organisation centralisée. On est sans doute arrivé au point extrême de la centralisation et désormais la réflexion se tourne plutôt vers une adaptation du dispositif à des formes diversifiées de décentralisation. Quels sont, selon vous, les atouts et les faiblesses d'une police gérée de manière centrale, proche du pouvoir, relativement bureaucratique et hiérarchisée ? Nous pourrions commencer par cette dualité des polices, par les problèmes qu'elle engendre, et qui se sont posés récemment.

M. E. PICARD

Je veux bien commencer à répondre à cette question que je considère comme importante sur le plan de l'organisation de l'État et de la démocratie. Nous avons une tradition de forces de l'ordre militaires, et le fait que nous ayons des forces civiles de maintien de l'ordre n'est pas caractéristique de l'État démocratique français à l'exception, toute relative, de la Garde Nationale qui a été supprimée de façon définitive en 1871 et qui avait survécu tant bien que mal dans les décennies précédentes. Or tout le droit révolutionnaire des forces de l'ordre militaires comportait énormément de garanties, en particulier le principe de séparation des autorités civiles et des forces militaires ou encore les

procédures spécifiques telles que la procédure de réquisition qui illustre clairement la séparation et l'autonomie des forces chargées du maintien de l'ordre. De nos jours, le processus de démilitarisation des forces de l'ordre a abouti à une modification complète des procédures selon lesquelles les forces de l'ordre sont mises en œuvre. Toutes les autorités responsables du maintien de l'ordre ont toujours tendu à limiter la part prise par les forces de l'ordre militaires au profit des forces civiles qui sont beaucoup plus facilement mobilisables. Néanmoins, je pense que la dualité et même la pluralité des forces de police dans un État démocratique est une garantie contre les aventures attentatoires à la liberté. Pour ma part, je considère que la diversité est une bonne chose même si elle suscite, ici et là, des « guerres de polices » ou des rivalités.

M. J.-M. ERBÈS

Oui, la bonne articulation des services doit éviter les doubles emplois.

M. E. PICARD

Tout à fait.

M. J.-M. ERBÈS

M. ROBERT, partagez-vous ce constat sur le plan judiciaire ?

M. P. ROBERT

On trouve en France une police très attentive aux besoins politiques du maintien de l'ordre, très enfermée aussi dans des logiques corporatives au fur et à mesure surtout que le coefficient d'encadrement s'est abaissé sur une longue période depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, très loin du judiciaire (ce qui est exceptionnel en Europe) et assez peu sensible aux mutations de la demande sociale. En résumé, une police plutôt tournée vers les besoins de maintien de l'ordre de l'État que vers d'autres tâches : évidemment ce diagnostic est relatif mais il permet des comparaisons avec d'autres modèles de police.

Malgré le caractère un peu schématique de la distinction, il n'est pas sans intérêt de montrer que ce ne sont probablement pas les rapports de la police avec la société politique qui font aujourd'hui problème, mais bien plutôt la difficulté à saisir la mutation des demandes externes (ou civiles). A mon avis, sur ce problème majeur, se joue tout l'avenir

de cette institution. Pour en rester au problème de la sécurité on voit actuellement la police globalement en échec devant un problème de société qui existe dans toutes les sociétés comparables mais qui est particulièrement accentué dans la nôtre : les besoins de sécurité patrimoniale des particuliers, c'est-à-dire la conséquence de la disparition des capacités micro-communautaires de régulation. En outre, ce marché privé la sécurité est surtout un marché qui répond bien aux demandes des organisations, mal à celles des particuliers. Par conséquent, la police se trouve devant une demande sociale qu'elle a le plus grand mal à saisir et qui est d'ailleurs très difficile à appréhender. On rencontre dans d'autres pays une situation comparable, mais elle est peut-être plus accentuée en France.

M. J.-M. ERBÈS

M. EMSLEY, on entend beaucoup parler de « police by consent » ou de « community police ». Est-ce que cet éloignement du policier vis-à-vis du citoyen, qu'observe P. ROBERT, est également perceptible en Angleterre ?

M. C. EMSLEY

En général, je crois que les agents de police, notamment les officiers de la police, mais aussi les hommes politiques et beaucoup de journalistes espèrent que « community policing » est une solution. Nombreux sont ceux qui pensent que « community policing » a fonctionné jusque dans les années 1967. Pour ma part, mais peut-être suis-je difficile, je crois que « community policing » n'est qu'une espérance. Actuellement, en Angleterre, il y a des grandes enquêtes à cause de quelques scandales dans la police. Ces scandales amènent à se poser des questions : comment peut-on établir ou rétablir des liens entre les communautés et la police ? Et c'est un problème très difficile notamment, parce que dans notre pays, police militaire et police civile ne font qu'une. La police quotidienne est en effet une police civile mais pendant les grèves et les émeutes, elle devient militaire. Ce sont les mêmes agents qui interviennent, et, pendant les années 1980, l'État a renforcé cette militarisation de la police anglaise. Qu'il s'agisse de la grève des mineurs, ou des émeutes dans les villes contre les jeunes noirs, on militarise la police tout en parlant d'une « police de communauté », ce qui n'est guère crédible. Nous avons en Angleterre une organisation : « the Association of Chief Police Offices » (ACPO) qui regroupe tous les chefs de police et leurs assistants (peut-être 200 hommes) et qui impulse toutes les décisions de militarisation de la police auprès du Home Office. Entre ces initiatives et le discours officiel sur la « police de communauté », il y a un gouffre.

M. J.-M. ERBÈS

Une police loin de la justice avez-vous dit, serait-ce dû à l'existence en France de deux ordres juridiques distincts : l'ordre administratif et l'ordre judiciaire ? Serait-ce dû également à l'organisation ou au mode de travail de la justice qui subordonne étroitement l'officier de police judiciaire au juge ?

M. P. ROBERT

Difficile à dire. Il y a d'abord des raisons historiques : la République n'a jamais trouvé une place stable pour la justice dans l'ordre des pouvoirs publics en France. Leurs relations étaient mauvaises dès le début et elles ne se sont pas vraiment rassérénées. La position de la justice en France est d'autant plus instable qu'elle est divisée en deux ordres complètement séparés du bas jusqu'en haut.

Une autre raison est probablement interne à l'évolution de la police (globalement). Malgré des efforts récents, la police a, pendant les deux dernières décennies, très peu favorisé les activités ou les spécialisations de police judiciaire ; ses modes de recrutement n'étaient d'ailleurs pas favorables à ce type d'activité. Il faut ajouter à cela qu'elle a développé un mode de contrôle de la délinquance beaucoup plus basé sur le constat de la flagrance que sur l'enquête.

M. J.-M. ERBÈS

Encore que les policiers sont prêts à reconnaître le pouvoir de direction du Parquet, quant à la conduite de la politique criminelle.

M. P. ROBERT

Oui mais ce n'est pas tout à fait en ces termes que le problème se pose. Il s'agit d'une pratique institutionnelle, plutôt qu'une question juridiquement formelle de reconnaissance de la façon dont s'ajustent l'offre policière et l'action judiciaire : sur ce dernier point les choses sont claires.

M. J.-M. ERBÈS

Oui mais précisément, peut-être que dans les pratiques judiciaires, la prise en main de cette politique criminelle n'est pas suffisamment affirmée.

M. P. ROBERT

C'est tout à fait possible. Il n'est pas certain que les rapports de la justice et de la police puissent se nouer dans les mêmes termes à Paris, dans les villes de province, et vis-à-vis de la gendarmerie.

J'aurais fortement tendance à penser qu'il y a une relative concentration des problèmes à Paris.

M. E. PICARD

Si l'on veut centrer la discussion sur l'aspect institutionnel, je crois qu'il faut dire que nous avons en France un système de séparation des autorités administratives et judiciaires et, par conséquent, deux séries de juridictions. Ce principe affecte la police, évidemment ; mais il ne l'affecte pas d'un point de vue organique : il l'affecte d'un point de vue fonctionnel. Cela veut dire que les forces de police, d'une façon générale, ont compétence pour exercer les deux sortes de fonctions : les fonctions de police administrative, d'une part, et les fonctions de police judiciaire, d'autre part, même si à l'intérieur de l'ensemble des corps compétents, il peut y avoir des formations plus spécifiquement tournées vers telle ou telle fonction judiciaire ou administrative. Il faut noter, d'ailleurs, que la nature de l'activité peut changer instantanément en fonction de la situation, c'est-à-dire en fonction de ce que l'activité est tournée vers une prévention ou au contraire vers une répression. Les agents eux-mêmes ne savent pas toujours quelle sorte de police ils sont en train d'exécuter ce qui pose de gros problèmes sur le plan du contentieux lorsqu'une responsabilité publique est en cause à la suite d'un dommage causé par l'un de ses agents. Sur le plan de l'organisation, auquel je reviens, nous nous heurtons en France à cette question lancinante, qui n'a jamais été totalement résolue qui est celle de savoir s'il faut que les activités judiciaires soient confiées à des corps de police exclusivement compétents en matière judiciaire, (ce qui a été fait, je crois, pendant quelques années au début du siècle). Il s'agirait alors de détacher totalement les forces de police de sécurité de l'organisation administrative de l'État c'est-à-dire des ministères, aussi bien de l'Intérieur que de la Défense, pour instituer un corps de police qui serait rattaché à l'autorité judiciaire. C'est une question que l'on envisage depuis longtemps ; elle n'a jamais été résolue et, à mon avis, elle ne le sera jamais (même si elle peut être présentée comme un idéal), compte tenu des oppositions considérables qu'elle soulève dans l'administration (et les services concernés et, peut-être, en définitive, n'est-ce pas une bonne solution). A mon avis ce rattachement organique, cette compétence exclusivement judiciaire d'un corps judiciaire de police ne me paraît pas en soi une garantie *a priori* suffisante.

M. J.-L. LOUBET DEL BAYLE

C'est tout le problème du contrôle de la police qui peut être selon les cas, soit un contrôle judiciaire, soit un contrôle administratif et en général, les auteurs anglo-saxons émettent des opinions relativement négatives sur la police française en faisant valoir justement qu'elle bénéficie d'un statut hors normes par rapport aux citoyens ordinaires.

M. C. EMSLEY

En Angleterre, beaucoup de personnes, demandent une police judiciaire en disant que si l'on a une police qui fait une enquête au sujet d'un crime ou d'un attentat, il est très important d'avoir une autre organisation pour faire une enquête sur l'enquête comme la police judiciaire. L'idée générale est qu'avec une police judiciaire en Angleterre, il n'y aura plus de scandales...

M. J.-M. ERBES

Comment expliquer, en France, la prédominance du constat de flagrance sur l'enquête ? N'est-ce pas dû à la présence du juge d'instruction qui est en fait responsable de l'enquête ? Faute d'un tel magistrat en Grande-Bretagne, la police anglaise incrimine elle-même et est donc dans l'obligation d'aller plus loin dans la constatation.

M. P. ROBERT

C'est peut-être se laisser un peu tromper par l'analyse juridique : le nombre d'affaires qui passe par l'instruction préparatoire est très minime. D'une manière générale, les affaires sont traitées soit par une procédure rapide, soit en citation directe, c'est-à-dire en fin de compte, pour dire les choses de façon extra-juridique, par une instruction exclusivement policière. Voilà le droit commun ; l'instruction est devenue une petite exception, le dixième des affaires traitées dans l'année.

Quoiqu'il en soit, la police, comme toutes les très grandes administrations en difficulté, n'aurait aucun intérêt à mener sa réflexion uniquement en terme de relations inter-institutionnelles. La grande difficulté des administrations actuellement, c'est le mal qu'elles ont à sortir d'une réflexion institutionnelle qui néglige les mutations de la société. La façon dont notre discussion évolue est tout à fait caractéristique de cette difficulté. On en est à parler des relations plus ou moins bonnes entre telle administration et telle autre, telle institution et telle autre.

En revanche, ce qu'il en est de la société civile, de ses attentes, de ses besoins, s'est complètement volatilisé dans le débat comme il arrive fréquemment. On pourrait dire la même chose à propos des débats sur l'éducation nationale, sur la santé ou sur n'importe quelle politique publique.

M. J.-M. ERBES

C'est exact, M. ROBERT, mais ce que la demande sociale attend de la police c'est tout de même qu'elle arrête et qu'elle présente à la justice le délinquant. Or, ce que vivent à l'heure actuelle les policiers, c'est précisément une situation dans laquelle la justice ne peut pas toujours, pour de multiples raisons, donner une suite satisfaisante à l'arrestation.

M. P. ROBERT

Mais c'est un mythe. Depuis 1976, le recours à l'emprisonnement ferme ne cesse d'augmenter. Vous en voyez d'ailleurs les conséquences dans l'état des prisons, elles ne se sont pas peuplées par miracle et sans raison. Le taux d'élucidation n'a pas changé, mais la répression a nettement augmenté, ce qui se traduit par un allongement de la durée des séjours en prison. Sans que personne l'ait décidé, tout se passe comme si on essayait de compenser la faible réponse à la demande de sécurité par une aggravation de la sévérité dans les cas que l'on saisit.

M. E. PICARD

La façon dont on a envisagé le problème jusque là renvoie à tout un langage qui a probablement sa légitimité mais qui ne me paraît pas forcément le seul langage à tenir sur la question. J'entends : « offre de sécurité », « demande de sécurité », « marché de sécurité ». On a un langage commercial ou managérial sur la question de la sécurité. Pour ma part, je suis juriste, et je tends à établir une certaine hiérarchie sur la façon d'envisager les questions de sécurité. C'est vrai que ces questions constituent un marché, c'est vrai qu'il y a une demande, c'est vrai qu'il y a une offre, c'est vrai que l'on peut traiter ces problèmes en termes économiques ou sociologiques. Mais il est vrai également qu'on peut les traiter en termes juridiques. Il me semble qu'il faut bien insister sur le fait qu'il n'y a pas d'offre publique de sécurité mais il y a une obligation publique de sécurité, ce qui est tout à fait différent. Dans un État de droit, il y a une obligation qui est faite à l'État d'assurer les garanties de liberté, parce que la sécurité, c'est d'abord une garantie pour les libertés. Je pense que si l'on veut faire de la



police par consentement, si l'on veut établir un consensus sur cette question, je crois qu'il faut avant tout faire comprendre cela : l'ordre et la sécurité ne sont pas d'abord contraires à la liberté (ils peuvent l'être mais le sont alors par accident). A l'inverse, je pense que la sécurité est une condition de la liberté. Il n'y a donc pas « offre publique de sécurité » mais « obligation de sécurité », ni « demande de sécurité », mais « créance de sécurité » de la part des sujets de droits.

M. C. EMSLEY

Il me semble qu'en Angleterre lorsque la police agit contre une émeute, contre une manifestation ou une grève, ce sont essentiellement les intellectuels qui réagissent : les sociologues dans les universités, les instituts..., déplorent la militarisation de la police et les menaces qu'une telle situation fait peser sur les libertés. Mais si vous regardez la Presse, et en particulier les journaux populaires, les opinions sont favorables à la police. Celle-ci est du bon côté tandis que les manifestants sont du côté des « méchants », et de ce point de vue, les intellectuels sont très isolés. Est-ce la même chose en France ?

M. J.-L. LOUBET DEL BAYLE

Je crois qu'en France, les conclusions pourraient être assez similaires. Simplement, ce que l'on peut observer, c'est que cette méfiance des intellectuels que vous venez d'évoquer a tendance à s'étendre peut-être plus largement qu'en Grande-Bretagne dans la mesure où elle touche une partie non négligeable de la Presse. En revanche, lorsque l'on consulte les sondages d'opinions, on s'aperçoit que dans les baromètres de confiance aux institutions, la police obtient des résultats extrêmement élevés. Il y a, par exemple sur ce point, une dissymétrie considérable avec l'autre institution du système pénal, la Justice qui a, elle, une cote très faible. Ainsi, les sentiments de certains policiers qui s'imaginent mal aimés ne correspondent pas du tout aux sondages qui indiquent, au contraire, que la population fait confiance aux institutions policières.

M. P. ROBERT

S'agissant du maintien de l'ordre public à propos de la France, on a évoqué essentiellement la délinquance, la sécurité... On travaille à front renversé par rapport à ce qui est la tradition, pour parler de la police dans l'un et l'autre pays.

M. J.-L. LOUBET DEL. BAYLE

Peut-être parce que les situations se sont inversées. Je peux rapporter ici une anecdote. En 1966, je me trouvais à Londres au moment des émeutes de Notting Hill et je me souviens que le lendemain dans la Presse, on racontait que les bobbies britanniques, pour se défendre des projectiles qui leur tombaient dessus, n'avaient eu d'autres moyens que de prendre les couvercles de poubelles qui se trouvaient à leur portée pour se protéger. Cela signifie, qu'à cette époque là, la police britannique n'avait aucun équipement pour faire face à ce type de situation, ce qui n'est plus le cas. Le décalage que vous évoquez, s'expliquerait donc par le fait que les situations ont évoluées.

M. P. ROBERT

Probablement.

M. J.-M. ERBÈS

Précisément, on voit se dessiner en France des voies nouvelles pour prévenir et lutter contre l'insécurité au quotidien. Il s'agit à la fois d'un meilleur ancrage des forces de police sur un territoire donné afin de les rapprocher des usagers et d'un développement du partenariat avec les autres acteurs locaux que sont la Justice, les élus, les travailleurs sociaux et tout ce qui peut agir sur la délinquance en profondeur. Que pensez-vous de cette approche ?

M. P. ROBERT

D'abord c'est un mouvement qui n'est pas propre à la police ; il affecte une bonne partie des administrations de l'État. Et cette volonté de re-territorialisation est aussi une volonté de rétablir des liens entre les différentes administrations à un niveau local. Ensuite, cette inversion est difficile pour d'énormes administrations très centralisées et très gonflées en personnel d'exécution, donc difficiles à gérer. Le troisième élément de réponse concerne un aspect de la politique de sécurité dont on n'a pas du tout parlé, je crois, dans notre débat. Il s'agit des programmes multiples de prévention ; ils se situent justement à un niveau local et présentent cette curiosité d'avoir été le moyen par lequel des collectivités locales ont forcé la porte d'un secteur dont elles étaient assez largement absentes dans la tradition républicaine. Enfin, dernière remarque, si l'on comprend bien l'intérêt pour les administrations de se doter d'un ancrage territorial à taille réduite qui permet d'espérer une

meilleure concertation, l'une des caractéristiques de l'évolution des rapports sociaux est leur délocalisation. C'est d'ailleurs une des difficultés des tâches purement policières : la délocalisation des relations sociales rend les choses beaucoup plus difficiles qu'à l'époque où chacun passait sa vie dans le même canton et ne connaissait pratiquement personne au-delà des limites de ce canton. Le voisinage a de moins en moins d'importance dans le concret des relations sociales des gens. Cette évolution risque de poser à terme des problèmes délicats d'ajustement, ce qui ne condamne pas l'idée d'une relocalisation de l'action administrative mais lui impose des limites dont elle aurait avantage à prendre conscience assez vite.

M. J.-L. LOUBET DEL BAYLE

Je crois que la crise des institutions de socialisation constitue un autre facteur important de l'évolution contemporaine des problèmes de sécurité. Ces institutions qui ont pour fonction de transmettre aux individus les normes du comportement social et de les leur faire intérioriser ne remplissent plus toujours leur rôle. A tel point que l'on a parfois tendance à les oublier ! Je me suis laissé dire, par exemple, que lors de la création du Comité National de Prévention de la Délinquance, on avait omis, dans un premier temps, d'inviter les représentants de l'Éducation Nationale !

M. J.-C. MONET (IHESI)

Pour essayer de lutter contre le crime et la délinquance, on peut essayer de protéger les victimes ou on peut essayer de jouer sur les délinquants. La police en France fonctionne sur un troisième modèle qui est un modèle purement territorial. C'est-à-dire un modèle militaire qui consiste à essayer de saturer le terrain alors que l'on ne peut pas le saturer. Elle se désintéresse donc totalement, d'une certaine façon, des délinquants et encore plus des victimes. Elle fonctionne sur sa propre logique, qui est de saturer un terrain ou de se déplacer sur un autre terrain en créant une sorte de jeu de gendarmes et de voleurs constant qui est, évidemment, sans grands résultats. Pour rejoindre un point soulevé par J.-L. LOUBET DEL BAYLE, je me demande au fond si ce qu'on reproche à la police n'est pas tant son inefficacité que d'être un groupe social privilégié compte tenu des pouvoirs qu'elle détient par rapport aux autres citoyens et qu'elle ne se situe pas dans une perspective contractuelle, c'est-à-dire qu'elle exerce sans contrepartie. Peut-être est-ce là une raison du « malaise » car après tout, les 83 % qui sont favorables à la police peuvent n'avoir jamais rencontré de policiers tandis que les 17 % de défavorables pourraient être ceux qui rencontrent les policiers !

M. P. ROBERT

Il est vrai que, dans des sondages généraux, on obtient des scores très favorables à la police, mais il est vrai aussi que, quand on interroge des gens intéressés, par exemple des victimes, on s'aperçoit que le taux de satisfaction est extrêmement médiocre, beaucoup plus médiocre encore que celui dévolu aux compagnies d'assurances ou aux différents organismes prestataires de biens de sécurité. Il y a eu, dans les dix à quinze dernières années, une mutation importante des attentes en matière de politique criminelle. Dans la décennie soixante-dix, on observait une opposition entre les non salariés qui donnaient la priorité à la protection des biens et l'encadrement, public ou privé, supérieur ou moyen, qui s'attachait surtout à la défense de l'être social, des libertés. Par la suite, l'encadrement, en particulier supérieur, a rejoint les professions non salariées pour accorder la priorité à la sécurité des biens. Troisième remarque, il me semble que l'idée de « carrière criminelle » a fait beaucoup de mal à la réflexion interne que la police mène sur sa politique. Le problème de la petite délinquance contre les biens n'est pas du tout une question de carrières criminelles. Le fait que des gens, pendant une courte période, volent ou cambriolent beaucoup, de façon compulsive, ne signifie pas qu'ils font cela toute leur vie. Cette confusion a créé l'idée implicite selon laquelle les gens qui volent beaucoup finiront bien par se faire prendre, ce qui est globalement vrai, de sorte qu'on finirait par vider le bassin de la délinquance à condition de les détenir longtemps. Mais c'est un mythe complet ; le bassin se remplit à mesure qu'on le vide. Et les occasions ne manquent pas dans un mode de vie actuel qui se caractérise par une diffusion très large de biens que les gens ne surveillent pas. Nous en avons l'image constante dans la rue où se trouvent en permanence des biens précieux, les voitures, que personne ne surveille et qui sont faciles à prendre. Nous raisonnons trop souvent sur des idées désuètes. La mutation des modes de vie pèse plus sur la sécurité qu'une délinquance professionnelle.

M. J.-M. ERBÈS

Il ne s'agit tout de même pas que d'un mythe. Dans leur travail contre la petite délinquance, les policiers font souvent les mêmes rencontres et ils ne savent que faire de ces rencontres : ils sont en face d'un problème très difficile. C'est sans doute sur ce point qu'il faut développer prioritairement des études concrètes. Je souhaite que l'IHESI, y contribue largement. Mais, dans l'immédiat, puisque le temps que nous nous étions fixés est largement écoulé, je voudrais seulement revenir sur ce que disait M. PICARD lorsqu'il contestait le principe d'une analogie économique sur le sujet qui nous occupe. Est-ce qu'au-delà de deux regards méthodologiques différents, cette controverse ne traduit

pas un problème de fond qui renvoie finalement aux grandes difficultés qu'il y a aujourd'hui à traiter les activités de sécurité d'un point de vue strictement normatif et au contraire, peut-être, à sortir de ces difficultés en les traitant dans une logique contractuelle et d'échanges ?

M. E. PICARD

J'ai seulement indiqué que cette façon de voir n'était peut-être pas la seule. Ceci dit, je souscris parfaitement à ce que vous venez d'énoncer : on ne peut pas résoudre les questions de sécurité sur le seul plan normatif.

M. J.-M. ERBÈS

Messieurs, je vous remercie.

# Sécurité, modernisation et institutions

Jean-Jacques Gleizal

De nombreux observateurs constatent que nos sociétés sont entrées dans une période de changement long. C'est sans doute ce phénomène que les politologues et les juristes désignaient en dissertant voici quelques années déjà sur la crise de l'État, État capitaliste ou État providence selon les théories. Aujourd'hui les analyses se sont affinées : la notion de crise est remplacée par celle de redéploiement tant il est vrai que l'État se réorganise plus qu'il ne dépérit. Mais, même s'ils demeurent internes au capitalisme, les changements annoncés sont considérables comme le prouve l'ambition des programmes de transparence administrative, d'amélioration des relations entre l'administration et les administrés et de décentralisation<sup>(1)</sup>.

Appareil d'État au cœur de l'État, la police ne peut pas échapper à la tempête. Certes, elle semble encore résister quelque peu au changement, mais depuis 1982 la modernisation est amorcée. Les difficultés rencontrées sur le parcours proviennent moins d'une spécificité policière qu'il faudrait préserver que d'un enracinement culturel de la police qui en fait une institution lourde. Chargée par un surinvestissement politique et sociétal, la police moins que toute autre administration ne se change par décret.

## *La police : une institution lourde...*

La lourdeur de la police nous est donnée par une histoire qui produit le modèle républicain et par une sociologie qui est celle des corps policiers et des relations entre ceux-ci et la population.

L'histoire de la police française est indissociable de celle de l'administration. Certes, la police a ses propres agents, comme les commissaires de police institués sous l'an VIII, mais elle est aussi dépendante de l'administration générale et plus particulièrement du préfet qui, créé aussi sous l'an VIII, est responsable du maintien de l'ordre dans le département. Fondue dans le moule administratif, la police est centralisée et ses forces, civiles ou militaires avec la gendarmerie, sont étatisées.

La centralisation appuyée par l'étatisation des forces permet au gouvernement de diriger et de contrôler la police organisée sur un mode

hiérarchique. Néanmoins l'institution de maintien de l'ordre n'échappe pas au compromis républicain de la III<sup>e</sup> République. La loi municipale de 1884 concerne en effet les pouvoirs de police du maire responsable de l'ordre public sur son territoire.

Le modèle républicain de la police française repose en fait sur une tension provenant en partie de l'accumulation de plusieurs strates politico-administratives. La police française républicaine voit se développer en son sein un conflit entre le centre et la périphérie et un autre entre les impératifs de la soumission au pouvoir politique et ceux du respect de la règle de droit.

L'État républicain est effectivement un État de droit. La police, qui a pour but le maintien de l'ordre public et doit respecter les libertés publiques, lui paie son tribut. Soumise au pouvoir hiérarchique, son action est parfois guidée, toujours contrôlée par le juge.

En France, cette conception de la police prend toutes ses dimensions grâce à la théorie du service public. Spécifique, la police n'en appartient pas moins à cette catégorie juridique qui la pousse continuellement vers une normalisation où la règle de droit lui est plus facilement applicable.

La lourdeur policière est accrue par l'existence, en France, d'une gendarmerie qui concurrence la police nationale. Créée en 1790, la gendarmerie, force militaire succède aux maréchaussées. Continuellement contestée dans sa légitimité policière, la gendarmerie s'appuie sur la tradition mais aussi sur sa capacité d'adaptation pour justifier son maintien et son développement. Finalement admise par les pouvoirs qui aiment diviser pour régner, la dualité policière française n'en pose pas moins toujours un problème important de coordination administrative.

En pratique, le modèle policier républicain est déséquilibré. Le centralisme y est plus fort que la décentralisation et la politisation l'emporte sur l'activité de service public. Le modèle connaît aussi d'importantes dysfonctions. Ainsi, en France, jamais la police ne sera véritablement contrôlée par la justice. Néanmoins, malgré ses imperfections, le modèle a pu fonctionner d'abord parce qu'il convenait à un État libéral où l'ordre n'est « qu'absence de désordre », mais aussi parce qu'il a pu produire des mécanismes de régulation de type pluraliste. Le national dominant est relayé par le local, le politique est contraint par l'État de droit qui limite aussi l'action du policier soumis au juge.

Au modèle pluraliste de régulation s'est ajouté dans le courant du XX<sup>e</sup> siècle un modèle néo-corporatiste qui résulte à la fois de la professionnalisation des policiers et de la constitution, dès l'entre-deux-guerres, d'un syndicalisme policier. La police a une épaisseur sociale qui lui permet de ne pas être un simple instrument du politique mais qui lui confère aussi une base dans la société<sup>(2)</sup>.

Grâce à ces deux modèles de régulation, la police, institution lourde, suffisamment efficace, a une légitimité au regard de l'opinion publique qui se reconnaît dans le gendarme des campagnes ou le sergent de ville. Mais, vers les années 1970, aussi bien un nouveau besoin de police qu'une transformation de l'État remettra en cause le modèle.

*... saisie par le changement  
et la modernisation de l'État*

Le changement de société qui s'amorce dans les années 1970 a des dimensions culturelles et politiques. D'un point de vue culturel, les événements de Mai 68 manifestent une volonté de libération des mœurs dont les répercussions politiques sont parfois encore difficiles à analyser. On a fait état d'un apolitisme montant mais on peut se demander aujourd'hui s'il ne s'agit pas plutôt d'une nouvelle demande politique dont on connaît quelques aspects : refus des grandes idéologies mais intérêt pour le règlement des problèmes concrets, remise en cause de la distinction droite-gauche mais capacité de se mobiliser pour entreprendre des luttes... Notre hypothèse est ici que les lieux de conflits se déplacent effectivement et que, refusant de s'engager pour des causes abstraites et politiciennes, les citoyens défendent parfois avec acharnement leur environnement et leur cadre de vie. Dans une vision écologique du politique, le collectif ne survit que là où il rencontre les intérêts individuels.

L'écologie révolutionne la politique par des valeurs qui sont à chercher du côté de la protection de l'espèce et de la morale individuelle. Elle rend caducs les clivages politiques traditionnels pour assurer la promotion du modernisateur humaniste auquel s'oppose le conservateur. Elle prône un certain consensus. Elle revalorise la politique territorialisée et sans doute est-elle en train de redéfinir la relation entre les hommes politiques et les citoyens sur un modèle qui n'est ni celui de la représentation, ni celui de la participation.

Ce changement considérable est en train d'envahir tous les champs du social à commencer par celui de la police. Comme nous l'expliquons depuis de nombreuses années, la problématique de l'ordre social a changé voici environ quinze ans en passant de celle de l'ordre public à celle de la sécurité<sup>(3)</sup>. Or, notre nouvelle hypothèse est que cette dernière relève d'une vision écologique du politique. Dans le cadre de la sécurité, les hommes se battent concrètement pour un meilleur environnement à partir de valeurs collectives qui rejoignent les intérêts d'un individu biologiquement défini. La politique de sécurité rencontre la nécessité de la territorialisation et oblige à redéfinir les relations des citoyens au politique et aux institutions. Ce dernier point est important. La problématique de la sécurité responsabilise en effet l'individu tout en interrogeant les hommes politiques et les institutions sur leur rôle.



On comprend dans ces conditions que les institutions traditionnelles de type républicain soient bousculées. La police elle-même est condamnée au changement et ceci d'autant plus que, dans le même temps, l'État se transforme dans un vaste mouvement de modernisation.

La modernisation de l'État a de multiples aspects. Elle désigne avant tout une recherche d'efficacité mais elle implique aussi celle d'une nouvelle légitimité pour les institutions concernées. La poursuite de ces buts crée une dynamique : derrière les problèmes de structures apparaissent très vite ceux des hommes qui les font fonctionner, puis sont remis en cause les référents de l'action et les mécanismes de régulation. En outre, en France, la modernisation ne peut pas éviter la question du centralisme. Elle débouche ainsi nécessairement sur une politique de décentralisation.

La modernisation de l'État fait penser à ce que les spécialistes de science administrative appelaient autrefois la réforme administrative. Il s'agit d'adapter des structures anciennes à des situations nouvelles. Néanmoins, la notion de modernisation est plus globalisante. Contrairement à celle de réforme administrative, elle prend en compte les mouvements sociologiques et idéologiques qui entraînent le changement. La création de la police nationale en 1966, par exemple, est une réforme alors que la politique entreprise en 1982 ouvre un processus de modernisation parce que sont impliqués les agents, le public mais aussi l'ensemble du système politico-administratif policier. La modernisation touche aux principes fondamentaux de fonctionnement de l'État. Elle oblige, par exemple, dans le domaine de la police à reconsidérer notre conception de l'État de droit mais aussi le rapport de l'État au territoire, la place du syndicalisme dans la police...

D'un point de vue méthodologique, la modernisation de l'administration appelle une rupture avec la science administrative classique qui procède d'une vision trop juridique de l'État et d'une conception linéaire de l'histoire. A la recherche d'une approche plus sociologique, elle découvre par contre les politiques publiques qui permettent de mettre l'administration en situation dans une perspective post-moderne. Partant de l'hypothèse de la complexité de nos sociétés, les politiques publiques travaillent sur la relation de l'ancien et du nouveau mais aussi sur les rapports complexes qui peuvent exister entre des institutions, des segments sociaux et la politique<sup>(4)</sup>.

L'approche des politiques publiques convient en outre parfaitement à l'étude de la police à l'ère écologique de la sécurité. La sécurité élargit le champ d'action de la police en plaçant celle-ci dans un porte-à-faux qui est un terrain de prédilection pour une discipline dont l'objet est mouvant que ce soit du fait de sa dynamique ou à cause de l'incertitude qu'il y a à le cerner.

## Changements et modernisation de la police en France : le bilan

Il est possible de faire en 1989 un premier bilan des changements intervenus dans la police depuis que ceux-ci ont commencé, c'est-à-dire depuis les années 1970. Un processus est en effet en marche et qui s'inscrit dans une rupture historique dont on mesurera encore mieux l'ampleur dans quelques années.

### Les déclenchements du processus de changement

La réforme de la police est à l'ordre du jour depuis sa création. Sous la V<sup>e</sup> République, l'affaire BEN BARKA la rend encore plus pressante. Elle est suivie de la création de la police nationale qui devait faire rentrer dans le moule la préfecture de police. Mais, pour reprendre la terminologie que nous avons défini, il ne s'agit que d'une réforme, c'est-à-dire un projet de changement de structures qui échouera d'ailleurs en grande partie. La raison en est que les conditions, qu'on peut qualifier de culturelles, d'une modernisation de l'institution ne sont pas réunies.

Pour changer, une institution doit voir se transformer sa réception par la société. C'est ce qui se produira pour la police lorsqu'apparaîtra la problématique de la sécurité. Mais un changement nécessite aussi un choix, une rupture qui, en matière administrative, provient généralement d'une volonté politique. En l'espèce, ce sera celle de la gauche au pouvoir en 1981.

### *L'émergence de la problématique de la sécurité*

Il est certain que nos sociétés modernes ont toujours eu à résoudre des questions d'ordre. Mais les réponses apportées varient en fonction des États et des périodes. Ainsi, en France, l'ordre social a-t-il longtemps été analysé en terme d'ordre public pour l'être depuis peu en fonction de la problématique de la sécurité<sup>(5)</sup>.

Dans les débats qui ont lieu sur la sécurité s'affrontent généralement ceux qui y voient une notion traditionnelle et ceux qui estiment que la notion est nouvelle. Nous appartenons à la seconde catégorie, la première confondant la sécurité et la sécurité publique qui relève de l'ancienne terminologie juridique. Le mot « sécurité » apparaît dans le vocabulaire politique autour des années 1974-1976. Il désigne un type de réponse apportée à une insécurité qui serait désormais ressentie par la population. Les Français auraient peur. Peur de la délinquance, de la violence. Personne ne sait. L'inquiétude naît. Des enquêtes se réalisent.

La première de ces enquêtes, effectuée sous l'autorité de A. PEYRE-RTTE, fait le diagnostic suivant : « Un sentiment d'insécurité général est apparu, qui lui-même peut engendrer la violence, dans une société où la règle de droit n'entraîne plus un consensus général, et où certains sont tentés de se faire justice à eux-mêmes »<sup>(6)</sup>. La réalité de la peur et de l'insécurité peut être contestée mais le malaise est réel. Certains évoquent le chômage, la crise économique, d'autres l'absence de guerre. En tout cas, naît un nouveau besoin social qui bouleverse la façon d'appréhender l'ordre dans nos sociétés.

La problématique de la sécurité, telle qu'elle se forme dans les années 1974-1976, a de multiples dimensions. Enracinée dans une nouvelle culture, elle change la méthodologie d'approche de l'ordre. Désormais celui-ci n'est plus défini d'en haut, comme sous l'empire du régime de l'ordre public, mais en partant de la société et de ses besoins. Un nouveau rapport entre les citoyens et l'État se fait jour, l'État et ses institutions d'ordre doivent s'adapter. La problématique de la sécurité porte à ses débuts une très vive critique de la justice et de la police qui, conçues sur un mode républicain, offrent des services dérisoires par rapport à la demande formulée.

### *La politique de la gauche*

De façon traditionnelle, il n'existe pas en France de politique policière. Depuis un demi-siècle, seules deux grandes réformes ont été tentées : en 1941, la création de la police nationale et, en 1966, sa reconstitution après sa suppression à la Libération. Les gouvernements ont pour seul objectif de contrôler une institution considérée comme un instrument de pouvoir.

Le résultat est qu'en 1981 la gauche trouve la police dans une situation de vétusté préoccupante. Le fameux appareil répressif tant attaqué est en fait une pauvre administration inadaptée aux nouveaux besoins d'ordre social. Ainsi, comme tout gouvernement, celui de gauche cherche à contrôler la police mais sans pouvoir échapper à la nécessité d'une transformation en profondeur de l'institution.

Deux facteurs vont permettre à la gauche de réussir là où la droite ne s'est guère risquée. Le premier réside dans l'arrière-fond favorable que constitue l'émergence de la problématique de la sécurité. Le second tient au fait que la gauche a toujours eu un projet politique pour la police.

Avec le recul on peut en effet estimer que la gauche inaugure une politique policière en France. Ce constat peut paraître paradoxal et il l'est effectivement car une politique publique naît ici d'une position critique vis-à-vis de l'institution. Mais la critique, d'ailleurs détournée puisque la gauche changera de projet, est constitutive d'une symbolique politique mobilisatrice pour le changement.

La politique publique qui s'amorce est globale et peut être qualifiée de politique de modernisation. Les choix de G. DEFFERRE qui privilégie la formation des policiers, sont de ce point de vue significatifs. Il s'agit de transformer la police en profondeur à la fois en professionnalisant ses agents et en améliorant les relations du service public avec ses usagers. La rupture avec le passé est considérable. La gauche, qui a sur les problèmes de police, une attitude pédagogique interdit désormais de considérer l'institution comme un simple instrument du pouvoir. La police apparaît avec toute son épaisseur sociale. Ni objet de pouvoir, ni centre de pouvoir, mais lieu où se développent des enjeux de pouvoir.

Il est vrai que la gendarmerie échappe en partie à ces analyses. Voici une administration qui s'est réformée-modernisée tranquillement dès le milieu des années 1960 en commençant à s'informatiser puis en menant une réflexion continuelle sur son adaptation générale aux nouvelles situations qui se présentaient à elle. Le particularisme de l'évolution de la gendarmerie tient à son caractère militaire qui, éliminant la régulation syndicale néo-corporatiste, facilite des réformes octroyées. En outre, la gendarmerie, toujours contestée par une police dont l'essor est lié à celui de la ville en progrès sur la campagne, est en somme contrainte à l'adaptation. Néanmoins la contestation au sein de la gendarmerie en 1989 montre qu'une politique de modernisation ne peut pas faire l'économie d'un débat politique. Chassée par une porte, la politique entre par l'autre.

## **Les problématiques actuelles de la police en France**

La police française n'a pas pu rester insensible au changement radical qui consiste désormais à envisager l'ordre en terme de sécurité. Ainsi dépassant la réforme, la police peut entrer dans un processus de modernisation qui fera l'objet d'hésitations et de tâtonnements de 1981 à 1986.

### ***La problématique de la sécurité***

Écrivant depuis une dizaine d'années des textes sur ce thème, nous pouvons aujourd'hui amorcer une synthèse de la question en retenant quelques idées centrales.

La sécurité est une problématique nouvelle de l'ordre qui consiste à partir du besoin social. La problématique de la sécurité a une dimension culturelle. Elle part d'un nouveau type de rapport entre l'État et le citoyen qui peut s'analyser en un refus de la relation bureaucratique et une volonté de transparence. Elle est porteuse d'un État ouvert, à la recherche d'un nouveau type de régulation.

La problématique de la sécurité ne doit pas être confondue, comme la gauche l'a fait jusque vers 1982, avec l'idéologie sécuritaire. Celle-ci consiste à tirer trop rapidement sur un plan politique des conséquences du nouveau besoin social. Sélective, ne prenant en compte que la réactivation de l'individualisme porté par la demande de sécurité, elle conclut à la nécessité d'un État plus fort. Au contraire, la problématique de la sécurité est plus ouverte idéologiquement. Sans repousser l'aspiration à l'individualisme qui va de pair avec la nouvelle méthodologie sociale, elle laisse imaginer des possibilités de développement de la solidarité. Sur un plan politique, elle crée enfin une dynamique de recomposition étatique plus qu'elle n'apporte la solution d'un État à l'autorité renforcée.

Le rapport BONNEMAISON de 1982, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*<sup>(7)</sup>, a joué un rôle essentiel, aussi bien dans sa conception que dans sa réalisation, pour permettre le passage de l'idéologie sécuritaire à la problématique de la sécurité. Son mérite a été de préconiser l'ancrage territorial et de proposer une politique de coordination administrative pour avancer sur le champ de la sécurité. Dans leurs pratiques, les conseils locaux ont pu démontrer que la sécurité pouvait être un terrain de travail au-delà des clivages politiques traditionnels. En ce sens, la dynamique BONNEMAISON a contribué à dépassionner le débat sur la sécurité et a créé les conditions de transformation en profondeur de l'État.

La nouvelle politique de sécurité a, sur la police en particulier, sur l'État en général, des conséquences énormes que nous commençons seulement à voir apparaître. Saisie par la nouvelle méthodologie d'approche des problèmes d'ordre, la notion de police devient fonctionnelle. La sécurité crée un besoin de police qui bouleverse effectivement les cadres administratifs et juridiques existants. Dans cette mesure la problématique de sécurité appelle une modernisation de la police que la gauche, qui a une vision politique de l'institution, aura eu le mérite d'amorcer.

Comme nous l'avons évoqué pour la première fois dans ce texte, la sécurité est porteuse d'une nouvelle vision de la politique qu'on peut qualifier d'écologique. Moins en conflit avec d'autres hommes, l'homme affronte aujourd'hui des défis pour sa survie. Une guerre est déclarée, mais avec des cibles incertaines. Comment l'État pourra-t-il s'adapter à cette nouvelle situation qui consiste à gérer l'aléatoire dans un champ où la réalité se mêle à l'imaginaire ?

En tout cas, le champ de la sécurité aura été annonciateur de ces changements. L'ampleur des bouleversements explique qu'on se soit trompé dans l'analyse lorsque le champ a commencé à se structurer dans les années 1974-1976. Souvenons-nous alors qu'une des questions essentielles était celle de la réalité de la sécurité. Illusion, disait-on. Mais, contrairement à ce qu'on pensait alors, ce n'était pas une cause

de révocation de la problématique. La sécurité permet de saisir ce déplacement du politique et de l'État du côté de nouveaux défis où, pour reprendre M. FOUCAULT, on a moins affaire à nos corps qu'à nos âmes.

### *La modernisation en question*

La politique de la gauche en matière policière relève effectivement d'une démarche de modernisation. Dans son pré-rapport sur la réforme de l'institution policière, J.-M. BELORGEY donne le ton : il faut faire de la police un véritable service public. G. DEFFERRE va dans la même direction lorsqu'il décide de changer la police par une politique de formation des policiers. Celle-ci amorce une professionnalisation des agents qui est la première condition pour disposer d'une force moderne. C'est à cette époque que le ministère de l'Intérieur essaie de susciter des recherches sur la police. Comment, en effet, moderniser une institution aussi mal connue ?

La politique menée par P. JOXE à partir de 1984 se situe apparemment dans la même visée. L'effort porté sur la formation est maintenu mais il est élargi par une politique qui, pour la première fois, se veut de modernisation à proprement parler. Il apparaît effectivement alors que le changement par la formation a besoin d'être soutenu par un renforcement des moyens de tout type, voire par des réformes de structures. Parallèlement, le gouvernement prépare un code de déontologie qui sera publié juste avant sa chute.

Un diagnostic sur ces politiques est aujourd'hui concevable. Le mérite de la politique de G. DEFFERRE est d'avoir commencé un travail historique sur un énorme chantier. A la recherche d'efficacité, la politique de P. JOXE peut apparaître, malgré le qualificatif de modernisation<sup>(8)</sup>, finalement moins ambitieuse, mais elle a pour elle d'avoir engagé la gauche dans un processus de réconciliation avec le corps policier. En matière policière, la stratégie n'a rien de secondaire car une transformation en profondeur de l'institution est irréalisable sans la participation de ses agents.

De façon plus précise, fonctionnant sur un mode néo-corporatiste, la police ne peut pas changer sans l'accord de ses syndicats. Mais la chance de l'institution est que ses syndicats majoritaires, à commencer par la Fédération Autonome des Syndicats de Police, qui sont de tradition républicaine, se sont engagés, depuis quelques années, dans la voie de la modernisation.

Une histoire du rôle respectif de chacun dans cette politique reste à faire. Mais on peut dès maintenant soutenir que celui des syndicats, et notamment celui de la FASP, est considérable. La tradition policière française ne permet guère aux responsables politiques et administratifs de « penser » seuls une institution qui l'est aussi par les syndicats, véritables « intellectuels organiques » de la police. Ceci se vérifie tout

particulièrement pour la politique de modernisation dont le projet semble à l'origine être syndical.

On peut cependant se demander si la politique de modernisation ne risque pas de remettre en cause le modèle néo-corporatiste de la police en renforçant la légitimité d'une institution qui aura moins besoin que par le passé du relais syndical. Sous peine de perdre leur influence, les syndicats de police doivent évoluer. Seront-ils plus intégrés dans l'appareil ou plus revendicatifs ? Rien ne permet encore de décrire un modèle en grande partie à inventer.

## **De la modernisation de la police à la définition d'une politique publique de sécurité**

Objet de réforme, puis de modernisation, la police devrait maintenant faire l'objet d'une politique plus vaste encore qui serait celle d'une politique publique de sécurité. La problématique des politiques publiques est récente et suffisamment imprécise pour qu'il soit possible de lui donner plusieurs contenus. Mais elle en a qui sont en réalité contradictoires car soumettre un secteur de la vie sociale à une politique publique c'est à la fois lui promettre un contrôle de l'État et un flottement dans une zone d'incertitude où tout contrôle s'avère difficile.

Une politique publique de la sécurité relève en effet d'une démarche interventionniste. Elle signifie un redéploiement de la puissance publique dans un secteur qui a eu tendance à se développer de façon anarchique. Mais ce redéploiement est confronté à une réalité complexe où un contrôle public de type traditionnel ne peut pas s'exercer. La politique publique va de pair avec ce qu'on peut nommer une déconcentration étatique qui n'est cependant pas nécessairement une perte de pouvoir de la puissance publique qui doit apprendre à agir différemment.

Depuis les années 1974-1976, la police a été confrontée à l'évolution tenant à l'apparition de la problématique de la sécurité. Il faut aujourd'hui que l'action politique et l'État s'adaptent à la nouvelle réalité sociologique. Le chemin à parcourir sera long mais il faut résoudre la contradiction qui existe entre l'étroitesse de l'institution-police et l'immensité du champ de la sécurité. Quelle est la place de la police dans une problématique de la sécurité ? Que signifie aujourd'hui être ministre de l'Intérieur en charge de la seule police quand la police d'ordre est devenue une police de sécurité ?

## Le couple police-sécurité

La politique de sécurité, de même que les impératifs de sécurité occupent une place de plus en plus importante dans l'État et la société civile. Faut-il pour autant estimer que la notion de sécurité se substitue à celle de police ? Rien n'est moins sûr ; confirmée en tant que notion, la police est appelée à un bel avenir en tant qu'institution.

### *Les dimensions de la sécurité*

On peut considérer, en ce début des années 1990, que la notion de sécurité arrive à une troisième phase de son évolution. Comme on le sait, de l'origine à 1982, elle se trouve dans une sorte de préhistoire qui aboutit aux confusions de l'idéologie sécuritaire. Puis, à partir du rapport BONNEMAISON, la problématique de la sécurité se clarifie et donne lieu à l'amorce d'une politique publique. Aujourd'hui, une nouvelle étape est franchie qui voit la sécurité s'élargir à de nouvelles préoccupations.

Le tournant de cette troisième phase est amorcé dans les documents de préparation du X<sup>e</sup> plan. Dans la première esquisse du plan, le Premier ministre fait effectivement de la sécurité une ligne de force du destin que la France doit maîtriser. Pour parvenir à une cohésion sociale, la sécurité est présentée comme constituant le cinquième objectif : « Il faut, dit le texte, à cette fin rendre la police et la gendarmerie plus disponibles ». Mais, de façon plus générale, l'accent est mis sur une politique de prévention qui doit s'insérer dans une politique de la ville et du développement social des quartiers.

Les institutions vont suivre. En 1988 le Conseil national de prévention de la délinquance et la Commission nationale de développement social des quartiers sont regroupés au sein de la Délégation interministérielle à la ville. Le risque de cette politique est de voir se dissoudre l'impératif de sécurité. Mais le débat sur les dimensions de la prévention est ancien. On sait que sa conception large est aussi pertinente et que la ville peut être le cadre adapté à une politique de lutte contre l'insécurité.

Quoiqu'il en soit, la notion de sécurité prend une nouvelle physionomie. Désormais elle fait son entrée dans le cadre d'une politique *sociale* dont elle intègre les objectifs. La politique sociale de l'État régulateur n'est pas la même que celle de l'État providence. Elle ne consiste plus à distribuer la manne d'une économie en expansion, mais à régler les tensions sociales. Tournée vers l'insertion, la lutte contre la pauvreté, elle réaffirme l'impératif de solidarité avec un objectif de maintien de l'ordre social aussi fort que celui de développement. Le but de sécurité y trouve naturellement sa place. Le prendre en compte offre même un



plus à la politique sociale d'insertion qui s'étend du même coup jusqu'à la lutte contre la délinquance.

Historiquement le pas franchi est considérable. Il s'agit d'un véritable changement d'État. Le social appartient désormais moins au champ de l'économie qu'à celui de l'ordre. Ceci explique que le redéploiement de l'État se fasse aujourd'hui autour des attributions régaliennes de celui-ci. L'État régulateur se recompose effectivement autour du noyau dur des prérogatives étatiques qui s'élargissent. La notion de régulation se précise. Elle désigne bien la nouvelle préoccupation centrale de l'État qui est de régler les tensions sociales avec des méthodes plus souples et mieux intégrées dans la société.

La mise en œuvre de cette politique n'en pose pas moins des problèmes considérables comme le prouve la difficulté qu'a la DIV de traduire dans la pratique ses « diagnostics locaux de sécurité » conçus en 1990. Ces « diagnostics » constituent des appels d'offre en vue de réaliser « à l'échelle de la ville et de l'agglomération, les dispositifs pertinents qui permettent de conduire des actions concentrées de lutte contre l'exclusion économique et sociale, en liaison avec les politiques de développement ». L'objectif est généreux, mais aussi quelque peu général. Ne s'agit-il pas à travers ces opérations de constituer « une certaine qualité de l'espace public local » ? Mais qui les prendra en charge ? Les villes semblent encore désarmées. Quant aux institutions chargées de la sécurité, elles ne peuvent que trouver le projet trop vaste.

### *Y-a-t-il encore un objet-police ?*

L'élargissement toujours plus grand de la notion de sécurité menace non seulement la politique de sécurité mais aussi les institutions d'ordre qui, à la limite, pourraient aussi se dissoudre dans des institutions sociales. A cela nous répondons que subsiste un objet-police même s'il faut aujourd'hui aborder l'institution différemment.

L'objet-police, qui désigne l'existence de forces spécialisées dans le maintien de l'ordre intérieur, est lié à la notion moderne d'État. Il est tellement spécifique que les institutions qui le mettent en œuvre n'ont jamais pu, malgré une tendance à leur banalisation, être totalement assimilées aux autres services publics. Quant à sa disparition, rien ne permet de l'imaginer car, comme nous l'avons montré, si l'État régulateur se caractérise par un travail sur le règlement des tensions, celui-ci aura toujours un aspect répressif.

Néanmoins, l'État régulateur agit autrement si bien que la police elle-même doit changer. Entre la politique générale de sécurité et le traitement classique de l'objet-police se dessine un nouvel espace qui pourrait être celui de la *sécurité intérieure*. Dans cet espace, une nouvelle conception de la police apparaît qui relèverait moins de

l'utilisation classique de la force que de la définition de stratégies faisant jouer une multitude d'acteurs sociaux.

La police d'aujourd'hui est effectivement résolument confrontée à une mission sociale. Plongée dans la problématique de la sécurité intérieure, elle doit coopérer avec les acteurs sociaux qui prennent en charge cet objectif. Une réforme de l'État, qui doit désormais s'organiser de façon transversale, en découle. La police doit pour ce faire être mieux coordonnée avec les autres administrations, mieux coordonnée dans son fonctionnement interne, plus transparente et faire l'objet d'une réelle territorialisation.

Pour passer de l'ancien état de police à celui de la sécurité intérieure dans le contexte d'une politique de sécurité, la politique de modernisation est indispensable. C'est elle qui fait le lien et transforme en donnant à la police des moyens nouveaux, mais surtout en lui inculquant une nouvelle philosophie.

Au début de ces années 1990, on peut estimer que le pari de cette transformation interne de la police, pour des raisons qui tiennent à son nouvel environnement, peut être gagné. L'ensemble des partenaires est acquis à ce changement. Responsables politiques, responsables syndicaux et policiers savent que la police doit changer. Aujourd'hui, le vieux discours sur le caractère immuable de la police traditionnelle n'a plus cours. Tout le monde admet que les policiers doivent travailler autrement.

Cette situation explique que la modernisation de la police soit à la pointe de celle de l'administration et qu'on ait pu faire état d'une expérience d'avant-garde et du « laboratoire policier »<sup>(9)</sup>. La politique de modernisation avance parce qu'elle fait l'objet d'un vaste accord au sein de l'institution, mais aussi parce qu'elle a trouvé son impact avec la sécurité intérieure où se rejoignent les exigences générales d'une politique de sécurité et les besoins particuliers d'une institution.

### **Pour une politique publique de la sécurité intérieure**

Le niveau de la sécurité intérieure est nouveau. Que l'État l'admette signifie des bouleversements structurels, mais aussi de nouveaux équilibres de pouvoir. Qui prendra en charge cette politique au niveau central et au niveau territorial ? Quelle forme prendra le contrôle démocratique de ce nouveau secteur étatique ? A toutes ces questions la méthodologie des politiques publiques apporte des éléments de réponse en offrant des cadres théoriques qui, en l'occurrence, sont ceux des référents et de l'évaluation.

### *Les référents de la sécurité intérieure*

Dans leur ouvrage sur *L'État en action*, B. JOBERT et P. MULLER montrent qu'en matière de politique publique existe un conflit entre les référents globaux et les référents sectoriels et que la résolution de la contradiction dépend des médiateurs qui sont amenés à définir ces référents<sup>(10)</sup>. Cette problématique demeure pertinente dans l'analyse de la politique de sécurité intérieure où il faut se demander qui est en charge du secteur.

Depuis L. Fabius, on a pu constater que la politique générale de sécurité était évoquée par le Premier ministre. Sur un plan administratif, il est clair aujourd'hui qu'il appartient à la DIV de mettre en œuvre la politique ainsi définie. Mais, en ce qui concerne la sécurité intérieure, de nombreuses questions restent posées et qui sont d'autant plus complexes qu'interfèrent le central et le local, la régulation administrative et la régulation néo-corporatiste.

Sur le plan central, les référents policiers étaient en effet traditionnellement définis par le ministre de l'Intérieur et les syndicats. Mais, compétent pour la police, le ministre de l'Intérieur peut-il étendre son pouvoir au champ plus global de la sécurité intérieure ? Apparemment complexe et conflictuelle cette question devrait pourtant pouvoir trouver une solution simple avec la création d'un ministère de la *sécurité intérieure* qui permettrait de maintenir la gendarmerie tout en assurant une coordination des deux grandes administrations au sein du nouveau champ.

Le ministre de la sécurité serait-il pour autant en situation de monopole pour définir les référents ? La réponse à la question dépend en partie de la capacité qu'a le niveau local de s'imposer. Le rapport BONNEMAISON avait, sur ce point, préconisé une solution de territorialisation qui faisait du maire un médiateur privilégié. Mais l'autorité municipale ne semble pas avoir conquis une position forte dans le champ de la sécurité. Par contre, le centre semble vouloir asseoir le pouvoir des préfets.

Pour que les autorités locales s'affirment, la seule voie est, à notre avis, que se dessine une politique de la ville et de l'agglomération. Mais nous retrouvons alors les risques signalés dans l'analyse de la politique de la DIV de voir la politique de sécurité absorber la politique de la sécurité intérieure. En ce domaine, une véritable politique de territorialisation ne pourra s'accomplir que par le bas. Il faut que soient relancés les conseils communaux de prévention de la délinquance et que la police et la gendarmerie s'adaptent aux pratiques de ces institutions. L'équilibre entre tous les médiateurs sera néanmoins toujours très complexe à maintenir. Il faudra combiner le partenariat de tous les acteurs avec une nécessaire reconnaissance du pouvoir régulateur du centre qui conserve une responsabilité dans le règlement des tensions sociales.

L'approche des politiques publiques a l'avantage de permettre de penser cette complexité. En la résumant, on peut estimer qu'elle repose aujourd'hui sur les concepts de partenariat de régulation. Mais on voit combien elle implique des réformes en profondeur. Certaines, comme la création d'un ministère de la sécurité intérieure, sont structurelles. Les autres se situent plus au niveau de la culture politique et administrative qui implique une rupture avec le centralisme, mais aussi avec une forme classique de néo-corporatisme.

### *L'évaluation et la sécurité intérieure*

Comme nous l'avons vu, la définition d'une politique de sécurité intérieure implique des changements profonds au sein de l'État. Ceux-ci concernent d'abord les référents, mais ensuite les méthodes de gestion de l'administration. Une administration définie en fonction de ses objectifs doit être capable d'apprécier la réalisation de ceux-ci. C'est pourquoi toute politique publique est indissociable d'une évaluation qui consiste justement à juger de la réalisation d'un programme.

L'évaluation doit être conçue à plusieurs niveaux en distinguant celle des services de celle de la politique publique à proprement parler. Pour la police, nous n'en sommes encore qu'à la première. Mais l'institution s'est résolument engagée dans cette voie avec l'élaboration du *contrat pluriannuel de formation*. Ce contrat part lui-même d'une évaluation de la *charte de la formation* en 1982 et a pour particularité de faire de la formation le point central de la stratégie de modernisation. Aussi propose-t-il des priorités pour la police nationale qui se déclinent de la façon suivante : la police dans la ville, un partenaire au quotidien, la police soucieuse de la performance, la police et la cohésion renforcée, la police prête aux défis européens, la police utilisant la formation comme source d'innovation.

Adopté en 1989, le *contrat* a été mis en œuvre dès 1990. Une réforme de la formation initiale et continue a été poursuivie, avec comme but d'initier une réforme globale de l'institution. Si on prend l'exemple des commissaires de police, la réforme de leur formation adoptée en juillet 1990 ne peut pas être dissociée des nouvelles méthodes de direction des services de police.

La police a commencé à mettre sur pied des projets de service qui, d'après la circulaire du 23 février 1990 sur le renouveau du service public doivent « mettre en évidence les valeurs essentielles du service, clarifier ses missions, fédérer les imaginations et les énergies autour de quelques ambitions ». Elle s'est aussi engagée dans une nouvelle politique de communication et d'amélioration des relations avec les usagers.

De toutes ces mesures devrait découler une autre conception de la hiérarchie qui, à terme, pourrait remettre en cause le rapport traditionnel qu'a la police avec le droit. A cet égard, l'évolution de la formation

des commissaires est significative. Tout se passe comme si pour ces chefs de service, la part de la formation juridique reculait pour laisser la place à la formation, à la gestion et au dialogue social. Mais l'évolution de la formation des commissaires est à l'image de celle de la police en général. Il est vrai que l'institution doit toujours réfléchir sur son rapport au droit. En outre, le fait qu'elle doive obéir à d'autres impératifs ne signifie pas que les principes de l'État de droit doivent être écartés.

La constitution d'une administration policière plus fonctionnelle risque néanmoins de l'autonomiser par rapport à ses contrôles traditionnels. L'évaluation n'en est du même coup que plus nécessaire que ce soit au niveau du service ou à celui de la politique publique.

Les mécanismes d'évaluation de la politique publique, pour leur part, n'existent pas encore véritablement. L'urgence de définir une stratégie à ce niveau n'en est que plus grande. Il ne peut y avoir d'évaluation sans globalisation. A quoi sert d'apprécier le travail de la police nationale sans que la même démarche soit suivie à propos de toutes les institutions qui concourent à la sécurité intérieure ? Entre la structuration du champ et l'évaluation existe donc un rapport dialectique. Pas de champ sans évaluation, mais pas d'évaluation sans la structuration du champ. Il importe aujourd'hui que la notion de sécurité intérieure se retrouve dans l'organisation générale des pouvoirs publics.

## **Des réformes, encore des réformes**

Depuis 1988, le nouveau gouvernement a commencé à mettre en œuvre les réformes nécessaires à la modernisation. Mais d'autres décisions doivent être prises pour que du discours politique on débouche sur une transformation des institutions et la réalisation d'une politique de sécurité intérieure.

### ***La relance de la réforme en 1988***

Les responsables politiques de gauche et ceux des syndicats de police ont mis à profit la période allant de 1986 à 1988 pour faire un bilan de l'action menée depuis 1981 et pour orienter les réformes de l'avenir. De retour place Beauvau, P. JOXE manifeste la volonté de s'engager dans la voie d'une modernisation plus ambitieuse que celle conçue en 1984-1986. Comme la FASP, il veut poursuivre l'effort de formation, unifier la police, la territorialiser et améliorer ses relations avec les citoyens. Néanmoins, les trois ou quatre orientations de base restent vagues et le contenu de chacune peut prêter à interprétation. Va-t-on, par exemple, créer en 1988 un Conseil supérieur de la fonction policière qui assure une transparence de l'institution ? A cette solution le ministre semble,

dans un premier temps, préférer la création d'un institut de recherche et de formation. Ce sera l'organisation en 1989 de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure.

L'IHESI, conçu de mars à juin 1989, a trois missions : il doit assurer la formation des hauts fonctionnaires de police selon un modèle qui est celui de l'Institut des hautes études de la défense nationale ; il doit poursuivre l'effort de recherche sur la police et les problèmes de sécurité tout en effectuant les études utiles sur ces deux thèmes ; il doit contribuer à ouvrir la police sur la société.

Laboratoire au sein du laboratoire policier, l'Institut peut ouvrir le chemin du changement, par une stratégie qui porte essentiellement sur les études, les hommes et la communication. Particulièrement importantes peuvent être les études de l'Institut qui, se plaçant dans une problématique de politiques publiques, pourrait devenir l'évaluateur de la police ou tout au moins l'agence technique de soutien aux évaluations policières. Considérable peut aussi être sa mission de formation des hauts fonctionnaires de police qui peuvent, dans l'Institut, contribuer à élaborer une nouvelle doctrine policière et constituer une élite qui sera le véritable instrument de coordination des polices. Enfin, essentielle peut être sa mission de communication en mesure d'améliorer les rapports de la police et des citoyens.

Pour réussir dans cette entreprise ambitieuse, l'IHESI doit réunir certaines conditions. Il doit être accepté par les policiers et acquérir progressivement une indépendance par rapport au pouvoir politique. Car l'enjeu se situe à ce niveau. L'IHESI, d'abord instrument de changement, pourrait devenir un organe permanent de régulation par des voies inédites qui sont celles de ses missions.

Le problème reste cependant qu'on imagine encore mal le nouveau modèle administratif qui se constitue par ce biais. La logique de l'IHESI le porte de surcroît à encourager une stratégie de sécurité qui remettra en cause le modèle néo-corporatiste d'administration. Mais justement l'IHESI peut être l'instrument de maîtrise de ces évolutions. Il devrait en tout cas très vite être un des lieux de l'administration où s'imaginer la nouvelle politique publique de la sécurité intérieure.

### *Des priorités pour les réformes*

Saisie par la sécurité, la police change et plus particulièrement dans deux directions. En premier lieu, elle éclate. La police nationale qui semblait avoir acquis peu à peu un monopole de maintien de l'ordre dans les villes voit celui-ci être remis en cause à la fois par les polices municipales qui réapparaissent et la gendarmerie qui, pour survivre, ne peut pas se contenter de régner sur les campagnes. En second lieu, elle échappe aux mécanismes traditionnels de contrôle du fait de son éclatement, mais aussi à cause de la démultiplication des types de régulation.

Dans ces conditions, deux séries de réformes sont prioritaires : celles qui portent sur la coordination et celles qui permettent d'améliorer le contrôle et la transparence de la police.

La modernisation de la police ne sera cependant pas jugée à la perfection du modèle administratif mis en place même si les efforts d'imagination sont à ce niveau indispensables. La police doit être efficace, c'est-à-dire adaptée à ses tâches. Or, pour réaliser cet objectif la grande réforme qui s'impose est celle de la territorialisation dans laquelle nous verrons la troisième priorité, conclusive et synthèse.

### *La coordination*

Le passage du régime de l'ordre public à celui de la sécurité intérieure signifie une diversification des services de police. On le comprend fort bien : à partir du moment où la police répond à un besoin social, il est possible de faire feu de tout bois. Non seulement la police nationale est concurrencée par la police municipale et la gendarmerie, mais elle l'est aussi, dans une certaine mesure, par les agences privées de sécurité. L'idéologie républicaine a pu apparaître comme constituant un obstacle à cette évolution. Mais aujourd'hui, on ne peut plus raisonner en l'opposant à la mutation nécessaire. Sous l'empire de la sécurité intérieure, il faut admettre qu'il existe plusieurs polices légitimes.

Il est évident que les problèmes de la gendarmerie, des polices municipales et des agences privées sont différents. Mais les poser ensemble signifie qu'il faut mettre en place une réglementation des agences publiques et privées de sécurité intérieure où chaque service trouve ses missions et où leur coordination est assurée.

Si l'idéologie républicaine doit de ce point de vue évoluer, elle doit encore permettre d'établir les limites d'interventions des agences privées. Il en est de même pour les polices municipales dont les missions ont été reconnues par le rapport BONNEMAISON mais qui ne doivent pas devenir les shérifs des maires. En ce qui concerne la gendarmerie, le débat a d'autres dimensions.

Le caractère exemplaire de la modernisation de la police nationale a pu porter ombrage à la gendarmerie qui, de plus, privée de syndicats n'a pas les moyens de revendication de la police. Mais, les événements de 1989 au sein de la gendarmerie ont permis de rétablir un équilibre ne serait-ce que dans le budget de 1990 qui a plus progressé pour le corps militaire que pour les civils. A notre avis, ces événements devraient conforter la position de la gendarmerie qui pourrait retrouver une place incontestée dans le dispositif des forces de sécurité si une véritable politique de sécurité intérieure était réalisée.

La politique de sécurité intérieure est en effet le seul moyen pour que chaque service se voit reconnu dans ses tâches. En ce qui concerne les rapports de la police nationale et de la gendarmerie, elle a d'ailleurs été

amorcée au sein de l'IHESI qui essaie d'intégrer les gendarmes. Elle a été poursuivie par la circulaire du 30 janvier 1990 dans laquelle le ministre de l'Intérieur donne aux préfets des consignes de répartition des tâches et de coopération. Cette politique ne demande qu'à être parachevée par des mesures plus fortement symboliques.

### *La transparence*

La difficulté qu'a la justice pour contrôler la police devrait amener, alors même que la professionnalisation de l'institution policière tend à l'autonomiser, à réfléchir à une politique de démultiplication des contrôles et, de façon plus générale, à un accroissement de la transparence policière.

Le problème est néanmoins très complexe car il ne relève pas de la seule création de nouvelles structures du type d'un Conseil supérieur de la fonction policière, mais engage véritablement la culture administrative et policière. Il n'est pas possible de passer en quelques brèves années d'une police relativement refermée sur elle-même à la transparence de l'institution. Sur le papier, la création d'un Conseil supérieur peut être séduisante, mais on peut se demander si les policiers peuvent actuellement accepter de franchir cette nouvelle étape. En tout état de cause, la création d'un tel Conseil pour la seule police n'aurait pas de sens. Là encore il faut travailler dans la perspective de la sécurité intérieure et aussi intégrer dans la réflexion la situation de la justice qui ne peut pas échapper à une politique de modernisation alors même que ses rapports avec la police sont remis en cause.

Dans l'immédiat, la transparence peut être conquise sur d'autres terrains comme, par exemple, celui de la réforme de la procédure pénale mais aussi et surtout celui de la territorialisation.

### *La territorialisation*

La territorialisation de la police est encore une conséquence de l'approche des problèmes d'ordre à travers la méthodologie de la sécurité qui conduit à une meilleure utilisation des services de police et donc à leur coordination en un lieu concret qui ne peut être que celui du territoire adéquat.

La territorialisation se situe dans une dynamique globalisante. Elle commence pour la police par une meilleure adaptation des services au terrain. Concernant tous les services de police, elle est notamment aujourd'hui très encouragée par la sous-direction de l'action préventive des polices urbaines qui essaie de relancer l'ilotage, qui développe une politique de relation administration-usagers et qui réfléchit à l'action sociale de la police. La territorialisation devrait aboutir à des réformes de structure en vue de la définition des circonscriptions les mieux adaptées à l'action.



D'un point de vue juridique, la territorialisation est indissociable d'une déconcentration qui, bien appliquée, posera un jour la question du rôle des directions centrales de police. Mais la déconcentration en matière de police risque de renforcer les pouvoirs du préfet et peut rendre difficile la politique de sécurité intérieure des agglomérations.

On sait qu'en ce domaine le gouvernement vient de s'engager dans une politique de départementalisation des services de police qui consiste à créer, sous l'autorité des préfets, des directions départementales de la police nationale. Mais on peut se demander si la notion de territorialisation est bien comprise. On ne voit déjà pas l'intérêt qu'il y a à départementaliser la police judiciaire. En outre, de façon beaucoup plus générale, peut-on départementaliser sans régionaliser et « agglomérer » en même temps<sup>(1)</sup> ?

La question des territoires est complexe. Il faut distinguer les territoires d'action des territoires de compétence qui, en matière de police, doivent être dissociés. Les premiers devraient privilégier la proximité et la pertinence du niveau de décision opérationnelle. On ne pourra pas échapper ici à un certain enchevêtrement tant il est vrai que le territoire de sécurité publique n'est pas celui de police judiciaire. Quant aux seconds, nous les voyons plutôt se situer au niveau de l'agglomération et de la région afin de donner consistance à une politique de sécurité intérieure.

La politique de territorialisation entreprise en 1990 a néanmoins le mérite de procéder par expérimentation. La réforme administrative sous l'empire de la modernisation ne peut pas en effet se décréter. Elle suppose une telle révolution culturelle qu'elle doit jouer avec le temps et se couler dans des procédures qui, contrairement à l'esprit bureaucratique, permettent de faire du changement un nouveau principe d'administration.

## **Les défis à relever**

Contrairement à la problématique moderniste de la réforme, celle des politiques publiques est post-moderne au sens où le progrès y pose autant de question qu'il apporte de réponses. Certes, depuis deux ans bientôt, le champ social de l'ordre s'éclaircit. Mais il pourrait à nouveau s'obscurcir si deux défis n'étaient pas relevés : celui de l'Europe et celui des libertés.

### ***L'Europe***

La perspective européenne de l'Acte unique confronte la police à deux types de difficultés, celle de l'harmonisation de systèmes administratifs et juridiques différents et celle de la multiplicité des territoires de demain.

*Des systèmes administratifs et juridiques différents*

L'Europe réactive un questionnement très connu des juristes et des politologues qui est celui du comparatisme. Les administrations policières qui sont le produit d'histoires différentes peuvent-elles converger vers un modèle unique et si non peuvent-elles coopérer ?

Il est certain que la police anglaise est différente de la police française dans ses structures, mais aussi dans la façon d'aborder le maintien de l'ordre public. Deux traditions administratives et juridiques s'opposent sans espoir à court terme de les voir converger.

Les polices françaises et anglaises sont certes deux extrêmes. Mais des différences sensibles existent si l'on opère d'autres comparaisons. La France avec son administration centralisée et sa conception de l'État de droit occupe une place particulière en Europe.

Néanmoins si les traditions étatiques constituent des obstacles à une Europe uniforme — qui n'est pas nécessairement souhaitable — les évolutions sociologiques qui, en France, débouchent sur la problématique de sécurité peuvent entraîner des rapprochements. Toutes les polices d'aujourd'hui s'orientent vers la prévention et sont à la recherche d'une meilleure coordination et d'un meilleur rapport au territoire.

Dans ce contexte, il est nécessaire d'envisager une coopération des polices qui a véritablement commencé en 1976 avec le groupe Trevi, puis s'est poursuivie dans le groupe ad hoc Immigration tout en aboutissant, dans un cadre plus restreint, aux accords de Schengen de 1990. De tous ces travaux, il apparaît que la grande question de l'Europe policière sera celle de l'immigration alors même que les frontières intérieures seront supprimées. A Schengen ont été imaginées des « mesures compensatoires » qui, pour l'essentiel, consistent à remplacer le contrôle des frontières par un territoire abstrait et pouvant porter atteinte aux libertés, celui des fichiers.

*La multiplication des territoires de police*

Le territoire policier évolue de façon contradictoire. Alors qu'en matière de sécurité, l'ilotage fait redécouvrir la proximité, dans d'autres domaines, l'espace s'élargit et devient celui des « territoires sans terres ». Aussi peut-on se demander s'il n'est pas possible d'envisager la création d'une police européenne en charge de délits dont l'endiguement est obligatoirement interétatique.

Mais une restructuration de la police par le haut aura des conséquences sur l'organisation des territoires nationaux. Les niveaux territoriaux ne pourront pas être multipliés à l'infini.

Comme on le constate, toutes ces évolutions proviennent d'un phénomène extérieur à la police et aux responsables politiques nationaux. Le

défi de l'Europe est celui de la maîtrise de ces mutations pour qu'elles s'intègrent dans le processus de modernisation. Une administration de mission pourrait être créée pour répondre aux besoins de la période de transition que nous connaissons.

### *Les libertés*

Dans une démocratie la protection des libertés est un défi perpétuel car apparaissent toujours de nouvelles menaces pour lesquelles il faut trouver de nouvelles parades. Par rapport aux libertés, l'évolution de la police est à double face. Il est certain que la montée en qualité des policiers constitue une garantie pour les citoyens. Par ailleurs, l'autonomisation de l'institution peut être compensée par des contrôles multiples. Néanmoins le risque est aujourd'hui que le débat politique sur la police disparaisse sous prétexte de modernisation et de consensus. La création de l'INHESI qui va concentrer tout le potentiel d'analyse de la police ne doit pas empêcher les intellectuels, les chercheurs, les hommes politiques de rester vigilants.

Au-delà de la police, la problématique de la sécurité, même si elle n'apparaît plus aujourd'hui comme conduisant nécessairement à un contrôle social, peut dériver vers des atteintes aux libertés. Là encore la solution est dans la vigilance et dans la mise en place de mécanismes de contrôle des institutions d'ordre.

La construction de l'Europe ne fait que démultiplier les risques. A ce jour, le principal danger serait que la police, qui a largement bénéficié des négociations européennes, soit la seule institution à se moderniser. En France, il faut que la justice amorce son évolution tandis qu'en Europe doivent être imaginés des mécanismes de contrôle et de transparence, notamment pour les fichiers, sur un modèle qui pourrait être celui des autorités administratives indépendantes françaises.

En assimilant les impératifs de la sécurité, nos sociétés modernes élèvent leur niveau culturel. Mais il faudra éviter que la nouvelle culture ne joue contre la démocratie.

## **Conclusion**

Saisie par la sécurité, la police change de champ d'intervention et présente de nouveaux enjeux. Rattachée désormais au social, elle est au centre de la restructuration de l'État qui devenant régulateur élargit ses attributions régaliennes traditionnelles. Ainsi redéployée, la police a une nouvelle mission. Toujours en charge de la répression, il lui est aussi demandée de participer à l'effort politique de prévention qui s'intègre

dans la maîtrise de l'environnement. Administration sociale, la police n'en garde pas moins toujours une spécificité car, intervenant pour améliorer la vie, elle a surtout pour mission de travailler sur les cas limites où la vie est conditionnée par la survie.

#### Notes

- (1) BOISMENU G., GLEIZAL J.-J., *Les mécanismes de régulation sociale. La justice, l'administration, la police*, Boréal-PUL, 1988.
- (2) GLEIZAL J.-J., *Le désordre policier*, PUF, 1985 ; GLEIZAL J.-J., « Syndicalisme et corporatisme policier », *L'État et les corporatismes*, PUF, 1988.
- (3) GLEIZAL J.-J., « Sécurité et territorialisation », *Les cahiers de CFPC*, n° 17, novembre 1985 ; « Police d'ordre, police de sécurité », *Autrement*, n° 1-4, février 1989.
- (4) JOBERT B., MULLER P., *L'État en action*, PUF, 1987.
- (5) MARCUS M. (sous la direction de), « Obsession sécurité », *Autrement*, n° 104, février 1989.
- (6) *Réponses à la violence*, Presses Pocket, t. 1, 1977, p. 32.
- (7) Publié par La Documentation Française, 1982.
- (8) MONJARDET D., « Moderniser pour quoi faire ? La gauche et la police », *Esprit*, n° 135, février 1988.
- (9) Nous avons proposé cette idée de laboratoire policier dans notre communication orale « Police et société » faite le 16 janvier 1989 en présence du ministre de l'Intérieur aux Journées sur la formation de La Villette.
- (10) JOBERT B., MULLER P., op. cit., p. 63 et suiv.
- (11) Sur le département : MIGAUD D., GLEIZAL J.-J., *Le département en toutes libertés*, PUG, 1988.



# Les politiques locales d'ordre de la cité

## De l'innovation à la gestion du quotidien

Dominique Duprez

Colette Lamarche

La notion de politique criminelle semble aujourd'hui trop restrictive par rapport à la réalité actuelle de la délinquance et des actions menées qui visent tant les représentations et le sentiment d'insécurité que la résorption des délits. La notion de politique sécuritaire, elle, reste trop connotée par le débat des années soixante-dix entre les tenants de la prévention d'une part, ceux de la répression d'autre part. Nous retenons donc la notion d'ordre de la cité puisque les interventions de l'État dans le domaine de la sécurité publique prennent sens dans des contextes locaux ayant leurs caractères propres.

La « montée du local » n'est pas un phénomène nouveau. Avec la création de la DATAR en 1963, la réhabilitation du local intervient d'abord avec une politique d'aménagement rural. On voit alors s'affirmer la prise en compte du local comme sujet et non plus objet de sa mise en valeur<sup>(1)</sup>.

S'agissant des politiques d'ordre de la cité, la renaissance du local intervient essentiellement à l'échelon municipal. Des travaux avaient déjà montré l'échec de la régionalisation au début des années 1980<sup>(2)</sup>. Si la loi de décentralisation a permis de redynamiser les instances régionales et départementales vers les années 1983-1985, notamment en matière d'action sociale, toutes les observations indiquent que le pôle décisif reste l'échelon municipal. L'échec des instances régionales et départementales — à quelques exceptions près — des dispositifs de développement social des quartiers et de prévention de la délinquance en témoigne.

La restructuration du pouvoir périphérique au profit des municipalités hégémoniques a permis une pénétration — par certains élus et techniciens — du pouvoir local au sein de l'État en court-circuitant les départements et les régions. Si nous parlons de municipalités hégémoniques plutôt que de grandes municipalités, c'est parce que la taille de la

ville est loin d'être le seul indicateur. La notion renvoie aux stratégies d'élus locaux pour positionner leurs cités comme pôle d'excellence, comme modèle.

Le rapport de la Commission des maires sur la sécurité de 1982<sup>(3)</sup> indique clairement cette nouvelle force des élus locaux sur le pouvoir central et leurs capacités d'intervention notamment pour ce qui concerne le social et la sécurité. Plus récemment la création de la DIV<sup>(4)</sup> témoigne de l'hégémonie du pouvoir de certains maires qui n'appréciaient pas qu'un dispositif national<sup>(5)</sup> puisse traiter quasi directement avec des instances infra-communales à l'échelon du quartier pour décréter ce qui est innovant. Nous y reviendrons.

La période décisive dans la redéfinition des politiques locales d'ordre public semble être 1982-1986. Nous tentons ici d'en faire le bilan. Par une relecture d'observations engrangées dans différentes enquêtes<sup>(6)</sup> et de constats se dégageant d'évaluations très récentes de certains segments des politiques publiques<sup>(7)</sup>, nous dégageons quelques pistes de réflexion sur l'usure et les contradictions du « modèle français » des politiques d'ordre de la cité que nous envient beaucoup d'experts étrangers<sup>(8)</sup>.

## **De la crise du contrôle social à l'anomie des modèles traditionnels de gestion du social**

Si un consensus existe chez les spécialistes pour reconnaître que la violence ne cesse de diminuer dans la société française, il faut reconnaître que notre société est de moins en moins policée par elle-même. Pour ne prendre qu'un exemple, à la lecture de la presse roubaisienne au début du siècle, on se rend compte que les formes intenses de sociabilité locale étaient la meilleure forme de protection des biens et des individus.

Le policier habite le quartier où est implanté son commissariat d'arrondissement et la rumeur ou le hasard sont ses outils d'intervention les plus efficaces<sup>(9)</sup>.

Avec le développement et la professionnalisation des agences de sécurité au cours de ce siècle, il est clair que les modes de prise en charge de la sécurité se sont modifiés. Pour ce qui concerne la Police notamment, la concentration des effectifs sur les commissariats centraux, et la modification des techniques, notamment la multiplication des brigades motorisées au détriment de l'ilotage, a éloigné les policiers de la population et, notamment, de leur territorialisation sur un quartier.

L'analyse de contenu du journal de Roubaix de janvier 1910 laisse croire que la police est implantée dans chaque arrondissement et y est très présente. Certains récits de délits viennent accréditer ce sentiment. Par exemple :

*« Amateur de vin »*

Dans la soirée de Dimanche, vers cinq heures, l'agent de police DEFFRENNES a rencontré, rue de Malecense, un jeune homme, Joseph PLESSIER, 18 ans, ouvrier qui était porteur de deux bouteilles de vin. Il l'interrogea et lui fit avouer qu'il les avait dérobées chez M. MASCHÉLIN, marchand de vin, rue de la Latte. PLESSIER s'est vu dresser un procès verbal par M. ROUGERON commissaire de police ».

Il faut croire que l'agent de police devait connaître l'accusé pour pouvoir, rien qu'à sa vue, deviner qu'il avait volé les bouteilles qu'il transportait. De même, on note une intervention de la police souvent très rapide, par exemple :

« M. LECOUTRE appela au secours ce qui attira l'attention d'une patrouille d'agents qui cueillit les deux agresseurs »

De nombreux exemples semblables font croire à une présence importante de la police mais aussi à une bonne intégration des policiers dans le quartier.

Source : Nathalie LEGRAIN, op. cit.

Dans les années soixante-dix, si la thèse du contrôle social est particulièrement l'objet de travaux<sup>(10)</sup> et de polémiques, c'est probablement parce que les intellectuels s'inquiètent de la prolifération des dispositifs institutionnels de contrôle des fractions populaires de la population et du recul des formes traditionnelles de solidarité de la classe ouvrière, faisant porter sur les institutions la responsabilité du déclin des identités collectives.

Cette période est aussi concomitante avec des questionnements sur les fonctions du travail social et sur son efficacité. Les événements de l'été 1981, aux Minguettes et dans d'autres cités populaires, sont le révélateur d'une double crise : celle de l'encadrement des jeunes des classes populaires d'une part, celle de l'inertie des secteurs de la prévention et de l'animation socio-culturelle à proposer des alternatives aux jeunes les plus exposés à commettre des délits d'autre part.

Mais si l'épuisement des politiques d'animation se cristallise dans un contexte de violences entre jeunes et force de l'ordre en 1981, des signes attestent de cette crise bien avant. Les rodéos, les affrontements entre jeunes et policiers, la violence gratuite n'ont été que les symptômes d'une faillite de ces politiques dont l'échec était patent dès la fin des années 1970.

A cette crise, il y a des causes institutionnelles qui relèvent de ce qu'on appelle généralement « la crise de l'État-Providence ». L'objet de cet article n'est pas d'en faire la genèse. Il nous semble qu'il faudrait peut-être partir des années 65-70 où on a assisté à une politique de développement important des équipements socio-culturels à travers les maisons de jeunes et les « mille-clubs ».



Pour ce qui concerne l'effet de la crise de l'État-Providence sur les politiques de la jeunesse, il s'agit de voir que les demandes d'aide augmentent au moment où la capacité d'intervention et de régulation de l'État diminue, et que d'autres priorités que les actions en direction des jeunes sont définies par les pouvoirs publics à la fin des années 1970, après la période d'euphorie budgétaire des années 1960.

On sait également que les utilisateurs et les consommateurs de loisirs proposés par ces équipements dans les années 1970 sont essentiellement les lycéens d'alors, des jeunes plutôt issus des classes moyennes que des classes populaires. Cette crise des politiques de la jeunesse au début des années 1980 tient aussi à l'obsolescence des modèles pédagogiques. Le personnel composé principalement d'animateurs socio-culturels et de conseillères en économie familiale et sociale, se révèle souvent inadapté aux jeunes qui viennent frapper aux portes des MJC et des centres sociaux, jeunes issus massivement des catégories sociales les plus stigmatisées. Les conflits entre jeunes et travailleurs sociaux se multiplient au point que tous les « mille-clubs » sont partis, durant cette période, en fumée. D'autres équipements, plus résistants, perdurent mais sont l'objet de multiples vols et dégradations.

La politique d'animation du 5<sup>e</sup> plan (1966-1970) était une politique de long terme reposant sur de grandes ambitions, sur de belles utopies diraient certains : étaient visés les « isolés », c'est-à-dire ceux qui « ne participent pas » ; on réfléchit, beaucoup plus qu'on agit réellement, sur l'accueil des jeunes.

Les échecs de cette politique favoriseront l'institutionnalisation de la prévention spécialisée. C'est l'arrêté du 4 juillet 1972 qui fixe les conditions d'agrément des clubs de prévention. Deux variables sont centrales dans la définition de cette stratégie préventive : la première contextualise l'intervention sur un secteur géographique marqué par un niveau élevé de délinquance, la seconde indique que la cible de l'intervention est une population jeune, délinquante ou susceptible de le devenir.

L'effet de l'institutionnalisation fut double : l'introduction d'une logique de professionnalisation, un contrôle de fait par les pouvoirs publics des interventions par la procédure des agréments et par une tutelle administrative.

La professionnalisation de la prévention s'est assise essentiellement sur le métier d'éducateur spécialisé. La transplantation des internats dans la rue a donc été aussi le transfert d'une profession sur un nouveau champ d'intervention. C'est peut être la raison pour laquelle la connotation de l'intervention reste marquée par la notion de handicap qui connaît bien entendu une extension de sens qui a conduit à la thématique de l'inadapté et du marginal. Cette professionnalisation s'est traduite par un système de valeurs et de représentations relativement unifié qui a

permis l'adoption d'un code déontologique qui s'appuie sur l'initiative privée et qui a réussi, tout au long des années soixante-dix, à s'opposer à des stratégies de municipalisation de la prévention et du contrôle de l'État.

L'hypothèse centrale que développait Francine MUEL<sup>(11)</sup> sur le champ de l'enfance inadaptée semble pouvoir être reprise pour le sous-secteur spécifique que constitue la prévention de la délinquance. Si la rencontre entre l'initiative privée, le « terrain » de l'éducation spécialisée, et un métier, celui d'éducateur spécialisé, a pu se produire, c'est parce que ce secteur professionnel a permis la rencontre entre des systèmes d'aspirations récemment produits et la logique de développement des anciennes institutions pour « déshérités » qui ont une longue histoire derrière elles. Elle est à l'origine de ces multiples changements de sens qui transmutent, par exemple, le territoire hérité de l'ancienne philanthropie en terrain d'aventure<sup>(12)</sup> de l'intervention judiciaire, y compris dans ses dimensions éducatives (éducation surveillée).

On remarquera que l'implantation des clubs de prévention repose plus sur des logiques institutionnelles que sur des réalités sociales. Il y a concentration de clubs dans certains secteurs et absence dans beaucoup d'autres. M. AUTES va jusqu'à dire : « pour qu'il y ait naissance d'une action de prévention spécialisée, il faut des acteurs pour lire en termes d'inadaptation, de déviance, les signes qui indiquent un mode de vie autre »<sup>(13)</sup>.

La prévention spécialisée, pas plus que l'animation socio-culturelle classique n'ont pu prévenir la crise de l'été 1981. Ce sont ces événements des Minguettes et plus largement « l'été-chaud » qui a suivi l'élection de F. MITTERRAND à la tête de l'État, qui ont été le déclencheur de nouvelles orientations et, ont permis l'émergence de nouveaux modes de prise en charge des questions de jeunesse.

A partir de 1982, se développe une logique de coups<sup>(14)</sup>. On travaille dans l'urgence, on essaie de répondre à la demande telle qu'elle se présente concrètement sur le terrain sans essayer de créer de nouveaux équipements.

L'importance donnée aux images, à la symbolique par le dispositif « anti-été-chaud » (cf. le camp TRIGANO-DEFFERRE en 1982) a contribué à valoriser les actions spectaculaires. Toutes ces politiques ont été accompagnées de publicité, relayées par la presse et la télévision, transformées en enjeu public et politique. Non seulement les politiques d'animation et de prévention visent de nouvelles catégories de jeunes mais elles s'adressent aussi à l'opinion : montrer que l'État, avec le relais des collectivités locales, intervient pour prévenir l'insécurité.

## **De la réflexion à l'expérimentation de nouvelles politiques d'ordre de la cité**

La philosophie des politiques locales d'ordre public est fortement influencée depuis 1982 par le rapport de la Commission des Maires sur la Sécurité, souvent dénommé « rapport BONNEMAISON ». S'inspirant d'une démarche très pragmatique, il délaisse une attitude étiologique au profit d'une connaissance de type épidémiologique devant conduire à la production d'un savoir empirique et local<sup>(15)</sup>.

Ce rapport analyse les réponses à la délinquance et met en avant à la fois les limites de la répression et les insuffisances de la prévention. Selon ses auteurs, les collectivités locales ont un rôle primordial à jouer car l'efficacité de l'action ne peut passer que par une appréhension des problèmes du terrain pour une adaptation du dispositif. Les politiques et les institutions, fussent-elles répressives, n'ayant pas pu faire reculer l'insécurité, d'autres acteurs doivent être mobilisés, confrontés, associés, pour inventer de nouvelles stratégies en s'appuyant sur la vie associative et en tenant compte des capacités d'action de la population.

« Aussi, les communes doivent-elles accepter de collaborer avec l'État dans l'œuvre nationale de prévention de la délinquance. Observatoires privilégiés, elles doivent être aussi les outils principaux de l'animation et de la coordination des différents services extérieurs de l'État en matière de prévention »<sup>(16)</sup>. Il s'agit de mettre sur pied une intervention concertée, une action conjointe des services de l'État, des collectivités locales et des associations concernées par le problème de la délinquance.

Depuis 1982, la décentralisation aidant, les élus locaux ont fait une entrée en force dans le champ de la prévention de la délinquance, lequel était traditionnellement occupé par les acteurs du travail social. Ces derniers, sans être mis aucunement à l'écart, voient leurs compétences remises en cause dans une mise en concurrence avec des non professionnels et dans une collaboration jusque là presque impensable avec des instances répressives.

Quant aux élus, ils sont appelés à jouer un rôle plus actif, dépassant largement le modèle administratif classique et à intervenir comme acteurs véritables, se mêlant de pratiques toutes nouvelles pour eux sans être pour autant déchargés d'autres tâches.

Confrontés à de nouveaux enjeux, les différents intervenants ont à se répartir des territoires et à édifier de nouvelles stratégies :

— négociation de sphères d'influence entre élus locaux et professionnels de l'Action Sociale ;

— au sein même du travail social, intervention des professionnels dans des domaines d'activité plus étendus (santé, urbanisme, école) où, sur un même terrain, se rencontrent des travailleurs sociaux relevant d'organismes divers, ayant suivi des formations différentes et n'ayant pas le même profil. En effet, de plus en plus, par la médiation d'activités de loisirs, les animateurs socio-culturels sont amenés à intervenir dans les mêmes secteurs que les éducateurs spécialisés, y compris et surtout sur le terrain de la prévention de la délinquance.

On peut alors se demander si les deux faces jusqu'alors très distinctes, voire dichotomisées, du traitement de la délinquance, à savoir la répression (traitement d'ordre sécuritaire) et la prévention (action dans un milieu où les phénomènes d'inadaptation sociale sont particulièrement développés), ne vont pas tendre à être gérés de manière moins différenciée, puisque les stratégies mises en place requièrent un travail en partenariat. De plus, au sein même du champ de l'Action Sociale, qu'advient-il de la frontière entre la prévention et l'animation ?

Suite à une implication dans les nouveaux dispositifs, y-a-t-il, chez chacun des intervenants du travail social, de nouvelles définitions de rôles ? Plus particulièrement, chacun d'eux contribue-t-il à une action préventive ou, d'une manière tendancielle, certains sont-ils amenés, en quelque sorte, à effectuer un glissement de rôle vers la répression qu'auparavant seuls les agents de l'ordre public géraient ?

Il semble en fait, que l'objectif des nouveaux dispositifs vise une interpénétration des stratégies sécuritaires et des politiques de prévention, le tout orchestré par le pouvoir local.

La répression présente un avantage fondamental : sa visibilité. Même si son efficacité n'est pas toujours évidente, en ce qui concerne en particulier la baisse de la délinquance, elle a l'avantage d'être spectaculaire et de convaincre l'opinion que quelque chose se fait. « La visibilité est au cœur de la fonction du châtement et les modes d'intervention qui ne se voient pas n'atteignent pas le sentiment d'insécurité. C'est pour cette raison que les gens préfèrent des îlotiers à des éducateurs car même si les seconds sont plus efficaces que les premiers, ils se voient beaucoup moins »<sup>(17)</sup>.

Quant à la prévention, sa nécessité apparaît aujourd'hui indéniable, même si le contenu pose encore problème. Dans le rapport de la Commission des Maires sur la sécurité, par exemple, on distingue deux types de prévention :

— le premier concerne « la définition des politiques globales en matière de logement, d'éducation, de famille, de répartition du revenu national » ;

— le second « est destiné plus particulièrement à empêcher un individu à passer à la délinquance »<sup>(18)</sup>.

Il ne s'agit pas, dans les dispositifs issus de cette analyse, de mettre en avant ou de choisir une voie ou une autre. Par contre, il s'agit de mettre en concordance des politiques répressives et préventives, d'apporter aux instances de répression une légitimité plus grande et de montrer comment la prévention participe aussi d'une politique sécuritaire.

Cette redéfinition des politiques locales face à la délinquance et à l'insécurité ne se fait pas de façon uniforme. En fonction de leurs stratégies, des dispositifs qu'elles privilégient, des acteurs qu'elles sollicitent, les collectivités locales en arrivent à une redéfinition de leur politique face à la délinquance et à l'insécurité, même si celle-ci n'est pas toujours, dès le départ, pensée dans sa globalité.

Le chapitre suivant s'appuie sur l'analyse de trois communes du Nord de la France : Roubaix (Métropole)<sup>(19)</sup>, Aulnoye-Aymeries (Avesnois), Grande-Synthe (Flandre Maritime). Il s'attache à analyser les enjeux et les stratégies des acteurs institutionnels engagés dans la prévention et le traitement de la délinquance dans des espaces locaux où le conjoncturel rend invisible les logiques souterraines de construction des rapports sociaux.

## **Du cloisonnement au partenariat**

Ce qui caractérise essentiellement les dispositifs contribuant à l'ordre de la cité depuis 1982, c'est le renforcement d'une gestion décentralisée et l'appel à l'initiative locale.

Il s'agit, en effet, en prenant appui sur le secteur associatif et sur les populations concernées de mobiliser et de responsabiliser des forces nouvelles. Par ailleurs, en suscitant une collaboration interministérielle et un engagement des instances locales, on vise un auto-contrôle et une rationalisation des moyens. On retrouve ces préoccupations aussi bien dans les dispositifs de développement social des quartiers (DSQ) que dans les Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), pour ne prendre que ces deux exemples. Les uns comme les autres prônent la participation de tous les partenaires concernés, mais la mise en œuvre peut faire apparaître un certain nombre de différences.

La conception même des deux dispositifs amène des distinctions non négligeables. Cela tient à la fois à l'objet et aux moyens mis en œuvre. Ainsi, alors que les dispositifs de DSQ sont surtout centrés sur une rénovation globale des quartiers et ne répondent qu'accessoirement aux problèmes de la délinquance, les CCPD sont, eux, prioritairement

conçus pour traiter de la sécurité. Certes, pour les premiers, la rénovation du bâti n'est pas suffisante et l'action doit passer aussi par la prise en compte des problèmes sociaux et culturels. De même, pour les seconds, s'il est nécessaire de privilégier la réponse à l'insécurité en proposant des formes de prévention de la délinquance, celle-ci ne peut pas se faire indépendamment d'une politique globale concernant la famille, l'éducation, le travail, le logement...

Cependant, les priorités existent bien, créant à la fois une distance par rapport à l'objet et une conception politique qui peut s'avérer très différente. Si les DSQ ne répondent que partiellement à la prévention de la délinquance, privilégiant par contre des actions en direction des jeunes par exemple, le dispositif des CCPD est, quand à lui, transversal par rapport aux questions d'animation et de jeunesse et risque parfois de dériver vers une orientation sécuritaire. Lequel des deux participe alors le plus à la prévention ? La question peut se poser.

Ce qui rapproche les deux dispositifs, c'est le décroisement des actions et la prise en compte de phénomènes et d'acteurs nouveaux. De ce décalage de l'objet central, vont découler des distinctions dans les moyens et l'organisation concrète.

Pour traiter de l'insécurité et de la délinquance, on va faire essentiellement appel à des partenaires institutionnels, alors que le développement social des quartiers sollicite la participation des comités de quartiers, des jeunes...

Dans le premier cas, la représentation formelle domine, les membres siègent *ex-officio*, dans le second cas, il s'agit d'une participation volontariste reposant sur l'empathie réciproque.

Police et justice, par exemple, ne participent que marginalement (voire pas du tout) aux différentes opérations de développement social des quartiers. Et lorsqu'elles participent, comme à Grande-Synthe, c'est sans mandat réel.

Le type de dispositif choisi entraîne la délimitation d'un champ d'action. Ainsi, la localisation — que ce soit autour d'un quartier ou d'une commune — n'est pas sans effet. Lorsque les acteurs, la représentation et l'engagement institutionnels ou les enjeux diffèrent, l'action entreprise ne peut être invariable. La multiplicité des dispositifs contribue à renforcer la segmentation des politiques sociales. L'insertion sociale et professionnelle des jeunes, par exemple, transcende aussi bien les opérations *été-jeunes*, les dispositifs DSQ et les CCPD. Cela veut dire aussi que le problème n'est pas géré globalement, y compris par l'acteur municipal. Un organisme qui se place sur le marché et qui n'a pas satisfaction auprès d'un dispositif finit bien souvent par obtenir le financement désiré, même si le projet est peu crédible. D'autres organismes, situés en position de force sur les marchés, émergent sur toutes les lignes budgétaires. C'est aussi vrai de certains quartiers par rapport

à d'autres. Des groupes de pression existent et sont souvent fort efficaces.

Cette segmentation des politiques sociales locales contribue à provoquer des trous dans le système de protection sociale et de sécurité.

A partir d'un même dispositif, on peut aussi repérer des variations sensibles. Ainsi, les Conseils communaux de prévention de la délinquance d'Aulnoye-Aymeries et de Roubaix, ou encore les dispositifs de Développement social des quartiers de Roubaix et de Grande-Synthe n'ont pas le même fonctionnement ni, probablement, les mêmes implications. Par exemple, dans le cas de ces derniers, la politique de rénovation des quartiers dégradés s'inscrit bien dans un cadre de référence général. Ainsi, dans la procédure de la Commission nationale pour le DSQ, ce qui compte, c'est l'insalubrité des différents secteurs d'une commune, c'est-à-dire une évaluation chiffrée de l'état de dégradation des quartiers. A partir du bilan des dysfonctionnements concernant aussi bien des logements que la population sur l'ensemble de la ville, certains quartiers sont plus particulièrement ciblés. En 1983, cinq quartiers de Roubaix étaient concernés<sup>(20)</sup>. Trois autres étaient proposés pour les années à venir<sup>(21)</sup>. En 1990, on atteint neuf quartiers.

A Grande-Synthe, la Commission nationale acceptait de retenir l'ensemble de la ville comme site de développement social. On voit ici d'un côté la profusion de dispositifs ou encore la multiplication des secteurs d'intervention, et de l'autre côté, une focalisation sur une aire géographique bien délimitée.

Ceci entraîne deux types d'organisation distincts : l'un à l'échelon des quartiers et l'autre à l'échelon communal.

Ainsi, si l'échelon communal existe bien à Roubaix, les dispositifs sont fortement ancrés sur les quartiers et sollicitent, par là-même, une participation active des populations concernées et des acteurs du terrain. Ce fonctionnement amène la ville à considérer avec attention la spécificité des quartiers et, réciproquement, exige de ces derniers de prendre en compte les réalités de la commune dans son ensemble. Ici, « le quartier est la dimension géographique majeure des opérations de restructuration urbaine, le lieu de concertation ville/habitants, le lieu de gestion de la vie sociale, ce qui renvoie à des moyens opérationnels (équipes opérationnelles) et un dispositif de concertation propre à chaque quartier, qui est le groupe de travail »<sup>(22)</sup>.

Il en est autrement à Grande-Synthe où le dispositif fonctionne essentiellement à l'échelon municipal. Les discussions ont, dans ce cas, une portée générale ; on vise à la définition de gros projets. Quant à la mise en œuvre, elle se fait également au niveau communal et tout fonctionne comme s'il y avait assimilation entre Commission locale de développement social des quartiers et municipalité.

A travers les différentes opérations, que ce soit autour des jeunes, des problèmes urbains, de la délinquance..., l'effort qui est consenti au bénéfice du local a pour but de responsabiliser les instances à leurs différents niveaux, de mobiliser de nouveaux acteurs, d'amorcer un décloisonnement, le tout pour rationaliser les actions et les moyens.

A côté de la philosophie générale de ces dispositifs, nous voyons comment, d'une conception à l'autre ou d'un ancrage à l'autre, l'impact peut varier. Et l'histoire locale n'est, là encore, pas sans effet. Cela est d'autant plus manifeste que les villes retenues pour cette recherche se différencient à la fois par leur situation géographique, leur passé économique et social, leur positionnement sur l'échiquier politique, leur système de représentation de la jeunesse et leur stratégie d'intervention<sup>(23)</sup>.

## **Démocratie locale ou néo-corporatisme ?**

La gestion, par le local, des problèmes de délinquance, marque un tournant important de la politique sociale. Avec la nouvelle légitimité conférée aux élus locaux, on semble entrer dans une autre ère. Les anciennes représentations de l'intervention de l'État doivent disparaître. La municipalisation veut introduire tout d'abord une plus grande souplesse de l'action grâce à une meilleure connaissance des besoins réels. En effet, en réduisant la distance entre le terrain et les instances de décision, on peut prétendre à des actions adaptées, en prise avec la réalité, surtout si les personnes concernées sont à la fois intéressées et à même de participer.

Mais la démocratisation ne va pas forcément de soi et plusieurs orientations peuvent s'affirmer. Dans les opérations anti-été-chaud, F. DUBET voit, par exemple, un espace d'expérimentation et plusieurs logiques. « L'une est celle de l'offre de services qui vise à augmenter la quantité et la qualité des prestations offertes aux populations les plus démunies. Les opérations anti-été-chaud sont alors comprises comme un assouplissement et un renforcement des politiques sociales classiques. Un assouplissement dans la mesure où elles ont consisté à développer des services au plus près du public, un renforcement dans la mesure où elles se caractérisent par une augmentation des moyens. La seconde logique est principalement orientée vers une capacité de mobilisation du public touché. Le but est ici de rompre le processus d'assistance et de dépendance en suscitant des activités autonomes des jeunes et des quartiers visés. Il s'agit moins de répondre à des besoins que de créer une action »<sup>(24)</sup>.

On peut dire que la décentralisation de la gestion des problèmes de la jeunesse introduit des possibilités de souplesse. Elle a aussi l'avantage



d'élever ces sujets au rang des préoccupations dignes d'intérêt pour tous. Mais dans le même temps, ne risque-t-elle pas de provoquer quelques dérapages ?

La transformation éventuelle de certaines opérations en enjeux politiques ne fait pas l'effet d'un simple épouvantail. Le danger existe bien qui subordonne toute décision à la volonté de tel ou tel élu ou à la politique et aux priorités du moment.

Quant à la mobilisation autour d'un sujet d'intérêt général, elle n'est pas non plus dépourvue d'ambiguïté.

Sensibiliser les habitants aux problèmes de leur quartier est un objectif tout à fait louable. Mais jusqu'où peut-on aller dans la demande d'investissement, surtout lorsqu'il s'agit de « contrôler » les dysfonctionnements ?

Par ailleurs, pour prendre un exemple, si la mise en avant de jeunes animateurs issus de quartiers dégradés apparaît aussi comme une couverture et une reconnaissance, n'opère-t-on pas, dans le même temps, un retour à une idéologie d'après-guerre valorisant, dans le travail social, le vécu par rapport au savoir, la vocation par rapport à la formation ? En effet, considérer ces jeunes comme des professionnels potentiels, c'est à la fois reconnaître leur action et leurs compétences, mais aussi souhaiter pour eux une formation et donc une promotion signifiant, à terme, un renoncement à cette fonction de leader, de porte-parole des jeunes du quartier. Parallèlement, voir dans ces bénévoles l'avenir du travail social, n'est-ce-pas, en quelque sorte, placer la bonne volonté en tête de toutes les disciplines et amorcer un processus de déprofessionnalisation du travail social ?

Entre les deux, il y a, bien sûr, la croyance que la bonne volonté est suffisante pour se former et obtenir un diplôme professionnel.

A côté de ces ambiguïtés liées au contrôle de la population par certains de ses membres, il est un phénomène non négligeable : la « gestion au plus près » se voit.

Faire participer les habitants, monter des opérations avec les jeunes, œuvrer dans un quartier... c'est faire quelque chose et c'est donc agir, mais c'est aussi donner à voir que l'on fait quelque chose, c'est rendre visible. Et même s'il ne s'agissait que de déplacer la délinquance, de désamorcer, même ponctuellement, des situations conflictuelles, de détendre l'atmosphère d'un quartier, n'aurait-on pas agi sur un élément essentiel : le sentiment d'insécurité : certes, les conditions de vie sont probablement les mêmes, la délinquance n'est pas atteinte dans son fond mais le jalon posé est déjà important.

Tout en conservant l'esprit des textes, les stratégies municipales peuvent s'avérer relativement diverses.

Aulnoye-Aymeries par exemple, se caractérise par une municipalisation forte et déjà ancienne. La mise en place d'un Conseil communal de prévention de la délinquance va entraîner une extension de la municipalisation au champ social et son ouverture vers la police et la justice. Mais le processus engagé ici est assez particulier. Depuis longtemps déjà, la politique municipale en direction de la jeunesse vise à extraire les jeunes de leur milieu dans une stratégie de promotion sociale.

Jusque là, le travail d'intervention passait par le Bureau d'aide sociale. En été, par exemple, la Mairie proposait aux jeunes issus des milieux les plus défavorisés un séjour entièrement pris en charge. Ainsi, en 1985, vingt et un jeunes sont partis en Bretagne. Cent jeunes vont en classe de neige chaque année.

Si ces initiatives ne sont pas remises en question et restent portées et défendues par la municipalité, on assiste actuellement à une recomposition des modes d'action avec l'ouverture à de nouvelles collaborations. Alors que le Bureau d'aide sociale était pratiquement le seul à être impliqué, d'autres travailleurs sociaux contribuent aujourd'hui à cerner les jeunes ou les familles nécessitant une aide ou une intervention. La prise en compte de la circonscription de Service social et du dialogue possible est un phénomène nouveau. Certes, il ne s'agit pas, pour la municipalité, de se dessaisir d'une initiative qui lui est propre, mais l'ouverture est intéressante à souligner. La municipalisation d'un secteur d'intervention n'entraînerait pas forcément une mise en tutelle mais pourrait provoquer une coopération entre les différentes instances.

Cette collaboration entre la mairie et les services compétents se retrouve à d'autres niveaux comme la lutte contre l'alcoolisme. Ici, on fait du neuf. La municipalité propose un local et, après un travail conjoint avec les secteurs médical et social, c'est l'ouverture d'un centre qui est à l'ordre à ce jour.

Quant à la mobilisation de la population, elle s'inscrit totalement dans la stratégie municipale. Par exemple, les modalités de mise en place du Centre culturel inauguré le 8 mai 1985 témoignent de la volonté d'intégration et de responsabilisation de la population. Les jeunes sont, eux aussi, largement sollicités, que ce soit dans le cadre des stages jeunes volontaires, de la commission extra-municipale de la jeunesse, des animations...

La situation observée à Grande-Synthe semble différente. Il y a là, en effet, une stratégie de concentration du pouvoir et une refonte de la politique municipale.

L'objectif est double : centraliser la gestion et décentraliser les actions d'animation au niveau des sous-quartiers.

Après avoir mis en cause le fonctionnement et l'action des maisons de

quartiers, la municipalité propose la mise en place de comités de quartiers regroupant population, élus et représentants d'associations.

Dans le même temps, elle préfère faire appel à des agents de développement social des quartiers, ayant donc un statut municipal, qu'à des travailleurs sociaux relevant de conventions collectives nationales.

Ceci témoigne tout d'abord d'une volonté de gestion municipale du social et d'un meilleur contrôle des actions entreprises. Mais l'enjeu véritable n'est-il pas ici plus politique que social ? En effet, évoquer l'efficacité d'une action et mettre en œuvre les moyens les plus adaptés, voilà qui va dans le sens de l'intérêt collectif. Il est légitime qu'une municipalité ne puisse se satisfaire du fonctionnement d'institutions qu'elle finance et qui s'impliquent peu dans le processus de concertation qu'elle coordonne. C'est là le résultat des clivages traditionnels qui existent entre l'action sociale et l'action municipale. Ceci étant, le risque n'est pas mineur de s'appuyer sur des professionnels peu formés, donc mal adaptés à négocier avec des partenaires institutionnels. Dans la gestion du social, la bonne volonté est certes un atout mais n'est pas suffisante pour analyser des situations souvent fort complexes et des enjeux institutionnels qui le sont tout autant.

A Roubaix, le cas est différent. Le changement de municipalité en 1983 aurait pu entraîner une refonte complète de la politique en matière de prévention de la délinquance. Or, malgré les discours plus sécuritaires des nouveaux élus, au moins dans la période qui a suivi leur accession aux affaires municipales, on ne constate pas de modification sensible. Les dispositifs mis en place continuent à fonctionner et le système ne semble pas remis en cause.

L'action municipale à Roubaix a surtout un caractère incitatif mais ses effets sont réduits. Les demandes formulées auprès des partenaires ne sont pas réellement prises en compte et on peut surtout retenir l'image d'une politique des « coups » où la globalisation des lignes budgétaires autour des projets précis est prioritairement axée sur l'inter-relations des actions au sein d'un même dispositif.

Par la comparaison de différentes stratégies municipales, on peut observer certains effets de la décentralisation. En conférant aux élus locaux une nouvelle légitimité, on reconnaît leurs compétences par rapport au local et leur capacité à mobiliser à la fois la population et les institutions.

C'est donc en des termes nouveaux qu'a été repensé dès 1982 le problème de la lutte contre la délinquance. Les procédures d'action ont été révisées et de nouvelles stratégies sont mises en œuvre. La municipalisation toujours à l'œuvre dans ce secteur vise un rassemblement des différents acteurs pour penser et élaborer une politique adaptée.

Plusieurs dispositifs passent, d'une part par l'implication du plus grand nombre d'instances possibles dans un objectif d'interpartenariat et,

d'autre part, par une mobilisation de la population par l'intermédiaire d'agents du terrain, susceptibles de devenir des leaders et des porteurs de projets.

La prise en compte des réalités du terrain, l'identification des problèmes, l'évaluation des moyens entraînent la délimitation de secteurs géographiques plus restreints et une gestion plus locale avec, dans le même temps, la collaboration effective d'un plus grand nombre de partenaires.

Il s'agit là d'un pas vers une réarticulation des actions de sécurité et de prévention qui, en déplaçant et en rapprochant les lieux de décision, modifie sensiblement les enjeux et, de ce fait, ne s'opère pas sans résistance. Remettant en cause les pratiques, les idées, les fonctionnements institutionnels, les pouvoirs et les statuts des différents agents, on n'imagine d'ailleurs pas que cela puisse se passer autrement.

Cependant, une telle réunion ne peut aboutir à la mise sur pied d'actions organisées à court terme. Pour pouvoir fonctionner, elle est amenée à mettre surtout l'accent sur les aspects consensuels généraux et à éviter les sujets problématiques. C'est ainsi que les décisions prises par les Conseils communaux de la prévention de la délinquance n'induisent généralement pas de réorganisation fondamentale mais portent plutôt sur des améliorations telles que l'informatisation d'un commissariat, l'achat de matériel de transmission, l'éclairage public... Il s'agit bien là d'une logique des « coups » et non d'une refonte des politiques d'action sociale et de sécurité.

De plus, les acteurs mis en présence sont rarement représentatifs de l'ensemble du champ. Pour certaines instances, en particulier, ce ne sont pas les agents les plus proches du terrain qui sont sollicités mais plutôt les membres de la hiérarchie. On peut alors se demander quelles applications concrètes pourraient avoir ces « réunions au sommet » si elles venaient à infléchir les politiques en matière d'intervention. Ce qui marque le plus les nouveaux dispositifs, c'est la rencontre d'acteurs qui, travaillant sur un même secteur et traitant de problèmes voisins voire identiques, n'avaient jusque là quasiment aucun contact les uns avec les autres. On a souvent évoqué le cas des travailleurs sociaux qui, intervenant auprès d'une même famille, n'avaient aucune relation de travail et ignoraient même parfois la présence de leurs collègues. Ce cloisonnement des services et des tutelles n'a rien d'exceptionnel. Les contacts et, a fortiori, les collaborations étaient rares et souvent problématiques.

Le rassemblement d'un grand nombre d'agents peut donc être perçu comme un élément de progrès. En souhaitant décloisonner les interventions, en cherchant à les coordonner, en amenant les uns et les autres à préciser les objectifs et les moyens, on peut légitimement prétendre à une meilleure efficacité. Encore faut-il que le malaise introduit chez les professionnels par la volonté de rationalisation et donc d'évaluation

n'entraîne pas une simple justification de leurs actions et la présentation d'une vitrine.

On peut aussi se demander si les différents dispositifs ne contribuent pas, dans certains cas, à renforcer ou à créer des légitimités pouvant aboutir, à terme, à une rupture des instances avec le terrain et donc à inverser l'effet souhaité. Alors que le cloisonnement des interventions dans le champ de l'animation et de l'action sociale avait été mis en cause lors du développement des opérations été-jeunes, il semblait qu'on allait se diriger vers des procédures de travail plus collectives à la base. Sans parler d'action sociale globale, la psychologisation et la médicalisation du social semblaient être compromises et, avec elles, le primat du « case-work ». Or, le paradoxe des processus de concertation à l'échelon municipal est qu'ils permettent à chacun de légitimer son style d'intervention, condition nécessaire à l'établissement d'un consensus.

De même, la police risque de privilégier son rôle sécuritaire au détriment des missions plus préventives qu'elle s'était données ces dernières années. L'observation de plusieurs CCPD montre que l'institution est à même de se trouver une légitimité uniquement dans des tâches répressives (le flagrant délit, la patrouille motorisée), appuyées par un discours savant (la présentation des statistiques). Or, ces uniques priorités conduisent naturellement à isoler le policier du corps social, à négliger la recherche d'informations qui constituent l'élément essentiel de l'efficacité du métier et à évacuer l'aspect « pédagogique » de la fonction<sup>(25)</sup>.

Enfin, à travers la présidence et la coordination des dispositifs de prévention de la délinquance, les élus locaux ont une légitimité assurée. Or, à côté des avantages de la décentralisation de la gestion de l'action sociale, il y a aussi des risques : celui de l'assimilation de l'élu aux réalités locales qui pourrait l'amener à faire l'économie du détour par le terrain et celui de la transformation de l'élu en nouvel expert du social avec toutes les possibilités de dérives technocratiques.

## **Sécurité publique et enjeux locaux**

Faire le bilan des politiques publiques menées en matière de sécurité est une chose. Dégager une réflexion prospective est déjà plus difficile. Nous nous risquerons cependant à formuler quelques hypothèses.

La première concerne l'usure des dispositifs. Entre 1982 et 1986, les politiques d'ordre public ont été novatrices, elles ont permis un foisonnement d'idées et d'expérimentations et, surtout, elles ont contribué à la territorialisation des actions et un travail d'interpartenariat. Ceci est un acquis très important. La mise en place du RMI, avec l'installation

des Comités Locaux d'Insertion, démontre que l'enseignement a été retenu.

Cependant, la complexité de la situation française est que les dispositifs sont mis en place sur des enjeux ponctuels et qu'ils perdurent au delà du nécessaire. Un dispositif ne remplace jamais un autre, il cohabite.

Avec le temps, on peut se demander si ces dispositifs ne perdent pas leur dynamisme et ne finissent pas par oublier les raisons pour lesquelles ils ont été mis en place. Le cas des opérations anti-été-chaud, qui ont été l'objet d'observations longitudinales, ce qui n'a pas été le cas des autres dispositifs — où l'on préfère l'auto-évaluation qui présente moins de risques — est là pour en témoigner.

L. DUBOUCHET, dans une évaluation récente des opérations été-jeunes, note que « la prévention sociale de la délinquance est « dans tout et partout » à tel point que la cible du dispositif semble souvent indistincte. Les actions se globalisent dans des programmes de vacances municipaux, les ressources mises en œuvre ne sont pas toujours adaptées à la protection des jeunes manifestant des déviations »<sup>(26)</sup>. Dès 1985, nous notions des glissements entre les objectifs fixés par les circulaires et les projets retenus à l'échelon départemental<sup>(27)</sup>. Aujourd'hui, l'animation de la petite enfance émerge sur le même budget que des actions menées en direction d'adolescents en difficulté, ce qui limite, bien entendu, ces dernières.

L. DUBOUCHET ajoute, dans cette étude, que « les cellules opérationnelles... n'ont pas capitalisé la connaissance engrangée au fil des années ni su manifester la technologie qu'elles représentent pour fertiliser les autres coordinations territoriales apparues depuis leur installation ».

Ce constat peut paraître sévère. Pourtant, il semble s'appuyer sur de solides observations. La décentralisation du dispositif a aussi contribué à sa politisation. Les intérêts notabiliaires sont présents, les partages sont réalisés autant selon de savants dosages politiques et territoriaux que pour l'intérêt et l'importance des projets.

L'usure des dispositifs semble assez générale. Au sujet des opérations DSQ, des évaluations partielles indiquent que là aussi, il y a des questionnements sur le bilan. Ainsi, on peut lire dans un bilan préparatoire au contrat de plan : « jusqu'à présent, les opérations DSQ, souvent trop axées sur une seule ligne d'action (par exemple l'amélioration de l'habitat, ou le développement de l'action sociale) n'ont guère conduit à des résultats satisfaisants : aucun quartier n'est encore sorti de la procédure DSQ. Au contraire, on a plutôt assisté à une concentration encore plus marquée des problèmes sociaux sur ces quartiers : suite aux opérations de dédensification et de démolition des logements insalubres, ce sont en fait les ménages les plus solvables qui ont quitté le quartier. D'autre part, l'image positive des structures d'action sociale

mis en place a attiré d'autres ménages défavorisés, en provenance des quartiers voisins, ou d'autres communes »<sup>(28)</sup>.

Certes, ce type d'évaluation peut prêter à discussion faute d'instruments méthodologiques adéquats. Il faudrait mettre au point des indicateurs sociaux et pouvoir observer leurs évolutions dans le temps. Le bilan que nous tirons d'une recherche localisée sur un quartier de Roubaix, le Cul-de-Four, est plus optimiste<sup>(29)</sup>.

Une des hypothèses fortes de la recherche — qui motivait la collaboration de chercheurs à des acteurs de terrain — consistait à se demander si les actions de concertation et d'information sur les quartiers ne contribuaient pas, par une sorte d'effet pervers, à accroître le sentiment d'insécurité. L'analyse d'entretien et celle d'un sondage sortie des urnes réalisé lors des élections municipales de mars 1989 indiquent le contraire. L'action de la Maison de quartier (MADESC) est appréciée très positivement y compris par l'électorat le plus sécuritaire. Ainsi, sur les personnes qui pensent que l'insécurité a augmenté sur le quartier, 50 % disent que les actions de la MADESC sont bénéfiques contre 17,2 % qui déclarent le contraire (32,8 % de non réponses). Ainsi, nous démontrons qu'une politique d'animation et de prévention de la délinquance bien articulée à une action globale sur le social peut jouer un rôle décisif dans la gestion des rapports sociaux, dans un contexte pourtant difficile lié à l'absence d'une politique de reconstruction et à un habitat particulièrement dégradé.

Elle n'est cependant pas suffisante pour intervenir d'une manière significative sur les comportements politiques : la montée du chômage, la dégradation de l'environnement, les modes de gestion de la population immigrée contribuent à l'enracinement du Front National dans les quartiers où s'agglomèrent les populations précarisées et, ceci, quelles que soient les formes plus ou moins innovantes de l'action sociale. L'effet de celle-ci ne permet que de réguler les conflits sociaux, d'éviter les débordements et les manifestations de violence. Ceci est loin d'être négligeable.

Elle contribue également à redonner du sens, à permettre à des acteurs sociaux de renouer des liens sociaux et d'accéder à une identité positive par rapport à des logiques institutionnelles et politiques qui contribuent à leur stigmatisation.

L'implication des habitants dans des processus de concertation a été une des conséquences majeures des politiques mises en œuvre depuis 1982. Même si les acteurs sociaux impliqués sont souvent peu nombreux, ils servent souvent de relais efficaces auprès du reste de la population. On a souvent vu des personnes porter des discours sécuritaires et se transformer ensuite en agents de médiation, diffuseurs de discours plus consensuels<sup>(30)</sup>.

Avec la concentration des dispositifs à l'échelon municipal et leur

multiplication, il y a le risque que ces dispositifs se technocratisent, se coupent de la population des quartiers les plus stigmatisés d'autant que les grandes villes pensent plus aujourd'hui à leurs quartiers d'affaires et à la rénovation de leurs centres qu'à leurs quartier périphériques. La création de la DIV, à ce sujet, n'est pas sans ambiguïté avec un risque d'arbitrages essentiellement politiques.

Enfin, on peut se demander s'il n'y a pas une absence de réflexion sur le social et les problèmes de sécurité en ce début des années 1990. Avec l'instauration du RMI, notre société semble s'être donnée bonne conscience. Il y a une nette tendance à reproduire des solutions qui ont été certes innovantes dans le contexte de la fin des années 1970, mais qui demandent aujourd'hui des adaptations.

Le retour des thèmes de la sécurité et de l'immigration dans le discours politique, ne doit pas faire oublier que si un consensus a été obtenu sur ces thèmes au niveau des partis politiques traditionnels, le maintien voire le développement des inégalités dans notre société contribue à renforcer chez les personnes isolées et précarisées, les peurs les plus diverses : l'étranger, le jeune, le marginal. L'instauration d'un revenu minimum ne suffira peut-être pas à réintroduire une harmonie sociale dans les lieux qui — même réhabilités — restent des îlots de pauvreté.

#### Notes

- (1) DONZELOT J., « Contrer l'inégalité », *Esprit*, n° 11, novembre 1987.
- (2) GREMION P., « Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V<sup>e</sup> République », *Le Débat*, n° 16, 1981.
- (3) Rapport de la Commission des maires sur la sécurité, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, La Documentation Française, 1982.
- (4) DIV : Délégation interministérielle à la ville.
- (5) Le DSQ notamment.
- (6) Notamment : DUPE M., DUPREZ D., *Les politiques de prévention de la jeunesse : le cas des opérations « Été 1983 »*, ADRES, Villeneuve d'Ascq, 1984 ; et DUPREZ D., DUPE M., HESS R., LAMARCHE C., *La gestion de la délinquance, représentations de la jeunesse et politiques locales*, CLERSE, Lille, 1986.
- (7) DUBOUCHET L., *Les opérations prévention-été*, collège coopératif Provence-Alpes-Méditerranée, DIV, Aix-en-Provence, 1990.
- (8) KING M., *How to Make Social Crime Prevention Work. The French Experience*, NACRO, Londres, 1988 ; et ELY P., STANLEY C., *The French Alternative, Delinquency Prevention and Child Protection in France*, NACRO, Londres, 1990.
- (9) LEGRAIN N., *Sentiment d'insécurité : le rôle de la presse*, mémoire de maîtrise de sociologie, Institut de sociologie, université de Lille I, 1989.
- (10) Entre autres les travaux de M. FOUCAULT, R. CASTEL, J. DONZELOT et J. VERDES-LEROUX.
- (11) MUEL-DREYFUS F., « L'initiative privée, le « terrain » de l'éducation spécialisée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris, n° 32-33, 1980.



- (12) MUEL-DREYFUS F., art. cit.
- (13) AUTES M., « Échouer, c'est réussir », *Revue internationale d'action commentaire*, Montréal, n° 11-51, 1984.
- (14) DUPREZ D., « Décomposition-recomposition du travail social », in DUBET F. et alii, *Les opérations « été-jeunes », analyse longitudinale d'une politique publique*, Paris, CTNERHI-PUF, 1986, pp. 35-50.
- (15) DONZELOT J., « Prévention-répression : éloge du pragmatisme », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 1, IHESI, La Documentation Française, 1990.
- (16) Rapport BONNEMAISON, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation Française, 1982, p. 32.
- (17) DUBET F., JAZOULI A. et LAPEYRONNIE D., *L'état et les jeunes*, Paris, Éditions ouvrières, 1985, pp. 38-39.
- (18) Rapport BONNEMAISON, op cit. p. 30.
- (19) DUPREZ D., DUPE M., HESS R. et LAMARCHE C., *La gestion de la délinquance*, op. cit.
- (20) Alma-Gare ; Cul-de-Four ; Fresnoy Mackellerie ; Pile ; Nouveaux Roubaix.
- (21) Moulin-Potenneric, l'Hommelet, Huttin-Cartignies-Entreprent.
- (22) Roubaix, site national, ronéo, sd, p. 9. On notera que le discours actuel met plus l'accent sur les dimensions ville et inter-quartiers.
- (23) Roubaix, dominée au cours de son histoire par une tradition textile, a connu une récession dès la fin des années cinquante, qui a entraîné le désinvestissement du secteur industriel par le patronat local au profit de la distribution et de la vente par correspondance. Le maintien de certaines activités textiles s'est fait au prix d'une immigration massive. Si, dans les années soixante cette solution a permis d'obtenir une main-d'œuvre au moindre coût, elle pose aujourd'hui des problèmes de logement, d'emploi, de culture. Roubaix, qui a été le berceau du socialisme, est dirigée, depuis 1983, par une équipe municipale UDF-RPR, devant en partie son élection au sentiment d'insécurité ressenti dans la ville. La situation politique évolue, le Front national est aujourd'hui la première force politique dans les quartiers les plus dégradés, notamment sur Roubaix-Nord (autour de 40 % aux dernières élections municipales). Aulnoye-Aymeries, petite ville du bassin de la Sambre, marquée par une histoire ouvrière très spécifique, se situe dans une zone d'influence du Parti Communiste où les rapports sociaux sont très clivés. Enfin, Grande-Synthe, ville moyenne et périphérique du littoral dunkerquois, a un passé très récent. Considérée comme la cité dortoir d'Usinor, elle ressent fortement les répercussions du déclin des activités sidérurgiques et d'un urbanisme aujourd'hui contesté. Au sein de l'agglomération, Grande-Synthe se démarque aussi par sa municipalité socialiste avant les récents changements à Dunkerque.
- (24) DUBET F., JAZOULI A. et LAPEYRONNIE D., op. cit., p. 86.
- (25) L'ilotier, par exemple, en « sermonnant » la famille d'un jeune qui perturbe un quartier, peut amener des parents à se rappeler leurs devoirs. Or, ce type d'intervention informelle est souvent plus efficace qu'un étiquetage du jeune à travers une garde à vue où il risque de côtoyer des professionnels de la délinquance.
- (26) DUBOUCHET L., *Les opérations prévention-été*, op. cit., p. 55.
- (27) DUPREZ D., « Les enjeux des réorientations des politiques de prévention aujourd'hui », *Correspondance municipale*, vol. 226-227, n° 3-4, 1986.
- (28) CODRA, *Diagnostic du contrat d'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing-Ville-neuve d'Ascq et de la CUDL*, avril 1990, p. 68.
- (29) DUPREZ D., « Précarité, représentations de l'insécurité et crise urbaine », communication présentée au colloque « Les enjeux urbains de l'habitat », Paris, 5 juillet 1990. Le rapport de recherche est en cours de publication pour le plan construction en collaboration avec M. HEDLI. Cette recherche sur le sentiment d'insécurité d'une part, ce qui est de l'ordre des attitudes sécuritaires d'autre part. Nous montrons qu'il faut les appréhender comme des phénomènes distincts même s'ils se nourrissent mutuellement.
- (30) DUPREZ D., AUTES M., « L'intervention de sociologues dans l'espace local », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXXIX, 1985.

# Sécurité et politiques publiques : le cas de la politique d'intégration

*Table ronde tenue à Paris le 2 juillet 1990 autour de M. Hubert PREVOT, secrétaire général du Haut Conseil à l'intégration, avec la participation de M. Roger LEJEUNE, chef du Service central de la police de l'air et des frontières, de M. Bernard HAGELS-TEEN, directeur de la police générale à la Préfecture de police de Paris, de M<sup>me</sup> Jacqueline COSTA-LASCOUX, directeur de recherches au CNRS et de M. Patrick WEIL, maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Paris.*

M. J.-F. BUREAU (IHESI)

Monsieur le Secrétaire Général, Messieurs les Directeurs, Madame, Monsieur, je voudrais d'abord vous remercier d'avoir bien voulu accepter de participer à cette table ronde qui s'inscrit dans une réflexion de nos « Cahiers de la Sécurité Intérieure » consacrée à l'Offre publique de Sécurité.

Assurément, ce thème tend à définir la sécurité comme un ensemble de politiques publiques ce qui nous a d'ailleurs conduit à examiner, dans une première partie de la revue, les spécificités françaises des relations entre l'État et la sécurité.

Ce que nous souhaitons évoquer ici avec vous est un peu différent. Il s'agit de partir de l'idée que la sécurité n'est pas seulement le résultat de l'action des services de police ou de gendarmerie mais qu'elle est aussi une dimension, une composante quasi permanente de la plupart des politiques publiques.

S'agissant, plus précisément, de la politique d'intégration, nous voudrions recueillir vos réflexions sur cet aspect des engagements publics :

comment les exigences de sécurité sont-elles appréhendées dans la perspective de l'intégration de populations d'origine étrangère ? En quoi participent-elles à la définition des objectifs d'intégration ? En quoi peuvent-elles les conforter ?

M. H. PRÉVOT

La composante sécurité existe certainement dans toute politique d'intégration même si nous ne la plaçons pas au premier plan et même si nous n'avons pas intérêt à lier formellement les politiques intégratrices à une politique de sécurité ou d'ordre public. Il est bien évident que les motifs de solidarité, de justice sociale, de justice rendue aux immigrés ainsi que les préoccupations économiques, démographiques ou culturelles sont prioritaires. Néanmoins, il faut reconnaître qu'il y a une dimension sécuritaire dans la politique d'intégration. Celle-ci renvoie à deux considérations principales qui tiennent aux conséquences qu'aurait l'échec de la politique d'intégration. On oublie, en effet, trop souvent que l'intégration des immigrés dans notre pays n'a jamais été une chose très facile et qui allait de soi ; le passé a été marqué par bien des conflits et des affrontements.

La première considération est relative au fait que des immigrés, comme d'autres segments de la population française, qui sont mal intégrés, ont tendance à rentrer dans des processus conflictuels ou des pratiques de délinquance. J'avancerais rapidement plusieurs raisons : une raison économique qui peut pousser les individus sans ressource, à trouver dans le vol, par exemple, de quoi satisfaire quelques besoins. Le vol à la roulotte ou le vol à l'étalage sont des manifestations fréquentes de la délinquance des immigrés comme des milieux pauvres français.

En second lieu, certains immigrés qui se sentent exclus, rejetés, méprisés, ou qui ont échoué socialement, trouvent dans des manifestations de provocation voire de délinquance une sorte de défi adressé à la société d'accueil pour lui faire reproche des mauvaises conditions de cet accueil. Nous sommes en présence ici de gestes tout à fait caractéristiques de gens qui se vengent ou qui s'affirment parfois violemment, contre la société en insultant un policier, une vieille dame ou le voisin de palier.

En troisième lieu, il est des immigrés qui rejoignent le milieu des délinquants français et qui adhèrent par là même à ce qui leur apparaît un peu comme une contre-société. Ils se mettent à la disposition de réseaux, de groupes, de bandes pour toutes sortes de coups qui sont parfois bénins, parfois très sérieux comme l'organisation des passages clandestins et surtout la diffusion de la drogue. En bref, voilà toute une série de manifestations de personnes qui ont plus ou moins manqué un processus d'intégration satisfaisant c'est-à-dire qui leur apporte un minimum de bien-être.

Dans ces conditions, la deuxième considération revient à souligner qu'une intégration mal réussie ou pas réussie peut mettre en cause l'ordre public local ou national. En se signalant à l'attention des autres composantes de la population française par des comportements bruyants, excessifs, pas forcément délinquants, des immigrés provoquent des réactions de rejet, de la part de catégories sociales quelquefois aussi malheureuses qu'eux-mêmes mais aussi de la part de gens qui n'ont jamais rencontré d'immigrés, en tout cas, qui ne les rencontrent pas sur ce terrain là. Tensions sociales, tensions psychologiques sur un quartier, sur une ville, sur une zone qui finissent, si les problèmes s'aggravent et se juxtaposent, par créer une situation de tension majeure dans laquelle une société peut se sentir globalement agressée par l'existence de vastes communautés très mal intégrées, constituant de véritables ghettos entre noirs, hispaniques, maghrébins, asiatiques... Je m'empresse de dire que nous n'en sommes pas là en France mais que ceci représente toujours un défi que notre pays doit relever de décennies en décennies et qu'il relèvera une fois de plus en dépit de ce qu'affirment certains prophètes de malheur.

J'ajouterais que les immigrés eux-mêmes ont parfois des raisons particulières de troubler l'ordre public ou en tout cas de ne pas satisfaire à ses règles élémentaires. Je pense aux clandestins, aux personnes qui sont en situation irrégulière. Il y a là, en effet, toute une série d'infractions qui sont liées à la nature même de nos choix politiques à partir du moment où nous avons décidé, comme la plupart des pays européens, d'arrêter l'immigration et où néanmoins subsiste une forte pression sur nos frontières. La délinquance est ici liée à ce déséquilibre entre un pays, le nôtre, qui commence à repartir vers la croissance et qui offre l'image générale de l'aisance et des gens qui sont démunis de tout. Cette situation peut d'ailleurs poser des problèmes d'ordre moral conduisant des éléments de la population nationale, des associations ou des groupes, à commettre des infractions en soutenant des immigrés en situation irrégulière par solidarité.

M. R. LEJEUNE

L'homme de terrain que je suis adhère à votre analyse et à toutes les nuances que vous avez introduites. Je voudrais ajouter que les praticiens que nous sommes sont au centre d'une très grande interrogation : où en sommes-nous ? Nous avons des manifestations périodiques de xénophobie, de racisme qui sont véhiculées par des mouvements politiques que nous connaissons bien, et qui m'apparaissent suffisamment persistantes sinon alarmantes dans leur ampleur pour avoir une signification. Une autre observation est à formuler : dans le sondage publié par le numéro 1 des « Cahiers de la sécurité intérieure », sur « les peurs des français », l'immigré comme facteur de « peur » n'intervient qu'en dernière position d'une énumération assez longue. Néanmoins, les

gouvernants et les hommes politiques ont tous une conscience aiguë de ces questions à commencer par notre ministre de l'Intérieur qui a fait une déclaration à ce sujet lors de la dernière réunion des ministres à DUBLIN. Il y a donc à la fois une grande conscience des problèmes d'immigration de la part des gouvernants et en même temps une grande incertitude quant aux décisions à prendre. Cette situation n'est pas propre à la France mais il m'apparaît que la préoccupation des gouvernants français est plus vive que chez nos voisins. Les contacts que j'ai très fréquemment dans le cadre des groupes Trevi avec les onze autres représentants des gouvernements de la CEE montrent à quel point la conscience de ces problèmes est extrêmement diverse : elle commence à poindre chez les italiens, elle est plus faible chez les espagnols et d'une façon générale, elle varie selon l'importance de l'immigration dans les pays concernés. En un mot, on a souvent l'impression d'une grande incertitude en ce qui concerne l'impact du phénomène migratoire, sur ses conséquences à court terme et sur les moyens à déployer : est-ce ou non une priorité ? Y a-t-il finalement des conséquences réelles sur la sécurité ? A mon avis, ces questions doivent être réglées avant de décider si l'on doit avoir ou non une politique plus sécuritaire.

M<sup>me</sup> J. COSTA-LASCOUX

La question de « l'insécurité » mériterait des définitions précises. Mais, dans sa généralité, on peut l'aborder à plusieurs niveaux : l'expérience quotidienne ; les expressions les plus visibles ou les plus dangereuses ; la connaissance scientifique du phénomène sous ses multiples aspects ; les propositions pour en prévenir les manifestations.

J'aimerais commencer par l'anecdote. J'étais à Roissy, ce matin, à la veille de la grève des contrôleurs aériens. Déjà, lors de la grève précédente, j'avais remarqué qu'il était facile d'entrer en France : dans cet état de confusion, on se donne le mot pour passer rapidement à travers les contrôles. Que dire des périodes de départ ou de retour de vacances ! Ayant rejoint le RER, j'assiste aux protestations d'un Africain qui réclamait un billet gratuit en complément de son billet d'avion pour Paris... le ton monte jusqu'aux injures racistes. Une fois installée dans le train, alors que j'essayais de renseigner des étrangers qui venaient d'arriver, surgit une femme qui, dans un crescendo dramatique, se dit réfugiée roumaine et harcèle les voyageurs pour leur demander de l'argent ; il s'agissait d'une femme, tsigane, « habituée du trajet de Roissy ». Arrivée à la Gare du Nord, c'est la bousculade sur le quai bondé du RER et un nouvel incident violent. Aucun de ces faits d'une matinée ordinaire ne sera signalé. Il est évident que le voyageur pressé n'ira pas déposer plainte contre ces agressions, dont certaines seraient pourtant susceptibles d'être poursuivies en justice.

L'anecdote, certes, ne doit pas être généralisée, mais les témoignages se recoupent ; ils expliquent le développement d'un sentiment d'insécurité

allant parfois jusqu'à la peur et, en tout cas, une irritation que connaissent nombre de voyageurs de banlieue. Le silence des pouvoirs publics sur ces faits de la vie quotidienne, alors que la presse en remplit ses colonnes, est la pire des réponses.

Au-delà de la petite délinquance, la question du développement des milieux criminels organisés se pose. Mon stage de psychologue et mes recherches en prison m'ont permis de constater leur rôle. Ils s'appuient sur des solidarités traditionnelles, géographiques, ethniques voire religieuses. Leurs stratégies sont élaborées, leurs possibilités financières, alimentées par des trafics de toutes sortes et le racket. En cela, ils sont particulièrement convaincants auprès des immigrés en situation de précarité ou d'irrégularité administrative. Ils organisent des filières d'immigration clandestine et fournissent les faux papiers. Leurs contacts en détention leur permettent d'élargir leurs réseaux. Ainsi, des jeunes en détention provisoire risquent de basculer dans la délinquance. Le taux de détention provisoire, notamment chez les moins de vingt-cinq ans de nationalité ou d'origine étrangères, la durée de la détention et le surpeuplement des prisons ne font qu'accentuer ce danger. Non seulement les jeunes qui sortiront de prison ne trouveront pas facilement de travail, pourront encore moins se prévaloir de garanties de représentation, mais ils auront l'aide intéressée de « mafias » ou de bandes connues en détention. Une réflexion tout à fait essentielle doit donc être menée dans ces deux directions : comment pallier le défaut de garanties de représentation qui conduit inévitablement à la détention provisoire ; comment éviter que l'expérience de la prison pour des délits mineurs ou un problème de séjour irrégulier conduise aux milieux criminels organisés ?

Enfin, la question de la sécurité doit être rapportée à une réflexion critique sur la connaissance scientifique des phénomènes de déviance, de délinquance, lorsqu'ils sont envisagés dans leurs relations avec l'immigration. Il faut avouer que nous ne savons que fort peu de choses. La criminalité organisée et la constitution récente de bandes « ethniques », en France, ne concernent qu'un nombre restreint de personnes. Les bandes elles-mêmes sont des phénomènes très ambivalents, dont il ne faut pas exagérer la dangerosité. Mais un risque existe de développement, qui peut se greffer, comme vous l'avez dit, sur une situation de précarité ou un sentiment d'échec et d'humiliation. D'une certaine façon, je suis plus pessimiste que M. PREVOT parce qu'on observe déjà des phénomènes comparables à ce que connaissent certaines villes britanniques, des quartiers de Bruxelles ou, plus encore, les cités de grands pays d'immigration comme les États-Unis, le Brésil ou l'Australie, dans lesquels des réseaux fonctionnent en dehors de toute légalité et avec une extrême violence. Mais que savons-nous exactement ? Nous disposons des rapports de police, de données des institutions répressives ou éducatives, des actions de prévention et de développement des quartiers, de sondages d'opinion, de témoignages qui indiquent un

sentiment diffus de crainte et la perte d'une certaine qualité de vie. Des enquêtes sur le terrain attestent l'amplification du phénomène, parallèlement à d'autres craintes exprimées sur l'immigration. Or, l'amalgame de problèmes différents est lui aussi dangereux, nos moyens de connaissance sont très imparfaits et l'appareil statistique peu satisfaisant.

Les lacunes de notre savoir sur l'immigration, auxquelles vous avez à plusieurs reprises prêté attention, favorisent les interprétations partisans ou fantaisistes. Cela est vrai dans le domaine abordé ici. Indépendamment de la fiabilité relative des statistiques criminelles, principalement les statistiques judiciaires, il convient d'insister sur trois points. En premier lieu, les statistiques sont une production institutionnelle qui donne la mesure des faits poursuivis ou des personnes jugées, mais le chiffre noir de la délinquance est important, notamment pour la délinquance intracommunautaire non signalée à la police et pour tous les actes délictueux dont la victime n'espère aucune réparation ou pour lesquels elle craint les représailles si elle dépose plainte. Par ailleurs, outre les obstacles au signalement et à la production des preuves, la question de l'explication par l'origine nationale de l'auteur reste ouverte. Aurait-on réussi à élucider plus d'infractions, nous serions toujours confrontés au problème de la pertinence du critère de la nationalité. J'écrivais en 1976, qu'à catégorie socio-professionnelle, classe d'âge, statut matrimonial... égaux, les étrangers n'étaient pas, globalement, plus délinquants que les Français. Cela était vrai parce qu'il s'agissait de « primo-migrants » : cela ne l'est plus pour certains résidents installés de longue date en France et pour leurs enfants, qui sont devenus français. Ainsi, le critère de la nationalité est inopérant pour les « deuxièmes générations » qui, dans leur très grande majorité, ont obtenu la nationalité française. Comment peut-on, dans ce cas, se livrer à des interprétations culturalistes sur les origines, à partir de statistiques fondées sur la variable nationalité ?

Enfin, une confusion croissante s'observe dans la saisie des données relatives à l'état civil et à la nationalité des personnes. Entre les papiers déchirés, les fausses déclarations, la pratique des alias, l'ignorance des catégories juridiques, la pluralité de nationalités, la non-fiabilité de certificats ou documents étrangers, la conception très différente de l'identité des personnes selon les cultures, les problèmes d'homonymie ou de transposition de noms à consonance étrangère... les renseignements retranscrits sont, ainsi que le révèlent nos enquêtes, souvent sujets à caution. Ce sont justement les personnes impliquées dans des problèmes de sécurité publique, pour lesquelles ces éléments sont difficiles à déterminer et à vérifier. J'espère que nous n'en arriverons pas à des fichiers d'identité judiciaire et à des cartes génétiques spécifiques à certaines minorités, tels qu'on les pratique déjà dans certains pays anglo-saxons. Mais il est vrai qu'un des problèmes majeurs des institutions des pays d'immigration est, et sera de plus en plus, celui de l'identification des personnes dans des milieux issus de l'immigration ou

« en marge », « hors norme »... Pour ma part, je suis pour que l'on s'en tienne au critère strictement juridique de la nationalité, quitte à se priver d'éléments d'interprétation d'ordre culturel. Les libertés fondamentales sont en jeu. En revanche, il conviendrait de se donner les moyens de connaître ce qui ressort des faits ou du sentiment d'insécurité, quelle que soit la nationalité ou l'origine des personnes concernées, pour un discours plus lucide et des solutions adaptées. Des expériences réussies existent, en France et dans des pays étrangers, qu'il s'agit de développer. Mais prendre le temps de discuter des solutions signifie que les problèmes soient posés avec clarté.

M. B. HAGELSTEEN

Dirigeant un service destiné à appliquer aux personnes la législation et les instructions du gouvernement, je voudrais faire une première remarque qui rejoint peut-être ce que disait M. PREVOT tout à l'heure. Je pense profondément qu'il n'y a pas de véritable contradiction entre l'exigence de sécurité et le fait d'améliorer les relations concrètes entre les résidents en France et l'Administration ; c'est tout au moins ce qu'enseigne l'expérience quotidienne. Hormis les motifs humanitaires et une certaine tradition française, deux raisons vont dans ce sens.

La première raison est d'ordre juridique. Tout le droit français est fondé sur l'examen individuel et global de la situation particulière d'une personne considérée et non sur le recours à des solutions systématiques qui seraient prises à partir de critères automatiques.

C'est d'ailleurs une de nos difficultés communes avec M. LEJEUNE, de parvenir à cette décision individuelle étayée et raisonnée tout en faisant face à des phénomènes qui sont nombreux et parfois massifs. De ce point de vue, la sécurité c'est aussi la sûreté de la personne étrangère dans ses relations avec l'Administration.

Il y a une deuxième raison qui englobe un ensemble de considérations pratiques. Ce sont, en effet, les mêmes services (en tout cas dans l'ensemble des préfectures) qui gèrent les situations de personnes régulièrement présentes sur le territoire français et ont à faire face aux personnes dont la présence est irrégulière. Ces services ont d'une façon générale une réputation inégale ; ils passent pour être débordés et je soutiens que c'est précisément quand ils sont débordés et envahis, comme l'illustre votre anecdote de Roissy, qu'ils deviennent laxistes.

Le défi consiste donc pour l'administration à dégager un volume de moyens et à faire appel à des méthodes nouvelles pour régler rapidement les situations normales et simples et concentrer une capacité de contrôle suffisante face aux situations les plus préoccupantes.

Dans un service de gestion comme celui de la Préfecture de Police (il s'agit bien d'un service de gestion, même s'il prend des décisions



contraignantes et parfois même très contraignantes), nous n'avons pas trouvé d'autres solutions que de distinguer entre les situations et les degrés de difficulté. Par exemple, il est inutile que le renouvellement d'une carte de séjour de salarié entraîne une succession de déplacements pour l'intéressé. Il est bien plus nécessaire de se concentrer sur les activités et les filières de travail clandestin.

Une grande partie de nos efforts est d'essayer de trouver des solutions rapides, sûres, non bureaucratiques, fondées sur le contact avec la personne mais aussi sur la complémentarité avec des partenaires extérieurs. C'est ce que nous avons tenté de faire avec une quarantaine d'établissements universitaires et d'écoles spécialisées en convenant avec eux que les demandes de titre de séjour d'étudiant seraient déposées chez eux et les titres retirés à la préfecture, après vérification des dossiers. Cette expérience a permis de réduire de près de 40 % le nombre des déplacements d'étudiants à la Préfecture de police et, naturellement, ce sont les établissements les plus sérieux, les plus constants, qui bénéficient de ces dispositions conventionnelles. Des initiatives comparables sont lancées en direction des entreprises industrielles qui font appel à des cadres étrangers. Quant aux personnes, elles peuvent désormais renouveler leur titre de séjour, dans la mesure où elles sont en situation régulière, par l'envoi d'une demande par correspondance suivie du retrait, trois semaines plus tard, de ce même titre. Il n'y a donc pas, me semble-t-il, de contradiction entre les préoccupations de sûreté, et l'amélioration des relations entre les personnes régulièrement résidentes en France et les différentes composantes de l'administration française. Bien au contraire, c'est une productivité relative des services qui peut nous permettre de nous concentrer sur les situations de fraude et de difficulté.

Les délais ont d'ailleurs un prix, en matière de sécurité. Pour vous donner un exemple, l'instruction des demandes de séjour implique des relations entre une, deux, trois ou quatre administrations différentes.

L'instruction d'une demande de séjour et de travail d'un ressortissant algérien requiert au moins l'intervention de la Préfecture de Police et de la Direction Départementale du Travail. Il y a à peu près un an (et cette proportion est aujourd'hui sensiblement la même) quatre-vingt-dix-huit pour cent des demandes présentées étaient refusées au bout d'un délai de huit mois en raison des transferts et des va-et-vient de dossiers entre la Préfecture, l'Office des Migrations Internationales (OMI) et la Direction ou les Directions Départementales du Travail. Le fait qu'un contrôleur du Travail se tienne dans les services de la préfecture a réduit ce délai à quelque chose de l'ordre du mois. De telle sorte qu'il est aujourd'hui plus facile, me semble-t-il, de demander à quelqu'un dont la demande a été instruite complètement et rapidement d'obtempérer aux décisions qui sont prises.

Naturellement, on peut considérer que ces questions de procédure ou

d'organisation sont secondaires. Il est évident qu'elles ne sont qu'un élément de réponse par rapport à des phénomènes démographiques et économiques dont l'ampleur est beaucoup plus vaste.

Je crois cependant qu'un certain nombre de dysfonctionnements administratifs non corrigés sont de nature à ne pas permettre une effectivité suffisante des décisions qu'un certain nombre de ressortissants étrangers doivent respecter.

Il reste que beaucoup de constance, de moyens et d'efforts doivent être consentis pour que les décisions de refus qui sont prises permettent de réduire les situations de clandestinité et d'assurer le départ effectif des délinquants dont la présence en France ne peut pas être acceptée.

M. P. WEIL

Je rejoins tout à fait votre perspective et je ne pense pas qu'il y ait de contradiction entre une exigence de sécurité et les principes d'une politique d'immigration.

Je voudrais d'abord dire que la sûreté et l'ordre public ont été à l'origine en relation avec le problème de l'immigration et de l'étranger. Les premiers textes relatifs à l'étranger, à l'époque de la Révolution Française, ont concerné, si l'on excepte ceux qui déjà depuis longtemps touchaient la nationalité, l'expulsion ; ils furent suivis, mais presque un siècle après, des législations sur les titres de séjour, de travail... Dès le départ, la question de l'ordre public a donc été constamment liée à la politique d'immigration et on retrouve encore aujourd'hui ce rapport permanent dans l'ensemble du processus qui va de l'entrée de l'étranger sur notre territoire à son éventuelle naturalisation. L'ordre public fait partie de la vie quotidienne de l'étranger : même en situation régulière, l'étranger est toujours potentiellement en position d'être expulsé s'il porte atteinte à cet ordre public. Pourtant cet ordre public a des limites et dans une situation de crise économique et d'arrêt des flux d'immigration que nous avons vécue depuis maintenant 15 ans, les limites n'ont pas été immédiatement découvertes. Pendant longtemps, il a pu être expulsé non pas pour atteinte à l'ordre public, mais parce qu'il portait atteinte à ce que l'on pourrait appeler « un ordre social », en ne disposant pas d'emploi et en pesant sur les statistiques du chômage. Le problème de la stabilisation de l'étranger en situation régulière n'a été réglé qu'en 1984 ; il a donc fallu 10 ans pour que cet individu qui se conformait pourtant tout à fait normalement aux exigences d'un ordre public traditionnel se sente en sécurité sur le territoire national. Il n'est pas inutile de rappeler que si la notion d'ordre public s'applique maintenant de façon très différenciée à l'étranger selon qu'il est régulier ou qu'il est irrégulier, cela n'a pas été si simple de créer ces catégories.

Je voudrais également faire observer que la notion d'ordre public telle qu'elle est opposée aux étrangers est en rapport avec le modèle historique d'intégration que nous trouvons dans chacune des sociétés des pays d'accueil.

M. PRÉVOT disait tout à l'heure que nous ne connaissons pas certaines situations à l'anglaise mais pour un anglais, ces situations qui consistent à s'accommoder de minorités étrangères pourvu qu'on ne les voit pas, ne sont pas nécessairement choquantes. Il y a là un vrai problème de décalage entre sécurité réelle et perception de l'insécurité qui dépend en partie de l'image que l'on a de sa propre société.

De ce point de vue, il est certain que les efforts insuffisants entrepris en faveur de l'intégration au cours des années précédentes contribuent à accentuer le sentiment d'insécurité. Les moyens que l'État dégagera dans ce secteur, plus précisément dans le logement social et l'aménagement des villes est donc un des éléments fondamentaux de la réussite c'est-à-dire capable de faire baisser cette perception. Or, précisément, je m'interroge sur les moyens. Les services du ministère ont-ils accru leurs moyens de travailler dans les conditions que décrivait M. HAGELSTEEN alors que les mêmes problèmes se posent depuis près de vingt ans ?

En ce qui concerne ce que l'on appelle aujourd'hui la politique de la ville, des initiatives ont été certes prises, reliant prévention, sécurité et aménagement urbain mais il est regrettable que, depuis le début des années quatre-vingts, l'on ait privilégié le qualitatif au détriment du quantitatif. Quelle a été l'évolution de la construction des logements sociaux depuis 15 ans ? Le qualitatif aboutit souvent à faire partir les étrangers de certains quartiers rénovés. Et sur ce point, le Secrétaire Général du Haut Conseil a peu de moyens. Il ne peut pas construire, ni imposer au maire des logements sociaux, ni modifier la législation sur les permis de construire pour le logement social par exemple.

La question est donc de savoir si l'on veut faire de la politique d'intégration et de la politique d'immigration en général une des politiques prioritaires dans tous les secteurs où elle est concernée. Il a fallu, dans ce pays, dix à quinze ans pour dégager des orientations, et bâtir un certain consensus. Mais il y a un moment où il n'est plus suffisant d'exposer sa politique car sur le terrain les choses se dégradent. Faute de passer à l'acte avec des moyens suffisants, ce sont les principes qui risquent d'être remis en cause. Les frustrations s'accumulent et alimentent les courants qui ne sont pas d'accord avec les principes de notre politique d'immigration c'est-à-dire actuellement le Front National. Nous vivons une période charnière dans laquelle si le gouvernement ne fait pas de la politique d'intégration une priorité, tant sur le plan des ressources budgétaires que sur celui de la mobilisation des personnels, on ne parviendra pas à faire croire que l'insécurité peut baisser et que l'ordre public peut être maintenu.

M. H. PREVOT

Je ne suis pas naturellement naïf et je suis particulièrement conscient que les choses ne s'améliorent pas dans tous les domaines du point de vue de la sécurité, de la délinquance et que se développent même des phénomènes inquiétants. Je note l'apparition de nouvelles formes de bandes de jeunes qui sont d'ailleurs, au départ, souvent assez sympathiques et ritualistes dans les affrontements, mais il est rare que ce rituel ne dégénère pas. Je note également le développement des petits réseaux de drogue dans des cités qui étaient jusque là épargnées. M<sup>me</sup> COSTA-LASCOUX a parlé de conflits intra-communautaires qui sont peu perceptibles et il faudrait sans doute relever aussi l'existence de conflits inter-communautaires autour de multiples objets de conquête... Ces manifestations de violence, j'en prends connaissance, lorsque je me déplace dans les départements, au cours de mes entretiens avec le préfet, les autorités de police, les gendarmeries mais aussi avec les élus et je constate, de très fortes variations d'un département à l'autre. Dans certains départements, les problèmes de sécurité sont majeurs ; je pense notamment à une rencontre dans le Val-d'Oise où il est vrai, les maires choisis étaient représentatifs des zones les plus difficiles. Dans d'autres départements, la priorité est plutôt au chômage et à la formation par exemple.

S'agissant des remèdes, il y a des solutions assez classiques, tout à fait inadaptées à notre pays et, en tout cas, que nous ne souhaitons pas emprunter. Il s'agirait de remettre en partie aux États d'origine le soin de faire la police sur leurs nationaux par l'intermédiaire d'associations bien contrôlées. Cette méthode irait à l'encontre de notre idée de souveraineté nationale et nous ferait les obligés de ces gouvernements d'origine sans avoir la liberté, par exemple, de modifier certaines conventions, ou certaines relations que nous avons avec ces gouvernements.

Nous ne pouvons pas non plus trop compter sur les églises encore que certaines peuvent jouer un rôle pacificateur ; je prendrai l'exemple très connu des pentecôtistes qui peuvent pacifier le milieu des tsiganes ; l'Église catholique peut aussi jouer un certain rôle ainsi que les représentants de la religion musulmane mais nous ne pouvons guère compter indéfiniment sur ces soutiens.

Nous ne pouvons pas non plus beaucoup compter sur les partis politiques et les syndicats dont le contrôle social des travailleurs émigrés, est, en fin de compte, assez limité. Une des raisons en est que les formes de délinquance sont liées aussi à l'évolution même de la composition sociale, familiale, de l'immigration. Nous entrevoyons peut-être, ici, quelques éléments de solution.

Si nous considérons, en effet, qu'il y a une forte proportion de délinquance parmi les jeunes d'origine étrangère, il faut mettre cette

situation en relation avec le contrôle social de la famille sur les enfants et, en fait, avec l'éclatement de la cellule familiale dans beaucoup de communautés qui laisse ces enfants livrés à eux-mêmes. Pour sa part, L'école peut difficilement remplir cette fonction éducative de transmission de principes ou de valeurs. En dépit de la bonne volonté d'un certain nombre d'enseignants, l'école demeure d'abord un instrument de transmission des connaissances.

L'échec scolaire ajoute à la désorientation des jeunes. Il peut conduire à les écarter du système productif dès lors que la transformation des méthodes de travail exige des qualifications minima : lire des notes, déchiffrer un plan...

Nous sommes donc en présence de questions tout à fait spécifiques qui ne deviendront pas nécessairement des motifs d'inquiétude quant à l'ordre public mais qui doivent nous amener à prendre en compte les facteurs de non encadrement social et qui renvoient donc à ce que doivent être les politiques prioritaires.

Ma première conviction c'est qu'il faut viser plutôt le moyen terme en essayant de se dégager un peu du court terme et en portant nos efforts sur les enfants de 2 ans à 16 ans. Si on a échoué à 16 ans, la situation devient très préoccupante. Une mauvaise habilitation au travail moderne engendre tout le reste : pas de métier stable, une insertion professionnelle ratée avec toutes ses conséquences sociales et personnelles. La priorité pour l'enfant de 2 à 16 ans induit une priorité vers les mères, et en particulier, vers les mères qui ont des points de repères culturels différents des nôtres.

En deuxième lieu, l'effort doit porter sur la formation parce que tout notre système de formation, après l'école, est très profondément inadapté. Il l'est déjà pour beaucoup de français ; il l'est encore plus pour des étrangers dont le maniement des concepts et de la langue française n'est pas très bon. Il s'agit là d'une véritable carence, plus grave, peut-être, que le problème du logement.

Formation des enfants et des mères d'un côté, formation au travail moderne de l'autre, voilà les deux priorités. On pourrait parler de priorités absolues mais il n'y aura jamais de priorité absolue pour aucun problème. Aujourd'hui, l'Éducation Nationale réclame une priorité absolue à l'université. Les arbitrages seront délicats entre l'université et les lycées d'un côté et les maternelles, et les écoles l'autre. Je ne critique personne, je veux simplement dire qu'à tout moment le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Éducation Nationale ou d'autres avancent des « priorités absolues » et qu'il n'est pas facile de trancher : si l'on estime que la politique d'intégration est une priorité, il faut pourtant choisir.

Cela nous renvoie à la question plus vaste qui est de savoir si une société peut se permettre de donner la priorité absolue à ses pauvres et

à ses marginaux. Il me semble qu'une société ne peut faire cette politique dans de bonnes proportions que si elle a rallié autour d'elle les classes moyennes, parce que ce sont là les bataillons essentiels de l'équilibre d'une société. Équilibre social qui est d'ailleurs complexe : on ne peut pas dire que « l'État assume la politique de l'intégration ». Il y a, en effet, autour de ces politiques des partenariats d'une complexité extraordinaire : il ne peut pas se faire une zone prioritaire sans la coopération de douze ministères, de dix organismes publics et ceci en étroite coopération avec les collectivités locales et en s'appuyant fortement sur les associations... Il y a là un risque de dispersion de l'action collective, au sens le plus large du terme, qui exige impérativement de trouver à travers les équipes préfectorales et les élus, des acteurs centraux, des coordonnateurs, même si parallèlement quelques structures interministérielles s'efforcent de mettre chacun face à ses responsabilités.

M. R. LEJEUNE

Ce que vous avez dit correspond hélas à la vérité. Vous avez donc répondu en grande partie à la question : où en sommes-nous ? Mais nous n'avons encore entièrement répondu à la question : que veut-on et le peut-on ? Car toute politique de restriction de lutte contre l'immigration passe par des problèmes de moyens que nous n'avons pas, et que nous n'aurons sûrement jamais, ou passe par des problèmes d'ordre politique et juridique dont on a déjà fait l'inventaire. Le problème diplomatique par exemple ; peut-on dire aux marocains et aux algériens : plus aucun de vos ressortissants n'entrera s'il n'a pas donné de garanties, non pas seulement, comme aujourd'hui, de ressources pendant leur séjour, mais de ressources permanentes. C'est impossible. Et nous pourrions multiplier ces difficultés.

M. H. PREVOT

Je ne crois pas avoir donné l'impression de pessimisme. Je suis seulement un peu impatient devant la lenteur des arbitrages ou la difficulté de réunir les moyens. Chaque fois que des initiatives ou des actions sont engagées, on a toujours l'impression que c'est à titre expérimental. Il est très facile de remplir mes journées avec une quantité d'interlocuteurs : maison des jeunes, maison des femmes, PMI, mission locale jeune... Je me dis toujours : combien de personnes sont touchées par chacune de ces structures, sur chacun de ces sujets par rapport à la totalité de la population. J'ai parfois l'impression qu'il nous est très difficile de faire coexister ces deux informations, de les mettre en rapport, et que là où l'on constate qu'il se passe beaucoup de choses, on a souvent oublié qu'il y a dix fois plus de jeunes émigrés qui devraient être mieux suivis.

Il y a tout de même des raisons d'être plus optimiste, dans la prise en charge progressive de l'ensemble des problèmes par tous les ministères. C'est relativement lent et lié, comme je l'ai dit, à des difficultés budgétaires et à une certaine dispersion des actions de formation mais qu'il s'agisse du ministère de l'Intérieur ou du ministère de l'Éducation Nationale, les choses progressent, même s'il faut sans cesse les adapter à des situations nouvelles. Je ne pense pas que les problèmes des crédits soient forcément les problèmes les plus graves. Il y a des réserves de crédits un peu partout qui ne sont pas utilisés, et qui demandent, au contraire, pour leur bon emploi, plus d'opérateurs et d'intervenants de toutes sortes.

Nous nous sommes beaucoup appuyés sur le mouvement associatif, qui connaît aujourd'hui une crise. Nous ne pouvons pas entièrement nous appuyer sur les services publics parce que nous avons pris le parti de réduire un peu partout leurs effectifs. Néanmoins, sur ce point je me battraï pour qu'on revienne à un peu plus de réalisme : il faudrait mieux, dans certaines cités ou dans certains ensembles d'immeubles, avoir deux ou trois animateurs de plus avec du matériel (livres, vidéos) et des locaux plutôt que de refaire entièrement la façade de l'immeuble.

J'ai fait preuve d'inquiétude, je veux observer que les choses progressent. C'est l'intégration pas à pas, sans gesticulation. Il me semble que l'intégration est un problème qu'il faut traiter avec une certaine discrétion.

M<sup>me</sup> J. COSTA-LASCOUX

Il y a des propositions à faire dans de multiples directions. Je suis frappée, par exemple, que l'on ne parle pas du travail des policiers ou des personnels quand il est bien fait. Pourtant dans les établissements scolaires ou dans certains quartiers difficiles, il suffit parfois qu'un policier vienne expliquer comment il travaille pour que la situation s'améliore.

De la même façon, les expériences d'éducation civique à l'école ne disposent pas de réels soutiens : pourquoi le ministère de l'Éducation Nationale coupe-t-il les crédits aux manuels d'éducation civique ? A court terme, c'est également le rôle de la médiation et du partenariat concernant les garanties de représentation qui devrait être précisé. Il n'est pas normal que certaines associations se contentent d'utiliser leurs subventions pour faire une fête ou distribuer des tracts, et qu'elles n'acceptent pas d'accompagner un jeune quand il est convoqué par la police ou la justice.

M. H. PREVOT

Effectivement, il est nécessaire de développer toutes ces opérations de prévention de la délinquance ; prévention intelligente, d'accompagnement des jeunes, de maisons de la justice, de maisons de l'information juridique. Je crois que beaucoup de choses ont été faites dans ce sens mais il y a encore beaucoup à faire.

M. P. WEIL

Je suis tout à fait d'accord avec une grande partie de la description que vous venez de faire des problèmes de liaison entre les différents acteurs au sein de l'État ou entre l'État et les collectivités locales. Mais il faut tout de même noter qu'historiquement la situation à l'étranger, parce qu'elle a notamment des liens avec la politique internationale, a toujours été de la compétence de l'État central. Or, précisément, si l'État Central ne mobilise pas les ressources nécessaires, s'il ne joue pas un rôle d'impulsion, la politique d'intégration sera toujours laissée pour compte parce que c'est celle qui rapporte le moins sur le plan électoral.

Deuxième observation concernant le passage des frontières. Je ne suis pas aussi pessimiste que M. LEJEUNE : si l'on fait une corrélation entre le nombre de passage aux frontières, d'après les statistiques annuelles de la PAF, et l'évaluation du stock d'irréguliers, l'efficacité des services de la PAF n'est pas si mauvaise.

Troisième et dernière observation. Je ressens également une amélioration de la formation des policiers et des personnels chargés d'assurer les relations avec les étrangers sur le terrain. J'ai eu l'occasion d'intervenir dans une session de formation de commissaires principaux à Saint-Cyr et il me semble qu'à travers des exemples très concrets on peut enseigner « l'esprit républicain » à des personnels qui sont amenés à être présents dans les quartiers d'immigration. Et je dirais qu'il faut par rapport à des logiques communautaires privilégier une logique républicaine c'est-à-dire une logique qui insiste sur l'application d'une loi générale et impersonnelle à des individus selon des situations précises de façon juste et indépendante de l'origine ethnique des individus. Je suis très réticent à l'utilisation comme médiateurs des leaders de communautés.

M. H. PREVOT

Je crois tout à fait à la responsabilité de l'État. Il me semble que c'est un peu dans ce sens là qu'on cherche, en revenant, s'il le faut, sur certains aspects des lois de décentralisation. Il y a un exemple qui est



dans tous les esprits avec la loi BESSON. Faut-il aller plus loin ? Aujourd'hui ce dont il est question avec l'opposition c'est de savoir si les maires seront totalement maîtres d'admettre ou de ne pas admettre des étrangers sur le territoire de leurs communes. Si l'État n'intervient pas, nous courons le risque de voir des communes se fermer totalement. Mais en règle générale, il faut d'abord négocier avec tout le monde car imposer à un maire, à un conseil d'élus, des mesures qui ne seraient aucunement acceptées conduirait à des situations aberrantes.

Parce que les situations et les perceptions d'insécurité sont variables, nous devons agir de manière différenciée. Voilà encore l'illustration de ce que la sécurité, au sens large, est une dimension des engagements publics en faveur de l'intégration.

# **La démarche projet de service dans la police nationale**

**Jean-Marc Berlioz**

Après la circulaire du 23 février 1989, Monsieur le Premier ministre déclarait le 11 Juin 1990 à un séminaire gouvernemental destiné à faire le point sur le renouveau du service public : « Il faut passer d'une administration de procédure à une administration de responsabilité ».

Durant ces quinze mois, la Police Nationale n'est pas restée en dehors du mouvement de modernisation et, outre l'ouverture de grands chantiers qui n'aboutiront que dans quelque temps (plans locaux de formation, déconcentration budgétaire, territorialisation), l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure a été plus spécialement chargé d'initier et de suivre une démarche novatrice de management : les projets de service.

## **Les contraintes externes et internes qui pèsent sur l'institution**

La première question à laquelle nous devons répondre, est la suivante : d'où vient cette volonté de changer et d'innover ?

La Police Nationale, peut-être plus encore que d'autres administrations, se trouve confrontée depuis dix ans à des changements majeurs de société et à des modifications de l'organisation du travail.

On peut rapidement énoncer les éléments des changements sociaux puis les différentes démarches qui ont été mises en œuvre pour adapter le service public police à son environnement.

## **Les éléments de changement de l'environnement**

### *L'expression de la demande de sécurité*

Sans entrer dans le détail, on peut estimer que les besoins en sécurité, leur multiplication et leur diversification liées à l'urbanisation, aux nouvelles technologies, aux moyens de communication, font que l'État tend à perdre le monopole qu'il détenait dans le domaine de la sécurité. Cette évolution explique en partie l'émergence d'agences de sécurité de plus en plus nombreuses et importantes (polices municipales, agences privées diverses, ingénierie de sécurité). Le risque, à terme, est de voir d'une part l'État lentement dépouillé des missions de sécurité les plus gratifiantes ou rentables économiquement et d'autre part la naissance d'une société où la sécurité sera à deux vitesses, la sécurité de ceux qui pourront se payer leur protection et les autres. La phase d'analyse, de diagnostic, première étape de la démarche projet de service doit permettre de poser ces questions et de réfléchir aux missions de chacun.

### *La décentralisation*

La dernière décennie de ce siècle sera incontestablement une révolution dans l'organisation administrative de notre pays. La décentralisation devient une réalité, et la Police Nationale aux structures très centralisées et cloisonnées doit nécessairement évoluer et adapter son mode de fonctionnement aux exigences locales. La difficulté, pour une Institution qui a en charge la protection des autres Institutions, consiste à trouver l'équilibre indispensable entre une autonomie locale qui doit produire l'adéquation des moyens aux besoins de sécurité, et la centralisation nécessaire au maintien de l'unité.

Là encore, la démarche projet de service et la territorialisation sont susceptibles d'ouvrir des voies de solution. L'analyse interne et externe très partenariale intègre les exigences locales et la prise en compte des orientations nationales dans les objectifs permettant ainsi le maintien de l'unité de l'Institution. La territorialisation qui donne à un seul responsable autorité sur tous les services de police permet le traitement global des problèmes locaux de sécurité.

### *Une meilleure utilisation des financements*

Le mythe de l'État fournisseur de tous les moyens qui générerait souvent le gaspillage et les incohérences doit impérativement disparaître. Les restrictions relatives qui sont plus souvent des non-accroissements impliqueront que nous redéfinissions nos missions, que nous tentions d'arriver à une meilleure adéquation entre moyens et missions et que nous

conceptions des politiques cohérentes rationnelles à tous les niveaux, qui justifieront les choix qu'il faudra forcément faire à un moment ou à un autre. La gestion moderne des services n'est donc pas une mode mais une nécessité. Là encore, la déconcentration budgétaire, ainsi que la démarche d'analyse et de détermination des objectifs négociés dans des projets de service et des centres de responsabilité doivent permettre d'avancer.

### ***Les nouveaux rapports de l'État avec la « société civile »***

Liés à la politique de décentralisation, les enfants de 1968 se considèrent davantage comme des usagers, citoyens, clients que comme des administrés. Ces usagers introduisent de nouveaux rapports avec l'administration faits d'information, de communication, de dialogues, d'explication, voire d'une demande d'instauration d'une politique contractuelle.

Le projet de service comme la territorialisation, comme les plans locaux de formation doivent nous donner les éléments de réponse.

### **Les nouvelles conditions de travail**

C'est devenu un lieu commun de dire que le taylorisme est mort. L'évolution économique, politique, sociale réhabilite l'initiative individuelle et collective, implique un nouveau rapport avec travail et la hiérarchie, fait de dignité et d'épanouissement personnel. La Police Nationale qui intègre de plus en plus de populations nouvelles et de plus en plus de fonctionnaires dont le niveau scolaire et universitaire s'élève, ne peut ignorer cette évolution, et doit impérativement, sous peine d'explosion dans quelques années, réfléchir à sa manière de faire pour que chaque fonctionnaire, quel que soit son niveau, se reconnaisse dans un projet novateur auquel il adhère et surtout se sente reconnu dans son travail et sa personnalité.

Comme nous l'avons vu, les contraintes externes sont aussi des contraintes internes, les conditions de pénurie financière comme les évolutions économiques et technologiques impliquent que la Police Nationale intègre mieux les notions de rentabilité et d'efficacité à la fois dans l'organisation du travail, l'utilisation des nouvelles techniques, l'adaptation des missions de police à l'environnement. Découle de ces transformations, l'évolution des métiers, des qualifications et de l'organisation du travail, d'où l'enjeu que représente la formation. De nos écoles doivent sortir les policiers des 5 à 10 ans qui viennent : les formons-nous avec cette vision prospective et évolutive de l'Institution ?

Cette énumération non exhaustive n'a qu'un but : montrer que la modernisation de la police n'est ni la simple application d'une circu-

laire, ni une mode ou un gadget, mais plutôt un pari qui peut s'exprimer de la façon suivante : essayer de faire évoluer une institution « à froid » pour la préparer aux échéances et aux mutations de son environnement de demain tout en lui conservant les nombreuses valeurs fondamentales qui font sa force. Cette optique de projet de service, qui, encore une fois, est surtout une méthode d'analyse et de raisonnement, est susceptible de sous-tendre la réflexion générale qui permettra la mise en œuvre des autres grands chantiers...

## **La démarche projet de service**

Diverses actions ont participé à la modernisation. Nous pouvons les classer en 4 rubriques :

1<sup>o</sup>) La formation :

- la charte de la formation ;
- le plan pluriannuel de formation ;
- les plans locaux de formation.

2<sup>o</sup>) Le plan de modernisation.

3<sup>o</sup>) Les réformes de gestion administrative :

- la déconcentration budgétaire ;
- la territorialisation.

4<sup>o</sup>) Les démarches de management :

- les cercles de réflexion, de concertation ;
- les projets de service ;
- les centres de responsabilité ;
- l'évaluation des politiques publiques.

La démarche projet de service n'est donc bien qu'une action parmi d'autres ; en revanche, elle est peut-être seule capable de redonner un sens à des actions qui peuvent sembler dispersées.

## **Rappel de ce qu'est un projet de service**

En résumé, l'on peut dire que le projet de service est une démarche qui vise, dans un site donné, à fédérer les différentes actions de modernisation autour d'objectifs négociés.

Il importe avant tout :

- de développer la concertation dans le service ;

— de s'appuyer sur les objectifs nationaux pour les adapter au plan local.

L'intérêt du projet de service réside autant dans la procédure que dans les objectifs.

Plusieurs définitions peuvent être proposées.

Le projet de service peut ainsi être considéré : comme « une démarche » qui consiste à dire ce que l'on veut faire, comment on peut s'y prendre, compte tenu :

- de l'environnement ;
- des moyens dont nous disposons.

Il s'agit d'optimiser l'efficacité. Ce n'est pas une recherche nouvelle « en soi ».

En revanche, ce qui est nouveau, c'est que l'on négocie cela avec « l'interne » (l'institution) et avec « l'externe » (hors institution). Le fait que cette démarche s'appuie sur une circulaire du Premier ministre est également novateur.

C'est l'application d'un projet national, le renouveau du service public par l'élaboration collective d'un projet local. La qualité du service s'invente sur le terrain.

Le projet de service consiste à améliorer concrètement le fonctionnement et les résultats d'un service, cela grâce à son mode d'élaboration qui est :

- réflexif, analytique ;
- forcément collectif et donc négocié ;
- participatif, nécessitant l'implication de chacun ;
- relatif au mode d'insertion et d'intervention du service dans son environnement, avec ses partenaires.

Par ailleurs, le projet de service est une démarche irréversible en ce sens qu'elle modifie les pratiques de management.

Très simplement, on peut dire que le projet de service doit répondre à cinq questions :

- 1°) D'où partons-nous ?
- 2°) Que voulons-nous faire ?
- 3°) Par quels moyens ? De quoi avons-nous besoin ?
- 4°) Comment validons-nous le projet :
  - en « interne » avec le personnel et la hiérarchie ?
  - en « externe » avec les autres partenaires ?

5<sup>o</sup>) Comment nous y prenons-nous pour atteindre nos objectifs ?

Seule une démarche globale, tel le projet de service, peut donner un lien et « fédérer » les actions nombreuses déjà en cours.

## **L'expérimentation en voie d'achèvement**

### *Description de la démarche*

Une formation-action a été lancée au mois de mai 1989 dans 19 services territoriaux de la Police Nationale (voir la liste en annexe).

Elle s'est déroulée en quatre modules de trois jours, espacés de deux à quatre mois. Cette alternance avait pour objet de permettre aux participants de travailler entre deux modules à l'application concrète, en grandeur réelle, des propositions avancées en formation, d'en vérifier la pertinence et de débattre des effets avec les consultants.

En outre, l'alternance permet aussi de réaliser des débuts de mise en œuvre dans les services et d'en faire la matière même du travail d'analyse et le support des appropriations méthodologiques.

Les principes pédagogiques ont été les suivants :

- utilisation de méthodes simples à mémoriser et transposables dans les diverses réalités de travail des participants ;
- échange des pratiques et utilisation des expériences comme ressources des évolutions ;
- élaboration des projets de service sous la forme d'un document qu'il conviendra de gérer ;
- apports élargissant les domaines pris en compte par les participants et prise de recul par rapport au quotidien.

Cette formation-action permet d'avancer vers la définition :

- de modules de formation à l'intention des différents acteurs de la Police Nationale visant à favoriser leur insertion dans la dynamique de la modernisation ;
- de dispositifs de qualification de consultants internes qui soient à même de suivre, conseiller, animer des procédures de changement initiées par des services locaux ;
- de méthodes et outils adaptés aux spécificités de la Police Nationale (outils de diagnostic d'un commissariat, méthodologie d'élaboration d'un projet de service...).

Parallèlement, il conviendrait de mener une réflexion sur l'évolution des rôles des directions centrales dans le cadre d'une extension de la dynamique d'évolution des services locaux, afin que les projets de service puissent produire tous les effets que l'on en attend.

Tous les enseignements n'étant pas tirés des expériences en cours, il semble prématuré d'affirmer que tous les objectifs sont atteints. En revanche la richesse de la démarche, l'intérêt qu'elle a suscité conduisent à proposer le lancement de projets de service dans d'autres sites.

Outre cet aspect, il est peut-être intéressant également d'exposer brièvement quelques éléments d'appréciation sur la démarche.

### *Quelques appréciations*

La diversité des démarches adoptées, compte tenu de la méthode, a finalement abouti à un faisceau de convergences tout à fait inattendu.

Il est unanimement admis que la démarche projet de service a permis aux chefs de service de prendre la mesure de certains aspects de leur unité, que des examens antérieurs n'avaient pas mis à jour.

Il est nécessaire de fonder l'analyse sur une grande quantité d'avis. C'est la diversité des participants qui est une garantie de richesse et d'objectivité du diagnostic. Cette agitation des esprits, si anarchique qu'elle semble, est essentielle. Curieusement les groupes rapidement s'autorégulent.

Rapidement aussi, les résistances internes et externes s'estompent, car l'effet d'entraînement est certain. Il suffit bien souvent, pour obtenir une certaine adhésion des esprits, d'accompagner cette tendance naturelle en se gardant d'essayer de convaincre systématiquement les indécis. A noter à ce propos l'importance des mesures d'accompagnement et de la réalisation de micro-projets qui traduisent concrètement l'intérêt de la démarche aux yeux des sceptiques.

Le comité de pilotage tient un rôle majeur car il est évident que la mise en œuvre du projet de service ne peut et ne doit pas reposer sur le seul chef de service.

La difficulté de réalisation peut être atténuée par un soutien méthodologique dans le cadre du plan local de formation.

Il semble primordial que les services bénéficient d'une aide externe ; la création de « facilitateurs » qui relèvent du Directeur Général semble souhaitable.

Il apparaît également que les directions centrales doivent nécessairement, à un moment ou à un autre, « entrer » dans le processus pour valider certains choix (maintien de l'unité et de la cohésion des services) et définir implicitement ou explicitement les zones de liberté des services :

- où va-t-on (finalités) ?
- jusqu'où (zones de liberté) ?



— avec qui (degré d'implication) ?

— par quels moyens ?

Sans anticiper sur un bilan qui ne pourra se faire que dans quelques mois, une synthèse des objectifs proposés par des services expérimentaux peut être exprimée.

### *Synthèse des objectifs proposés par les services expérimentaux*

Il convient de noter que les « productions » réalisées par chacun des services l'ont été au prix d'un investissement personnel important de nombreux fonctionnaires.

Quels que soient les résultats à venir, tous les chefs de service reconnaissent la modification qu'a apportée la démarche projet de service dans l'exercice du commandement et dans les modes de relation avec les personnels.

Sans préjuger de la profondeur du changement en cours de réalisation, il semble que c'est la conception même de la gestion des ressources humaines qui soit modifiée.

Quant aux objectifs, bien qu'ils ne constituent pas l'essentiel de la démarche, ils sont révélateurs d'un état d'esprit : après des projets trop ambitieux, un certain réalisme a prévalu et la politique des micro-projets semble s'imposer au détriment d'une vision plus globale, cela peut-être faute d'une définition claire des zones de liberté par les directions centrales.

Aussi les services proposent-ils d'intervenir sur les variables qu'ils maîtrisent.

Ainsi, par exemple, la réorganisation de services d'accueil, l'amélioration de la communication interne et externe, la recherche d'une meilleure performance et d'une plus grande motivation individuelle et collective sont souvent évoquées comme devant retenir une attention particulière.

Bien que ces objectifs de changement, dans leur énoncé théorique, puissent apparaître comme d'ambition limitée, certains d'entre eux ont été jugés opérationnels et d'ores et déjà retenus. D'autres sont en application ou en passe de l'être : témoin le projet de service suivant émanant de la circonscription de Toulon.

## **Le projet de service de la circonscription de Toulon**

Retenue parmi une dizaine de circonscriptions de Police Urbaine, pour une expérimentation de la démarche « Projet de Service », la circonscription de TOULON s'est engagée, en *JUIN 1989*, dans l'élaboration collective et négociée, d'un Projet de renouveau offrant à chacun la possibilité de s'impliquer directement dans la réflexion et dans l'action et, indirectement, d'influer sur la décision par le biais de propositions.

*Les ambitions du projet sont :*

- l'adaptation de notre dispositif aux réalités locales et aux attentes de nos partenaires et « clients » ;
- une efficacité accrue et des prestations de meilleure qualité ;
- l'épanouissement personnel et professionnel de l'ensemble des acteurs. A la clef, des idées forces : participation, communication, implication, professionnalisme, valorisation...

*La règle du jeu est :* faire plus et mieux avec les moyens du bord, sans sortir du cadre des règles d'emploi des personnels et de fonctionnement des services.

### ***L'organisation, l'évolution du projet***

#### **• État des lieux et diagnostic (juillet-octobre 1989)**

*Le diagnostic interne* a été réalisé par six Groupes de Réflexion qui ont examiné, une à une les principales unités de travail. Leurs conclusions ont été complétées par une *étude d'environnement* : inventaire des moyens et outils disponibles, monographies des communes de Toulon, La Valette et Ollioules, éléments d'ordre géographique, démographique, sociologique et économique.

*Le diagnostic externe* provient de la consultation des Comités d'Intérêts Locaux, qui nous ont été écrit pour formuler, pêle-mêle, les observations, les critiques et les attentes de la population. Les carences, les dysfonctionnements et les insuffisances ainsi révélées ou dénoncées, ont inspiré la rédaction, a contrario, d'un *catalogue des besoins en organisation, en formation et en logistique*, s'ouvrant tout naturellement sur de nécessaires objectifs de changement.

#### **• Choix des objectifs de changement (octobre 1989-janvier 1990)**

Huit objectifs de changement, classés par *ordre prioritaire*, ont été choisis par le comité de Pilotage. Des *Commissions Techniques*, une par objectif, ont pris le relais pour proposer des *scénarios argumentés*, capables de conduire aux améliorations souhaitées.

- *Mesures adoptées (janvier 1990)*

Après étude, le Comité de Pilotage a retenu les scénarios qui lui ont paru les plus réalistes et les mieux adaptés.

- *Mise en place des nouvelles structures de formation (5 février 1990)*

La répartition nouvelle des effectifs et des moyens s'est accompagnée d'actions de formation ou de recyclage : îlotage, techniques d'intervention, et d'une période de rodage.

- *Dispositif opérationnel (1<sup>er</sup> mars 1990)*

Le dispositif n'a été vraiment opérationnel qu'à cette date. Il a été complété depuis par une série de mesures ponctuelles, déjà matérialisées ou en cours de réalisation, qui répondent toutes aux besoins exprimés.

- *Évaluation, indicateurs d'évolution et de réussite (1<sup>er</sup> juin 1990)*

### *Les objectifs de changement, les réformes induites*

#### *Régression de la délinquance de voie publique*

*Objectif* : une couverture préventive de toute la circonscription, de jour et de nuit : présence sur le terrain, dissuasive pour les malfaiteurs, rassurante pour les citoyens, recherche du flagrant délit, rapidité et efficacité des interventions.

#### *Mesures :*

- découpage de la circonscription en huit secteurs, avec des patrouilles affectées en continu à leur surveillance, sous contrôle de la Salle d'Information et de Commandement (dont le rôle directif a été réaffirmé et les moyens accrus) ;

- redéploiement des effectifs en tenue et réduction du nombre des détachés ;

- renforcement de l'Unité de Jour (de 10 à 30 éléments) et de la Brigade de Surveillance de Nuit (de 16 à 29) ;

- patrouilles portées à équipages de deux, sauf pour l'Unité de Roulement, où ils restent à trois ;

- reciblage des îlots : au nombre de 15, ils sont confiés à 18 îlotiers, opérant à pied ou en vélomoteurs. Leurs bases sont implantées dans les Bureaux de Police, pour des raisons de sécurité et pour favoriser la communication interne ;

- nouveaux cycles horaires pour la Formation Motocycliste Urbaine, qui fournit une patrouille de trois motards, une nuit sur deux, et jusqu'à 02 h 30 ;

- contribution des autres unités : la Section d'Intervention aligne quotidiennement, chaque fois qu'elle est disponible, trois patrouilles portées

et quatre pédestres ; l'Unité de Roulement, qui a vu ses tâches allégées (notamment par l'examen médical, à l'Hôtel de Police et non plus à l'Hôpital, des individus en état d'IPM), est toujours en mesure de maintenir sur la voie publique, au moins trois patrouilles ; la Brigade Canine fournit une patrouille de jour et une de nuit ; la CRS 59 participe au quadrillage urbain, lorsqu'elle est à la résidence ;

— intervention immédiate de la patrouille la plus proche (quelle que soit son unité d'appartenance) sur ordre de la Salle d'Information et de Commandement, pour tout appel de détresse sur le « 17 », relatif à un crime ou un délit en cours ou sur le point de se commettre.

#### *Permanence du commandement*

*Objectif* : la synergie des services, hors les heures ouvrables.

#### *Mesures* :

— coordination par la Salle d'Information et de Commandement, grâce à une stricte discipline radio ;

— présence : d'un OPJ la nuit (aménagement d'une chambre de repos) pour la direction des enquêtes judiciaires et pour conseiller, au besoin, les APJ 20 ; d'un Officier de Paix, la nuit, trois fois par semaine, pour diriger les activités du personnel en tenue.

#### *Lutte contre le bruit*

*Objectif* : répondre à une demande prioritaire de la population.

#### *Mesures* :

— création d'une Brigade de Contrôles Techniques et formation des quatre fonctionnaires qui lui sont affectés ;

— perception d'un fourgon spécialement équipé (en principe, courant JUIN 1990).

#### *Révision des circuits d'enquête judiciaire*

#### *Objectifs* :

— assurer une synergie entre la Sûreté Urbaine et les Bureaux de Police ;

— favoriser le travail d'initiative et le retour, sur le terrain, des Brigades de la Sûreté Urbaine ;

— réduire les délais de traitement des dossiers ;

— restaurer la relation « victime-enquêteur ».

#### *Mesures* :

— unification, sous une même autorité, des Bureaux de Police qui reçoivent les plaintes, et de la Sûreté Urbaine qui les traite. Répartition et redéfinition des compétences. Suppression des doubles emplois ;

- création d'un Secrétariat Opérationnel, carrefour du judiciaire, qui distribue les tâches et assure les liaisons ;
- redéploiement des effectifs, civils et détachés ;
- création d'une Brigade de Voie Publique, pour les enquêtes et la recherche d'initiative, en matière de petite délinquance (notamment les vols liés à l'automobile) ;
- remise aux plaignants d'un imprimé donnant les coordonnées du service chargé de leur dossier ;
- distribution aux enquêteurs, dans le même esprit, de cartes de visite professionnelles ;
- fermeture du Bureau de Police de La Serinette, à la rentabilité trop faible ;
- suppression d'une tâche induc pour les Bureaux de Police, par le transfert aux Services Municipaux des dossiers de cartes nationales d'identité.

### *Création d'un tableau indicateur de la délinquance (TID)*

Ce document opérationnel est édité chaque semaine et chaque mois par la cellule Informatique, qui prend en compte tous les délits de voie publique, à la date de leur commission. Il les situe dans le temps — créneaux horaires et jours de la semaine —, et dans l'espace — sur plus de 900 sous-secteurs, avec une localisation allant jusqu'au niveau de la rue, de l'ensemble résidentiel ou commercial, ou du parking. Exploités et commentés par les Chefs de Service, les TID permettent d'orienter les actions préventives et répressives sur le terrain et de moduler, éventuellement, le dispositif.

### *Modulations des horaires*

*Objectif* : la flexibilité du dispositif et son adaptation aux besoins du moment (orientations du TID ou demande de la population).

#### *Mesures :*

- unité de Jour : nos indicateurs d'évolution nous ont conduits déjà à réduire le nombre des patrouilles le matin (moindre délinquance) pour les augmenter dans l'après-midi et les prolonger jusqu'à 21 h 00 ;
- îlotage : l'îlot de La Beaucaire est désormais couvert jusqu'à 21 h 00, trois fois par semaine. Les autres îlotiers modifieront d'eux-mêmes leurs horaires s'ils en perçoivent la nécessité ;
- Brigade des mœurs de la sûreté urbaine : déplacement des horaires pour couvrir la première partie de la nuit ;
- bureaux de Police : pour l'instant, aucune demande en ce sens de la population ;
- unité de Circulation : des modifications d'horaires ont été négociées avec le personnel, pour une présence accentuée aux heures de pointe de la circulation ;

*Nota* : les services travaillant par roulement en cinq cycles (Unité de Roulement et Salle d'Information et de Commandement) conservent leurs horaires inchangés.

*Amélioration de l'accueil,  
développement de la communication interne et externe,  
planification de la formation*

● *Accueil*

*Objectif* : amélioration de l'accueil dans les locaux de police, au téléphone, dans la rue.

*Mesures* :

- deux agents féminins (1 Gardien de la Paix et 1 Administratif) affectés à l'accueil, pendant les heures ouvrables, à l'Hôtel de Police ;
- la réception du public et des appels téléphoniques, dans les Bureaux de Police, est actuellement très mal assurée, faute d'effectifs. Le recrutement de personnels au titre des CES devrait nous permettre de résoudre ce problème ;
- programmation d'actions de formation pour les préposés, permanents et occasionnels, à cette mission ;
- diffusion d'instructions pour sensibiliser le personnel en matière d'accueil au téléphone et dans la rue (salut réglementaire pour les personnels en tenue) ;
- mise en place, dans les locaux d'accueil, d'imprimés en quatre langues, à l'intention des étrangers victimes de vols ;
- aménagements des modules d'accueil :
  - . à l'Hôtel de Police : des cloisons vitrées pour la confidentialité, une cabine téléphonique publique, salle d'attente au premier étage pour les étrangers et la Brigade Administrative, fond musical avec émission intermittente d'un message de bienvenue, décoration florale, distributeurs de dépliants « carrière » et d'imprimés administratifs, badges pour les visiteurs, fléchage (en cours) à chaque niveau,
  - . dans ceux des Bureaux de Police qui en ont le plus besoin, prise en charge, par la Municipalité, de la réfection complète des locaux d'accueil.

● *Communication interne*

*Objectif* : une communication interne opérationnelle, doctrinale, relationnelle.

*Mesures* :

- la révision des circuits du courrier et son enregistrement informatique ont permis d'activer l'acheminement et le contrôle des pièces : un vaguemestre passe, chaque matin, dans tous les services pour distribuer et ramasser le courrier ;

- diffusion journalière, à chaque service, du film informatisé et à chaque patrouille, d'une fiche opérationnelle ;
- réunions hebdomadaires des responsables d'unités ou de brigades, dans chaque service ;
- modification des comportements hiérarchiques, principalement en matière de communication (aller-retours) ;
- panneaux d'affichage réservés à la communication ;
- mise en place d'une « boîte à idées », avec affichage des suites réservées aux critiques ou aux suggestions formulées ;
- rencontres fréquentes avec les représentants syndicaux ;
- réouverture de la cafétéria, lieu privilégié de convivialité ;
- très large diffusion, dans les services, de la présente brochure.

● *La communication externe*

*Objectif* : partenariat, police de proximité.

*Mesures* :

- relations directes avec la population, grâce aux ilotiers ;
- présence systématique d'un Commissaire, d'un Officier de Paix et d'un Responsable de l'ilotage aux réunions de Fédérations de CIL ;
- réponses personnalisées aux lettres de particuliers ou de CIL ;
- participation aux réunions inter-services de l'État et aux diverses Commissions Municipales ;
- actions d'information et de sensibilisation du public, par les médias, par affichage vidéo urbain à Toulon et par le réseau minitel « La Valette-Service ». Conseils pour éviter cambriolages et vols à la roulotte (dépliants édités aux frais des Municipalités de Toulon et La Valette, et prodiguant des recommandations aux victimes potentielles), plaquette imprimée à 200 000 exemplaires par le Conseil Général en trois langues, avec des dessins illustrant les précautions à observer ;
- opérations « portes ouvertes » organisées à l'Hôtel de Police pour les CIL ;
- ouverture, à la prochaine Foire Internationale de TOULON, d'un stand sur le thème « Les Polices Urbaines dans la Lutte contre la Toxicomanie » ;
- accueil, dans nos services, de stagiaires ou d'auditeurs, étudiants ou responsables d'établissements d'enseignement ;
- réactivation de la campagne de prévention estivale avec, à la demande, passage d'ilotiers aux domiciles des personnes en déplacement prolongé ;
- cartes de visite professionnelles dont sont dotés non seulement les enquêteurs, mais également les ilotiers et les policiers d'unités de voie publique.

## ● La formation

### *Mesures :*

- stages « Techniques de Police » et « Ilotage » organisés au CISF en Février 90, pour l'Unité de Jour, la Brigade de Surveillance de Nuit et l'Unité d'Ilotage ;
- réactivation, dans tous les services, de la pratique du sport et du tir, avec contrôle informatique de l'assiduité ;
- réunions « retour d'expérience », après les opérations délicates ou critiquables ;
- ouverture, à la SIC, d'une bibliothèque alimentée d'ouvrages et de documents juridiques et techniques, susceptibles d'être consultés sur place, à tout moment, y compris la nuit, par n'importe quel fonctionnaire ;
- organisation, à l'Hôtel de Police, d'un cycle de conférences, par des intervenants extérieurs, sur des thèmes intéressant notre profession : la prochaine, prévue pour le courant de l'été, traitera du SIDA et de l'alcoolisme ;
- actions de formation continue sur place, au niveau des unités et brigades, à la diligence des chefs de service et dans des créneaux horaires dégagés à cet effet. Une action de ce type est actuellement en cours, pour la mise en œuvre pratique de la procédure « amendes pénales minorées » ;
- programmation prochaine du plan local de formation, en vue d'un meilleur professionnalisme. Elle sera facilitée, pour nous, par le catalogue des besoins en formation dressé lors de la phase « diagnostic » du projet de service.

### *Amélioration des conditions de circulation urbaine*

*Objectif :* la fluidité du trafic, le dégagement des axes encombrés et l'adaptation de notre dispositif aux difficultés du moment (heures de pointe ou circonstances particulières).

### *Mesures :*

- définition des axes à privilégier (4 Est-Ouest et 2 Nord-Sud) avec dégagement systématique par la fourrière ;
- modification des horaires de l'unité de circulation pour une présence accentuée aux heures de pointe ;
- détachement d'un responsable de l'Unité au PC Municipal « Marcassin », chargé de la régulation des feux, le soir, aux heures d'affluence et chaque fois que des perturbations sont prévisibles (manifestations, orages...) ;
- réorganisation du service de la fourrière qui s'est traduite, à la fois, par une économie d'effectifs et une efficience accrue ;
- participation systématique aux Commissions municipales de circula-



tion pour proposer les aménagements matériels ou les dispositions réglementaires souhaitables, de notre point de vue.

### *Évaluation :*

#### *indicateurs de fonctionnement et de résultats*

Le nouveau dispositif, opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> MARS 1990, est marqué de près par des indicateurs de fonctionnement :

- film informatisé et listing quotidiens des patrouilles ;
- tableaux hebdomadaires et mensuels de la délinquance de voie publique (TID) ;
- état bimensuel des délais moyens d'intervention ;
- statistiques mensuelles de la criminalité ;
- états mensuels d'activités de la SG et de la SU ;
- listing mensuel des enquêtes conservées en portefeuille depuis plus de deux mois ;
- réclamations des usagers, lettres d'observations...

Les difficultés d'application, les incompréhensions, les erreurs ou les négligences ainsi révélées, ont fait l'objet d'autant de mises au point ou de rappel à l'ordre. Déjà, aussi, ont été amendées des dispositions mal adaptées aux besoins réels, tel le planning des patrouilles qui a été révisé pour mieux coller aux moments forts de la délinquance.

Il convient, aussi, après trois mois d'expérimentation, de dresser un bilan et de porter un jugement de valeur sur les réformes mises en place, à travers leurs résultats quantifiables (indicateurs de performances) ou non (indicateurs de qualité).

#### *Indicateurs de performances*

*(statistiques pour la période du 1<sup>er</sup> mars au 31 mai 1990)*

##### • *De la délinquance de voie publique :*

- stabilisation ou inflexion, alors que les chiffres augmentent très sensiblement dans le reste du département ;
- constat identique pour la comparaison avec la même période de 1989 (diminution des vols à la roulotte, des vols à la tire et des dégradations) ;
- 539 gardes à vue en 1989, 513 en 1990 (dont 127 à l'actif de la nouvelle Brigade de Voie Publique) : légère baisse ;
- en matière de toxicomanie, 62 interpellations en 1989, 90 en 1990 : net progrès ;
- de la criminalité globale (état 4001), 5 017 faits constatés en 1989, 4 899 en 1990, le taux d'élucidation, moins bon, reste satisfaisant : 30 % en 1989, 23 % en 1990 ;
- le nombre des interpellations par la SG a diminué : 562 en 1989, 412 en 1990 ;

Explications possibles :

- baisse de régime de nos unités ou, plus probablement ;
- abandon par les malfaiteurs d'un terrain devenu trop « brûlant », pour les communes voisines moins surveillées (d'où ces quartiers déserts, la nuit, signalés par la Brigade de Surveillance de Nuit) ;
- disparition de l'Unité de Jour, ancienne formule, qui ne faisait pas de police générale et se consacrait surtout à la recherche du flagrant délit.

● *De l'activité contraventionnelle* : baisse très nette : 22 975 infractions en 1989, 14 132 en 1990. Nous ne pouvons être performants dans tous les domaines, le choix prioritaire s'étant porté sur la régression de la délinquance. Sont néanmoins toujours strictement réprimées les infractions les plus graves et les plus gênantes.

● *Mesure du temps d'intervention* : la moyenne générale pour le trimestre tourne autour de 5 minutes. 6 minutes pour les Unités de Roulement, de 4 à 5 minutes pour l'Unité de Jour, de 2 à 3 minutes pour la Brigade de Surveillance de Nuit, de 4 minutes pour la SI.

● *De l'accueil* (sondages réalisés pour les semaines du 19 au 26 février et du 04 au 11 juin 1990) : l'amélioration est certaine quant à la réduction des délais d'attente, mais trop de nos visiteurs sont encore mal renseignés ou mal dirigés.

### *Indicateurs de qualité*

*De l'intérieur*, les appréciations, dont les hiérarchies intermédiaires se font l'écho, reflètent un sentiment général de satisfaction devant les améliorations en matière de logistique et de communication et, pour la majorité des fonctionnaires, une indiscutable volonté de jouer le jeu.

Des critiques et des propositions sont émises :

— les îlots sont trop étriés : à la demande des îlotiers, et pour répondre au souhait de leurs administrés, les secteurs d'îlotage seront donc élargis mais sans dépasser les limites du quartier ou de l'ensemble où ils sont implantés ;

— la Brigade de Surveillance de Nuit, bien que très motivée dans l'ensemble, voudrait revenir, pour des raisons de sécurité, aux équipes à trois, et pouvoir, après minuit, ne plus être cantonnée dans ses actuels secteurs de surveillance. Ces souhaits ne sont pas recevables : la couverture de tous les secteurs, y compris ceux pratiquement déserts la nuit (mais où des vols continuent de se commettre) doit être maintenue. A aucun moment non plus, au cours des trois mois écoulés, la Brigade de Surveillance de Nuit ne s'est trouvée en danger, grâce aux renforts immédiats dont elle a toujours bénéficié, en cas de besoin ;

— l'Unité de Jour, elle aussi fortement motivée, suggère que trois de ses équipes se consacrent à la recherche du flagrant délit et soient

déchargés des missions de police générale. Cette proposition, pour l'instant inacceptable car créant de fait une unité spécialisée, pourra être reprise, si les travaux actuels de la Commission Technique Paritaire autorisent l'institution d'Unité de Surveillance de la Voix Publique ;

— les autres unités en tenue se satisfont apparemment de leurs conditions d'emploi. A noter l'adhésion de l'Unité de Circulation à la révision de ses horaires ;

— pour la Sûreté Urbaine, les schémas retenus n'ont pas posé de problèmes et ont accru la cohésion et l'efficacité du service. Un délai d'une année est demandé de façon à prendre le recul nécessaire à une exacte estimation des résultats ;

— les Bureaux de Police, dont les effectifs ont été réduits au plus juste, ne peuvent assurer convenablement l'accueil du public. Ce problème, nous l'avons dit, devrait être prochainement réglé ;

— les représentants locaux des syndicats, un temps hostiles à des solutions qui n'allaient pas dans le sens de leurs orientations, ont maintenant renoué le dialogue, participant activement aux derniers travaux des Commissions Techniques et du Comité de Pilotage, et donnant leur adhésion aux mesures adoptées en matière de circulation urbaine et dans le domaine de la communication et de la formation.

*De l'extérieur, la perception est en général très favorable :*

— les autorités préfectorales et judiciaires ont suivi l'opération avec un intérêt bienveillant et n'ont soulevé, pour l'instant, aucune critique ;

— les élus, les Comités d'Intérêt Locaux et la population reconnaissent l'ampleur et la qualité des efforts entrepris. D'aucuns, cependant, n'y voient qu'un cache-misère, masquant un déficit en personnels. Tous manifestent leur impatience de voir à l'œuvre la Brigade de Contrôle Technique.

### *Quel avenir pour notre projet ?*

Le bilan est globalement positif.

Le plus important peut-être est que nous ayons appris à réfléchir et à décider ensemble.

Des maître-mots circulent maintenant, qui naguère encore, auraient paru déplacés dans un Commissariat : consultation, négociation collective, participation, implication.

Chacun a pu, ou aurait pu, s'il l'avait voulu, librement s'exprimer, critiquer, débattre, proposer.

Un bon quart du personnel s'est mobilisé dans l'élaboration du Projet de Service : le reste s'est confiné dans un attentisme prudent, fait d'indifférence ou de scepticisme. Il a fallu, et il faudra sans doute encore, communiquer, expliquer, discuter, convaincre ou rassurer.

Ces incertitudes et ces inquiétudes se sont apaisées avec la mise en œuvre des réformes qui, par touches successives, ont aujourd'hui transformé la face du service.

L'ampleur de ces mesures peut surprendre. L'explication en est simple : un transfert de compétences, une révision d'effectifs en amènent forcément d'autres. De proche en proche, pratiquement toutes nos unités ont ainsi été remises en question.

Marqués au coin du réalisme, les changements opérés n'ont rien d'aventureux, ni même de bien original : les limites étroites de nos zones de liberté nous l'auraient d'ailleurs interdit.

Les résultats chiffrés ne sont certes pas extraordinaires, certains même pourront paraître discutables, voire décevants. Notons, cependant, que plusieurs des objectifs que nous nous étions assignés ont été atteints, notamment le plus important d'entre eux, qui visait la régression de la délinquance de voie publique. Avec un peu de temps, de persévérance et beaucoup de motivation, nous pourrions certainement obtenir beaucoup plus.

Il est bon, enfin, de rappeler que rien de ce qui a été réalisé n'est définitif. La démarche Projet de Service est essentiellement évolutive et si, à l'usage, de nouvelles modifications s'avéraient nécessaires, nous nous remettrions à l'ouvrage, sans états d'âme, pour explorer, d'un commun accord, d'autres pistes.

## **Annexe**

### **Participants à l'expérimentation projet de service**

Commissariat du XV<sup>e</sup> arrondissement de Paris

PAF du Bas-Rhin, Strasbourg

Commissariat de Dreux (28 100), 8-10 rue du général de Gaulle

Hôtel de police DDRG Arras — BP 908, 62 022 Arras Cedex

DPEP — 73 rue Paul Diomède 63 000 Clermont-Ferrand

Commissariat de Denain

Voyages officiels

PU de Drancy (93)

SRPJ de Toulouse (31)

DDPU de Nancy (54)

DDPU de Var (83)

DDPU Haute-Savoie (74)

DDPU de la Loire (42)

DDPU de la Nièvre (58)

PU d'Hagondange

PU de Toulouse

PP-PJ 17<sup>e</sup>

CRS n° 37, Strasbourg

CRS n° 8, Bièvres

# **Évaluation des politiques de formation : l'exemple de la police nationale**

**Marc Dubourdieu**

**Bernard Tarrin**

Depuis 1982, la Police Nationale a engagé une politique ambitieuse de développement de la formation initiale et continue de ses personnels.

A cette époque, une vaste enquête menée auprès des policiers avait permis de dégager des objectifs de formation et un plan d'action qui constituent la charte de la formation de la Police Nationale.

Avant de donner un nouvel élan à l'ensemble de ce dispositif mis en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1983, il importait d'évaluer et de mesurer les acquis.

C'est dans cet esprit que Monsieur le ministre de l'Intérieur Pierre JOXE demandait, en août 1988, que soit réalisée une évaluation de la formation dans la Police Nationale. Cette évaluation conduite de septembre à décembre 1988, devait déboucher sur l'élaboration d'un nouveau contrat pluriannuel de formation rendu public en mars 1989.

Un an après, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure et la Sous-Direction de la Formation des Personnels de Police ont rassemblé dans le cadre du Centre national d'études et de formation de Gif-sur-Yvette 150 participants, représentant une vingtaine d'administrations, pour une journée d'étude consacrée à l'évaluation.

En introduction à cette journée du 3 mai 1990, les responsables de l'élaboration du contrat pluriannuel de formation et les consultants associés ont présenté la politique de formation dans la police, la méthodologie utilisée pour l'évaluation de la charte de 1982, ainsi que les principaux résultats des enquêtes de terrain effectuées à cette occasion.

Une table ronde réunissant un petit groupe d'experts devait ensuite élargir le débat autour du thème plus général de l'évaluation des politiques publiques.

Cet article constitue une synthèse de ce séminaire qui avait pour objectif d'animer une réflexion méthodologique autour d'une expérience concrète d'évaluation d'une politique de modernisation. Les éléments principaux de la première partie sont tirés des enquêtes d'Interface et de Quatenaire Éducation, et de larges emprunts sont faits au contrat pluriannuel de formation de la Police Nationale publié en mars 1989.

## **L'évaluation de la charte de la formation de la police nationale**

Les cinq années assignées à la charte de la formation de 1982 écoulées, il convenait de mesurer précisément le chemin parcouru et les progrès accomplis au sein de la Police Nationale.

C'est ce qui a été entrepris, durant quatre mois, en 1988, par une équipe de fonctionnaires de la Sous-Direction de la Formation des Personnels de Police avec le concours de deux consultants : Interface et Quatenaire Éducation.

En 1982, il s'agissait de « donner la parole aux policiers », de les sensibiliser aux problèmes de la formation continue et de jeter les bases d'une formation initiale de qualité. En 1988, une approche différente a été choisie, privilégiant le recueil des informations nécessaires à la consolidation des acquis et au redéploiement des politiques de formation, qui puisse prendre en compte les évolutions intervenues dans le métier de policier.

Quatre objectifs essentiels étaient recherchés :

- mesurer le degré de réalisation des 12 objectifs de la charte de 1982 et les effets de la formation dans l'évaluation des compétences et des pratiques professionnelles ;
- vérifier l'adéquation des structures de formation aux orientations fixées ainsi que leur capacité d'adaptation ;
- cerner la réalité du métier de policier et recueillir les attentes de la société vis à vis de « sa police » ;
- mais aussi, et cela est important, donner conscience à l'ensemble des personnels de la nécessaire évolution de tout système de formation.

Dans cet esprit, des formateurs et des responsables de formation ont été invités à participer activement à la démarche. Ce choix était aussi dicté par la brièveté des délais, l'étendue et la diversité du champ à explorer (120 000 policiers répartis dans les zones urbaines sur l'ensemble du territoire national).

## **La méthodologie**

Sept modes de recherche ont été utilisés alliant enquêtes sur le terrain, sondages d'opinion, séminaires de réflexion et entretiens individualisés.

### ***Un questionnaire auprès de 10 000 policiers***

Le questionnaire (93 questions) bâti par une équipe de policiers en liaison avec Interface, reproduisait l'essentiel des questions déjà posées lors de l'enquête de 1982. Il incluait des items nouveaux pour tenir compte des évolutions enregistrées au sein de la Police.

Le taux de réponse exceptionnel (90 %) est le résultat d'une efficace opération de « marketing » entreprise par les Délégations Régionales au Recrutement et à la Formation sur une population réceptive. La concordance des résultats des différents modes d'enquête a validé ultérieurement l'échantillon construit.

### ***Des entretiens auprès de 244 policiers***

Des entretiens semi-directifs ont été menés par treize fonctionnaires à l'aide d'un guide qu'ils avaient élaboré sous l'autorité méthodologique d'Interface.

Les 244 personnes interrogées étaient informées qu'elles participaient à une enquête nationale et que les réponses seraient traitées de manière anonyme. Lors de chaque entretien, l'accent était mis sur les changements intervenus dans la police au cours des 10 dernières années et sur le rôle que la formation avait pu jouer dans ces évolutions. Au-delà de cette perception du changement, l'enquête a enregistré les espoirs des professionnels du terrain.

### ***Des observations sur le terrain***

Les observations sur le terrain, conduites par 18 formateurs sur 66 lieux de travail visaient à repérer le niveau d'intégration et d'utilisation des formations initiales et continues dans différents champs de l'activité policière : informatique, ilotage, techniques d'intervention, tir, lutte contre la toxicomanie, commandement, accueil, management et appel 17.

L'analyse reposait sur la complémentarité de deux outils :

- une grille d'observation des pratiques, construite en collaboration avec Interface par l'équipe de formateurs ;
- l'évaluation des formés, par le recueil des opinions des acteurs sur leurs pratiques, sur les effets de la formation et son efficacité.



### *Des entretiens avec les représentants du public*

Une réflexion sur la formation des policiers ne pouvait se priver de l'apport de ceux qui, à des degrés divers, représentent les grands courants de pensée qui traversent la société, sont les partenaires institutionnels de la Police ou exercent un mandat électif.

Un panel représentatif de ces personnalités a été défini, incluant des responsables d'associations (troisième âge, aide aux victimes, femmes battues, droits de l'homme, parents d'élèves), des partenaires institutionnels (la gendarmerie nationale, le centre de recherches interdisciplinaires de Vaucresson, le centre national de prévention de la délinquance, la magistrature, l'office français de la protection des réfugiés apatrides, la prévention routière...), des représentants des églises et des élus.

### *Un audit des structures de formation*

L'audit a concerné 30 établissements de formation (écoles, centres de formation de la police nationale, délégations régionales au recrutement et à la formation, centres de formation permanente, services centraux de la formation). Il s'agissait de vérifier si les 12 objectifs de 1982 étaient bien intégrés dans le fonctionnement de ces structures, dans les contenus de formation, et de repérer les dysfonctionnements, les dérives, l'apparition de nouveaux objectifs...

L'audit, mis en œuvre sous la responsabilité de la société Quaternaire Éducation avec la participation de formateurs de la Police Nationale, avait également pour ambition de développer chez les « audités » une réflexion sur leur propre activité.

### *Quatre ateliers de réflexion*

Organisés à Paris, Lille, Lyon et Marseille par la sous-direction de la formation des personnels de police avec le concours de l'inspection générale de la police nationale, de la préfecture de police, de l'école nationale supérieure de police et les délégations régionales au recrutement et à la formation de Lille et Marseille, les ateliers ont été l'occasion d'une réflexion sur des thèmes qui interpellent directement l'institution police :

- la police : nouvelles méthodes de travail, nouvelles normes ;
- le policier face à des situations critiques ;
- la société de demain et sa police ;
- enjeux et perspectives de la formation des policiers.

L'objectif poursuivi était de permettre à des experts (policiers, universitaires, responsables d'organismes publics ou para-publics) d'exposer, à partir de leurs recherches et de leurs expériences, un point de vue, des

opinions et de formuler des propositions prenant en compte les évolutions techniques ou sociales prévisibles.

Lieux d'information, de réflexion et d'échanges, ces ateliers ont donné, à plusieurs centaines de policiers, la possibilité de conceptualiser les problèmes auxquels ils se trouvent confrontés quotidiennement.

### *Un questionnaire auprès des personnels de la formation*

Pour parachever cet ensemble d'outils, un questionnaire a été adressé aux 2000 agents de la sous-direction de la formation des personnels de police.

Reprenant certains des items définis pour le questionnaire général, il visait plus particulièrement à identifier les changements intervenus dans la vie des établissements scolaires, et à mesurer leur insertion vis à vis des services de police et de l'environnement social.

## **Les enseignements de l'évaluation de la charte de 1982**

### *Un recrutement amélioré*

Le premier fait marquant de l'enquête est *l'amélioration importante du niveau d'entrée dans la Police Nationale*. Le nombre de gardiens de la paix bacheliers a, par exemple, presque triplé entre 1982 et 1988 (8 % contre moins de 3 %).

L'élévation du niveau scolaire est désormais considérée comme un acquis qu'il faut maintenir et développer, en veillant cependant à imaginer des procédures qui favorisent l'intégration de toutes les catégories sociales et culturelles.

### **Quelle profession exerce ou exerçait votre père ?**

	1982	1988
Ouvrier du secteur privé . . . . .	25 %	25 %
Employé du secteur privé . . . . .	8 %	8 %
Agriculteur . . . . .	12 %	9 %
Commerçant ou artisan . . . . .	9 %	9 %
Fonctionnaire : policier ou militaire . . . . .	16 %	17 %
Fonctionnaire : autres . . . . .	16 %	17 %
Cadre de l'industrie . . . . .	3 %	5 %
Autres . . . . .	10 %	10 %

Un autre constat sociologique, c'est, malgré l'augmentation du niveau de diplôme, la stabilité statistique des catégories socioprofessionnelles

auxquelles se rattachent les policiers. En six ans, elles ont peu évolué, si l'on excepte une baisse de 12 à 9 % des parents agriculteurs et une augmentation des parents fonctionnaires et cadres, de 35 % à 39 %.

Par ailleurs, la mise en place des tests de personnalité, pour les candidats gardiens de la paix, a permis en décelant les contre-indications fondamentales à l'exercice du métier de rendre la procédure de recrutement plus sélective. La fiabilité des résultats confirme le bien fondé de cette procédure et incite à l'étendre aux autres corps de la Police.

Toutefois les tentatives de développement d'un recrutement local dans les grandes agglomérations se heurtent à des difficultés qui rendent sans doute nécessaire le recours à d'autres solutions que les seuls moyens publicitaires.

### *Une formation initiale mieux considérée*

- Les policiers ont, en 1989, une vision plus favorable des enseignements dispensés dans leurs écoles.

Ce jugement global doit être nuancé par le fait que l'utilité des scolarités est mieux perçue par les jeunes fonctionnaires récemment formés : 31 % des policiers de plus de 16 ans d'ancienneté disent de la formation initiale « ça n'a servi à rien » alors que cela n'est le cas que pour 12 % des policiers de moins de 2 ans d'ancienneté.

Les jeunes commissaires de police et les officiers pour leur part, s'estiment mieux préparés au commandement.

- Pour parvenir à ces résultats, les écoles de police, et particulièrement celles des gardiens de la paix, ont mis en œuvre de nombreuses innovations depuis 1982 :

- allongement de la scolarité des gardiens de la paix de cinq à huit mois ;

- création d'un tronc commun de formation de six mois pour ces mêmes fonctionnaires ;

- élaboration des scolarités en concertation avec les directions d'emploi et mise en œuvre systématique d'une pédagogie basée sur l'analyse de poste et exprimée en objectifs pédagogiques ;

- obligation d'une formation des formateurs et développement de méthodes pédagogiques plus participatives. Dans les écoles supérieures de police (commissaires, officiers, inspecteurs), l'innovation s'est traduite par la généralisation de l'alternance et l'ouverture sur l'extérieur.

- Malgré ces progrès le retard est encore important.

En effet, d'une part, la formation apparaît encore trop théorique et le style pédagogique ne privilégie qu'en partie le concret et la simulation. Les échanges et la collaboration entre écoles sont jugés très insuffisants par les formateurs.

D'autre part, l'intégration de nouveaux contenus, en particulier les méthodes modernes de gestion et les sciences humaines, se fait lentement.

Enfin l'insertion des écoles dans leur environnement, la diversification des équipes pédagogiques et le recours à des intervenants extérieurs sont inégalement développés.

### ***Une formation continue plus intégrée***

*Presque inconnue dans la Police Nationale en 1982, la formation continue a fait l'objet d'un développement considérable. En six ans (1983-1988) les trois quarts des policiers ont bénéficié d'un stage de formation.*

*Le dispositif s'est mis en place sur l'ensemble du territoire national. L'accès à la formation qui repose sur le volontariat paraît ouvert à tous, même si l'on note une propension à mieux utiliser les possibilités de formation au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie ; 11 % des commissaires n'ont suivi aucun stage au cours de la période contre 24 % des gardiens et 27 % des enquêteurs. Les stages paraissent un moyen d'accompagnement efficace des évolutions techniques.*

*L'effet de cette formation est bien accepté par l'ensemble des policiers qui pensent, à plus de 41 %, qu'elle a contribué à améliorer la profession.*

*Malgré tout, la formation continue ne satisfait pas encore à toutes les exigences. Elle n'apparaît pas assez liée aux besoins des services ni, à ce titre, suffisamment exploitée par la hiérarchie. Elle ne réussit pas encore à atteindre pleinement toutes les catégories de personnels, particulièrement les inspecteurs et le personnel administratif.*

Au plan national, la formation n'est toujours pas intégrée dans une politique d'ensemble. Ainsi, l'offre de formation ne prend pas suffisamment en compte la demande de la collectivité de travail dans le choix des actions.

*En matière de formation continue, si la légitimité est acquise, la crédibilité reste à conquérir.*

### **Une image de la police en 1989**

Le dépouillement des résultats obtenus ne fournit pas seulement des informations sur la formation des policiers. Il dessine un « instantané » sur la situation de la Police en 1989 et permet d'en fixer une image relativement fidèle.

Celle-ci présente cinq dominantes :

- le métier change ;
- le commandement est en évolution ;
- la police se modernise ;
- la police intègre des populations nouvelles ;
- le policier s'interroge sur sa carrière et ses missions.

### *Le métier change*

Les priorités évoluent :

- la toxicomanie, les phénomènes sociaux de la délinquance, sont des problèmes qui retiennent davantage l'attention des policiers et face auxquels ils se sentent parfois insuffisamment informés. De nouvelles formes de délinquance ont fait leur apparition : délinquance financière, piratage informatique. La police nationale se trouve souvent en situation difficile face à ces phénomènes ;
- on assiste à une valorisation du métier de policier qui se traduit dans l'évolution des motivations. Ils ne sont plus que 33 % à dire « c'est bien d'être dans la police parce qu'on a la sécurité de l'emploi » et 58 % à penser, que « c'est bien parce qu'on est utile ». Parallèlement au sentiment d'utilité, on note que les policiers déçus par leur métier sont nettement moins nombreux qu'en 1982.

Cette impression d'utilité sociale est confirmée, en creux, par une tendance générale des réponses au questionnaire, plus critiques sur la gestion interne de l'institution que sur sa mission sociale.

### *Le commandement évolue*

L'ensemble des services de police est confronté au choix d'une doctrine de commandement pour encadrer un personnel dont le niveau scolaire augmente sans cesse. Les enseignements apportés par le questionnaire et les entretiens aboutissent à trois constatations :

#### *Le commandement est plus souple*

Les policiers se sentent plus aptes à prendre des initiatives, apprécient beaucoup plus qu'en 1982 les compétences de leur hiérarchie et la justesse de ses interventions. Cette même hiérarchie s'estime, parallèlement, beaucoup mieux formée au commandement (40 % reconnaissent que la formation les a bien préparés aux tâches de gestion).

#### *Toutefois la communication est insuffisante*

Le besoin de responsabilité accrue, manifesté par les policiers, ne se satisfait pas des pratiques d'information et de communication en usage dans la police nationale. Ces critiques font écho aux appréciations des

représentants du public, consultés au cours de l'enquête, qui soulignent le caractère encore trop repliée sur elle-même de l'institution police. L'information et la communication s'appuient encore trop sur le vecteur de la note de service.

### *Les policiers souhaitent être soutenus sur deux points*

D'une part, l'offre de formation leur paraît encore trop restreinte (surtout chez les inspecteurs) et tous pensent que les acquis de la formation ne sont pas assez exploités.

D'autre part, ils attendent une aide pour faire face aux tensions inhérentes à l'exercice du métier (stress).

### *La police se modernise*

Dans le cadre du plan de modernisation de la Police Nationale, un effort d'envergure a été consenti depuis 1985 pour adapter les équipements, le matériel, l'armement aux besoins d'une Police moderne.

La police scientifique, vitrine de cette modernisation, a connu un grand développement et s'est efforcée de répondre aux besoins d'expertise qui se font sentir dans les domaines de l'informatique et des techniques d'investigation judiciaire.

Ces changements sont favorablement accueillis par l'ensemble des policiers, notamment lorsqu'ils considèrent que les innovations en matière d'équipement et d'armement ont amélioré leur sécurité.

Il reste qu'au plan local, l'absence d'outils de gestion et d'indicateurs de performance constitue un frein à une modernisation en profondeur de la police. C'est une évolution des mentalités, autant qu'une amélioration des techniques qui doit être réalisée en introduisant un mode de gestion beaucoup plus centré sur les objectifs.

### *La police intègre des populations nouvelles*

L'élévation du niveau de diplôme est générale. 55 % des nouveaux recrutés sont bacheliers. On peut attendre de ces nouveaux policiers des exigences plus grandes vis-à-vis de la hiérarchie et du travail policier.

Les femmes représentent maintenant 5 % des effectifs. Elles ont accès à tous les corps de la police depuis 1983. Leur récente intégration dans le corps des gardiens leur vaut d'être largement présentes en région parisienne.

Sur le plan sociologique, une différence notable entre la police de 1982 et celle de 1989, c'est sa féminisation, et particulièrement celle de la tenue. 22 % des personnels recrutés depuis moins de deux ans sont des femmes.

**Pourcentage de femmes par corps**

	Gardien	Gradé	Officier	Enquêteur	Inspecteur	Commissaire
1982 .....	1	1	1	8	4	3
1988 .....	6	1	5	7	9	4

Toutefois, si le public se révèle favorable à cette féminisation, parmi les 46 % de policiers qui souhaitent un recrutement plus important de femmes, une majorité préférerait qu'elles n'exercent pas les mêmes tâches que les hommes.

*Un renouvellement massif entre 1967 et 1974 (46 000 policiers) a déséquilibré la pyramide des âges provoquant un vieillissement des effectifs. Ce vieillissement, entre autres conséquences, accroît le déséquilibre Paris-Province en termes d'ancienneté et d'expérience puisque 80 % des nouveaux recrutés sont affectés en région parisienne.*

*L'arrivée du contingent dans l'institution est une des novations majeures depuis 1982. Les policiers s'en félicitent (58 %) et le public également. Cet apport constitue un renfort appréciable d'effectifs de voie publique et contribue à rapprocher la police de la population. Les policiers auxiliaires sont aussi un réservoir potentiel pour le recrutement. L'introduction du service national est jugée comme la seconde cause (après l'augmentation du niveau du diplôme), d'amélioration du recrutement.*

***Les policiers s'interrogent sur leur métier***

Le débat sur les statuts et les corps a pris ces dernières années un aspect fréquent et systématique aboutissant à une demande latente de changement. Les entretiens menés au cours de l'enquête ont surtout mis en évidence quatre aspects d'un ensemble beaucoup plus complexe.

*L'exercice de nouvelles qualifications (la qualification APJ 20) est revendiqué par les gradés et gardiens. Cela est à rapprocher du besoin d'initiative et de responsabilité qui se fait jour.*

*La question de la polyvalence ou de la spécialisation est également très présente dans les préoccupations des policiers. Outre les enjeux de l'avancement et de la formation, elle affecte la mobilité inter-services.*

*Le système actuel des corps et des grades répond difficilement aux nécessités de recrutement et de gestion des spécialistes ou des experts. Les mutations rendent en outre parfois inutile l'investissement financier qui a pu être consenti pour le perfectionnement professionnel des agents.*

*Enfin l'exercice des fonctions de formateur dans la Police Nationale n'est pas, au contraire d'autres administrations ou entreprises, une étape obligatoire et valorisante dans la carrière. Le retour en service actif est une autre source de difficultés.*

## **Table ronde : enjeux et limites d'une démarche d'évaluation dans un service public**

L'Institut des hautes études de la sécurité intérieure et la sous-direction de la formation des personnels de police avaient convié, le 3 mai 1990, quatre experts de l'évaluation des politiques publiques — M<sup>me</sup> Sylvie TROSA, MM. Bruno JOBERT, Bernard PERRET et Raymond PIGANOL — à réfléchir, à partir de l'exemple de la police nationale, aux enjeux et limites de la démarche évaluative dans une administration.

Les débats de la table ronde, animée par M. Pierre CASPAR, se sont centrés autour de l'idée que l'évaluation doit être conçue comme un ensemble complexe, intégré dans un processus global de changement, qui, pour l'administration française, correspond à un changement de culture.

### **Les raisons d'évaluer ou de la légitimité de l'évaluation**

On peut s'interroger sur l'émergence de la notion d'évaluation dans l'administration française, ne faut-il pas y voir un « écroulement » de la conception traditionnelle de l'action publique en France ?

L'administration a été contrainte sous la pression de la décentralisation, de l'exigence des usagers et de la diffusion de l'idée de modernisation de reconsidérer son rôle, en particulier en ce qui concerne la qualité du service et l'investissement formation.

*L'idée d'évaluation n'est pas naturelle pour l'administration française, elle semble correspondre à un déficit de légitimité et d'efficacité de l'action publique tel qu'il est vécu dans notre société.* Ce déficit est d'autant plus marqué que le mode naturel de régulation exercé par la domination d'un certain nombre de grands corps de l'État tend à s'estomper.

C'est ce phénomène qui peut expliquer qu'on soit amené à parler aujourd'hui d'évaluation dans la fonction publique ; on trouve à l'origine le sentiment d'un décalage entre le mode de construction traditionnel de l'action publique en France et l'évolution sociale dans son ensemble. L'évaluation va tenter de résorber ce décalage, tout en évitant d'être confondue avec l'inspection : l'évaluation ne doit pas être considérée comme « les habits neufs » des inspections générales telles qu'elles existent à peu près dans tous les ministères français. Il s'agit, pour l'administration, d'une procédure nouvelle qui ne peut être comprise que si l'on admet qu'il n'y a jamais d'exécution mécanique d'une



politique publique par les agents chargés de la mettre en œuvre, mais qu'au contraire des choix sont toujours possibles.

Il n'y a jamais une seule bonne solution pour les objectifs fixés par l'autorité publique et donc, à partir de là, le but de l'évaluation n'est pas de vérifier la conformité de l'action des exécutants, mais d'ouvrir à nouveau le choix des « possibles » et de s'assurer que le choix le plus pertinent a été fait.

Dans cette perspective, l'évaluation doit être conçue comme un processus d'apprentissage collectif qui implique à la fois la participation de l'ensemble des acteurs de l'institution concernée mais aussi un regard extérieur.

C'est dans cet esprit que la police nationale a engagé une démarche d'évaluation qui est de plus en plus intériorisée par l'institution elle-même : c'est un phénomène d'autant plus positif qu'il arrive au moment où les administrations françaises sont dans l'obligation d'entreprendre des actions de modernisation.

*Parmi les enjeux actuels de l'évaluation de la formation figure en bonne place l'enjeu financier.*

L'accord-cadre sur la formation continue a prévu un plancher de formation évalué à 1,20 % de la masse salariale en 1990 et à 2 % au terme de l'accord, en 1992. L'effort de la police nationale est très supérieur si l'on en juge notamment par le crédit formation de 40 heures par an et par agent qui est accordé au personnel. Il y a donc un enjeu financier qui à lui seul suffirait à justifier une évaluation.

*Mais le véritable enjeu dans le domaine de la formation c'est la modernisation du service public ; c'est la prise en compte de la richesse humaine, des femmes et des hommes qui composent l'administration.* Ce discours nouveau en France suppose de raisonner avec la ressource humaine comme on raisonne avec un capital, et donc de réfléchir en terme d'optimisation des compétences, de mesure des évolutions, de surveillance des effets de la formation sur les modes de travail des agents publics ; il faut optimiser la formation en tant qu'investissement.

Les fonctionnaires sont d'ailleurs demandeurs d'évaluation, car c'est un retour sur leurs activités et leurs résultats. Cela est plus particulièrement présent chez les hiérarques, soucieux de connaître l'impact de leurs initiatives à travers des critères scientifiquement établis.

Si on prend pour exemple ce qui a été réalisé dans la Police Nationale, il est clair que le projet qui sous-tendait la charte de 1982 visait notamment à faire évoluer les représentations, à faire partager un diagnostic par un certain nombre de personnes acceptant d'évoluer en même temps : se limiter en 1988 à une mesure mécanique des résultats obtenus eut été tomber dans un piège ; cela a pu être évité.

## **Les objets de l'évaluation et la détermination des référentiels**

En matière d'évaluation lorsqu'on se pose les questions « que doit-on mesurer ? que peut-on mesurer ? et par rapport à quoi ? », on est conduit à repérer les changements intervenus et à tester leur permanence.

*Les changements doivent être appréciés, pour prendre l'exemple de la formation, à la fois chez les « formés », dans le système de formation et dans l'institution concernée.*

Il importe ensuite de vérifier si la formation a une action durable et de juger de l'opportunité de procéder à des « piqûres de rappel ». On se heurte alors à une double difficulté méthodologique : d'une part, il faut identifier les causes uniquement imputables à l'effort de formation et isoler la formation parmi les autres facteurs du changement (par exemple, l'élévation du niveau général de recrutement des gardiens de la paix ou la présence de policiers auxiliaires dans la police nationale ont des effets propres sur les rapports police-public). D'autre part, il faut cerner les effets non prévus de la formation, mais cependant bien réels, par exemple l'exigence de rapports hiérarchiques fondés sur des valeurs nouvelles.

Ces contraintes rendent nécessaire une démarche globale : on évalue non seulement la qualité de la formation, mais encore sa performance, c'est-à-dire les effets attendus sur le terrain en situation réelle de travail. Cette démarche globale commence à partir de la conception de la formation elle-même ; dès la définition des objectifs généraux, il faut évaluer les besoins de formation.

Il est intéressant de mesurer les décalages éventuels entre les besoins de formation exprimés par les responsables des services et la demande de formation émanant des agents, décalage qui peuvent être le signe de dysfonctionnements de la structure.

Parallèlement, on doit également évaluer l'offre de formation.

Chez les formés, la valeur de l'évaluation dépend étroitement de la définition des objectifs pédagogiques. L'évaluation doit mesurer l'efficacité de la formation par rapport aux différents niveaux d'objectifs prévus. Il s'agit d'élaborer un référentiel d'efficacité. Enfin, l'évaluation doit tenter de faire émerger les effets imprévus, les effets incidents de la formation.

L'évaluation des effets de la formation a pour but de mesurer le degré d'adaptation de la structure de formation aux objectifs qu'elle s'est fixés.

En dernier lieu, l'évaluation des effets de la formation sur l'administration passe par l'élaboration d'un référentiel théorique et pratique aboutissant à des indicateurs pertinents de performance.

Ce référentiel est constitué pour la Police Nationale par la charte de 1982. C'est la seule expérience sur une telle échelle qui ait été réalisée à ce jour dans l'administration. Cette photographie de 1982, qui devient maintenant une photographie animée avec la nouvelle enquête de 1988, est un outil irremplaçable d'appréciation des effets de la formation dans les corps de Police.

L'originalité de la démarche entreprise dans la Police Nationale réside dans l'élaboration du référentiel et des indicateurs dès l'origine, en 1982, au moment où une politique globale était définie. D'une manière générale, lorsque l'on conçoit un projet, il y a tout intérêt à mettre en place, en même temps, des indicateurs, des moyens de vérification et d'évaluation, et enfin à se fixer des délais. La définition d'indicateurs *a posteriori*, non seulement s'avère délicate, mais encore dangereuse, en raison de la persécution humaine à « s'auto-justifier ».

## **Les aspects institutionnels de l'évaluation**

Quels sont les liens entre l'évaluation et l'environnement institutionnel dans lequel elle s'opère ?

Cette interrogation renvoie aux problèmes du commanditaire de l'opération, de la nature du contrat entre acteurs, de la nécessité d'une mémoire des évaluations, du caractère solennel ou continu de la démarche d'évaluation, de la sous-traitance à des organismes extérieurs...

L'évaluation se distingue des études et de la recherche par son caractère fortement institutionnalisé. En effet, les conclusions et les résultats d'une évaluation doivent, non seulement, être fondés scientifiquement mais en plus apparaître comme légitimes aux yeux des différents acteurs afin de pouvoir produire soit des décisions modifiant les politiques, soit directement des modifications de comportement, soit le plus généralement les deux simultanément, ce qui est le cas dans l'exemple de la formation de la police. En fait, une opération d'évaluation est toujours un jeu d'acteurs, parmi lesquels on peut distinguer quatre types :

- les commanditaires de l'évaluation ;
- les décideurs et les différents niveaux d'acteurs de la politique évaluée ;
- les chargés d'études évaluatives ;

— et enfin un niveau très important : *les instances d'évaluation*, c'est-à-dire ceux qui ont la légitimité d'émettre un jugement global sur la politique, de répondre aux questions posées et de proposer des conclusions aux décideurs. Cette instance d'évaluation doit être distinguée des chargés d'études évaluatives.

Le décret du 22 janvier 1990, qui a prévu la création du comité interministériel de l'évaluation et du conseil scientifique de l'évaluation, met en place un dispositif essentiel dont l'objectif principal est de fixer la position des différents acteurs de l'évaluation, et enfin, grâce au conseil, de donner une caution scientifique aux chargés d'études et aux méthodes envisagées.

Il est d'autant plus important de bien légitimer les différents acteurs et de bien distinguer les différents niveaux que l'on se trouve, le plus souvent, face à des politiques interministérielles complexes, au sujet desquelles, il peut y avoir d'emblée des conflits d'objectifs au sein même des pouvoirs publics, parmi les commanditaires. Dans le cas de la police nationale, les données sont différentes, en ce sens que la légitimité de l'ensemble de l'opération dépend du ministre, commanditaire de l'opération qui fixe les objectifs et légitime les conclusions. Un des intérêts de cette opération, c'est qu'il n'était pas du tout acquis au départ qu'un lien aussi fort avec une volonté qui vient d'en haut suffise à entraîner une participation convenable des différents acteurs et une reconnaissance collective de toute l'opération et de ses conclusions.

Un deuxième aspect important, lié à l'institutionnalisation de l'évaluation, est la transparence et la publication des résultats. Ce point s'est trouvé au cœur des débats engagés, notamment au Conseil d'État, lors de l'élaboration du décret du 22 janvier 1990 ; le décret prévoit que toutes les évaluations qui auront été décidées par le comité interministériel de l'évaluation, seront rendues publiques avec le commentaire éventuel du Conseil scientifique de l'évaluation.

L'on s'est interrogé à cette occasion sur la maturité de l'administration française face à une procédure de transparence qui peut aboutir à la divulgation des succès mais aussi d'échecs et mettre en lumière des difficultés de fonctionnement. L'exemple de l'opération menée au sein de la Police Nationale que l'on ne se représente pas forcément comme une « maison de verre » vient contredire les plus pessimistes.

Il semble toutefois dommage que l'État n'ait pas imposé, dans le mouvement de la décentralisation, des normes similaires de transparence aux collectivités locales.

## **La pratique de l'évaluation et ses limites**

L'évaluation est un exercice difficile avec ses propres limites qui s'intègre, comme l'ont montré les réflexions précédentes, dans un processus de changement complexe.

Si l'évaluation joue pleinement son rôle elle va conduire à des modifications de pratiques ; cette idée de changement, présente en toile de fond de la démarche, suscite des résistances ou au moins des interrogations.

C'est pourquoi la démarche évaluative dans l'administration ne peut faire l'économie d'une réflexion globale qui associe les acteurs de la fonction publique mais aussi les élus, les travailleurs sociaux, les usagers.

La décentralisation des politiques publiques a modifié de façon spectaculaire les rapports de l'administration et des usagers, ce qui facilite aujourd'hui, comme cela a été caractéristique dans le processus d'évaluation de la formation dans la police nationale, l'association de ces derniers à l'appréciation des politiques publiques. Cette tendance porteuse d'avenir peut donner un sens et une légitimité nouvelle aux pratiques d'évaluation dans ce secteur.

## **Annexe**

### **Experts de la table ronde**

M. Pierre CASPAR

Professeur au Centre national des arts et métiers

M. Bruno JOBERT

Chercheur au CNRS

M. Bernard PERRET

Responsable de la Mission de modernisation du service public au Commissariat général au Plan

M. Raymond PIGANIOL

Sous-directeur de l'encadrement et de la formation à la Direction générale de la fonction publique

M<sup>me</sup> Sylvie TROSA

Responsable de la Mission évaluation et prospective au Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer

**Mission chargée de l'élaboration  
du contrat pluriannuel**

M. François-Yves BOSCHER

Commissaire divisionnaire, chef de l'Institut national de formation

M. Marc DUBOURDIEU

Attaché principal d'administration centrale, secrétaire général adjoint de  
l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure

M. Yves NICOLLE

Commissaire principal, Inspection générale de la police nationale

M. Bernard TARRIN

Conseiller technique auprès du sous-directeur de la formation des per-  
sonnels de police



## **Deuxième partie**

### **REPÈRES**





# Regards institutionnels

(1<sup>er</sup> avril – 15 juillet 1990)

*Chaque trimestre, le lecteur trouvera dans cette rubrique un relevé, non exhaustif, des principaux documents institutionnels (lois, décrets, arrêtés, circulaires ; travaux parlementaires ; déclarations du gouvernement...) concernant le champ de la sécurité intérieure.*

*Cette chronique est établie par J.-C. SALOMON et B. FOURNIER-MICKIEWICZ (IHESI).*

## Réglementation

### *Délinquance financière*

Décret du 9 mai 1990 portant création d'une cellule de coordination chargée du traitement, du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) (JO Lois et Décrets, 10 mai 1990, p. 5554).

Décret n° 90-382 du 9 mai 1990 portant création d'un office central pour la répression de la grande délinquance financière (JO Lois et Décrets, 10 mai 1990, p. 5556).

### *Drogue*

Loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants (JO Lois et Décrets, 14 juillet 1990, p. 8329).

### *Environnement, risques technologiques et naturels*

Loi n° 90-444 du 31 mai 1990 modifiant et complétant la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures (JO Lois et Décrets, 1<sup>er</sup> juin 1990, p. 6495).

Loi n° 90-488 du 16 juin 1990 modifiant la loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 *relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire* (JO Lois et Décrets, 17 juin 1990, p. 7069).

Loi n° 90-509 du 25 juin 1990 *modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles* (JO Lois et Décrets, 27 juin 1990, p. 7488).

### ***Étrangers***

Loi n° 90-550 du 2 juillet 1990 *relative à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides et à la Commission des Recours* (JO Lois et Décrets, 5 juillet 1990 p. 7857).

### ***Justice pénale***

Loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 *modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions* (JO Lois et Décrets, 11 juillet 1990, p. 8175).

Décret n° 90-447 du 29 mai 1990 *portant publication de la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, faite à Strasbourg le 24 novembre 1983* (JO Lois et Décrets, 1<sup>er</sup> juin 1990, p. 6503).

### ***Politiques publiques***

Décret n° 90-470 du 7 juin 1990 modifiant le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 *relatif à l'évaluation des politiques publiques* (JO Lois et Décrets, 10 juin 1990, p. 6813).

### ***Protection civile***

Décret n° 90-394 du 11 mai 1990 *relatif au code d'alerte national* (JO Lois et Décrets, 15 mai 1990, p. 5803).

### ***Racisme***

Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 *tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe* (JO Lois et Décrets, 14 juillet 1990, p. 8333).

### ***Santé publique***

Loi n° 90-527 du 27 juin 1990 *relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation* (JO Lois et Décrets, 30 juin 1990, p. 7664).

Circulaire du 14 mars 1990 *relative aux orientations de la politique de santé mentale* (JO Lois et Décrets, 3 avril 1990, p. 4060).

### ***Sécurité des consommateurs***

Décret n° 90-493 du 15 juin 1990 déterminant les sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 35 de la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 *modifiée sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services* (JO Lois et Décrets, 21 juin 1990, p. 7200).

## **Travaux parlementaires**

### ***Drogue***

Proposition de loi *tendant à lutter contre la drogue* (AN n° 1377)

### ***Environnement***

Rapport sur la proposition de résolution *tendant à la création d'une commission d'enquête sur la pollution de l'eau et la politique nationale d'aménagement des ressources hydrauliques* (Sénat n° 377).

Proposition de loi *tendant à interdire l'importation et l'exportation de déchets hospitaliers et à renforcer le contrôle de leur élimination* (AN n° 1254).

Proposition de loi *relative à la lutte contre le bruit* (AN n° 1258).

Proposition de loi *tendant à instituer une Haute Autorité de la Sécurité Nucléaire et de la Prévention des Risques Technologiques Majeurs* (AN n° 1310).

*Pollution des eaux* (Question, JO Débats AN, 5 avril 1990, p. 79).

*Mesures de sûreté nucléaire* (Question, JO Débats AN, 28 avril 1990, p. 782).

*Catastrophe de Tchernobyl* (Question, JO Débats AN, 10 mai 1990, p. 1080).

*Sécurité nucléaire* (Question, JO Débats AN, 21 juin 1990, p. 2673).

### ***Étrangers***

Rapport *tendant à la création d'une commission d'enquête sur les causes et les conséquences du dérèglement de la procédure d'attribution du statut de réfugié en France* (AN n° 1212).

Proposition de loi *tendant à modifier l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée par la loi n° 90-34 du 10 janvier 1990 relative*

*aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et à créer un office central pour la répression de l'immigration clandestine* (AN n° 1383).

*Proposition de loi tendant à aggraver les peines applicables en matière d'entrée ou de séjour irréguliers des étrangers en France* (AN n° 1384).

*Contrôle aux frontières dans les départements et territoires d'outre-mer* (Question, JO Débats AN, 19 mai 1990, p. 1524).

*Politique de l'immigration* (Question, JO Débats AN, 24 mai 1990, p. 1652).

*Résultat de la table ronde sur l'immigration* (Question, JO Débats AN, 31 mai 1990, p. 1786).

*Attestations d'accueil et immigration clandestine* (Question, JO Débats Sénat, 22 juin 1990, p. 1950).

*Code de la nationalité* (Question, JO Débats AN, 28 juin 1990, p. 3006 et p. 3012).

### ***Incendie***

*Proposition de loi relative à l'indemnisation des victimes des incendies de l'espace forestier et rural* (Sénat n° 292).

*Lutte contre les incendies de forêt* (Question, JO Débats AN, 24 mai 1990, p. 1653).

### ***Justice pénale***

*Proposition de loi relative au rétablissement de la peine de mort pour les crimes commis contre les mineurs* (Sénat n° 291).

*Proposition de loi tendant à aggraver les sanctions applicables en cas de violation de sépultures ou de destructions, dégradations ou dommages commis au préjudice d'un culte* (Sénat n° 326).

*Publication des statistiques sur la délinquance* (Question, JO Débats AN, 26 avril 1990, p. 642).

*Statistiques de la police sur la criminalité* (Question, JO Débats AN, 28 juin 1990, p. 3007).

### ***Libertés publiques***

*Proposition de loi tendant à démocratiser la composition de la commission nationale de l'informatique et des libertés instaurée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978* (AN n° 1376).

*Projet de fichier national des chèques volés* (Question, JO Débats AN, 5 mai 1990, p. 1034).

*Problème des écoutes téléphoniques* (Question, JO Débats AN, 17 mai 1990, p. 1388).

### **Police**

Rapport sur la proposition de loi *relative à l'exercice du pouvoir de police municipale à Paris* (Sénat n° 258).

Proposition de loi *relative à l'exercice du pouvoir de police municipale à Paris* (AN n° 1346).

Proposition de loi *relative à l'utilisation par les fonctionnaires de la Police Nationale de leurs armes de service* (AN n° 1449).

*Retards dans la construction de locaux de police* (Question, JO Débats Sénat, 17 mai 1990, p. 934).

*Désarmement de la police* (Question, JO Débats AN, 31 mai 1990, p. 1781)

*Police Municipale* (Question, JO Débats AN, 31 mai 1990, p. 1789).

### **Prisons**

*Évasion de prisonniers* (Question, JO Débats AN, 5 avril 1990, p. 68).

*Programme de places de détention supplémentaires* (Question, JO Débats Sénat, 22 juin 1990, p. 1940).

### **Protection civile**

Proposition de loi complétant la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs (Sénat n° 368).

### **Racisme**

*Crimes à caractère raciste, mesures prises par le gouvernement* (Question, JO Débats AN, 17 mai 1990, p. 1386).

*Examen de la proposition de loi sur le racisme* (Question, JO Débats Sénat, 18 mai 1990, p. 929).

*Affaire de Carpentras* (Question, JO Débats AN, 31 mai 1990, p. 1781).

*Enquête sur la profanation du cimetière de Carpentras* (Question, JO Débats AN, 31 mai 1990, p. 1788).

*Enquête sur la profanation du cimetière de Carpentras* (Question, JO Débats AN, 7 juin 1990, p. 2077).

*Affaire de Carpentras* (Question, JO Débats AN, 21 juin 1990, p. 2680).

### ***Sécurité***

Rapport sur la sécurité dans les sports et les loisirs (Question, JO Conseil Économique et Social, 11 mai 1990).

*Insécurité dans les trains de banlieue* (Question, JO Débats Sénat, 7 avril 1990, p. 154).

### ***Sécurité routière***

Proposition de loi relative aux conditions de passage du permis de conduire (Sénat n° 314).

### ***Terrorisme***

*Interview en prison d'un membre d'Action Directe* (Question, JO Débats AN, 28 juin 1990, p. 3017).

## **Déclaration du gouvernement**

Déclaration du gouvernement sur l'immigration et l'intégration (AN n° 1366).

## **Missions et rapports**

### **Rapport sur les polices municipales**

Ce rapport a été rédigé par M. le préfet Jean CLAUZEL à la demande de M. le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Pierre JOXE (mai 1990).

\*  
\*\*

L'étude dont les conclusions sont rassemblées dans le présent rapport sous forme de propositions s'est en particulier appuyée sur des entretiens avec des représentants des organisations professionnelles des policiers municipaux, des syndicats de la Police Nationale et de la Fonction Publique Territoriale, avec le Président du Conseil Supérieur et le Vice-Président du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, avec des représentants des principales associations de maires, des associations de présidents de Conseils Généraux et de Conseils Régionaux. Elle a

conduit à consulter un certain nombre de maires depuis longtemps attentifs aux problèmes des polices municipales. Elle a entraîné de multiples contacts avec les instances ayant à connaître des polices municipales dans les trois ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Défense. Elle s'est étendue à des rencontres sur le terrain avec des préfets, des maires, des magistrats et des policiers municipaux. Elle a comporté une attentive consultation des différents et détaillés rapports précédemment consacrés à cette question, en particulier celle du rapport de la « Commission LALANNE » et du compte rendu des débats ayant précédé l'adoption par le Sénat le 20 Décembre 1987 du projet de loi relatif aux agents de police municipale.

Tous les entretiens ont permis de constater que les problèmes posés par l'existence et le fonctionnement des polices municipales étaient désormais examinés par les uns et les autres hors de toute passion ou tension, avec beaucoup de mesure.

Ce rapport, il importe dès l'abord de le préciser, se situe au niveau des premières propositions qui sont des propositions d'orientation ne revêtant pas encore de forme juridique. On ne sera donc pas surpris que les références aux textes et à la jurisprudence soient limitées, à celles apparues comme vraiment nécessaires. Une fois les orientations décidées, les propositions pourront être affinées, précisées et, enfin, coulées dans les moules juridiques appropriés.

Il convient d'ajouter que le cas de Paris, à ce niveau d'étude, a été réservé.

\*  
\*\*

Les polices municipales sont aujourd'hui une donnée de la vie municipale française. Elles existent dans 2 663 communes et rassemblent 9 361 fonctionnaires territoriaux. Mais si leur réalité est évidente, leur diversité ne l'est pas moins : certaines communes disposent d'un ou deux agents de police municipale, d'autres de plusieurs dizaines, l'une de plus de 200 ; il existe des polices municipales dans des communes où est implantée la police nationale, dans des communes où est implantée la gendarmerie nationale, dans des communes où ne sont implantées ni l'une ni l'autre ; certains agents de police municipale sont armés (3 501) les autres (5 860) ne le sont pas ; les tenues et les coiffures diffèrent d'une commune à l'autre, rendant l'identification du policier municipal malaisée pour le citoyen ; si certaines missions sont communes à la généralité des polices municipales, d'autres sont très variables selon les communes et certaines débordent même du cadre légal et réglementaire ; la formation des policiers municipaux est inégale, disparate, insuffisante en durée et en contenu ; les modalités de leur recrutement ne sont pas toujours marquées par la rigueur.



Une telle situation, et sans qu'il soit nécessaire d'en pousser plus loin la description, témoigne avec évidence de la nécessité d'une mise en ordre de l'état de fait existant. Mais avant de réfléchir aux voies et aux moyens d'une telle mise en ordre, il est difficile de renoncer à se poser — ne serait-ce que brièvement — une question, préalable au sens propre du terme : celle de l'existence même des polices municipales. Est-elle justifiée dans un pays qui, ayant connu pendant une longue période de son histoire des polices municipales, avait fait le choix de les supprimer et de confier les fonctions de police, y compris celle de veiller à l'application des arrêtés municipaux des maires (article L. 132-8 dernier alinéa du Code des Communes), à deux polices d'État : la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale ?

L'arrêt de la création de polices municipales et l'étatisation de celles qui existaient déjà auraient pu être la solution du problème posé par le développement du nombre, des effectifs, des moyens et des activités des polices municipales hors de tout cadre strictement délimité et ordonné. Telle a pu d'ailleurs apparaître l'orientation de la solution retenue en 1983 par le législateur puisque l'article 88 de la loi du 7 janvier 1983 rendit l'étatisation des polices municipales de droit pour les communes qui la demanderaient sous réserve que soient remplies un certain nombre de conditions, en particulier de seuil démographique. Ces conditions n'ayant pas été déterminées, la loi n'a pratiquement pas été appliquée (et on est en droit de se demander si le maintien de cette disposition légale est aujourd'hui justifié). Le développement des polices municipales s'est poursuivi : 5 641 policiers municipaux dans 1 748 communes en octobre 1984 ; 8 159 policiers municipaux dans 2 345 communes en décembre 1987 ; 9 361 dans 2 663 communes en décembre 1989. Il est clair par ailleurs que le budget de l'État ne serait pas en mesure de supporter le poids de l'étatisation de toutes ces polices qui poserait d'autre part sur le plan des personnels des problèmes de divers ordres, tous également difficiles à régler.

Force est enfin de constater que demeurent présentes et fortes les deux principales motivations qui ont été à l'origine de la création et du développement des polices municipales ; le désir des maires d'une application plus suivie de leurs décisions en matière de police municipale, le désir de la population de voir plus nombreux près d'elle, parmi elle, des policiers en uniforme auxquels elle pourrait s'adresser pour régler les petits problèmes quotidiens de la vie en groupe et dont la présence pourrait écarter, ou du moins réduire, le vandalisme et la petite délinquance.

Les responsabilités des maires se sont en effet multipliées, comme se sont multipliées les décisions qu'ils sont amenés à prendre dans le domaine de la police municipale sans cesse plus diversifié et encore étendu par la réforme de la décentralisation. Dans le même temps police et gendarmerie nationales, dont les charges se sont, elles aussi, du fait de l'évolution de la société, multipliées et accrues, n'ont pas été

et ne sont pas en mesure de suivre aussi quotidiennement que les maires pourraient le souhaiter l'exécution des décisions qu'ils prennent dans le cadre de leurs pouvoirs de police.

De son côté, la population — en particulier urbaine — est plus sensibilisée, on le sait, aux méfaits quotidiens de la petite délinquance qu'aux « coups » du grand banditisme. La perception qui est la sienne du degré de sécurité ou d'insécurité dans son cadre de vie et de travail se nourrit beaucoup plus du vol de l'auto-radio dans la voiture en stationnement du fils ou du vol à l'arraché du sac de la grand-mère sortant du bureau de poste que du hold-up à la banque, même qualifié de spectaculaire par les médias. Plus encore que d'être assurée du suivi des procédures judiciaires, cette population éprouve le besoin d'être rassurée par la présence quotidienne, proche et très visible d'agents de l'autorité en uniforme auxquels elle puisse immédiatement faire appel. Face à cet état d'esprit, police et gendarmerie nationales, malgré leur sens du devoir, leurs initiatives, leur disponibilité ne peuvent être aussi présentes à titre préventif dans les rues et sur les places et peut-être surtout aussi apparentes en permanence que nos concitoyens et, par voie de conséquence, leurs élus, le souhaiteraient en des temps où l'inquiétude se propage vite, se nourrit de peu et se réduit lentement.

Le rapprochement de ces données, dont celles qui relèvent de la psychologie collective ne sont pas les moins importantes dans l'administration des communautés humaines, conduit à estimer que les polices municipales existant et répondant à des besoins qui ne sont pas totalement satisfaits par ailleurs il importe de leur donner un cadre précis d'existence et d'action dans les trois domaines essentiels de leurs compétences, de l'exercice de ces compétences, (c'est-à-dire de leur emploi, de sa coordination avec celui des polices d'État, police et gendarmerie nationales, de son contrôle) et enfin du statut des agents de police municipale.

### *Définition des compétences des agents de police municipale*

Le rappel qui vient d'être fait des besoins insuffisamment satisfaits à l'origine de la création de polices municipales et en particulier de ceux liés à l'exercice des pouvoirs de police des maires, le caractère proprement communal de ces polices, le fondement et la nature de nos institutions dans le domaine de la justice et de la police conduisent à préciser dès l'abord au niveau de la *conception générale* ce que doivent être les compétences des polices municipales et ce qu'elles ne doivent pas être.

Les polices municipales n'ont pas à constituer une troisième police, *leurs missions ne peuvent être que complémentaires de celles de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale* et le domaine de la police

judiciaire, en ce qu'il regarde la répression des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, ne saurait être le leur. Il importe d'être très clair à cet égard. Entretenir la moindre équivoque, la moindre ambiguïté, la moindre illusion ne serait pas admissible au niveau des principes et conduirait, au niveau du quotidien, à des dysfonctionnements, des doubles-emplois, des rivalités incessantes et stérilisantes, des bavures.

Police administrative et police préventive constituent pour les agents de police municipale un champ suffisamment vaste et digne que l'on y consacre son temps, sa compétence et son énergie sans qu'il soit besoin pour eux de rechercher une justification supplémentaire dans des initiatives et des incursions dans le domaine de la poursuite de la délinquance. Une croissance urbaine rapide et massive, l'évolution des mœurs, l'effacement continu des règles de vie individuelle et collective fondées sur l'autorité, la disparition progressive de la fonction de recours et de conseil précédemment exercée par les notables locaux ont laissé de nombreuses collectivités humaines sans modérateurs, sans conciliateurs, sans médiateurs, sans réducteurs de tensions. Les policiers municipaux peuvent jouer à leur niveau, qui, pour être efficace, doit être celui du quartier, de la rue et du quotidien, ce rôle dont aucune communauté humaine ne peut se passer. Une telle fonction suffit à donner à des hommes et à des femmes le sens de l'utilité de leur vie et la justification de leur métier à laquelle tout professionnel est naturellement et justement attaché.

Il peut être rappelé au surplus que l'article 73 du Code de Procédure Pénale habilite les agents de police municipale comme tout citoyen « dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement... à appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche ».

Au niveau des principes généraux, et pour tirer les conséquences pratiques du caractère complémentaire de l'action des polices d'État (police nationale et gendarmerie nationale), il doit être également souligné que les compétences qu'il sera proposé d'attribuer aux polices municipales ne sauraient se traduire par un dessaisissement de la police et de la gendarmerie nationales dans les mêmes domaines. Il ne peut davantage être envisagé de partage géographique de l'exercice de ces compétences.

- Ces prises de position initiales et fondamentales conduisent immédiatement à rappeler avec netteté une évidence : *les agents de police municipale exercent leurs fonctions sur le territoire communal*. Leur existence et leurs activités sont étroitement tributaires des pouvoirs de police du maire qui décide, s'il le juge opportun, et sans qu'aucun texte ne l'y contraigne, de la création d'un corps de police municipale et en nomme ensuite les agents qui le constituent. Ces pouvoirs de police du maire s'exercent à l'intérieur des limites du territoire communal, et ce

principe de territorialité, inscrit dans la loi, a été à maintes reprises confirmé par la jurisprudence tant des tribunaux de l'ordre judiciaire que de ceux de l'ordre administratif. On ne peut donc concevoir que les missions de ces fonctionnaires municipaux que sont les agents de police municipale débordent des limites administratives de la commune. Il ne peut davantage être admis que se mettent en place des instances ou des moyens de coordination de l'action de polices municipales de communes différentes, mêmes limitrophes. L'argument de « l'agglomération » ne peut être retenu en l'occurrence quelles que soient les justifications dont il puisse être appuyé. C'est dans le respect de cette règle que ce rapport se référera toujours aux polices municipales et jamais à la police municipale et moins encore, bien évidemment, à une quelconque police territoriale.

● *La compétence première* des agents de police municipale doit ainsi être tout naturellement de veiller à la bonne *application des arrêtés municipaux du maire*. Pour s'acquitter efficacement de cette mission ils doivent être habilités à constater par procès-verbal — concurremment avec police et gendarmerie nationales — et non plus seulement par rapport, les contraventions aux arrêtés municipaux pris par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police (se permettra-t-on d'observer en la matière que la rédaction des articles du Code des Communes relatifs à ces pouvoirs gagnerait à être actualisée ?)

Cette première et prééminente compétence ouvrirait aux agents de police municipale un très vaste et double champ d'activité puisqu'il recouvrirait aussi bien celui de la police générale (article 131-2 et suivants du Code des Communes) que celui des polices spéciales au nombre desquelles en particulier la police des spectacles, la police des baignades, les polices relatives à l'habitation et à la construction (ravalement des immeubles, bâtiments menaçant ruine), la police des campings. Il serait par ailleurs dans la logique de cette première compétence que les agents de police municipale soient habilités à verbaliser au titre de la police de la conservation du domaine public routier (les gardes-champêtres y sont habilités par l'ordonnance n° 58-1351 du 27 Décembre 1958). Toujours dans le même domaine du bon ordre de la cité, il serait souhaitable que leur soit donné pouvoir de constater les infractions aux dispositions du règlement sanitaire départemental relatives à l'hygiène, la propreté et la santé publique, dans le cadre et les limites des compétences municipales en la matière. On sait également quelle priorité nos concitoyens accordent à la lutte contre le bruit. Si, comme il est envisagé, les maires des communes étatisées reçoivent compétence en matière de bruit de voisinage — les maires des communes non étatisées en disposent déjà — il serait opportun que les agents de police municipale soient habilités à intervenir dans ce domaine particulièrement sensible.

Dans ce même domaine de la *police administrative* au sens large du terme incomberait tout naturellement aux agents de police municipale la

surveillance et la protection des immeubles communaux bâtis et non bâtis et la police des foires et marchés. Dans le cadre de la refonte en cours du régime des pompes funèbres compétence pourrait également leur être attribuée en matière de police des cimetières, inhumations, exhumations et translations de corps. Seraient aussi les leurs de multiples tâches d'importance inégale mais toutes nécessaires à la bonne gestion de la commune : objets trouvés, port de plis urgents, notifications administratives et judiciaires, enquêtes administratives de la responsabilité du maire, remise de passeports, cartes d'identité, titres de séjour...

Les services d'honneur à la mairie et lors de cérémonies et manifestations, les services d'ordre lors de fêtes locales ou d'épreuves sportives relèveraient également de cette compétence. S'agissant des services d'ordre, l'intervention des agents de police municipale devrait bien évidemment, compte tenu du risque de troubles à l'ordre public qui ne peut être écarté lors de grands rassemblements humains, se faire sous les directives et le contrôle de la police d'État territorialement compétente (police ou gendarmerie nationale). Il paraît inutile de préciser, tant cela va de soi, que les agents de police municipale ne sauraient en aucun cas participer à des opérations de « maintien de l'ordre ».

• *Le deuxième domaine de compétence*, celui d'une *police de prévention*, n'est pas moins important. A travers les missions qu'elles accompliraient à ce titre — et accomplissent déjà pour l'essentiel — les polices municipales assureraient sur la voie publique une présence en uniforme, rassurante pour le plus grand nombre, dissuasive pour les autres, conciliatrice lorsque nécessaire, dont l'effet pratique mais aussi psychologique n'est pas à démontrer. Relèvent de cette mission la surveillance des entrées et sorties d'écoles, dont il est inutile de souligner l'importance pour les familles, l'assistance aux personnes âgées (lors de démarches diverses, de retraits d'argent et en réponse à leurs appels par télé-alarme), la présence de caractère inopiné dans les transports en commun, la tenue de points de circulation (à la demande de la police ou de la gendarmerie nationale et en liaison avec elles), la prévention routière, les patrouilles — très prioritairement *pédestres* — dans des secteurs d'ilotage définis avec l'accord du responsable de la police d'État territorialement compétente, et étant bien entendu qu'il ne saurait y avoir de partage rigoureux et définitif du territoire communal entre une police municipale d'une part et une police d'État de l'autre.

Est-il besoin d'ajouter que cette police, bien immergée dans le milieu local, doit pouvoir donner à la police et à la gendarmerie nationales d'utiles avis et de précieuses informations, s'associant ainsi et très efficacement à l'action de sécurité ?

• Un domaine de compétence mérite une attention particulière compte tenu d'abord de son importance propre et ensuite des implications que comporte son exercice : celui de la *constatation des infractions au Code*

*de la Route.* Dans l'état actuel du droit, les agents de police municipale ne sont habilités à verbaliser qu'en matière d'arrêt et de stationnement (et également en cas de non-apposition du certificat d'assurance sur le véhicule). C'est d'ailleurs dans les communes urbaines une de leurs tâches les plus constantes. Ils ne peuvent constater que par rapport les autres infractions au Code de la Route. On a fait souvent valoir — et en particulier les organisations professionnelles des policiers municipaux — qu'il était peu cohérent d'affirmer que la lutte contre les accidents de la route était une priorité nationale et, dans le même temps, de se priver du concours que peuvent apporter à cette lutte les agents de police municipale que leurs fonctions amènent à constater de nombreuses infractions au Code de la Route mais, en l'état actuel des dispositions applicables, à les constater en témoins impuissants. La « Commission LALANNE » d'abord, les instances gouvernementales de l'époque ensuite et finalement le Sénat ont retenu cette argumentation et le projet de loi adopté par le Sénat disposait que « les agents de police municipale constatent par procès-verbaux les contraventions au Code de la Route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ». La « Commission LALANNE » avait proposé pour sa part que les agents de police municipale puissent constater par procès-verbal toutes les contraventions au Code de la Route, à l'exclusion des délits, soient habilités à soumettre dans le cas d'infraction le conducteur à des épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique par alcootest ou éthylotest et puissent constater également les contraventions prévues au Code Pénal en matière de circulation, à l'exception de celles relatives à l'article R. 40 (blessures involontaires résultant d'un accident de la circulation entraînant une incapacité totale temporaire).

Les problèmes posés par cette éventuelle extension d'habilitation ne sont pas minces. Maintenir le statu quo interdit en fait aux agents de police municipale de s'associer efficacement à l'action nationale de lutte contre les accidents de la route et l'incivisme grandissant de nos concitoyens dans le domaine de la circulation routière, particulièrement en agglomération. Le maintien du statu quo place par ailleurs ces agents en situation délicate vis à vis de la population de la commune qui ne comprend pas que des « agents de l'autorité » en uniforme verbalisent des voitures immobiles en stationnement et laissent « brûler » sans réagir des feux rouges ou des stops par des véhicules en mouvement beaucoup plus dangereux.

L'extension de l'habilitation annule évidemment ces inconvénients mais en soulève d'autres : certaines des infractions que seraient habilités à constater par procès-verbal les agents de police municipales sont susceptibles d'entraîner suspension de permis de conduire et enlèvement de points ; celles prévues à l'article R. 266 du Code de la Route rendent obligatoire le dépistage de l'imprégnation alcoolique sur la personne du contrevenant et présentement seuls les officiers et agents du police judiciaire (ce que ne sont pas et ne seront pas les agents de police

municipale) sont habilités à procéder à de tels contrôles ; plus généralement cette extension d'habilitation risque, dans la tâche quotidienne de constatation des infractions, d'acheminer certains agents de police municipale vers des incursions dans les domaines de la police judiciaire et des libertés publiques qui, on l'a nettement affirmé, ne peuvent être les leurs.

Comme il me paraît souhaitable, malgré ces risques, d'associer davantage les agents de police municipale à la lutte contre les accidents de la route, la démarche me semble devoir être de déterminer l'étendue et les modalités de cette participation par référence à la conception générale, définie au début de ce rapport, du rôle des polices municipales : polices administratives et de prévention, polices du bon ordre quotidien dans la cité. A ce titre elles n'ont pas à connaître de celles des infractions au Code de la Route qui sont des délits, elles n'ont pas à connaître des accidents de la route. Leur domaine est par contre tout naturellement, dans le cadre de l'exécution de leurs missions prioritaires, celui des *infractions* courantes et surtout flagrantes et *patentes* (au centre propre du terme) au Code de la Route : franchissement d'un stop, non respect des feux de signalisation ou des sens interdits...

Sous réserve des conclusions de l'étude, nécessairement approfondie et très minutieuse, compte tenue de la grande complexité de la réglementation applicable, qui devra précéder l'intervention d'un décret en Conseil d'État précisant les infractions au Code de la Route que les agents de police municipale pourront constater par procès-verbal, je propose que ces infractions soient uniquement celles du titre premier du Livre Premier du Code de la Route dans sa partie réglementaire : « Dispositions générales relatives à la circulation routière et applicables à tous les usagers de la route » étant rappelé que les infractions commises sur les autoroutes et les voies classées de grande circulation en seront exclues, de même que les délits et les accidents de la route. Il doit être également nettement entendu que les agents de police municipale ne seront pas autorisés à monter des opérations combinées de contrôle entraînant en particulier la mise en place de barrages routiers. Ils ne pourront pas davantage aller au delà de la simple constatation de l'infraction et se livrer à quelque audition, investigation et recherche que ce soit. Ils conserveront bien sûr les pouvoirs qu'ils détenaient en matière d'arrêt et de stationnement (articles R. 250 et 250-1 du Code de la Route) et de non respect de l'obligation d'assurance (article R. 211-29 du Code des Assurances). Ils seraient également habilités à surveiller les opérations de mise en fourrière sous la direction d'un officier de police judiciaire qui peut être le maire ou un adjoint. Ils assurent déjà ces fonctions dans de nombreuses communes.

- L'extension proposée des compétences des agents de police municipale dans les deux domaines de l'application des arrêtés de police municipale du maire et de la constatation des infractions au Code de la

Route, fait surgir, dans un cas comme dans l'autre, le problème de l'identification du contrevenant. Ce problème se pose peu actuellement puisqu'en matière d'infraction au Code de la Route les agents de police municipale ne sont admis à constater par procès-verbal que les infractions au stationnement et qu'en ce domaine, la législation (article L. 21-1 du Code de la Route) établit une présomption de responsabilité à l'encontre du propriétaire du véhicule (un véhicule en stationnement étant généralement vide de tout occupant).

Toujours par référence à la conception générale des missions des polices municipales, proposée au début de ce rapport — et qui vient d'être rappelée — il ne me paraît pas possible d'autoriser les agents de police municipale à procéder à de véritables contrôles d'identité, même à la suite d'infractions. Ce serait les faire pénétrer dans des domaines d'investigation, touchant aux libertés publiques, qui ne sont pas et ne doivent pas devenir les leurs. Ils ont par contre incontestablement besoin pour établir leurs procès-verbaux de connaître l'identité des contrevenants.

Pour surmonter le problème posé par ces deux impératifs apparemment contradictoires deux solutions me paraissent envisageables, entre lesquelles un choix devra être fait, étant bien entendu qu'elles s'appliqueraient uniquement dans le cas d'une infraction pour laquelle l'agent de police municipale a pouvoir de verbaliser. Dans ce cas, l'agent de police municipale demande au contrevenant de décliner son identité. En cas de refus de ce dernier une première solution est que l'agent de police municipale soit habilité à le conduire devant l'officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale le plus proche qui pourra exiger de lui qu'il justifie de son identité. Une deuxième solution est que face à cette situation l'agent de police municipale soit habilité à requérir l'assistance d'un officier ou d'un agent de police judiciaire. Cette deuxième procédure ne constituerait pas une innovation juridique puisqu'elle s'applique lors de certaines infractions à la police des services publics de transports terrestres lorsque les agents assermentés de l'exploitant (SNCF et RATP en particulier) se heurtent à une obstruction du contrevenant (Article 529-4 du Code de Procédure Pénale).

- La définition des compétences des agents de police municipale conduit tout naturellement au problème de leur *qualification judiciaire*. Le Code de Procédure Pénale en fait actuellement dans son article 21 — alinéa 2 — des agents de police judiciaires adjoints. Ils ont ainsi tout à la fois une compétence non limitée mais un pouvoir réduit à l'établissement de rapports — n'ayant pas de force probante — à l'exception de très rares domaines, celui du stationnement en particulier, dans lequel ils sont habilités à verbaliser. Le projet de loi adopté par le Sénat leur donnait une compétence plus circonscrite, celle des fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire (articles 22 à



27 du Code de Procédure Pénale) mais un pouvoir plus effectif : celui de verbaliser dans les domaines où leur compétence serait reconnue. Je retiendrai également cette option, pour deux raisons principales, l'une de principe, l'autre d'efficacité. Au niveau des principes, cette option me paraît en effet l'application logique de la notion de base affirmée au début de ce rapport, celle de polices municipales complémentaires des polices d'État. Au niveau de l'action quotidienne, l'autorité des policiers municipaux sera plus assurée par le droit de verbaliser dans des domaines précis que par la possibilité de n'établir que de simples rapports en tous domaines.

Il va de soit que si la décision était prise de ne plus ranger les agents de police municipale dans la catégorie des agents de police judiciaire adjoints mais dans celle des fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire, il conviendrait que des dispositions appropriées leur maintiennent les compétences particulières et indépendantes des pouvoirs de police du maire qu'ils détiennent à ce jour en tant qu'agents de police judiciaire adjoints dans les domaines de la police de la pêche (article L. 445 du Code Rural) de la publicité, des enseignes et pré-enseignes (article 36 de la loi n° 79-1150 du 29 Décembre 1979), de la protection de la nature (article 29 de la loi n° 76-629 du 10 Juillet 1976), de la police des activités ambulantes (article 21 de la loi n° 70-708 du 31 Juillet 1970).

Il conviendrait également dans cette hypothèse que continuent de leur être garanties dans leur nouveau statut les protections dont ils bénéficient actuellement en tant qu'agents de police judiciaire adjoints et en particulier celles des articles 209 (Rébellion) et 224 (Outrage) du Code Pénal et celles des dispositions relatives à la durée de la période de sûreté (article 720-2 du Code de Procédure Pénale).

- Les compétences des polices municipales, telles qu'elles viennent d'être proposées, conduisent tout naturellement à les concevoir comme des *polices de jour*, à l'exception de la mission de surveillance du domaine bâti et non bâti de la commune qui doit s'exercer de nuit comme de jour. Leur organisation, leurs modalités de fonctionnement, leurs plans et horaires de travail devraient être établis à partir de cette donnée essentielle que traduirait précisément le règlement de coordination dont il sera question au titre des « conditions d'exercice des compétences de police municipale ».

- S'agissant de la détermination précise au niveau de chaque commune disposant d'une police municipale des compétences de cette dernière, il importe tout à la fois de tenir compte de la diversité des réalités communales de notre pays et de respecter le pouvoir d'appréciation et de décision des maires en la matière. La conjonction de ces deux données établit clairement que les dispositions légales et réglementaires qui interviendront dans le domaine des compétences des policiers municipaux définiront *les limites extrêmes de ces compétences*, à l'intérieur

desquelles il appartiendra au maire de décider, en toute indépendance, celles qu'il estimera devoir faire exercer par ses agents de police municipale.

### *Conditions d'exercice des compétences des agents de police municipale*

Les compétences des agents de police municipale ainsi proposées, il convient de préciser dans quelles conditions, si elles étaient finalement arrêtées, elles devraient être exercées c'est à dire quelles devraient être les modalités d'emploi des agents de police municipale, la coordination de leur action avec celle des polices d'État, le contrôle de leur fonctionnement.

### *Emploi*

Le citoyen doit pouvoir, en quelque lieu du territoire national qu'il se trouve ou se rende, reconnaître aisément et à distance un policier municipal et le distinguer d'un gendarme ou d'un policier national. L'article 260 du Code Pénal est d'ailleurs net à cet égard. *L'uniforme* des agents de police municipale doit donc être clairement distinct de celui des fonctionnaires de la police nationale et de celui des militaires de la gendarmerie nationale. Il doit être identique pour tous les policiers municipaux sur l'ensemble du territoire national à la différence près des insignes distinctifs de commune. S'agissant d'une police préventive et qui doit donc être vue et reconnue, d'une police n'ayant pas d'autre part à conduire des enquêtes judiciaires, elle ne doit opérer qu'en uniforme. Il va de soi que si les décisions ainsi proposées en la matière étaient adoptées, des délais de régularisation pourraient être accordées aux différentes unités de polices municipales.

Pour les mêmes raisons les *véhicules automobiles* des polices municipales devraient par leurs couleurs, leurs suscriptions, être très aisément distingués de ceux de la police et de la gendarmerie nationales. L'usage des gyrophares et des avertisseurs sonores ne serait autorisé que dans les cas — rares, compte tenu des compétences — de déplacement urgent.

Des *liaisons radiophoniques et téléphoniques* devraient être assurées entre la police d'une commune et l'unité de la police ou de la gendarmerie nationale compétente dans cette commune de telle façon que police ou gendarmerie nationale puisse écouter les communications radio de la police municipale et intervenir sur le réseau municipal lorsque les événements leur paraîtraient le requérir et que, de leur côté, les agents de police municipale puissent demander, sans délai de transmission, l'appui de la police ou de la gendarmerie nationale lorsqu'il leur paraîtrait souhaitable. La portée du réseau radio d'une police municipale ne devrait en tout état de cause pas dépasser les limites

communales et toute connexion devrait être proscrite entre réseaux de polices municipales de communes voisines ou même limitrophes.

Je ne reviens pas sur l'interdiction d'accès direct des polices municipales aux différents fichiers (Cartes grises, personnes recherchées, voitures volées), puisque le problème a été tranché et que les renseignements individuels jugés nécessaires pour la bonne exécution d'une mission seraient à demander localement par la police municipale à la police nationale ou à la gendarmerie nationale.

Les *cartes d'identité professionnelles* des agents de police municipale devraient elles aussi être nettement distinctes de celles des policiers nationaux et des gendarmes et ne comporter évidemment aucune mention de réquisition de la force publique. Leurs caractéristiques et leurs modalités d'attribution devraient être strictement réglementées.

L'*armement* des agents de police municipale fait depuis longtemps l'objet de débats. Il convient de noter que 37,40 % (3 501 sur 9 361) des policiers municipaux seulement sont armés et qu'ainsi de nombreux maires, en particulier les maires des grandes villes, n'ont pas jugé opportun d'utiliser la possibilité que le décret du 12 Mars 1973 pris en application du décret-loi du 18 avril 1939 leur donnait d'armer leurs agents de police municipale.

Je considère pour ma part que compte tenu des compétences proposées pour les polices municipales : polices administratives et polices de prévention, polices complémentaires des deux polices d'État, polices de jour, il n'est pas nécessaire que les agents de police municipale soient armés (sinon de bâtons de défense, de menottes et de bombes lacrymogènes). Si cette proposition était retenue elle me paraîtrait toutefois devoir être assortie des dispositions suivantes :

- lors des formations initiales et continues (voir infra « Statut ») l'entraînement aux sports de défense devrait être particulièrement poussé ;
- les agents de police municipale pourraient utiliser pour la surveillance nocturne des immeubles communaux des brigades cynophiles ;
- afin de ne pas placer vis à vis de la population de leurs communes, qui les connaît individuellement, les policiers municipaux dans une situation qui pourrait apparaître diminuée et risquer ainsi d'affecter leur efficacité, ceux d'entre eux qui seraient armés à une date donnée (et par exemple celle d'une information publique sur la proposition retenue en la matière) le demeureraient durant une période de transition mais alors d'une arme de poing de la 4<sup>e</sup> catégorie paragraphe 1 à l'exclusion de toute autre, sinon celles de 6<sup>e</sup> catégorie citées plus haut.

Cette période de transition pourrait être d'une durée déterminée fixée en années et identique pour tous les agents de police municipale. Elle pourrait, dans une option plus large, prendre fin, pour chaque policier municipal actuellement armé, lorsque lui-même cesserait ses fonctions

(par retraite, démission ou licenciement) ou quitterait pour une autre commune celle dont le maire avait pris la décision de l'armer. Dans un cas comme dans l'autre, aucun nouvel engagé ne serait armé même s'il entraînait dans un corps de police municipale dont les membres étaient armés par décision antérieure.

Si toutefois cette proposition n'était pas retenue et si les raisons souvent avancées et relatives tant à la sécurité qu'à la sécurisation des policiers municipaux emportaient la conviction et conduisaient à maintenir la possibilité pour le maire d'armer les agents de police municipale de sa commune, sa décision devrait être soumise à la réunion d'un certain nombre de conditions :

- pas d'oppositions du Procureur et du représentant de l'État ;
- limitation de l'armement aux armes individuelles de poing de 4<sup>e</sup> catégorie paragraphe 1 ;
- armes acquises par la commune et non par les policiers eux-mêmes ;
- armes confiées aux agents de police municipale uniquement pour l'accomplissement des missions pour lesquelles le port d'une arme serait reconnu nécessaire ;
- au retour de la mission, remise de l'arme dans une armurerie gardée et répondant à des normes précises de sécurité définies par le représentant de l'État dans le département ;
- formation initiale et entraînement périodique à l'usage des armes des agents de police municipale autorisés à les porter.

Il va de soit que dans les cas où la première proposition, celle du principe du non-armement, serait retenue, ces mêmes dispositions seraient appliquées dans les communes dans lesquelles les policiers actuellement armés seraient autorisés à le demeurer dans l'une ou l'autre des options énoncées plus haut.

Un *code de déontologie* devrait être établi à l'usage des agents de police municipale en liaison entre les administrations de l'État les plus directement compétentes (ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Défense) et les instances décisionnelles de la Fonction Publique Territoriale.

#### *Coordination des actions des polices municipales et des polices d'État*

Il a été clairement précisé dès le début de ce rapport que l'action des polices municipales devait être complémentaire de celles des polices d'État. Pour que ce principe connaisse une application effective, il importe que cette action soit, localement, conçue, organisée et exercée en coordination avec celle de la police et de la gendarmerie nationales.

Dans ce but, je propose que pour les communes comptant un effectif relativement important de policiers municipaux (le chiffre de 10 retenu

par la « Commission LALANNE » pourrait être adopté) un règlement de coordination, conforme à un règlement-type approuvé par décret, soit établi entre le représentant de l'État dans le département et le maire de la commune considérée. Ce règlement préciserait la nature et le lieu d'application des interventions de la police municipale, le dispositif de la coordination de ses actions avec celles de la police d'État (police nationale ou gendarmerie nationale) territorialement compétente et la périodicité des réunions à mettre en place pour assurer le suivi de cette indispensable coordination.

Les règles de la coordination ainsi arrêtées par le préfet et le maire, leur application pratique devra être assurée au niveau où l'action quotidienne se décide et s'exerce de part et d'autre, c'est-à-dire à celui du responsable de la police municipale d'une part, du chef de circonscription de police urbaine ou du commandant de la brigade de gendarmerie d'autre part. Les modalités de cette coordination devront organiser en particulier la connaissance par la police nationale ou la gendarmerie nationale des activités de la ou des polices municipales situées dans leur ressort de compétence selon des méthodes à mettre au point localement (copies de mains-courantes, transmission des rapports, messages radio...) étant entendu que *dans tous les cas, les procès-verbaux d'infraction* établis par les agents de police municipale devront être adressés au parquet par le canal des officiers de police judiciaire de la gendarmerie et de la police nationales territorialement compétents. Il convient à cet égard d'ajouter que cette coordination de fait au niveau du terrain est assurée aujourd'hui, dans la plupart des cas, dans des conditions satisfaisantes.

Il importe de rappeler également qu'en cas de calamités ou plus généralement de situations conduisant le représentant de l'État à prendre la direction d'opérations de sécurité civile — que le plan ORSEC soit ou non formellement déclenché — les agents de police municipale doivent agir selon ses directives et non au seul niveau des responsabilités municipales.

### *Contrôle*

Les polices municipales sont des structures territoriales agissant sous l'autorité des maires mais exerçant leur activité dans un domaine sensible et dans lequel la responsabilité de l'État est affirmée. En témoignent le contrôle administratif exercé sur les actes du maire en la matière (article L. 131-1 du Code des Communes par le représentant de l'État et son pouvoir de substitution (article L. 131-13 du même code). Le contrôle du fonctionnement de ces polices et de l'activité des agents de police municipale, souhaité par l'ensemble de leurs organisations professionnelles, doit donc concilier deux exigences : celle de l'autonomie des collectivités territoriales et celle de la responsabilité éminente de l'État en matière de police.

*L'agrément des agents de police municipale*, nommés par le maire, relève présentement du seul Procureur (article L. 412-49 du Code des Communes). Si les polices municipales sont reconnues, comme il est proposé, polices administratives et de prévention, il m'apparaît que le représentant de l'État doit être partie prenante à toute décision d'agrément, de refus ou de retrait d'agrément, ce dernier entraînant ipso facto la perte de la qualité d'agent de police municipale. Les dispositions retenues en ce domaine par le projet de loi adopté par le Sénat me paraissent devoir être reprises. La décision d'agrément, de refus ou de retrait d'agrément étant de l'ordre administratif serait susceptible de recours devant le juge administratif (Avis du Conseil d'État du 29 septembre 1987).

En matière d'agrément un problème particulier est posé par de nombreux maires de *communes touristiques* du littoral ou de la zone de montagne. Pendant la période de fréquentation maximale, été pour les premières, hiver pour les secondes, ces communes voient leur population multipliée dans des proportions considérables avec tous les problèmes que cela pose et en particulier ceux du stationnement anarchique et du vandalisme. Leurs maires ressentent donc le besoin de disposer, pendant une période de temps limité, de moyens policiers supplémentaires, ne serait-ce que pour faire face au problème du stationnement. Or les renforts saisonniers de policiers nationaux et de gendarmes, dont l'envoi vise à répondre à cette demande, ont tendance à se réduire. Aussi certains maires et avec eux l'Association Nationale des Maires des Stations Classées et des Communes Touristiques, ont songé à une solution qui permettrait à un même agent de police municipale d'être employé l'été dans une commune littorale et l'hiver dans une commune de montagne qui lui serait, en quelque sorte et pour la circonstance, jumelée. Une telle mesure peut paraître logique et séduisante au premier examen mais elle causerait une première brèche dans le principe dont j'ai indiqué qu'à mon avis il convient de ne pas s'écarter, celui du caractère strictement communal du domaine de compétence des agents de police municipale. Aussi pencherai-je davantage vers l'octroi d'agréments temporaires, pour la durée de la « saison », par exemple à des policiers nationaux, gendarmes ou agents de police municipale à la retraite ou à des fonctionnaires de la commune venant épauler les agents de police municipale. En tout état de cause, le problème étant bien réel une solution doit lui être apportée. Pourrait d'ailleurs participer à cette solution la décision d'affecter tous les policiers ou gendarmes détachés en renforts saisonniers uniquement à des missions de police, les communes faisant leur affaire, pour leur part, de l'engagement de maîtres nageurs sauveteurs.

Si l'on passe de l'activité des policiers municipaux au *fonctionnement des polices municipales*, il est, je crois, nécessaire que ce fonctionnement puisse être contrôlé, en tant que de besoin, par une instance nationale réunissant des représentants des maires, de la fonction publi-

que territoriale, des ministères de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense et présidée par un membre du Conseil d'État ou d'un corps d'inspection à vocation générale telle l'Inspection Générale de l'Administration.

Cette instance interviendrait à la demande du maire, du préfet ou de sa propre initiative. Elle s'attacherait à vérifier l'effective application de normes techniques au préalable fixées nationalement pour l'ensemble des polices municipales par une commission réunissant des représentants de l'État (ministères de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense) et de la fonction publique territoriale. La non-application par une commune des recommandations formulées par l'instance nationale de contrôle à la suite de son enquête pourrait se traduire par le refus opposé par le préfet et le procureur à l'agrément de nouveaux engagés dans le corps de police municipale en cause.

### *Statut des agents de police municipale*

La double caractéristique des agents de police municipale me paraît devoir nécessairement guider toute réflexion sur leur futur statut : d'une part ils sont fonctionnaires territoriaux, d'autre part ils accomplissent des missions qui, par rapport à celles des autres fonctionnaires territoriaux, présentent des caractères particuliers de sensibilité et sont liées, parfois jusqu'à l'imbrication, à celles exercées par les fonctionnaires de l'État ayant en charge la police et conduisant l'action policière. Les propositions relatives à leur statut doivent donc intégrer une double exigence : celle de l'autonomie de la fonction publique territoriale, celle des impératifs et de la spécificité de toute fonction de police, même de police administrative et essentiellement préventive. La notion de *cadre d'emploi* doit permettre cette intégration et cette conciliation qu'il s'agisse du recrutement, de la formation, de la carrière et des rémunérations.

### *Recrutement*

Le recrutement des agents de police municipale devrait être assuré par un concours, dont le niveau pourrait être départemental et auquel pourraient se présenter les titulaires d'un diplôme de niveau 5 de l'Éducation Nationale. Ce concours devrait respecter des règles fixées nationalement dans le cadre de la fonction publique territoriale. Les limites d'âge inférieures et supérieures pour se présenter au concours devraient être abaissées pour permettre le rajeunissement des corps, l'une de 21 à 19 ans (sous réserve d'avoir satisfait aux obligations du service national ou d'en avoir été exempté) l'autre de 45 à 32 ou 35 ans selon la situation de famille. Une taille minimum et une acuité visuelle à fixer devraient être requises. Le programme des épreuves du concours qui serait assorti de tests psychotechniques, devrait être le même sur l'ensemble du territoire. Ces épreuves devraient être écrites et orales,

l'oral étant constitué par un entretien dont le jury, présidé par un magistrat, associerait représentants du préfet, du maire, de la fonction publique territoriale, de la police et de la gendarmerie nationales. Les épreuves physiques devraient être affectées d'un coefficient tel qu'elles pèsent effectivement dans les résultats du concours.

### *Formation*

La formation, considérée comme *l'exigence prioritaire* par tous mes interlocuteurs sans aucune exception, pourrait être assurée aux candidats au concours d'entrée, devrait l'être aux candidats reçus au concours et nommés, avant agrément et prise de service, aux policiers municipaux au cours de leur carrière. Elle devrait, de l'avis de tous également, être donnée dans le cadre du *Centre National de la Fonction Publique Territoriale* afin d'être homogène sur l'ensemble du territoire national.

Une brève *formation de base* pourrait être utilement donnée aux candidats au concours afin que ne se trouvent pas exagérément privilégiés, par rapport aux candidats n'ayant jamais été fonctionnaires, les candidats anciens gendarmes ou anciens policiers nationaux.

Une *formation initiale*, dont la durée serait à fixer avec précision (les propositions enregistrées vont de 2 à 6 mois), mais pourrait être de l'ordre de 3 mois, devrait être donnée, après nomination et *avant prise effective de service et décision d'agrément*, d'une manière *continue* dans des centres dont le niveau géographique serait à fixer dans le cadre de la fonction publique territoriale. Un niveau régional, voire multirégional pour les régions les moins importantes peut paraître approprié. Le contenu de cette formation serait arrêté par une instance du Centre National de la Fonction Publique Territoriale aux travaux de laquelle seraient associés des magistrats et des représentants de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Cette formation initiale devrait réserver une grande part à l'entraînement physique et à l'enseignement de la pratique des rapports humains et bien évidemment à l'acquisition de bonnes bases juridiques et procédurales.

Une *formation continue* devrait être assurée aux agents de police municipale. Sa première finalité serait de leur permettre de se maintenir au niveau de leurs responsabilités et l'assiduité à cette formation continue devrait être prise en compte lors des avancements de grade. Sa seconde finalité serait de les mettre en mesure de se présenter aux différents concours de la fonction publique territoriale auxquels leur qualification leur permettrait d'avoir accès.

Enfin une formation particulière donnée, dès l'entrée en vigueur du statut, aux agents de *police municipale déjà en service*, devrait permettre à tous ceux qui l'auraient suivie avec succès d'être confirmés dans leurs fonctions. Les autres, qui se verraient retirer leur agrément, demeu-



raient fonctionnaires municipaux mais n'exerceraient plus de fonctions policières.

*Magistrature, Police Nationale et Gendarmerie Nationale* seraient associées à ces diverses formations aux deux niveaux de leur conception et de leur enseignement.

### *Carrière et rémunération*

Le *rajeunissement* des corps d'agents de police municipale devrait être obtenu par l'abaissement de l'âge limite d'engagement, déjà évoqué.

*La durée de carrière*, actuellement la plus longue de toutes celles des employés municipaux — 28 ans dans l'hypothèse la plus défavorable — pourrait être opportunément ramenée à 24 ans par un processus à définir et pouvant être, par exemple, la réduction du temps de passage d'un échelon à l'autre.

L'engagement de personnels plus jeunes, mieux sélectionnés, leur meilleure formation initiale et continue doivent très normalement s'accompagner, pour les meilleurs d'entre eux, de réelles possibilités de *promotion interne*. La carrière des policiers municipaux se déroule aujourd'hui tout entière dans le cadre C et culmine au grade Brigadier-Chef Principal. S'il ne me semble pas qu'il y ait lieu de modifier la hiérarchie des emplois existants : Gardien, Gardien-Principal, Brigadier, Brigadier-Chef, Brigadier-Chef Principal, il me paraît par contre souhaitable que les policiers municipaux puissent accéder au cadre B à la suite de concours et poursuivre ainsi leur carrière dans la fonction publique territoriale, hors même du cadre propre de la police municipale.

Il est également souhaitable que des agents de police municipale puissent par concours accéder au poste — comportant l'exercice de fonctions en tenue civile — de responsable de la police municipale dans les communes où de tels postes ont été créés. Ces postes sont aujourd'hui en général occupés par d'anciens fonctionnaires de la police nationale ou d'anciens officiers ou sous-officiers de la gendarmerie nationale. On comprend que dans un premier temps, les maires créant ou développant des corps de police municipale, aient voulu, par de tels engagements, s'assurer de la technicité de ceux qui étaient appelés à les diriger. Cette situation n'a pas lieu me semble-t-il de se perpétuer et des espoirs de carrière doivent être donnés aux plus compétents des policiers municipaux.

De même il m'apparaît qu'il doit être mis fin aux *détachements de fonctionnaires de la Police Nationale* encadrant des polices municipales. Ces détachements concernent aujourd'hui 14 corps de police municipale et 17 fonctionnaires. Ils vont à l'encontre de l'action de clarification qu'il est souhaitable d'engager. Dans le même esprit devraient être

progressivement réglés les cas peu nombreux (5) *d'unités mixtes de fait* associant dans la même structure locale policiers d'État et policiers municipaux.

Dans le domaine des *rémunérations*, les demandes qui m'ont été présentées devraient évidemment être examinées et tranchées dans le cadre de la fonction publique territoriale et en prenant en considération les répercussions que toute décision favorable en la matière peut avoir sur des cadres d'emploi voisins, existants ou à créer (celui des sapeurs-pompiers par exemple).

Les principales de ces demandes sont les suivantes :

- augmentation de 16 % (taux actuel) à 20 % du traitement indiciaire de base de l'indemnité spéciale de fonction qui serait prise en compte pour le calcul de la pension de retraite ;
- bonification d'une annuité supplémentaire tous les 5 ans pour le même calcul de la retraite ;
- relèvement des grilles indiciaires ;
- octroi d'une pension de reversion à effet immédiat au taux de 100 % pour les veuves de policiers municipaux morts de mort violente en service commandé.

Je crois que les deux dernières de ces demandes, en tout état de cause, pourraient être prises en considération. S'agissant en particulier du relèvement des grilles indiciaires, il faut noter que les agents de police municipale n'ont pas connu de revalorisation de leur traitement depuis 1975. Il m'apparaît qu'ils devraient être alignés sur les échelles de rémunérations des autres fonctionnaires municipaux, pour éviter la prolongation de cette situation qu'ils ont quelque raison de déplorer.

\*  
\*\*

Telles sont les propositions d'orientation qui m'ont paru de nature à donner aux agents de police municipale des missions répondant aux demandes des maires et à l'attente de la population et les justifiant à leurs propres yeux par leur caractère de service public et de service du public et aux polices municipales leur spécificité dans la complémentarité de l'action de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale et dans le cadre rénové et plus vaste de la sécurité intérieure.

Les dispositions législatives et réglementaires à intervenir devraient être applicables à tous les départements métropolitains, Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle compris et aux départements d'outre-Mer.

C'est très consciemment que je n'ai pas évoqué dans le cadre de ce rapport le cas des *gardes champêtres* et pour au moins deux raisons. La

première est que leurs missions sont présentement plus clairement fixées que celles des agents de police municipale. La seconde que la définition précise de leurs tâches, nécessairement différentes selon les communes, doit être laissée à l'initiative du maire. Le système doit à sa souplesse de bien fonctionner. Ne lui enlevons pas.

Au cours de ce rapport j'ai utilisé le plus souvent le terme, juridiquement fondé, d'agents de police municipale et parfois celui, plus couramment utilisé par nos concitoyens, de policiers municipaux. Au terme du rapport, je tiens à indiquer que si l'esprit qui a guidé l'orientation des propositions qu'il contient est retenu, il conviendrait plutôt d'adopter l'appellation de *gardes municipaux*. Cette désignation mettrait en effet bien l'accent à la fois sur les missions de surveillance et de protection préventive de ces fonctionnaires et sur le caractère strictement, mais pleinement municipal, de leurs responsabilités et de leurs fonctions.

#### *Annexe : liste des propositions*

##### *Compétence des agents de police municipale*

1 — Constatation par procès-verbal et non plus par simple rapport des infractions aux arrêtés municipaux pris par le maire dans le cadre de ses pouvoirs de police : police générale (art. 131-2 et suivants du Code des communes), polices spéciales.

2 — Constatation des infractions aux dispositions du règlement sanitaire départemental dans le cadre et les limites des compétences municipales en la matière et dans le domaine du bruit de voisinage.

3 — Surveillance et protection des immeubles communs bâtis et non bâtis.

4 — Compétences en matière d'inhumations, exhumations et translations des corps et police des cimetières.

5 — Remise de passeports, cartes d'identité, titres de séjour, notifications administratives et judiciaires, enquêtes administratives de la responsabilité du maire, objets trouvés,...

6 — Missions de prévention sur la voie publique : entrées et sorties d'école, assistance aux personnes âgées, présence dans les transports en commun, tenue de points de circulation, prévention routière, patrouilles — prioritairement pédestres — dans secteurs d'ilotage.

7 — Infractions au Code de la Route : sous réserve des conclusions de l'étude qui devra précéder l'intervention d'un décret en Conseil d'État, les agents de police municipale doivent pouvoir constater, par procès-verbal, les infractions prévues au titre premier du livre premier du

Code de la Route dans sa partie réglementaire. Seraient toutefois exclus les infractions commises hors agglomération et sur autoroutes et voies classées à grande circulation, de même que les délits et accidents de la route.

**8** — Les agents de police municipale conservent leurs compétences en matière d'arrêt, stationnement, et non-apposition du certificat d'assurance sur le véhicule.

**9** — Habilitation à surveiller les opérations de mise en fourrière.

**10** — Identification du contrevenant : autorisation de relever l'identité. Si refus, deux options : conduite devant l'officier de police judiciaire le plus proche ou bien réquisition de l'assistance de l'officier de police judiciaire. Mais ni contrôle, ni vérification d'identité.

**11** — Qualifications judiciaires : retrait de la qualité d'agent de police judiciaire adjoint (art. 21-2 du code de procédure pénale). Les policiers municipaux font partie des fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire (art. 22 à 27 du code de procédure pénale). Constatation par procès-verbal et non plus par simple rapport.

**12** — Compétences — liées à leur qualité actuelle d'APJ adjoint — maintenues en matière de police de pêche, publicité, enseignes et pré-enseignes, protection de la nature, activités ambulantes.

**13** — Maintien des protections dont ils bénéficient actuellement malgré leur perte de qualité d'APJ 21-2, en matière de rébellion, outrage et concernant la durée de la période de sûreté.

**14** — Les dispositions législatives et réglementaires à intervenir devront définir les limites extrêmes des compétences des agents de police municipale à l'intérieur desquelles il appartiendra au maire de décider celles qu'il estimera devoir faire exercer par ses agents de police municipale.

#### *Conditions d'exercice*

##### *des compétences des agents de police municipale*

**15** — Uniformes : distincts des policiers et gendarmes, identiques pour tous les agents de police municipale sur l'ensemble du territoire national.

**16** — Véhicules automobiles et cartes d'identité professionnelles distincts de ceux de la police et de la gendarmerie nationale.

**17** — Armement : les agents de police municipale ne sont pas armés. Une période de transition sera aménagée pour le non-armement des policiers municipaux actuellement armés. Deux options : durée fixée en un certain nombre d'années — à déterminer — ou bien jusqu'au

moment de leur cessation de fonction ou de leur départ vers une autre commune.

Au cas où la proposition de désarmement ne serait pas retenue : accord du Procureur et du Préfet, armes de 4<sup>e</sup> catégorie uniquement, définition stricte des missions pour lesquelles le port d'armes est autorisé, conditions de sécurité pour l'armurerie où sont déposées les armes, formation initiale et entraînement périodique à l'usage des armes.

18 — Emploi de brigades cynophiles ; armes de 6<sup>e</sup> catégorie (bâton de défense, menottes, bombes lacrymogènes).

19 — Élaboration d'un code de déontologie en liaison entre les ministères de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense et les instances décisionnelles de la Fonction Publique territoriale.

20 — Établissement entre le représentant de l'État dans le département et les maires des communes comptant au moins 10 agents de police municipale d'un règlement, conforme à un modèle-type approuvé par décret, organisant les modalités de la coordination des actions des polices municipales et des polices d'État.

21 — Dans tous les cas, les procès-verbaux d'infraction établis par les agents de police municipale sont transmis au parquet par le canal des officiers de police judiciaire de la gendarmerie et de la police nationales territorialement compétents.

22 — L'agrément des policiers municipaux est soumis à la décision du Procureur et du Préfet. Le refus ou le retrait d'agrément peuvent faire l'objet de recours devant le Tribunal administratif.

23 — Possibilité d'octroi d'agrément temporaire (communes touristiques) à des policiers, gendarmes ou agents de police municipale à la retraite ou à des fonctionnaires communaux.

24 — Le fonctionnement des polices municipales est contrôlé par une instance nationale qui intervient à la demande du maire, du Préfet ou de sa propre initiative.

### *Le statut des agents de police municipale*

25 — Le recrutement est assuré par un concours départemental, dont le programme des épreuves est national. Un magistrat préside le jury. Les limites d'âge inférieures et supérieures devraient être abaissées.

26 — La formation initiale, d'une durée de trois mois, et continue, est dispensée dans le cadre du centre national de la Fonction Publique.

27 — La police, les gendarmes et les magistrats sont associés à la conception et à l'enseignement des formations initiales et continue.

**28** — Raccourcissement de la carrière, promotion interne améliorée, débouché vers le cadre B de la Fonction Publique, accession facilitée au poste de responsable de la police municipale.

**29** — Suppression des détachements de fonctionnaires de la police nationale pour encadrer les polices municipales.

**30** — Relèvement des grilles indiciaires.

**31** — Octroi d'une pension de réversion à effet immédiat au taux de 100 % pour les veuves de policiers municipaux.

**32** — L'appellation nouvelle des agents de police municipale est : « gardes municipaux ».



# Dossier

## Trois administrations en fiches : police, gendarmerie, douanes

Lionel Thué et Régine Porcher  
IHESI

*L'organisation et les missions des administrations chargées de la sécurité sont au cœur du dispositif de lutte contre l'insécurité. Sans prétendre à l'exhaustivité, on trouvera ici quelques éléments d'information sur les services de la Police, de la Gendarmerie et des Douanes.*

### La police nationale

#### Historique

Parallèlement à la Maréchaussée, devenue gendarmerie nationale le 16 février 1791, qui assurait l'ordre public dans les campagnes, des polices municipales, à l'image de Paris dotée depuis 1674 « d'un lieutenant général de police », étaient appelées à remplir une mission semblable dans les villes.

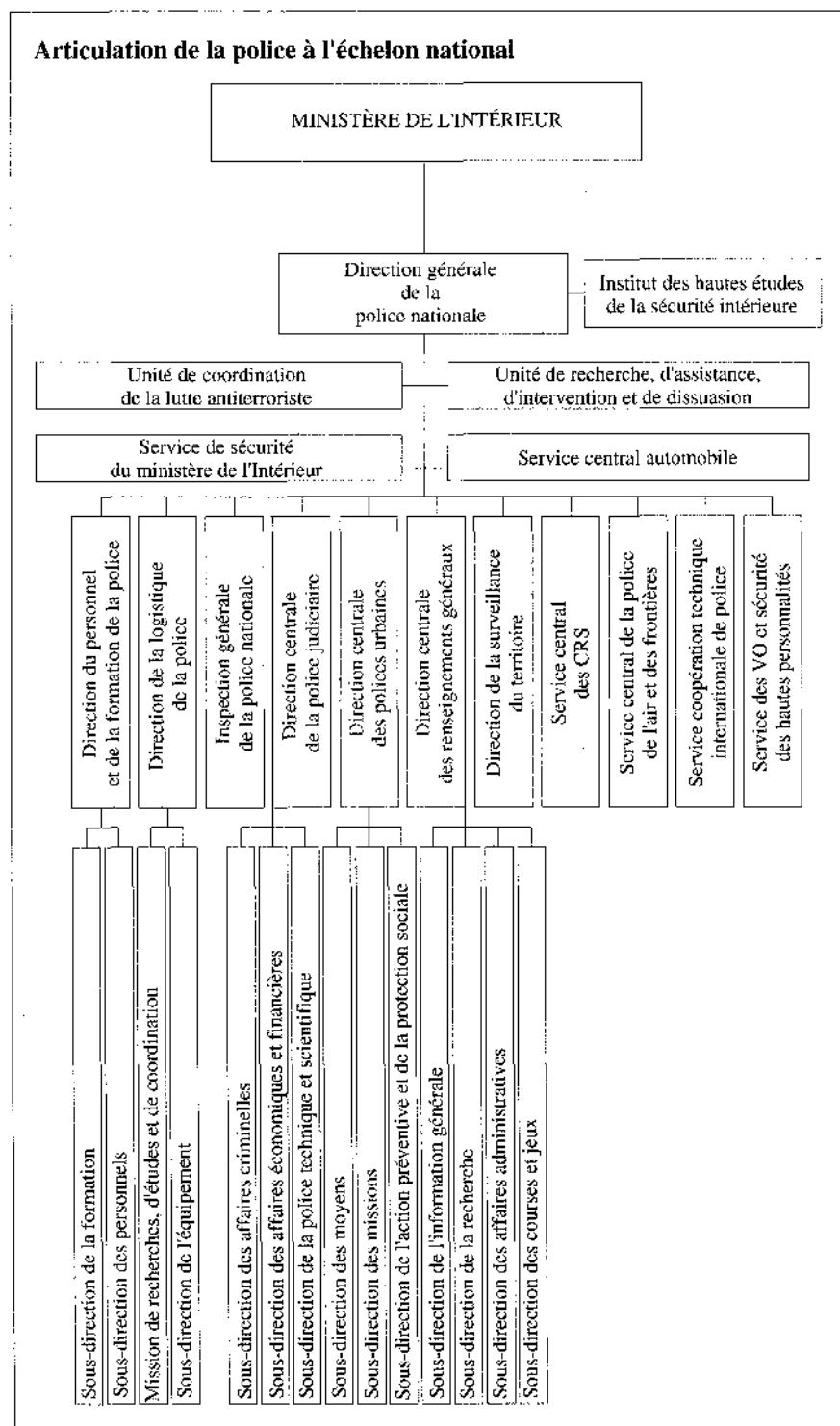
Par la loi du 23 avril 1941, le régime de la police d'État fut étendu aux villes de plus de dix mille habitants.

La loi du 9 juillet 1966 a placé l'ensemble des services actifs de la Sûreté nationale et ceux de la Préfecture de police de Paris sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur et unifié les corps de Police.

Ainsi aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1966 la police nationale relève de l'autorité du Ministre de l'Intérieur, sous réserve des dispositions du Code de procédure pénale relatives à l'exercice de la police judiciaire.

Dotée d'un Code de déontologie (1986), la police nationale compte, au 1<sup>er</sup> janvier 1990, 124 960 fonctionnaires tous corps et grades confondus, soit 89 471 en tenue, 21 721 en civil, 10 303 administratifs et 3 465 policiers auxiliaires.





## Organisation

### *Organisation centrale*

Réorganisée en 1985 la Direction Générale de la Police Nationale (DGP) anime et coordonne les activités de l'Inspection Générale (IGPN), de deux directions administratives, de quatre directions actives et de quatre services centraux.

Outre le cabinet, lui sont rattachées directement, l'unité de coordination de lutte anti-terroriste (UCLAT), créée en 1984, et l'unité « Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion » (RAID) créée en 1987. En dernier lieu, vient d'être créée une unité de coordination de l'action préventive qui a pour objet d'animer l'ensemble de la politique de prévention de la délinquance.

### *L'Inspection générale de la police nationale*

Elle est chargée du contrôle de la police nationale au sens large. Elle vérifie, notamment la conformité des missions et de la gestion au regard des règlements et des notes de services internes. Elle procède également à des enquêtes disciplinaires et judiciaires.

### *Les directions*

Deux d'entre elles sont des directions purement administratives, qui n'existent qu'au plan national, par opposition aux quatre directions centrales qui sont opérationnelles et qui possèdent dans certains cas des échelons déconcentrés.

#### • Les directions administratives

##### . La direction du personnel et de la formation

Elle comprend la sous-direction du personnel et la sous-direction de la formation. La première est chargée, au premier chef, de gérer les carrières des fonctionnaires : affectation, mutation, titularisation, avancement...

Depuis 1982, un effort important a été entrepris en matière de formation des policiers. Une « Charte de formation » (1982) puis un Contrat pluriannuel de formation (1989) ont fixé les objectifs pédagogiques de l'Institut National de Formation (INF), du Centre National d'Études et de Formation (CNEF), des onze Délégations Régionales au Recrutement et à la Formation (DRRF), des onze centres de formation et des douze écoles de police.

##### . La direction de la logistique

Elle est chargée de prévoir et de gérer les moyens actuels et futurs de la police. Elle comprend la mission des recherches, des études et de la

coordination des moyens de la police et la sous-direction de l'équipement.

- Les directions centrales opérationnelles

- . La Direction Centrale des Polices Urbaines (DCPU)

Elle compte 76 705 actifs au 1<sup>er</sup> janvier 1990, tous grades confondus, pour la plupart en tenue.

La DCPU définit la doctrine générale de la sécurité publique en vue d'assurer la protection des personnes et des biens. Elle détermine les règles d'emploi des polices urbaines (PU), fixe les structures et l'organisation des PU et répartit les moyens.

La création récente de la sous-direction de l'action préventive et de la protection sociale marque le souci de la police nationale de renforcer la prévention de la délinquance et de la toxicomanie particulièrement en rapprochant la police de la population, en améliorant notablement l'accueil du public et des populations fragiles, en développant l'ilotage et en accentuant les campagnes de prévention.

- . La Direction Centrale de la Police Judiciaire (DCPJ)

Elle compte 5 760 actifs, tous grades confondus, et comprend :

- la sous-direction de la police technique et scientifique, chargée de l'identité judiciaire, du traitement de l'information judiciaire, des statistiques et de la documentation ; de création récente, cette sous-direction est chargée de fournir le soutien technique et scientifique des enquêtes judiciaires. Elle gère et anime les cinq laboratoires inter-régionaux de police technique et scientifique ;
- la sous-direction des affaires criminelles est chargée de coordonner la répression du banditisme, du proxénétisme, des crimes et délits contre les personnes, des atteintes à la sûreté de l'État et des menées subversives ainsi que du trafic illicite de stupéfiants ;
- la sous-direction des affaires économiques et financières qui s'occupe des infractions au droit des affaires, d'escroqueries et d'abus de confiance, de faux-monnayage, de faux moyens de paiements et de contrefaçons.

Par ailleurs, le Bureau Central National, correspondant unique de l'OIPC (Interpol), est rattaché à la DCPJ.

Les Pouvoirs publics ont créé plusieurs offices centraux placés auprès de la DCPJ en vue de lutter contre la criminalité dite « organisée » :

- l'Office central pour la répression du banditisme (OCRB) ;
- l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH) ;
- l'Office central pour la répression des vols d'œuvres d'art (OCRVOA) ;

- l'Office central pour la répression du trafic des armes, des munitions, des produits explosifs et des matières nucléaires, biologiques et chimiques ;
- l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS) ;
- l'Office central pour la répression du faux-monnayage et des contrefaçons ;
- l'Office central de répression de la grande délinquance financière (OCRGDF)

. La Direction Centrale des Renseignements Généraux (DCRG)

Elle compte 3 834 actifs, tous grades confondus. Sa mission consiste à collecter et à rassembler des renseignements d'ordre politique, social et économique. L'ensemble de ses tâches se répartit entre quatre sous-directions : la sous-direction de l'information générale, la sous-direction de la recherche, la sous-direction des affaires administratives et la sous-direction des courses et jeux.

. La Direction de la Surveillance du Territoire (DST)

Aux termes du décret du 22 décembre 1982, elle a la charge exclusive, sur les territoires relevant de la souveraineté française, de la lutte contre les activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances étrangères, de nature à menacer la sécurité du pays.

*Les services centraux*

Ces organismes rassemblent des services et des effectifs autour de missions spécifiques.

. Le service central des Compagnies Républicaines de Sécurité (CRS)

Créé par le décret du 8 décembre 1944, il compte 14 615 actifs, tous grades confondus, et est chargé de l'organisation et du contrôle des unités mobiles de police appelées à assurer en tout point du territoire des missions de maintien de l'ordre ; il contribue, par ailleurs, à la formation des effectifs et la coordination du déploiement des forces de maintien de l'ordre.

. Le service central de la Coopération Technique Internationale de la Police (SCTIP)

Disposant de 35 délégations à l'étranger (essentiellement en Afrique noire, en Amérique latine et aux Caraïbes), ce service anime la collaboration avec des pays étrangers désireux de bénéficier de l'expérience française. Sa mission consiste aussi bien à fournir de l'assistance technique que de la formation en matière de police. Ce service fait l'objet actuellement d'une inflexion sensible : il est appelé à « devenir progressivement le service des Relations internationales de la police » selon la formule de Monsieur Pierre JOXE, Ministre de l'Intérieur.

. Le service central des voyages officiels et de protection des hautes personnalités (SVOHP)

Ce service est chargé de la protection des hautes personnalités étrangères qui viennent en France et de celle des personnalités françaises qui vont à l'étranger.

. Le service central de la Police de l'Air et des Frontières (PAF)

Il gère 5 004 actifs. Ce service assure le contrôle de la circulation transfrontière et la surveillance de l'activité aérienne civile. Une brigade de sécurité des chemins de fer a été récemment créée afin de participer à la protection des personnes et des biens dans les trains de banlieue de la région Ile-de-France.

### *Organisation territoriale*

Les services actifs sont organisés localement dans le cadre de services extérieurs.

Pour ce qui concerne la Direction Centrale de la Police Judiciaire, il existe en plus de la direction de la police judiciaire de Paris, 19 services régionaux (SRPJ) qui ont compétence sur un territoire comprenant de trois à huit départements, correspondant au ressort des Cours d'appel. Les personnels de ces services sont essentiellement des enquêteurs, des inspecteurs et des commissaires.

Les services extérieurs de la direction centrale des polices urbaines sont organisés à trois niveaux : *le département*, avec la direction départementale des polices urbaines (DDPU) ; *le district* (47) qui groupe, dans les départements fortement urbanisés, plusieurs circonscriptions et *la circonscription*, composée d'une ou plusieurs communes. En principe, la police est étatisée dans les villes de plus de dix mille habitants. On compte 478 circonscriptions.

Leur personnel est composé de fonctionnaires en civil (enquêteurs, inspecteurs) et de fonctionnaires en tenue (gradés et gardiens de la paix, officiers), répartis essentiellement dans deux services (la sécurité publique et la sûreté urbaine) et placés sous l'autorité d'un fonctionnaire du corps des commissaires.

La Direction centrale des Renseignements Généraux est organisée localement dans le cadre des régions (DRRG) et des départements (DDRG). Toutefois, dans les bassins d'emplois importants, il existe des antennes ou des postes dépendant de la direction départementale. Les directions régionales sont implantées au chef-lieu de région. Le personnel est composé essentiellement d'inspecteurs et de commissaires.

La direction de la surveillance de territoire est également organisée au

plan local en secteurs. Le personnel se compose essentiellement d'inspecteurs et de commissaires.

Au plan local le service central des compagnies républicaines de sécurité est organisé en dix groupements et en soixante et une compagnies réparties sur l'ensemble du territoire. Elles sont dirigées par des commandants et sont composées de personnels en tenue. Au niveau du groupement, l'encadrement est assuré par des fonctionnaires du corps des commissaires.

Le service central de la police de l'air et des frontières est organisé en secteurs régionaux correspondant aux zones de défense (zone de défense de Paris, les secteurs Nord, Ouest, Sud-Ouest, Sud, Sud-Est et Est, et, enfin le secteur Antilles-Guyane) et en circonscriptions départementales qui sont au nombre de quarante-six. Il existe également cinq circonscriptions pour les départements d'Outre-Mer et deux pour les territoires d'Outre-Mer. Les circonscriptions départementales sont implantées dans les départements frontaliers et dans les départements où il existe un aéroport. Les personnels assurant ces missions proviennent en grande partie des effectifs en tenue, encadrés, toutefois, par des inspecteurs et des commissaires.

La direction de la logistique et la direction du personnel et de la formation ont des services extérieurs communs : les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP). Au nombre de onze, ils couvrent des territoires plus importants que les régions et leur rôle est d'assurer la gestion déconcentrée des corps et des matériels de police.

Les structures de la police nationale font l'objet d'expériences importantes visant, notamment, à accroître les responsabilités des chefs de service dans le cadre de leurs circonscriptions. En 1990, une expérimentation de « territorialisation » a été engagée dans cinq départements (Aveyron, Charente-Maritime, Pyrénées-Orientales, Saône-et-Loire, Val-de-Marne).

Elle se traduit, depuis le 1<sup>er</sup> mai 1990, par la création d'une direction départementale de la police nationale qui, dans chacun des cinq départements, se substitue aux directions départementales des polices urbaines, des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières.

L'un des objectifs prioritaires de cette expérience est de mobiliser les services de police nationale, placés désormais sous un commandement unique, sur la lutte contre la petite et moyenne délinquance en rapprochant les spécialités des fonctionnaires. Cette nouvelle structure doit permettre au préfet responsable de la sécurité publique dans le département de conduire de véritables politiques de sécurité adaptées aux réalités locales.

## Missions

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du Code de déontologie de la police nationale :

*« La police nationale concourt, sur l'ensemble du territoire, à la garantie des libertés et à la défense des institutions de la République, au maintien de la paix et de l'ordre publics et à la protection des personnes et des biens. »*

La DGPN exerce un rôle important d'unification de la police nationale et de coordination de ses différentes missions.

Pour simplifier la présentation, on se bornera ici à distinguer les missions « générales » et les missions « particulières ».

### *Les missions « générales »*

Les missions traditionnelles sont celles de police judiciaire, de police administrative et de maintien de l'ordre.

#### *La police judiciaire*

La police judiciaire, essentiellement répressive, a pour rôle de constater les infractions, de rassembler des preuves, de rechercher les auteurs d'infraction et d'exécuter les délégations et les réquisitions judiciaires. Cette mission est principalement exercée par les services relevant de la Direction Centrale de la Police Judiciaire et de la Direction Centrale de la Police Urbaine. Les commissaires et les inspecteurs ont la qualification d'officiers de la police judiciaire.

La qualification « agent de police judiciaire » (APJ) attribuée récemment aux gardiens de la paix a pour objet d'en faire des auxiliaires des officiers de police judiciaire et ainsi d'étendre leur compétence aux missions de constatation et d'audition afin que soit mieux pris en compte les plaintes consécutives à la petite délinquance et leur instruction.

#### *La police administrative*

La police administrative a pour rôle d'assurer le bon ordre public en assurant la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques ; elle dispose pour cela des textes législatifs et réglementaires que les agents de la force publique font respecter. Elle est exercée actuellement par des polices urbaines et des services de renseignements généraux.

### *Le maintien de l'ordre*

Le maintien de l'ordre et son rétablissement, en cas de nécessité, sont dévolus, aux compagnies républicaines de sécurité, ainsi qu'aux polices urbaines dans le cadre de leur circonscription. La mobilité des compagnies républicaines de sécurité, leur permet d'assurer leur mission de maintien de l'ordre sur l'ensemble du territoire.

### *Les missions « particulières »*

Elles relèvent de services spécialisés et demandent des qualités particulières chez les fonctionnaires ou une organisation spécifique. Ces missions se rattachent soit à la police administrative, soit à la police judiciaire et sont « particulières » au sens où elles requièrent une formation et un personnel spécialisés.

Les voyages officiels et la protection des hautes personnalités tant françaises qu'étrangères peuvent devenir des missions extrêmement sensibles. Elles sont donc confiées à des services spécialisés dont les personnels sont entraînés en conséquence.

Le contre espionnage, la lutte contre le terrorisme et la protection du patrimoine industriel, scientifique et technologique sont également des missions particulièrement sensibles. Elles sont assurées par la direction de la surveillance du territoire. Le progrès technique et l'ouverture sur l'extérieur contribuent à en accroître l'importance.

La police de l'air et des frontières qui, à l'origine, dépendait de la police des chemins de fer puis des renseignements généraux, est devenue un service à part entière et est appelée à jouer un rôle important encore avec la mise en œuvre de la libre circulation des personnes au sein de la Communauté européenne.

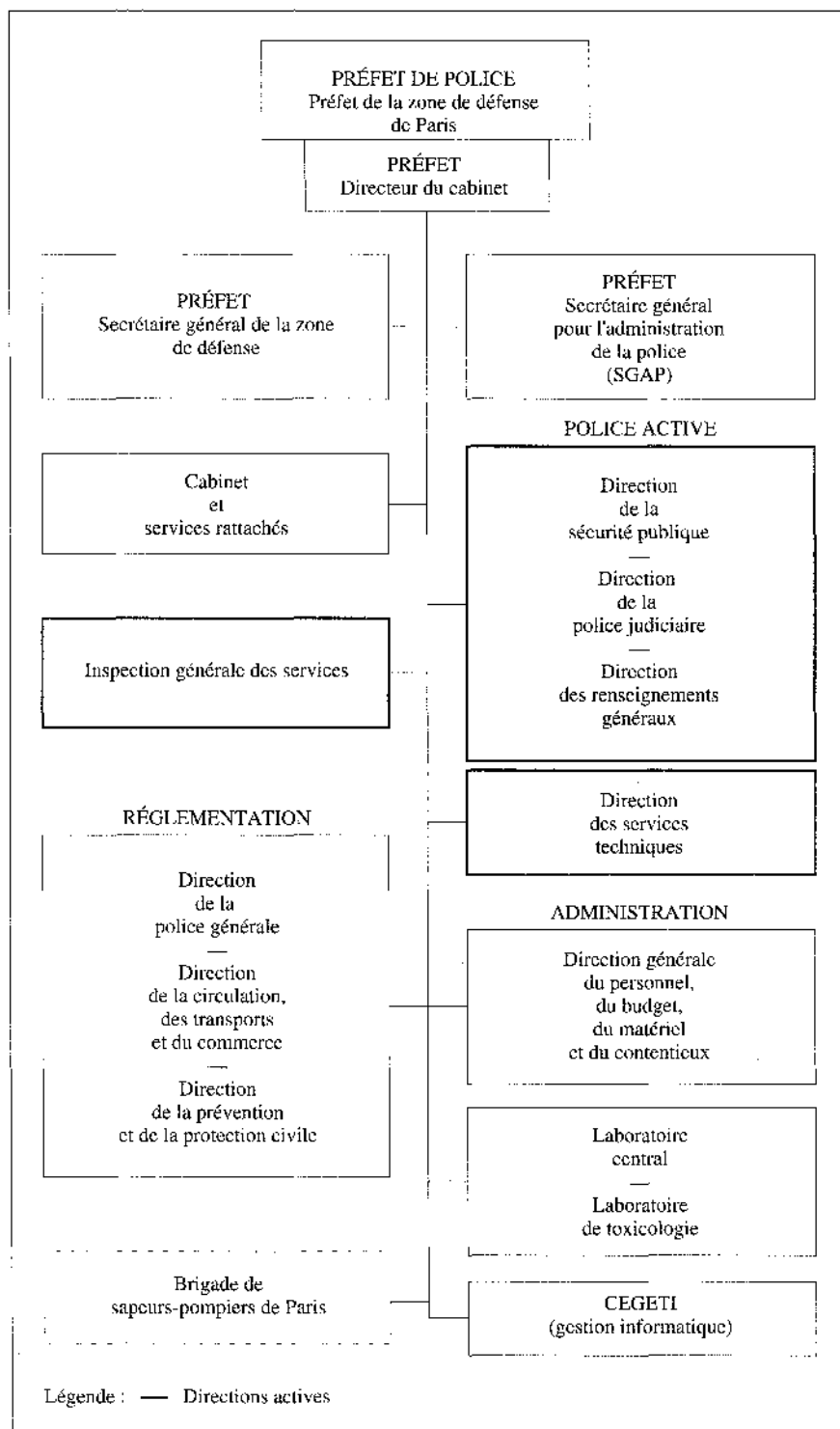
\*  
\*\*

Pour conclure cette brève présentation, il faut ajouter quelques observations sur le cas particulier de la *Préfecture de police de Paris*. Composée, au 1<sup>er</sup> janvier 1990, de 21 000 fonctionnaires, elle occupe, en effet, une place importante dans l'organisation de la police nationale.

Le préfet de police, placé sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, est également préfet de la zone de défense de Paris. Il représente l'État et la ville de Paris et assume les fonctions de police dévolues ordinairement aux maires et aux préfets.

On trouvera ci-après un organigramme de ses services.





## La gendarmerie nationale

### Historique

La gendarmerie nationale est l'héritière des « Maréchaussées de France ». Placées sous l'autorité des maréchaux, et composées à l'origine de « gens de guerre disciplinés », chargés de contrôler et de surveiller d'autres « gens de guerre débandés et pillards », celles-ci avaient vu leur compétence s'étendre progressivement à l'ensemble des populations du territoire.

En 1791, la maréchaussée prend l'appellation de Gendarmerie Nationale et perd ses fonctions de justice prévôtale. La loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798) codifie ses principes d'action et ses missions en précisant notamment ses attributions en matière de police administrative et de police judiciaire.

Tous les régimes qui se sont succédés par la suite ont respecté ce texte législatif. Les décrets d'application de 1820, 1824 et 1903 n'ont fait qu'en adapter les règles à l'évolution économique, sociale et administrative.

### Organisation

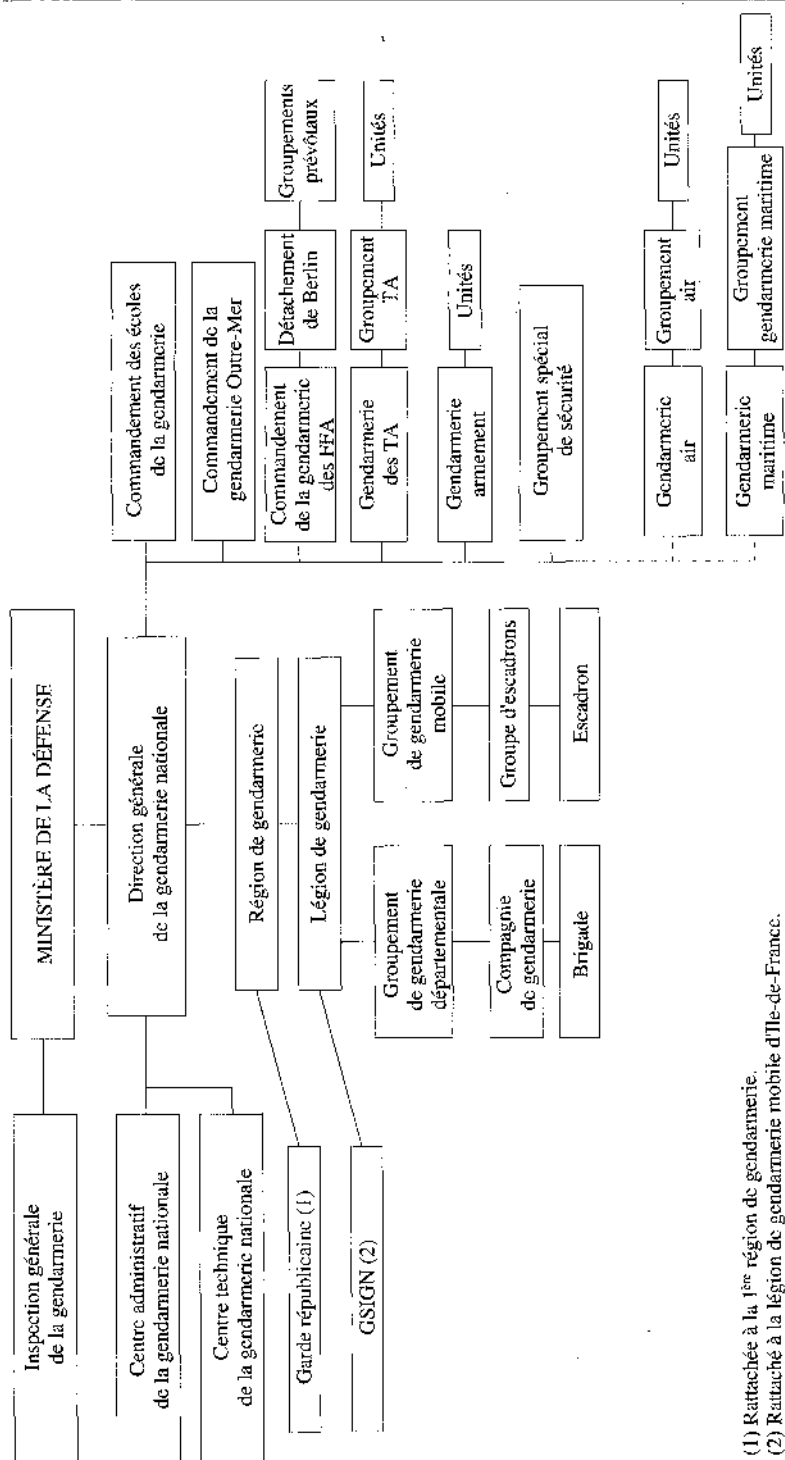
La gendarmerie nationale fait partie intégrante des forces armées. A ce titre, elle est placée sous l'autorité du ministre de la Défense qui dispose de la direction générale de la gendarmerie nationale et de l'inspection générale de la gendarmerie.

Cette dernière relève directement du ministre de la Défense et remplit des missions d'inspection, d'études et d'information fixées par celui-ci, éventuellement sur proposition du directeur de la gendarmerie. Conseiller permanent du ministre, l'inspecteur général de la gendarmerie est consulté pour toute étude qui engage l'avenir de la gendarmerie en matière d'organisation et de doctrine d'emploi.

Dépendent de la direction générale de la gendarmerie nationale :

- les régions de gendarmerie ;
- le commandant des écoles de la gendarmerie ;
- le commandement de la gendarmerie outre-mer ;
- le centre technique de la gendarmerie nationale ;
- le centre administratif de la gendarmerie nationale ;

## Articulation de la gendarmerie à l'échelon national



(1) Rattachée à la 1<sup>re</sup> région de gendarmerie.

(2) Rattaché à la légion de gendarmerie mobile d'Ile-de-France.

- les formations spécialisées, mises pour certaines à la disposition d'autorités d'emploi ;
- le groupement spécial de sécurité.

### *Organisation fonctionnelle*

- Le centre technique de la gendarmerie nationale
- Le centre administratif de la gendarmerie nationale
- Le commandement des écoles

Il dirige et coordonne l'ensemble des activités des écoles de la gendarmerie. Il assure la formation initiale de tous les personnels en service et prête un concours actif à leur formation continue.

- Le commandement de la gendarmerie outre-mer

Le commandement de la gendarmerie outre-mer a autorité sur l'ensemble des formations de la gendarmerie nationale implantées ou stationnées dans les départements et territoires d'outre-mer :

- légion des Antilles-Guyane ;
- groupement de la Nouvelle-Calédonie ;
- groupement de la Polynésie française ;
- groupement de la Réunion ;
- compagnie de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Son autorité s'exerce dans le seul domaine du commandement, l'administration des unités relevant de la Direction générale de la gendarmerie nationale.

- Les formations spécialisées

#### *. La garde républicaine*

Elle assure les missions de sécurité et de service d'honneur au profit des instances gouvernementales et des hautes autorités de l'État. Elle peut en outre participer au maintien de l'ordre dans la capitale ou se voir confier des missions particulières dans le cadre du service normal de la gendarmerie (surveillance des forêts, escorte de rencontres sportives...). Elle participe également à des opérations de relations publiques de la gendarmerie (prestations de formations spécialisées, compétitions sportives...).

Elle dispose de deux régiments d'infanterie, d'un régiment de cavalerie et de formations spécialisées (musique, escadron motocycliste, batterie-fanfare, fanfare de cavalerie...).

#### *. La gendarmerie maritime*

Placée pour emploi au profit du Chef d'État-Major de la marine nationale elle est composée de groupements, de compagnies, de bri-

gades et de postes. Elle assure des missions de sécurité et de police judiciaire dans les ports militaires, les arsenaux, les établissements et les bases. Elle participe à l'assistance et au secours maritimes. Elle arme des patrouilleurs.

#### . La gendarmerie de l'air

Comprenant des groupements et des brigades, elle assure, au profit de l'armée de l'air, des missions de sécurité et de police judiciaire dans ses bases et établissements.

#### . La gendarmerie des transports aériens

Composée de quatre groupements articulés en compagnies et brigades, elle assure, au profit du ministère des transports, la police judiciaire et administrative des aéroports civils relevant de sa compétence.

#### . La gendarmerie de l'armement

Elle comprend des compagnies et des brigades et assure la sécurité des établissements relevant de la délégation générale pour l'armement, dans lesquels elle a une compétence générale pour l'exercice de la police judiciaire.

#### . La gendarmerie des Forces Françaises en Allemagne

Elle est chargée d'assurer les missions prévôtales du temps de paix au profit des Forces Françaises stationnées en République Fédérale d'Allemagne.

Elle comprend trois groupements prévôtaux articulés en compagnies et brigades ainsi qu'un détachement à Berlin.

#### . Le groupement spécial de sécurité (GSS)

Placé directement sous l'autorité du ministre de la Défense, le GSS assure le contrôle gouvernemental de l'armement nucléaire et participe à la sécurité nucléaire. Il comprend des unités implantées sur toutes les bases militaires dotées de l'arme nucléaire.

#### • Le groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale

##### . Organisation

Le groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale, mis sur pied le 1<sup>er</sup> janvier 1984, comprend :

- un état-major ;
- un groupe d'instruction ;
- un groupe d'intervention (le GIGN, créé en 1974) ;
- un escadron parachutiste d'intervention (EPIGN) ;
- un groupe de sécurité de la présidence de la république (GSPR).

. Cadres d'intervention

Il intervient lors :

- d'opérations déclenchées pour certains événements graves et qui nécessitent l'utilisation de techniques et de moyens particuliers d'intervention ;
- de certains services courants exigeant l'emploi de personnels spécialement entraînés ;
- de certains services de maintien de l'ordre ;
- d'opérations d'assistance et de secours s'il y a urgence et/ou impossibilité d'intervention par voie terrestre.

● Les formations hors métropole

. L'assistance technique

Des personnels sont mis à la disposition d'États indépendants, en particulier pour la formation de leurs cadres.

. Les détachements prévôtaux

Il s'agit de personnels détachés dans les bases militaires françaises installées dans certains États indépendants pour l'exercice des missions prévôtales.

**Organisation territoriale :**  
**les organes de commandements territoriaux**

*Les grands commandements*

● Les régions de gendarmerie

Au nombre de 6, elles sont situées au niveau de la zone de défense et de la région militaire (Paris, Villeneuve-d'Ascq, Rennes, Bordeaux, Lyon et Metz). Le commandement de région de gendarmerie exerce son autorité sur l'ensemble des formations de gendarmerie implantées sur le territoire de la région.

● Les légions de gendarmerie

La légion de gendarmerie se situe, sur le plan administratif au niveau de la région économique et sur le plan militaire, au niveau de la division militaire territoriale.

Le commandant de légion de gendarmerie exerce son autorité sur l'ensemble des formations de gendarmerie départementale et de gendarmerie mobile implantées sur le territoire de sa circonscription.

## *La gendarmerie départementale*

### . Le groupement de gendarmerie départementale

Le groupement de gendarmerie départementale est implanté à chaque chef-lieu de département (sauf pour le département du Nord qui comprend 2 groupements). Le commandant de groupement, officier supérieur, est responsable de l'ensemble du service de la gendarmerie (police judiciaire, administrative, maintien de l'ordre, police de la route...) et exerce à ce titre son autorité sur les officiers commandant les compagnies implantées dans le département. Il est en relation avec le Préfet, le délégué militaire départemental, les directeurs des administrations départementales et les Procureurs de la République.

### . La compagnie de gendarmerie départementale

Le siège de la compagnie se situe en principe au chef-lieu d'arrondissement (sous-préfecture). Responsable du service de la gendarmerie sur l'ensemble de sa circonscription, le commandant de compagnie a autorité sur toutes les brigades de sa circonscription (de 8 à 20).

### . Les pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG)

Implantés dans les zones les plus sensibles et rattachés hiérarchiquement à l'échelon compagnie, les PSIG sont chargés des missions de surveillance générale de jour comme de nuit et de l'intervention au profit des brigades territoriales.

### . Les brigades de gendarmerie

Elles constituent la cellule de base de l'organisation territoriale et exercent leur mission à l'échelon du canton. Le maillage du territoire est actuellement constitué de 3 655 brigades.

### . Les unités spécialisées

Placées auprès des différents échelons hiérarchiques, elles ont la compétence de niveau de rattachement (groupement ou compagnie).

Ce sont :

- les sections, brigades et équipes de recherches ;
- les brigades départementales de renseignements judiciaires ;
- les pelotons motorisés ;
- les unités d'autoroute ;
- les pelotons de gendarmerie de hautes montagne ;
- les pelotons de gendarmerie de surveillance en montagne ;
- les sections aériennes.

### *La gendarmerie mobile*

C'est une force essentiellement destinée à assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public après réquisition de l'autorité civile. Possédant ses propres structures, elle renforce l'action de la gendarmerie départementale en intervenant à son profit de façon permanente ou temporaire.

#### *. Le groupement*

Commandé par un officier supérieur, il comprend tous les escadrons implantés sur le territoire d'une légion de gendarmerie.

#### *. Le groupe d'escadron*

Commandé par un officier supérieur, il comprend de trois à six escadrons.

#### *. L'escadron*

Commandé par un capitaine, il comprend quatre pelotons et son effectif d'organisation est de 134 hommes. On compte 130 escadrons sur l'ensemble du territoire national, dont 25 dans la région d'Ile-de-France. Ses missions lui sont confiées directement par la Direction générale de la gendarmerie nationale.

## **Missions**

### *Caractères généraux*

La gendarmerie est une force instituée pour veiller à la sûreté publique (elle garantit la protection des personnes et des biens, renseigne, alerte et porte secours) et pour assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Par ailleurs, elle participe à la défense militaire de la nation.

Son action s'exerce sur l'ensemble du territoire national ainsi qu'aux armées, au profit de tous les départements ministériels, et plus spécialement de ceux de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice.

### *Les missions de police*

#### *La police judiciaire*

Chaque année, la gendarmerie traite plus du tiers des crimes et délits commis en France. L'action de la gendarmerie dans ce domaine comprend la constatation des infractions, le rassemblement des preuves et la recherche des auteurs.

Cette mission essentielle représente 32,22 % de son activité.



### *La police administrative*

Cette mission qui a pour objet essentiel le maintien de l'ordre public, recouvre de nombreux domaines :

- la police de la circulation routière ;
- la police des étrangers ;
- la police rurale ;
- la police municipale ;
- la participation à la défense de l'environnement ;

Elle représente 53,92 % de l'activité.

### *La police militaire*

Dans l'exercice de cette mission (7,36 % de l'activité), la gendarmerie :

- participe au contrôle gouvernemental de la force nucléaire stratégique ;
- assure la surveillance des militaires isolés et des installations militaires ;
- exerce la police judiciaire militaire (recherche des absents illégaux, des déserteurs, des insoumis, des auteurs militaires de crimes et délits, et exécution des mandats de justice militaire).

### *Les missions de défense*

En temps de paix, la gendarmerie participe :

- à l'administration des réserves des trois armées ;
- à la préparation de la mobilisation.

En cas de crise, elle conserve ses missions traditionnelles et :

- participe à la recherche du renseignement ;
- assure la sécurité et la liberté de circulation sur toutes les voies de communication ;
- intervient contre les ennemis parachutés, débarqués ou infiltrés.

### *Les autres missions*

La gendarmerie effectue des missions pour la quasi-totalité des ministères et des grandes administrations de l'État. Ces missions se concrétisent par l'exécution de nombreuses enquêtes ainsi que par la recherche et la diffusion de renseignements.

En outre, elle intervient dans les opérations d'assistance et de secours aux personnes et aux biens (cf. le plan ORSEC) pour lesquelles elle possède un matériel spécialisé.

## Le personnel

La gendarmerie est composée de : (chiffres de 1990)

- 2 549 officiers ;
- 74 766 sous-officiers (masculins et féminins) ;
- 605 personnels militaires engagés (spécialité « emplois administratifs et d'état-major de la gendarmerie ») ;
- 10 342 gendarmes auxiliaires (appelés masculins et féminins).

Les officiers sont recrutés parmi :

- les élèves officiers des grandes écoles militaires (Saint-Cyr, air, navale, polytechnique) à la fin du cours de formation ;
- les capitaines et lieutenants de vaisseau d'active des autres armes, sur concours ;
- les officiers de réserve des trois armées, sur concours ou sur titre ;
- les meilleurs sous-officiers de la gendarmerie, sur concours ou par nomination directe.

Les sous-officiers (tous les gendarmes sont des sous-officiers) sont recrutés sur examen comportant une batterie de tests psychotechniques, une visite médicale, un entretien avec un officier de gendarmerie, et sont soumis à certaines conditions (âge, aptitude physique, instruction générale et moralité).

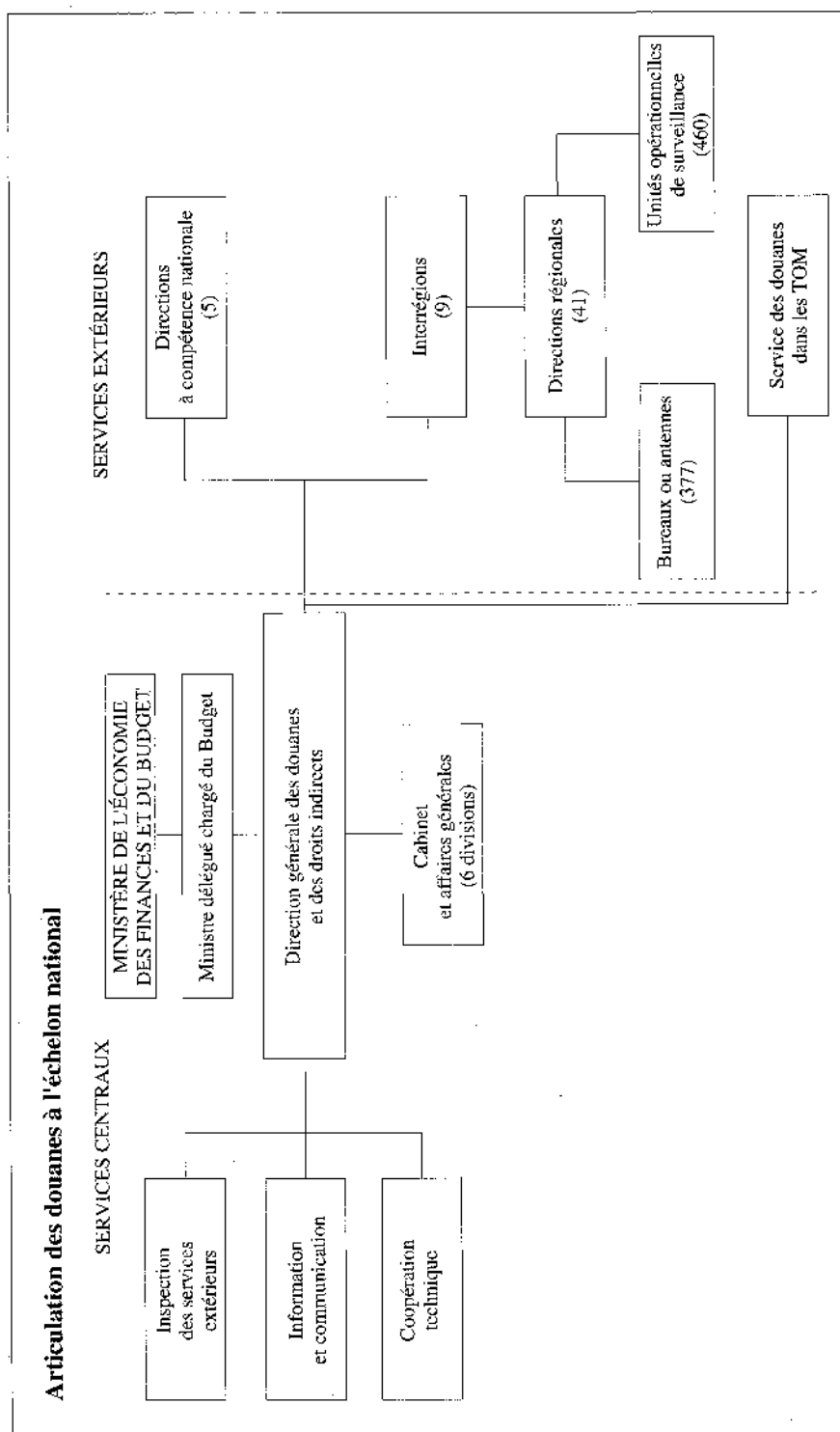
## La douane

### Historique

La conception de la douane actuelle date de la réunion des États Généraux de 1789. Le rôle qui lui est alors dévolu, est d'assurer la police du commerce extérieur. Sa mission ne se borne plus à la seule perception de droits et taxes, mais s'étend à la protection de la production nationale, ajoutant ainsi une dimension économique à son action.

Rompant avec le passé de la Ferme Générale, les douanes deviennent une administration d'État. En 1791, l'Assemblée Constituante lui donnera des outils juridiques modernes : un tarif et avec la loi du 22 août, un code.

L'évolution de l'administration des douanes, à compter de cette époque, est étroitement liée aux variations de la conjoncture politique et à la



situation économique. Assurer la police du commerce extérieur, c'est-à-dire assurer le contrôle des flux de biens et des personnes qui les transportent, implique une grande diversité d'attributions qui, au fil des décennies, sont venues s'agréger aux missions premières.

Sa mission fiscale demeure toujours importante, puisque la douane perçoit annuellement plus du cinquième des recettes du budget de l'État, la part essentielle étant constituée par la TVA et les taxes sur les produits pétroliers.

En luttant contre les trafics de stupéfiants, d'armes, d'explosifs et en participant à la lutte contre le terrorisme, elle assure la sécurité des français. En apportant son concours à l'application de réglementations relevant d'autres ministères (Agriculture, Santé, Mer, Travail, Défense, Environnement...) elle accomplit des tâches aussi éloignées de sa mission originelle que peuvent l'être le sauvetage en mer ou la sauvegarde du patrimoine national.

L'étendue de ses activités donne la mesure de sa polyvalence. Aujourd'hui rattachée au ministère de l'Économie des Finances et du Budget, la Direction Générale des Douanes est une administration nationale mise au service de l'union douanière des 12 États Membres de la Communauté. La perspective de mise en place du Grand Marché Intérieur, conduit à envisager, une intégration toujours plus poussée des administrations douanières des différents pays de la CEE.

## Organisation

La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects dépend du ministre Délégué, Chargé du Budget. Elle comprend, sous l'autorité du Directeur Général, des services centraux et des services extérieurs.

### *Les services centraux*

Ils sont placés sous l'autorité directe du Directeur Général qui est assisté dans sa tâche d'un Conseil d'Administration composé du Chef de Service, des six Sous-Directeurs d'Administration Centrale et du Chef de l'Inspection des Services Extérieurs.

Trois services sont directement rattachés au Directeur Général :

- *le cabinet* ;
- *l'Inspection des Services Extérieurs* chargée d'enquêter sur les conditions de fonctionnement des services et de s'assurer de la correcte application de la réglementation ;
- *SIMPROFRANCE* (Secrétariat du comité français pour la simplification des procédures de commerce international).

*Le Chef de Service* est chargé de l'intérim du Directeur Général en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci. Il coordonne l'ensemble des travaux de la Direction Générale. Il dispose directement de deux services :

- *le Bureau de l'Information et de la Communication* chargé de la communication interne et externe ainsi que des relations avec le public ;
- *le Bureau de la Coopération Technique*, chargé de coordonner les actions de coopération menées avec les pays étrangers.

De plus, il assure les fonctions de Secrétaire Général de la cellule *TRACFIN*, récemment mise en place en vue de lutter contre le blanchiment des capitaux.

Chaque Sous-Directeur d'Administration Centrale dirige et coordonne l'action d'une des six sous-directions de la Direction Générale. Chacune d'entre elles possède une compétence fonctionnelle dans un domaine particulier, pour lequel elle donne des directives aux services extérieurs :

- *la sous-direction A* (Personnel et Budget) traite des questions liées au recrutement, formation professionnelle, statuts, discipline, notation, action sociale, mouvement de personnel, retraites, budget et comptabilité, avancement... ;
- *la sous-direction B* (Organisation et Administration des services) est chargée des problèmes de fonctionnement, d'organisation et d'exécution du service, ainsi que de la politique d'équipement... ;
- *la sous-direction C* (Statistique et informatique) met en œuvre la politique informatique de la Douane et en gère les moyens. Elle coordonne les travaux relatifs à l'établissement du chiffre du commerce extérieur... ;
- *la sous-direction D* (Affaires juridiques et contentieuses) est chargée des études juridiques, de la préparation des textes nationaux ou internationaux, du traitement des affaires contentieuses, des prohibitions d'ordre public, de la santé, moralité ou sécurité publiques, de la lutte contre la fraude... ;
- *la sous-direction E* (Réglementation des échanges) est chargée d'élaborer la réglementation du dédouanement en liaison avec les instances compétentes de la CEE. Elle gère la réglementation du contrôle du commerce extérieur, de la protection du consommateur, de la nature, ainsi que de la politique agricole commune ;
- *la sous-direction F* (Droits indirects et laboratoires) est chargée des problèmes liés à la fiscalité, aux produits pétroliers, à la législation des transports de marchandises. Les laboratoires d'analyse sont rattachés à cette sous-direction.

### ***Les services extérieurs***

Ils sont chargés de la mise en œuvre des diverses missions confiées à l'Administration des Douanes. Ils se composent de :

- *services nationaux à compétence fonctionnelle* dont l'action, limitée à une ou plusieurs missions particulières, s'étend sur l'ensemble du territoire ;
- *services régionaux* qui possèdent une compétence générale mais limitée à une partie du territoire national.

*Les services nationaux à compétence fonctionnelle*

- *La Direction Nationale du Recrutement et de la Formation Professionnelle (DNRFP)* met en œuvre la politique de recrutement, la formation professionnelle initiale et le perfectionnement en cours de carrière de l'ensemble des personnels de l'Administration des Douanes. Elle dispose de trois écoles situées à Ncuilly, Rouen et La Rochelle. Cette dernière assure à la formation spécifique des personnels de la Surveillance.

- *La Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED)* est spécialisée dans la recherche et dans la lutte contre la fraude.

Elle est composée de deux services opérationnels :

- . *La direction du renseignement et de la documentation (DRD)*, chargée :

- de recueillir, centraliser et diffuser les informations sur la fraude ;
- de l'analyser les risques potentiels de fraude et de la recherche des moyens propres à en éviter le développement ;

- . *La direction des enquêtes douanières (DED)*, qui comprend quatre divisions d'enquêtes et une de recherches, ainsi que des échelons de province répartis dans chacune des interrégions. Elle est chargée :

- de procéder aux enquêtes et de rechercher les infractions de douane ;
- des relations avec les autres services nationaux opérationnels (Direction générale des impôts, police, gendarmerie...) ;
- d'apporter son concours aux actions menées par les Administrations étrangères dans le domaine de la lutte contre la fraude internationale. Elle dispose, en outre, d'agents de liaison à l'étranger.

- *La Direction Nationale des Statistiques du Commerce Extérieur (DNSCE)* élabore et diffuse les statistiques du commerce extérieur, les résultats de la balance commerciale et effectue des travaux statistiques à la demande. A cet effet, elle collecte l'ensemble des informations relatives aux échanges de marchandises, les contrôle et prépare leur diffusion sous forme d'annuaires, listages papier, microfiches, banques de données...

- *Le Service des Autorisations Financières et Commerciales (SAFICO)* délivre les licences exigées par la réglementation du commerce extérieur et assure le contrôle de la destination finale des marchandises.

● *Le Centre Informatique Douanier (CID)* a pour mission de réaliser, maintenir et exploiter les programmes de traitement intéressant les opérations de dédouanement et d'assurer le développement des applications informatiques. A ce titre, il fournit ses prestations à certains utilisateurs publics ou privés. Il assure également le bon fonctionnement des installations du système informatisé de dédouanement SOFI ainsi que le traitement informatique des données collectées par ce système.

#### *Les services extérieurs à compétence régionale*

Ils sont répartis territorialement en dix interrégions au sein desquelles, on dénombre :

- 40 directions régionales (y compris les directions des DOM) ;
- 425 offices de douane (376 bureaux et 47 antennes) assurant les opérations de dédouanement liées à l'importation ou à l'exportation de marchandises ;
- 430 unités de surveillance chargées du contrôle des voyageurs et de leurs bagages ainsi que du contrôle des marchandises en mouvement et des moyens de transport.

*L'interrégion d'Ile-de-France* comprend cinq directions régionales (Paris, Paris-Est, Paris-Ouest, Paris-Sud et Roissy-en-France) et couvre la région administrative correspondante, soit huit départements. Elle assure la surveillance des trois aéroports parisiens internationaux. Au sein de cette circonscription, sont implantés 37 bureaux, 3 antennes et 21 unités de surveillance.

*L'interrégion de Lille* comprend quatre directions régionales (Picardie, Dunkerque, Lille et Valenciennes) et couvre ainsi deux régions administratives, Nord-Pas-de-Calais et Picardie, soit cinq départements. Elle assure la surveillance de 333 km de frontière terrestre franco-belge, de 252 km de côtes maritimes, de trois ports (Dunkerque, Calais et Boulogne) et de cinq aéroports ouverts au trafic international. Elle comprend 50 bureaux, 7 antennes et 42 unités de surveillance.

*L'interrégion de Metz* comprend cinq directions régionales (Nancy, Metz, Strasbourg, Mulhouse et Champagne-Ardenne) et couvre trois régions administratives, Lorraine, Alsace et Champagne-Ardenne, soit six départements. Elle assure la surveillance de 823 km de frontière (dont 30 % est fluviale — Rhin) avec la Belgique, le Luxembourg, la RFA et la Suisse ainsi que celle de deux aéroports internationaux (Strasbourg-Entzheim et Bâle Mulhouse-aéroport) et d'un grand port fluvial (Strasbourg-Port-du-Rhin). 54 bureaux, 6 antennes et 63 unités de surveillance y sont implantés.

*L'interrégion de Dijon* comprend trois directions régionales (Bourgogne, Centre et Auvergne) et couvre les régions administratives correspondantes, soit 14 départements ne comportant pas de frontière avec

l'étranger. 25 bureaux, trois antennes et 10 unités de surveillance sont situés dans le ressort de cette circonscription.

*L'interrégion de Lyon* comprend quatre directions régionales (Lyon, Franche-Comté, Léman et Chambéry) et couvre deux régions administratives, Rhône-Alpes et Franche-Comté, soit douze départements. Elle assure la surveillance de 675 km de frontières (dont les 54 km lacustres du lac Léman) avec la Suisse et l'Italie, ainsi que celle d'un aéroport international (Lyon-Satolas). De plus, la Douane Française exerce ses prérogatives au sein de la zone mixte de l'aéroport de Genève-Cointrin. 53 bureaux, cinq antennes et 61 unités de surveillance y sont implantés.

*L'interrégion de Marseille* comprend six directions régionales (Nice, Corse, Marseille, Provence, Montpellier et Perpignan) et couvre trois régions administratives, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Corse, soit 13 départements et la Principauté de Monaco. Elle assure la surveillance de 493 km de frontières terrestres avec l'Italie et l'Espagne, de 2 069 km de frontières maritimes, de trois ports (Marseille, Fos et Sète) et deux aéroports internationaux (Nice et Marseille). 51 bureaux, 9 antennes et 82 unités de surveillance y sont implantés.

*L'interrégion de Bordeaux* comprend trois directions régionales (Midi-Pyrénées, Bayonne et Bordeaux) et couvre deux régions administratives, Aquitaine et Midi-Pyrénées, soit 13 départements. Elle assure la surveillance de 495 km de frontières terrestres avec l'Espagne, de 516 km de frontières maritimes, de deux aéroports internationaux (Toulouse-Mérignac et Bordeaux-Mérignac) et de deux ports (Bordeaux et Bayonne). 31 bureaux, 4 antennes et 39 unités de surveillance y sont implantés.

*L'interrégion de Nantes* comprend trois directions régionales (Poitiers, Pays de la Loire et Bretagne) et couvre les trois régions administratives correspondantes. Elle assure la surveillance de 2 580 km de littoral et de deux ports (Nantes-Saint-Nazaire et La Rochelle). 39 bureaux, 4 antennes et 52 unités de surveillance sont implantés dans le ressort de cette interrégion.

*L'interrégion de Rouen* comprend trois directions régionales (Basse-Normandie, Rouen et Le Havre) et couvre deux régions administratives, Haute et Basse-Normandie, soit 5 départements. Elle assure la surveillance de 645 km de côtes et de deux grands ports, Rouen et Le Havre. 21 bureaux, 4 antennes et 32 unités de surveillance y sont implantés.

*L'interrégion Antilles-Guyane* comprend trois directions régionales (Guadeloupe, Martinique et Guyane) et couvre les trois régions administratives correspondantes. Elle assure la surveillance de 2 140 km de littoral, 900 km de frontières fluviales, de trois aéroports internationaux et de trois ports, Pointe-à-Pitre, Fort-de-France et Degrad de Cannes. 12 bureaux, 4 antennes et 25 unités de surveillance y sont implantés.



*La Direction Régionale de la Réunion*, qui ne fait pas partie d'une interrégion douanière, s'étend sur le territoire de l'île. 3 bureaux et 3 unités de surveillance y sont implantés.

## Missions

La perspective de la réalisation du Grand Marché Intérieur, prévue le 1<sup>er</sup> janvier 1993, conduit à l'évolution du dispositif et des moyens de la Douane Française. Cependant, bien que le rôle européen de l'Administration des Douanes tende à s'affirmer de plus en plus, la protection de la collectivité nationale demeure un aspect essentiel des nombreuses missions qui lui sont confiées.

### *Percevoir une part importante du budget de l'État*

La Douane perçoit plus de 23 % de l'ensemble des ressources fiscales de l'État. Les perceptions qu'elle effectue sont diverses. Il s'agit :

- de la TVA dont la Douane assure plus du tiers de la perception totale ;
- de la fiscalité des produits pétroliers ;
- des accises (sur les boissons, tabacs, l'or, l'argent ou le platine...) ;
- des taxes parafiscales institués dans un but économique, professionnel ou social. Elles portent notamment sur les textiles, le cuir, les pâtes et papiers...

### *Assurer le bon fonctionnement de la CEE*

L'union douanière constitue le fondement du Marché Commun. Au sein de la construction européenne, l'action de la Douane est la suivante :

- perception des droits de douane, au profit du budget des communautés, sur les produits importés des pays tiers ;
- mise en œuvre de la politique commerciale commune, par la gestion des contingents d'importation, du tarif extérieur commun, l'application des régimes préférentiels dans les échanges entre la CEE et de nombreux pays ;
- mise en œuvre des politiques sectorielles de la Communauté (textile, sidérurgie, automobile...) ;
- gestion des mécanismes complexes de la politique agricole commune (PAC), par la perception à l'importation des prélèvements agricoles, par le contrôle à l'exportation du mécanisme des restitutions et par la gestion du système des montants compensatoires monétaires (MCM) qui régulent les effets des modifications paritaires monétaires.

### ***Sauvegarder la santé et la sécurité des Français***

La lutte contre les trafics illicites, la sauvegarde de la santé et de la sécurité des français, constituent des missions prioritaires pour l'Administration des Douanes. Celle-ci y engage l'ensemble de ses compétences et de ses moyens (unités de surveillance terrestres, maritimes, aériennes, service des opérations commerciales, d'enquêtes et de recherches, coopération internationale...).

C'est ainsi qu'elle réalise une large part des saisies de produits stupéfiants sur le territoire national. De plus, précédemment chargée du contrôle des relations financières avec l'étranger, elle met à profit l'expérience acquise au sein de la cellule TRACFIN, créée au ministère de l'Économie, des Finances et du Budget pour lutter contre le blanchiment des capitaux. La Direction Générale des Douanes en assure le secrétariat général.

Son action s'exerce aussi dans le domaine des produits dangereux pour la consommation ou la santé (médicaments, produits œstrogènes et autres hormones, matières dangereuses, déchets toxiques...), des trafics d'œuvres d'art, d'armes, des explosifs, de l'immigration clandestine ou encore du terrorisme international. A ce titre, elle se voit confier dans le cadre de la loi 89-467 modifiant l'article L 282-8 du code de l'aviation civile, l'exercice, au même titre que les officiers de police judiciaire, des contrôles de sûreté des bagages de soute, du fret, de l'avitaillement et des colis postaux sur les vols internationaux.

Dans le domaine de la santé, elle apporte son concours au contrôle sanitaire aux frontières qui a pour but de prévenir l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles. Elle est chargée de la mise en place des dispositifs exceptionnels de lutte contre l'introduction de maladies transmissibles humaines ou animales.

La Douane, de par l'ampleur de son dispositif aéromaritime, participe à de nombreuses actions en mer d'intérêt général qui viennent s'ajouter à ses propres missions : sauvetage, assistance aux navires en détresse, lutte contre la pollution, contrôle des chalutiers étrangers dans les zones de pêche françaises, respect de la réglementation en matière de circulation des navires (vitesse des navires, sécurité à bord...).

### ***Contrôler la régularité des échanges extérieurs***

Outre la réglementation dont elle a la charge, la Douane met aussi en œuvre celle émanant d'autres départements ministériels. Elle intervient dans des domaines très divers comme ceux touchant à la défense du consommateur, à la protection de l'environnement..., ou encore aux règles de libre concurrence entre les entreprises françaises et étrangères. C'est ainsi qu'elle veille à l'application de réglementations vétérinaires,

phytosanitaires, à celles sur les normes techniques, les transports routiers... Elle participe aussi à la lutte contre :

- les fraudes dans les secteurs industriel et agricole ;
- les contrefaçons, qui constituent un préjudice particulièrement important pour les entreprises nationales et pour l'emploi ;
- le commerce illégal des espèces de faune ou de flore menacées d'extinction.

### *Élaborer et diffuser*

#### *les statistiques du commerce extérieur*

Chaque mois, la Douane établit et diffuse les résultats de la balance commerciale ce qui, relayé par les médias, constitue un indicateur important dans la vie économique nationale. Elle fournit, à ce titre, des informations détaillées aux opérateurs et aux entreprises sur les échanges commerciaux. Par ce biais, elle participe au dispositif permettant aux exportateurs français de suivre l'évolution de la concurrence internationale sur le marché français ou leurs performances sur les marchés étrangers.

## **Les moyens**

### *Le personnel*

Au 1<sup>er</sup> janvier 1990, l'effectif budgétaire de la Douane est de 20 095 agents. Il se répartit comme suit :

- 2 930 agents de catégorie A soit 14,57 % de l'effectif total (cadre supérieur, Inspecteurs...) ;
- 5 264 agents de catégorie B soit 28 % (corps des contrôleurs divisionnaires, chefs de section et contrôleurs) ;
- 11 360 agents de catégorie C soit 56,53 % (agents de constatation, préposés...) ;
- 181 agents de catégorie D, soit 0,9 % (agents de service pour l'essentiel).

### *Les matériels*

Les importants moyens mis à la disposition des services traduisent la diversité très large des missions confiées à l'Administration des Douanes qui exerce ses prérogatives sur tout l'espace national terrestre, aussi bien que maritime ou aérien.

### *Le parc automobile, naval et aérien*

La Douane dispose d'un parc automobile de 2300 véhicules dont 220 motocyclettes qui participent activement à la mobilité des services ainsi

qu'à leur possibilité d'intervention sur l'ensemble du territoire et notamment sur les grands axes routiers. Cette mobilité est d'ailleurs une des perspectives principales d'évolution du dispositif douanier à l'horizon 1993.

Le parc naval comprend 66 bâtiments auxquels s'ajoutent les embarcations de surveillance portuaire. Ces moyens, renforcés par un parc aérien de 21 avions ainsi que de 5 hélicoptères, constitue l'ensemble du dispositif aéromaritime et aéroterrestre douanier. Il représente un atout majeur dans la lutte contre les trafics illicites (de stupéfiants ou d'armes, transbordements en mer ou versements frauduleux sur les côtes ou sur l'intérieur du territoire).

### *Le parc radio*

Comme tous les grands services opérationnels, la Douane dispose de ses propres moyens de communication. Son réseau radio, qui couvre l'ensemble du territoire, est une des pièces importantes de son dispositif de lutte contre la fraude. Il permet l'échange rapide d'informations entre les services.

### *L'armement*

Les agents des douanes ont, pour l'exercice de leurs fonctions, le droit au port d'armes. Les personnels de la Surveillance sont ainsi équipés d'un armement individuel moderne.

En outre, les vedettes garde-côtes opérant au large sont dotées d'un armement collectif.

### *Les moyens de lutte contre la fraude*

L'action engagée par l'Administration des Douanes dans la lutte contre les trafics illicites, conduit les services à se doter de moyens adaptés ; il s'agit notamment :

- des 113 équipes maître-chien spécialisées dans le domaine de la recherche des stupéfiants ;
- des 30 équipes cynophiles spécialisées dans la recherche des armes et des explosifs ;
- de matériels sophistiqués de recherches et de contrôles comme les appareils de détection à rayons X, les endoscopes, les analyseurs EMIT capables de déceler les produits stupéfiants ingérés dans le corps humain...

### *Les moyens informatiques*

La Douane est équipée de moyens informatiques puissants propres à une Administration moderne qui doit faire face à la complexité croissante des échanges internationaux, à la technicité sans cesse accrue des

flux qu'elle est chargée de contrôler, ainsi qu'à l'impératif d'une gestion moderne de ses moyens et de ses missions.

Ainsi, dispose-t-elle, non seulement d'un parc micro-informatique en plein essor, mais aussi d'outils particulièrement performants :

- des systèmes informatiques qui gèrent directement la moitié des opérations d'import-export de la France ;
- des banques de données qui permettent, entre autres, d'établir les chiffres mensuels et annuels du commerce extérieur, d'assister les organismes publics et les opérateurs commerciaux dans leur connaissance des échanges internationaux ;
- des banques de données spécialisées dans la lutte contre la fraude ;
- un système informatique capable d'évaluer les modifications du trafic commercial et voyageur, la productivité des services par secteur et de procéder à l'adéquation des moyens en fonction de l'évolution des tâches à exécuter.

### *Les laboratoires*

Depuis 1988, les laboratoires du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget font partie intégrante de la Direction Générale des Douanes. Ce rattachement, qui entre dans le cadre de la politique de rationalisation des services de l'État, permet une meilleure synergie entre la Douane et ces services techniques, dont les analyses étaient déjà en forte majorité demandées par cette Administration.

## **Troisième partie**

# **ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE**



# Notes bibliographiques

## La manifestation

*Pierre FAVRE (sous la direction de),  
Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques,  
1990, 391 p.*

La manifestation est devenue banale en France, mais par rapport à la grève ou la réunion politique cette forme d'action collective a attiré peu d'attention analytique. Les manifestants intellectuels qu'a rassemblé Pierre FAVRE dans son volume s'accordent sur trois points : que la manifestation est une création spécifiquement politique plutôt qu'une expression naturelle des volontés populaires, qu'elle fait partie d'un ensemble de moyens politiques qui a beaucoup évolué depuis deux siècles, et qu'elle a des effets politiques, du moins en formant et en révélant les rapports entre forces de l'ordre et formations politiques extra-électorales. En dehors de cette base, les auteurs adoptent des perspectives utilement divergentes.

Issu d'un colloque tenu à Bordeaux en 1988 et garni d'une introduction importante par Pierre FAVRE, le livre se divise en trois parties, sur l'histoire de la manifestation en France (Vincent ROBERT, Michel OFFERLÉ, Dominique CARDON, Jean-Philippe HEURTIN et Danielle TARTAKOWSKY), sur le contrôle des manifestations (Hubert HUBRECII, Dominique MONJARDET, Jean-Claude MONET et Michel PIGENET), enfin sur l'efficacité de la manifestation (Patrice MANN, René MOURIAUX, Patrick CHAMPAGNE et Michel DOBRY). Le cadre chronologique s'étend de la Révolution de 1789 (quelques remarques) aux manifestations étudiantes de novembre-décembre 1986 (deux commentaires de Patrick CHAMPAGNE et Michel DOBRY). Félicitons la plupart de ces auteurs d'avoir évité le chemin facile qui consiste en une analyse des doctrines illustrées de quelques cas choisis selon la commodité et le parti pris ; ils ont fouillé les archives, dressé des catalogues, étudié les événements de près. S'ils n'ont pas beaucoup développé l'explication causale de la montée et de la généralisation de la manifestation comme moyen politique, ils ont esquissé les grandes lignes de son évolution en France tout en découvrant ses rapports avec la structure politique nationale.

Le « déplacement collectif organisé sur la voie publique aux fins de produire un effet politique par l'expression pacifique d'une opinion ou d'une revendication » — telle est la désignation de l'objet proposée par Pierre FAVRE — s'est établi en mode distinct d'action sous la Monarchie de Juillet pour devenir courant pendant la Révolution de 1848.



Pourtant sa fixation plus ou moins définitive du point de vue juridique aussi bien que pratique se place plutôt autour de 1900, époque où convergent une régularisation du format, la mise en place des services d'ordre du côté des manifestants eux-mêmes, et des tentatives officielles de définir et de contenir une forme d'action désormais acceptée. N'exagérons pas, cependant :

Vincent ROBERT et Michel OFFERLÉ, parmi d'autres membres de l'équipe, ont bien raison d'insister sur les transformations du phénomène et de sa signification selon le contexte politique et social. Robert remarque la « charge révolutionnaire » que gardait la descente en masse dans la rue jusqu'aux premières années de la Troisième République tandis que OFFERLÉ note la canalisation des façons de manifester même après 1883 ; ils auraient pu signaler le rétrécissement parallèle de la grève que Michelle PERROT a souligné dans sa grande thèse, pour dégager des raisons plus générales de cette double évolution.

Les administrations et les forces de l'ordre, selon les données du volume, y ont pris une part plus grande que l'on a coutume de le dire : même des chercheurs qui ont beaucoup travaillé la presse et les archives judiciaires s'étonneront de l'amplitude et de la précision des informations qui coulent par le canal policier avant, durant, et après de grandes manifestations comme celle des sidérurgistes du 23 mars 1979, décrite par Jean-Claude MONET ; l'analyse de MONET (lui-même connaisseur en tant que fonctionnaire détaché du ministère de l'Intérieur) montre également comment malgré des informations, des préparatifs, et des dispositifs de personnel très élaborés la police reste susceptible de débordements par des manifestants tenaces, organisés, et irréguliers dans la tactique. L'on termine le livre persuadé que le pouvoir, police en avant, a joué un rôle important dans la création de la manifestation telle que nous la connaissons. En même temps, on se demande pourquoi des chercheurs bien avertis à l'égard des questions théoriques ont négligé totalement deux problèmes jumeaux qui ont été beaucoup discutés par les théoriciens français et américains des mouvements sociaux : celui de la médiatisation des conflits qui a donné naissance à un nouvel ensemble de tactiques orienté vers la publicité, et celui de l'apparition des soi-disants nouveaux mouvements sociaux (écologie, paix, religions exotiques...) qui constitue une rupture de continuité avec les moyens de revendication d'avant-68.

L'innovation la plus significative de ce volume consiste sans doute dans le fait de concevoir la manifestation — et par extension toute modalité d'action collective — non pas selon le modèle de l'invention scientifique ou artistique avec ses filiations et ses imitations mais comme produit politique par excellence, issu de luttes et de marchandages entre groupements politiques établis, autorités gouvernementales, forces de l'ordre et ceux qui veulent attirer l'attention publique sur leurs demandes aux marges du jeu de la politique parlementaire ou électorale. Aux marges

plutôt qu'en dehors, puisque les données de ce volume tendent à prouver, sans que les auteurs en aient pris pleinement conscience, un lien très fort entre l'action d'une puissante législature élue et l'emprise de la manifestation. Le lien s'établit dans la chronologie de la manifestation et de sa répression (quasi-disparition sous le Second Empire et sous Vichy), dans sa parenté avec les divers rassemblements électoraux, dans la participation fréquente des élus et des candidats en « hommes de confiance » aux premiers rangs des manifestants, et dans la fréquence avec laquelle l'Assemblée Nationale sert de cible au moins secondaire des réclamations et reprend pour son propre compte les thèmes de la rue.

C'est précisément ce lien qu'il aurait fallu étudier de près pour comprendre la montée de la manifestation comme moyen de pression et d'expression politiques en France. En se penchant sur ce problème, l'on aurait la possibilité de décrypter le calcul tripartite qui s'opère toujours jusqu'au point de contestation après le fait à l'égard du nombre, du sérieux, et de la distinction des manifestants. Dans l'optique des manifestants, la violence vient en second plan, évidence peut-être de la hardiesse des manifestants ou de l'injustice des autorités, mais subordonnée au nombre, au sérieux, et à la distinction. Là, le travail reste à faire. Mais entre temps, voici une belle présentation d'un objet jusqu'ici laissé dans l'ombre.

Charles TILLY

*New School for Social Research, New York*

## **Evaluating Police Work, An action Research Project**

*Christine HORTON et David SMITH,  
Londres, Policy Studies Institute, 1988, 253 p.*

Cet ouvrage est un rapport de l'Institut pour l'Etude des Politiques (Policy Studies Institute), organisme de recherche indépendant auquel on doit la grande enquête sur la police et les Londoniens (D.-J. SMITH et J. GRAY, *Police and People in London, The PSI Report*, Aldershot, Gower, 1985, 602 p.) Le principal responsable de l'étude sur Londres, David SMITH, s'est intéressé cette fois à l'évaluation du travail policier envisagé aussi bien d'un point de vue théorique que sur la base d'une observation participante conduite entre 1985 et 1987 dans deux subdivisions d'un comté du sud de l'Angleterre, le Hampshire.

La recherche a été financée par le ministère de l'Intérieur britannique pour lequel la question de l'évaluation du travail policier est devenue

centrale. En effet, alors que pour les Conservateurs revenus au pouvoir en 1979, l'augmentation des salaires et des effectifs policiers devait garantir la loi et l'ordre, la délinquance a continué à progresser et différentes études sociologiques ont montré que l'accroissement du nombre de policiers n'affecterait pas son niveau. De plus, à partir de 1982, le gouvernement a voulu appliquer à la fonction publique les principes du marché et en 1983 une circulaire du Home Office, portant le numéro 114, a indiqué que la croissance des effectifs devait faire place à une utilisation optimale des ressources. Dans le même temps, à partir des émeutes de 1981 une partie de l'opinion a pu douter de la légitimité de la police donc s'inquiéter de son coût. Enfin les responsables des différentes forces de police et le corps d'inspection ont œuvré dans le sens d'une gestion plus professionnelle.

L'utilité sociale de la recherche ne doit pas dissimuler la difficulté d'évaluer une activité aussi complexe que celle de la police. Telle est au fond nous semble-t-il la principale conclusion d'un ouvrage qui apporte plus de questions que de certitudes.

Le problème est bien entendu de savoir ce qu'on va évaluer. Les auteurs se placent dans la perspective d'un meilleur service pour l'usager à coût maintenu. Mais la spécificité de la fonction policière — possibilité d'un recours légitime à la force, maintien de l'ordre public, responsabilité générale en matière de droit pénal — et la diversité des tâches qu'elle englobe compliquent l'appréciation. La difficulté est d'autant plus grande qu'une simple mesure quantitative ne peut suffire, les aspects qualitatifs voire symboliques du travail policier paraissant essentiels.

En outre, s'il est vrai que les forces de police ont utilisé une stratégie d'innovation centrée sur des relations avec la communauté ou de nouvelles techniques de gestion comme la définition d'objectifs à atteindre, s'il est vrai aussi que règne entre les forces de police un consensus sur la pratique idéale, on ne dispose pour autant d'aucune preuve permettant de vérifier la valeur des différentes expériences.

Constatant la faiblesse de l'information dont dispose le gestionnaire de base, les enquêteurs se sont efforcés d'améliorer la connaissance d'une série de points en utilisant en particulier un système de fiches à remplir. Les gestionnaires ont donc été mieux informés sur les appels en provenance du public, les incidents que rencontrent les policiers et plus généralement sur leurs activités. On a essayé aussi d'obtenir une définition du travail des policiers patrouillant à pied et du rôle de la police dans le règlement des conflits domestiques.

Le présent ouvrage ne représente qu'un aspect parmi d'autres d'un vaste courant de recherche et de réflexion sur l'amélioration de l'efficacité et du rendement de la police dont on trouvera un exemple récent dans un article relatif aux cercles de qualité (Barry SHAW, « Quality

Circles and the British Police Service » in *The Police Journal*, vol. LXII, n° 2, avril-juin 1989, pp. 87-104). Mais on mesure ce qui sépare l'étude du PSI qui rappelle très clairement les acquis de la recherche, d'un livre comme celui de A.-J.-P. BUIER (*Police Management*, Gower, 1984, 270 p.) auquel il n'est d'ailleurs pas fait référence.

Il est permis cependant de se demander si l'objectif d'une recherche de sciences sociales doit se limiter à améliorer l'efficacité d'une institution. On regrettera surtout que mis à part quelques indications sur l'autorité composée d'élus et de magistrats et responsable en théorie de la force de police locale on ne dispose de presque aucune donnée sur la société dans laquelle la police inscrit son action.

Claude JOURNÈS

CERIEP, Lyon

## Un ethnologue chez les policiers

Marc JEANJEAN,  
Paris, éditions A.-M. Métailié, 1990, 300 p.

Marc JEANJEAN ne va certainement pas subir le sort du sociologue canadien Richard ERICSON qui est devenu un des grands ennemis de la police canadienne après la publication de ses deux recherches, d'ailleurs remarquables : il avait trop révélé ! Marc JEANJEAN n'est sans doute pas sorti indemne du terrain policier : son empathie, son approche plutôt descriptive, son sens peu critique, sa vision sélective, son évasion finale vers l'historique, tout cela va lui rapporter l'estime, l'approbation et même de la publicité pour son livre auprès des policiers et d'autres intéressés.

Ayant lu, non seulement les écrits français sur la police, mais aussi les rapports d'enquête allemands, canadiens, américains, hollandais — assez connus par les chercheurs sur la police, sauf par notre auteur — le spécialiste n'apprend en fait rien de nouveau. Mais ceci ne veut pas du tout dire que les profanes qui veulent en savoir plus sur la vie quotidienne de certaines occupations policières dans les grandes villes (dans ce cas il s'agit de Paris) ne vont rien apprendre, bien au contraire. Ce livre, au style narratif, de temps à autre un peu naïf, va leur faire prendre connaissance du fait que la police en question est durement confrontée à la misère humaine dans toutes ses formes. Ils vont découvrir le langage technico-culturel et tout à fait spécial du milieu policier ; le glossaire, qui se trouve en annexe, se révèle d'ailleurs un guide assez pratique.

Je me référerais d'abord aux deux premiers chapitres qui traitent de la police en tenue et des « mineurs » au quotidien. Ces deux chapitres sont les produits directs d'une observation participante, seule méthode valable pour savoir ce qui se passe réellement dans ce monde à part. Les commentaires personnels du chercheur et les passages théoriques prêtés aux auteurs les plus divers, gênent à mon avis le récit. En outre, on ne sait pas toujours si les interprétations de certains phénomènes ou actions émanent de l'ethnologue ou des policiers. Je pense aux explications du « don » (p. 143 et suiv.) ou de la signification de la « minute de silence » à la suite de la mort d'un policier (p. 150-151). Mais ce qui frappe le plus est que l'observateur n'a vécu qu'une police alerte, bienveillante et humaine. Ce qui ne veut pas dire que cela ne reflète pas une certaine réalité. Toutefois, plusieurs autres observateurs de cette même vie quotidienne de la police ont aussi constaté des immoralismes et des illégalismes, grands et petits, dont il ne faut d'ailleurs pas forcément culpabiliser les policiers parce qu'ils s'expliquent très souvent par l'absence de directives ou de contrôle et d'instruments juridiques adéquats. Est-ce que les observés ont réussi à cacher le non-respectable ? Ont-ils dirigé l'ethnologue vers une certaine réalité et une « vision du monde » ? Ou bien les périodes d'observation (2 fois 15 jours et 1 mois) furent-elles vraiment trop courtes ? Il est dommage qu'on ne trouve aucune explication à ce sujet, sauf une phrase comme : « toujours susceptible d'être pris en défaut et en faute » (p. 222). De même il nous manque une introduction ou une conclusion méthodologique sur les conditions de travail d'un ethnologue qui pratique l'observation participante, sur la différence avec par exemple un sociologue qui fait usage de la même méthode.

La rupture entre les deux premiers chapitres et les deux autres est assez manifeste : ces derniers comportent deux essais : l'un sur « l'affaire » (ou le vrai travail policier) et l'autre sur « la loi ». Il s'agit bien « d'essais », parce qu'ils se fondent aussi bien sur des références à d'autres auteurs, que sur des observations personnelles, mais encore plus sur une certaine construction propre de l'objet. Le premier essai est plus intéressant que le deuxième. Néanmoins il me semble que l'analyse réduit trop « l'affaire » à quelque chose de formel : une approche « face value » ! On apprend trop peu sur le traitement réel d'une affaire et trop sur la seule représentation qu'en font les policiers eux-mêmes. Le deuxième essai (« la loi ») est un vrai fourre-tout : à travers la coutume du village (c'est-à-dire des policiers), et la prégnance de la loi, on arrive à l'histoire du sifflet, de l'uniforme, des menottes et de la carte de légitimation... Il y a certainement d'autres choses à révéler sur la façon dont les policiers composent avec la loi !

Il me semble que les deux essais sont fortement influencés par le travail des sociologues MONJARDET, CILAUVENET, CHAVE et ORLIC sur la police quotidienne et par celui de LEVY sur les pratiques policières et le processus pénal. Il n'y a rien de mal à s'inspirer de bons chercheurs

mais en même temps des questions surgissent. La reconstruction de l'objet par JEANJEAN échappe-t-elle à l'ethnocentrisme et reflète-t-elle le vécu du policier de la rue ? Il ne s'explique pas à ce sujet. Ne fallait-il pas prévoir également une bonne introduction sur l'approche ethnologique et sur la validité de celle-là en comparaison avec des approches sociologiques courantes ? D'une manière générale, il faut se contenter de quelques rares réflexions, faites en passant, sur la culture comme contexte du symbole, lui-même conçu comme support du sens, (p. 189-190 et 246-247). Personnellement je ne perçois pas de véritable différence entre l'approche de cet ethnologue et celle d'un sociologue phénoméno-interactionniste, ni entre les limites de l'une et de l'autre : le risque est moins celui d'une trop grande empathie que d'une réduction de la réalité à celle des représentations, de la culture à une certaine couche de la culture et à une certaine idéologie, au royaume des sens et des symboles mentaux... Ceci n'est peut-être pas aussi gratuit qu'on le pense dans les paisibles milieux universitaires. Les gestionnaires et les responsables politiques pourraient en déduire qu'il suffit de travailler les mentalités, de transformer les représentations des policiers ou, au contraire, de confirmer les conceptions établies. L'auteur se fait trop peu de soucis à ce sujet.

Les relations entre chercheurs et policiers sont des plus difficiles. Il faut du doigté de la part des premiers et en même temps beaucoup de franchise critique. De leur côté, les policiers doivent réaliser qu'ils font partie d'une organisation, bien sûr spécifique, mais néanmoins assez semblable à d'autres institutions de la société et qu'eux aussi peuvent tirer profit de la recherche scientifique qui ne se fait pas dans une optique de (dé) culpabilisation.

Entre-temps on pourrait conseiller aux praticiens de la recherche de se présenter auprès de la police comme ethnologue : la surprise facilite manifestement l'accès.

Professeur Dr Lode VAN OUTRIVE

*Université catholique de Leuven (Belgique)*

## Écoutes et Espionnage

*Georges MOREAS,  
Paris, Stock, 1990, 250 p.*

Après avoir dirigé successivement la brigade antigang de Nice dont il a été le fondateur, et l'Office Central pour la Répression du Banditisme, le Commissaire Georges MOREAS a quitté la police et se consacre désormais à l'écriture. Son dernier ouvrage « Écoutes et Espionnage » est rédigé avec la collaboration de Nicole HIBERT.

Selon l'auteur, le développement des écoutes (administratives, judiciaires et « sauvages ») a pour origine l'arrivée sur le marché de matériels de plus en plus performants, le renforcement des impératifs de sécurité et la nécessité, toujours plus affirmée, de prévoir l'imprévisible. Tout en soulignant les aspects positifs de certaines écoutes qui ont facilité l'issue de quelques affaires célèbres, G. MOREAS insiste sur le danger de pratiques réglementées de manière confuse. Au terme d'un ouvrage principalement descriptif, l'auteur plaide pour une plus grande vigilance à l'égard de ce qui lui paraît constituer une menace sérieuse sur les droits et les libertés des citoyens. Conclusion que le lecteur ne manquera pas de mettre en relation avec le récent arrêt de la Cour de Cassation relatif à une écoute téléphonique dans le cadre d'une enquête de police (Cassation, assemblée plénière, 24 novembre 1989 et le commentaire de P. KAYSER et T. RENOUX in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 1, PUF, 1990).

Gérard MARLOT

IHESI

## La police et les jeunes issus de l'immigration

*Hommes et Migrations,*  
n° 1 127, décembre 1989, et n° 1 128, janvier 1990

Ce dossier, proposé par la revue *Hommes et Migrations*, a été construit autour de deux axes.

*Un constat :* « qu'en est-il exactement des dysfonctionnements de l'institution policière et en quoi le fameux « malaise de la police » influe-t-il sur les relations entre les garants de l'ordre et les administrés ? Dans quelle mesure peut-on parler de pratiques discriminatoires, de contrôles au faciès, à l'encontre des jeunes d'origine étrangère ? Les bavures (...) doivent elles être considérées comme une fatalité ? Que faire face à la dégradation sociale dans les grands ensembles, à des rapports de plus en plus tendus entre la police et les jeunes ? »

*L'inventaire des mesures prises ou préconisées.* Ces mesures se concentrent dans trois domaines bien particuliers :

- les conseils de prévention ;
- la formation des policiers ;
- les propositions des syndicats de police.

## Les dysfonctionnements de l'institution policière

L'introduction générale au dossier est l'œuvre de Jean-Claude MONET qui se demande « pourquoi, malgré la condamnation des « bavures » et les efforts d'ouverture déployés dans le domaine de la formation, ces efforts restent apparemment sans effet ? »

Son hypothèse de départ, est que « les bavures policières ne résultent pas tant de comportements aberrants imputables à des personnalités plus ou moins pathologiques, mais qu'elles sont davantage la conséquence d'une capacité tendancielle de l'action policière à échapper à tous les contrôles qui prétendent l'encadrer ».

Selon l'auteur, cette « capacité tendancielle » tient en fait à plusieurs facteurs :

— « l'absence de toute instance pour définir précisément les tâches de sécurité ». En réalité, il ne s'agit pas tant de l'absence, mais de la multiplicité des instances qui agissent chacune dans leur domaine sans concertation avec les autres (maire, préfet, centre de police urbaine, Direction centrale des polices urbaines) ;

— « l'existence d'un fort pouvoir discrétionnaire situé entre la loi et l'événement » (l'action policière). Ce pouvoir est induit par le caractère imprévisible de l'événement et la nécessité d'une réponse rapide et adaptée qui donne des résultats tangibles ;

— « un contrôle hiérarchique limité par ce pouvoir discrétionnaire ». Il provoque une inversion hiérarchique dans la mesure où c'est l'exécutant qui décide du contenu et de la transmission des informations ;

— la police est considérée par le public comme une « bonne à tout faire ». Le policier, disponible en permanence, est appelé pour toutes les « détresses humaines ». Mais ne disposant pas des compétences nécessaires, il se contente le plus souvent de les renvoyer vers les services compétents.

En conclusion J.-C. MONET estime que le policier ne dispose, pour l'exercice de son travail quotidien, que de repères hiérarchiques, déontologiques et sociaux trop faibles.

Sur le problème des « bavures policières », Maître Dominique TRIAUD, Avocat à la Cour et Président de l'association « Riposte », estime que « la bavure, c'est à la fois le jeune qui n'accepte plus le harcèlement policier, et la police qui abuse de son pouvoir ».

Selon lui, la différence de traitement qui est appliquée aux jeunes dits « normaux » et aux jeunes des « cités à problèmes » risque d'être accentuée. Dans ce cas, il y a un danger de marginalisation des cités et de la montée de la violence.



Il pense que la police étant l'auxiliaire principal de la justice, ceci peut expliquer un certain « laxisme » de la justice lorsqu'il s'agit de juger des « bavures policières ». Une déstabilisation de la police ne risque-t-elle pas à terme d'aboutir à la déstabilisation de la justice elle-même ?

Pour Maître TRICAUD, éradiquer le mal, consisterait, non pas dans la création d'une haute autorité policière, mais dans des actions visant à rapprocher la police de la population.

S'agissant précisément des relations entre les policiers et le public, la revue propose, à titre d'illustration, une interview de deux jeunes d'une cité de banlieue.

Les interventions policières y sont connotées négativement et ceci pour deux raisons majeures :

- un « racisme anti-jeune », qui pour certains tournerait au racisme tout court. La conséquence, de ces incidents semble être une perte de confiance dans l'institution policière ;
- une propension à « frapper pour rien », corollaire du premier reproche. En outre, si le jeune offre un motif d'interpellation, la perspective de recevoir une correction est encore plus redoutée.

En ce qui concerne, les rapports entre la police et les jeunes délinquants, deux sociologues du CNRS, Francis BAILLEAU et Georges GARIOUD, nous fournissent des éléments d'appréciation grâce à une enquête reposant sur un corpus de 3431 mineurs jugés entre 1960 et 1985 (1709 à Béthune ; 1722 à Saint-Étienne). Sans pouvoir répondre définitivement, ils émettent l'hypothèse que « la police et la gendarmerie sont peut-être moins soupçonnables de discriminations (sous-entendu raciales) que ne le pense certains ». En effet, « parmi les mineurs déferés à la justice à la suite d'une « opération de contrôle », 25,5 % étaient d'origine étrangère et 74,5 % d'origine française » (il ne faut pas oublier que contrairement au flagrant délit qui oblige le policier à intervenir, le « contrôle » relève pour une grande partie de son pouvoir discrétionnaire).

## Les mesures prises ou préconisées

Parmi les mesures prises, non pas pour faciliter les relations entre policiers et jeunes, mais pour essayer de prévenir la délinquance juvénile qu'elle soit « française » ou « immigrée », il faut tenir compte de toutes les actions impulsées par le Conseil National de Prévention de la Délinquance (CNPd).

Vincent PEYRE, du Centre de Recherche Interdisciplinaire de Vaucresson (CRIV), dans un rapport sur la politique de prévention et les acteurs de la protection judiciaire de la jeunesse, remarque « que la

prévention est (...) confrontée à deux grands types de questions : celle de l'organisation et de la capacité à associer les partenaires dans l'action et celle de son efficacité pratique qui lui est posée avec beaucoup plus d'insistance qu'elle ne l'est aux institutions établies générant des problèmes de même nature ».

Dans le premier cas, les résultats sont mitigés. Si des partenaires venus d'horizons très différents ont réussi à se réunir ensemble et à apprendre à se connaître, il n'en n'est pas de même lorsqu'il s'agit de travailler en commun.

Dans le deuxième cas, le problème qui se pose, est celui de l'évaluation des résultats de ces politiques. Des indicateurs fiables et objectifs font défaut et le temps des observations est encore trop court pour pouvoir dégager des conclusions à long terme.

Dans le cadre des politiques concrètes déjà appliquées, Bernard GAUTHIER, préfet délégué pour la police dans le département du Nord de 1983 à 1986 a fixé deux principes qui ont guidé ses actions quotidiennes :

- le respect authentique de l'autre (par exemple une visite de courtoisie à l'Imam de Roubaix) ;
- une juste fermeté toutes les fois que cela s'avère nécessaire (sanctions prises dans le respect de l'individu).

Parmi les actions dirigées vers la jeunesse, il estime que les opérations anti-été-chaud de 1983 à 1986 furent d'indiscutables succès, car elles permirent d'instaurer un réel dialogue entre policiers et jeunes. « Avec ce dialogue retrouvé, beaucoup de ces jeunes ont repris confiance, ont senti qu'ils n'étaient pas exclus et nombre d'entre eux n'ont plus fait de bêtises ».

Les syndicats de police ont pris conscience de ces problèmes et certains se penchent sur le sujet pour tenter d'avancer des solutions.

La CFDT Police et la FASP estiment que le dérèglement de l'urbanisation est « à l'origine d'une ségrégation sociale qui a refoulé les populations à faibles revenus dans de grands ensembles immobiliers » (ces « populations faibles » étant le plus souvent immigrées ou d'origine immigrée). Dans ces endroits défavorisés s'installent des zones de « non droit où la loi républicaine est remplacée par la loi du plus fort ».

Pour éviter que ne se produisent de telles situations, il est nécessaire de repenser la police. Qu'il s'agisse d'une « police de proximité » (CFDT Police) ou d'une « police de sécurité » (FASP), les deux syndicats sont d'accord sur l'essentiel ; les services de police doivent s'ouvrir sur l'extérieur que ce soit pour la formation des policiers, ou pour que tous les partenaires concernés puissent travailler ensemble à un but commun qui est l'amélioration de la vie dans les cités.

En conclusion de ce dossier sur la police et les jeunes issus de l'immigration, il apparaît que la difficulté essentielle réside dans le manque de communication entre la communauté policière et la communauté des jeunes. C'est à l'une et à l'autre de construire des passerelles sur lesquelles, on peut espérer que se bâtisse un respect mutuel.

Philippe RUER

*IHESI*

## **Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales. Défis et solutions**

*Dominique TURPIN (sous la direction de),  
Paris, Economica (collection droit public positif), 1989, 309 p.*

Le livre *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales. Défis et solutions* est le résultat de plusieurs colloques organisés par l'Institut Français de droit humanitaire et des droits de l'Homme avec la collaboration du Centre d'études et de recherches internationales de Montpellier.

L'ensemble des contributions émanant d'une trentaine de spécialistes (universitaires et acteurs) porte sur les réponses juridiques apportées par les pays concernés aux problèmes relatifs à la situation des étrangers, au droit d'asile, et au statut des réfugiés.

S'il apparaît que les législations sur l'entrée et le séjour des étrangers comportent des différences, on note un point commun en ce qui concerne le recours à la notion de pouvoir discrétionnaire et à celle d'ordre public qui fondent la plupart des décisions administratives et/ou judiciaires.

S'agissant du droit d'asile, l'absence d'une définition commune autorise toutes les interprétations et ne constitue guère une réponse efficace au terrorisme. Selon les auteurs, il existe bien, en effet, un lien entre le droit d'asile et le terrorisme dans la mesure où ce dernier joue sur la rivalité des systèmes juridiques et politiques nationaux.

En ce qui concerne le droit de vote des étrangers, les législations sont également hétérogènes. Les plus « libérales » ne vont pas sans problèmes. Ainsi dans les pays nordiques, bien que le droit de vote soit accordé aux étrangers (au niveau local et sous certaines conditions), on constate une participation plus faible que celle des nationaux et la

persistance de violences et de réactions de méfiance vis-à-vis d'un droit qui viserait à l'intégration totale.

Comme on le voit à travers cet exemple, l'intérêt de cet ouvrage dense, dont il est difficile ici de rendre parfaitement compte, est de porter à la connaissance du public, une série d'éléments d'information et de comparaison propres à nourrir un débat réfléchi sur des questions trop souvent polémiques.

Rémy GUERIN

IHESI

## **Police et public : un rendez-vous manqué ?**

*C. de VALKENEER,  
Bruxelles, La Charte, 1988. 218 p.*

Avocat au barreau de Bruxelles et assistant au Département de Criminologie et de Droit Pénal à l'Université Catholique de Louvain, C. de VALKENEER a réalisé cette recherche dans le cadre d'une convention avec le ministère belge de l'Intérieur.

L'objectif de ce travail est double. Le premier est d'étudier les relations entre la police communale belge et le public à travers les stratégies d'action des services d'intervention ; le second est de comparer les résultats à ceux obtenus à l'étranger (États-Unis, Grande-Bretagne, Canada). Les relations police-public sont abordées à partir de deux questions principales : qui la police rencontre-t-elle ? Quelles sont les interactions qui se produisent lors de ces rencontres ?

A l'issue d'une observation sur deux listes (de quatre et trois mois dans deux services d'intervention), plusieurs typologies ont été constituées : une première typologie des interventions selon une grille inspirée de celle utilisée par A.-J. REISS lors de son observation des patrouilles à Chicago (*The police and the public*, Yale University Press, 1971). Puis une seconde typologie des rôles ventilés selon une série de variables propres aux divers intervenants : sexe, âge, niveau socio-économique, nationalité, selon une méthode inspirée de celle de P. SOUTHGATE et P. EKBLOM pour l'analyse des relations entre la police et le public en Grande-Bretagne (« Contacts between police and public : findings from the British Crime Survey », *Home Office Research Study*, n° 77, 1984). Par croisements, C. de VALKENEER obtient une présentation des rapports entretenus par la police avec diverses catégories de populations dans différentes situations.

Si ces emprunts méthodologiques réduisent la portée novatrice de la recherche ils permettent toutefois — malgré le petit nombre de situations observées : 456 interventions — d'offrir quelques éléments de comparaison, conformément à l'objectif annoncé. C. de VALKENEER met notamment en évidence la présence au sein de la police belge de deux problèmes majeurs maintes fois évoqués par ailleurs : la difficulté des relations avec la population d'origine étrangère et les imprécisions de la régulation infra-pénale.

En outre, le lecteur désireux d'approfondir son approche du travail policier trouvera dans cet ouvrage des références à quelques recherches fondatrices ainsi qu'un aperçu des travaux récents.

Patricia PARIENTE

*IHESI*

# Colloques et rencontres

*Il n'est pas de recherche scientifique sans rencontres, échanges et confrontations d'expériences, d'acteurs et de chercheurs. Il entre dans la vocation de l'IHESI d'encourager ce type d'initiatives, non seulement en organisant ses propres séminaires de recherche, mais également en participant à des rencontres extérieures dont nos lecteurs trouveront ici de brefs comptes rendus.*

*Trois manifestations ont été retenues pour ouvrir cette rubrique :*

— le séminaire sur la sûreté aéroportuaire pourra être mis utilement en relation avec le rapport de la Commission présidentielle américaine sur la sécurité aérienne et le terrorisme, qui est présenté dans notre « Chronique étrangère » ;

— le colloque sur les enjeux urbains de l'habitat rejoint des préoccupations évoquées par la Table ronde consacrée aux problèmes de la sécurité et de la politique d'intégration et par l'article de D. DUPREZ et C. LAMARCHE ;

— enfin, même si elle fut, parfois, trop polémique, la Conférence organisée par le groupe des Verts au Parlement européen souligne combien le débat sur la sécurité est devenu un enjeu européen.

## Premier séminaire sur la sûreté aéroportuaire <sup>(1)</sup>

A l'initiative de M. JOXE, ministre de l'Intérieur, la Direction Générale de la Police Nationale a organisé un séminaire international sur la sûreté du transport aérien les 16, 17 et 18 mai dernier à Toulouse. Les représentants de vingt pays ont participé aux travaux : les douze de la Communauté européenne (CEE) auxquels s'étaient joints les délégués des États-Unis, du Canada, de l'Autriche, du Maroc, de la Suède, de la

(1) Synthèse réalisée à partir du compte rendu établi par le Service central de la police de l'air et des frontières.

Norvège, de la Suisse et de l'Inde ; ce dernier pays étant convié à titre d'expert. Cette manifestation a permis de dégager un objectif commun aux pays de la CEE : la nécessité d'atteindre une plus grande efficacité dans la lutte contre le terrorisme qui prend pour cible de manière privilégiée les aéroports. Pour tendre vers cet objectif « la protection concertée du transport aérien (...) est souhaitable à deux titres. Ce type de menace connaît une évolution constante et la sécurité du transport aérien est tributaire des mesures prises sur chacun des aéroports ».

Le séminaire a consacré ses travaux à l'examen des atteintes aux transports aériens, à la réponse fournie par les États et plus particulièrement par la France et enfin, a examiné la question au regard de l'Europe.

Les transports aériens font l'objet d'atteintes pour trois raisons essentiellement. Tout d'abord l'histoire montre que la criminalité relative aux transports aériens est évolutive et qu'elle est violente ; ce moyen de transport est particulièrement vulnérable et l'impact médiatique et psychologique peut être considérable.

A l'origine, le but était la publicité et la sensibilisation de l'opinion puis une escalade sensible est apparue, accompagnée d'un changement de méthode caractérisée par l'abandon du détournement pour une violence savamment dosée (PANAM) décembre 1988 au-dessus du Ténéré et Lockerbie), liée à la crise du Moyen-Orient dans les années 1980. Toutefois les explications demeurent multiples : actes de déséquilibres, de criminels de droit commun, d'idéalistes, de partisans, désir de fuite à l'étranger.

La vulnérabilité des transports aériens est due à plusieurs facteurs. L'avion constitue une enceinte isolée, fragile, difficile à approcher et à prendre d'assaut par les forces de sécurité ; sa rapidité favorise la fuite des pirates vers des pays « amis » ; l'avion, symbole de la puissance technologique et de la richesse occidentale, est aussi signe de sa vulnérabilité ; l'avion de ligne représente enfin une partie de l'État dont il porte les couleurs.

Par ailleurs la vulnérabilité des transports aériens est accentuée par le développement important de ce moyen de transport (1971 : 500 millions de passagers ; 2000 : les prévisions envisagent 2 milliards de passagers).

Selon l'importance donnée ou non à l'événement par les divers canaux d'information, l'impact psychologique peut être conséquent ou non. Pour ce qui concerne les attentats contre les avions, l'événement est toujours important puisqu'il est souvent spectaculaire. En outre, en raison de la rapidité des moyens actuels de communication et de la diffusion de l'information auprès de dizaines de millions de personnes, l'attentat prend toujours une dimension dramatique.

Pour répondre à cette menace les États, dans leur majorité, ont résolu d'adopter des conventions de nature à homogénéiser la riposte et la

prévention. Quatre textes régissent et tentent de codifier les réactions des États face au terrorisme.

La Convention de Chicago du 7 décembre 1944 est fondée sur trois principes fondamentaux : la souveraineté des États, l'égalité des États et la réciprocité entre les États.

La Convention de Tokyo du 14 septembre 1963 traite « des actes qui peuvent compromettre ou compromettent la sécurité de l'aéronef ou des personnes ou des biens à bord ou compromettent le bon ordre et la discipline à bord ». Dans ce cadre des pouvoirs généraux de police ont été attribués au commandant de bord.

La Convention de la Haye du 16 décembre 1970 définit précisément les actes incriminés. Il s'agit d' « actes illicites, commis par une personne embarquée, accompagnés de violences ou de menaces de violences, l'appareil étant en vol ».

La Convention de Montréal du 23 septembre 1971 complète la Convention de la Haye et l'ensemble tend à renforcer les dispositions peu contraignantes de celles de Tokyo en ce qui concerne les sanctions.

La France pour sa part, après avoir étudié la menace a adopté un dispositif qui pose clairement la responsabilité de l'État et qui fait appel à une large concertation.

La menace est caractérisée par sa difficile appréhension ; elle doit donc faire l'objet d'une riposte organisée et l'ensemble des risques doit être répertorié.

La menace est permanente et diffuse ; elle est également anonyme et sans visage. De plus, lorsqu'elle ne se réalise pas, elle démobilise ce qui renforce sa capacité offensive ; enfin elle évolue en s'aggravant par l'innovation. Aussi la riposte doit-elle se construire au plan gouvernemental, par la collecte du renseignement et de l'information, et au plan local par une formation adaptée des personnels, par le maintien de la prévention grâce aux technologies nouvelles, par l'élaboration de consignes de crises et par la diffusion de consignes d'incidents et d'alertes.

Les risques sont d'autant plus importants que les moyens de l'attentat sont multiples, que les vecteurs peuvent être mécaniques ou humains et que les circuits possibles sont très divers. Par ailleurs, les effets escomptés sont également multiples (politique, chantage, propagande, intimidation...).

L'examen de la menace, de la riposte et des risques a permis de découper le site aéroportuaire en plusieurs zones qui font apparaître des risques différents susceptibles d'être pris en charge de manière appropriée.

Après ces divers constats, la France a adopté quatre principes généraux qui permettent de répartir les rôles, de structurer la riposte et d'ouvrir une large concertation pour mieux diminuer les risques.



Le principe de la responsabilité de la puissance publique est affirmé par la loi 73-10 du 4 janvier 1973 qui confie aux préfets les pouvoirs, dans le cadre de la zone aéroportuaire, accordés ordinairement aux maires.

En matière de riposte, prévention et répression sont différenciées. Celle-ci concerne les incriminations c'est-à-dire les actes illicites dirigés contre un aéronef en vol ; la diffusion d'une fausse information compromettant la sécurité d'un aéronef en vol ; la divulgation d'une fausse information destinée à faire croire à un attentat. Toutes ces infractions étant punissables de peines correctionnelles et criminelles. La prévention, pour sa part, s'attache à la visite des personnes et des bagages.

La concertation française se concrétise par le partenariat qui instaure une complémentarité entre les acteurs directement concernés comme le service central de la police de l'air et des frontières (PAF), dépendant du ministère de l'Intérieur, les douanes, dépendant du ministère de l'économie et des finances, les chambres de commerce et d'industrie, organismes consulaires et la direction générale de l'aviation civile.

Pour élargir la concertation et pour une plus grande efficacité, plusieurs organismes ont été créés. Certes, ils n'ont qu'un rôle consultatif, leurs avis ne peuvent donc s'imposer, mais leur influence est grande. Le comité national de sûreté est chargé d'élaborer et de proposer aux ministres intéressés des mesures et des procédures destinées à assurer la sûreté du transport aérien d'une part et d'autre part de suivre l'action des comités locaux de sûreté. C'est à l'intérieur de ces comités que s'élabore la vraie politique des aéroports en matière de sûreté. Enfin, en 1986, un groupe d'experts de sûreté de l'aviation civile, destiné à harmoniser le dispositif a été créé. La finalité de ce groupe est d'élaborer un manuel de sûreté applicable au plan national.

Les dispositifs de sûreté du trafic aérien en Europe présentent apparemment des différences mais, en réalité les mêmes principes les guident.

Les différences sont, pour la plupart, dues aux structures administratives différentes dans les pays, États unitaires et États fédéraux notamment. Les convergences résident principalement dans le principe de la responsabilité de la puissance publique, exercée le plus souvent par les ministères de l'Intérieur, des Transports et de la Justice. En outre, la Convention de Chicago est devenue la référence en matière de sécurité aéroportuaire.

Les transports aériens sont un enjeu qui dépasse largement les compétences nationales. Ce moyen de transport est par excellence une voie de communication internationale. Aussi sa crédibilité dépend-elle de sa sûreté qui est d'autant plus difficile à assurer qu'elle dépend de nombreux acteurs tant nationaux qu'internationaux. Au même titre que la lutte contre la drogue ou contre la délinquance financière, le transport aérien doit faire l'objet de mesures internationales rigoureuses pour que sa sûreté maximum soit assurée. Au plan international la Convention de

Chicago fait référence actuellement mais cela n'est pas suffisant. Aussi la coopération internationale doit-elle s'organiser à plusieurs niveaux, notamment pour ce qui concerne l'évaluation de la menace, la constitution de banques de données, la gestion de crise et la formation et les échanges.

L'évaluation de la menace peut être utilement étudiée au sein du groupe de TREVI, en collaboration avec les États associés et les pays tiers intéressés, par le truchement, notamment, des travaux des officiers de liaison détachés dans les pays de la Communauté.

Les banques de données, dans le cadre du « système européen d'informations », permettraient de recenser les actes illicites, les menaces et les modes opératoires utilisés relatifs au trafic aérien. Une telle initiative existe déjà dans le cadre des accords de Schengen à titre de mesure compensatoire à l'allègement des contrôles aux frontières. Toutefois, malgré les garanties offertes en matière de protection et d'uniformisation des renseignements, la mise en place de ce système pose des problèmes tant techniques que politiques et philosophique.

En matière de gestion de crise, l'addition et la confrontation des diverses expériences, souhaitées par les délégations, ne peuvent être que bénéfiques.

Pour une meilleure coopération, des échanges doivent nécessairement s'établir entre les pays. Par ailleurs, leurs effets seront formateurs et permettront une mise à jour des connaissances réciproques, des techniques et des méthodes de prévention.

Enfin, ce type de séminaire doit avoir des prolongements. Aussi, dans un avenir proche, un autre pays participant devrait prendre l'initiative d'une nouvelle rencontre.

Lionel THUÉ

*IHESI*

## **Colloque sur les enjeux urbains de l'habitat**

Les 3, 4, 5 et 6 juillet 1990, s'est tenue à Paris la 4<sup>e</sup> Conférence Internationale de Recherche sur le Logement, qui se réunit tous les deux ans dans une ville différente.

Le thème général de la conférence était « Les enjeux urbains de l'habitat » et résultait d'un double constat :

— l'habitat est un phénomène complexe, dont l'analyse mobilise l'ensemble des disciplines des sciences humaines ;

— les pratiques et les politiques liées au logement sont inséparables de leur contexte urbain et méritent d'être étudiées dans cette perspective.

L'ampleur du parrainage, le nombre de communications (plus de 300) et la réunion de plus de 700 chercheurs et praticiens venant de pays et disciplines diverses expriment bien l'acuité des questions posées par les nouvelles formes de l'urbanisation et leurs conséquences sur l'habitat.

Dans la séance inaugurale, François ASCHER, président du comité d'organisation, rappelait les trois objectifs assignés à la conférence. D'une part, il s'agissait d'assurer la continuité et le développement de ces conférences spécialisées sur l'habitat, d'autre part d'insister sur les dimensions urbaines liées à l'habitat et de tenter d'évaluer les nouveaux enjeux liés à cette urbanisation renouvelée (nouvelles formes d'occupation de l'espace, développement des nouvelles technologies de communication et de gestion, nouveaux rapports entre centres et périphéries, nouvelles formes d'association, d'exclusion ou de gestion,...).

Enfin, le troisième objectif était l'ouverture du champ géographique et, de ce point de vue, la présence de chercheurs des pays d'Europe centrale et de l'Est a été particulièrement remarquée.

Durant ces quatre jours, les intervenants et participants se sont répartis dans les huit ateliers principaux qui se sont réunis chacun à cinq reprises :

- atelier A : habitat et politiques publiques ;
- atelier B : le statut d'occupation du logement ;
- atelier C : évolution des modes de vie et transformation de l'habitat ;
- atelier D : mobilités résidentielles et mutations urbaines ;
- atelier E : les systèmes et les acteurs de la production de l'habitat ;
- atelier F : grandes villes, fragmentation et polarisations ;
- atelier G : habitat, espace urbain, sécurité/insécurité ;
- atelier H : réhabilitation, construction neuve et restructuration urbaine.

Ces ateliers étaient le cœur de la conférence.

Avaient été organisés, en outre, six ateliers plus spécialisés qui se sont réunis une à deux fois. Les thèmes traités ont été :

- autopromotion du logement ;
- catastrophe et réaménagement ;
- enseignement dans le domaine du logement ;
- mobilisation et outil de prévision ;
- méthodologie de la comparaison internationale des politiques de l'habitat ;
- méthode de coopération des chercheurs aux projets d'habitat.

Par ailleurs, une série de quatre tables rondes devait permettre de débattre en séance plénière d'autres phénomènes et notamment :

- habitat et modernité ;
- illégalité, irrégularité, informalité dans l'habitat ;
- recherches sur le logement : quels rapports entre l'Europe et les pays en voie de développement ? ;
- les chercheurs interpellent les décideurs.

Parmi les huit ateliers principaux, l'atelier G traitait plus particulièrement des questions liées à l'insécurité. Quatorze communications ont été présentées.

Beaucoup d'entre elles ont mis l'accent sur les effets du processus intensif de construction de logements après-guerre et de la création de quartiers de relogement à forte densité de population, ou encore des « zones résidentielles » des grandes villes d'URSS où les conditions de logement identiques pour tous, font naître rapidement un syndrome de la « ville nouvelle » (isolement social, absence de communication entre les habitants, peur...) et posent le problème du contrôle social face à l'émergence des droits démocratiques nouveaux qui échappent petit à petit à l'emprise du pouvoir bureaucratique (*Social and spatial organisation of residential areas as a factor of urban security*).

A propos de ces quartiers, il faut bien souvent distinguer entre sentiment d'insécurité ou mauvaise réputation et réalité de l'insécurité (« *Les Passages* » à Levallois-Perret : *exemple historique d'un espace à forte réputation d'insécurité*, ou *Comment s'exprime le sentiment d'insécurité dans les quartiers : mauvaise réputation ?*, ou encore *Insécurité et sentiment d'insécurité : les enjeux locaux dans l'exemple de Roubaix*).

La mauvaise réputation est bien souvent liée à des problèmes de criminalité certes, mais également à des questions d'esthétique et d'urbanisme, d'occupation sociale, de statut économique des occupants, de mauvaise gestion des logements (*Résidence and reputation : fear and loathing in Glasgow housing estate*).

Le jeu de la réputation apparaît alors comme circulaire (*Peut-on connaître les HLM autrement que par réputation ?*) dont un des principaux effets, est le phénomène de stigmatisation et de discrimination dévalorisante de ces quartiers (*Réflexion sur la production et les conséquences du sentiment d'insécurité dans une cité de la région parisienne*).

Même si la « mauvaise réputation » est basée sur une fausse criminalité, ses conséquences n'en seront pas moins tangibles et la question se pose de la thérapie à adopter.

Au Pays-Bas, le gouvernement néerlandais a mis en œuvre une politique de prévention du crime à travers le recours aux concierges nommés dans les quartiers en voie de dégradation (*The role of the caretaker in*

*combating insecurity and vandalism*). Les résultats de cette politique sont significatifs à la fois sur le plan de la diminution du vandalisme et sur celui du taux de satisfaction des locataires.

En France, certaines municipalités ont choisi de faire de la lutte contre l'insécurité un enjeu explicite et transversal de l'action municipale, en développant une stratégie complexe de valorisation locale de politiques nationales (*L'insécurité, objet central des politiques locales*).

Pour beaucoup d'intervenants, le thème de la sécurité/insécurité n'était pas l'objet de recherche de départ, mais s'est révélé, au cours des investigations, être une problématique qui méritait une analyse en tant que telle.

Cette approche digressive est illustrative, nous semble-t-il, de l'état actuel de la recherche sécuritaire.

Catherine GORGEON

*IHESI*

## **L'Europe de la police**

Les 12 et 13 juillet 1990 s'est tenue, dans les locaux du Parlement Européen à Strasbourg, une conférence organisée par les parlementaires Européens du groupe des Verts, en collaboration avec « les Verts au Bundestag » et les Verts allemands du groupe de travail fédéral « démocratie et droit ». Le thème en était « l'Europe de la Police ».

Dans l'esprit des organisateurs, il devait permettre de jeter les bases d'une coopération entre chercheurs au motif que celle-ci est en l'état actuel quasi inexistante et que les sociologues de la police, s'ils ont pu développer, à des degrés divers, des recherches sur les polices de leur pays respectif, ne se sont guère jusqu'à présent intéressés aux conséquences policières de l'unité européenne.

Dès lors, modifier cette situation leur apparaissait d'autant plus opportun que : « (...) les polices nationales et les responsables nationaux en matière de politique intérieure ont compris dès les années 70 la nécessité d'une coordination internationale de la sécurité intérieure (...) ».

La première journée fut consacrée à des communications diverses émanant de chercheurs ou de parlementaires. A cette occasion, les Verts manifestèrent leur inquiétude de voir se développer les accords de Schengen ou les structures de Trevi et d'Interpol en dehors de « tout contrôle démocratique ». Mais, faute de définir ce « contrôle », les

orateurs se sont souvent contentés de dénoncer les structures policières européennes assimilées à des sociétés multinationales qui seraient détentrices d'un pouvoir occulte et menaçant.

La seconde journée fut consacrée aux travaux de groupes organisés autour de deux thèmes :

- « Police, recueil et traitement des informations et protection des données en Europe de l'Ouest » ;
- « Vers une politique de l'Intérieur européenne et unique (les dessous de la criminalité organisée) ».

La défiance manifestée la veille à l'égard de l'instauration de relations policières inter-étatiques apparue dès lors exacerbée et l'après-midi du second jour fut l'objet de communications radicales stigmatisant les risques de création d'une Europe policière, fermée aux mouvements migratoires issus tant des pays de l'Est que du Tiers-Monde et violant les principes démocratiques.

Plusieurs intervenants allèrent jusqu'à soutenir qu'il existait des connexions étroites entre la grande criminalité organisée (ou le terrorisme) et le pouvoir politique. A cet égard, la libéralisation de la drogue fut présentée comme l'un des moyens de priver les trafiquants et les réseaux de blanchiment d'un argent susceptible d'alimenter des entreprises antidémocratiques...

D'une manière générale, cette première conférence au Parlement Européen, ne nous a pas paru répondre aux attentes qu'elle avait pu susciter au regard d'une réflexion sur la police en Europe.

Elle avait pourtant le mérite de soulever en préalable un certain nombre d'interrogations auxquelles il eut été utile de s'attacher et que les États membres devront prendre en compte.

Néanmoins, faute d'acteurs représentatifs et d'enquêtes rigoureuses, ces interrogations ont été effleurées dans un forum parfois plus polémique que scientifique.

Souhaitons qu'à l'avenir, si une telle initiative devait être reconduite, les questions retenues fassent l'objet d'une réflexion dépassionnée et plus approfondie. Ce vœux semblait partagé par les organisateurs à l'issue de la conférence.

Jean-Louis SAYOUS

*IHESI*



# Chronique étrangère

*Si le Mondiale 1990 s'est déroulé sans véritables débordements de violence, la concentration de très nombreuses foules lors des rencontres de football demeure un problème aigu pour tous les responsables de la sécurité des stades. Le rapport officiel sur la catastrophe du stade de Hillsborough à Sheffield (Grande-Bretagne) met en lumière les carences des services de sécurité et propose des remèdes. Il est à méditer.*

*De même, si le terrorisme aérien connaît une accalmie provisoire, la menace qu'il fait peser sur la sécurité des voyageurs est loin d'être dissipée. C'est tout le mérite du rapport américain sur la tragédie de Lockerbie de souligner que l'insuffisance actuelle des mesures de sécurité aérienne n'exclut nullement une nouvelle catastrophe.*

## **Rapport du juge TAYLOR sur la catastrophe du stade de Hillsborough à Sheffield**

*London, Her Majesty's Stationery Office, août 1989, 71 p.*

Le 15 avril 1989, la demi-finale de la coupe de football de Grande-Bretagne opposait les Clubs de Liverpool et de Nottingham Forest à Sheffield. Le match fut arrêté au bout de six minutes : 95 spectateurs étaient morts écrasés et plus de 400 furent conduits à l'hôpital. Toutes les victimes étaient des supporters de Liverpool. C'est la catastrophe la plus grave de toute l'histoire du football britannique.

Le rapport sur la catastrophe, présenté au Parlement en août 1989 par le Secrétaire d'État à l'Intérieur, rédigé sous la responsabilité du Juge TAYLOR attribue à une conjugaison de facteurs l'ampleur de la catastrophe. Toutefois il est très sévère envers les responsables de la police pour qui assurer la sécurité dans le stade revenait à empêcher les hooligans d'agir.



Le rapport établit tout d'abord les faits : le stade de Hillsborough, inauguré en 1899, contient des tribunes où les spectateurs sont debout. C'est dans deux de ces tribunes, numérotées 3 et 4, et situées juste derrière les buts que s'est produite la catastrophe. On y accède par un tunnel incliné à 16 % dont l'extrémité se trouve juste en face de l'entrée. D'autres couloirs débouchent sur d'autres tribunes, mais aucun panneau ne l'indique. Ces tribunes sont séparées du terrain par de hautes grilles métalliques.

Ce 15 avril, le coup d'envoi était prévu à 15 heures précises. A 14 h 30 une foule estimée à 5 000 personnes se bousculait pour passer dans les 23 tourniquets prévus pour l'entrée des supporters de Liverpool. A 14 h 50 les tribunes 3 et 4 étaient déjà saturées. Lorsque, à 14 h 52, sous la pression de la foule on ouvrit grand la porte, aucune instruction n'a été donnée aux agents en faction de bloquer l'entrée du tunnel. Un flux de 2 000 personnes déferla en 5 minutes dans les tribunes 3 et 4. A 15 h 04 un but manqué entraîna une poussée générale vers l'avant. Des spectateurs à l'avant étaient déjà étouffés. L'ouverture des grilles protégeant le terrain provoqua des chutes en série et de nombreuses victimes ont été piétinées à ce moment-là. Une fois déclenché le plan de secours pour catastrophe majeure, les secours (pompiers, ambulances) sont arrivés rapidement. Voilà pour les faits.

Le rapport attribue aux supporters de Liverpool une faible responsabilité dans la catastrophe. Contrairement aux allégations des médias, très peu d'entre eux ont tenté d'entrer sans billet, et la cohue à l'extérieur du stade était due au nombre de spectateurs arrivés dans la dernière demi-heure. Selon le rapport, les services de sécurité auraient dû prévoir cette arrivée tardive, d'autant que sur les billets il était conseillé d'arriver un quart d'heure en avance. Quant à l'alcoolisme, surestimé dans la presse, il aurait été un facteur aggravant en particulier dans la bousculade.

Le juge TAYLOR est beaucoup plus sévère envers les organisateurs du Club et la police. Tout d'abord il souligne que les responsabilités respectives des deux parties n'étaient pas clairement définies. D'autre part, les règles de sécurité lui paraissent insuffisantes. Alors qu'un accident semblable s'était produit, sans faire de victimes, en 1981, les consignes de sécurité ne le mentionnaient pas. Certaines barrières, qui auraient pu freiner la foule, avaient été enlevées en 1986 — pour des raisons de sécurité. Une de celles qui restaient s'est effondrée sous le poids des spectateurs, alors qu'elle avait été vérifiée en 1988. De toutes façons, ces barrières étaient trop basses. Le règlement de sécurité prévoyait 54 personnes pour 10 m<sup>2</sup>. C'est beaucoup trop, selon le rapport. Plus grave, il n'y avait aucun moyen ni mécanique ni électronique de compter le nombre de spectateurs par tribune. Comme les employés du club rechignent à passer dans les rangs des visiteurs par peur des violences, l'évaluation du remplissage de chaque tribune s'est faite de loin à l'aide d'un zoom et de jumelles. Les organisateurs

comptaient sur les spectateurs pour « trouver eux-mêmes le seuil de remplissage acceptable ». Enfin, puisque le but était de contrôler une minorité de hooligans, on estimait que plus les spectateurs étaient serrés plus la marge de manœuvre des fauteurs de trouble était réduite.

Pour les 24 256 supporters de Liverpool, il était prévu 23 tourniquets d'entrée. A raison de 750 à 1 000 personnes à l'heure, il fallait entre 1 heure et demie et 2 heures pour faire entrer tout le monde. Or c'est 5 000 personnes qui se sont présentées entre 14 h 30 et 14 h 40. Selon, le rapport, les supporters de Liverpool arrivent toujours tard au stade, et si la police avait étudié les comportements des spectateurs lors d'autres matches, elle aurait évité la catastrophe. D'autre part, les patrouilles motorisées à l'extérieur du stade auraient pu signaler le nombre de supporters qui se trouvaient en ville, mais elles avaient reçu pour seule instruction d'empêcher les saccages. Enfin, les informations inscrites sur les billets étaient insuffisantes, voire trompeuses, ce qui a provoqué des bouchons à l'entrée. C'est la foule elle-même, parce qu'elle était si compacte, qui bloquait le passage. Dans ces conditions, le refus des organisateurs de retarder le coup d'envoi a été une erreur fatale.

Pour éviter des accidents graves à l'entrée, la police n'avait d'autre solution que d'ouvrir la porte. Mais il aurait fallu bloquer le tunnel et diriger le public vers les autres tribunes. Cette précaution, qui avait été prise en 1988, ne figurait pas dans le manuel d'instructions du service d'ordre.

Le rapporteur attribue la plus lourde responsabilité aux trois officiers qui, de la salle de contrôle, dirigeaient les opérations. Ils n'ont pas demandé à se faire projeter les images de l'entrée avant de donner l'autorisation d'ouvrir la porte ; ils n'ont pas averti le service d'ordre à l'intérieur du stade de cette ouverture ; ils n'ont pas annoncé au micro que les tribunes 3 et 4 étaient saturées mais que d'autres étaient à moitié vides ; ils n'ont pas fait bloquer l'accès au tunnel. Ils n'ont pas compris qu'une catastrophe était en train de se produire ; ils ont mal interprété les signes que leur faisaient les agents sur le terrain (on devait communiquer par signe car les liaisons radio fonctionnaient mal et ont même été totalement interrompues pendant trois minutes). Totalement obnubilés par le danger de hooliganisme, ils ont cru à une invasion du terrain quand ils ont vu des spectateurs tenter de s'échapper en escaladant les grilles, et ont, dans un premier temps, donné l'ordre de les repousser.

Le juge TAYLOR fait d'autre part remarquer le manque de liaison entre la salle de contrôle et les agents postés à l'entrée : après le déclenchement du plan d'urgence pour catastrophe majeure, ceux-ci ont été tout surpris de voir arriver les pompiers. Ils n'étaient au courant de rien. Le public n'a pas non plus été informé des événements graves qui avaient motivé l'arrêt du match. Ce n'est que 23 minutes plus tard qu'une

annonce au micro a demandé l'aide des médecins et des secouristes du public.

En ce qui concerne les premiers secours, pompiers et ambulances, le rapport estime qu'ils ont bien rempli leur mission. Il déplore toutefois que l'étroitesse des accès de secours ait retardé l'évacuation de certains blessés.

Le rapport propose enfin des mesures à prendre immédiatement pour éviter ce genre d'accident. Il s'agit d'abord de travaux dans le stade (signalisation, accès, barrières) et d'installations d'équipements pour observer le public et compter les spectateurs ; puis de revoir les règlements de sécurité, abaisser le nombre de spectateurs par tribune, entraîner le service d'ordre à évaluer la densité d'une foule, obliger les clubs à prévoir un secouriste pour 1 000 spectateurs et une ambulance pour 5 000.

Il recommande que les responsables de la police puissent prendre la décision de retarder le coup d'envoi, ou d'ouvrir les grilles protégeant le terrain.

Enfin il suggère que les organisateurs prévoient des attractions avant le match pour attirer le public en avance.

Au-delà de ces mesures immédiates, le rapporteur rappelle qu'il faudra à terme traiter de l'alcoolisme dans les stades et d'une éventuelle carte d'identité de supporter.

## **Rapport de la commission présidentielle américaine sur la sécurité aérienne et le terrorisme**

*Government Printing Office, mai 1990, 188 p.*

Ce rapport fait le point sur l'explosion en vol de l'avion de la PANAM Francfort-New York au-dessus de Lockerbie le 21 décembre 1988 et sur les précautions à prendre pour prévenir de tels actes de terrorisme. La commission qui l'a élaboré, nommée par le Président à la demande pressante des familles des victimes, comprend sept personnes dont quatre membres du Congrès (2 Républicains, 2 Démocrates) et deux personnes ayant occupé un poste élevé dans la marine ou l'aviation militaire.

En introduction comme en conclusion du rapport, la commission recommande la plus grande fermeté vis-à-vis des terroristes et des États qui leur donnent asile. Il préconise une coopération internationale, le refus de toute négociation avec les terroristes, et vis-à-vis des États qui les soutiennent des sanctions économiques, et éventuellement des représailles comme le raid sur la Libye en 1986.

La commission est toutefois très sévère envers le système américain de sécurité aérienne, la FAA (Administration Fédérale de l'Aviation), et la PANAM.

En matière de sécurité la PANAM ne s'en remet pas aux autorités locales. Elle a créé sa propre filiale, sous le nom d'Alert. L'enquête menée à Francfort auprès de son personnel a montré qu'il est peu nombreux et surtout insuffisamment formé. Certains de ses agents avaient reçu en tout et pour tout trois heures de formation.

Le 18 novembre une note de la FAA mentionne un poste de radio Toshiba piégé et demande aux compagnies américaines de vérifier scrupuleusement que chaque bagage embarqué appartient bien à un passager. Cela n'a pas été fait pour ce vol, ni à Francfort ni à Heathrow, en ce qui concerne les bagages en transit. Plus grave encore l'enquête a montré qu'un passager ne s'est pas présenté à temps à l'embarquement mais que ses bagages sont restés dans l'appareil. La commission ajoute que deux semaines après l'attentat les inspecteurs de la FAA ont constaté les mêmes carences de la part de la PANAM. Celle-ci s'était déjà vu infliger des amendes avant l'explosion de Lockerbie. Neuf mois après, les inspecteurs continuent à écrire que tout passager quittant Francfort sur un vol PANAM est en danger.

A Heathrow, le container à bagages est resté sans surveillance avant d'être embarqué (il est vrai qu'à l'époque la FAA ne l'exigeait pas). Sur la liste des passagers montés à Londres, 38 noms ne sont pas suivis de la marque du contrôle, ce qui, selon la PANAM, ne signifie pas qu'ils n'aient pas subi de contrôle. Il est malgré tout inquiétant qu'ils aient pu monter à bord. La commission reconnaît toutefois qu'il est impossible dans l'état actuel de l'enquête, d'imputer la catastrophe à ces négligences.

La note du 18 novembre, émanant de la FAA précisait que la police allemande avait saisi des radios-cassettes Toshiba contenant du Semtex, un explosif plastique indétectable aux rayons X et que le contrôle des bagages devait être renforcé. Mais la FAA n'avait aucun moyen à l'époque de vérifier de quels effets ses notes étaient suivies. A Francfort, la PANAM n'a pas informé les agents d'Alert de cette menace et des mesures à prendre.

La FAA a établi le profil-type du voyageur susceptible de transporter des bombes à bord, même à son insu. Il est prévu pour ces personnes une fouille plus approfondie. Trois passagers qui correspondaient à ces critères ont échappé à ce contrôle supplémentaire ce 21 décembre, à Francfort selon la commission, avec des mesures de sécurité renforcées la catastrophe aurait pu être évitée.

En ce qui concerne la FAA, les auteurs du rapport remarquent qu'elle se contente d'apporter une réponse à des problèmes sans les anticiper. Ils ont trouvé chez les fonctionnaires de cette administration un manque

inquiétant de motivation et d'initiative. Ils reprochent le manque de clarté des recommandations et le manque d'efficacité des contrôles : les inspecteurs de la FAA se contentent d'essayer de monter à bord avec une arme à peine dissimulée (ils y parviennent d'ailleurs bien souvent). On est bien loin des armes sophistiquées utilisées par les terroristes. La commission recommande à la FAA de porter l'accent sur la personnalité et la formation de son personnel ; de rédiger plus clairement ses instructions, et de prendre les moyens d'en suivre l'application.

Depuis l'attentat de Lockerbie, la FAA a établi une liste d'aéroports à risques de par le monde, où elle préconise que tous les passagers et tous les bagages soient contrôlés. Elle doit donc mener à l'étranger une politique de formation des personnels de sécurité et de développement technologique. Pour cela, et surtout parce que le terrorisme vise l'État plutôt qu'une compagnie aérienne, la commission propose que soit nommé par le Président, avec rang d'Ambassadeur, un coordinateur pour la Sécurité Aérienne Internationale, rattaché au Département d'État.

La commission recommande que la FAA agisse auprès des compagnies aériennes américaines, à l'étranger comme aux États-Unis (dont les aéroports sont tout aussi vulnérables) pour que le personnel qui a accès aux avions ou aux bagages soit régulièrement contrôlé, ce qui ne faisait pas partie jusqu'à présent des instructions officielles.

Le rapport examine ensuite les technologies de détection disponibles à l'heure actuelle. On sait que les explosifs plastiques comme le Semtex sont indétectables aux rayons X. Il existe des appareils qui analysent le contenu chimique des objets. Mais ils ne peuvent repérer que des quantités de Semtex très nettement supérieures à celles utilisées pour faire exploser l'appareil de la PANAM. La commission propose donc de ne pas se contenter de ces appareils. Un procédé est encore à l'étude qui permettra de détecter le plomb et le mercure des détonateurs ; il présentera un grand intérêt lorsqu'il sera au point. En attendant la commission propose d'instaurer, comme c'est déjà le cas pour certaines compagnies européennes, un système de codage permettant de repérer immédiatement les bagages non accompagnés. En tout état de cause, il faut que les chercheurs anticipent la nouvelle génération des armes utilisées par les terroristes.

Pour ce qui concerne les services de renseignements (CIA, FBI, DIA...), la commission estime que le système fonctionne raisonnablement bien. C'est l'utilisation des informations qui a fait défaut. A ce propos, les auteurs du rapport reviennent sur un débat qui a animé l'Amérique au moment de l'attentat de Lockerbie : fallait-il rendre publiques les menaces reçues ? Ils citent, en particulier, l'ambassade américaine à Moscou qui a affiché une note reprenant des menaces sur un vol Francfort-New York au courant du mois de décembre. Il s'agissait en l'occurrence d'un canular. Aucune information concernant un

attentat sur ce vol ou tout autre n'a été reçue par les services de renseignements ; les instructions données par la FAA se fondaient seulement sur la découverte de Semtex dans un radio cassette. Quoi qu'il en soit la commission estime que c'était une erreur d'afficher ces menaces à Moscou. Cela donne l'impression au public que le gouvernement prévient uniquement les siens en cas de danger. Elle propose que les menaces soient rendues publiques lorsque les informations sont sûres et recoupées, et lorsqu'on pense que le renforcement des mesures de sécurité ne sera pas suffisant, dans le cas d'explosifs plastiques par exemple.

La commission regrette enfin que les familles des victimes n'aient pas reçu un soutien plus efficace et plus humain de la part des services consulaires en Grande-Bretagne et propose une révision de la législation pour permettre une indemnisation décente en cas d'attentat.

En conclusion, le rapport souligne la volonté nationale de lutte contre le terrorisme. Il indique que le danger continue, que chaque bagage, chaque passager est potentiellement dangereux. Il rappelle que, selon, M. Vaclav Havel, la Tchécoslovaquie a vendu à la Libye assez de Semtex pour couvrir les besoins de toutes les organisations terroristes du monde pendant cent cinquante ans. Il insiste sur la nécessité, outre les mesures de sécurité aérienne de prendre des mesures politiques, diplomatiques et éventuellement militaires pour vaincre le terrorisme.



## **Ont étudié l'offre publique de sécurité**

Jean-Marc BERLIOZ  
Commissaire divisionnaire  
Chef du département formation à l'IHESI

Jacqueline COSTA-LASCOUX  
Directeur de recherches au CNRS

Marc DUBOURDIEU  
Secrétaire général adjoint de l'IHESI

Dominique DUPREZ  
Chargé de recherches au CNRS (LASTREE-IFRESI)

Clive EMSLEY  
Professeur d'histoire, The Open University (Milton Keynes, Grande-Bretagne)

Jean-Jacques GLEIZAL  
Professeur d'université (CERAT-IEP de Grenoble)

Bernard HAGELSTEEN  
Directeur de la police générale à la préfecture de police de Paris

Colette LAMARCHE  
Maître de conférences à l'université de Lille III

Roger LEJEUNE  
Chef du service central de la police de l'air et des frontières

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE  
Professeur de sciences politiques à l'université des sciences sociales de Toulouse,  
Directeur du centre d'études et de recherches sur la police (CERP)

Étienne PICARD  
Professeur de droit public à l'université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Hubert PREVOT  
Secrétaire général du Haut Conseil à l'intégration

Philippe ROBERT  
Directeur de recherches au CNRS  
Directeur du Centre de recherche sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)

Bernard TARRIN  
Conseiller technique à la sous-direction de la formation des personnels de police

Patrick WEIL  
Maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Paris





**Nom et Prénom** \_\_\_\_\_

**Profession** \_\_\_\_\_

**Adresse** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Localité** \_\_\_\_\_

**Code postal** \_\_\_\_\_

**Date** \_\_\_\_\_

Règlement à réception de facture. Toute commande (sauf pour les abonnements) inférieure à 200 F TTC sera majorée d'une somme forfaitaire pour participation aux frais d'enregistrement, de facturation et port par voie de surface (10 F au 01/09/89).

**Visa et signature du preneur en charge de la dépense**

**bon de commande**

désignation	nombre	total
<b>Les Cahiers de la Sécurité Intérieure</b>		
Le numéro : 90 F (4 n <sup>os</sup> par an)		
Abonnement France :	300 F	
Abonnement Etranger :	380 F	
Supplément avion :	70 F	
Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989 :	70 F	

**La documentation Française**

124, rue Henri Barbusse  
93308 Aubervilliers cedex  
Téléphone (1) 48 39 56 00

P :



---

# **Les Cahiers de la sécurité intérieure**

## **Parus**

*Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989, janvier 1990, 70 F.*

N° 1 — *Les Français et l'insécurité. Terrorisme, manifestations, ordre public, avril-juin 1990.*

## **A paraître**

N° 3 — *Le marché de la sécurité privée, octobre-décembre 1990.*

*achevé d'imprimer  
sur les presses de graphic-expansion s.a.  
54000 nancy, en octobre 1990  
d.l. n° 2371 - 4<sup>e</sup> trim. 1990*

***Ouvrage réalisé en édition électronique  
Système EDITO - La Documentation Française***