

# CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice \_\_\_\_\_ n°32

## Police et justice à l'épreuve de la nouvelle gestion publique



### Le dossier

Pour une approche réflexive de la performance

*Une critique et des propositions*

Jacques de MAILLARD

Managérialisation de la justice pénale et accélération  
des temps judiciaires – Cécile VIGOUR

### Histoire

Vichy, la police, les Juifs...au(x) risque(s) de l'Histoire ?

Jean-Marc BERLIÈRE

### Culture et sécurité

Les séries policières : quel effet sur  
les représentations collectives ?

Vincent COLONNA, Pascal DUVAL

Directeur de la publication :  
Cyrille SCHOTT

Rédacteur en chef :  
Manuel PALACIO

Comité de rédaction :

**AMADIEU Jean-Baptiste**, Agrégé de lettres, chargé de recherches au CNRS  
**BERLIÈRE Jean-Marc**, Professeur émérite d'histoire contemporaine,  
Université de Bourgogne

**BERTHELET Pierre**, Chercheur au centre de documentation et de recherches  
européennes (CRDE), Université de Pau

**BONY Lucie**, Géographe, Centre de recherche sur l'habitat, CNRS  
**COOLS Marc**, Professeur en criminologie, Université libre de Bruxelles,  
Université de Gand

**DE BEAUFORT Vivianne**, Professeur à l'Essec, co-directeur du CEDE  
**DE MAILLARD Jacques**, Professeur de Science politique, Université de  
Versailles Saint-Quentin

**DIAZ Charles**, Contrôleur Général, Inspection Générale de la Police Nationale

**DIEU François**, Professeur de sociologie, Université Toulouse 1 Capitole

**EVANS Martine**, Professeur de droit pénal et de criminologie, Université de Reims

**HERNU Patrice**, Administrateur INSEE

**LATOUR Xavier**, Professeur de droit, Université de Nice

**LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis**, Professeur émérite de Science politique,  
Université de Toulouse I, Capitole

**NAZAT Dominique**, Docteur en Sciences odontologiques, expert au Groupe  
de travail permanent pour la révision des normes d'identification du DVI  
d'INTERPOL

**PARDINI Gérard**, Chef du service des affaires immobilières de la Prefecture  
de police de Paris

**PICARD Jean-Marc**, Enseignant-chercheur à l'Université de Technologie de  
Compiègne

**RENAUDIE Olivier**, Professeur de droit public à l'Université de Lorraine, Nancy

**REVEL Claude**, Déléguée interministérielle à l'Intelligence économique

**RIDEL Laurent**, Directeur interrégional de l'Administration pénitentiaire

**DE LA ROBERTIE Catherine**, Recteur Professeur des universités, Paris I,  
Directrice du Master2 Gestion et méthodes de décision d'entreprise

**ROCHE Jean-Jacques**, Directeur de la formation, des études et de la  
recherche de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN)

**SAURON Jean-Luc**, Professeur de droit à l'Université Paris Dauphine

**TEYSSIER Arnaud**, Inspecteur Général de l'Administration, Professeur  
Associé à l'Université Paris I

**VALLAR Christian**, Doyen de la Faculté de droit, Nice Sophia Antipolis

**VELTCHEFF Caroline**, Agrégée de Lettres, inspectrice d'académie

**WARUSFEL Bertrand**, Professeur agrégé des facultés de droit, Université Lille 2

Responsable de la communication : Axelle de FONTGALLAND

Conception graphique et fabrication : Laetitia BÉGOT, Marine OSTAPOWICZ,  
Daniel VIZET

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2014

Conditions de publication : Les Cahiers de la sécurité publient des articles, des  
comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes bibliographiques  
relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité et de  
ses acteurs. Les offres de contribution sont à proposer à la rédaction pour  
évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.

Toute correspondance est à adresser à l'INHESJ à la rédaction de la revue.

Tél. : +33 (0)1 76 64 89 00 - Fax : +33 (0)1 76 64 89 31

publications@inhesj.fr - www.cahiersdelasecuriteetdelajustice.fr

## Sommaire

3 Editorial – Cyrille SCHOTT

### Dossier

Dossier coordonné par Jacques de MAILLARD

5 Le New Public Management. Pragmatisme moderne ou  
idéologie politique ? – Manuel PALACIO

9 Construire des indicateurs et mettre en place des objectifs est  
plus facile que de manager les agents  
Entretien avec Maya BACACHE-BEAUVALLET

12 L'usage des indicateurs chiffrés dans la police nationale :  
arrangements dans une organisation centralisée  
Anne-Cécile DOUILLET, Jacques de MAILLARD,  
Mathieu ZAGRODZKI, Steve SAVAGE

22 Police et évaluation des performances. Étude de cas sur  
les *penalty notices for disorder* – Dr Sara GRACE

37 Regard critique sur l'application du nouveau management public  
dans le secteur de la sécurité d'un État Fragile  
Roberto RESMINI, Simon ROEMEN

46 Modernisation des institutions judiciaires belges :  
vers un management de type 2.0 ? – Frédéric SCHOENAERS

56 Managériation de la justice pénale et accélération  
des temps judiciaires – Cécile VIGOUR

67 Service public pénitentiaire et nouvelle gestion publique :  
expressions et limites d'une modernisation administrative  
Jean-Charles FROMENT

74 Administration pénitentiaire : manager la « norme »  
Bruno COULON

78 Pour une approche réflexive de la performance  
*Une critique et des propositions* – Jacques de MAILLARD

87 Partenariat et responsabilité à l'ère managériale  
*Retour sur l'expérience britanniques* – Adam CRAWFORD





## Histoire

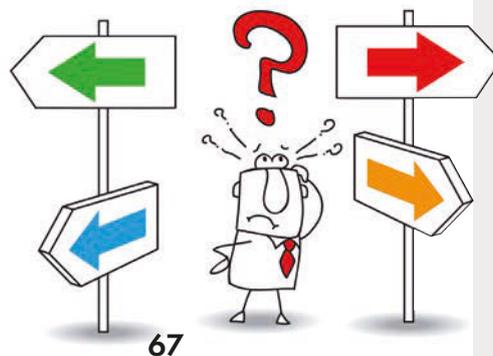
- 104** Vichy, la police, les Juifs... au(x) risque(s) de l'Histoire ?  
Jean-Marc BERLIÈRE

## Culture et sécurité

- 112** Les séries policières : quel effet sur les représentations collectives ?  
Vincent COLONNA, Pascal DUVAL

## Sécurité intérieure

- 118** Le syndicalisme policier français  
Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE
- 132** Le sous-préfet d'arrondissement : un relais de la dynamique de territorialisation des politiques publiques de sécurité intérieure  
Wassim KAMEL
- 137** Éradiquer les drogues vs réduire les risques liés à leur usage : une position française qui ne veut pas trancher  
Joy DESSEIGNE



## International

- 153** L'état de la sécurité privée en Côte d'Ivoire  
Henry B. YEBOUET

## Sécurité privée

- 166** La croisée des chemins  
René-Henri LEGRET

## Sciences forensiques

- 172** « Promenade à Vire, sur les traces d'Alphonse Bertillon »  
Dominique NAZAT





## Éditorial

**E**n matière de gestion des organisations, les sociétés développées sont entrées, dès la fin du XX<sup>e</sup> siècle, dans une « modernité » caractérisée essentiellement par une vision rationaliste du gouvernement humain, où l'efficacité devient le critère principal. La méthode, avec ses variantes, reprend généralement les mêmes composantes : élaboration de stratégies, définition d'objectifs clairs et souvent chiffrés, définition des places et des tâches, suivi centralisé de la réalisation des objectifs... En France, un changement sémantique substitue peu à peu le *management* à la *gestion*. Ce changement n'est pas anodin. Il marque l'entrée des formes nationales de ce gouvernement humain dans la globalisation, qui se développe alors à l'échelle de la planète. Il signifie également, pour les pays comme la France, un brouillage de la frontière traditionnelle, et solidement établie, entre la sphère publique et la sphère privée, entre l'univers de l'administration et celui de l'entreprise. Les méthodes d'organisation des ressources humaines et des moyens matériels, appliquées en vue de réaliser des objectifs de production et de vente et, plus largement, ce que l'on va nommer le « gouvernement d'entreprise », vont tendre à devenir la référence première et gagner la gestion des services de l'État. Le « new public management », ou nouvelle gestion publique, s'impose dorénavant comme l'approche dominante, qui guidera l'organisation des services publics des États. L'analyse de cette approche est complexe, tant elle conjugue des principes positifs et des effets contradictoires. Améliorer le fonctionnement de l'État, optimiser les résultats de son action au bénéfice des

citoyens, usagers de ses services, constitue, sans le moindre doute, un progrès considérable dans une évolution, qui veut laisser derrière elle l'image d'une bureaucratie inefficace et coûteuse. Des questions apparaissent toutefois lorsque l'on observe la mise en œuvre de ces principes et ses conséquences pratiques. Apparaît alors une réalité contrastée, où les avancées se payent de contre-résultats, parfois très fâcheux, ce contraste illustrant la difficulté et la nécessité du travail de recherche, afin d'établir un bilan susceptible de renouveler la pensée politique sur un sujet aussi fondamental. Au minimum, convient-il de considérer que la nouvelle gestion publique ne peut échapper à la nécessité du *semper reformanda*, toujours à réformer...

Parmi les services publics, la police et la justice ont, comme les autres, été amenées à revoir leurs méthodes d'organisation, ce qui a créé des bouleversements, dont les effets restent à évaluer. La recherche a investi depuis déjà quelque temps ce nouveau champ d'interrogations, particulièrement pour ce qui concerne l'institution policière, soumise à une nouvelle philosophie visant à mettre la performance au premier plan, ce qui implique l'élaboration et le maniement d'outils à même de mesurer le degré que ladite performance peut atteindre sur le terrain.

Le sujet apparaît pour la première fois en 1998 dans les *Cahiers de la sécurité intérieure*, à travers l'article d'un chercheur britannique, qui analyse les premiers effets dans son pays de la doctrine managériale sur la politique de sécurité. Cet article est reproduit dans ce numéro, situant ainsi le travail actuel dans une continuité historique, qui favorise une vision globale du thème exploré dans le dossier. En 2003, ce thème sera ensuite développé centralement dans le numéro

des Cahiers intitulé « Évaluer la police ? ». Nous y revenons aujourd'hui, en l'élargissant à l'institution judiciaire, parce que les questions posées depuis le début, notamment autour de l'idée de la performance et de l'évaluation, restent totalement actuelles, mais, également, parce que nous bénéficions désormais d'une durée d'application de ces politiques de nature à permettre une observation plus consistante et une analyse plus assurée. Dans toutes ses dimensions et depuis son apparition, ce bouleversement de la nouvelle gestion publique s'est produit à l'échelle de toutes les sociétés démocratiques et économiquement développées, ce qui justifie le regard résolument européen ayant présidé à l'élaboration de ce dossier, avec une place particulière accordée à nos voisins belges et britanniques.

Le contenu de ce numéro des *Cahiers de la sécurité et de la justice* reflète également le souhait de l'équipe de rédaction de proposer au lecteur une revue plus diversifiée, offrant un plus grand choix

de sujets explorés, en cohérence avec la notion de sécurité globale, et un élargissement des regards disciplinaires, à même d'enrichir notre travail sur les questions de sécurité. Cette évolution se traduit par un nombre de rubriques accru et une systématisation de la publication d'articles dans ces rubriques. Nous inaugurons ainsi, avec un article de réflexion sur l'éthique dans les séries policières, une rubrique « culture et sécurité », où la parole sera donnée à des artistes, des universitaires spécialistes de différents médias culturels, lesquels nous apporteront un autre éclairage sur des sujets traités habituellement au sein de disciplines plus traditionnelles. Nous publions également un article important, par le sujet qu'il traite et les questions qu'il pose, du Professeur Jean-Marc Berlière, article qui illustre la place plus importante que nous souhaitons accorder dans la revue à la recherche historique, grâce à une rubrique « histoire » plus étoffée et plus régulièrement investie.

Cyrille SCHOTT,

*Préfet, directeur de l'INHESJ*



## Le New Public Management. Pragmatisme moderne ou idéologie politique ?

Manuel PALACIO

consensus de base, il reste à trouver la voie et les moyens de l'atteindre et c'est à ce niveau que de multiples questions surgissent.

Ce dossier des *Cahiers de la sécurité et de la justice* revient sur un sujet qui a déjà fait l'objet antérieurement d'études et de débats, y compris dans l'ancienne formule de la revue<sup>1</sup>. L'activité policière peut-elle être mesurée le plus objectivement possible de manière à en déterminer à la fois les effets et les coûts et peut-on construire de nouveaux modes de gestion fondés sur cette démarche d'évaluation ? Ainsi posée, la question relève d'un minimum de bons sens. L'activité policière, autant sinon plus que celle de tout autre service public, revêt une importance cruciale pour les populations, au cœur même de ce qui constitue leur « vie quotidienne », au même titre que ce qui relève du domaine de la santé ou de l'éducation des enfants. Dès lors, vouloir piloter au mieux l'action de la police, au bénéfice des citoyens, ne peut que faire consensus. Mais au-delà de ce

Mieux conduire l'action suppose, premièrement, de posséder une visibilité acceptable sur ce qui est fait et, deuxièmement, de trouver les outils permettant de rectifier les problèmes éventuellement détectés. Pour y parvenir, il est nécessaire de passer d'une rationalité construite sur la dualité des missions (à définir)/et des moyens (à mettre en place) à une rationalité reposant sur un dispositif d'outils qui permet le suivi d'une chaîne allant du repérage des problèmes à la mise en place de leur résolution. On passe ainsi d'une logique « définir-ordonner-exécuter » à une logique plus complexe, multidimensionnelle et réactive, « repérer, estimer, programmer, mettre en place, évaluer... » Les maîtres mots de cette nouvelle rationalité sont « objectiver » et « quantifier » ou, plutôt, « objectiver donc quantifier ». Ils vont marquer de manière indélébile les réformes

### Manuel PALACIO



Rédacteur  
en chef des  
*Cahiers de la  
sécurité et de la  
justice*,

Manuel Palacio

est conseiller du directeur de l'INHESJ sur les questions de prévention de la délinquance. Issu du corps des directeurs de la Protection judiciaire de la jeunesse, il est l'auteur de *La justice des enfants perdus*, La Découverte, Paris, 2006.

(1) CSI évaluer la police ?

prises en place pour repenser de fond en comble l'action de la police et se traduire par la mise en place de multiples indicateurs à chaque niveau de la conception et de l'exécution de cette action (diagnostic, finances, ressources humaines, résultats...). Ces indicateurs vont se déployer sur plusieurs terrains et se cumuler pour aboutir à l'idée plus générale de mesure de la performance. Cette nouvelle manière de penser l'action publique à partir d'impératifs de gestion fondés sur l'efficacité de cette action n'est pas propre à l'institution policière mais se développe dans l'ensemble de la sphère étatique. Le problème qui est posé est celui de la pertinence de l'organisation de l'État autour de missions définies, exécutées et reconduites (avec des variations qui tiennent essentiellement aux moyens budgétaires annuellement attribués) sans que les résultats soient évalués. Peut-on en effet perpétuer une action sans regarder si les effets qu'elle produit sont, dans la réalité, à la mesure des objectifs poursuivis ?

La question est loin d'être mineure ; dans un contexte durable de diminution des ressources financières des États, il semble légitime, en effet, de vouloir vérifier que les moyens utilisés le sont à bon escient et que le « service » public rendu est à la hauteur des attentes des citoyens qui sont en même temps bénéficiaires et financeurs du service en question. Ce souci s'imposera largement dans le débat public, auprès des politiques et des dirigeants des structures de l'État et engendrera un mouvement qui, sur plusieurs décennies, va bouleverser de fond en comble la conception ainsi que les modes d'organisation et d'action des services publics.

Ce mouvement de fond n'est pas né soudainement en France, mais s'inscrit dans un processus plus vaste à l'échelle de plusieurs pays développés ou en voie de développement. Il se produit à l'intersection d'une interrogation interne sur le bien-fondé de l'action de l'État, d'un souci d'intégrer les principales évolutions des sociétés modernes à la conduite de cette action (révolution scientifique et technique, globalisation, essor de la société de consommation..., autant d'évolutions qui conduisent à une redistribution des rôles et une redéfinition des rapports entre la société civile et l'État) et d'une influence grandissante de la culture politique anglo-saxonne qui diffuse massivement à l'échelle de la planète sa vision de la société via des « modèles » censés fonctionner partout et être reproductibles à l'identique parce que pragmatiques et techniques. C'est ainsi qu'à partir des années 1980 apparaît le « New Public Management », ou Nouveau Management Public (NMP) en France ou encore Nouvelle Gestion Publique, qui propose une vision radicalement nouvelle des modes d'organisation des États. Ce courant de pensée vise à transformer les méthodes de gestion de la sphère publique en important les méthodes de gestion de la

sphère privée. À partir du diagnostic posé sur la bureaucratisation du fonctionnement de l'État dont les services tourneraient sur eux-mêmes sans se soucier des résultats obtenus, le NMP propose de changer radicalement de braquet et d'utiliser les méthodes en vigueur dans le management des entreprises privées.

Le NMP repose sur un principe de base résumé dans la formule dite des « trois E », Économie-Efficacité-Efficience, l'objectif premier étant d'atteindre les objectifs tout en réduisant les coûts. L'action des services de l'État doit en effet être traduite en objectifs définis dont les résultats seront mesurables à l'aune d'une utilisation optimale des moyens et des ressources ainsi que de la satisfaction de l'utilisateur. Là où les services exécutaient une mission (santé, éducation, sécurité,...), ils devront décliner cette mission en autant d'actions concrètes (services rendus) dont chacune pourra être évaluée, cette évaluation étant censée permettre une amélioration permanente desdites actions. Les principes du NMP s'étendent également à la gestion des ressources et des agents en introduisant des paramètres nouveaux à l'intérieur de la fonction publique, laquelle repose essentiellement sur des règles, des procédures et des statuts. Les paramètres en question visent, d'une part, un gain économique à travers une vision en termes de rapport coûts-performances avec l'introduction d'un contrôle de gestion et une recherche de réduction des effectifs et, d'autre part, une gestion des agents qui introduit une dimension plus forte d'individualisation avec la prise en compte (en termes de carrière et de rémunération) des notions de mérite, de motivation ou d'implication personnelle, autant de notions qui, pour être effectives, supposent la possibilité d'une évaluation objective.

Sur le fond, l'exécution de la mission, qui reposait sur un temps long, répété au fil des ans et avec des évolutions soumises aux changements législatifs, cède la place aux actions inscrites dans une durée limitée et mesurable en termes de résultats escomptés. Ce n'est pas tant la mission qui est en jeu, celle-ci étant renvoyée à l'échelon politique (le décideur) que la manière de la remplir. Le NMP s'intéresse essentiellement à la performance. Or, la notion de performance va de pair avec celle d'objectivation. Pour établir si une performance est plus ou moins réalisée il faut préalablement définir concrètement les objectifs que l'on poursuit et les comparer ensuite avec les résultats que l'on obtient. La recherche de la performance implique la possibilité de son évaluation, laquelle implique à son tour de disposer d'outils adéquats, d'outils de mesure. C'est ainsi

*Là où les services exécutaient une mission (santé, éducation, sécurité, etc.), ils devront décliner cette mission en autant d'actions concrètes (services rendus) dont chacune pourra être évaluée, cette évaluation étant censée permettre une amélioration permanente desdites actions*

que cette nouvelle manière de penser la gestion publique va engendrer la prédominance de l'usage des indicateurs, qu'il s'agisse de mesurer la performance du service ou celle des agents. Le NMP s'inscrit ainsi dans la prolongation d'un long processus qui est celui de ce que l'on a appelé le gouvernement par les chiffres et qui s'incarne dans la notion « moderne » de gouvernance<sup>2</sup>. Michel Foucault a pensé, à travers le concept de « gouvernementalité », l'apparition d'une nouvelle modalité de gouvernement des sociétés dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, fondée sur la rationalité et le recours à un certain nombre de savoirs, de connaissances qui permettront la construction de systèmes et de techniques permettant la gestion des populations<sup>3</sup>. Cette rationalité politique évoluera par la suite, et singulièrement à l'époque moderne, vers une domination du chiffre comme incarnation suprême de la connaissance du réel. Cette évolution consacrera la statistique comme l'outil par excellence qui permet à la sphère politique de prouver sa connaissance des problèmes qu'il lui incombe de résoudre, la politique passant d'un art du rapport de force au nom de la défense d'intérêts donnés (groupes sociaux, intérêt national...) à une technique de résolution des problèmes tels que révélés par la science réduite à une présentation chiffrée<sup>4</sup>. Cette réification du chiffre a beau être dénoncée par les statisticiens eux-mêmes qui rappellent sans cesse les limites dans lesquelles leur science produit des savoirs partiels<sup>5</sup>, la statistique, instrumentalisée par la communication politique, devient l'outil fétiche de la nouvelle gouvernance. « *Si la pensée continue de se dissoudre dans le chiffre comme c'est de plus en plus le cas ces quinze dernières années, alors nous risquons de perdre de vue le bien commun, la justice sociale, la compétitivité économique et surtout le sens même de notre République. Si la pensée continue de se dissoudre dans le chiffre, la folie du court terme achèvera de tuer la construction sereine de l'avenir. Un chiffre en soi n'a aucun sens s'il ne sert pas une pensée politique ; la devise d'une bonne gouvernance pourrait bien être : Dépêchons-nous de penser, il sera ensuite temps de chiffrer<sup>6</sup>* ».

Dans la continuité du développement du gouvernement par les chiffres, la notion de gouvernance installe une primauté du quantitatif censé objectiver intégralement la réalité et réduit la connaissance de celle-ci à la constitution d'un certain nombre de séquences chiffrées. Le recours systématique à cette rationalité du chiffre, à travers l'objectif de la mesure et la formalisation de programmes censés améliorer automatiquement l'action,

dévoile un certain nombre de limites et de contre-performances du NMP qui, dès le départ, s'emprisonne dans un fonctionnalisme conduisant à refuser de penser la dimension humaine de la gestion, qu'elle concerne d'ailleurs la sphère publique ou la sphère privée, comme le montre l'entretien qui suit avec Maya Bacache sur son analyse de l'idéologie managériale et de sa production de « stratégies absurdes ». Cet aveuglement, au sens propre, sur la complexité inhérente aux organisations humaines se trouve d'ailleurs accru du fait du développement concomitant des technologies de l'information et de la communication (TIC).

À la base des problèmes que pose le NMP, outre le cadre étroitement instrumental dans lequel il s'est déployé, se trouve son double postulat fondateur qui est la négation de la différence entre la sphère publique et la sphère privée et l'affirmation de la supériorité intrinsèque des valeurs et des formes de gestion du monde de l'entreprise sur celles de l'administration. Or, cette « importation » du management entrepreneurial dans la gestion publique s'est produite sans trop de subtilité, particulièrement dans les pays où la puissance de l'État est historiquement très circonscrite. La philosophie du NMP repose sur l'efficacité de la mise en concurrence, la performance individuelle et la production de produits vendus à des clients. Ces principes qui sont ceux du marché sont fondés dans un cadre commercial, mais méritent d'être sérieusement questionnés si on les applique à un système qui n'est pas régi par les mêmes finalités. Renommer le citoyen en usager pour le traiter comme un client s'avère être une erreur dont les conséquences ne peuvent manquer de se faire sentir. Les fondements de l'action publique ne reposent pas sur une logique consumériste de services par des individus qui payent, mais sur le fait de garantir un certain ordre social et un niveau optimal d'accès aux droits fondamentaux pour tous. Il ne s'agit donc pas d'acheter un service et de le consommer mais de payer, à travers l'impôt, pour être partie prenante d'un équilibre dont on est bénéficiaire, mais pas le seul bénéficiaire. De même que la logique de l'assurance individuelle n'est pas (n'était pas) la même que celle de la mutuelle, celle-ci comportant une dimension de solidarité plus forte, laquelle solidarité a certainement un coût (à estimer et à traduire en cotisation), mais n'a pas de prix, l'action des services publics ne peut se penser dans le cadre d'une relation marchande. Cette « erreur » originelle

(2) Supiot (A.), 2015, « La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014) », Paris, Fayard, coll. « Poids et mesures du monde », 2015, 512 p.

(3) Foucault (M.), 1979, « La gouvernementalité », in Foucault (M.), « Dits et écrits II », Paris, Gallimard, coll. Quarto, p.635-657.

(4) Desrosières (A.), 2014, « Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques », Paris, La Découverte, coll. « Sciences Humaines », 256 p.

(5) Padieu (R.), 2012, « La statistique, outil pour une connaissance scientifique de la société », les Cahiers de la sécurité n° 22, p. 7-12.

(6) Houlou (A.), 2014, « Quand la pensée se dissout dans les statistiques », Revue du MAUSS permanente, 15 mai. En ligne : <http://www.journaldumauss.net/?Quand-la-pensee-se-dissout-dans>

conduit également à des effets totalement opposés à ce que la « révolution managériale » annonçait. Ces effets se sont en outre trouvés démultipliés par un facteur « annexe » mais déterminant qui est celui du contexte historique dans lequel le NMP a été introduit et appliqué, contexte marqué par des crises économiques qui ont conduit à réduire considérablement les ressources de l'État, ce qui a conduit à préconiser des réformes structurelles de son fonctionnement pour aboutir en réalité à privilégier la dimension « Économie » des trois E du NMP, la recherche des économies n'ayant pas forcément toujours à voir avec l'efficacité de l'action mais beaucoup avec la réduction de la puissance étatique recherchée par un courant néo-libéral devenu hégémonique au niveau mondial dans les trente dernières années. Les résultats sont alors souvent négatifs, avec une démotivation des fonctionnaires mis en cause dans leur efficacité et leur utilité, une réelle dégradation de certains services publics sans mise en place d'alternatives convaincantes (exemple des graves accidents ferroviaires – 1997 – après la privatisation des chemins de fers au Royaume-Uni ou de la dégradation du système de santé publique britannique<sup>7</sup>) ou encore l'introduction d'une nouvelle (et coûteuse) technocratie qui vient se superposer à l'ancienne bureaucratie qu'elle était censée éradiquer.

Le recul est aujourd'hui suffisant pour interroger la réalité de ce que le NMP a produit. S'il a posé des questions essentielles sur une amélioration possible du fonctionnement des systèmes publics et obligé ces systèmes à « se regarder » et accepter de se transformer, il a globalement produit des effets pervers qui entachent sérieusement la vision idéale de la révolution managériale promise. Cette année s'est tenu à Bercy même un colloque dont l'intitulé est révélateur, « En finir avec le New public management », en ce qu'il témoigne de la fin de la séduction (ou intimidation) idéologique du managérialisme comme vecteur principal de la réforme de l'État et ouvre la voie d'une réflexion critique sereine et circonstanciée, dont on peut espérer qu'elle amènera à reprendre la réflexion antérieure sur l'État stratège plutôt que de conduire en catimini et avec des faux nez scientifiques le processus d'affaiblissement de l'État.

C'est à cette forme de critique que le dossier ici présenté prétend contribuer, en présentant un certain nombre d'analyses, de constats, de témoignages et de préconisations à partir d'une exploration des champs de l'action de la police et de la justice, en France comme

dans d'autres pays d'Europe, ce qui permet une vision comparative qui renforce le débat. La recherche portant sur ces champs est particulièrement riche, a eu lieu sur plusieurs pays et s'est déroulée sur une durée suffisamment longue pour aboutir à des résultats solides. Nous publions en « bonnes feuilles » un article d'Adam Crawford<sup>8</sup> paru dans les *Cahiers de la sécurité intérieure* en 1998 qui montre comment la construction de partenariats institutionnels au Royaume-Uni dans la mise en place de programmes locaux de sécurité est entrée en collision avec l'introduction de réformes organisationnelles dans le cadre du *New Public Management*. Au-delà de l'objet précis de son étude, cet article se révèle à sa lecture aujourd'hui particulièrement novateur quant à la critique qu'il développe sur certains effets du NMP, critique que le temps et d'autres analyses sont venus spectaculairement conforter. Les articles qui suivent se situent dans le même esprit et explorent en profondeur des thèmes qui se situent au cœur du débat sur l'« efficience » du NMP.

S'appuyant sur la richesse des études existantes, ce dossier présente les résultats d'un travail sur l'impact, aujourd'hui, du NMP sur les organisations policières, judiciaires et pénitentiaires. La question principale qui y est traitée porte sur les effets des nouvelles normes et des nouvelles techniques utilisées sur l'organisation du travail, sur la définition des priorités, sur les relations entre les différents métiers qui composent ces administrations et, enfin, sur le rôle des acteurs politiques. Une place particulière, mais pas exclusive, est accordée à la question des indicateurs de performance, de leur usage et de leurs effets. Les nouveaux outils se sont également accompagnés d'une transformation des identités professionnelles, notamment pour les fonctions d'encadrement (commissaires et officiers, chefs de juridiction, greffiers en chef, directeurs d'établissements pénitentiaires ou de services de probation...) et cette transformation révèle un paysage institutionnel renouvelé, qu'il s'agisse des relations hiérarchiques ou des façons de travailler des agents.

En conclusion du dossier, Jacques de Maillard revient sur la mesure de la performance, s'appuyant sur l'état des connaissances antérieurement produites pour penser en termes renouvelés cette question stratégique au vu des dernières recherches conduites et aboutir à une vision prospective qui contribue à réorienter un débat heureusement aujourd'hui plus ouvert ■

*Renommer le citoyen en usager pour le traiter comme un client s'avère être une erreur dont les conséquences ne peuvent manquer de se faire sentir.*

(7) Rapport (2013) sur le scandale de l'hôpital Stafford faisant état du décès de 400 à 1 200 patients du fait des conditions d'accueil et de soin.

(8) Cf. dans ce dossier, p. 87, Adam Crawford, « Partenariat et responsabilité à l'ère managériale : retour sur l'expérience britannique ».



## Construire des indicateurs et mettre en place des objectifs est plus facile que de manager les agents



Entretien avec Maya BACACHE-BEAUVALLET

“

Maya Bacache-Beauvallet est Professeur en sciences économiques à Télécom Paris Tech et Chercheur affiliée au Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP) et à l'Institut des Politiques Publiques (IPP). Elle publie en 2009, aux Éditions du Seuil, « *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux* ». Elle y analyse les effets d'une certaine modernité managériale, présentée comme une avancée majeure dans la gestion des ressources humaines des entreprises, et montre comment les objectifs d'optimisation des organisations et de rationalisation de la gestion, les outils basés sur l'évaluation et la promotion de la performance, peuvent aboutir à un résultat

parfaitement inverse par oubli du facteur humain au bénéfice d'une technicité fantasmée comme idéal d'efficacité. Elle expose ainsi une douzaine d'études portant sur des cas où ces nouvelles stratégies d'organisation élaborées sur l'usage d'indicateurs de performance et les incitations financières ont généré des contre-résultats spectaculaires. Elle montre enfin comment la mise en place de dispositifs rationnels et logiques relève d'une conceptualisation en vase clos qui passer à côté d'un principe essentiel, à savoir le fait que l'entreprise est avant tout une communauté humaine dont les membres ont leur propre logique, individuelle et collective, laquelle ne se laisse pas enfermer dans des cadres de pensée qui se veulent objectifs alors qu'ils ne sont surtout fondamentalement abstraits. « *Pour évaluer les performances des individus dans une profession donnée, on met au point un indicateur*

*tellement complexe qu'au bout du compte on ne sait plus très bien ni ce que l'on observe, ni ce à quoi on incite finalement lesdits individus ; on peut même se demander si ceux qui renseignent l'indicateur ne sont pas en train de rouler gentiment leurs managers dans la farine ... » (p.12). Derrière les situations décrites et analysées dans cet ouvrage, Maya Bacache met en évidence le développement d'un phénomène, relevant moins de la prise en compte d'une réalité économique que de l'illusion d'une « science » de la conduite des comportements humains au sein d'une organisation, qu'elle appelle « l'ordre managérial ».*

Nous lui avons posé quelques questions sur la montée de ce phénomène, son évolution et ses impasses, pour apporter un éclairage plus large aux thèmes traités dans ce dossier sur la nouvelle gestion publique ou « new public management ».

*Comment s'est mise en place cette idéologie managériale que vous analysez dans votre ouvrage ? Pouvez-vous nous en expliquer brièvement la genèse ?*

La mise en place des rémunérations liées à la performance est relativement récente : c'est dans les années 1980 que la part des salariés rémunérés à la performance bascule de moins d'un quart à plus de la moitié des salariés, aux États-Unis tout d'abord et, progressivement, dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans le secteur privé, cette diffusion peut s'expliquer par la meilleure connaissance des outils de management (incitations, primes, carrière,) mais aussi par la transformation de l'entreprise. L'opposition classique entre firme et marché s'estompe. Pour schématiser on pourrait dire que l'entreprise, où les relations sont implicites, fondées sur la hiérarchie, la bureaucratie, les carrières, les stratégies, le principe d'honneur ou de valeur, de lutte, bref que l'entreprise qui est une firme ou une organisation devient un marché, c'est-à-dire un lieu où toutes les interactions s'échangent et se marchandent.

*Peut-on distinguer ce qui ressortirait d'une réelle démarche rationnelle, fondée sur des observations objectives et des analyses rigoureuses, et ce qui relèverait de l'idéologie ?*

La théorie économique et en particulier le champ qu'on appelle l'économie des personnels (ou « personnel economics ») développée par E. Lazear, explicite dans un contexte d'asymétrie d'information entre l'employeur et l'employé les outils pour motiver et sélectionner les employés. Pourtant cette approche économique, appelle beaucoup de prudence dans l'usage des primes à la performance et signale un certain nombre d'effets pervers que je reprends dans mon livre (Beauvallet, 2009). Cette économie du personnel repose sur un certain nombre d'hypothèses. Le modèle sous-jacent est celui

d'une relation d'agence ou de contrat entre un principal, propriétaire des moyens de production, et un agent qui fournit un effort non observable. En présence de cette asymétrie d'information (l'agent connaît son effort mais ce n'est pas le cas du principal), le problème de l'employeur est d'inciter l'agent à fournir le niveau d'effort optimal en liant l'effort à un indicateur observable, lui-même lié à une rémunération.

Les primes à la performance ont un avantage, celui d'inciter et de motiver l'employé, mais elles ont également un coût de mise en place et des effets pervers. La démarche rationnelle consiste à peser les avantages et inconvénients de ce type de motivation par rapport à d'autres outils de management (carrière, pression des pairs, valeurs de l'entreprise, logique de l'honneur, surveillance, etc).

L'idéologie prend la place de cette analyse rationnelle lorsqu'on refuse d'entendre les effets pervers et qu'on croit que les primes sont une solution universelle à tout problème de l'entreprise.

Aujourd'hui la part moyenne des rémunérations variables dans les salaires tourne autour de 12% : la question est de savoir au cas par cas, localement et suivant le type de bien produit, si les avantages (motivation extrinsèque) ne sont pas contrebalancés par les coûts (perte de motivation intrinsèque, coût de mise en place et de suivi de l'indicateur, inégalité de traitement, etc).

*Vous faites le constat sans appel de «l'absurdité» des effets réels de cette démarche. Comment expliquez-vous le fait que cette idéologie (et les pratiques qu'elle génère) continue à s'imposer ?*

Construire des indicateurs de performance et mettre en place des objectifs est plus facile que de manager les agents, discuter, négocier, observer l'entreprise et son processus de production. Pourtant depuis 10 ans les choses ont évolué et les personnels ont conscience des difficultés des indicateurs mais sont encore démunis pour trouver des solutions alternatives. Aujourd'hui, il me semble que les acteurs sont convaincus des difficultés mais qu'ils ne peuvent plus faire autrement : la quantification par les indicateurs devient un passage obligé quitte à oublier l'indicateur une fois qu'on l'a construit.

*Ce phénomène est né dans l'univers de l'entreprise. De quelle manière et pour quelles raisons s'est-il étendu au secteur public ?*

Ce mouvement touche le secteur public qui, loin d'être à la traîne, bien souvent sert de laboratoire à ces nouvelles pratiques d'évaluation, d'indicateurs et de prime à la performance. Deux motivations principales se sont entrecroisées dans le secteur public : restaurer la confiance

des citoyens et remotiver les fonctionnaires. Améliorer la confiance des citoyens passe par l'affichage d'une bonne gestion des services publics grâce à l'élaboration d'indicateurs de performance et ceci a été encouragé par l'OCDE et d'autres organisations internationales : l'évaluation des services publics dès la fin des années 1980 se fait dans un contexte de rigueur budgétaire et la motivation par les indicateurs se confond avec une volonté de réduction des coûts. Mais, 15 ans après le vote de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), on peut dire qu'aucun des deux objectifs n'a été atteint.

*Y a-t-il des différences significatives dans la manière dont les deux secteurs appliquent cette vision de l'organisation et, éventuellement, celle-ci produit-elle les mêmes effets ?*

Il y a beaucoup de ressemblances entre le secteur public et les grandes entreprises. Mais certains effets spécifiques sont à l'œuvre dans le secteur public, en particulier la coproduction. En effet certains services publics sont coproduits par le fonctionnaire et l'utilisateur qu'il rencontre. Ainsi le niveau scolaire dépend-il de l'effort et de la qualité de l'enseignant, mais également du travail et de l'aptitude de l'élève et cette coproduction est à l'œuvre dans la santé mais aussi dans la justice. Oublier cette coproduction est la source d'un effet pervers qui est l'inégalité de traitement des usagers au profit des plus rentables d'entre eux, tels que signalés par les indicateurs. Inciter le fonctionnaire revient à l'inciter à sélectionner l'utilisateur le plus performant. On comprend les effets pervers dès lors dans l'éducation, la santé ou la police.

*Outre votre ouvrage et vos propres travaux, y a-t-il aujourd'hui la base d'une critique argumentée de cette idéologie ? Quelles en seraient alors les principales lignes de force ?*

Ce qui est frappant n'est pas le manque de base d'une critique argumentée mais sa faible réception dans le monde politique et dans le secteur public en particulier. On a besoin d'indicateurs et d'information sur l'entreprise et le processus de production, mais la question est dans le bon usage de ces indicateurs. Il n'y a pas d'outil magique et universel qui remplace le manager. Les travaux en économie du personnel autour de Edward Lazear faisaient déjà le point sur les avantages et les coûts des rémunérations à la performance. Les travaux sur les motivations intrinsèques avec Bruno Frey insistent sur la manière de motiver par l'intérêt de la tâche en soi et non par les rémunérations. Plus récemment les travaux en économie comportementale en particulier autour des travaux de Richard Thaler et Cass Sunstein montrent qu'il est plus efficace de travailler sur les encouragements (Nudge) que sur les sanctions pour augmenter les comportements souhaités ■

*Entretien réalisé par Manuel PALACIO*

# L'usage des indicateurs chiffrés dans la police nationale : arrangements dans une organisation centralisée<sup>1</sup>

Anne-Cécile DOUILLET, Jacques de MAILLARD, Mathieu ZAGRODZKI, Steve SAVAGE

Les indicateurs chiffrés ont pris une importance croissante au sein de la police nationale dans un contexte d'introduction du nouveau management public et de recours croissant aux nouvelles technologies. Au-delà de l'usage politique de ces chiffres, il convient de s'interroger sur leurs effets concrets sur les pratiques et les priorités de la police, en particulier sur un éventuel renforcement du caractère centralisé de l'organisation policière. Le poids grandissant des chiffres s'est traduit par une utilisation accrue de différentes bases de données comme la main courante informatisée et autres tableaux de bord, par l'introduction de primes à la performance ainsi que par un renforcement des équipes chargées de collecter et de transmettre les données. La nécessité de rendre des comptes et de faire remonter l'information à tous les échelons de la hiérarchie, du commissariat au ministère, a contribué à un renforcement de la pyramide hiérarchique tout en réduisant la marge d'autonomie des agents. Ceux-ci ressentent une forme de frustration face à des demandes de plus en plus pressantes d'information et de résultats émanant de la hiérarchie. En découle un certain nombre de stratégies d'évitement, d'adaptation, voire de tricheries, afin de fournir de bons chiffres en réponse aux objectifs assignés par le niveau supérieur, souvent suspecté de se soucier uniquement des statistiques au détriment de l'efficacité du « vrai » travail policier. Les effets centralisateurs sont ainsi contrebalancés par des pratiques centrifuges.

## Anne-Cécile DOUILLET



Professeure de science politique à l'Université de Lille et chercheuse au CERAPS. Elle

travaille principalement sur l'action publique locale et a réalisé plusieurs travaux sur les politiques locales de sécurité, notamment en matière de vidéosurveillance.

## Jacques de MAILLARD



Professeur de science politique à l'Université de Versailles-Saint-Quentin

en Yvelines et directeur adjoint du CESDIP. Il travaille sur les questions de police et de sécurité publique locale.

## Mathieu ZAGRODZKI



Docteur en science politique, chercheur associé au CESDIP et

chargé de cours à Science Po Paris. Il travaille sur les politiques de sécurité, le management de la police et les relations police-population.

## Steve SAVAGE



Professeur de criminologie à l'Université de Portsmouth et directeur

de l'Institut d'études de la justice pénale (Institute of criminal justice studies).

(1) Cet article est une version raccourcie et remaniée d'un article paru dans la revue *Politiques et management public* (« Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale », 21 [4], 2014, p. 221-242). Nous remercions la revue pour son autorisation à publier cette version.

elles les indicateurs chiffrés et quelles significations leur donnent-elles ? Quels sont les effets sur les pratiques et les relations de travail ? Il convient alors de regarder de près comment l'action policière est appréhendée sur la base des outils statistiques, comment ces données sont lues et comment cela affecte le travail policier.

Un certain nombre de travaux ont montré que la multiplication des objectifs chiffrés et les obligations de bons résultats ont conduit en France à des pratiques policières privilégiant le court terme, les affaires faciles et le trucage statistique [Mucchielli, 2008 ; Matelly & Mouhanna, 2007]. Dans le cadre de cet article, nous interrogeons plus largement les effets de la diffusion des indicateurs chiffrés sur le fonctionnement policier en analysant ce que les indicateurs chiffrés font aux relations hiérarchiques. Une telle entrée permet d'abord de voir dans quelle mesure la centralisation, caractéristique

de l'organisation policière française, est renforcée par la fixation d'objectifs chiffrés : les indicateurs chiffrés relèvent-ils plus d'une forme de contrôle et de pilotage par le centre ou favorisent-ils l'autonomisation des services aux différents niveaux de la hiérarchie ? Au-delà de la question de la centralisation, il s'agit de mieux saisir à la fois les modalités de définition des objectifs policiers (les priorités, les objectifs, de l'activité quotidienne des policiers), la façon dont les policiers rendent compte de leur activité à leur hiérarchie et, *in fine*, à l'extérieur de l'organisation policière (que donnent-ils à voir de leur action à travers les indicateurs chiffrés ?).

La littérature managériale associe « gestion par les résultats » et responsabilisation de tous les échelons [Biondi *et al.*, 2008], associant implicitement ce mode de management à un mode « participatif », ou du moins déconcentré, de définition des objectifs. Pourtant, la plupart des études sur les réformes managériales dans la police concluent à une centralisation accrue, en raison de l'imposition des mêmes objectifs et priorités à des unités pourtant différentes, mais aussi du fait des contrôles accrus et des comptes que les échelons subalternes doivent rendre à leurs supérieurs [Collier, 2006 ; Hough, 2007]. Ces travaux soulignent par ailleurs que la logique d'*accountability* tend à changer de nature : elle devient moins « communautaire » (en direction de la population) et plus « managériale » (en direction de l'encadrement) [Loveday,

Les indicateurs chiffrés ont pris une importance grandissante au sein de la police au cours des dernières décennies. Ces chiffres visent à la fois à mieux connaître l'état et l'usage des moyens et à mieux apprécier l'activité et les résultats des services. Leur mobilisation accrue est en grande partie la traduction du souci affiché de rendre la police plus performante en lui assignant des objectifs et en contrôlant ses résultats. Cet usage renforcé des indicateurs chiffrés pour mesurer et piloter l'activité policière est, en effet, directement lié à l'essor du nouveau management public qui, en France comme ailleurs, a pénétré le monde policier [Jones & Newburn, 2009 ; Maillard, 2009], et dont l'un des préceptes est la mise en place d'une « gestion par les résultats fondée sur la réalisation d'objectifs, la mesure et l'évaluation des performances et de nouvelles formes de contrôle » [Bezès, 2012, p. 17]. Les indicateurs chiffrés apparaissent particulièrement adaptés à la gestion par les résultats et à la comparaison des « performances ». « Le chiffre » permet ainsi aux acteurs de se mesurer, d'échanger, de se comparer.

Ceci pose la question de leur maniement par l'organisation et les acteurs policiers et d'un possible gouvernement des activités policières par les indicateurs chiffrés : comment les différentes composantes de l'institution policière utilisent-

2006]. Le recours aux indicateurs chiffrés apparaît ainsi comme relevant d'une logique descendante (*top down*) : les objectifs sont définis au niveau national, de même que l'allocation des ressources, ce qui s'accompagne de la généralisation des contrôles et alimente un cercle vicieux d'interventions de plus en plus directes des niveaux supérieurs. Analysant de façon plus générale la diffusion de la logique de « gestion par résultats », B. Hibou [2012, p. 113] conclut pour sa part de façon radicale que la gestion par résultats nécessite « *la centralisation des décisions et un exercice autoritaire du pouvoir* ».

Pour le cas de la police française, les matériaux recueillis révèlent tout d'abord l'importance croissante acquise par les activités de chiffrage au sein de la police : si le chiffre compte pour la police nationale, c'est d'abord parce qu'il occupe de plus en plus d'agents de l'institution tandis que le principe même des indicateurs de performance alimente la multiplication des données chiffrées. Ils montrent ensuite que l'utilisation d'indicateurs chiffrés tend à renforcer les traits centralisateurs de l'administration policière française : chaque échelon doit rendre des comptes à la strate supérieure. Cependant, cette logique de remontée d'informations suscite des réactions et comportements divers de la part des échelons subalternes, qui mettent en œuvre différentes stratégies d'ajustement pour gérer les demandes de plus en plus urgentes de la part de la hiérarchie. De plus, le contrôle induit par l'utilisation d'indicateurs et d'objectifs, bien qu'il soit ressenti comme pressant, reste partiel, tant les aménagements, bricolages, voire tricheries permettent de contourner les exigences de l'échelon supérieur.

### Note méthodologique

La recherche qui nourrit cet article repose sur un travail de comparaison franco-britannique<sup>2</sup>. Le cas français est étudié à travers l'analyse de quatre commissariats : deux relevant de la préfecture de Police de Paris (PP), deux relevant de la direction départementale de la Sécurité publique (DDSP) du Pas-de-Calais ; des entretiens ont par ailleurs été menés au niveau central : à la direction centrale de la Sécurité publique et à l'état-major de la direction de

la Sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP). Pour la partie française, exploitée dans le cadre de cet article, nous avons réalisé 41 entretiens exploratoires (pour la plupart au niveau central) et 87 entretiens sur les terrains locaux (35 pour la préfecture de police, 52 pour la direction départementale du Pas-de-Calais).

## Le chiffrage : une activité en développement au sein de la police nationale

En 2013, dans le cadre de la LOLF, il existe 73 indicateurs pour la police nationale, répartis en six rubriques, correspondant aux différentes missions de la police : comptabilisation du nombre de crimes et délits constatés par la police ou la gendarmerie, faits élucidés, gardes à vue, personnes mises en cause, utilisation des ressources, temps consacré à telle ou telle activité... Des tableaux de bord sont construits avec ces données au niveau de chaque circonscription comme au niveau départemental, ce qui permet une comparaison des résultats de chaque circonscription. Ces indicateurs proviennent de deux sources principales :

- « l'état 4001<sup>3</sup> », qui désigne globalement la statistique judiciaire et couvre les grandes catégories d'infractions enregistrées par les services. Ce sont ici les chiffres « classiques » de la police, qui renvoient à l'évolution de la délinquance, mais aussi à l'activité judiciaire (et notamment au nombre d'affaires élucidées par les services de police) ;
- la main courante informatisée<sup>4</sup>, qui mesure principalement l'activité de la police, y compris quand cela n'entraîne aucun résultat judiciaire : il peut s'agir de la présence sur la voie publique, du nombre d'interventions réalisées ou encore des congés maladies déposés. Les fonctionnaires de police doivent en effet répertorier de façon quotidienne toutes leurs interventions sur la voie publique et comptabiliser le temps consacré à telle ou telle activité au cours d'une vacation<sup>5</sup>.

(2) Cette recherche, intitulée « Refmanpol » (Réformes managériales des polices), est financée par l'Agence nationale de la recherche (ANR).

(3) L'état 4001 est une statistique qui repose sur une nomenclature de 107 index correspondant à des natures d'infractions. Il permet de comptabiliser le nombre de crimes et délits constatés par la police ou la gendarmerie, ainsi que les faits élucidés, les gardes à vue et les mis en cause.

(4) Développée depuis le milieu des années 1990, la main courante informatisée est une base de données dans laquelle sont enregistrées les déclarations des usagers venus signaler des faits au commissariat sans qu'il y ait dépôt de plainte, ainsi que les comptes rendus d'intervention des équipages de voie publique et le temps consacré à telle ou telle activité par chaque fonctionnaire au cours d'une vacation.

(5) Voir, sur les usages de la main courante informatisée, Ocqueteau, 2015. Ce dernier insiste sur le développement des relations au sein des commissariats qu'a permis la MCI (notamment entre tenue et civils). Nos résultats, diffèrent partiellement, parce que nous nous intéressons à l'un des aspects de la MCI (le traitement des informations quantifiées), alors que F. Ocqueteau s'attache à saisir la multiplicité de ses usages.

Le recours aux indicateurs chiffrés apparaît ainsi comme relevant d'une logique descendante (top down) : les objectifs sont définis au niveau national, de même que l'allocation des ressources, ce qui s'accompagne de la généralisation des contrôles et alimente un cercle vicieux d'interventions de plus en plus directes des niveaux supérieurs.

La multiplication de ces indicateurs chiffrés s'explique en partie par des transformations technologiques, qui favorisent une logique de numérisation, d'enregistrement automatique et de transmission immédiate des données chiffrées. Plus fondamentalement, le développement des tableaux de bord et indicateurs chiffrés est lié à la transformation managériale des organisations publiques, qui importent des normes, outils et discours venant du privé, ce qui se traduit par la diffusion d'outils et de discours associés à la notion de performance, avec une insistance sur l'obtention de « résultats » [Roché, 2008 ; Maillard & Savage, 2012].

L'utilisation du terme « performance » dans les textes relatifs à la police au cours des dernières années est à ce titre symptomatique : on peut citer la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) en 2009 ou l'instruction du ministère de l'Intérieur du 28 juillet 2006, adressée aux directeurs de la police et de la gendarmerie et aux préfets, qui parle de « culture de la performance ». Une telle logique encourage la production d'indicateurs de performance, rapportés à des objectifs chiffrés définis au préalable. La définition d'indicateurs devant permettre un meilleur pilotage des services alimente à son tour la production d'autres indicateurs, permettant de justifier les mauvais résultats obtenus ou de souligner leur faible efficacité, ou encore de montrer que tout a été mis en œuvre pour obtenir les meilleurs résultats. Ainsi, le chiffre appelle le chiffre, tandis que logique de *reporting* et logique de pilotage par la performance apparaissent dans les faits étroitement liées.

Cette montée en puissance des indicateurs chiffrés s'est accompagnée de la définition de nouvelles responsabilités et de nouvelles tâches, mais aussi de changements dans les modalités de formation, de rémunération et d'évaluation au sein de la police. Ainsi, la fixation d'objectifs explicites et la construction d'indicateurs de performance pour évaluer l'efficacité et l'efficience des unités sont aujourd'hui un élément clé du travail des agents d'encadrement. Depuis la loi organique relative aux lois de finances, votée en 2001, le directeur général de la Police nationale doit élaborer un plan annuel de performance, en définissant des objectifs et des indicateurs. Par ailleurs, les processus d'évaluation des commissaires ont changé en 2004 et prennent désormais en compte « l'atteinte des résultats au regard d'objectifs préalablement déterminés en fonction des moyens mis à

*disposition* ». Dans cette logique, depuis 2010, les chefs de service, à la tête des commissariats, doivent élaborer des « projets de performance individuels », qui peuvent leur permettre d'obtenir des primes s'ils atteignent le ou les objectifs qu'ils se sont fixés avec leur hiérarchie. À l'échelle de l'ensemble de l'organisation policière, des modes de rémunération liés à la performance ont été mis en place depuis 2004, avec initialement un budget de 5 millions d'euros consacrés aux primes individuelles et collectives. Ce budget a progressivement augmenté, passant de 10 millions en 2005 à 25 millions à partir de 2008 [Cour des comptes, 2013].

L'importance croissante des indicateurs de performance est attestée par l'existence de nouvelles spécialisations au sein de la police, certaines personnes étant spécifiquement en charge de la collecte des informations et du traitement des statistiques. À Paris, les commissaires centraux d'arrondissements sont secondés depuis le début des années 2000 par un Bureau de coordination opérationnelle (BCO) directement rattaché à ces derniers. L'une de leurs missions est la compilation et l'enregistrement des données statistiques, ainsi que la réponse aux demandes d'information formulées par l'échelon hiérarchique supérieur. Au sein de l'état-major de la direction de la Sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, un bureau d'une quinzaine de personnes est en charge du suivi des indicateurs chiffrés. Dans le département du Pas-de-Calais, une douzaine d'agents procèdent au recueil et au traitement des statistiques au sein de la direction départementale de la Sécurité publique, en plus des responsables des statistiques dans chaque commissariat.

## Indicateurs chiffrés et renforcement de la centralisation

Bien que l'instruction ministérielle de 2006 évoquée ci-dessus insiste sur le processus participatif de définition des objectifs, une telle multiplication des indicateurs chiffrés tend à renforcer la structure hiérarchique de la police nationale. La police française se structure autour de trois nœuds de relations hiérarchiques : entre les niveaux national et départemental, entre les niveaux départemental et local et au sein des commissariats. Dans l'agglomération parisienne, la situation diffère du fait de l'organisation spécifique de la préfecture de Police, mais reproduit ces trois nœuds, à ceci près que le premier nœud associe niveau « central » (cabinet du préfet et DSPAP) et niveau départemental (directions territoriales de Paris et des trois départements de la petite couronne). À ces trois niveaux, les nouvelles techniques de management ont tendance à renforcer les tendances centralisées du système français.

## Du ministère au commissariat : une centralisation renforcée

La définition des priorités s'exerce d'abord au niveau ministériel. Les objectifs définis par la direction centrale de la Sécurité publique, en accord avec le ministre et la direction générale de la Police, sont transmis au niveau départemental, qui doit les décliner en tenant compte des conditions locales. Une telle procédure de déclinaison d'objectifs nationaux génère un processus complexe, dans lequel les directeurs départementaux doivent prendre en compte les conditions locales et les priorités nationales, mais elle ne donne pas vraiment lieu à une « négociation locale ». Les directeurs départementaux veillent plutôt à répondre aux attentes de leur hiérarchie, qui les évalue. Un autre processus tend à renforcer la centralisation : la remontée statistique régulière vers le niveau central, à un rythme qui a été mensuel, puis hebdomadaire, sans compter la réunion hebdomadaire avec le préfet et les demandes d'informations thématiques : « À Paris, ils font également des études sur des thématiques, sur les accidents de la route, sur les vols de téléphones portables, sur les agressions des enfants dans les écoles. C'est normal. Paris nous sollicite "Dans votre département, comment ça fonctionne ? Qu'est-ce que vous avez comme chiffres ? Faites-moi des études" » (état-major, direction départementale, octobre 2012).

La remontée d'information statistique comporte une dimension hiérarchique, car elle revient à rendre des comptes et potentiellement se faire questionner sur son action. Ceci crée une pression généralisée sur les acteurs locaux, d'autant plus lorsque les mauvais élèves peuvent être pointés du doigt. La demande de statistiques peut alors effectivement agir comme un outil de gouvernement, l'exigence de remontées statistiques étant vue comme un signe de contrôle, tandis que le système de récompense installe l'idée qu'il est bon d'atteindre les objectifs fixés. C'est ainsi qu'interrogé sur ce qui se passe si les objectifs départementaux ne sont pas atteints, un chef d'état-major commence par répondre « rien ! » avant de préciser : « Si les objectifs départementaux ne sont pas atteints, il y a une sanction, si je peux utiliser cette expression, c'est qu'il y a des primes qui sont données par l'État, des primes collectives : il y a des départements qui sont sélectionnés quand ils ont des bons résultats, ils ont des primes. Nous cette année on a eu la prime collective. Donc c'est aussi un

*La demande de statistiques peut alors effectivement agir comme un outil de gouvernement, l'exigence de remontées statistiques étant vue comme un signe de contrôle, tandis que le système de récompense installe l'idée qu'il est bon d'atteindre les objectifs fixés.*

*critère de prise en compte des résultats. [...] Celui qui a eu la prime collective l'année d'avant, le directeur départemental il a envie d'avoir des bons résultats, pas pour avoir la prime collective, mais pour éviter de ne pas l'avoir » (décembre 2012).*

Les relations entre directeurs départementaux et commissariats sont affectées de la même manière. La multiplication des systèmes de suivi, largement informatisés, procure de nouvelles sources d'information au niveau départemental. Cela permet un suivi quotidien de l'activité des commissariats par les chefs d'état-major départementaux, qui peuvent appeler les commissaires quand ils repèrent des chiffres « anormaux » ou des évolutions négatives.

Cette situation se reproduit avec une acuité plus grande encore à Paris, notamment depuis que la préfecture de Police s'est vu confier la responsabilité de la petite couronne parisienne. Le fonctionnement de la PP se caractérise par une très forte demande de remontées de statistiques et d'informations à la direction et au cabinet du préfet de Police. Elle impose un certain nombre d'objectifs et de priorités aux commissariats, quitte parfois à étendre à la banlieue des problématiques qui concernent avant tout Paris. Les remontées de chiffres correspondent ainsi à une volonté de contrôler la mise en œuvre de ces objectifs : demander à une circonscription le

nombre de vendeurs à la sauvette ou de prostituées interpellés revient à vérifier que cette dernière met bien en œuvre cette priorité fixée par le préfet.

Tout ceci a contribué à faire évoluer les commissaires d'une position relativement autonome à une double responsabilisation : en interne, ils doivent rendre des comptes à leur direction ; vis-à-vis de leur environnement politico-social, ils doivent rendre des comptes sur les statistiques de la délinquance et être en mesure de communiquer avec les acteurs locaux : « Moi en gros j'ai trois directeurs ou quatre directeurs. J'ai le préfet, le procureur, mon directeur administratif et le maire. Ça c'est mes quatre chefs. C'est là que je prends mes instructions, enfin en tout cas mes orientations et c'est à moi après de faire le mélange avec tout ça. En outre, le système de récompense incite à privilégier les objectifs du ministère plutôt que les priorités locales » (commissaire, préfecture de Police, février 2012).

La centralisation est d'autant plus confortée qu'il n'y a pas de dynamique participative. Seuls les projets de performance individuels des commissaires sont définis par les intéressés. Cette logique de remontée d'informations

et de contrôle des subordonnés se retrouve également au sein des commissariats.

## Un renforcement de la redevabilité interne aux commissariats

Au sein des commissariats, les indicateurs chiffrés peuvent être utilisés comme un outil de mesure, de suivi et de contrôle des activités. Dans beaucoup de commissariats, les chefs de service ont à leur disposition des unités en charge des statistiques. Par ailleurs, les tableaux de bord et outils informatiques évoqués ci-dessus sont alimentés quotidiennement par les policiers de terrain, qui font ainsi remonter des informations vers leurs supérieurs.

Cette logique de *reporting* généralisé s'avère être une nouveauté relative pour les brigadiers, brigadiers-chefs et brigadiers-majors. Ces derniers doivent désormais rendre régulièrement des comptes chiffrés sur leur action en établissant des tableaux de bord qu'ils font remonter sur une base régulière, notamment pour les unités de voie publique [Purenne & Aust, 2010]. À certaines périodes, cette logique de remontée a pu être accompagnée d'objectifs quantifiés fixés aux services : « *Nous, on était tenu de relayer les informations de la direction et on avait des objectifs à se fixer, les commandants et nous. Et puis c'étaient des objectifs de tout : de contraventions, d'accidents, de mises à disposition, et en fin de mois, on avait un compte rendu à faire : faits constatés, ambiance de la brigade, les malades, les présents, les interpellations, le nombre de contrôles routiers par collègue. Tout était détaillé sur papier. On rendait le rapport au commandant et on le regardait avec lui. Lui, il en faisait un, toutes brigades confondues, qu'il transmettait à la direction* » (major, voie publique, préfecture de Police, octobre 2012).

Il est attendu de cette logique de remontée d'information qu'elle renforce l'implication des cadres intermédiaires dans le suivi des équipes opérationnelles. La circulation de l'information, qui doit remonter du bas vers le haut pour alimenter les décisions, revêt à un caractère pyramidal. La systématique des remontées d'information, sous la forme de tableaux divers, s'inscrit parfaitement dans une telle logique. Il y a ici l'ambition de rationaliser l'organisation policière, en la rendant plus transparente à elle-même et en s'assurant du suivi de l'activité par la hiérarchie.

## Critiques de la logique bureaucratique

Le système centralisé alimente donc des demandes multiples de la part des autorités centrales, qui sont dans

une position de recherche d'information : elles peuvent demander de l'information pour élaborer les plans, préparer des décisions ou encore suivre l'exécution de certaines mesures. Le caractère répété des demandes, en particulier à Paris, suscite une forme de mécontentement des agents face à une activité jugée chronophage, répétitive et inutile, voire des comportements non coopératifs, notamment quand ils se retrouvent confrontés à une commande à laquelle ils ne peuvent pas répondre de façon satisfaisante. « Le chiffre » est ici assimilé à une dérive bureaucratique, qui alourdit excessivement le travail.

## Urgences et demandes répétées : les épreuves de la centralisation

Si l'information remonte, ce n'est pas sans susciter certaines réserves de la part des acteurs chargés de la collecter. Ces derniers insistent sur le caractère excessivement urgent, répétitif, parfois infondé, des demandes qui leur sont faites. Pour ce qui est du caractère d'urgence ressenti pour certaines des demandes, celles formulées par le niveau central peuvent mettre sous pression les agents chargés de leur répondre : « *Ce qui est contraignant pour nous, c'est le délai. C'est des délais qui sont extrêmement restreints. [...] Je veux dire qu'en général, le délai il est de deux heures des fois, des fois moins, des fois c'est 24 heures* » (état-major, direction territoriale, préfecture de Police, juillet 2012).

Par ailleurs, ces transmissions d'informations se font souvent sous des formes proches à des destinataires différents et selon des temporalités légèrement décalées. C'est ce que dénoncent certains agents fatigués de produire une même information pour différentes directions : « *On a beaucoup de remontées ponctuelles sur des sujets précis... Mais le problème c'est qu'on nous demande 4 ou 5 fois la même chose, pour 5 demandeurs différents* » (état-major, direction territoriale, Préfecture de police, avril 2012).

Enfin, la fréquence et la variété des demandes venant de l'échelon central sont génératrices d'une certaine lassitude pour les fonctionnaires qui doivent y répondre. L'accumulation des demandes, leur caractère parfois « politique » et déconnecté des réalités de terrain suscitent des réactions négatives : « *On s'est aperçu qu'on avait pas mal de demandes dans l'année qui a précédé les [élections]... De toute façon, on savait qu'on allait en baver. [...] Il y avait vraiment des remontées pour tout* » (officier, bureau d'analyse statistique, direction départementale, octobre 2012).

Les demandes étant pensées au niveau central, elles ne font pas nécessairement sens au niveau local : « *Et puis il y a cette tendance à vouloir unilatéraliser les problèmes. La prostitution,*

*il n'y en a pas qu'à Paris, à X, je ne dis pas qu'il n'y en a pas, mais j'ai trois Roumaines qui tapinent place Y, point barre. Ce n'est pas un phénomène [important] mais il y a une étude sur la prostitution qui est menée ! [...] Toute la plaque d'agglomération va devoir rédiger une espèce de compte rendu » (commissaire, préfecture de Police, juillet 2012).*

Ce processus de remontée de l'information est complexifié par la multiplication des échelons. La police est, en effet, une organisation caractérisée par une abondance de niveaux hiérarchiques qui, chacun à leur tour, transmettent les demandes de l'échelon supérieur. La multiplication des niveaux allonge la temporalité du processus et a pour effet d'augmenter les tensions entre chacun des niveaux.

### **Le maintien d'une forme d'opacité organisationnelle**

Les demandes ponctuelles, et donc non anticipées par le destinataire, font que le niveau subalterne peut produire de l'information erronée. Pressé de répondre, sans avoir des moyens de collecte suffisants et ne croyant pas à la légitimité de la demande, il peut être conduit à fournir une information faussée. Certaines citations soulèvent ainsi la question de la qualité et de la fiabilité de l'information produite : « *Pour les interrogations intelligentes, on va rechercher le chiffre ; les interrogations stupides du type "Patron, l'état-major il demande le nombre de pffff". J'appelle mon secrétariat et je dis "Donnez-moi un chiffre entre 0 et 100" – Je vous assure ! – "37" ». Je vous assure que dans 90 % des cas c'est très bien, ça ne revient jamais » (commissaire, préfecture de Police, juillet 2012).*

Le système est donc loin d'être complètement rationalisé, avec une information circulant de façon parfaitement fluide. Les demandes d'information, à tous les niveaux, font l'objet de retraductions, de réappropriations mais aussi, parfois, de rejets. Le mélange de distance critique vis-à-vis des outils mis en place par l'institution et d'utilisation accrue des indicateurs chiffrés a d'ailleurs pour effet de les démultiplier : en effet, un certain nombre d'acteurs ont mis en place, de façon informelle, des outils de mesure « bricolés » en interne soit pour piloter plus efficacement l'activité d'un service, les outils fournis par la hiérarchie (MCI, cartographie criminelle...) étant jugés peu fiables, soit pour se prémunir contre d'éventuelles critiques venues de la hiérarchie : « *J'ai fait des outils à moi que le major qui travaille avec moi remplit. [...] Ça va me servir juste à me justifier. Lorsqu'on va me faire des reproches que l'activité est en baisse, si par exemple on a eu 16 personnes qui ont fait de la garde dans des hôpitaux, qui ont fait du statique sur des fêtes, sur des matchs de foot. Tout ça additionné, c'est du temps qu'on ne peut*

*pas donner ailleurs, donc on ne peut pas faire de contrôle routier, on ne peut pas interpellier, on ne peut pas sécuriser... parce qu'on est ailleurs. C'est plus un justificatif pour expliquer pourquoi les résultats sont plus ou moins bons [...] » (officier, voie publique, préfecture de Police, octobre 2012).*

Autrement dit, l'observation du mode de production de l'information révèle le caractère centrifuge de l'organisation policière et surtout les tensions entre le haut et le bas, ainsi que l'écart entre l'ambition synoptique des autorités centrales et les capacités de production d'information du système, comme le montre aussi l'usage des indicateurs dans l'assignation des objectifs et le suivi des unités.

### **Piloter par les chiffres : recherche de conformité et tensions organisationnelles**

On l'a vu, les chiffres exercent une pression sur les différents niveaux hiérarchiques par les remontées d'informations qu'ils génèrent. Ils sont également une source de pression pour les agents du fait de l'attente de résultats liée à ces indicateurs chiffrés. La recherche de bons chiffres conduit ainsi à un certain nombre d'arrangements destinés à satisfaire les attentes de la hiérarchie. Ces mêmes chiffres peuvent être source de désaccords entre les différentes strates sur la pertinence de certains des objectifs demandés. L'étude révèle ainsi un certain nombre de clivages organisationnels se cristallisant autour de cette question des indicateurs chiffrés.

### **Jouer avec les chiffres : un arrangement implicite**

On sait que les chiffres de la délinquance sont devenus un élément central dans la façon dont est politiquement évaluée l'efficacité des services de police [Monjardet, 2006 ; Mucchielli, 2008]. Plus l'information policière est politisée, plus elle est sujette à manipulation. En effet, la police et les acteurs politiques ont intérêt à produire des informations démontrant une baisse de la délinquance et une augmentation du taux d'élucidation ; or, ces

Le système est donc loin d'être complètement rationalisé, avec une information circulant de façon parfaitement fluide. Les demandes d'information, à tous les niveaux, font l'objet de retraductions, de réappropriations mais aussi, parfois, de rejets. Le mélange de distance critique vis-à-vis des outils mis en place par l'institution et d'utilisation accrue des indicateurs chiffrés a d'ailleurs pour effet de les démultiplier

informations sont produites par la police elle-même, qui peut donc « tordre » les chiffres à son avantage. La manipulation des chiffres est de fait relativement courante [Matelly & Mouhanna, 2007].

Les demandes de « bons chiffres » par la hiérarchie peuvent conduire les commissaires à des stratégies de mise en conformité où ils utilisent les marges offertes par le système. Des chefs de service nous ont ainsi rapporté des exemples précis de pression exercée par leur supérieur hiérarchique pour améliorer leurs résultats. Sans que cela soit formulé explicitement, ils doivent trouver des moyens de faire baisser les chiffres de la délinquance dans leur circonscription, en étant imaginatifs : « *Quand il y a de très très très mauvais chiffres, [votre chef] vous engueule pas, il demande des explications. "Comment ça se fait que..."*. En fait, il faut comprendre qu'il est en train de vous engueuler parce qu'il n'est pas content, mais il vous appelle. Moi, il me le faisait au tout début. [...] Il fait ça pendant trois-quatre jours. Vous comprenez qu'il vous met la pression et qu'il faut vous débrouiller pour que les voyants soient plus au vert. Alors, il y a plein de moyens différents, qui sont plus ou moins tolérés, plus ou moins institutionnalisés. [...] Vous affichez des bons résultats et puis à côté, vous faites bien votre boulot » (commissaire, 2012).

Les remontées chiffrées régulières ont donc pour effet d'augmenter l'emprise et le contrôle hiérarchiques : les chiffres remontent et peuvent se traduire par des demandes plus ou moins clairement formulées d'amélioration des résultats. En même temps, les agents conservent des marges de manœuvre. Cela montre le caractère paradoxal de la centralisation : les arrangements avec les chiffres résultent d'une injonction centrale, qui vise l'atteinte d'objectifs, mais ces arrangements procèdent d'une myriade de pratiques locales développées par les services de police. De ce point de vue, la police est à la fois incontestablement centralisée (il faut se conformer à des objectifs énoncés centralement) et profondément fragmentée (chacun des niveaux disposant d'une marge de manœuvre dans l'enregistrement et la présentation des données). Cette logique de résultats génère également un certain nombre de tensions dans les rapports hiérarchiques, les échelons supérieurs étant suspectés d'être uniquement ravis sur l'atteinte des objectifs chiffrés.

### L'usage des indicateurs comme source de clivages organisationnels

À n'en pas douter, la pression sur les chiffres accroît la distance entre les niveaux hiérarchiques. L'usage des indicateurs chiffrés participe ainsi des tensions internes à l'organisation policière.

Si l'on a insisté plus haut sur le fait que les ordres descendent en cascade, cette logique est loin d'être absolue. Les officiers sont la plupart du temps fidèles à leurs supérieurs, mais adoptent parfois une position assez distante, voire une stratégie de contestation. Ainsi, dans certains commissariats, ils vont implicitement à l'encontre des objectifs de « hausse de rendement » fixés par les commissaires : certains officiers diffusent ainsi le message selon lequel il vaut mieux « ne pas trop en faire », pour ne pas qu'on leur en demande « encore plus » ou indiquent à leur hiérarchie qu'il est impossible de fournir de meilleurs résultats : « *On peut penser que la direction en veut toujours plus. Le problème c'est que, toujours plus, on va pouvoir le faire, peut-être pendant un certain temps, mais à un moment donné... Moi, c'est ce que je défends à chaque fois. [...] Mais on n'est pas une société privée, on ne peut pas dire qu'on donne un chiffre d'affaires à faire. Ce n'est pas possible. [...] Des fois on n'a rien* » (commandant, préfecture de Police, octobre 2012).

Néanmoins, cette rupture semble moins nette que celle apparaissant entre officiers et gradés. En effet, commissaires et officiers, en particulier ceux qui ont un rôle de responsable d'unité, ont souvent des fonctions assez analogues. La continuité entre le corps des officiers et celui des gradés et gardiens de la paix est moins évidente. Les gradés qui encadrent directement les équipes traduisent les ordres, avec tout ce que la traduction comporte de transmission et de transformation. « *Men in the middle* », pour reprendre la formule de D. Monjardet [1996], ils jouent un rôle central dans l'ajustement entre les demandes hiérarchiques et les pratiques des agents. Ils peuvent parfois renforcer la pression sur les résultats, en posant des exigences supérieures à celles de la hiérarchie pour être certains de satisfaire cette dernière. Ils peuvent également négocier les demandes quantifiées, en soulignant qu'elles mettent en péril la sécurité des agents. Dans l'une des unités de voie publique rencontrées, tout le monde s'accordait pour souligner l'importance donnée aux règles de sécurité aux dépens de l'atteinte d'objectifs chiffrés : « *Je dis toujours aux collègues "Je ne te jugerai jamais sur le nombre d'interpellations que tu vas me ramener dans le mois". Par contre, je les regarde sur les contrôles. Et là où j'ai une tolérance zéro, c'est si il y a un manque de sécurité sur le contrôle* » (gradé, chef de groupe de sécurité de quartier, octobre 2012).

Les gradés voient souvent derrière les consignes transmises par les échelons hiérarchiques supérieurs une incitation déguisée à faire du chiffre, même si ce n'est pas nécessairement le cas. Un exemple nous a été fourni dans un arrondissement parisien. Un capitaine demandait à ses effectifs de verbaliser des jeunes qui se regroupaient sur la voie publique, afin de lutter contre les incivilités. Un brigadier se trouvant sous son autorité considérait que cette demande correspondait avant tout à des impératifs

statistiques, que la verbalisation ne faisait pas partie des missions de son unité et n'a donc pas cherché à faire appliquer ces consignes par ses subordonnés.

Cet exemple nous montre les relations en définitive assez distantes et la communication difficile au sein des commissariats. Les ordres de la hiérarchie sont souvent perçus au travers du prisme froid du seul chiffre. La hiérarchie est ici discontinuée, marquée par des malentendus et un faible partage des orientations. La question des résultats chiffrés constitue donc un objet de négociation et une source de tension entre les niveaux hiérarchiques. Mais de façon plus profonde, l'enjeu du chiffre est un point autour duquel se définissent les identités professionnelles. Au cours des entretiens, est revenue de la part des échelons inférieurs l'idée que la hiérarchie travaillait d'abord pour les chiffres, là où eux font du vrai travail policier. Les propos d'un chef de brigade l'illustrent : « *La hiérarchie, elle travaille pour ses chiffres, nous, on travaille pour les victimes* ».

## Conclusion

Ce que montre notre enquête, c'est d'abord une tendance à la multiplication des demandes d'indicateurs chiffrés par la hiérarchie policière, en lien avec la demande de « résultats », mais aussi pour lier ces résultats à des actions menées et des moyens disponibles. Elle souligne également que la multiplication des indicateurs chiffrés renforce la logique de centralisation organisationnelle, tant entre niveaux central et local qu'au sein des commissariats. Assignation d'objectifs, logique permanente de remontée d'information, systèmes d'incitation et de sanctions ont contribué à renforcer l'intégration organisationnelle

*La question des résultats chiffrés constitue donc un objet de négociation et une source de tension entre les niveaux hiérarchiques. Mais de façon plus profonde, l'enjeu du chiffre est un point autour duquel se définissent les identités professionnelles.*

de la police. L'usage des indicateurs s'est essentiellement adossé à la logique centralisée prévalant au sein de l'institution et leur développement s'est accompagné de la mise en place de mécanismes de redevabilité interne plus forts. Les tableaux de bord divers et variés remontent le long des chaînes hiérarchiques. Ces remontées centralisées sont sources de frustrations de la part d'agents qui se plaignent de devoir transmettre des données de façon répétée, sans nécessairement avoir les moyens de produire l'information demandée et sans toujours en connaître l'usage.

Pour autant, pour chacune de ces dimensions, l'épaisseur de l'organisation policière imprime une marque sur la façon dont ces outils sont mobilisés [Monjardet, 1996 ; Purenne & Aust, 2010]. Les réappropriations, détournements, contournements, évitements jouent à chacun des niveaux. Cette étude fait apparaître une contradiction entre une volonté des échelons centraux de guider et contrôler l'activité des échelons inférieurs et une capacité de ces derniers à s'arranger pour satisfaire en apparence les demandes des premiers, au prix d'un certain nombre de bricolages masquant en partie la réalité de leur action. De ce point de vue, l'usage systématisé des indicateurs révèle une forme d'hypocrisie organisationnelle [Brunsson, 2002] : s'ils peuvent apparaître comme une réponse à une exigence externe de plus grande performance (l'organisation politique dans la logique de Brunsson), leur usage démontre une relative stabilité du fonctionnement institutionnel (l'organisation d'action), même s'ils sont à l'origine de nouvelles tâches, de nouvelles pratiques d'enregistrement, et sont sources de tensions supplémentaires ■

## Bibliographie

---

- BEZES (P.), 2012, « État, experts et savoirs managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, p. 16-37.
- BIONDI (Y.), CHATELAIN-PONROY (S.) ET SPONEM (S.), 2008, « De la quantification comptable et financière dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats », *Politiques et management public*, 26 [3], p. 113-125.
- BRUNSSON (N.), 2002, *The Organization of Hypocrisy*, Copenhagen, Copenhagen Business School Press (2<sup>nd</sup> Edition).
- Cour des Comptes, 2013, *Police et gendarmerie nationale : dépenses de rémunération et temps de travail*, Rapport public thématique.
- HIBOU (B.), 2012, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte.
- HOUGH (M.), 2007, « Policing, New public management and legitimacy in Britain », in Tyler (T.) (ed.), *Legitimacy and criminal justice : an international perspective*, New York, The Russell Sage Foundation.
- JONES (T.), NEWBURN (T.), 2009, « Le managérialisme et la nature des réformes policières en Angleterre et au Pays de Galles », *Revue française de science politique*, 49 [6], p. 1175-1196.
- LOVEDAY (B.), 2006, « Policing performance: the impact of performance measures and targets on police forces in England and Wales », *International Journal of Police Science & Management*, 8 [4], p. 282-293.
- MAILLARD (J. DE), 2009, « Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée », *Revue française de science politique*, 59 [6], p. 1197-1230.
- MAILLARD (J. DE), SAVAGE (S.), 2012, « Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain », *Policing & Society*, 22 [4], p. 363-383.
- MATELLY (J.-H.), MOUHANNA (C.), 2007, *Police. Des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- MONJARDET (D.), 2006, « Comment apprécier une politique policière ? Le ministère Sarkozy (7 mai 2002-30 mars 2004) », *Sociologie du travail*, 48 [2], p. 188-208.
- MUCCHIELLI (L.), 2008, « Le "nouveau management de la sécurité" à l'épreuve : délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007) », *Champ pénal/ Penal Field* mis en ligne le 28 avril 2008. URL : <http://champpenal.revues.org/document3663.html>
- OCQUETEAU (F.), 2015, « Une étude sur les usages de la main courante informatisée en sécurité publique », *Cesdip, Études et données pénales*, n° 115.
- PURENNE (A.), AUST (J.), 2010, « Piloter la police par les indicateurs ? Effets et limites des instruments de mesure des performances », *Déviance et société*, 34 [1], p. 7-28.
- ROCHÉ (S.), 2008, « Performance Management in France: A Police or an " Issue ? », *Policing*, 2 [3], p. 331-339.

# Police et évaluation des performances. Étude de cas sur les *penalty notices* *for disorder*

Dr Sara GRACE

Les *penalty notices for disorder* (notifications d'amende pour atteinte à l'ordre public, PND) ont été introduites en Angleterre et au Pays de Galles par le Criminal Justice and Police Act 2001. Ces amendes délivrées directement par la police (de 60 £ ou 90 £) peuvent sanctionner 30 types d'infractions, notamment la violation de la section 5 du Public Order Act 1986, l'état d'ivresse, le trouble à l'ordre public, le vol à l'étalage et la possession de cannabis. Plus de 1,4 million de PND ont été délivrées depuis leur création. Néanmoins, leur utilisation a drastiquement diminué ces dernières années. Après un pic à 207 544 en 2007, seules 84 268 PND ont été délivrées en 2013. Les fluctuations de la fréquence d'utilisation de ces amendes seront examinées dans le contexte de la nouvelle gestion publique, et en particulier en ce qui concerne l'évaluation de la performance policière (en place entre 2002 et 2008) dont l'objectif était d'augmenter la quantité d'infractions « traduites en justice ».

Les critères de performance qui ne mesurent que la « production » (donc la quantité de PND délivrées) ne permettent pas d'évaluer les résultats, c'est-à-dire ce que les différentes actions de la police ont pu engendrer. Ces critères encouragent à se concentrer sur le mesurable plutôt que sur l'immesurable, en créant des incitations perverses qui faussent la prise de décision, encouragent des pratiques de manipulation (*gaming*<sup>1</sup>) cherchant à marquer des points, les mesures policières servant alors à respecter la lettre et non plus l'esprit des objectifs. En se basant sur des données nationales traitant de l'utilisation des PND, des observations sur le terrain de l'activité des forces de l'ordre et des entretiens informels avec certains agents, ainsi que sur l'analyse de 250 PND, le présent article évalue en quoi la gestion de la performance a affecté la prise de décision des agents de police. L'analyse de l'utilisation des PND permet d'examiner en quoi ce « *gaming* » a une influence sur certains pouvoirs et certaines infractions.

## Introduction

Depuis le milieu des années 1990, au Royaume-Uni comme dans le reste du monde, la gouvernance et les pratiques policières ont été de plus en plus influencées par les principes de Nouvelle gestion publique (NGP), soit l'application des pratiques du secteur privé aux

organismes du secteur public [de Maillard et Savge 2012 ; Heslop 2011]. L'un des grands principes de la NGP est la décentralisation de la prise de décision [Golding et Savage 2008 ; McLaughlin *et. al* 2001]. Dans le monde de la police, celle-ci a entraîné l'introduction des PND en 2001. Ces amendes de 60 £ ou 90 £ peuvent être délivrées par un agent « sur le terrain » pour sanctionner différentes petites infractions, permettant ainsi de contourner le système judiciaire traditionnel en supprimant le passage au tribunal. L'objectif de la décentralisation du pouvoir de sanction était d'améliorer l'efficacité (un concept cher à la NGP) de la traduction en justice des infractions.

(1) Le terme anglais de « *gaming* » est mal restitué en français. Il désigne l'activité opportuniste des acteurs pour remplir les objectifs qui leur sont fixés. Le terme englobe des pratiques de manipulation des chiffres mais aussi, plus largement, tous les ajustements auxquels peuvent procéder les acteurs pour remplir leurs objectifs. Dans la suite du texte, nous parlerons de « comportements de joueur » pour désigner les « *gaming behaviours* ».

# Performance



Les PND ont donné aux agents de police un moyen de punir les contrevenants de manière plus rapide et moins coûteuse que les poursuites judiciaires traditionnelles, entre autres, car elles peuvent être délivrées à la discrétion de l'agent, sans contrôle interne ou externe de la décision [Grace, 2014b].

Une autre technique de la NGP pour améliorer l'efficacité est l'utilisation d'indicateurs de performance quantitatifs [Golding et Savage 2008 ; McLaughlin *et. al* 2001]. Des mesures de ce genre se sont multipliées au Royaume-Uni sous le gouvernement travailliste (1997-2010), avec une prolifération des cadres de performance centralisés et descendants comme le National Policing Plan, le Policing Pledge et le Public Service Agreements (PSA) (des objectifs définis de manière centralisée

au regard desquelles les organismes publics étaient évalués) (voir ci-après). Il convient notamment d'observer que l'utilisation des PND répond à l'objectif national défini pour la police – en place entre 2002 et 2008 – visant à traduire plus d'infractions en justice (Offences Brought to Justice, OBTJ). Les PND délivrées pour des infractions soumises à déclaration<sup>2</sup> ont contribué à réaliser les objectifs OBTJ. Les PND comptent en effet comme une « détection sanctionnée », et l'infraction est alors considérée comme « résolue » par leur simple délivrance. Ce fait, combiné au gain d'efficacité que permettent les PND, a donc entraîné une forte incitation à résoudre de tels cas de cette manière [OCJR 2010 ; Loveday 2008]. Si les objectifs OBTJ ont été supprimés en 2008, une analyse de l'utilisation des PND (à la fois avant et après l'abolition de ces objectifs) est

## Dr Sara GRACE



Maître de conférences en criminologie, à l'Université de Salford (département

d'infirmier, d'obstétrique, de travail social et science sociale). Elle est spécialiste des questions de police.

(2) Les PND peuvent être délivrées pour 30 infractions différentes, néanmoins seules les infractions considérées comme « soumises à déclaration » comptent pour les taux de criminalité (et de détection), et donc seules les PND délivrées pour ce genre d'infractions comptent pour les objectifs OBTJ. À l'époque où cet objectif était encore en vigueur, les PND délivrées pour vandalisme, vol et violation de la section 5 du Public Order Act 1986 (comportements susceptibles d'engendrer la crainte ou la détresse ainsi que le harcèlement) étaient comptabilisées dans les objectifs. La possession de cannabis a été ajoutée dans un second temps à la liste des infractions pouvant être « traduites en justice » par le biais d'une PND.

une étude de cas utile sur la manière dont les objectifs numériques peuvent pervertir la pratique policière. L'effet toxique des mesures de performance est depuis longtemps reconnu par la littérature spécialisée (voir Skolnick 1966 à titre d'exemple) et plus récemment admis par l'inspecteurat des forces policières de Sa Majesté (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* HMIC) [2014a, 2014b] (l'organisme en charge de la supervision des performances de la police en Angleterre et en Écosse), et par la Commission d'administration publique de la Chambre des communes (*House of Commons Public Administration Select Committee*) [2014]. Néanmoins cette inquiétude porte principalement sur l'impact des mesures de performance sur l'autonomie<sup>3</sup> de la police, en « obligeant » les agents à traiter formellement des cas qui auraient mérité un traitement informel ou à l'inverse à réduire la force de leur réponse aux infractions (notamment sérieuses) pour manipuler les données sur la criminalité.

En s'appuyant sur le « perverse policing model » de Rodger Patrick [2009, 2011, 2014], cette étude suggère que plutôt que de réduire la marge de manoeuvre des agents, l'impact combiné de l'introduction d'amendes délivrées par la police et l'incitation faite aux agents d'augmenter la quantité d'OBTJ a au contraire augmenté leur autonomie d'une manière qui était (et est toujours) susceptible de générer des abus. Le terme de « restriction » implique une limitation de l'autonomie des agents. Mais la décision, quelle que soit la situation, de délivrer ou non une PND, ou de prendre des mesures plus ou moins formelles, reste à la discrétion de chaque individu. Les agents ne sont pas, et n'ont jamais été, sous quelque forme que ce soit, obligés de délivrer une PND. L'introduction d'un objectif pour augmenter la quantité d'OBTJ, combinée à la création d'un pouvoir permettant aux agents de « facilement » remplir cet objectif a néanmoins pu encourager les agents à délivrer des PND dans des circonstances où ils ne l'auraient normalement pas fait. La marge de manoeuvre de l'agent a donc bien été dirigée, plutôt que réduite, par l'objectif OBTJ. Les impératifs organisationnels qui encouragent certaines actions particulières pour satisfaire des objectifs (et « faire du chiffre ») n'agissent pas de façon indépendante. Les agents doivent peser différentes politiques potentiellement concurrentes avec d'autres

« règles de travail » de la police [Smith et Gray, 1983]. Les mesures de performance sont souvent critiquées, car elles ne permettent pas de traiter tout l'éventail des activités policières, et se concentrent plutôt sur la seule composante répressive [Gorby 2013]. Cette approche restrictive encourage les comportements de joueur où les actions des agents servent à respecter la lettre, et non plus l'esprit, d'un objectif donné. Dans le cas des PND, un tel comportement de joueur est encore plus encouragé par : le manque de surveillance des décisions des agents quant à la délivrance d'une PND, le fait que de nombreuses infractions soient « découvertes » par les patrouilles (et non pas rapportées par le public et enregistrées de manière centrale), et enfin le fait que les deux principales infractions sanctionnent des comportements subjectifs, comme le harcèlement, des comportements susceptibles d'engendrer la crainte ou la détresse, ou l'ivresse et le trouble à l'ordre public.

En se basant sur des données nationales sur l'utilisation des PND, des observations sur le terrain de l'activité des forces de l'ordre et des entretiens informels avec certains agents, ainsi que sur l'analyse de 250 PND, le présent article évalue l'impact des mesures de performance sur l'utilisation des PND. Par le biais d'une étude de cas sur l'utilisation des PND, cet article s'interroge sur la manière dont certains pouvoirs et certaines infractions sont susceptibles d'encourager les comportements de joueur.

### CETTE APPROCHE RESTRICTIVE ENCOURAGE LES COMPORTEMENTS DE JOUEUR OÙ LES ACTIONS DES AGENTS SERVENT À RESPECTER LA LETTRE, ET NON PLUS L'ESPRIT, D'UN OBJECTIF DONNÉ.

## Contexte

### Présentation générale des PND

Introduite dans le Criminal Justice and Police Act 2001 (CJPA), l'utilisation des PND est entrée en vigueur en Angleterre et au Pays de Galles en avril 2004. Ces amendes délivrées directement par les agents de police – allant de 60 £ à 90 £ – ont été créées pour gérer (et punir) les suspicions d'infraction de faible envergure. Une PND n'est pas une condamnation et ne nécessite pas de reconnaissance de culpabilité. Au contraire, le fait de

(3) Dans la suite du texte, nous parlerons indistinctement de discrétionnarité, d'autonomie et de marge de manoeuvre des policiers (*police discretion*). Ces termes renvoient tous à l'autonomie des policiers dans leurs activités quotidiennes (en l'occurrence dans l'utilisation des PND).

payer une PND libère le suspect d'éventuelles poursuites pour son infraction. Elles ne sont pas inscrites au casier judiciaire du suspect (mais, dans le cas où cela serait jugé nécessaire pour un poste auquel il postulerait, cela peut être divulgué dans le cadre d'un contrôle poussé de casier judiciaire). Les PND peuvent être délivrées à toute personne de plus de 18 ans<sup>4</sup> s'il y a des « raisons de penser » qu'elle a commis une infraction<sup>5</sup>. Il convient de distinguer les « *penalty notices for disorder* » des « *fixed penalty notices* ». Si les deux dénominations prêtent à confusion, la seconde se concentre sur la circulation, l'environnement ou le non-respect des réglementations, là où la première vise « le comportement criminel en général » [Young 2008, p.169]. Le domaine d'application des PND a été énormément étendu depuis leur création, que ce soit en terme de quantité (de 10 à 30) ou de sévérité des infractions auxquelles elles s'appliquent. Dans la pratique, 92 % des PND sont délivrées dans le cas de cinq infractions : ivresse et trouble à l'ordre public, violation de la section 5 du Public Order Act 1986 (harcèlement ou comportement susceptible de provoquer la crainte ou la détresse, voir section 5 ci-après), vols (jusqu'à 100 £), possession de cannabis et vandalisme (jusqu'à 300 £) (Ministère de la Justice, 2014a, tableau Q2.1). Parmi celles-ci, seuls l'ivresse et le trouble à l'ordre public étaient traités par le mécanisme de base. Si dans la pratique les PND restent un pouvoir *policiér*<sup>6</sup>, le procédé a été étendu pour permettre aux *Chief Constables* (les chefs des polices régionales) de déléguer la capacité à rédiger des PND à des agents non accrédités<sup>7</sup>.

Si ces amendes sont souvent qualifiées d'amendes « sur le terrain » ou « immédiates », le terme est inapproprié. Si effectivement près de la moitié sont délivrées sur le terrain, il est également possible de les rédiger pendant une garde à vue (Ministère de la Justice, 2013a, Tableau 1). Les suspects ont ensuite 21 jours pour soit : payer l'amende, demander une audience au tribunal, ou participer à un stage de formation relatif à leur comportement délictueux (si l'infraction le permet et s'il existe un tel programme sur le territoire). Dans le cas où le suspect ne se manifeste pas dans les 21 jours<sup>8</sup>, la PND est habituellement

transférée sous forme d'amende (pour une fois et demie son montant d'origine) au tribunal. Néanmoins, dans certains cas exceptionnels (quand d'autres preuves ont été découvertes) le suspect peut être poursuivi pour l'infraction d'origine.

Les directives du Ministère de la Justice (2013b, *italiques ajoutées*) soulignent que certains critères doivent être remplis avant la délivrance d'une PND : l'agent doit *avoir des raisons de croire* que l'individu a commis une infraction, l'infraction ne doit pas être *trop sérieuse*, aucune autre infraction commise ne doit se recouper avec celle-ci, il doit y avoir suffisamment de preuves de l'âge, de l'identité et du lieu de résidence du suspect, et le suspect doit être adapté, conciliant et *capable de comprendre le processus*. Par conséquent, les PND ne devraient pas pouvoir être délivrées à des individus en état d'ivresse (une restriction surprenante compte tenu de la liste des infractions auxquelles elles s'appliquent). L'étendue de l'adhésion à cette ligne directrice est en grande partie inconnue, néanmoins, les recherches réalisées par l'auteur suggèrent, notamment en ce qui concerne les cas de violation de la section 5, d'ivresse et de trouble à l'ordre public, qu'une minorité significative d'entre elles a été délivrée dans des circonstances qui ne respectent pas ces critères (Grace 2014a).

## Police et Nouvelle gestion publique

Depuis le milieu des années 90, et au Royaume-Uni plus particulièrement pendant le gouvernement travailliste, les principes de la Nouvelle gestion publique ont connu un succès grandissant pour l'organisation et la gouvernance de la police (de Maillard et Savage 2012; Fleming 2008; Loveday 2006). S'il n'existe aucune définition unique de la NGP, les principales caractéristiques communément admises sont, entre autres, le fait d'assurer une « meilleure valeur » et le développement d'indicateurs de performance (Golding et Savage 2008; McLaughlin *et. al* 2001). Atteindre une « meilleure valeur » est lié à ce que l'on appelle les trois E : efficacité, efficience et économie, soit

(4) Au début de leur mise en vigueur, les PND ont pu être utilisées pour sanctionner les mineurs de 16 à 17 ans (et pour 7 forces pilotes, les 10-15 ans), mais depuis 2013, leur utilisation est limitée aux adultes.

(5) Seules les infractions décrites dans la première partie du CIPA peuvent faire l'objet d'une PND, mais les agents ont néanmoins la possibilité de traiter ces infractions d'autres manières plus ou moins formelles.

(6) En 2010, 99,4 % des PND ont été délivrées par la police (Ministère de la Justice, 2013a, Tableau 5).

(7) Les Police Community Support Officers, les personnes accréditées (dans le cadre du Community Accreditation Scheme, qui permet aux Chief Constables de déléguer à des personnes employées à des rôles de sécurité communautaire - comme des gardiens de quartier ou personnel de surveillance privé - des capacités limitées d'application de la loi) et les inspecteurs des poids et mesures peuvent être habilités par le Chief Constable à délivrer des PND.

(8) Si officiellement les suspects ont 21 jours pour faire le nécessaire, les forces de police ne prennent de mesures coercitives que si la PND n'a pas été payée dans les 35 jours. Néanmoins, les demandes d'audiences ou de stages doivent être déposées dans les délais officiels (21 jours) (Grace 2014a).

le désir d'améliorer le rapport coût/efficacité des services publics. Cette quête de rentabilité était évidente dès la création des PND. Les amendes sur le terrain ont été pensées pour offrir un moyen rapide et économique de gérer et (bien sûr) de punir les contrevenants pour des infractions de bas niveau qui auraient pu sinon « passer entre les mailles du filet » (Grace 2014b). Comme le résume Lord Cope lors des débats parlementaires sur l'introduction des PND : « le principal objectif est bien entendu d'accélérer le processus de traduction devant la justice et de *réduire les contraintes bureaucratiques* » (*italique ajoutée*, Lord Cope (Con), HL Deb (2000-1) 624 col. 661). Les PND assurent une « meilleure valeur » en ce sens qu'elles peuvent être délivrées directement par les agents (que ce soit sur le terrain ou une fois le suspect en détention), donnant ainsi une opportunité de punir les contrevenants par des moyens moins coûteux en ressources que d'entamer des poursuites. L'accent a donc été mis sur l'« efficacité productive » des PND (Andrews et Entwistle, 2013), c'est-à-dire leur capacité à obtenir de meilleurs résultats (les contrevenants punis) avec le minimum de ressources (ressources de police / de justice criminelle). L'efficacité productive concerne les *produits (outputs)* plus que les *résultats (outcomes)*, c'est à dire, quelles actions sont réalisées, plutôt que ce que ces actions ont permis de faire (Cockroft et Beattie 2009; Jackson 2011).

Le Police and Magistrates Court Act 1994 confère au secrétaire du Home Office des pouvoirs pour définir des priorités nationales pour les forces de police en Angleterre et au Pays de Galles. Suite à cela, la commission d'audit a conçu le premier groupe d'indicateurs de performance policière statutaires en 1995 (de Maillard et Savage 2012). De telles mesures de performance quantitatives se sont multipliées entre le milieu des années 90 et la fin des années 2000. Les indicateurs de performance convertissent les politiques organisationnelles en objectifs tangibles, quantifiables et mesurables pour permettre d'établir un indicateur (théoriquement) objectif de « réussite » (Fleming 2008). On peut néanmoins se demander si la réussite de la police (comme pour tout le secteur public) peut se mesurer aussi facilement. « Les objectifs du secteur public sont ambigus, multiples, complexes, et souvent en conflit les uns avec les autres » (Jackson 2011, p.15). En effet, si la fonction de la police est de faire respecter la loi, il est depuis longtemps admis que cela ne signifie pas forcément « exécuter la loi à la lettre » (Goldstein 1960). Donc si le rôle de la police n'est pas toujours d'exécuter la loi comment en mesurer la réussite ? Dans la pratique, l'accent est plutôt mis sur l'efficacité productive des forces (et par conséquent les équipes et agents individuels) et en particulier les taux de réduction et de détection de la criminalité (avec des fluctuations temporelles de l'importance accordée à chacun), avec des infractions

prioritaires changeantes en fonction des époques (Patrick 2011). Récemment, la confiance et la satisfaction du public ont pris une importance plus grande (Hough 2007) et, pendant les deux dernières années de mandat du gouvernement travailliste, l'unique mesure de performance descendante était d'améliorer la confiance du public. Suite à l'élection du gouvernement de coalition en 2010, la tendance a été à la réduction des mesures de performance, les objectifs de confiance ont été abandonnés et les agents ont eu comme seul objectif « de réduire la criminalité. Ni plus, ni moins » (mai 2010, pas de page). Néanmoins, sur le terrain, l'introduction des Police and Crime Commissioners signifie que de nombreuses forces de police continuent à être évaluées par rapport à de telles mesures quantitatives du « succès » (HMIC 2014a). Ceci, combiné à un engagement grandissant pour la « transparence », avec la publication mensuelle en ligne des données sur la criminalité sur le terrain, prouve la pertinence actuelle et l'engagement à utiliser des données quantitatives pour mesurer la performance de la police en Angleterre et au Pays de Galles (de Maillard and Savage 2012).

En ce qui nous concerne, c'est l'introduction puis le retrait d'un objectif national visant à augmenter la quantité d'infractions traduites en justice (OBTJ) qui nous intéressent particulièrement. Avec cet objectif, en vigueur entre avril 2002 et avril 2008, le gouvernement cherchait au départ à traduire 1,2 million d'infractions en justice par an. Ce chiffre est passé à 1,25 million en avril 2004 (Sosa 2012, Morgan 2008), le même mois que la mise en vigueur nationale des PND. Une infraction est considérée comme traduite en justice si une infraction soumise à déclaration « résulte en la mise en garde, la condamnation, la remise

ON PEUT NÉANMOINS SE DEMANDER SI LA RÉUSSITE DE LA POLICE (COMME POUR TOUT LE SECTEUR PUBLIC) PEUT SE MESURER AUSSI FACILEMENT. « LES OBJECTIFS DU SECTEUR PUBLIC SONT AMBIGUS, MULTIPLES, COMPLEXES, ET SOUVENT EN CONFLIT LES UNS AVEC LES AUTRES » (JACKSON 2011, P.15). EN EFFET, SI LA FONCTION DE LA POLICE EST DE FAIRE RESPECTER LA LOI, IL EST DEPUIS LONGTEMPS ADMIS QUE CELA NE SIGNIFIE PAS FORCÉMENT « EXÉCUTER LA LOI À LA LETTRE » (GOLDSTEIN 1960). DONC SI LE RÔLE DE LA POLICE N'EST PAS TOUJOURS D'EXÉCUTER LA LOI COMMENT EN MESURER LA RÉUSSITE ?

d'une PND ou d'un avertissement pour possession de cannabis au contrevenant, ou la prise en considération de l'infraction par un tribunal » (Ministère de la Justice 2012, p.61). Les PND délivrées pour vol, vandalisme et violation de la section 5 ont contribué à l'OBTJ d'une manière (relativement) moins coûteuse en ressources que leurs alternatives, motivant fortement à traiter les cas de cette manière (OCJR 2010; Loveday 2008). La motivation n'était d'ailleurs pas uniquement implicite, l'analyse de l'Office for Criminal Justice Reform (OCJR) de 2006 sur l'utilisation des PND avait comme objectif explicite d'identifier des moyens de maximiser le potentiel des PND à augmenter la quantité d'infractions traduites en justice (Kraina et Carroll 2006). Si le but avéré était de « remédier aux lacunes de la justice » et de punir les infractions commises jusqu'alors en toute impunité, des critiques ont souligné que de telles mesures entraîneraient l'élargissement (inutile) du champ d'application de la loi et la criminalisation des individus (et infractions) qui pourraient être mieux gérés d'une manière informelle (Morgan 2008). Comme Young (2008, p.174) l'a fait remarquer « quoi de plus facile pour réaliser ces objectifs que de se servir dans les comportements *jusqu'alors non sanctionnés* ? » À l'inverse d'autres ont noté le potentiel déclassement des infractions. La Magistrates' Association (en particulier) a évoqué ses inquiétudes « quant aux objectifs pouvant faire que les cas plus sérieux ne soient pas présentés devant un tribunal » (Président de la Magistrates' Association, *cité par*, Morgan 2008, p.20).

### **Les comportements de joueur (gaming) : impact de l'évaluation de performance sur la prise de décision des agents**

Les agents ont à disposition de nombreuses autres options (à la fois formelles et informelles) que les PND quand ils sont confrontés à des comportements délictueux. De telles décisions discrétionnaires sont encadrées à la fois par des règles légales et non légales (Ericson 1981). Smith et Gray (1983, p.169-171) font la distinction entre trois types de règles qui gouvernent le comportement des agents. Les « règles de travail » sont internalisées, ce sont les principes directeurs qui cadrent le comportement des agents. À l'inverse, les « règles inhibitrices » n'ont qu'un effet restrictif sur la conduite des agents quand les conséquences possibles de non-respect sont susceptibles (dans le cas présent) de compenser l'avantage perçu à ne pas respecter la règle en question. Enfin, les « règles de présentation », qui peuvent ou non avoir un effet restrictif sur le comportement de la police, servent à présenter une image acceptable de la police (et de ses activités) au public. Dans la pratique, une seule règle peut servir

plusieurs de ces fonctions, ou servir différentes fonctions à différents moments. Les indicateurs de performance peuvent être vus comme des inhibiteurs ou comme des règles « facilitatrices », qui encouragent à se concentrer sur le mesurable plutôt que sur l'immesurable (Jackson 2011). Cela crée des incitations perverses qui déforment la prise de décision et encouragent les comportements de joueur (Guilfoyle 2012) et, à la fois au niveau individuel et organisationnel, cela met l'accent sur « ce qui peut être compté, audité et peut facilement faire l'objet d'objectifs » (McLaughlin *et al.* 2001). Le fait de penser que les indicateurs de performance peuvent déformer le comportement de la police n'est pas nouveau, il y a plus de quarante ans déjà, il était reconnu que l'utilisation des taux d'enquêtes résolues comme mesure de l'efficacité de la police « amène à des pratiques qui atténuent la validité des critères eux-mêmes en tant que mesures de qualité » (Skolnick 1966, p.168).

Pour résumer la littérature spécialisée, Patrick (2009, 2011, 2014) a créé un « perverse policing model », qui souligne les différents moyens qui ont prouvé que les indicateurs de performance déformaient la pratique de la police :

- La pratique du *cuffing* consiste à ne pas enregistrer l'infraction pour améliorer les taux de criminalité officiels. Cela peut être réalisé par différents moyens, comme de ne pas étudier les rapports des victimes ou de déclasser une infraction rapportée, par exemple en enregistrant une agression comme ivresse et trouble à l'ordre public.
- La pratique du *skewing* consiste quant à elle à concentrer les ressources sur des infractions comptabilisées dans les indicateurs de performance à l'exclusion d'autres infractions (souvent plus graves ou nécessitant une enquête plus approfondie et donc plus de ressources policières).
- Le *nodding* consiste à faire admettre à des suspects, ou coupables – habituellement suite à certaines incitations – qu'ils sont responsables d'autres infractions afin d'améliorer les taux d'enquêtes résolues, parfois d'un simple hochement de tête.
- Enfin, le *stitching* consiste à fabriquer ou à manipuler des preuves pour permettre une détection ou une condamnation. Les dispositifs hors tribunaux, tels que les PND, sont une belle opportunité pour de telles pratiques, car leur « commodité administrative » et l'absence de contrôle judiciaire (ou autre) permettent aux amendes d'être délivrées à la seule discrétion de l'agent (et donc de clore le dossier).

Le présent article offre un aperçu des circonstances dans lesquelles les PND sont délivrées, et donne donc l'opportunité d'évaluer si (et comment) les PND ont été sujettes à de tels comportements de joueur.

## Méthodologie

La présente étude est basée sur des données nationales publiées par le Ministère de la Justice sur l'utilisation des PND ainsi que sur des recherches entreprises par l'auteur dans le cadre d'une étude plus large sur l'utilisation et l'impact d'un tel pouvoir<sup>9</sup>. Des travaux sur le terrain ont été réalisés avec une des forces de police d'Angleterre, 26 observations de la police ont été réalisées dans un centre-ville entre janvier et juillet 2011 les vendredis et samedis soir. Plus de 130 heures ont été passées en compagnie de patrouilles de police, fournissant ainsi un aperçu utile de leurs points de vue sur l'impact de la gestion des performances policières. Au cours de ces observations, treize PND ont été délivrées. Une analyse d'archives de 250 PND délivrées par cette force de police entre septembre et novembre 2010 a également été réalisée. Les PND disposent d'un encadré « preuves » permettant à l'agent la rédigeant ou ayant procédé à l'arrestation d'écrire un commentaire. Sur toutes les amendes étudiées, cette section n'était remplie que pour 64 % d'entre elles. Elles ont été classifiées par l'auteur. La « sévérité de l'infraction » pour les infractions de la section 5 et les amendes pour ivresse et trouble à l'ordre public a été classée sur une échelle à cinq niveaux allant de « Pas d'agression » à « Agression physique sévère »<sup>10</sup>. Si cette analyse des amendes permet d'avoir un aperçu des circonstances dans lesquelles les PND ont été délivrées, il convient de reconnaître qu'une telle analyse privilégie inévitablement la perspective de la police, perspective forcément partielle. Le peu d'espace disponible sur le formulaire pour décrire les preuves encourage les agents à ne donner qu'un bref descriptif de l'infraction, dans leurs propres termes, souvent sans corroboration de leurs collègues et sans aucun contrôle externe ou judiciaire.

Le présent article donne dans un premier temps un aperçu de l'utilisation des PND à l'échelle nationale pour mettre en valeur des exemples apparents de comportement de « joueur » au niveau global. Les données quantitatives comme qualitatives issues des recherches empiriques réalisées par l'auteur ont ensuite été analysées pour chercher les preuves de « comportement de joueur » dans l'utilisation des PND. Si cette analyse n'a pas vocation, ni capacité, à chercher à présenter les PND de manière exhaustive ni l'impact que la mesure des performances a pu avoir sur leur utilisation, elle cherche à mettre en valeur les problèmes engendrés par ces pouvoirs, et leurs tendances à pervertir les cadres de gestion de performance.

## Fluctuations de l'utilisation des PND

À l'échelle nationale, l'utilisation des PND a drastiquement chuté ces dernières années. On compte en effet 84 268 PND en 2013, après un pic en 2007, où 207 544 PND ont été délivrées (Ministère de la Justice 2014a, Tableau Q2.1). Ce déclin concorde avec le retrait (en avril 2008) de l'objectif OBJT, ce qui n'est pas considéré comme une coïncidence par le Ministère de la Justice (2013c). Un point de vue partagé par les agents interrogés dans le cadre de cet article. Par exemple, sur le sujet de la baisse d'utilisation des PND, un agent fit cette remarque :

le Home Office ne devrait pas dicter des tactiques à la police... Selon lui, la situation commence à s'améliorer, et il est moins question d'autres objectifs que celui de réduire la criminalité... il explique que par le passé, les agents sur le terrain étaient évalués tous les mois par rapport à certains objectifs, pratique qui n'existe plus pour qu'ils ne subissent pas autant de pression pour délivrer des PND (Notes de terrain, page 63).

L'existence de mesures de performance est donc perçue comme un impératif centralisé de prendre certaines mesures, par exemple, rédiger une PND. Si le retrait de l'objectif OBJT a pu avoir un impact sur le volume

(9) L'étude principale exploitait également des sondages et entretiens réalisés auprès des personnes sanctionnées par une PND, ainsi que des entretiens avec des praticiens de la justice criminelle. Cette étude a examiné comment les PND sont utilisées dans la pratique, le type d'infractions sanctionnées par les PND, les personnes à qui ces amendes étaient remises, ainsi que les circonstances situationnelles et sociales de l'infraction, c'est-à-dire le lieu et le moment auxquels l'infraction a eu lieu et où l'amende a été délivrée. Les points de vue et expériences des personnes sanctionnées par une PND ont également été examinés. L'impact des PND a été analysé à la lumière des objectifs poursuivis (comme présentés dans les documents politiques et débats parlementaires) du système de PND et la proportion dans laquelle ces inquiétudes (y compris celles du parlement) se sont avérées vraies dans la pratique (voir Grace 2014a).

(10) Tous les cas ont été classifiés sur la base d'une échelle présentée par Deehan et al. (2002) : 0 = Pas d'agressivité, 1 = Comportement provocateur unilatéral - envers aucun individu en particulier, 2 = Disputes verbales - envers un individu spécifique, 3 = Utilisation légère de la force physique ou agression légère, 4 = Utilisation modérée de la force physique ou agression modérée, 5 = Sévère agression physique ou rixe.

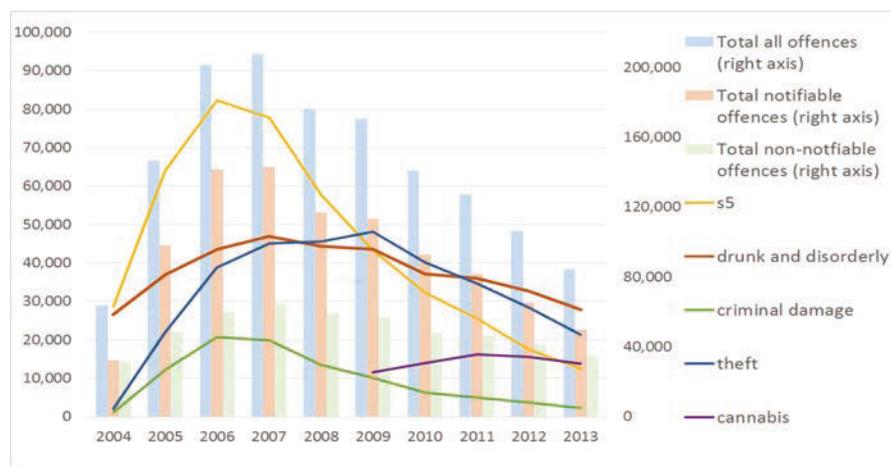
de PND délivrées, les données globales masquent les variations d'utilisation des PND selon les infractions (voir Figure 1).

Trois infractions qui peuvent être sanctionnées par une PND entrent dans l'objectif OBTJ : les vols, les actes de vandalisme et la violation de la section 5. L'utilisation des PND pour les infractions soumises ou non à déclaration varie significativement sur la durée ( $\chi^2=12385.803$ , d.f.=9  $p<0.001$ ). Comme le montrent les colonnes de la Figure 1, si l'utilisation des PND a connu un pic en 2007 pour les infractions soumises ou non à déclaration, la réduction est plus modeste pour ces dernières, avec une baisse de 47 % des infractions non soumises à déclaration, à comparer avec la baisse de 65 % des infractions comptabilisées pour l'OBTJ. La proportion générale d'amendes délivrées pour infractions soumises à déclaration (qui comptent donc dans les taux de criminalité) a particulièrement chuté depuis 2010. Après un pic (à 70 %) en 2007, entre 2008 et 2010, 66 % de toutes les PND délivrées chaque année concernaient des infractions soumises à déclaration (section 5, vols, actes de vandalisme et, depuis 2010, possession de cannabis). En 2013, ce chiffre était tombé à 59 %. Cette variation est particulièrement notable en

ce qui concerne l'utilisation des PND pour violation de section 5 et actes de vandalisme, dont l'utilisation a chuté respectivement de 84 % et 89 % depuis 2006.

Pour 82 235 PND délivrées en 2006 pour violation de la section 5, seules 12 480 l'ont été en 2013, leur utilisation tombant en dessous des chiffres d'avant l'objectif OBTJ. Jusqu'en 2014, la violation de la section 5 était classée parmi les crimes violents. En tant que telle, si l'utilisation des PND pour violation de la section 5 a contribué (avec une certaine facilité) à atteindre l'objectif OBTJ, elle a dans un même temps eu un impact (négatif) sur les statistiques de la criminalité violente. Une comparaison sur la durée de l'utilisation des amendes pour violation de la section 5, ivresse et trouble à l'ordre public suggère un « *cuffing* » systématique des infractions de bas niveau. En effet, ce changement est tellement marqué qu'on peut parler d'un basculement systématique de l'utilisation des PND, les violations de la section 5 devenant des PND pour ivresse et trouble à l'ordre public ( $\chi^2=36002.907$ , d.f.=9  $p<0.001$ ). En effet, Kraine et Carroll (2006) remarquent que les agents considéraient ces infractions comme étant « interchangeables », les deux étant largement utilisées pour punir les infractions de l'économie de la nuit. Entre 2006

Figure 1 : Utilisation des PND pendant la période 2004-2013



Total all offences (right axis)	Total de toutes les infractions (axe de droite)
Total notifiable offences (right axis)	Total de toutes les infractions soumises à déclaration (axe de droite)
Total non-notifiable offences (right axis)	Total de toutes les infractions non soumises à déclaration (axe de droite)
S5	Section 5
Drunk and disorderly	Ivresse et trouble à l'ordre public
Criminal damage	Vandalisme
Theft	Vol
Cannabis	Cannabis

et 2008, l'utilisation combinée des PND pour violation de la section 5, ivresse et trouble à l'ordre public atteignait pratiquement 60 % de toutes les PND délivrées chaque année. En 2009, le chiffre avait diminué de moitié, et est resté depuis lors relativement stable. Néanmoins, si l'on prend en considération leur utilisation individuelle, il apparaît clairement qu'il y a eu un transfert dans leur utilisation, de violation de la section 5 vers ivresse et trouble à l'ordre public. Ainsi, si en 2009 ces infractions comptaient respectivement pour 25 % et 26 % de toutes les PND délivrées, en 2013 seuls 15 % des PND traitaient de violation de la section 5 et 33 % d'ivresse et de trouble à l'ordre public.

## Libre arbitre, comportement de joueur et utilisation des PND

L'examen de l'utilisation des PND indique que la marge de manoeuvre des agents à gérer (de manière parfois subjective) les infractions signifie que ce pouvoir peut être utilisé pour majorer ou minorer le degré des infractions. Si un tel comportement peut être encouragé par les objectifs policiers (tout comme la nécessité de traduire plus d'infractions en justice), il est également influencé par les autres règles de travail et contraintes opérationnelles. C'est cette relation entre discrétion, jeu et utilisation des PND qui nous intéresse ici.

L'influence apparente d'un comportement de joueur sur l'utilisation des PND indiquée (comme vu ci-dessus) dans les données nationales a été confirmée par les agents lors de mes recherches :

[l'agent a répondu] « pour les statistiques » quand il leur a été demandé pourquoi ils ne faisaient pas appel à la section 5, il a précisé que dans un premier temps ils avaient souvent fait appel à la section 5, qui est une infraction soumise à déclaration considérée comme crime violent, et donc, après avoir réalisé cela, ils se sont montrés réticents à les utiliser. [Une autre force de police] ayant utilisé à titre expérimental les PND pour ivresse et trouble à l'ordre public avec succès, ils utilisent maintenant ceux-là à la place (Notes de terrain, p.11).

Bien qu'aucune politique nationale n'ait encouragé explicitement à augmenter l'utilisation des PND<sup>11</sup>, les agents interrogés lors de mon étude ont suggéré qu'avec

le temps, les politiques informelles sur l'utilisation de ce pouvoir avaient changé. Si l'impact des PND sur les crimes violents (enregistrés) a suscité des inquiétudes (qui semblent, à la lecture des données nationales, avoir entraîné un basculement de l'utilisation des PND pour violation de la section 5 en PND pour ivresse et trouble à l'ordre public), cela n'a pas empêché de les utiliser parfois pour des infractions impliquant des niveaux élevés de violence, suggérant dont un déclassement (ou la pratique du *cuffing*) à petite (comme à grande) échelle. Sur les 79 PND délivrées pour trouble à l'ordre public et ivresse analysées dans la présente étude, 32 % impliquent des violences à l'encontre de la police (souvent après, et non avant, arrestation) et 15 % des violences physiques envers la population. Par exemple, en ce qui concerne le cas 32 de l'analyse des amendes, la victime a subi des « blessures au visage » pour s'être fait « sauter dessus » par un autre homme. Le contrevenant a immédiatement reçu une PND. Parmi les 13 PND délivrées lors des observations sur le terrain, quatre ont impliqué une violence physique et une autre des menaces de violence. Trois de ces PND ont été délivrées lors d'un même incident, pendant lequel un groupe de près de 10 personnes a été impliqué dans une bagarre. Durant cette bagarre, les trois personnes (entre autres) sanctionnées d'une PND ont été vues donner des coups de poing et un homme (lui-même sanctionné d'une PND) a perdu une dent (Cas observé 10-12). Un autre cas implique une femme qui selon le rapport aurait giflé au visage un membre du personnel de sécurité alors que celui-ci cherchait à l'expulser d'un bar (Cas observé 6). Les cas 10-12 ont été sanctionnés d'une PND dans le cadre de la section 5, alors que le cas 6 a reçu une PND pour ivresse et trouble à l'ordre public. Toutefois la définition de ces infractions, ainsi que les lignes directrices sur l'utilisation des PND, empêchent l'usage de celles-ci dans des cas impliquant « toute blessure ou menace réaliste de blessure » (Ministère de la Justice, p.10). L'utilisation des PND dans de tels cas suggère donc un déclassement ou « cuffing » des infractions violentes, que ce soit l'infraction soumise à déclaration, mais peu grave, de trouble à l'ordre public ou l'infraction non soumise à déclaration d'ivresse et de trouble à l'ordre public.

Même s'il convient de reconnaître que l'échantillon étudié est très petit, il n'est pas possible d'ignorer qu'une bien plus grande proportion de cas observés impliquait une réaction violente par rapport aux chiffres avancés par l'analyse des PND (31 % contre 15 %, N=13 et N=79 respectivement). La « capacité de jugement » des agents

(11) Aucune politique explicite n'a jamais encouragé l'utilisation des PND. Il convient néanmoins de noter que l'un des seuls bilans du gouvernement en matière d'utilisation de ce pouvoir exprimait expressément l'objectif de « [maximiser] les opportunités d'augmenter le nombre d'OBTJ » (Kraina et Carroll 2006, p.4).

leur permet de décrire des événements dans leurs propres termes (favorables et conformes aux règles) (Ericson 1995). Ils peuvent facilement contourner tout obstacle factuel susceptible de prohiber l'utilisation des PND en rédigeant leur rapport d'une manière qui légitimise la mesure prise. En effet, pour les cas 10-12, les agents ont débattu la question de savoir s'ils devaient recueillir les vidéos de surveillance, car elles prouveraient que l'utilisation d'une PND pour violation de la section 5 était inappropriée, en m'expliquant que « ce ne devrait pas vraiment être une PND pour violation de la section 5, mais que procéder de la sorte était appelé « bobbin », ce qui semble impliquer une diminution de l'infraction, car cela permet de la rendre plus facile à gérer [à la fois pour l'agent et le contrevenant] » (Note de terrain p. 95). De même pour le cas 6, l'agent a fait remarquer qu'« il faut faire attention à ce qu'on écrit, car normalement, les PND ne doivent pas être utilisés pour une agression » (Notes de terrain p.49).

L'impact de tout objectif individuel sur l'activité policière n'arrive pas indépendamment des autres « règles de travail » de la police (Smith et Gray 1983). La combinaison d'un objectif organisationnel de « traduire plus d'infractions en justice », de la mise à disposition d'un pouvoir – les PND – qui permet aux agents de réaliser cet objectif avec très peu (voire aucune) surveillance, et d'une règle de travail qui encourage les agents à répondre de manière coercitive à ceux qui défient leur autorité, donne lieu à de vives inquiétudes quant à la possibilité que les PND aient entraîné une vague de punition pour « outrage à agent ». La violation de la section 5, l'ivresse et le trouble à l'ordre public en particulier sont des opportunités de « stitching ». Les PND peuvent être un moyen d'« augmenter les tarifs » des infractions en « cousant » (manipulant ou fabricant) des preuves qui permettent aux agents de punir des contrevenants (et donc d'atteindre une « sanction détection ») dans des cas qui seraient autrement peu probablement traduits en justice – par manque de preuve ou d'intérêt du public. Dans 60 % des cas de violation de la section 5, d'ivresse ou de trouble à l'ordre public, l'agent de police était une des victimes (N=78)<sup>12</sup> et il n'est pas rare (22 %) qu'il soit la seule victime (N=17). Par ailleurs, six des 13 PND observées sur le terrain ont été délivrées pour « comportement abusif envers la police »<sup>13</sup>. Parmi l'échantillon d'amendes où la police a été la seule victime, seules trois ont été délivrées pour violation de

la section 5, les 14 autres étant pour ivresse et trouble à l'ordre public. Néanmoins, suite au verdict *DPP v. Orum* [1989] 1 W.L.R. 88, les agents de police sont présumés avoir un seuil de résistance à l'agression supérieur à celui des autres individus. En tant que telle, une violation de la section 5 est plus difficile à prouver lorsqu'un agent de police en a été la seule victime ou le seul témoin. Dans les cas analysés, compte tenu de ce seuil supérieur attendu de la part des agents de police, on peut considérer que les critères de preuve pour l'infraction ne sont pas respectés. Ces découvertes sont soutenues par Brown et Ellis (1944, p.40-1) qui ont découvert que les charges pour violation de la section 5 étaient utilisées comme « vecteur d'affirmation de l'autorité policière ». Les PND peuvent être un moyen d'« augmenter les tarifs » de la réponse de la police au crime en punissant des contrevenants dans des cas qui seraient autrement peu probablement traduits en justice – par manque de preuve ou car il ne serait pas dans l'intérêt public de poursuivre le contrevenant).

Une telle « augmentation de tarif » est également évidente dans le cas des PND remises sur le terrain pour ivresse et trouble à l'ordre public. La définition légale de l'ivresse implique une personne « intoxiquée [...] à en perdre le contrôle de ses fonctions physiques ou cognitives normales » (Goff L.J. dans *Neale v R. M. J. E. (un mineur)* (1985) 80 Cr. App. R. 20) néanmoins pour recevoir une PND, le contrevenant est censé en comprendre le processus (selon les directives du Ministère de la Justice 2013b). Malgré cela, environ 10 % de toutes les PND pour ivresse ou trouble à l'ordre public délivrées chaque année entre 2008 et 2013 ont été remises sur le terrain (Ministère de la Justice 2014a, 2011, 2010). Ces amendes sont donc apparemment délivrées soit à l'encontre des lignes directrices (car le contrevenant est trop ivre pour comprendre le processus), ou n'entrent pas dans le champ d'application de l'amende, car le contrevenant avait suffisamment le contrôle de lui-même pour ne pas être considéré comme « ivre ». Dans ce dernier cas, la sentence a été supérieure à ce qui aurait dû être, les critères d'infraction n'ayant pas été respectés, le contrevenant n'était pas ivre et ne pouvant donc pas être verbalisé pour « ivresse et trouble à l'ordre public ». Si le contrevenant était effectivement ivre et troublait l'ordre, l'agent a contourné les directives en délivrant une PND sur le terrain, dont l'avantage est de demander considérablement moins de ressources que d'arrêter une personne pour lui

(12) La police faisait partie des victimes dans 38 % des violations de la section 5 et 68 % des cas d'ivresse ou de trouble à l'ordre public.

(13) Cinq de ces PND ont été délivrées pour ivresse et trouble à l'ordre public, et une pour violation de la section 5. L'amende pour violation de la section 5 a été remise à un homme (dont nous avons parlé ci-dessus) qui avait perdu une dent dans une bagarre ; il avait été arrêté pour avoir tenté de réagir de manière agressive lors de l'arrestation de sa petite amie (qui avait frappé deux autres femmes du groupe) (Grace 2014a, p.244).

remettre une PND en aval une fois celui-ci en détention<sup>14</sup>. Ainsi, même dans un contexte où l'utilisation des PND est en baisse, elles offrent toujours des opportunités de « stitching ». Si de tels comportements de joueur ne sont peut-être plus (perçus comme) nécessaires pour satisfaire des objectifs centralisés, ils servent toujours à obtenir de bons résultats en détection d'infraction et à punir les contrevenants d'une manière peu coûteuse et rapide.

L'opportunité d'avoir un comportement de joueur est également affectée par la manière dont les agents prennent connaissance de l'infraction. Les infractions liées au cannabis et l'économie de la nuit sont découvertes par les agents de police et ne font pas suite à un signalement, ce qui leur donne plus de liberté pour choisir la manière de répondre. Comme l'un des agents interrogés dans cette étude le fait remarquer ils ont « plus de liberté dans les situations d'ivresse et de trouble à l'ordre public [que pour les vols], car celles-ci ne sont pas inscrites dans le système avant leur intervention, et parfois une conversation avec les contrevenants peut s'avérer suffisante sans avoir à donner d'amende ou à procéder à une arrestation » (Notes de terrain, p.99). Parmi les PND étudiées dans la présente étude, la police a pris connaissance de l'infraction en cours de service dans 96 % des cas de possession de cannabis (N=22), 22 % des cas d'ivresse et de trouble à l'ordre public (N=42), dans 50 % des cas de violation de la section 5 (N=18) et seulement dans 2 % (N=41) des cas de vol. La possession de cannabis est souvent détectée lors de contrôle-

surprise lors des patrouilles (Sanders *et al.* 2010). Cette infraction a été décrite comme étant la « cible commune la plus facile » (Centre for Criminal Justice 2009, p.94) ; permettant aux agents de police de facilement « marquer des points » pour atteindre leurs objectifs (Newburn 2011; Sanders *et al.* 2010). C'est également le cas des troubles à l'ordre public, dont la nature subjective implique que

le fait qu'un incident soit ou non « criminel » ne peut être déterminé qu'après les faits, soit après qu'il ait été considéré comme tel par la police.

Comme nous l'avons remarqué ci-dessus avec les infractions violentes, la définition de la section 5, de l'ivresse et du trouble à l'ordre public est suffisamment floue pour couvrir une myriade de comportements (dont certains potentiellement graves). Les limites d'utilisation des amendes pour vol à l'étalage ou vandalisme sont néanmoins beaucoup plus claires : une limite financière (respectivement de 100 £ et 300 £) définit précisément la sévérité des cas et l'utilisation possible ou non des PND (Ministère de la Justice 2013b). Le comportement de joueur lié à l'utilisation des amendes dans de telles circonstances est néanmoins difficile à évaluer. Seules trois amendes pour vandalisme ont été enregistrées, dont aucune ne précisait la valeur

des biens endommagés, et dont seulement une fournissait une preuve de la nature de l'infraction : « un homme en possession d'une batte de baseball a endommagé la clôture du jardin de cette propriété » (Analyse des amendes, cas 112). De même, la valeur des biens volés n'est pas précisée

LES INFRACTIONS LIÉES AU CANNABIS  
ET L'ÉCONOMIE DE LA NUIT SONT  
DÉCOUVERTES PAR LES AGENTS DE POLICE  
ET NE FONT PAS SUITE À UN SIGNALEMENT,  
CE QUI LEUR DONNE PLUS DE LIBERTÉ  
POUR CHOISIR LA MANIÈRE DE RÉPONDRE.  
COMME L'UN DES AGENTS INTERROGÉS  
DANS CETTE ÉTUDE LE FAIT REMARQUER  
ILS ONT « PLUS DE LIBERTÉ DANS LES  
SITUATIONS D'IVRESSE ET DE TROUBLE À  
L'ORDRE PUBLIC [QUE POUR LES VOLS], CAR  
CELLES-CI NE SONT PAS INSCRITES DANS  
LE SYSTÈME AVANT LEUR INTERVENTION,  
ET PARFOIS UNE CONVERSATION AVEC  
LES CONTREVENANTS PEUT S'AVÉRER  
SUFFISANTE SANS AVOIR À DONNER  
D'AMENDE OU À PROCÉDER À UNE  
ARRESTATION »

(14) La délivrance et le traitement d'une PND remise dans la rue prennent en moyenne 3 heures et 44 minutes, pour 6 heures et 14 minutes quand la PND est délivrée en détention (HMIC/HMCPSI 2011). Les implications financières sont également importantes quand il s'agit de choisir où délivrer une PND, celles remises dans la rue coûtent entre 5 £ et 40 £, tandis que celles remises en détention coûtent entre 250 £ et 350 £ (OCJR 2010).

dans 32 % des amendes pour vol (N=59). Si seulement une des amendes étudiées a été manifestement délivrée malgré une claire indication que la valeur des biens dépassait 100 £, nous devons garder à l'esprit (en ce qui concerne toutes les infractions) la « capacité de jugement » des agents (Ericson 1995). Leur déposition devient la version définitive des événements, et ils peuvent donc les inscrire d'une manière qui présente leurs actions comme respectueuses des règles (Ericson 2007, p.377); l'étendue réelle de la conformité restant inconnue.

## Conclusion

À une époque où les forces de police étaient invitées à augmenter la quantité d'OBTJ (i.e. les infractions traduites en justice), l'utilisation des PND pour violation de la section 5 a connu un essor fulgurant qui a impacté le taux de criminalité, puis (apparemment en réponse à cela) a reculé en faveur de celles pour ivresse et trouble à l'ordre public. On peut se demander si ce basculement de la section 5 vers l'ivresse et le trouble à l'ordre public reflète une sous-estimation trompeuse des infractions (comme le suggère la pratique de « *cuffing* »). Les définitions des deux infractions se recoupent grandement (surtout compte tenu de l'utilisation répandue de la section 5 dans l'économie de la nuit). Au cours d'une récente analyse de l'intégrité des données sur le crime enregistrées par la police, l'HMIC (2014a, p.66) a reconnu en ce qui concerne ces infractions que leurs « caractéristiques légales... ont un grand niveau de similarité... qu'il est difficile de distinguer légalement, et il devrait exister un choix valide pour les agents » (*italique ajouté*). Néanmoins, comme seules les infractions à la section 5 doivent être déclarées, ce « choix possible » aurait un impact sur l'OBTJ et le taux de criminalité. Ces infractions en particulier sont une opportunité de « jouer », en permettant aux agents de profiter de leur autonomie pour atteindre les objectifs. Que les actions d'une personne puissent ou non être considérées comme un *trouble de l'ordre public*, ou du *harcèlement* ou un *comportement susceptible de provoquer la crainte ou la détresse*, dépend du contexte du comportement et des réactions (réelles ou anticipées) d'un « public ». Les infractions impliquant une victimisation aussi subjective permettent aux agents de « criminaliser » des comportements (Burney 2006, p.7) pour, par exemple, atteindre des objectifs administratifs ou discipliner les plus récalcitrants. En effet, McConville *et al.* (1991, p.107) ont souligné que si les gens ivres ne sont habituellement pas arrêtés, les agents pouvaient aussi procéder à une arrestation juste « pour faire du chiffre ».

L'utilisation des PND s'est drastiquement raréfiée ces dernières années et le retrait des objectifs en termes d'OBTJ a joué un rôle dans cela, néanmoins, tout comme elles étaient un moyen d'atteindre les objectifs nationaux, leur non-utilisation aide à atteindre le seul objectif de performance demandé par le gouvernement de coalition, à savoir de « réduire la criminalité. Ni plus, ni moins » (mai 2010). Quatre des infractions qui peuvent faire l'objet d'une PND (vandalisme, vol, possession de cannabis et violation de la section 5) sont « soumises à notification » et comptent dans les crimes enregistrés par la police. La baisse de l'utilisation des PND pour sanctionner ces infractions a donc contribué à diminuer les taux de criminalité. Comme il n'y a pas eu de poussée spectaculaire des poursuites pour d'autres infractions, on peut supposer que les agents gèrent les comportements qui auraient auparavant fait l'objet d'une PND par des moyens plus informels et non déclarés.

Les PND encouragent des pratiques de joueur. D'une part, les PND ont été utilisés pour « augmenter le tarif » de certaines infractions de bas niveau (*stitching*) afin de les faire compter pour l'OBTJ. D'autre part, le manque de contrôle a permis le déclassement (*cuffing*) des infractions. Le Ministère de la Justice (2013c) a noté que la montée (puis la chute) de l'utilisation des PND et d'autres dispositifs hors tribunal coïncide avec l'introduction et le retrait de l'objectif OBTJ, ce qui signifie qu'il le considère comme la raison de la moindre utilisation de ce pouvoir.

Cette recherche d'efficacité et la pression pour obtenir des résultats ont toujours été une des principales caractéristiques des activités policières (Skolnick 1966). Néanmoins, cette quête d'efficacité, combinée avec les objectifs spécifiques d'augmentation de la quantité d'infractions traduites en justice, ont encouragé les agents à se concentrer sur les « cibles faciles » (Morgan 2007). Les indicateurs de performance ont été perçus par certains comme une perte de pouvoir pour la police et une réduction de leur autonomie (Cockroft 2014; Centre for Social Justice 2009), en sapant l'indépendance des agents par la création d'un « système arbitraire qui donne la priorité à certaines mesures de police par rapport à d'autres » (Cockroft et Beattie 2009, p.533). En ce qui concerne les PND, le vice-président de la Police Superintendents Association de l'époque (*cité par* Morgan 2008, p.19) a suggéré que l'utilisation faite par les agents de ce pouvoir était « corrompu » par l'objectif OBTJ tout comme « certains individus choisissent de ne pas utiliser leur autonomie peut-être parce qu'ils estiment qu'il s'agit là d'un moyen de remplir l'objectif du gouvernement » (*italique ajouté*). Il suggère ainsi que le fait d'user de son

autonomie signifie prendre des mesures informelles, et que les objectifs ont retiré aux agents leurs capacités à choisir leur façon d'agir. Cet article s'interroge sur la question de savoir si les objectifs réduisent, à leur manière, la marge de manoeuvre de la police. Les mesures de performance, dont l'objectif OBTJ n'est qu'un exemple, dirigent la discrétionnarité policière, ce qui ne représente pas nécessairement une restriction de leur pouvoir. En

effet, c'est la réalité même et les influences de l'autonomie policière qui permettent aux agents de se comporter comme des joueurs, en utilisant leur discrétionnarité d'une manière qui permet les abus et peut saper le sens même de l'objectif en question ■

## Bibliographie

- ANDREWS (R.), ENTWISTLE (T.), 2013, « Four Faces of Public Service Efficiency », *Public Management Review*, 15 (2), p. 246-264.
- BROWN (D.), ELLIS (T.), 1994, *Policing low-level disorder : Police use of section 5 of the Public Order Act 1986*, Londres, Home Office.
- BURNEY (E.), 2006, « «No spitting » : Regulation of offensive behaviour in England and Wales », in VON HIRSCH (A.), SIMESTER (A.) (Eds.), *Incivilities : Regulating offensive behaviour*, Oxford, Hart Publishing, p. 195-218.
- Centre for Social Justice, 2009, *Breakthrough Britain A Force to be Reckoned With : A Policy Report from the Policing Reform Working Group, Executive Summary*, [En ligne], disponible en anglais à l'adresse : <http://www.centreforsocialjustice.org.uk/UserStorage/pdf/Pdf%20reports/CSJPoliceFullReport.pdf>
- COCKCROFT (T.), 2014, Police culture and transformational leadership : Outlining the contours of a troubled relationship, *Policing*, doi : 10.1093/policing/pat040.
- COCKCROFT (T.), BEATTIE (I.), 2009, « Shifting cultures : managerialism and the rise of « performance » », *Policing : An International Journal of Police Strategies & Management*, 32 (3), p. 526-540.
- DEEHAN (A.), MARSHALL (E.), SAVILLE (E.), 2002, *Drunks and disorder : Processing intoxicated arrestees in two city-centre custody suites*, Londres, Home Office.
- ERICSON (R.), 2007, « Rules in Policing : Five perspectives », *Theoretical Criminology*, 11 (3), p. 367-401.
- ERICSON (R.), 1995, « The News Media and Accountability in Criminal Justice », in STENNING (P.) (Ed.), *Accountability for Criminal Justice : Selected Essays*, Londres, University of Toronto Press, p. 135-61.
- ERICSON (R.), 1981, « Rules for police deviance » in Shearing (C.) (Ed.), *Organisational police deviance : Its structure and control*, Toronto, Butterworths, p. 83-110.
- FLEMING (J.), 2008, « Editorial : Special edition on performance management », *Policing*, 2 (3), p. 255-258.
- GOLDING (B.), SAVAGE (S.), 2008, « Leadership and performance management », in NEWBURN (T.) (Ed.), *Handbook of policing*, 2<sup>e</sup> édition, Cullompton : Willan, p. 725-760.
- GOLDSTEIN (J.), 1960, « Police discretion not to invoke the criminal process : Low-visibility decisions in the administration of justice », *The Yale Law Review*, 69 (4), p. 543-594.
- GORBY (D. M.), 2013, « The Failure of Traditional Measures of Police Performance and the Rise of Broader Measures of Performance », *Policing*, 7 (4), p. 392-400.
- GRACE (S.), 2014a, *Swift, simple, effective justice ? Examining the use and impact of penalty notices for disorder*, Doctoral Dissertation, University of Sheffield, [En ligne], disponible en anglais à l'adresse : <http://etheses.whiterose.ac.uk/5648/1/S%20Grace%20ethesis.pdf>
- GRACE (S.), 2014b, « «Swift, Simple, Effective Justice ? » Identifying the aims of penalty notices for disorder and whether these have been realised in practice », *The Howard Journal of Criminal Justice*, 53 (1), p. 69-82.

- GUILFOYLE (S.), 2012, « On Target ?-Public Sector Performance Management : Recurrent Themes, Consequences and Questions », *Policing*, 6 (3), p. 250-260.
- HESLOP (R.), 2011, « The British police service : Professionalisation or « McDonaldization » ? », *International Journal of Police Science & Management*, 13 (4), p. 312-321.
- HMIC, 2014a, *Crime recording : A matter of fact. An interim report of the inspection of crime data integrity in police forces in England and Wales*, Londres, HMIC.
- HMIC, 2014b, *Crime-recording : making the victim count. The final report of an inspection of crime data integrity in police forces in England and Wales*, Londres, HMIC.
- HMIC/HMCPSP, 2011, *Exercising discretion, the gateway to justice*, Londres, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Her Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate.
- HOUGH (M.), 2007, « Policing, New Public Management, and legitimacy in Britain », in TYLER (T.) (Ed.), *Legitimacy and Criminal Justice : An International Perspective*, New York, Russell Sage Foundation, p. 63-83.
- House of Commons Public Administration Select Committee (PASC), 2014, *Caught red-handed : Why we can't count on Police Recorded Crime statistics, Thirteenth Report of Session 2013-14*, Londres, House of Commons Stationery Office.
- JACKSON (P.), 2011, « Governance by numbers : what have we learned over the past 30 years ? », *Public Money & Management*, 31 (1), p. 13-2.
- KRAINA (C.), CARROLL (L.), 2006, *Penalty notices for disorder review of practice across police forces*, Londres, Office for Criminal Justice Reform.
- LOVEDAY (B.), 2008, « Performance management and the decline of leadership within public services in the United Kingdom », *Policing*, 2 (1), p. 120-130.
- MAILLARD (J. DE), SAVAGE (S.), 2012, Comparing performance : the development of police performance management in France and Britain, *Policing and Society : An International Journal of Research and Policy*, 22 (4), p. 363-383.
- MAY (T.), 2010, *Police reform : Theresa May's speech to the National Policing Conference*, Londres, Home Office, [En ligne], disponible en anglais à l'adresse : <https://www.gov.uk/government/speeches/police-reform-theresa-mays-speech-to-the-national-policing-conference>
- MCCONVILLE (M.), SANDERS (A.), LENG (R.), 1991, *The case for the prosecution : Police suspects and the construction of criminality*, Londres, Routledge.
- MCLAUGHLIN (E.), MUNCIE (J.), HUGHES (G.), 2001, « The permanent revolution : New Labour, New Public Management and the modernization of criminal justice », *Criminology & Criminal Justice*, 1 (3), p. 301-318.
- Ministère de la Justice, 2014a, *Criminal statistics in England and Wales 2012: Out of court disposals*, Londres, Ministère de la Justice, [En ligne], disponible en anglais à l'adresse : <https://www.gov.uk/government/statistics/criminal-justice-statistics-quarterly-december-2013>
- Ministère de la Justice, 2014b, *PND Table* [email à : S Grace] [En ligne]. Email disponible : [PNDequiries@justice.gsi.gov.uk](mailto:PNDequiries@justice.gsi.gov.uk)
- Ministère de la Justice, 2013a, *Penalty notices for disorder : Tables 1-7*, [email à : S Grace] [En ligne]. Email disponible : [PNDequiries@justice.gsi.gov.uk](mailto:PNDequiries@justice.gsi.gov.uk)
- Ministère de la Justice, 2013b, *Penalty notices for disorder (PNDs)*, Londres, Ministère de la Justice.
- Ministère de la Justice, 2013c, *Consultation on out of court disposals*, Londres, Ministère de la Justice.
- Ministère de la Justice, 2012, « Criminal justice statistics quarterly update to June 2012 », *Ministry of Justice statistics bulletin*, Londres, : Ministère de la Justice, [En ligne], disponible en anglais à l'adresse : [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/217632/criminal-justice-stats-june-2012.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217632/criminal-justice-stats-june-2012.pdf)
- Ministère de la Justice, 2011, *PND Table* [email à : S Grace] [En ligne]. Email disponible : [PNDequiries@justice.gsi.gov.uk](mailto:PNDequiries@justice.gsi.gov.uk)
- Ministère de la Justice, 2010, *Annexe B* [email à : S Grace] [En ligne]. Email disponible : [PNDequiries@justice.gsi.gov.uk](mailto:PNDequiries@justice.gsi.gov.uk)
- MORGAN (R.), 2008, *Summary justice : Fast — but fair ?*, Londres, Centre for Crime and Justice Studies.
- MORGAN (R.), 2007, « What's the Problem ? », *New Law Journal*, 157, p. 305-308.

- NEWBURN (T.), 2011, « Policing youth anti-social behaviour and crime : time for reform », *Journal of children's services*, 6 (2). p. 96-105.
- OCJR, 2010, *Initial findings from a review of the use of out-of-court disposals*, Londres, Office for Criminal Justice Reform [NB : Ce document n'a été mis à disposition du public qu'en 2011].
- PATRICK (R.), 2014, *A Tangled Web : Why you can't believe crime statistics*, Civitas, [en ligne], disponible en anglais à l'adresse : <http://www.civitas.org.uk/pdf/ATangledWeb.pdf>
- PATRICK (R.), 2011, « Reading tea leaves » : An assessment of the reliability of police recorded crime statistics », *The Police Journal*, 84 (1), p. 47-67.
- PATRICK (R.), 2009, *Performance Management, gaming and police practice : a study of changing police behaviour in England and Wales during the era of New Public Management*, Doctoral Dissertation, University of Birmingham.
- SANDERS (A.), YOUNG (R.), BURTON (M.), 2010, *Criminal Justice*, 4<sup>e</sup> édition, Oxford, Oxford University Press.
- SKOLNICK (J.), 1966, *Justice without trial : Law enforcement in a democratic society*, Londres, Wiley.
- SMITH (D.), GRAY (J.), 1983, *Police and People in London : IV, The police in action*, Policy Studies Institute, Aldershot, Gower.
- SOSA (K.), 2012, *Proceed with Caution : Use of Out-of-Court Disposals in England & Wales*, Londres, Policy Exchange.
- YOUNG (R.), 2008, « Street policing after PACE : The drift to summary justice », in CAPE (E.), YOUNG (R.) (Eds.), *Regulating policing : The Police and Criminal Evidence Act 1984, past, present and future*, Oxford, Hart Publishing, p. 149-190.



# Regard critique sur l'application du nouveau management public dans le secteur de la sécurité d'un État Fragile

Roberto RESMINI, Simon ROEMEN

## Roberto RESMINI



Criminologue, il a d'abord œuvré en Belgique en tant que gestionnaire de projets de

prévention de la délinquance. Depuis 12 ans, il est investi dans des projets d'aide au développement en appui à la police et à la justice en République Démocratique du Congo et au Burundi.

## Simon ROEMEN



Masters en sciences politiques et droit international.

Chargé du suivi-évaluation pour la coopération Belge au Burundi.

Face à la montée en puissance des idées et pratiques issues du nouveau management public (NMP), orientation que certains défenseurs considèrent comme solution universelle et miraculeuse, les auteurs<sup>1</sup> ont tenté de les confronter à leur pratique, au sein d'un État dit « fragile » et dans un contexte spécifique, celui de la réforme de la police. Après le rappel de quelques repères utiles sur le NMP et les États fragiles, la confrontation de quelques idées clés à des cas vécus permettront d'alimenter le débat et la réflexion critique sur ces pratiques et l'aide au développement.

## Quelques repères théoriques

### *Caractéristiques du NMP et des pays en voie de développement utiles à la compréhension des cas pratiques*

Le présent article s'inscrivant dans un ensemble de réflexions portant sur le NMP, il ne paraît pas indiqué d'en refaire un exposé exhaustif. Nous nous limiterons dès lors à rappeler les repères théoriques du NMP auxquels nous faisons référence dans nos

(1) Cet article est le fruit d'une réflexion menée dans le cadre du Projet d'appui à la professionnalisation de la police nationale du Burundi mis en œuvre par la CTB (Agence belge de développement), avec le soutien financier des royaumes de Belgique et des Pays-Bas. Cette réflexion n'engage que ses auteurs. Pour plus d'informations sur ce programme, voir <http://www.btctb.org/fr/country/18/projects-list>

illustrations et renverrons le lecteur vers nos références bibliographiques pour de plus amples informations.

Dans le cadre de cet article, nous avons choisi d'envisager le NMP comme étant, entre autres, une tentative de réponse à une « crise de légitimité par les outputs » à laquelle font face presque tous les États du monde. Dans le cas particulier de l'Afrique, cette crise de légitimité indéniable se couple également à un processus d'isomorphisme mimétique par rapport aux États bailleurs, poussant les États aidés à adopter massivement des programmes de réforme de type NMP<sup>2</sup>.

Globalement, les réformes envisagées, principalement axées sur l'offre, cherchent à réduire l'asymétrie de l'information entre les différents principaux et agents et à faire converger les intérêts des individus avec ceux de l'organisation et avec l'intérêt général. Voici une liste non exhaustive des mesures le plus souvent rencontrées dans des plans de réformes inspirés du NMP<sup>3</sup>, et qui nourriront nos réflexions de praticiens :

- réduction des coûts, et donc des effectifs, dans la fonction publique ;
- suppression des monopoles dans les ex-secteurs des « biens publics » ;
- net recul du statut des fonctionnaires. La « chaîne de commandement » est remplacée par des incitants personnels, notamment via des systèmes de financements basés sur la performance.

L'Afrique a connu trois grandes phases de réformes de ses administrations publiques. D'un État omniprésent, on est passé à l'État minimal pour finalement aboutir au milieu des années 1990 à la conception d'un État organisateur. C'est sur cette dernière que viennent se greffer les réformes de type NMP que R. Tamekou désigne comme « [...] *paradigme (exclusif) de modernisation des administrations publiques* ».

Il n'existe pas vraiment de version du NMP propre aux pays en voie de développement. Et c'est sans doute ce qui explique le fait que le NMP ait été « [...] *appliqué*

*avec une fréquence moindre que l'utilisation de son label*<sup>4</sup> ». En conséquence, la majorité des pays en voie de développement sont toujours régis par des bureaucraties centralisées et verticales, en dépit des nombreuses initiatives visant à les abolir.

Dans son article réclamant une « *écologie culturelle pour le NMP* », S. Pillay se fonde sur la définition de la culture nationale de Hofstede pour expliquer le relatif échec du NMP en Afrique du Sud. Ces constats sont, à notre avis, très largement applicables au Burundi. De son analyse, ressortent quatre facteurs culturels principaux influençant la faisabilité des réformes de type NMP :

- la distance de pouvoir qui est la « *mesure dans laquelle les membres les moins puissants des organisations et des institutions acceptent et s'attendent à ce que le pouvoir soit réparti de façon inégale*<sup>5</sup> ». Au plus elle est élevée, au moins le NMP a de chance de succès ;
- l'évitement de l'incertitude. Celui-ci entrave également la bonne marche des réformes de type NMP. Il est logiquement assez fort dans les contextes post-conflit où la confiance est faible entre les acteurs ;
- l'individualisme/collectivisme qui influe sur les allégeances des acteurs ;
- la quantité et la qualité de vie. Par « quantité de vie » on fait référence à la mise en avant de la réussite matérielle et par « qualité de vie » on fera davantage référence à la valorisation de la justice sociale et une plus grande tendance à la coopération, plus propice au succès des réformes de type NMP.

Nick Manning, quant à lui, isole deux facteurs propres aux pays en voie de développement<sup>6</sup> :

- les aspirations du public dans les pays en voie de développement diffèrent de celles ayant cours dans les pays de naissance du NMP. En effet, le public ne se conçoit pas comme « citoyen consommateur » et n'est pas forcément convaincu que se plaindre de la mauvaise qualité des services en vaille la peine ;

(2) Tamekou (R.), 2008, « Programme National de Gouvernance (2006-2010) et modernisation administrative. Le Cameroun à l'heure du Nouveau Management Public », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2, Vol. 74, p. 235-252.

(3) Merrien (F.-X.), 1999, « La Nouvelle Gestion Publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41, p. 98-99, Stark (A.), 2002, « What is New Public Management? », *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 12, n° 1, Jan., p. 137. Brinkerhoff (D.) et Wetterberg (A.), *Op. Cit.*, p. 466.

(4) Manning (N.), 2001, « The Legacy of New Public Management in Developing Countries », *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, p. 298. Notre traduction.

(5) Hofstede (G.), 1980, *Culture's Consequences: International Differences in Work-related Value*, Sage Publications, Beverly Hills, 1980 cité par Pillay (S.), 2008, « Une écologie culturelle pour le Nouveau Management Public », *Revue Internationale de Sciences Administratives*, Vol. 74, 3, p. 406.

(6) Manning (N.), *Op. Cit.*, p. 297-312.

Les concepts d'État fragile et d'environnement post-conflit sont régulièrement utilisés pour qualifier un même contexte. Ces deux concepts ne se confondent pas, mais ils sont fortement corrélés. Si le recours au premier terme se fait par souci de catégorisation dans le monde de l'aide au développement, le second renvoie davantage à l'idée d'instabilité politique liée à la sortie d'un conflit.

- les mesures contractuelles reposent sur certains prérequis absents dans beaucoup de pays en développement. D'une part, l'existence d'un monde formalisé où le budget sur papier compte réellement et, d'autre part, le personnel qui, bien que motivé par des intérêts individuels, se conçoit lui-même comme contraint par certains standards de comportement et d'attitude.

Loin de nous l'idée de tenir un discours déterministe vouant à l'échec toute tentative de réforme. Par contre, il nous paraît indispensable de s'interroger sur les facteurs influençant la faisabilité des réformes avant de s'y engager afin de développer des stratégies adaptées. Notons enfin que la palette de stratégies disponibles sera conditionnée par les contraintes qu'imposent

- 30 % de l'aide publique au développement est consacrée à ces États qui en dépendent fortement ;

- 1,5 milliard de personnes vivent dans ces États.

Comme le suggère la première caractéristique, les concepts d'État fragile et d'environnement post-conflit sont régulièrement utilisés pour qualifier un même contexte. Ces deux concepts ne se confondent pas, mais ils sont fortement corrélés. Si le recours au premier terme se fait par souci de catégorisation dans le monde de l'aide au développement, le second renvoie davantage à l'idée d'instabilité politique liée à la sortie d'un conflit. En outre, si le statut d'État fragile se fonde sur des indicateurs objectifs, le début et la fin d'une période post-conflit sont en revanche difficiles à définir dans la mesure où la sortie d'un conflit est toujours le résultat d'un processus fait de flux et de reflux plutôt qu'une série de ruptures nettes entre conflit, post-conflit et stabilité<sup>10</sup>. Quoi qu'il en soit, le Burundi cumule assurément les deux statuts à l'heure actuelle.

Les principaux enjeux autour du statut d'État fragile portent sur des questions relatives à l'aide au développement et aux conditions de son efficacité. En effet, ces États sont le plus souvent considérés comme ayant une moindre capacité d'absorption de l'aide tout en ayant le plus besoin.

les bailleurs de fonds : temporalités courtes, multiplicité d'acteurs, mécanismes de financement variables, contraintes administratives...

## États fragiles et contextes post-conflit

La notion d'État fragile est toujours en débat au sein de la communauté des praticiens et des académiques s'intéressant aux questions de développement. Selon l'OCDE, un État est considéré comme fragile lorsqu'il est « incapable de rencontrer les attentes de sa population ou de gérer l'évolution de ces attentes et des capacités disponibles, par des processus politiques<sup>7</sup> ». Concrètement, la détermination du statut « fragile » d'un État se fait selon des critères quantitatifs et qualitatifs. En 2004, la liste élargie comprenait 46 pays, dont le Burundi<sup>8</sup>. Une fois cette liste dégagée, il est possible de relever certains traits saillants des États fragiles<sup>9</sup> :

- 70 % d'entre eux ont connu un conflit depuis 1989 ;

Différentes conférences internationales ont porté sur l'efficacité de l'aide et sur le cas particulier des États fragiles. Les discussions ont conclu à la nécessité de respecter dix principes :

1. Prendre le contexte comme point de départ ;
2. Ne pas nuire ;
3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental ;
4. Accorder la priorité à la prévention ;
5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement ;
6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus ;
7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte ;
8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux ;

(7) OCDE/CAD, 2008, *Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité : de la fragilité à la résilience*, Paris, OCDE, p. 19.

(8) Voyez notamment <http://www.gsdr.org/go/fragile-states/chapter-3-measuring-and-assessing-fragility/measuring-fragility> <http://www.gsdr.org/go/fragile-states/chapter-3-measuring-and-assessing-fragility/measuring-fragility>

(9) CTB, *Un New-Deal pour l'engagement dans les États fragiles : note d'introduction*, document interne.

(10) Sur la notion de contexte post-conflit, voir Rumin (S.), 2010, *L'action de la communauté internationale dans les situations de postconflit : La réforme des institutions du secteur de la sécurité*, Université de Paris-Dauphine.

9. Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite ;
10. Éviter de créer des poches d'exclusion.

Selon J.-M. Châtaigner, ce concept, tout comme celui de « Réforme du secteur de la sécurité », présente « [...] *le double intérêt, d'une part, de replacer l'État et le renforcement de sa fonction régulatrice au cœur de l'action de développement, d'autre part, de pousser à la mise en place de programmes tenant compte au moins de façon minimale des réalités locales de gouvernance, contrebalançant aussi des logiques discutables de performance pour l'allocation de l'aide*<sup>11</sup> ». En outre, ils offriraient un espace de débat bienvenu dans un monde de l'aide au développement obsédé par les objectifs (chiffrés et mesurables) du millénaire pour le développement. Cette émergence de la notion d'État fragile traduit notamment les difficultés rencontrées par les acteurs de développement face à ce nouveau type de contextes apparus dans les années 1990<sup>12</sup>.

On peut donc affirmer que le concept d'État fragile est, entre autres, une tentative de réponse aux critiques adressées à l'universalité des réformes de type NMP et à la « culture de la performance » qu'elles charrient. Toutefois, nous avons pu constater que, dans le cas du Burundi, le statut d'État fragile n'empêche pas certaines organisations dont le NMP est le « core business » de forcer les portes jusque dans les institutions régaliennes en se prévalant d'un discours contestable quant à l'applicabilité de certaines mesures de type NMP à tous les pays et à tous les secteurs. Si l'on ne peut pas parler d'un mouvement massif vers ce type de réformes dans les institutions régaliennes burundaises, nous nous interrogeons sur le caractère potentiellement néfaste de certaines mesures.

## Illustrations et cas pratiques

Suite aux crises successives et guerres, la coopération au développement a, durant de longues années, laissé la place aux acteurs de l'aide humanitaire urgente au Burundi. La coopération au développement n'a pu véritablement reprendre progressivement qu'à la suite des accords d'Arusha pour la paix et la réconciliation signés en 2000. Les acteurs de l'aide au développement, dont les institutions de Bretton Woods, ont ainsi voulu relancer rapidement les projets de développement selon

les nouveaux paradigmes issus de la déclaration de Paris, parmi lesquels la gestion axée sur les résultats dans la lignée du NMP. Nous reprenons ci-dessous quelques illustrations d'actions menées dans ce cadre en nous interrogeant sur leur pertinence ou leurs modalités.

### La rationalisation et la diminution des coûts

À travers le discours de crise de légitimité par les outputs, les pratiques du NMP préconisent régulièrement des mesures de rationalisation et diminution des coûts des services publics. Sur base des accords de paix, la police nationale du Burundi (PNB) fut constituée en 2005 par 10 000 membres des anciens corps de défense et de sécurité et 10 000 anciens membres des « Partis et mouvements politiques armés ». Outre les nombreux défis liés à la construction d'une nouvelle institution, la PNB se trouva confrontée, au lendemain de sa création, à une obligation de réduire ses effectifs de 25 %. Sous la pression de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, le gouvernement du Burundi s'était résolu à diminuer la taille de son corps de police de 20 000 à 15 000 unités. En marge de ce processus, des dons furent accordés au Burundi dès 2006 afin de mettre en œuvre une série de réformes liées à la gestion des finances publiques, à l'amélioration du climat des affaires...<sup>13</sup>

En avril 2008, plusieurs attaques étaient menées sur Bujumbura par le dernier mouvement armé n'ayant pas encore rejoint le processus de paix, le FNL. Quelques mois plus tard, un accord fut enfin trouvé pour qu'il intègre également les institutions, accord en marge duquel 1 500 anciens combattants étaient intégrés dans la police. Néanmoins, il fut rapidement évident qu'une partie de ces 1 500 étaient en fait de récents démobilisés, dont des policiers.

Au lendemain de cet épisode, notre sentiment rencontrait le constat de J. Vitalis qui affirmait « *que lorsqu'une force armée est déjà en place, à peu près intacte, et même si elle porte de lourdes responsabilités dans les difficultés du pays, aucun projet réaliste ne pourra l'éliminer ou afficher sa diminution drastique, sans condamner la paix elle-même*<sup>14</sup> », s'appuyant sur quelques exemples de mutineries et coups d'État (République centrafricaine au milieu des années 1990, l'ex-Zaïre et Sierra Leone en 1997)

(11) Châtaigner (J.-M.), 2006, « La réforme du secteur de sécurité dans les États et sociétés fragiles », *Afrique contemporaine*, n° 218, 2, p. 105.

(12) Voir Paffenholz (T.), 2006, « Promotion de la paix et coopération internationale : histoire, concept et pratique », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], Vol. 25, n° 2, mis en ligne le 18 décembre 2009, Consulté le 13 octobre 2012. URL : <http://aspd.revues.org/242>

(13) Pour plus de détails voir <http://www.banquemondiale.org/fr/country/burundi/projects>

(14) Vitalis (J.), 2004, « La réforme du secteur de sécurité en Afrique. Contrôle démocratique de la force publique et adaptation aux réalités du continent », *Afrique contemporaine*, 1, n° 209, p. 65-79.

au cours desquels la proposition de réduction de la taille des forces de sécurité joua un rôle majeur.

Dans le cas présent, nous avons noté qu'aucune analyse prospective de l'évolution des effectifs ne fut réalisée, laquelle aurait permis de constater qu'avec les départs naturels à la retraite, la courbe allait mécaniquement descendre à moyen terme pour atteindre le niveau souhaité. En outre, nous avons pu constater que la taille optimale d'un corps de police tente généralement de prendre en compte divers critères tels la population, la superficie du territoire, le taux de criminalité<sup>15</sup>... Or, la fixation de cette taille au Burundi n'a pris en considération que le seul critère financier et budgétaire à court terme.

Les périodes transitoires liées à la sortie de conflit génèrent des coûts parfois importants et la prise en charge des dépenses récurrentes pose question quant à la durabilité du système. Néanmoins, ces réserves sont sans commune mesure avec l'impact économique qu'engendre un conflit et sont au final à considérer comme des « investissements à forte rentabilité<sup>16</sup> ».

### La priorité aux résultats plutôt qu'au respect des procédures

Pour F.-X. Merrien, le NMP « [...] accorde une importance majeure au résultat (en particulier les résultats financiers) quand le service public accorde une importance principale au processus (respect de la légalité, de la neutralité, de la continuité)<sup>17</sup> ».

Ce postulat modifiant l'ordre des priorités nous interpelle par rapport à la situation vécue au Burundi. Le principe d'équité, élément clé du modèle bureaucratique, constitue également un fondement de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi<sup>18</sup>. Comme on peut le lire tout au long de ce document fondateur de la sortie de conflit, les principes de non-discrimination, d'équilibre ethnique et de libre accès aux fonctions publiques sont bien plus présents que les exigences de performances et autres préoccupations d'ordre économique.

Cette priorisation se traduit notamment dans la politique des ressources humaines menée dans la plupart des services publics au Burundi. Lors de processus de sélection ou de promotion, le critère de représentativité devance

dans la majorité des cas les critères de performance ou de qualification. Le bien-fondé de cette priorisation est d'ailleurs confirmé par les constats d'une étude menée en 2010 par le Centre d'alerte et de prévention des conflits qui avançait que, malgré certains comportements et le manque de professionnalisme de la police, la population considérait que la situation s'était nettement améliorée grâce au déploiement des policiers sur l'ensemble du territoire et surtout grâce à une meilleure représentativité ethnique au sein de la PNB, ce qui générait une plus grande confiance dans le corps. L'introduction de critères de performance dans l'attribution des différents postes est indispensable, mais ne pourra se faire que d'une manière progressive qui tienne compte des termes de l'accord d'Arusha.

La logique de relégation du respect du droit et des processus formels au second plan ne va pas non plus sans poser de problèmes une fois appliqué dans le domaine policier, dans un contexte d'État fragile qui plus est. Comme le rappelle F. Schoenaers, « l'ensemble du dispositif juridique est construit en termes d'obligation de moyens : il énumère limitativement les droits, compétences et procédures dont la police dispose et qu'elle doit respecter, à défaut de quoi, l'action policière est invalidée, voire sanctionnée. En ce sens, le droit peut être vu comme le "métier de base" des policiers et gendarmes<sup>19</sup> ».

Malgré ce principe, le droit n'est pas toujours vécu par les policiers comme un outil, mais bien souvent comme une contrainte. En outre, contrairement à une idée longtemps véhiculée selon laquelle le policier appliquait le droit de manière mécanique et ne disposait que de peu d'autonomie, la sociologie policière nous enseigne que dans la pratique, le policier dispose d'une large marge de manœuvre et que l'activité policière peut être vue comme le résultat de la mise en œuvre par les agents d'un processus de sélection informel et constant<sup>20</sup>.

Nous avons pu expérimenter cette tension pouvant naître de la concurrence entre les objectifs de légalité et d'efficacité.

Afin de favoriser la communication et l'échange de données entre les acteurs, un projet avait envisagé de distribuer des registres main courante tant dans les administrations locales qu'au sein des postes de police, avec obligation pour chaque acteur de réserver une copie

(15) Tel que cela été notamment réalisé en Belgique en 2002 à travers la norme dite « KUL ».

(16) Veron (J.-B.), 2004, « La délicate mais indispensable implication de l'aide dans les conflits », *Afrique contemporaine*, 1, n° 209, p. 51-64.

(17) Merrien (F.-X.), *Op. Cit.*, p. 96.

(18) Accords d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Arusha, août 2000.

(19) Schoenaers (F.), 2002, « Comment gérer la police dans une période de changement ? », *Revue française de gestion*, 3-4, n° 139, p. 27-47.

(20) Monjardet (D.), 1996, *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996 p 37-51.

à l'autre pour s'assurer d'une bonne transmission des données. Cette meilleure circulation de l'information était supposée déboucher à terme sur une meilleure performance de la police et donc sur une amélioration de la situation sécuritaire, idée renvoyant à la diminution de l'asymétrie de l'information et l'amélioration de la performance caractéristique du NMP. Deux opinions se sont opposées face à cette situation : la première à laquelle nous adhérons estimait, puisque ce registre contenait des informations relatives à des dossiers judiciaires, que celui-ci devait être considéré comme la première étape d'un processus réservé uniquement aux acteurs de la chaîne pénale, parmi lesquels ne figurait pas l'administration locale. Ce faisant, le policier qui se voyait obligé de partager cette information était contraint de violer le secret professionnel et le secret de l'instruction, tous deux inscrits dans la législation locale. Pour d'autres, les exigences de sécurité locale et l'efficacité de la collecte de renseignement se révélaient être d'un intérêt supérieur à ce qui était considéré comme un détail administratif.

Si nous pouvons comprendre que le droit et les autres règles impératives ne peuvent cadrer toute activité de la police, il nous semble capital de réaffirmer la primauté du droit dans toute situation au risque de voir rapidement apparaître des abus susceptibles de mettre en péril tout le dispositif policier. Comme cela a été constaté dans les démocraties occidentales, l'intériorisation par les policiers de ce principe ne va pas de soi. On peut donc imaginer les risques dans un contexte fragile où les policiers ne disposent pas toujours d'une formation adaptée, où certains garde-fous ne sont pas mis en place, où la loyauté à l'institution se construit petit à petit et où l'impartialité et la neutralité sont encore menacées.

*Si nous pouvons comprendre que le droit et les autres règles impératives ne peuvent cadrer toute activité de la police, il nous semble capital de réaffirmer la primauté du droit dans toute situation au risque de voir rapidement apparaître des abus susceptibles de mettre en péril tout le dispositif policier.*

## **La remise en question du monopole de la police dans un contexte fragile**

Parmi les mesures préconisées par le NMP, il paraît indispensable de revenir sur la remise en question des monopoles. Le NMP pousse en effet l'État à s'interroger sur son rôle et ses missions, celles qu'il doit assurer, celles qu'il peut déléguer ou confier à des agences ou des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le secteur privé.

Dans le cas du Burundi, la remise en cause du monopole de l'État dans le secteur de la sécurité et de la justice n'est pas uniquement le fait de sociétés privées, mais provient plus généralement d'administrations locales ou supranationales, d'associations de la société civile ou même de groupements à connotations politiques. En outre, les instruments traditionnels de règlement des conflits doivent également être pris en compte et encadrés.

Le Burundi, à l'instar de nombreux États fragiles, connaît une forte progression des services de sécurité privée. Le Burundi semble se situer au tout début de la trajectoire connue dans de nombreux contextes post-conflit, où « le secteur prolifère rapidement et relativement sans réglementation, puis suit une période de consolidation et de professionnalisation, pendant laquelle s'établit un contrôle national plus sophistiqué qui marginalise les opérateurs les plus incertains<sup>21</sup> ». Comme a pu le constater G. Biaumet<sup>22</sup>, lors de sa récente recherche menée au Burundi, le

chemin pour aboutir à ce contrôle est encore long et nous pensons que la mise en garde<sup>23</sup> émise par les rédacteurs du module de l'OCDE face à cette situation mérite une attention particulière.

Une autre manifestation de cette difficulté de construire ce monopole légitime conforme aux standards démocratiques fait la une de l'actualité du pays depuis plusieurs semaines à

(21) OCDE, 2007, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, OCDE, p. 230.

(22) Biaumet (G.), 2014, « Réinventer le racket : la notion ocdéenne de RSS élargie aux sociétés de services sécuritaires dans les situations post-conflit », Communication au Congrès de l'Association belge de science politique, 10 avril, à paraître dans GRAPAX (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs en chantier ? Questionner le modèle international de l'aide aux États fragiles*, 2014.

(23) « Sans réglementation efficace, le secteur des services de sécurité privés risquerait de se sentir davantage responsable envers ses clients et ses actionnaires qu'envers le public. Désresponsabilisé, il pourrait, par ailleurs, faciliter les violations des droits de l'homme ou établir des liaisons dangereuses avec les partis politiques, les organismes étatiques, les organismes paramilitaires et la criminalité organisée. Il pourrait, enfin, en raison de sa nature commerciale, renforcer l'exclusion des pauvres et réduire l'accès équitable aux services de sécurité », OCDE, 2007, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, OCDE, p. 227.

travers le développement de milices et jeunesses de partis. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre du concept de police de proximité, certains principes louables affirment que la sécurité est l'affaire de tous et qu'il convient de favoriser le partenariat avec tous les autres acteurs. S'il est indéniable que la collaboration s'améliore nettement, très vite sont apparues des pratiques questionnables telles l'ingérence dans des dossiers judiciaires d'acteurs externes à la chaîne pénale, l'organisation de patrouilles sur la voie publique par des associations, des arrestations arbitraires par des personnes non habilitées ou, à l'inverse, l'entrave à l'exercice de ses missions par la police.

Cette illustration et le contexte burundais nous ont convaincus du bien-fondé de l'assertion de D. Montjardet selon laquelle « *le monopole n'est pas nécessaire si la police détient la force suffisante pour réguler l'usage qu'en font tous les autres détenteurs*<sup>24</sup> ». Mais pour que cette fonction régulatrice soit respectée et acceptée, l'intégrité et la crédibilité de la police sont essentielles. Malheureusement, dans les contextes fragiles, les faiblesses de contrôle interne et les critiques quant à l'impartialité constituent des obstacles majeurs. Le recouvrement total du monopole de la sécurité est peu probable et pas totalement nécessaire. Par contre, la restauration de l'autorité et de la légitimité des forces de sécurité en tant qu'arbitre ultime de l'usage de la force est indispensable et passera par l'amélioration des procédures de contrôle des structures privées, une politique d'intégrité renforcée et effective, ainsi que par des processus de collaboration négociés et formalisés. En somme, dans un contexte fragile, nous pensons qu'un effort de renforcement des capacités en interne est nécessaire avant de pouvoir ouvrir la gestion de la sécurité à des acteurs externes.

### **Le financement fondé sur la performance**

Le financement fondé sur la performance est probablement une des pratiques les plus emblématiques du courant du NMP. Notre réflexion sur ce point se construira en deux temps, d'abord sur la mesure de la performance et ensuite sur le financement qui en découle.

La question de la mesure de l'activité et de la performance policière n'a pas attendu l'émergence de la mouvance du NMP. Les réflexions menées dans ce cadre ont mis en lumière toute une série de particularités du monde policier, liées à l'absence de consensus sur la définition

même de la mission policière, à la difficulté de trouver des indicateurs traduisant l'ensemble des activités, aux innombrables biais et zones d'ombre (chiffre noir), aux risques de focaliser son attention sur les indicateurs liés au champ répressif<sup>25</sup>...

Le contexte Burundais regorge d'illustrations en la matière, parfois avec une ampleur plus grande liée au contexte fragile. Ainsi, J. Moriceau<sup>26</sup> à travers son étude sur le fonctionnement de la chaîne pénale au Burundi mettait en lumière divers facteurs favorisant le non-enregistrement de faits criminels, tels l'absence de moyen de transports, les plaintes adressées aux chefs de collines et non à la police et leur non-transmission à la police, la « *saisine* » de plusieurs acteurs « *de médiation* », parfois pour des faits graves, plutôt que le recours à la police. Son étude ne pouvait également que nous interpellier sur la notion de « *taux d'élucidation* » dans un contexte où la très grande majorité des dossiers n'est fondée que sur des preuves testimoniales à défaut de preuves matérielles. Le chercheur attire ainsi l'attention sur le très grand risque de partialité de ces preuves et des failles du régime de la preuve en général dans le système pénal burundais. Dans ce contexte, en braquant le projecteur sur les résultats en matière pénale qui se traduiraient rapidement sur des « *taux d'élucidation* », sur « *le nombre de dossiers traités* », nous pouvons craindre que ce risque de partialité ne soit aggravé.

Malgré l'absence d'un système fiable de récolte, de traitement et de diffusion de l'information, la pression du chiffre pousse souvent les acteurs locaux à s'aventurer dans la communication de données censées traduire des réalités criminelles, en ignorant parfois des exigences de base de la statistique policière. Nous avons ainsi rencontré à plusieurs reprises des consultants annonçant pouvoir démontrer « *scientifiquement* », à partir de quelques données recueillies au sein de « *focus group* » ou à partir de l'analyse de registres dont les protocoles de gestion n'étaient pas connus et contrôlés des diminutions drastiques de taux de criminalité, généralement liées à telle ou telle action.

Face à cette complexité de la mesure de l'activité et de la performance policière, nous avons entendu des praticiens du Performance Based Financing (PBF) rejeter d'un revers de main ce débat en affirmant simplement que la sécurité était un service public comme un autre, que des indicateurs pertinents pouvaient aisément être trouvés, et

(24) Montjardet (D.), 1996, *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, p. 19.

(25) Montjardet (D.), *Op. Cit.*, p. 204.

(26) Moriceau (J.), 2011, *Étude sur le fonctionnement de la chaîne pénale au Burundi*, RCN Justice & Démocratie, février, Bujumbura, 154 p.

qu'il n'était pas nécessaire d'être un expert du secteur pour identifier ces indicateurs. Cette attitude nous conforte dans l'impression d'un discours simplificateur déniait l'importance de s'ajuster aux spécificités d'un secteur et d'un environnement. Pour détourner cet élément de complexité, nous avons également noté la tendance à laisser les acteurs définir une planification, la performance étant calculée sur la base du respect de la planification. Au vu des enjeux financiers, nous sommes persuadés que la balance penchera généralement vers la fixation d'objectif peu ambitieux, ce qui va à l'encontre du postulat de départ de recherche de la meilleure performance. Ce sentiment s'est ainsi vu confirmé dernièrement lorsqu'il fut demandé à la police de se définir des indicateurs de performance conditionnant des financements dans certaines zones pilotes. Nous avons ainsi constaté que l'existence d'une planification d'activités très simples constituait un indicateur en soi (indépendamment de sa mise en œuvre), et que la majorité des autres indicateurs étaient déjà atteints et faisaient partie des activités de routine. L'exemple zimbabwéen est également parlant à cet égard puisqu'aucun fonctionnaire ne s'est jamais vu refuser le versement de la moindre prime à la performance<sup>27</sup>.

Replacé dans le domaine de la coopération au développement qui a institué la méthodologie du cadre logique comme référence centrale et où les projets se limitent à trois ou quatre ans, la recherche d'indicateurs, surtout quantitatifs, pousse les différentes agences et bénéficiaires à identifier à tout prix ces indicateurs, en faisant souvent l'économie d'une véritable réflexion sur leur pertinence, les biais qu'ils génèrent et la fiabilité des sources de vérification.

La seconde dimension des expériences menées dans les systèmes de PBF est de concevoir l'appui, en termes de financement non plus à travers l'appui à des activités censées initier le changement, mais uniquement à travers des résultats qui sont en quelque sorte « achetés ». Ainsi, l'atteinte d'un résultat donné déclenche le versement d'une prime, mais ce résultat devra être atteint soit avec les fonds propres de l'organisation aidée, soit sur la base d'un versement anticipé d'une partie de la prime. Tout ce qui concerne la manière dont ce résultat sera atteint n'est pas pris en compte par le bailleur et est considéré comme de la « cuisine interne » à l'organisation appuyée. Aucune réflexion n'est menée sur les facteurs autres que financiers permettant de réaliser un changement donné.

En tant qu'acteur de terrain, nous avons développé une approche pragmatique des choses qui ne renie pas, dans un contexte de forte précarité et d'insécurité de l'emploi, l'importance de « la motivation financière » dans l'accomplissement de certaines tâches. Cependant, nous rejoignons le sentiment de Dan Pink selon lequel « ces "motivations contingentes", de la carotte et du bâton, ne marchent que dans certaines circonstances, et sont inefficaces pour beaucoup de tâches, voire souvent néfastes<sup>28</sup> ». Dès lors, pour notre part, le paiement d'une prime a été couplé à d'autres mesures telles qu'un mode de sélection transparent, vérifiant certains prérequis et prenant en compte la nécessité de respect des équilibres (liés à l'ethnie et au corps d'origine), un accompagnement et une responsabilisation des acteurs par rapport à leurs productions et propositions de changement dont ils sont les porteurs principaux.

En outre, pour reprendre l'expression d'un collègue gérant un tel système dans le secteur de la santé, en instaurant un mécanisme de PBF non mûrement réfléchi et dont les biais ne sont pas anticipés et contrecarrés, le risque est grand « d'intoxiquer une institution ». Nous avons ainsi eu un aperçu de ce risque à travers l'expérience menée dans le cadre d'un projet d'assistance judiciaire au profit des personnes vulnérables et plus spécifiquement des personnes victimes de viol. Afin de garantir aux victimes un procès dans des délais raisonnables, une association organisait des audiences « violences basées sur le genre » (VBG) dans les juridictions, avec une prime pour les magistrats siégeant dans ces audiences. Partant d'une intention louable, les effets pervers de ce système apparurent rapidement tels des mécanismes proches de la corruption, la fragilisation du leadership du président du tribunal, et la bataille pour la gestion de ces dossiers au détriment des autres affaires.

Au Burundi, ce type de financement appliqué dans quelques secteurs de la vie publique n'a pas été étranger au constat d'une concurrence entre fonctionnaires et de l'instauration d'une ambiance empreinte de suspicion et de jalousie au sein de la fonction publique peu propice à la collaboration entre ministères. En 2012, une étude était réalisée au Burundi en vue de l'élaboration du programme national de réforme de l'administration. Cette étude déplorait la multiplication des statuts particuliers développés avec divers appuis de différents partenaires techniques et financiers (PTF) dans les différents secteurs, bafouant ainsi le principe de la fonction publique unique.

(27) Zungura (M.), 2014, «Understanding New Public Management within the Context of Zimbabwe», *International Review of Social Sciences and Humanities*, Vol. 6, N° 2, p. 252.

(28) Voir à ce sujet la vidéo *The puzzle of motivation* sur [http://www.ted.com/talks/dan\\_pink\\_on\\_motivation](http://www.ted.com/talks/dan_pink_on_motivation)

Ce débat sur les indicateurs, déjà très sensible et parfois mal connu dans des sociétés démocratiques « de long court », prend une tout autre dimension dans un contexte fragile et post-conflit. La faible qualité des données chiffrées et des systèmes statistiques, les innombrables biais spécifiques aux contextes fragiles, la temporalité courte des partenaires extérieurs, l'absence de certaines expertises, les enjeux financiers... ne permettent pas toujours de construire des mécanismes de production de données fiables. Or, en l'absence de ce que nous considérons comme des préalables indispensables, la mise en œuvre de mécanismes fondés sur la performance, leur pertinence et efficacité seront fortement questionnables.

## Conclusion

Notre sentiment au sortir de cet exercice n'est pas de rejeter en bloc et de manière dogmatique ces pratiques de NMP. Agissant nous-mêmes dans une agence née de cette tendance et baignant dans ces concepts, nous pouvons reconnaître l'utilité et la pertinence de certains d'entre eux qui ont le mérite de mettre au centre du débat les notions d'évaluation, de services à rendre à la population et de rendre compte, etc. Cet effort de réflexion et de communication, également mené en interne, nous a néanmoins permis de constater que la majorité des acteurs

de développement sont conscients que le processus compte au moins autant, si ce n'est davantage, que le résultat lui-même, si l'on veut se donner la peine de l'appréhender sous l'angle de la durabilité. Notre constat fut également que ces pratiques ne constituent pas, ou pas encore à tout le moins, des diktats incontestables au sein du monde de la coopération et que de nombreuses voix s'élèvent pour mettre en garde contre certaines dérives.

À l'instar de tout outil, nous pensons que les pratiques de NMP se doivent de répondre à des situations particulières. Ce qui nous est apparu probablement le plus gênant au cours de notre réflexion et dans certaines rencontres, réside, chez certains, dans cette mise au second plan, voire la dénégation, de la nécessité de prendre connaissance et en considération les particularités du secteur et du contexte avant de conclure à l'utilité et la pertinence des outils. Nous sommes conscients de l'attrait que peut revêtir le discours simplificateur accompagnant parfois cette mouvance du NMP. Cependant, selon nous, l'ambition de la construction d'un corps de police dans un pays fragile est, par nature, complexe. En niant ce fait, le risque est grand de négliger plusieurs principes clés énoncés dans les principes d'intervention dans les États fragiles, dont les idées essentielles que sont : « prendre le contexte comme point de départ », « ne pas nuire » et « faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental » ■

# Modernisation des institutions judiciaires belges : vers un management de type 2.0?

Frédéric SCHOENAERS

## Introduction<sup>1</sup>

L'ordre judiciaire belge vit depuis le milieu des années 1990 une période de mutations. Les changements observables font généralement suite à des décisions politiques dont les conséquences se matérialisent par une série de réformes des procédures judiciaires (à titre purement exemplatif on citera l'introduction de la loi Franchimont<sup>2</sup>). Cependant, à côté de ces modifications liées aux missions exclusives des institutions judiciaires, on note également que ces dernières sont inscrites dans des processus de changements plus généraux liés au concept de « service public » (signature dans les années 1990 de l'accord Octopus<sup>3</sup>). En d'autres termes, depuis quelques années [Ackermann et Bastard, 1993], les conditions d'exercice de l'activité juridictionnelle ont sensiblement

évolué<sup>4</sup>. Dans la foulée de la montée de l'Etat managérial ou « rationalisateur » [Genard, 2000 a ; Vrancken, 2002], des « affaires » qui ont éclaté dans le courant des années 1990 (avec comme apogée la marche blanche) [Kuty, 1999a ; Kuty, Vrancken, Faniel, 1998], de la médiatisation des manquements de l'institution justice ou encore d'un rapport social à la norme modifié [de Munck et Verhoeven, 1997 ; Genard, 2000b], les exigences à l'égard des organisations judiciaires se sont renforcées et multipliées [Christophe-Tchakaloff, 2000 ; Schoenaers, 2014].

La pression qui vient d'être évoquée concernait, dans les années 1990, directement la nécessité d'améliorer les performances au regard de toute une série de paramètres de fonctionnement. Dans ce cadre, ce furent dans un premier temps principalement les organisations judiciaires locales (tribunaux, parquets, etc.) qui ont été directement visées. En analysant les discours et les pratiques des parties prenantes et en les confrontant

(1) Contribution réalisée avec le support de l'IAP « Justice & Populations » (PVII/22), Interuniversity Attraction Poles Programme - Belgian Science Policy.

(2) Cette loi réforme la procédure pénale belge avec pour principale avancée le rôle accru donné aux victimes lors des différents actes d'instruction et d'information des dossiers.

(3) L'accord Octopus a été négocié entre huit partis démocratiques belges suite à « l'affaire Dutroux ». Cet accord vise une rationalisation du fonctionnement des services de police et de l'ordre judiciaire avec notamment la mise en place d'un Conseil supérieur de la justice. Voir Kuty, 1999b.

(4) En ce sens, il est intéressant de noter que la justice ne fait que suivre un mouvement plus large qui a vu d'autres professions (médecins dans le cadre hospitalier ou encore enseignants et chercheurs dans les universités ; Kuty, 1999a) enclencher des réformes allant dans le même sens.

Frédéric SCHOENAERS

Professeur à l'Université de Liège.



modèle de nouveau management public devenu dominant [Langbroeck et Fabri, 2000].

### **L'amélioration de l'efficacité en matière de traitement des dossiers et l'amélioration de l'agencement des ressources au niveau local**

Un des premiers paramètres de fonctionnement à l'aune desquels on mesure l'amélioration des performances est certainement la rapidité de traitement des dossiers judiciaires [Bastard *et al.*, 2014]. Deux dimensions essentielles du processus de gestion des dossiers sont visées : l'évitement de la constitution d'un arriéré judiciaire et la rapidité de réalisation des tâches aux diverses étapes du processus. C'est ici la qualité du processus de traitement des dossiers qui est visée. Il apparaît que l'on exige de la justice qu'elle soit capable de réaliser ses missions dans des délais « raisonnables ». Cette notion a été popularisée avec l'émergence des juridictions supranationales au niveau européen [Vervaele, Betlem, *et al.*, 1999]. Le délai raisonnable crée une pression objective sur les juridictions locales, car en cas de manquement grave, une condamnation de l'État par les instances judiciaires européennes peut être obtenue par les justiciables victimes d'un dépassement de ce délai. D'un point de vue plus général, la diminution des délais apparaît comme une des demandes les plus exprimées de la part du monde politique et des citoyens. La pression du temps est présente à tous les niveaux juridictionnels [Bastard *et al.*, 2014] comme en témoigne l'obligation pour ces derniers de fournir quantité de statistiques reprenant des données relatives à ce sujet. Par conséquent, le critère d'efficacité lié à la vitesse d'exécution des tâches génère une des incertitudes les plus fondamentales. Alors que l'application du droit [Commaille, 2000] ne connaissait pas la contrainte de rapidité d'exécution, cette dernière devient un des principaux critères d'évaluation.

Une exigence directement complémentaire concerne l'amélioration des performances en matière de productivité [Bastard et Mouhanna, 2007]. Cette dernière révèle un caractère aussi bien individuel que collectif. Le critère d'efficacité est ouvertement mis en évidence. La conjonction de celui-ci (et des exigences concrètes qu'il induit telles que des réorganisations internes des flux de production, la transformation des modes de division du travail, etc.) avec le critère d'efficacité que nous avons abordé précédemment permet de voir avec plus de clarté les exigences adressées aux juridictions en matière organisationnelle. Au total, on attend que les juridictions travaillent « plus » et « mieux » à la réalisation de leurs

missions de base. On comprend dès lors que le paradigme de la « qualité » (et la notion de qualité totale par exemple) a fait son apparition dans les parquets il y a déjà quelques années et plus récemment au sein des sièges [Bouckaert, Depré et Drumaux, 2006].

### **L'amélioration de la qualité de la prise de décision judiciaire**

La deuxième exigence dont la justice fait l'objet concerne la qualité de la prise de décision judiciaire. Il faut reconnaître qu'à ce niveau la réalité est moins aisément saisissable que pour les éléments qui précèdent. C'est l'activité de jugement qui est à présent visée et principalement la qualité du produit fini réalisé par la justice, c'est-à-dire la qualité de la décision. Or, force est de constater que les incertitudes liées à la juridicisation et à la judiciarisation ont entraîné un certain éclatement des jurisprudences propres aux juridictions des diverses instances de jugement. Il apparaît que dans la nébuleuse qui entoure la revendication de droits nouveaux émanant de la société civile, le souhait du renforcement de la sécurité juridique [Soulas de Russel et Raimbault, 2005] occupe une place de choix. On entend par sécurité juridique le renforcement de la cohérence de la jurisprudence sous-tendue par une relative homogénéité des prises de position de la part des juges dans des matières juridiques semblables (que ce soit le droit en tant que tel ou l'application de points de procédure). À ce niveau, plusieurs juridictions ont décidé de mettre en place une procédure collégiale afin de renforcer la cohérence de leur jurisprudence locale. Le processus de débat collégial correspond à une modalité de fonctionnement dans laquelle des « pairs » (ici les magistrats qui composent chaque juridiction concernée) se rassemblent, débattent, négocient et argumentent. Le but de la collégialité est de fixer un certain nombre de prises de positions juridiques communes à un maximum de magistrats. Ces « lignes de conduite » sont formellement non contraignantes, elles servent de point de repère en quelque sorte et maintiennent le principe d'indépendance juridictionnelle du juge [Mattijs, 2006].

### **Faire preuve de plus d'ouverture**

L'ouverture est un « grand classique » du nouveau management public lorsqu'il se rend attentif à la « bonne gouvernance » [Rondeaux, 2014]. On entend par là l'exigence pour les administrations publiques de faire preuve d'écoute à l'égard de toute une série d'acteurs extérieurs (« clients » ou partenaires) afin de prendre en considération leurs attentes, de faire face à leurs contraintes

ou encore de se coordonner avec eux dans la perspective d'améliorer la qualité, l'efficacité ou l'efficacité du service. Dans le champ judiciaire, deux niveaux de lecture peuvent principalement être envisagés en la matière : d'une part, l'ouverture envers les justiciables – usagers – et, d'autre part, les relations avec les partenaires de la justice.

La notion d'ouverture renvoie à la prise en considération des attentes de justiciables. Il s'agit alors de considérer quelles techniques peuvent être mises en place pour s'approprier ces attentes et les intégrer dans l'action

juridictionnelle. Pour rencontrer cette exigence, certaines juridictions mettent en place des dispositifs d'interaction structurés avec les justiciables (ou leurs représentants comme les membres du barreau).

Pour ce qui est des relations des juridictions avec leurs partenaires extérieurs (barreau, ministères publics, administrations, experts), il faut partir du constat de l'interdépendance des acteurs [Friedberg, 1993; Ackermann et Bastard, 1988]. La chaîne de production judiciaire ne se résume pas à l'intervention des seuls magistrats qui composent les sièges. Par rapport à cela, on a pu observer que des tentatives ont été mises en place afin de gérer au mieux ces relations d'interdépendance dans le but d'améliorer les performances du processus de traitement des

dossiers. Ce sont alors des mécanismes de coordination inter-organisationnels qui sont favorisés ou développés.

Au total, le leitmotiv qui a prévalu jusqu'à il y a quelques années et qui postulait l'isolement de la justice (surtout du siège) par rapport aux autres sphères sociales locales au nom de l'indépendance et de du respect du principe d'équité semble par conséquent ne plus être totalement en vigueur si on le soumet à l'épreuve des faits [Roussel,

2007]. Les magistrats semblent largement étendre les frontières de leur univers professionnel en entrant en contact (en négociant des alliances, des dispositifs ou des procédures de fonctionnements propres) avec une série de partenaires.

## Contrôle et justification

Enfin, nous mentionnerons un quatrième paramètre de fonctionnement faisant l'objet d'exigences nouvelles : de par l'attention que lui portent le monde politique et les médias, la justice apparaît dans les faits mise sous contrôle, ce qui entraîne la nécessité de rendre compte de l'action menée au sein des différentes juridictions. Il s'agit d'un contrôle à la fois tacite et informel (médiatisation de l'activité judiciaire), mais également plus « objectif » (nécessité de rédiger des rapports d'activités annuels qui sont remis aux autorités supérieures). De ce contrôle permanent et très « envahissant » est apparue une nouvelle dimension pour les juridictions. Il s'agit de l'obligation de plus en plus fréquente de « justifier » la qualité de leur action, du bon niveau de leurs performances en matière de réalisation des missions de base ou de leur capacité à se mettre en adéquation avec les exigences liées au développement du profil de service public.

## Une première ère de réforme marquée par un « soft management »

Il est intéressant de noter que la plupart de ces exigences ne font pas l'objet de procédures de travail nouvelles et concrètes qui seraient formellement imposées par le sommet (monde politique ou hiérarchie judiciaire supérieure) et consignées par exemple dans le Code judiciaire. Tout au plus, quelques dispositions ont été prises afin de réformer certains aspects de la vie des juridictions : obligation de tenir une assemblée générale annuelle, obligation de rédiger un rapport d'activité annuelle qui est distribué aux autorités supérieures, mise en place d'un système d'évaluation des magistrats et des fonctionnaires de l'ordre judiciaire tous les deux ans ou encore instauration du système des mandats pour les chefs de juridiction. Mais le centre de gravité de la managérialisation de la justice durant la période 1990-2010 se situe essentiellement au niveau local, au sein des juridictions de première ligne.

En effet, la rationalisation des moyens dans le secteur public ne permet pas de voir allouées des ressources supplémentaires en suffisance pour assumer des réformes substantielles (on pense à la modernisation des outils et

L'OUVERTURE EST UN « GRAND CLASSIQUE » DU NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC LORSQU'IL SE REND ATTENTIF   LA « BONNE GOUVERNANCE » [RONDEAUX, 2014]. ON ENTEND PAR L  L'EXIGENCE POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DE FAIRE PREUVE D'ÉCOUTE   L'ÉGARD DE TOUTE UNE SÉRIE D'ACTEURS EXTÉRIEURS (« CLIENTS » OU PARTENAIRES) AFIN DE PRENDRE EN CONSIDÉRATION LEURS ATTENTES, DE FAIRE FACE   LEURS CONTRAINTES OU ENCORE DE SE COORDONNER AVEC EUX DANS LA PERSPECTIVE D'AMÉLIORER LA QUALITÉ, L'EFFICIENCE OU L'EFFICACITÉ DU SERVICE.

système informatiques et de communication qui restent d'un niveau d'archaïsme préoccupant). Jusqu'il y a peu, si la politique assénait un discours fort quant aux exigences en matière de performances juridictionnelles, ces dernières n'ont jamais été suivies de mesures de réformes profondes. Par conséquent, pour faire face aux exigences nouvelles, il semble que ce sont les ordres locaux qui ont pris les initiatives les plus significatives. Les juridictions, sous l'impulsion de leurs responsables, se sont lancées dans des programmes de réforme de leurs modes de fonctionnement. C'est donc en interne, au niveau local, que les ressources ont principalement été trouvées afin de rencontrer les objectifs (flous) d'efficacité, d'efficience, de qualité et d'ouverture. Dans le même temps, la réalité des réformes (intensité réelle du changement) a aussi été limitée par les ressources locales disponibles injectables concrètement dans les différents processus. Or, ces ressources étaient limitées et, pour l'heure, on peut estimer que dans sa globalité, le changement au sein de l'ordre judiciaire s'est opéré à la marge et en ordre dispersé, sans ligne directrice ni sans réelle transformation structurelle globale. Le discours managérial a largement pénétré toutes les strates organisationnelles et certains comportements ont effectivement évolué. Toute une série de procédures et de modes de fonctionnement nouveaux ont été développés et mis en place, ce qui donne l'impression d'une évolution mais pas d'une révolution.

Il n'en demeure pas moins que le discours managérial génère du sens commun nouveau [Delvaux et Schoenaers, 2009]. Mais ce dernier est dans les faits décliné et adapté au sein de chaque ordre local [Friedberg, 1993] et la teneur réelle qui lui sera attribuée est par conséquent contingente par rapport aux caractéristiques locales. En ce sens, le management est doublement performatif : non seulement il crée des représentations communes nouvelles (incontestables, incontournables et qui font « communiquer » et débattre les professionnels), mais face à l'inertie générale du système (générée notamment par les « grandes » controverses ou les questions de principe qui empêchent le déploiement d'outils universels), il entraîne aussi dans son sillage des négociations locales, à l'échelle des juridictions cette fois. Le changement réel semble donc s'effectuer à la marge, sur initiative des responsables locaux (qui en la matière sont plus ou moins volontaristes ; Ficet, 2010), avec des économies de bouts de chandelle (face à l'absence d'un système informatique performant par exemple) et de manière éclatée (propre à chaque contexte local en fonction de ses caractéristiques). Ce processus d'introduction d'une logique managériale par les ordres locaux permet aussi d'avancer le fait que

s'il y a effectivement bien « pression » pour réformer, moderniser, améliorer les performances, il n'y a pas, dans le même temps, de « répression » en cas de résultats faibles [Pichault et Schoenaers, 2012].

## Le « management judiciaire 2.0 », vers une révolution copernicienne ?

L'année 2009 représente à notre sens une année charnière pour la justice belge. Le ministre de la Justice de l'époque, Stefaan De Clerck, produit une note d'orientation intitulée « Le paysage judiciaire. Vers une nouvelle architecture de la justice ». Celle-ci comprend les principes généraux d'une profonde réforme de la justice : fusion d'arrondissements judiciaires (allant dans le sens d'une augmentation d'échelle), renforcement de la mobilité des magistrats et autonomie de gestion des entités locales. En 2010, la note d'orientation du ministre a fait l'objet de discussions parlementaires dans le cadre d'une commission conjointe au Sénat et à la Chambre qui comprenait des délégués des neuf partis démocratiques (quatre francophones et cinq Flamands) représentés. Suite à cette commission, la note d'orientation faisait l'objet d'une série de modifications et un accord fut trouvé<sup>6</sup> [Ficet, 2010]. Le lendemain de la fixation de cet accord, le gouvernement démissionnait, empêchant le vote des lois nécessaires à l'implémentation de la réforme. Dès 2011, la nouvelle ministre de la Justice, Annemie Turtelboom, économiste, est chargée de mener à bien la réforme tant souhaitée depuis des décennies. Deux lois élaborées et discutées en 2011 seront votées respectivement en 2012 et 2013.

### La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013

Cette première loi comporte deux pans essentiels. D'une part, elle permet la création d'une nouvelle répartition territoriale de la justice qui repose désormais sur douze arrondissements judiciaires en lieu et place des vingt-sept qui la composaient auparavant. Huit des douze arrondissements nouveaux correspondent aux limites des provinces administratives. En raison du statut bilingue de Bruxelles, l'arrondissement antérieur a été maintenu (avec dédoublement, sur base linguistique, des tribunaux). On a, par ailleurs, créé, suite à la loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, un parquet de Halle-Vilvoorde en périphérie bruxelloise (pour rencontrer les enjeux communautaires et linguistiques) tout en maintenant séparé l'arrondissement

(6) Ce processus a duré plusieurs mois et l'accord final a été négocié lors de rencontres bilatérales entre le ministre et les différents représentants des neuf partis politiques.

judiciaire de Leuven (bien qu'appartenant à la même province administrative que Halle-Vilvoorde). Enfin, la communauté germanophone de Belgique (sise en province de Liège) bénéficie également du maintien d'un arrondissement judiciaire propre.

Le site du Service public fédéral Justice (SPF Justice) présente le changement d'échelle comme suit, en tenant compte des différents types de juridictions :

« *Évolution du nombre d'instances :*  
 - tribunaux de première instance - > de 27 à 13 ;  
 - tribunaux du travail - > de 27 à 9 ;  
 - tribunaux de commerce - > de 27 à 9 ;  
 - tribunaux de police - > de 31 à 15 ;  
 - parquets - > de 27 à 14 ;  
 - auditorats du travail - > de 27 à 9 ;  
 - justices de paix - > de 187 à 187<sup>7</sup> ».

Notons que le nombre de cours d'appel et de cours du travail reste inchangé puisque l'on en compte toujours cinq de chaque catégorie. Les juridictions de paix et de police ont fait l'objet de rapprochements en vue de les doter d'organes de gestion centralisés au niveau provincial également en diminuant ainsi substantiellement le nombre de chefs de juridiction. La mosaïque des chefs de juridiction après réforme peut être résumée de la sorte :

« *Le nouveau paysage judiciaire compte :*  
 - 14 procureurs du Roi ;  
 - 13 présidents des tribunaux de première instance ;  
 - 8 présidents des tribunaux de commerce ;  
 - 8 présidents des tribunaux du travail ;  
 - 8 auditeurs du travail<sup>8</sup> ;  
 - 10 présidents des justices de paix et tribunaux de police (un par arrondissement à l'exception de Bruxelles et Eupen<sup>9</sup>) »

Les juridictions précitées ont vu les nouveaux postes de chef de corps qui allaient leur être dévolus soumis à appel à candidatures (ce qui signifiait également pour chaque ancien chef de juridiction ou de ministère public la remise en jeu de son mandat et la possibilité de ne pas être re-désigné). En juillet 2014, pratiquement tous étaient nommés par le ministre. Chaque candidat avait alors dû rédiger et déposer un plan de gestion, faire l'objet d'une audition par le Conseil supérieur de la justice avant que les « lauréats » ne soient présentés au ministre par la même instance. Chaque ancien lieu de justice (les lieux

où se situaient les palais de justice liés aux 27 anciens arrondissements) est cependant, dans un premier temps, maintenu afin de garantir le principe de proximité pour le citoyen et est placé sous la direction d'un « président », « procureur » ou « auditeur du travail » de division (les anciens responsables, non désignés comme chef de corps dans les nouvelles entités termineront leur précédent mandat à la tête de ces divisions).

D'autre part, second pan principal de la loi, la « mobilité ». Une des finalités de l'agrandissement d'échelle est de faciliter une mobilité accrue pour les magistrats et le personnel de l'ordre judiciaire. Les magistrats, par exemple, pourront ainsi être amenés à circuler entre les différentes divisions des nouveaux arrondissements (résultat de la fusion d'anciens arrondissements). L'objectif qui se cache derrière cette facilitation de la mobilité est de permettre aux chefs de corps de pouvoir faire face à des événements inopinés (maladie de longue durée d'un ou plusieurs magistrats, surcharge passagère de travail dans un tribunal donné, etc.) en garantissant une flexibilité accrue.

Cette première loi portant réforme des arrondissements judiciaires a introduit une augmentation d'échelle au niveau des arrondissements. Celle-ci, associée au principe de mobilité des magistrats, laisse à voir la volonté politique de rendre l'appareil judiciaire plus flexible et plus réactif face aux modifications environnementales.

## Loi du 18 février 2014

La seconde loi, votée en février 2014 laisse transparaître les intentions des autorités politiques : « *L'objectif est de réaliser la décentralisation et le transfert de la responsabilité de la gestion des budgets et du personnel du pouvoir judiciaire, afin de permettre une justice moderne, accessible et rapide. L'ordre judiciaire obtiendra une plus grande autonomie dans la gestion de ses moyens. Les chefs de corps responsables de la réalisation des objectifs pourront ainsi décider de l'engagement des moyens alloués et seront responsabilisés. Les représentants du siège et du parquet seront associés à cette décentralisation de la gestion<sup>10</sup>.* »

En première lecture, l'ambition démontrée ci-dessus semble constituer une forme de réponse à une série de critiques souvent formulées à l'égard de la justice. On pense particulièrement à la « lenteur » qui est un des principaux facteurs de remise en cause de la légitimité

(7) [http://justice.belgium.be/fr/ordre\\_judiciaire/reforme\\_justice/nouvelles/news\\_pers\\_2014-04-01.jsp](http://justice.belgium.be/fr/ordre_judiciaire/reforme_justice/nouvelles/news_pers_2014-04-01.jsp)

(8) L'auditorat du travail est un ministère public spécialisé et autonome dévolu à la gestion des affaires relevant du droit social. Les auditorats du travail sont également compétents pour requérir devant le tribunal correctionnel dans les affaires de droits pénal social.

(9) *Op. cit.*

(10) « Exposé des motifs », Document de la Chambre, n° 53 3068/001.

de la justice (vue par ses usagers) ou encore la rigidité gestionnaire qui est dénoncée régulièrement de l'intérieur.

Afin de répondre à ces ambitieux objectifs, la ministre de la justice (soutenue par le parlement qui votera la loi), s'inspirant des propositions de son prédécesseur, met en place une toute nouvelle architecture de l'ordre judiciaire et prévoit une répartition des compétences inédite en matière gestionnaire. De nouveaux organes sont créés et seront chargés de la répartition des moyens entre les entités judiciaires locales sur la base des plans de gestion qu'elles auront établis. Ces entités géreront alors de manière autonome leurs moyens dans le respect du contrat de gestion qu'elles auront passé avec les nouveaux organes.

Schématiquement, la nouvelle organisation reprend les éléments essentiels cités *supra*.

### Création de deux collèges

La loi prévoit tout d'abord la création de deux collèges. Le Collège du ministère public, d'une part, sera composé des cinq procureurs généraux, de trois procureurs du Roi représentant leurs pairs, d'un auditeur du travail et d'un procureur fédéral<sup>11</sup>. « *Le Collège du MP recherchera la qualité intégrale dans le domaine de la communication, de la gestion des connaissances, de la qualité, des processus de travail, de l'implémentation de l'informatisation, de la politique du personnel stratégique, des statistiques, de la mesure et de la répartition de la charge de travail, afin de contribuer ainsi à une application de la loi accessible, indépendante, prompte et de qualité. Il pourra donner des directives contraignantes et des recommandations aux comités de direction qui représenteront les entités locales. Il répartira les moyens disponibles entre les parquets en se basant sur les plans de gestion rédigés par les comités de direction de ces entités locales*<sup>12</sup> ».

Parallèlement, un Collège des cours et tribunaux est institué. Parmi l'ensemble des chefs de corps du pays, trois premiers présidents de cours d'appel, un premier président de cour du travail, deux présidents de tribunal de première instance, un président de tribunal de commerce, un président de tribunal du travail, un président de justice de paix et de tribunal de police sont désignés pour le composer. « *Le Collège des cours et tribunaux prendra des mesures qui garantiront l'accessibilité, l'indépendance, la qualité et la promptitude des décisions judiciaires en organisant notamment la*

*communication, la gestion des connaissances, la qualité, les processus de travail, l'implémentation de l'informatisation, la politique du personnel stratégique, les statistiques, la mesure et la répartition de la charge de travail. Il pourra donner des directives contraignantes et des recommandations aux comités de direction qui représenteront les entités locales et répartira les moyens disponibles entre les cours et les tribunaux en se basant sur les plans de gestion rédigés par les comités de direction de ces entités locales*<sup>13</sup> ».

### Le comité de direction

Par ailleurs, chaque nouvelle entité judiciaire (y compris les cours d'Appel et les cours du travail dont l'étendue du ressort n'a pas été modifiée) voit la naissance d'un nouvel organe de gouvernance : le comité de direction. Il est chargé d'assister le chef de corps dans la direction, l'organisation et la gestion du corps judiciaire. Il prend en charge la rédaction du plan de gestion et assure son exécution. Ce comité est composé du chef de corps, des présidents de division et du greffier en chef (le secrétaire en chef pour le ministère public).

Afin d'asseoir le choix d'opter pour une gestion autonome des entités locales, divers instruments seront mis en place<sup>14</sup>.

### Les plans et les contrats de gestion

À l'avenir, le ministre de la Justice passera un contrat de gestion avec les deux collèges. Un engagement de résultat, sur la base duquel seront attribués le personnel et les moyens, est lié à ce contrat de gestion. Les collèges négocieront avec le ministre à propos des moyens qu'ils souhaitent obtenir et devront justifier de l'utilisation de ces derniers. Il appartiendra ensuite aux collèges, en concertation avec les entités locales, de déterminer, dans le respect des limites de l'enveloppe attribuée, comment ces moyens seront répartis entre les différentes entités. Cette répartition se fera sur la base d'un plan de gestion que les entités locales devront rédiger et présenter aux collèges.

### Le règlement de répartition des affaires

Chaque tribunal sera responsable de la répartition des affaires entre les différents sites de son territoire. Il reçoit une plus grande autonomie de gestion et peut donc organiser la réalisation de sa mission de base, c'est-à-dire

(11) Cet organe nouveau cohabite avec l'ancien Collège des procureurs généraux qui est maintenu et dont les tâches renvoient à la gestion de la politique criminelle.

(12) [http://justice.belgium.be/fr/ordre\\_judiciaire/reforme\\_justice/nouvelles/news\\_pers\\_2014-04-01.jsp](http://justice.belgium.be/fr/ordre_judiciaire/reforme_justice/nouvelles/news_pers_2014-04-01.jsp)

(13) Op. cit.

(14) Les éléments qui précèdent ont été progressivement mis en place depuis l'édiction de la loi en 2014. Les instruments dont il est à présent question sont consignés dans une loi de principes dont les effets concrets doivent être définis et officialisés dans le cadre de règlements d'exécution. Nous sommes donc toujours face à un cadre général dont les modalités effective de réalisation seront définies pour fin 2016.

« rendre la justice ». Cela crée également la possibilité d'attribuer une spécialisation unique à une entité singulière qui la rendra compétente dans tout le ressort.

### Mécanismes de contrôle

La réforme inclut de nouveaux mécanismes de contrôle. Sur la base des plans de gestion établis par les entités locales, le collègue d'appartenance évaluera si les objectifs ont été atteints et si les ressources attribuées doivent être modifiées. Chaque année, tant les collègues que les entités locales devront rendre un rapport de fonctionnement. Les collègues transmettront annuellement leur rapport au ministre de la Justice et au Parlement.

Enfin, deux commissaires du gouvernement, l'un issu du SPF Justice et l'autre du SPF Budget et Contrôle de la gestion seront désignés. Ces derniers assisteront aux réunions des collègues avec voix consultative. Ils pourront intervenir auprès des ministres s'ils estiment qu'une décision qui a été prise est contraire à la loi ou au contrat de gestion.

## Discussion conclusive

La double réforme amorcée en 2013 et 2014 est récente et pour certains aspects (gestion autonome) sa mise en application doit encore avoir lieu. Cependant, il semble ne faire aucun doute que les changements déjà à l'œuvre ainsi que ceux qui sont encore à venir donneront à voir un ordre judiciaire belge substantiellement transformé. Ceci est différent par rapport à la première ère managériale dans laquelle nous avons vu que le changement s'opérait somme toute à la marge, par superposition à l'ancien modèle, sur la base de mobilisations locales relativement hétérogènes (tant par rapport au contenu des changements qu'à leur intensité). Dans ce premier contexte, les structures générales de la justice ne subissaient que des modifications relativement circonscrites. Avec la réforme observable suite aux lois de 2013 et 2014, il semble que la donne générale est en train d'évoluer de manière profonde. La carte judiciaire est modifiée, les magistrats ne sont plus liés (*ad vitam*) à un arrondissement judiciaire, on crée de nouveaux organes généraux (collèges) aux compétences étendues, on prévoit la mise en place de nouvelles instances de gouvernance locale et le principe de gestion autonome est acquis et soumis à des modalités de contrôle de nouvelles natures. En d'autres termes, il paraît incontestable qu'un changement de référentiel [Muller, 1999] soit largement amorcé. On passerait ainsi d'un référentiel renvoyant aux caractéristiques de la bureaucratie (wébérienne) professionnelle (mintzberguienne) marquée

par une forte autonomie [Guarnieri et Pedderzoli, 1996] interne et externe (tant sur le plan collectif qu'individuel) à un référentiel d'un autre type encore à définir à l'épreuve des faits, mais dont on sent que les notions de performance et de productivité occuperont une position beaucoup plus centrale. Ceci interrogera à notre sens le concept de « qualité » de la justice rendue à propos de laquelle une vigilance (tant de la part des acteurs internes que des « observateurs » de la justice) certaine devra être exercée [Frydman, 2012]. En ce sens « le chiffre » (dans sa dimension statistique notamment) pourrait devenir une fin en soi dans la perspective pour les juridictions d'être en mesure de justifier que les moyens obtenus ont été utilisés correctement ou que les moyens demandés sont nécessaires.

Cette réforme du système judiciaire belge et les caractéristiques qui l'accompagnent offrent des sujets de débats quasi infinis tant l'ampleur du changement accompli et en cours est importante et tant les fondements (organisationnels, identitaires, culturels) sur lesquels cette institution s'est bâtie vont connaître des mutations profondes. Parmi ces éléments, nous en retiendrons deux pour clôturer cette contribution exploratoire.

La gestion autonome qui est en train de se mettre en place générera une place très importante à la notion de « négociation ». Cette dernière prendra place à deux moments essentiels : premièrement, lors de la rencontre entre les collègues et le ministre de la Justice pour définir l'enveloppe globale qui sera attribuée à chacun des collègues et deuxièmement, une fois les enveloppes respectives des collègues définies, entre ces derniers et les entités locales qui tombent sous leur responsabilité. Ces deux moments de négociations seront sous-tendus par des plans des rapports de fonctionnement (mettant en avant l'activité de l'exercice passé) et des plans de gestion (promouvant l'exercice à venir). Ce type de négociation autour d'une attribution structurée de moyens à deux niveaux est totalement nouveau au sein de la sphère judiciaire. Trois dimensions clés nous semblent constituer des enjeux essentiels dans ce cadre nouveau :

- formation et compétence en ce sens où les magistrats ne sont pas nécessairement formés pour établir des budgets de fonctionnement ni développer et alimenter des instruments (tableaux de bords par exemple) qui les sous-tendraient. En ce sens, un développement des compétences des chefs de corps ou encore la mise à disposition d'une structure de soutien locale semblent indispensables tout comme une modification de leur statut s'ils sont responsables personnellement de la reddition des comptes ;

- temps et coût de structure. Ces éléments nous semblent être essentiels. La logique de fonctionnement gestionnaire à venir va générer de nouveaux coûts de structures qui pour l'heure restent cachés. En effet, toute la gestion même d'une entité locale donnée nécessitera une forme de professionnalisation managériale de plusieurs acteurs. Le fait que les budgets des entités soient conditionnés à une analyse de leurs performances passées et de leurs projets à venir va entraîner un coût non négligeable afin d'alimenter les instruments de management. Déjà, à l'heure actuelle, apparaissent des fonctions gestionnaires (parfois avec une dimension hiérarchique) officieuses. Les personnes titulaires de ces fonctions, qui étaient des magistrats de première ligne, voient leur temps de travail se détourner des tâches judiciaires vers le management sans pour autant que ce temps soit compensé par l'apport de ressources fraîches. Au total, il ne faudrait pas qu'on en arrive à une situation dans laquelle le coût de la structure d'entretien de l'appareil managérial soit supérieur aux bénéfices (hypothétiques) qui pourraient être engendrés. Nous pensons qu'il en va exactement de même en ce qui concerne les deux collèges où les magistrats désignés pour les composer seront peu à peu détournés de leur capacité à gérer l'entité locale de laquelle ils sont issus. Il faudra veiller à compenser leur apport au niveau des collèges par des ressources nouvelles au niveau de leur entité ;
- enfin, concurrence et rapport de force. Ce troisième enjeu coule pratiquement de source et nous ne nous étendrons pas dessus outre mesure. La gestion autonome des moyens et les modalités de distribution

de ceux-ci suite à des négociations risquent de générer une logique de promotion effrénée de la performance « locale » dans un contexte de répartition de ressources en pénurie (le pourcentage de PIB alloué par l'État belge à l'ordre judiciaire est largement en dessous de la moyenne européenne). Ceci ne peut entraîner qu'une forme de concurrence entre les entités. Qui plus est, on imagine sans peine que la « concurrence » s'opérera dans une perspective multi-niveaux : entre les juridictions d'un même type (tribunaux de première instance entre eux par exemple), entre les différents types de juridictions (tribunaux de première instance, tribunaux de commerce, tribunaux du travail), mais aussi, et peut-être surtout, entre les différentes instances (parquets/parquets généraux ou tribunaux d'instances et cours d'appel). Ceci laisse la porte ouverte au développement de rapports de force et de jeux de pouvoir auxquels on n'est pas nécessairement habitué dans ces institutions.

Enfin, à la lecture des mécanismes de contrôle qui vont être opérationnalisés, il nous semble qu'un enjeu de taille additionnel doit attirer l'attention. Il concerne le principe d'indépendance. La présence, lors des réunions de collèges, de commissaires du gouvernement avec pouvoir de dénonciation de décisions qui seraient « contraires » au plan de gestion ou à la loi interpelle. Si la surveillance de la légalité du fonctionnement ne pose pas de problème, ne devrait-on pas, au nom de la séparation des pouvoirs, impliquer davantage le parlement plutôt que de cantonner la gestion de l'ordre judiciaire au seul binôme pouvoir exécutif-Collèges ? ■

## Références

ACKERMANN (W.), BASTARD (B.), 1988, « Efficacité et gestion dans l'institution judiciaire », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n°20.

BASTARD (B.), DELVAUX (D.), MOUHANNA (C.), SCHOENAERS (F.), 2014, « Maîtriser le temps ? L'accélération du traitement judiciaire du divorce en France et en Belgique », *Temporalités : Productions, Usages, Figures*, Vol. 19.

BASTARD (B.), MOUHANNA (C.), 2007, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, PUF, Collection Droit et Justice.

BOUCKAERT (G.), DEPRÉ (R.), DRUMAUX (A.), 2006, *Un instrument d'amélioration de la qualité au sein du Ministère Public*, Antwerpen, Maklu.

CADELLI (M.), 2015, « Austérité, néo-libéralisme et hiérarchie : des magistrats en souffrance », *Justement*, Avril.

CHRISTOPHE TCHAKALOFF (M-F.), 2000, « Gérer et rendre la justice au XXI<sup>e</sup> siècle : la justice continentale », in FABRI (M.), LANGBROECK (P.) (dir.), *The challenge of change for judicial systems*, IOS Press.

COMMAILLE (J.), 2000, *Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, PUF.

- DELVAUX (D.), SCHOENAERS (F.), 2009, « La mesure de la charge de travail des magistrats : analyse d'un dispositif de modernisation de la Justice », *Performance publique*, n° 2, p. 87-102.
- DE MUNCK (J.), VERHOEVEN (M.), 1997, *Les mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?*, Éditions De Boeck Université, Coll. Ouvertures Sociologiques.
- FICET (J.), DELVAUX (D.), 2010, « La modernisation de la Justice comme pédagogie du changement. Le cas de l'intégration de "conseillers en ressources humaines" dans les juridictions belges », *Politiques et management public*, n° 2, p. 55-74.
- FICET (J.), 2010, « Entre efficacité et indépendance. Le projet de "reconfiguration du paysage judiciaire" », *Journal du droit des jeunes*, n° 295, p. 36-41.
- FRIEDBERG (E.), 1993, *Le pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, Coll. Sociologie.
- FRYDMAN (B.), 2012, *Concilier le management avec les valeurs du judiciaire ?*, Working Papers du Centre Perelman de Philosophie du Droit, n° 4, [http://www.philodroit.be/IMG/pdf/concilier\\_le\\_management\\_avec\\_les\\_valeurs\\_du\\_judiciaire\\_BF\\_10\\_mai\\_2012.pdf](http://www.philodroit.be/IMG/pdf/concilier_le_management_avec_les_valeurs_du_judiciaire_BF_10_mai_2012.pdf)
- GENARD (J-L.), 2000, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, CERF.
- GENARD (J-L.), 2000, *Les dérèglements du droit*, Castells Labor, Coll. Quartier Libre.
- GUARNIERI (C.), PEDERZOLI (P.), 1996, *La puissance de juger*, Paris, Éditions Michalon.
- KUTY (O.), 1999, « Première analyse sociologique du Conseil supérieur de la justice », in Verdussen (M.), *Le Conseil supérieur de la justice*, Paris, Éditions Bruylant.
- KUTY (O.), 1999, « Le mouvement blanc en Belgique : un nouvel acteur dans le champ judiciaire ? », *Sociologie et Société*, n° 42/43, p. 287-310.
- KUTY (O.), VRANCKEN (D.), FANIEL (A.), 1998, *Les comités blancs : un défi citoyen*, Quorum.
- FABRI (M.), LANGBROECK (P.), 2000, *The challenge of change for judicial systems*, IOS Press.
- MATTIJS (J.), 2006, « Implications managériales de l'indépendance de la Justice », *Pyramides*, 2006, n° 11, p. 65-102.
- POLLITT (C.), 1990, *The new managerialism and the public services : the Anglo American experience*, Oxford, Basil Blackwell.
- PICHAULT (F.), SCHOENAERS (F.), 2012, « Le middle management sous pression. La difficile intégration du référentiel managérial du NPM dans les organisations au service de l'intérêt général », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, Vol XVIII, n° 45.
- PICHAULT (F.), SCHOENAERS (F.), 2003, « HRM practices in a process of organisational change: a contextualist perspective », *Applied Psychology, an International Review*, vol. 52, issue 1, p. 120-143.
- RONDEAUX (G.), 2014, « Quelles dynamiques d'identification organisationnelle lors de processus de modernisation ? Analyse d'une administration belge », *Revue Internationale des sciences administratives*, n° 80, p. 110-130.
- ROUSSEL (V.), 2007, « Le changement d'éthos des magistrats », in COMMAILLE (J.) ET KALUZYNSKI (M.) (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte.
- SCHOENAERS (F.), 2014, « Lorsque le management entre au tribunal : évolution ou révolution ? », *Revue de droit de l'ULB*, n° 41, p. 171-209.
- SOULAS DE RUSSEL (D.), RAIMBAULT (P.), 2005, « Nature et racines du principe de sécurité juridique : une mise au point », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 55, n° 1, p. 85-103.
- VAUCHEZ (A.), WILLEMEZ (L.), 2007, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, PUF.
- VERVAELE (J.), BETLEM (G.), et al., 1999, « Compliance and enforcement of European Community law », Ed. Kluwer.
- VIGOUR (C.), 2004, « Réformer la justice en Europe : analyse comparative des cas de la Belgique, de la France et de l'Italie », *Droit et Société*, n° 56, p. 291-325.
- VRANCKEN (D.), 2002, *Le crépuscule du social*, Éditions Labor, Coll. Quartier Libre.

# Managérialisation de la justice pénale et accélération des temps judiciaires



© Max Dall'acqua - Fotolia.com

Cécile VIGOUR

Souvent perçue dans l'opinion publique comme une institution hors du temps rétive au changement, la justice a pourtant connu de profondes transformations en Europe depuis les années 1990 - notamment en matière pénale. Ces mutations résultent d'une pluralité de facteurs internes et externes, et d'initiatives dispersées, mais partiellement convergentes d'acteurs politiques, administratifs et judiciaires [Vigour, 2006 et 2008]. La question des temps judiciaires, très ancienne, se trouve reconfigurée sous l'effet de cinq principaux facteurs. D'une part, la forte hausse du volume du contentieux depuis le milieu des années 1970<sup>1</sup>, sous le triple effet de la judiciarisation de la société<sup>2</sup>, de la politisation de l'enjeu que constitue la sécurité [De Maillard, 2007], et des politiques pénales visant à systématiser la réponse judiciaire [Danet, 2013], conduit progressivement à repenser l'activité

et l'organisation judiciaires. D'autre part, des professionnels du droit, sensibles au fait qu'une trop longue attente constitue un déni de justice, proposent des innovations organisationnelles permettant d'apporter une réponse judiciaire plus rapide ; d'autres défendent l'idée d'un « service public de la justice »<sup>3</sup> impliquant de trouver un équilibre entre délais et qualité de la procédure et de la décision [Cavrois, Dalle et Jean, 2002 ; Fabri, Jean, Langbroek, Pauliat, 2005]. Cette préoccupation est renforcée par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), qui institue le délai raisonnable comme principe cardinal du procès équitable, et par les recommandations établies par la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (qui dépend aussi du Conseil de l'Europe ; Brunin, 2014; Cappellina, 2015). Or la France est le deuxième Etat européen (après l'Italie) par le nombre de condamnations pour non-respect des délais raisonnables. Dès lors, réduire les délais constitue un critère parmi d'autres de la qualité d'une décision judiciaire.

(1) Même si un cas complexe peut peser davantage qu'un contentieux de masse traité de manière routinière, la hausse du nombre d'affaires traitées est révélatrice de l'augmentation de son activité. Il y a environ 6 millions de décisions rendues en 1962, 10,5 en 1972, près de 14 en 1993 et 15,6 en 2013 (pour les trois premiers chiffres, cf. Jean Raynaud (1993), *Rapport sur l'évaluation de la situation de la France*, La Documentation Française, p. 143 ; pour le dernier, cf. les chiffres clés de la justice 2014 : [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/1\\_stat\\_livret\\_final\\_HD.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_stat_livret_final_HD.pdf)). Dans la suite de l'article, les chiffres dont les sources ne sont pas précisées proviennent des chiffres clés de la justice fournis annuellement par la Chancellerie et accessibles sur internet.

(2) Par le recours accru à la justice pour régler des conflits autrefois pris en charge par d'autres institutions.

(3) Cf. *Le service public de la justice*, 1998, Paris, Odile Jacob, issu d'un travail commun du tribunal de grande instance, du tribunal administratif, du tribunal de commerce de Paris et du laboratoire de sociologie juridique de l'université Paris II.

Cécile VIGOUR



Chargée de recherches au CNRS, à Sciences Po Bordeaux, Centre Emile Durkheim.

Quatrièmement, les réformes de l'Etat, en partie inspirées par le Nouveau Management Public (NMP), marquent l'implantation d'une logique gestionnaire<sup>4</sup> plus systématique dans la justice, caractérisée par une plus grande attention portée à l'efficacité, aux coûts et à l'efficacité<sup>5</sup> selon une orientation consumériste [Raine & Willson 1997], au-delà de l'exigence de qualité. Enfin, l'accélération du temps est un phénomène social global, qui concerne toutes les sphères de la vie sociale, y compris celles qui en avaient été longtemps préservées comme le droit et la justice, dont certains pans (par exemple, les jurys de cour d'assises) constituent encore des « îlots de décélération » [Rosa, 2010, p. 108]. Cette accélération, à la fois technique (dans les transports et télécommunications) et dans les structures sociales du temps (par le rythme de changement des pratiques et connaissances), s'accompagne d'une densification du temps (plus de choses faites en moins de temps, voire en même temps) et subjectivement d'une modification de la perception du temps (sentiment d'en manquer, qui suscite du stress). La convergence de ces cinq dynamiques explique comment des professionnels du droit, acteurs politiques et hauts fonctionnaires ont progressivement jugé cruciale la « gestion » des temps judiciaires - c'est-à-dire non pas des durées que l'on constate, mais sur lesquelles on agit. La managérialisation de la justice n'est donc qu'une des composantes, certes majeure, de l'accélération des temps judiciaires.

Comment s'articulent plus précisément les dynamiques de managérialisation et la question de la gestion du temps ? Les réformes des services publics entreprises dans les pays occidentaux depuis la fin des années 1970 [Pollitt & Bouckaert, 2011] se caractérisent par quatre processus clé, d'intensité variable dans le temps, selon les pays et les services publics : la managérialisation, le recours aux mécanismes de marché (*marketization*), l'alignement des modes d'action et prestations de service sur le secteur privé, ou l'ouverture aux entreprises privées pour assurer un service public (*privatization*) et la transformation des services publics sur le modèle des entreprises (*corporatization*) [Galletto & al., 2014]. La managérialisation correspond aux cinq premières composantes du Nouveau Management Public : l'accent mis sur l'efficacité ; l'appui

systématique sur des instruments de gestion et pratiques issus du secteur privé ; la mesure des performances (grâce à la création d'indicateurs et de standards formels et mesurables, en plus ou en remplacement des normes et de l'expertise professionnelles) et l'évaluation de l'action par les résultats ; une focalisation sur l'analyse des processus de travail et la recherche des « meilleures pratiques » ; des changements dans la gestion du personnel, incluant un contrôle accru par le haut de la hiérarchie ; la maîtrise des coûts de l'action publique ; le recours aux mécanismes de marché et à la concurrence pour assurer des services publics ; ainsi qu'une meilleure prise en compte des attentes des usagers [Hood, 1995, p. 96].

Les délais de traitement des dossiers et durées des procédures sont appréhendés à l'aune de ces critères. Comme la célérité constitue la principale attente des justiciables<sup>6</sup>, la Chancellerie et des professionnels du droit aux niveaux européen, national, régional et local développent de nouveaux dispositifs procéduraux et instruments de gestion, de mesure et d'évaluation de l'activité sous le contrôle des différents échelons hiérarchiques (depuis les magistrats chefs de service jusqu'à la Direction des Services Judiciaires, en passant par les chefs de juridiction et de cours). La recherche d'efficacité et d'efficacités oriente la conception et la sélection de ces dispositifs, qui portent sur les délais (afin de les mesurer et surtout de les réduire en repensant les modes de gestion des flux et des stocks, l'organisation du travail et certaines pratiques professionnelles), l'action du parquet (taux de réponse pénale et types d'orientation par exemple) et l'effectivité de la justice (suivi de l'exécution des peines) ou la maîtrise des coûts. Cette appréhension managériale des délais s'appuie sur des instruments, professionnels et savoirs issus à d'autres secteurs d'action publique ou au privé. Ces deux dynamiques renouvellent les modes de pilotage par le haut.

Dans une perspective de sociologie politique de l'action publique attentive aux instruments mobilisés (Lascoumes et Le Galès, 2004), cet article rend compte de certains choix de gestion<sup>7</sup> relatifs aux temps judiciaires, et de leurs conséquences. Il s'appuie sur les résultats de

(4) Le terme management est ambigu en Français. S'il inclut l'ensemble des techniques de gestion d'après les dictionnaires (depuis la comptabilité jusqu'au marketing, en passant par l'organisation du travail et les ressources humaines), dans le sens commun, il est souvent associé à la seule dimension organisationnelle ou humaine. De plus, « le management suppose un manager, c'est-à-dire une hiérarchie : il est de ce point de vue moins neutre que le terme de gestion. » [Bouilloud, 1994, p. 14] C'est pourquoi je privilégierai l'usage des mots « gestion » et « gestionnaire », tout en les considérant comme synonymes de management et managérial.

(5) L'efficacité renvoie à la capacité d'une institution à remplir les fonctions qui lui sont confiées, tandis que l'efficience correspond à la meilleure utilisation possible des ressources disponibles (Vigour, 2006). [note déplacée]

(6) 95% des Français interrogés en 2013 pour le compte de la Chancellerie jugent la justice trop lente, 65% qu'elle « n'a pas un fonctionnement moderne », 55% qu'elle « n'est pas efficace » (Cretin, 2014).

(7) Comme le note J-P. Bouilloud (1994, p. 11), « dans l'éventail des possibilités qui s'offrent au gestionnaire, des arbitrages sont faits [...] collectivement : les pratiques de gestion sont des pratiques partagées, qui témoignent des contraintes économiques, des préoccupations et des modes managériaux du moment. »

deux enquêtes : une recherche sur *Temps judiciaires et logique gestionnaire* financée par la mission de recherche Droit et Justice et menée sur la base d'observations et d'une cinquantaine d'entretiens semi-directifs réalisés principalement dans six juridictions (quatre TGI et deux cours) relevant de quatre cours d'appel [Vigour, 2011a] ; une recherche collective et pluridisciplinaire sur la diversification des voies processuelles en matière pénale dans cinq juridictions appartenant à trois cours d'appel, coordonnée par J. Danet, financée par l'Agence Nationale de la Recherche et à laquelle j'ai participé [Danet, 2013]. L'étude quantitative de 7000 dossiers judiciaires entre 2000 et 2010 s'est accompagnée d'observations et d'une cinquantaine d'entretiens avec des magistrats, greffiers, policiers, gendarmes, professionnels des associations en charge des alternatives, etc.

Deux principales tendances se dessinent relativement aux temps judiciaires. Premièrement, les professionnels ressentent une accélération et une densification dans leur activité en matières pénale et civile, bien que de manière différenciée au siège et au parquet, selon les contentieux, les procédures et les juridictions. Deuxièmement, des efforts de plus en plus systématiques ont été entrepris aux niveaux local, national et européen depuis le milieu des années 1990 afin d'avoir une plus grande réactivité et maîtrise des délais. Je montrerai d'abord comment une pluralité d'acteurs s'implique activement dans la « gestion » concrète des temps judiciaires en France grâce à différents dispositifs et instruments d'action publique. De plus, l'accélération, réelle, des temps judiciaires et la hausse indéniable de la productivité ne s'accompagnent pas nécessairement d'une réduction des délais en matière pénale. Enfin, j'insisterai sur les effets de cette accélération permise par la diversification des voies processuelles sur la manière dont la justice est rendue.

## L'organisation de la justice pénale autour de la « gestion des flux » : une co-construction fondée sur l'instrumentation

Les efforts de maîtrise des temps judiciaires relèvent d'une co-construction entre une pluralité d'acteurs aux niveaux européens, nationaux et locaux, dans un double sens. D'une part, certaines initiatives locales engagées par des procureurs ont été généralisées (comme les services de traitement en temps réel, les alternatives aux poursuites

étendues par les lois du 4 janvier 1993 et du 23 juin 1999 [Pansier, 1993], ...). Cette dynamique d'accélération ne résulte donc pas seulement de l'imposition d'une logique gestionnaire par le haut (par les fonctionnaires du Ministère des Finances et du Budget, les parlementaires, les magistrats de la Cour des comptes, de la Chancellerie ou de la CEDH), mais aussi d'initiatives d'acteurs sur le terrain pour faire face aux contraintes qui sont les leurs. D'autre part, cette co-production entre acteurs politiques, administratifs et judiciaires entre les échelons local et national se double, sur le terrain, d'une co-construction plus ou moins coordonnée entre les acteurs judiciaires, officiers de police judiciaire (OPJ), gendarmes et leurs partenaires (barreau, associations de suivi socio-judiciaires, services pénitentiaires d'insertion et de probation...).

Plus encore, à tous les niveaux, les délais constituent un enjeu à la fois procédural, organisationnel et professionnel. Les efforts entrepris pour les réduire concernent aussi bien les procédures pénales elles-mêmes que l'organisation du travail ou les pratiques des magistrats, greffiers et de leurs partenaires. Enfin, la maîtrise des stocks et des flux sur le terrain focalise l'attention des chefs de juridiction comme de la Chancellerie. Si la justice « *a toujours géré des flux. Quand on classait sans suite, c'était aussi une forme de gestion des flux !* » (comme le souligne un magistrat), *en revanche, le statut de cette préoccupation se trouve modifié. Ainsi le Conseil supérieur de la magistrature qualifie la « gestion des flux » d'« exigence légitime pour les magistrats », tout en précisant que « ces objectifs [de traitement des affaires dans un délai raisonnable] ne sauraient les dispenser du respect des règles procédurales et légales, de la qualité des décisions et de l'écoute du justiciable, garanties d'une justice indépendante. »*<sup>8</sup>

### Quatre composantes de la régulation des flux

Quatre éléments structurent les efforts de maîtrise des délais en matière pénale, articulés autour de quatre autres objectifs : systématicité, réactivité, efficacité et standardisation. Ce ne sont pas seulement les conditions d'exercice du métier qui changent, mais aussi les manières dont les magistrats conçoivent leur travail et le sens de celui-ci.

Sur le plan procédural d'abord, la diversification des voies processuelles et des alternatives aux poursuites depuis le début des années 1990 est au cœur de l'accélération et de la « *systématisation de la réponse pénale* », entendue comme « *l'objectif d'une réaction judiciaire à chaque infraction commise* » [Grunvald, 2013, p. 83]. Permettant d'aller au-delà de

(8) Conseil supérieur de la magistrature, *Recueil des obligations déontologiques des magistrats*, Paris, Dalloz, 2010. [http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/files/recueil\\_des\\_obligations\\_deontologiques\\_des\\_magistrats\\_FR.pdf](http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/files/recueil_des_obligations_deontologiques_des_magistrats_FR.pdf) (point A.15); consulté le 26 septembre 2014.

l'alternative entre poursuites et classement sans suite et d'élargir la palette des réponses judiciaires, la diversification vise à « limiter le renvoi des affaires devant le tribunal correctionnel qui ne [peut] matériellement les traiter dans des délais raisonnables » [ibid., p. 105], en s'adaptant aux contraintes organisationnelles de la juridiction et en privilégiant les procédures dont le Parquet maîtrise le plus le déroulement et le calendrier. Le développement des alternatives s'est fait en parallèle de l'augmentation des poursuites devant le tribunal correctionnel (un tiers entre 2001 et 2013 pour toute la France, mais dans des proportions très variables selon les juridictions [Gautron, 2014]).

Sur le plan organisationnel, l'instauration de services de traitement en temps réel, TTR, (plutôt qu'« en temps irréel » comme l'indique avec humour un procureur) a permis une accélération notoire du traitement des dossiers, en privilégiant la transmission d'informations et l'orientation procédurale lors de discussions téléphoniques plutôt que par écrit, entre OPJ (ou gendarmes) et magistrats du parquet : « Le seul objectif du STD [service de traitement direct], c'est essayer de ne pas couler sous cette masse qui augmente, qui augmente [...] C'est la même chose chez nous, on passe notre temps à essayer de repenser nos services pour pas se noyer. Bien souvent, on n'a plus le luxe d'avoir une démarche qualitative, parce que de toute manière, vu le nombre de dossiers, on va se noyer. » (directeur-adjoint de la sûreté départementale) « Si on revenait au papier, c'est clair, la machine ne fonctionnerait pas [...] On ne pourrait pas tout traiter faute de moyens ; on perdrait la notion de temps réel, d'effectivité de la réponse. » (magistrat du parquet)

Les substituts et personnels du greffe qui assurent le TTR sont soumis à une forte pression en termes de réactivité, en raison du nombre d'appels des OPJ en attente, et prennent souvent leurs décisions en quelques minutes. A la compression du temps s'ajoute emprise de l'immédiat, morcellement et densification du temps : « [Mes collègues du parquet] sont comme des opérateurs téléphoniques, 24 heures sur 24 dans le stress. Ce que je déplore c'est que ce sont des magistrats et qu'il faut prendre du recul par rapport à la réaction immédiate par rapport à une situation » (président de tribunal)

[La chasse aux temps morts conduit à la densification du temps, les substituts s'efforçant d'avancer les affaires dont ils ont la charge lors des périodes d'accalmie en permanence, voire lors des audiences : « J'emmène mon courrier à l'audience et je le traite à l'audience. Je fais « oui, oui » de temps en temps à l'avocat qui plaide. [Pour chaque courrier] je mets ma décision sur le Post-it, que je formalise après. Cela me fait gagner un temps saramineux. Et, entre deux appels, quand je suis de permanence, j'arrive à formaliser un classement sans suite, un envoi en enquête. » (magistrat du parquet)]

Conséquence de cette accélération, le temps consacré à chaque activité se réduit et l'urgence se fait très présente : « La vie d'un parquetier est une course contre la montre. On manque de temps pour tout. [...] Un magistrat du parquet, qui serait un tant soit peu perfectionniste et qui voudrait parfaitement préparer une audience, parfaitement étudier un dossier quand il doit statuer sur une demande de mise en liberté, parfaitement connaître une affaire quand il doit contrôler une garde à vue ou donner des directives sur l'orientation de l'enquête, n'y arriverait pas. [...] Et il a des décisions importantes à prendre en permanence. Quand il faut très vite prendre des réquisitions en matière de mise en liberté, décider dans la demi-heure qui suit si on fait une autopsie ou pas dans une affaire où il y a un décès suspect, préparer l'audience du lendemain après-midi, contrôler ou prolonger une garde à vue, etc., tout cela dans un temps forcément limité, c'est difficile. Il y a donc un stress chez beaucoup de magistrats du parquet, qui sont en général des gens sérieux, qui ont le souci de bien faire et qui ne peuvent pas. [...] Un magistrat du parquet est un urgentiste de la justice. On pourrait faire le parallèle avec les équipes des Samu. Ils ont, eux aussi, cet enjeu de qualité et de rapidité dans une société pressée où désormais, pour des raisons très différentes, on va au Samu pour tout. » (procureur)

Pour B. Bastard et C. Mouhanna [2007, p. 193], cette « justice dans l'urgence », caractéristique d'un « paradigme de la justice rapide comme réponse à la demande d'une justice plus efficace », résulte de ces exigences politiques et judiciaires. « L'urgence [serait ainsi] devenue avec le thème connexe de la productivité l'axe essentiel de la politique pénale nationale, puis de la politique locale ».

Au croisement du procédural et des préoccupations organisationnelles, comme le TTR est souvent engorgé, le procureur donne des instructions permanentes aux forces de police et de gendarmerie pour traiter certains faits (et plus seulement les infractions routières). Les « schémas d'orientation » ou circulaires permanentes d'orientation déclinent la politique pénale locale définie par le procureur en fonction de paramètres légaux, mais aussi des conditions dans lesquels le délit a été commis, du profil des auteurs ou prévenus, et du contexte local (caractéristiques du contentieux, effectifs, stocks, délais de convocation ou d'audience dans les différentes voies procédurales). Le Parquet assure ainsi le rôle de « gare de triage » [Bastard & Mouhanna, 2007], dont l'un des enjeux - pour le procureur comme pour le président du tribunal - est de limiter le recours aux audiences et d'éviter l'engorgement des autres voies procédurales : « C'est véritablement presque une obsession de veiller à la fluidité des procédures, pour ne pas créer des bouchons, sachant que le temps est l'ennemi premier des procédures pénales [...] On définit véritablement notre politique pénale en fonction de la capacité que l'on a à traiter et à orienter les affaires. Ce n'est pas un monde idéal où l'on dit : « Tel type de contentieux aura telle réponse. » C'est plutôt l'inverse. On

*analyse la capacité de la juridiction avec des critères qui sont assez simples. Ici, on peut juger entre 3 500 et 4 000 procédures par an, au fond, par procédures correctionnelles. Et il y a près de 8 000 orientations correctionnelles. A nous de trouver les 3 500 et les 4 000 qui méritent de passer devant le tribunal correctionnel dans sa forme traditionnelle et d'orienter les autres vers d'autres modes de poursuites [...sans parler] de toutes les procédures alternatives, environ 8 000 ici.»* (procureur)

La logique des moyens l'emporte ainsi sur d'autres finalités. Ces schémas sont en effet adaptés en fonction du nombre d'affaires à traiter, des moyens disponibles dans la juridiction et les structures qui assurent la diversification des réponses pénales.

La comparaison entre les choix effectués dans les juridictions (y compris au sein d'une même cour d'appel) montre que l'autonomie des parquets locaux reste la règle dans la définition des choix d'orientation (ainsi, les ordonnances pénales représentent plus de la moitié des poursuites dans deux des juridictions étudiées, mais un dixième dans une autre, qui privilégie la CRPC, mobilisée dans un cinquième à un tiers des poursuites dans les tribunaux de province étudiés). Toutefois ni le procureur, ni le parquet ne définissent seuls ces schémas. On observe une entente préalable, même tacite, entre parquet et siège à propos des choix d'orientation - pas seulement entre le procureur et le président du tribunal, mais avec les juges concernés. Ce consensus local est jugé nécessaire pour que *« la machine ne se grippe pas [... Au contraire], il suffit d'un juge nouveau qui arrive, qui a une vision différente, pour que cela vienne tout chambouler. »* (magistrat du parquet)

Le schéma d'orientation est alors amendé quant aux types d'affaires susceptibles de faire l'objet d'une comparution immédiate ou d'une homologation pour une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). La concertation avec le barreau est importante, du fait de l'influence des avocats sur l'attitude adoptée par un prévenu face au choix d'orientation qui lui est proposé.

Enfin, la standardisation des réponses pénales (une « normalisation du choix de la peine » pour Saas & al., 2013, p. 161) pour des contentieux de masse conduit souvent à l'établissement de barèmes définissant les sanctions et réquisitions envisageables pour chaque orientation, en tenant compte du nombre de dossiers à traiter par la juridiction et des « jurisprudences » du tribunal correctionnel (Grunvald, 2013, p. 101) - à savoir les orientations que les juges acceptent et la manière dont ils décident (ainsi, si un juge refuse la CRPC pour certains délits, cette orientation n'est plus utilisée par le parquet dans cette composition du tribunal correctionnel). Ces barèmes, conçus pour limiter les marges d'appréciation personnelle, considèrent la nature et la gravité de l'infraction (taux d'alcoolémie, nature et quantité de stupéfiants détenue, valeur des biens dérobés, ...), les circonstances (la violence constituant un facteur aggravant), la situation du prévenu (antécédents judiciaires, réitération ou récidive, absence de garanties de représentation, situation professionnelle, personnalité...), mais aussi la progressivité, le coût et la faisabilité de la peine.

CE RAISONNEMENT DE  
TYPE BENCHMARKING EST  
CONÇU COMME UN VECTEUR  
D'ÉMULATION ENTRE LES  
CHEFS DE JURIDICTION ET  
PRÉSIDENTS DE CHAMBRE,  
QUI SONT INVITÉS À SE  
L'APPROPRIER EN COMPARANT  
EUX-MÊMES AU QUOTIDIEN  
LEURS PERFORMANCES DANS  
LE TEMPS ET L'ESPACE, ET À  
QUESTIONNER LEURS MODES  
DE FONCTIONNEMENT ET  
PRATIQUES.

### **Un gouvernement par les chiffres multidimensionnel**

Ces changements dans l'organisation de la justice sont confortés par un gouvernement par les chiffres multidimensionnel aux niveaux local, régional et national, fondé sur de nouveaux instruments de gestion<sup>9</sup>. D'une part, les chefs de juridiction établissent et suivent quotidiennement des indicateurs propres à la juridiction, afin d'éviter tout goulot d'étranglement et de privilégier d'autres voies processuelles si un circuit pénal tend à saturer : *« On a des indicateurs et on les suit de très près. Ces instruments de mesure nous sont absolument indispensables. L'on fait vite, si l'on n'y prête garde, à embouteiller l'audience qui travaille quasiment à flux tendu. C'est presque un contrôle permanent ! »* (procureur)

(9) Une autre composante majeure du gouvernement par les chiffres dans la justice réside dans les efforts d'économies budgétaires exigés, non évoqués ici puisque cette question est disjointe de l'accélération des temps judiciaires [Vigour, 2011b ; Hastings & Vigour, 2013 a, b].

D'autre part, les magistrats du parquet sont invités à améliorer le taux de réponse pénale (89,6 % en 2013 contre 65 % en 1998) en privilégiant les types de classement sans suite qui diminuent le nombre d'affaires poursuivables [Lenoir et Gautron, 2014]<sup>10</sup>. Surtout, la politique du chiffre à laquelle la police et de plus en plus souvent la gendarmerie sont soumises se répercute sur la justice pénale puisqu'elles définissent l'essentiel du flux entrant (cf. III.4).

Enfin, la Chancellerie, qui s'est dotée de nouveaux instruments d'évaluation (dans le double sens d'appréciation et de mesure), joue un rôle plus actif dans la gestion des flux et stocks au niveau même des juridictions, voire des services. La direction des services judiciaires (DSJ) et, en son sein la sous-direction de la Performance et des méthodes (SDPM), a conçu un infocentre dénommé PHAROS (Pilotage Harmonisé pour l'Organisation des Services), utilisé depuis 2012 pour allouer les moyens humains et budgétaires, et inciter à repenser les modes d'organisation, les méthodes, et les modes de poursuite lorsque les contrôleurs de gestion de la SDPM observent que les indicateurs d'une juridiction sont « moins bons » par rapport à d'autres de taille comparable ou à la moyenne nationale, en termes d'ancienneté de stock, de « taux de couverture »<sup>11</sup>, de « délais théorique d'écoulement d'un stock » ou de « ratio d'efficacité »<sup>12</sup>. Ce raisonnement de type *benchmarking* est conçu comme un vecteur d'émulation entre les chefs de juridiction et présidents de chambre, qui sont invités à se l'approprier en comparant eux-mêmes au quotidien leurs performances dans le temps et l'espace, et à questionner leurs modes de fonctionnement et pratiques. Depuis 2014, une équipe de la SDPM propose aux chefs de juridiction dont certains services sont jugés en difficulté, de réaliser une analyse des processus avec eux et dans une logique participative, afin de réorganiser le travail (programme Via-justice, qui fait suite au programme Lean DSJ ciblé

principalement sur le civil entre 2009 et fin 2011 [Vigour, 2015]). Le pilotage par le haut s'en trouve renouvelé, à la fois par le recours à de nouveaux professionnels et dispositifs techniques, et à une cellule de soutien mobile en appui.

## Les paradoxes de l'accélération. Productivité accrue et moindre célérité de la justice pénale

Les enquêtes qualitatives et quantitatives attestent d'un changement indéniable du rapport au temps des magistrats (du parquet notamment). Mais la forte hausse de la productivité qui en résulte va de pair avec une moindre célérité de la justice pénale [Danet, Brizais et Lorvellec, 2013]<sup>13</sup>.

Le délai entre la commission d'un fait et le jugement a augmenté entre 2000 et 2009 (cf. schéma 1). Le pourcentage des affaires traitées entre 3 et 9 mois a très fortement augmenté (de 34,5% à 55%), tandis que la part des affaires traitées en moins de 3 mois (principalement les comparutions immédiates) a été divisée par 2 (de 37% à 17,5%) et celle des affaires traitées en plus de 9 mois reste inférieure à 30% - ce qui reste raisonnable. Ces tendances s'observent pour l'ensemble des juridictions étudiées et des procédures hors comparution immédiate. S'il n'y a pas eu d'amélioration de la célérité, d'importants gains de productivité ont été réalisés compte tenu de l'augmentation du contentieux. Enfin, l'effet des modes de traitement sur ce délai est manifeste. 90% des dossiers examinés en traitement en temps réel sont traités en moins de 9 mois tandis que, pour les affaires transmises par courrier, le délai est supérieur à 9 mois dans deux tiers des cas (avec cette importante réserve qu'il ne s'agit pas là

(10) A l'exception du taux de réponse pénale et dans une moindre mesure de certains indicateurs accompagnés de sanctions financières en cas de non réalisation (comme le taux d'usage de la visio-conférence en matière juridictionnelle), les « indicateurs de performance » stipulés dans les rapports annuels au Parlement ne semblent pas avoir d'effets sur les pratiques des chefs de juridiction et de cour, et des directeurs de greffe.

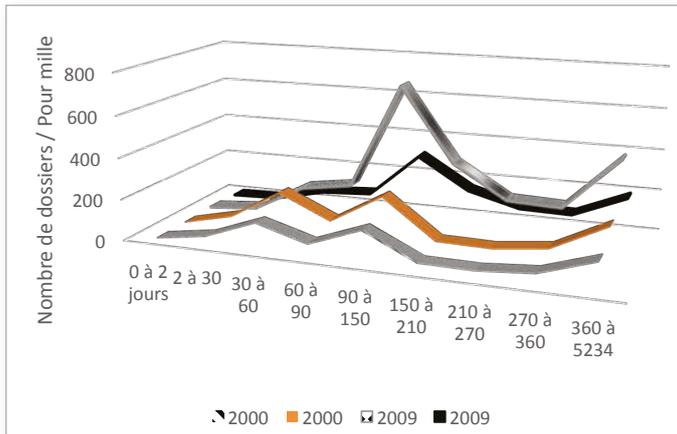
(11) Ratio entre nombre d'affaires nouvelles et nombre d'affaires sorties.

(12) Concrètement, le contrôle de gestion réalisé à partir des informations fournies par Pharos et dans les documents transmis en vue des dialogues annuels de gestion entre les chefs de cour et la Chancellerie, permet de formuler des commentaires du type : « Malgré des indicateurs civils globalement bien orientés, la juridiction a visiblement un problème pour traiter tel contentieux. Y a-t-il des possibilités de synergie avec le traitement du contentieux pénal pour lequel, contrairement à la tendance nationale, la part des recours aux procédures traditionnelles consommatrices d'ETPT de magistrats du siège augmente ? », ou « La situation de la cour est excellente au niveau pénal. Au civil, elle semble se redresser même si le délai théorique d'écoulement du stock reste le double du national. [...] Les modes d'organisation et les méthodes de travail ont-ils évolué afin de permettre une augmentation des ratios d'efficacité ? » Dans le même temps, les « ratios de performance » et « ratios d'efficacité » sont affinés et des « indicateurs de qualité statistique par type de juridiction » ajoutés, afin de rappeler aux chefs de cour l'importance à accorder au contrôle de la saisie. La précision des analyses et contrôles à laquelle parvient la Chancellerie est telle qu'en 2012, certains chefs de cour envisagent de recruter un statisticien, puis un contrôleur de gestion, afin de produire une contre-analyse. Ceci pourrait encore affiner le pilotage assuré à tous les niveaux.

(13) En 2000, 2003, 2006 et 2009, les dossiers de majeurs dont le délibéré a été rendu pendant la première quinzaine d'octobre dans les cinq juridictions étudiées dans le projet ANR ont fait l'objet d'un traitement quantitatif (soit un échantillon correspondant à 3,5% des procédures chaque année), d'où sont tirés les chiffres présentés dans cette partie.

des mêmes faits). Pour les comparutions immédiates, 80% des affaires sont traitées dans le mois. A cette exception près, le délai fait-jugement est presque toujours supérieur à 3 mois.

Schéma 1 - Évolution des délais faits-jugement de 2000 à 2009 (en nombre de dossiers et pour mille)



En revanche, lors des enquêtes, les magistrats ne soulignent pas l'ampleur des gains de productivité réalisés. Et lorsqu'on les leur fait remarquer, ils en semblent presque embarrassés comme s'il leur était difficile d'assumer ces gains de productivité, au risque de paraître moins exigeants en termes de qualité. L'institution judiciaire semble tenir à préserver l'image d'une justice qui prend son temps. Outre le prisme déformant de grandes affaires (aux assises ou en matière financière), ceci explique peut-être que les médias ne se font pas l'écho de l'accélération des temps judiciaires à la mesure des changements dans l'organisation du travail et les pratiques professionnelles mis en évidence dans la première partie.

Les délais entre la saisine du parquet ou la décision d'orientation et le jugement s'allongent aussi au cours de la décennie 2000 (de 70 jours pour le délai médian), du fait de l'accroissement du contentieux, même si un quart des dossiers est traité en moins de 3 mois, la moitié en moins de 4 mois et les trois quarts en moins de 5 mois. Les 10% des dossiers traités les plus rapidement le sont en 38 jours en 2000, 51 jours en 2009 ; les 10% les plus lentement le sont en près de 8 mois en 2000, près de 13 mois en 2009, tandis que la médiane est passée de 3 mois à près de 5 mois.

Ainsi la diversification des procédures « a permis de faire prévaloir une logique de gestion des flux sur un risque d'inflation non contrôlée des stocks [... De plus,] en 10 ans, la justice pénale est parvenue à tenir globalement les deux objectifs qui lui étaient assignés : donner une réponse pénale à toute affaire poursuivable et graduer ces réponses en cas de réitération et de récidive [...] Le gain de productivité est bien réel, mais il n'est pas sûr qu'il suffise seulement à maintenir le degré de célérité, c'est-à-dire le délai fait-jugement et le délai [orientation-jugement] que l'institution est parvenue à maintenir au prix de grands efforts d'adaptation. L'équilibre est précaire » [Danet, Brizais et Lorvellec, 2013, p. 291-292-294]. Le risque est grand pour le Parquet de se trouver complètement engorgé s'il n'est pas dessaisi d'une partie de ses charges. De plus, dans beaucoup de juridictions, ce sont désormais les personnels de l'application des peines qui sont débordés<sup>14</sup>. Pour cette raison, de nombreux acteurs judiciaires soulignent qu'il est désormais difficile de faire plus et plus vite.

## La diversification et l'accélération des temps judiciaires, à quel prix ?

La diversification des modes de traitement des infractions et l'accélération des temps judiciaires produisent d'importants effets - pour certains non anticipés - relatifs à la redéfinition de l'échelle des sanctions, à la qualité de la justice ou à la dualisation du système judiciaire. Les prérogatives et les rapports de force entre le siège et le parquet, ainsi qu'entre le parquet et la police se trouvent redéfinis.

## Une graduation des réponses pénales qui renforce les sanctions

A partir de la loi et de la circulaire du 16 mars 2004, la diversification va de pair avec une graduation des réponses pénales. Ce principe ne vise pas seulement à limiter la saisine du tribunal correctionnel, mais à « proposer de nouvelles approches de la sanction [...] Il s'agit de remédier aux classements sans suite pour opportunité, souvent associés à l'impunité, mais aussi au taux élevé d'inexécution des peines, notamment correctionnelles, qui fait perdre son sens et sa

(14) En raison de l'élargissement des missions attribuées aux services d'insertion et de probation : développement des aménagements de peines individualisés (libération conditionnelle, semi-liberté, travail d'intérêt général...), puis leur systématisation pour tous les prévenus condamnés à moins de deux ans de prison, sauf exception (loi du 24 novembre 2009), en passant par la juridictionnalisation des peines (loi du 15 juin 2000) ; renforcement des dispositifs de suivi des condamnés pendant et à l'issue de leur peine (loi du 15 août 2014 sur la contrainte pénale, loi sur la rétention de sûreté du 25 février 2008) et quasi-absence en pratique d'aménagement des peines dès l'audience.

*crédibilité à la décision de justice* [d'Hauteville, 2002, p. 402] [...] *L'évitement du tribunal correctionnel est d'abord un recentrage de sa saisine pour les affaires les plus graves, pour punir les individus ancrés dans la carrière délinquante, ou pour retrouver des garanties procédurales renforcées en cas de contestation de l'infraction ou de son imputation* » [Grunvald, 2013, p. 105-106]. Pour une infraction autrefois classée sans suite, l'échec d'une alternative aux poursuites peut conduire à la saisine d'une juridiction de jugement, premier terme d'une récidive. En raison du principe de graduation, le parquet peut ne plus recourir à une alternative lors d'un nouveau délit. Il en résulte une hausse « mécanique » de la récidive.

De plus, le choix d'orientation a des effets par-delà l'exécution de la sanction, par exemple si la mesure est mentionnée au casier judiciaire. La composition pénale en fait l'objet sans constituer le terme d'une récidive légale, depuis la loi du 9 mars 2004. Mais cette inscription peut influencer les choix d'orientation futurs en cas de nouvelle infraction. « *Orienter vers la composition pénale, c'est aussi décider d'inscrire l'individu dans un parcours pénal pour l'avenir.* » [Grunvald, 2013, p. 90] De même, l'orientation vers l'audience induit pour une large part la nature et le quantum de la peine. Plus généralement, ce mouvement conduirait à « *une nouvelle lecture de l'échelle des sanctions qui [...] renforce[rait] le poids de la peine de privation de liberté en tant que peine de référence.* » (*ibid.*) Un procureur le souligne : « *quand on requiert vraiment du ferme, on veut marquer le coup.* » Or, entre 2000 et 2009, la part des peines d'emprisonnement ferme requises se réduit (de 21,8% à 19%) comme les peines prononcées, mais la part des peines requises supérieures à 12 mois double (11,6% ; Saas et al., 2013, p. 166).

### Extension des prérogatives du parquet, au détriment du siège

Deuxièmement, ces transformations de la justice pénale redistribuent les rôles entre magistrats du parquet et du siège. Avec la diversification des voies processuelles, le parquet occupe une place centrale, puisque la part des alternatives aux poursuites dans le volume des affaires poursuivables, est égale à celle du renvoi devant le tribunal correctionnel : 37,8 % en 2013.

L'influence du parquet est d'autant plus forte que le choix d'orientation constitue déjà en partie une décision quant à la résolution du contentieux. En effet, « *avec la maîtrise de l'orientation au sein des modes de poursuites, le parquet peut jouer*

*avec les critères légaux des conditions d'application de ces procédures, pour anticiper [et influencer] le prononcé de la peine principale quant à son quantum ou à sa nature.* » [Grunvald, 2013, p. 87] - comme le reconnaissent les magistrats : « *L'orientation procédurale, c'est en soi, déjà une part de la décision juridictionnelle* » (magistrat du parquet). « *La comparution immédiate permet de sanctionner avec certitude et rapidement. [...] Ca peut entraîner une sur-incarcération. Quand on va en comparution immédiate, c'est quand même souvent qu'on veut obtenir une incarcération d'un individu qui a commis des faits graves.* » (procureur général)

C'est encore plus évident lorsque le parquet opte pour la troisième voie, qui, à l'exception de la composition pénale, « *contourne l'intervention des juges pour prononcer une sanction dénommée mesure* » (*ibid.*). De ce fait, « *dans près de quatre affaires sur dix, les parquetiers se chargent seuls, sans intervention du siège, d'apporter une première réponse pénale. Si l'on ajoute les compositions pénales, les ordonnances pénales et les CRPC, pour lesquels un juge n'intervient qu'au stade de l'homologation des sanctions, et vu la rareté des refus, les parquets sanctionnent eux-mêmes dans 60 à 70 % des cas* » [Gautron, 2014] : « *Personne n'est dupe, notamment dans les services de police et de gendarmerie, qui voient bien que c'est le parquet qui condamne.* » (magistrat du siège)

De ce fait, le procureur de la République se trouve investi de « *pouvoirs quasi juridictionnels* » du fait d'une « *délégation totale ou partielle de la fonction de juger* » [Viennot, 2012, p. 59] et du « *pouvoir de sanction* » qui lui est conféré [Saas, 2004, p. 827 ; cf. aussi Perrocheau, 2010]<sup>15</sup>.

### Une détérioration de la qualité de la justice

Ces changements affectent ensuite la qualité de la procédure et de la décision. Premièrement, la capacité de la justice à agir dans une certaine sérénité et à distance de l'émotion suscitée par l'acte répréhensible commis (qui est au fondement de la justice [Van de Kerchove, 1998]) peut se trouver remise en cause par une prise de décision « à chaud », dans l'urgence. Ainsi les peines suite aux violences qui ont eu lieu dans les banlieues à l'automne 2005 ont été beaucoup plus sévères en comparution immédiate qu'en procédure ordinaire plusieurs mois après les faits sur la base du même type d'indices [Mazars, 2007].

Deuxièmement, la masse du contentieux à traiter et la pression de l'urgence conduisent à une moindre

(15) Cf. Alix (2006, p. 73 « Procédures alternatives et exercice des poursuites : la tentation du jugement »). Sachant que, pour une CRPC, le procureur peut proposer une peine de prison d'une durée allant jusqu'à un an, ce pouvoir est important.

individualisation des jugements et des peines. En effet, les OPJ disposent de peu de temps pour réaliser leurs enquêtes. De plus, les parquetiers sont parfois contraints d'écourter les discussions en raison du nombre d'appels en attente. Les informations échangées, oralement ou dans le compte-rendu écrit, sont donc parcellaires, notamment concernant le profil non judiciaire des prévenus. Or c'est souvent un substitut différent qui oriente l'affaire, reçoit le cas échéant le prévenu ou se rend à l'audience. Outre les erreurs éventuelles d'orientation, ceci réduit la personnalisation de la sanction et conduit davantage « *au traitement de l'infraction plutôt qu'au traitement de la personne* » selon un juge : « [Les substituts ont] *des tableaux de réponses pénales en matière de composition pénale, en matière d'ordonnance pénale et tout est figé, tout est figé... Il n'y a pas d'examen du dossier, pas de vérifications de la profession, des revenus, etc. c'est purement par rapport aux taux [...] Les barèmes sont utilisés par le parquet et ils n'y dérogent pas.* » (magistrat du siège)

De la barémisation résulte donc une assez forte standardisation des jugements et des peines dans une juridiction pour les contentieux répétitifs du fait d'une cohérence assez forte entre les réquisitions et les peines prononcées (Saas & al., 2013, p. 172 et 208).

Cet effet est contrebalancé par le maintien, voire le renforcement de l'hétérogénéité des sanctions entre les juridictions. La diversification des voies processuelles comporte en effet le risque de développement de pratiques plus hétérogènes pour un même contentieux (par exemple, que la délinquance routière soit sanctionnée *via* une composition pénale dans une juridiction, par la CRPC ou une audience correctionnelle dans d'autres). Cette hétérogénéité pourrait porter atteinte au principe d'égalité des justiciables. (Or l'ordonnance pénale et la CRPC constituent le premier terme d'une récidive ; ces choix d'orientation sont donc susceptibles d'avoir des conséquences quant à la sévérité des peines ultérieures en cas de nouvelle infraction.) En même temps, la diversification a précisément été conçue pour adapter la politique pénale aux spécificités du contexte local et au volume global du contentieux. Ainsi un recours aux procédures alternatives peut être considéré comme plus pertinent si les délais d'audience sont à un an.

## Une justice à deux vitesses selon le type de délits

Quatrièmement, la dualisation du système pénal marque la coexistence entre « *des procédures rapides et simplifiées, dans lesquelles le juge n'a qu'un rôle accessoire* », applicables à l'essentiel des affaires, et les procédures traditionnelles

qui respectent les principes du procès équitable et dont les garanties se sont accrues, mais qui sont de plus en plus résiduelles [Jean, 2008, p. 3] : « *On est au seuil d'une étape où l'audience deviendra l'exception. Alors que l'audience était le lieu et le temps d'accomplissement de l'œuvre judiciaire.* » (procureur) Or « *la raréfaction des audiences et la déritualisation qui l'accompagne sont souvent vécues [par les magistrats] comme une atteinte à l'idéal de justice tel qu'ils l'ont intégré dans leur [ethos] professionnel* » [Gautron, 2014].

De plus, systématiser la réponse pénale conduit en pratique à donner la priorité aux affaires moins complexes du point de vue des enquêtes et du traitement judiciaire. Policiers, gendarmes et magistrats pointent le risque d'un désinvestissement vis-à-vis des contentieux techniquement complexes, qui requièrent des enquêtes approfondies et prennent plus de temps, comme la délinquance économique et financière : « *Il y a des délits très importants en termes de préjudice financier pour la société [...], mais qui aujourd'hui passent à la trappe, parce que les enquêteurs n'ont plus les moyens d'enquêter dessus [...]; On leur demande des stats, donc forcément ça va pas. Et techniquement c'est compliqué. On ouvre très peu d'informations, donc on en a de moins en moins. Pareil pour les produits stupéfiants, on a tout le menu fretin, mais on a assez peu de vrais trafiquants, parce qu'il faut mettre des moyens et qu'aujourd'hui il n'y en a pas.* » (magistrat du siège) « [Le traitement en temps réel] *cela a accéléré le processus, parfois au détriment d'affaires plus complexes. On a un peu privilégié un traitement de masse de la délinquance au détriment parfois de grosses affaires qui vont traîner davantage. Toujours dans le cas où il n'y a pas de détenus* » (procureur général)

Or ce sont les logiques propres au Ministère de l'Intérieur, représenté localement par le préfet, plus que le parquet, qui définissent les priorités des policiers et gendarmes. En effet, la « politique du chiffre » incite au traitement des affaires faciles à constater (tels les usages de stupéfiants ou les conduites sous l'empire d'un état alcoolique [Jobard, 2005]). De ce fait, les flux sont de plus en plus régulés par la police et la gendarmerie, alors que le Parquet dispose de moins de temps pour diriger l'enquête et contrôler leur action.

## Conclusion

Les efforts systématiques entrepris pour accélérer les temps judiciaires, dans une dynamique de co-construction et à travers une pluralité de dispositifs, ne s'observent pas seulement en matière pénale, même si les transformations sur l'organisation du travail et les pratiques professionnelles, ainsi que sur la manière d'exercer la justice y sont plus profondes. Efficacité et productivité orientent clairement l'activité judiciaire. Ces

logiques d'action, si elles n'ont pas permis un accroissement de la célérité de la justice pénale, ont néanmoins permis le maintien d'un délai raisonnable. En revanche, au terme de ces recherches, une question demeure : la hausse de la productivité et de l'efficacité peut-elle suffire face à l'augmentation des contentieux ? Ceci interroge sur le principe d'une réponse systématique en matière pénale, qui contredit l'idée d'une réflexion plus ferme sur l'opportunité - ou non - des poursuites, et sur l'hypothèse d'un autre mode de prise en charge d'une partie du contentieux de

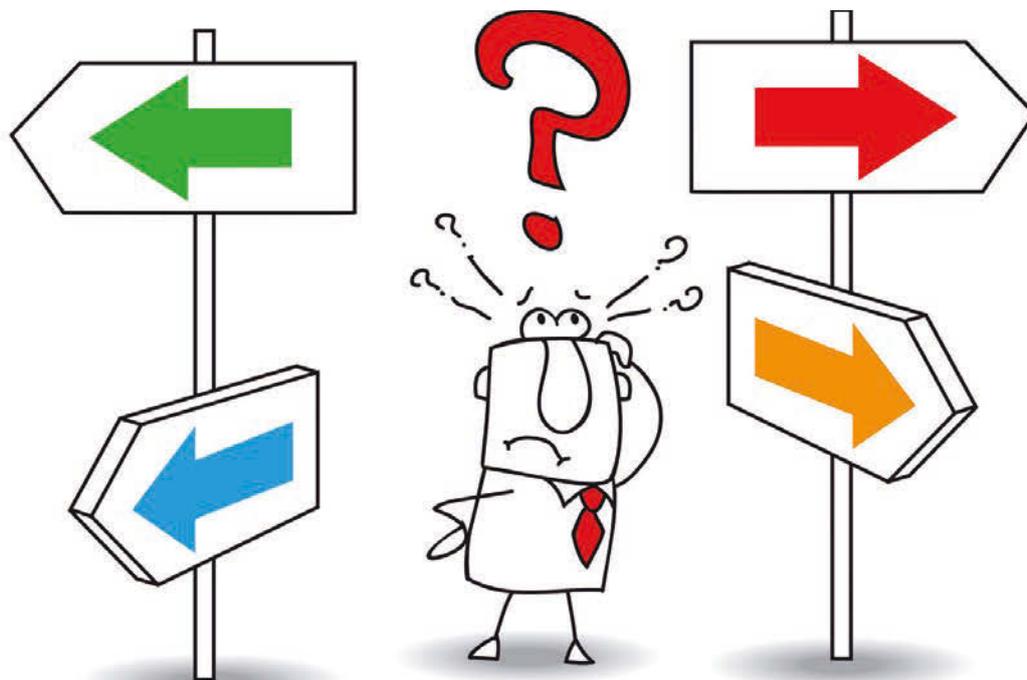
masse. De plus, dans ce contexte de managérialisation et d'accélération de la justice, les magistrats sont soumis à des injonctions contradictoires (entre traiter plus d'affaires et plus vite, entre écoute et efficacité, entre répression accrue *via* les peines-planchers et obligation d'aménagement des peines, etc.) qui suscitent des tensions et interrogations sur le sens du métier de magistrat ■

## Bibliographie

---

- ALIX (J.), 2006, « Quels visages pour le parquet en France ? », dans LAZERGES (Ch.) (dir.), *Figures du parquet*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Les voies du droit, p. 67-84.
- BASTARD (B.), MOUHANNA (C.), 2007, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, PUF.
- BOUILLOUD (J.-P.), 1994, « Introduction », dans BOUILLOUD (J.-P.), LECUYER (B.-P.) (dir.), *L'invention de la gestion. Histoire et pratiques*, Paris, L'Harmattan.
- BRUNIN (L.), 2014, « Les chiffres de la justice française à l'aune des critères européens d'efficacité », *Infostat Justice*, 131, p. 1-8.
- CAPPELLINA (B.), 2015, « Evaluer l'administration de la justice dans les pays européens. Une co-construction entre l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe », communication présentée au Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence.
- CAVROIS (M.-L.), DALLE (H.), JEAN (J.-P.), (dir.), 2002, *La Qualité de la justice*, Paris, La documentation Française.
- CRETIN (L.), 2014, « L'opinion des Français sur la justice », *Infostat justice*, 125, p. 1-8 ([http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/1\\_infostat125\\_20140122.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_infostat125_20140122.pdf)).
- DANET (J.) (dir.), 2013, *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, PUR.
- DANET (J.), BRIZAIS (R.), LORVELLEC (S.), 2013, « La célérité de la réponse pénale », in DANET (J.) (dir.), *La réponse pénale*, Rennes, PUR, p. 255-296.
- DE MAILLARD (J.), 2007, « Les élus locaux face à l'épreuve de l'insécurité », dans BOURE (P.), *La production de l'action publique dans l'exercice du métier politique*, Presses du Mirail, p. 115-135.
- D'HAUTEVILLE (A.), 2002, « Réflexions sur la remise en cause de la sanction pénale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, p. 402-407.
- FABRI (M.), JEAN (J.-P.), LANGBROEK (P.), PAULIAT (H.), 2005, *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien.
- GALETTO (M.), MARGINSON (P.), SPIESER (C.), 2014, « Collective Bargaining and Reforms to Hospital Healthcare Provision: A Comparison of the UK, Italy and France », *European Journal of Industrial Relations*, p. 131-147.
- GAUTRON (V.), 2014, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/ Penal Field, nouvelle revue internationale de criminologie*, vol. XI, mis en ligne le 21 janvier 2014.
- GRUNVALD (S.), 2013, « Les choix et schémas d'orientation », in DANET (J.) (dir.), *La réponse pénale*, Rennes, PUR, p. 83-112.
- HASTINGS (A.), VIGOUR (C.), 2013, « Les contraintes budgétaires de la justice pénale », *AJ Pénal*, p. 414-422.
- HOOD (C.), 1995, "The 'new public management' in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20/2-3, p. 93-109.

- JEAN (J.-P.), 2008, *Le système pénal*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».
- JOBARD (F.), 2005, « Le nouveau mandat policier. Faire la police dans les zones dites “de non-droit” », *Criminologie*, 38 (2), p. 103-121.
- LASCOUMES (P.), LE GALES (P.) (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po.
- LENOIR (A.), GAUTRON (V.), 2014, « Les pratiques des parquets face à l'injonction politique de réduire le taux de classement sans suite », *Droit et société*, p. 591-606.
- MAZARS (M.), 2007, *Les « violences urbaines » de l'automne 2005 vues du palais de justice. Étude de cas. Les procédures judiciaires engagées au tribunal de grande instance de Bobigny*, Paris, Centre d'analyse stratégique.
- PANSIER (F.-J.), 1993, « Le traitement direct du procureur Moinard à Bobigny », *Revue de science criminelle*, 1, p. 163-166.
- PERROCHEAU (V.), 2010, « La composition pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : quelles limites à l'omnipotence du parquet ? », *Droit et société*, 74, p. 55-71.
- PETERS (G.), 2010, « Nouveau Management Public », dans BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), RAVINET (P.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, p. 398-403.
- POLLITT (C.), BOUCKAERT (G.), 2011, *Public Management Reforms. A comparative analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.
- RAINE (J. W.), WILLSON (M. J.), 1997, « Beyond Managerialism in Criminal Justice », *The Howard Journal of Criminal Justice*, 36 (1), p. 80-95.
- ROSA (H.), 2010, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte.
- SAAS (C.), 2004, « De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur de la République », *Revue de science criminelle et de droit comparé*, p. 827-842.
- VAN DE KERCHOVE (M.), 1998, « Accélération de la justice pénale et traitement en « temps réel » », dans OST (F.) et VAN HOECKE (M.) (dir.), *Temps et droit*, Bruxelles, Bruylant, p. 367-384.
- VIENNOT (C.), 2012, *Le procès pénal accéléré. Étude des transformations du jugement pénal*, Paris, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, vol. 120.
- SAAS (C.), LORVELLEC (S.), GAUTRON (V.), 2013, « Les sanctions pénales, une nouvelle distribution », dans DANET (J.) (dir.), *La réponse pénale*, Rennes, PUR, p. 159-210.
- VIGOUR (C.), 2015, “Professions in Policy and Knowledge Transfer: Adaptations of Lean Management, and Jurisdictional Conflict in a Reform of the French Public Service”, *International Journal of Sociology*, 45, p. 112-132.
- VIGOUR (C.), 2011, *Temps judiciaires et logique gestionnaire. Tensions autour des instruments d'action et d'évaluation*, rapport de recherche pour la mission Droit et justice.
- VIGOUR (C.), 2011b, « Choix politiques et inertie des dépenses. Augmentation et efforts de « maîtrise » du budget de la justice (1980-2010) », dans BÉZÈS (P.) et SINÉ (A.) (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 453-491.
- VIGOUR (C.), 2008a, « Politique et magistrats dans les réformes de la justice en Belgique, en France et en Italie », *Revue française d'administration publique*, 2008, 125 (1), p. 21-31.
- VIGOUR (C.), 2008b, « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale », *Sociologie du travail*, 50 (1), p. 71-90.
- VIGOUR (C.), 2006, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation du politique », *Droit et société*, 63-64, p. 425-455.



# Service public pénitentiaire et nouvelle gestion publique : expressions et limites d'une modernisation administrative

Jean-Charles FROMENT

L'administration pénitentiaire est une administration comme les autres. Même si le propos peut relever de l'évidence, il mérite d'autant plus d'être rappelé que l'épaisseur symbolique des fonctions sociales que cette administration assume tend à systématiquement en singulariser l'analyse alors que certaines de ces évolutions pourraient pourtant être ramenées à des dynamiques de transformation communes à toutes les administrations. C'est l'objet des quelques développements qui suivent

que d'essayer d'identifier, de qualifier et d'interroger cette part « commune », « banale », non étudiée ou très peu étudiée, du service public pénitentiaire que constituent les changements qui affectent cette institution dans sa réalité administrative. Et cela en nous posant notamment la question de savoir dans quelle mesure la nature des missions qui sont celles de cette administration, eu égard à leur spécificité supposée, impacte de façon particulière sa réalité institutionnelle, ou si, *a contrario*, et avec la perspective y compris de sa banalisation supplémentaire, elle est une administration comme les autres, traversée par un ensemble de changements, d'évolutions, équivalents à ceux que l'on peut identifier depuis une vingtaine d'années dans

**Jean-Charles FROMENT**

Professeur des Universités,  
directeur de Sciences po  
Grenoble.

d'autres services publics et qui relèvent des méthodes, sinon de l'« idéologie », de la nouvelle gestion publique<sup>1</sup>. Si donc réforme pénitentiaire il y a, cette réforme administrative est-elle ou non une réforme comme les autres ?

C'est donc à partir du prisme des principes censés fonder les méthodes de la nouvelle gestion publique – performance et efficacité budgétaire dans le cadre de l'application de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, nouveaux modes de gestion des ressources humaines et réflexion sur les métiers<sup>2</sup>, développement des partenariats publics-privés, contrôle et transparence, rationalisation des moyens immobiliers et mobiliers, etc. – que doivent alors être scrutées les évolutions récentes de ce service public<sup>3</sup>. Le présent article ne visera à aucun moment une exhaustivité en la matière, se bornant à identifier certaines des grandes évolutions de cette administration emblématiques d'une évolution générale des méthodes administratives.

Dans cette perspective, deux grandes orientations de modernisation de l'administration pénitentiaire, engagées à partir du début des années 1980, s'inscrivent directement dans une logique de la nouvelle gestion publique : d'une part, une réforme des structures qui passe par un allègement des fonctions de l'État pénitentiaire central et, d'autre part, une réforme des process et des méthodes qui s'illustre notamment par une réflexion sur les vecteurs de professionnalisation de la gestion de cette administration.

## Un allègement de « l'État pénitentiaire » central en marche

Cet allègement, depuis le début des années 1980, prend principalement deux formes : une externalisation tant publique que privée de la gestion de certaines missions du service public pénitentiaire qu'une progressive territorialisation de l'élaboration et de la mise en œuvre de ses politiques.

## L'externalisation publique et privée de la gestion de certaines missions du service public pénitentiaire

Depuis le milieu des années 1980 et la politique dite « de décloisonnement » engagée alors, l'administration pénitentiaire a renforcé sensiblement le nombre de ses partenariats et l'externalisation de certaines de ses missions. La « détotalisation » de cette administration a constitué une évolution majeure et positive, contribuant à la dés-autonomiser du monde extérieur. Ce changement, s'il s'est traduit au niveau national par l'externalisation (par la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994) des missions de santé au profit du ministère de la Santé publique ou par la signature, depuis 1995, de conventions de partenariat en matière d'enseignement entre le ministère de la Justice et le ministère de l'Éducation nationale, est devenu une réalité quotidienne pour les services déconcentrés, établissements pénitentiaires et services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), engagés dans de multiples partenariats locaux avec d'autres services de l'État, les collectivités territoriales, le secteur associatif, les acteurs économiques, etc. Cette dynamique, qui comprendra bien d'autres étapes, conduira nécessairement l'administration pénitentiaire à développer tant nationalement que territorialement de nouveaux et nombreux partenariats interinstitutionnels<sup>4</sup>. La loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 enregistre cette évolution en disposant que « *Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des Sceaux, ministre de la Justice, avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées* ».

Cependant, cette politique de décloisonnement a aussi pris une nouvelle expression au milieu des années 1980, quand Albin Chalandon, ministre de la Justice, définit un projet de construction et de gestion privée d'établissements pénitentiaires. Si le débat juridique et politique suscité par ce projet a conduit à en atténuer certaines de ses dimensions initiales, notamment en retenant le principe d'une seule gestion mixte des établissements pénitentiaires – les fonctions de direction, de greffe et de surveillance ne pouvant faire l'objet d'une délégation et *a fortiori* d'une privatisation – il a ouvert la voie du recours

(1) Bezes (P.), 2006, Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970, *Revue française d'administration publique*, n° 120, p. 721-742 ; 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social ».

(2) Jean-Pierre (D.), 2005, « L'avenir de la fonction publique », in Pardini (J.-J.), Devès (C.) (dir.), *La réforme de l'État*, Paris, Bruylant.

(3) Froment (J.-C.), Kaluszynski (M.) (dir.), 2011, *L'Administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Grenoble, PUG.

(4) Morel-d'Arleux (J.), « L'externalisation et les partenariats publics du service public pénitentiaire en France : quel bilan ? », *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique, op.cit.*, p. 103 sqq.

aux partenariats publics-privés dans l'administration pénitentiaire. L'architecture du système repose alors sur une distinction entre le volet « construction » et le volet « gestion ». D'une part, des marchés de conception, de construction et d'aménagement, intégrant des fonctions normalement dissociées, seront signés en 1988. D'autre part, des « marchés de gestion déléguée » (autrement dits, marchés « de fonctionnement », « multitechniques » ou « multiservices ») le seront à partir de 1989. Ces marchés publics de services permettront de transférer des fonctions de gestion (hors les attributions indiquées plus haut) à des prestataires privés. Plusieurs vagues de marchés, progressivement améliorés (en ce qui concerne

Confrontés simplement ainsi à un processus qui travaille l'ensemble des administrations dans un contexte de consécration des méthodes du *new management public*, nous pouvons nous demander si, à terme, l'évolution engagée ne pourra pas se retourner contre ce service public en contribuant à dépolitiser la question pénitentiaire pour justifier de son traitement dans les termes d'un seul problème de gestion.

la répartition des compétences, l'évaluation et le contrôle) ont, depuis, couvert les périodes 1990-2001, puis 2002-2009, une troisième génération s'étant ouverte en 2010<sup>5</sup>. La loi du 24 novembre 2009 institutionnalise cette évolution en disposant que « *Les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires sont assurées par l'administration pénitentiaire. Les autres fonctions peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation dans des conditions définies par décret en Conseil d'État* ». Bouteille à moitié pleine ou à moitié vide, c'est selon. L'exposé de ce principe paraissait nécessaire dans un contexte où les indices étaient nombreux d'une tentation de confier la gestion de certains dispositifs d'exécution des peines au secteur privé, notamment commercial. Mais en même temps il a pour effet d'institutionnaliser le principe d'une intervention du secteur privé dans la gestion de l'exécution des peines et de réduire la part de l'indélégalité du service public pénitentiaire à son

expression la plus ultime, ouvrant *a contrario* toutes ses autres fonctions à une délégation potentielle. Le débat a, par exemple, pu porter sur les fonctions d'insertion et de probation dont ce texte ouvre ici largement la délégation, tout en sachant que l'intervention du secteur associatif dans ce domaine est déjà depuis très longtemps une réalité.

Si l'on peut se réjouir de telles évolutions à la fois en ce qu'elles contribuent à l'ouverture du service public

pénitentiaire y compris en créant les conditions d'un contrôle extérieur accru, ainsi qu'à l'amélioration de ses méthodes de gestion, il serait naïf de croire que ce sont ces objectifs qui en déterminent la dynamique. Confrontés simplement ainsi à un processus qui travaille l'ensemble des administrations dans un contexte de consécration des méthodes du *new management public*, nous pouvons nous demander si, à terme, l'évolution engagée ne pourra pas se retourner contre ce service public en contribuant à dépolitiser la question pénitentiaire pour justifier de son traitement dans les termes d'un seul problème de gestion. En effet, la représentation de l'exceptionnalité de ce secteur, liée à sa sensibilité sociale et politique, justifiait de l'interrogation permanente sur ses fondements et sa légitimité en assurant son irréductibilité à une problématique de nature technique. *A contrario* sa « banalisation administrative » pourrait conduire à un affaiblissement de ce débat essentiel au profit d'une seule réflexion sur les moyens d'améliorer la qualité et la performance de ses méthodes de gestion.

### Un renforcement progressif de la territorialisation des politiques pénitentiaires

Si la territorialisation des politiques publiques pénitentiaires est aussi l'une des expressions du décloisonnement précédemment évoqué, elle relève aussi d'autres objectifs sur lesquels il convient de s'arrêter. En effet, c'est l'appel de l'administration pénitentiaire centrale à encourager la recherche par ses services de nouveaux financements de ses activités, ceux des collectivités territoriales entre autres, mais aussi ceux d'autres services de l'État, notamment au titre des crédits de la politique de la ville, qui conduira aussi dans les années 2000 au développement de ces partenariats. Les logiques de co-administration ainsi favorisées, reposant de plus en plus sur des mécanismes de cofinancements, ont justifié d'une intégration territoriale des politiques publiques quels que soient leurs domaines.

Comme l'indique le rapport de la Cour des comptes de 2010<sup>6</sup>, cinq champs d'action sont particulièrement concernés par ces évolutions aujourd'hui : les activités socioculturelles et sportives ; l'insertion professionnelle ; la prise en charge sociale des détenus ; la gestion des sorties de prison ; la formation professionnelle des détenus. Ce dernier exemple mérite quelques précisions au regard des développements récents. En effet, la loi pénitentiaire

(5) Yolka (P.), « Surveiller et construire », *ibidem*, p. 109 sqq.

(6) Cour des comptes, 2010, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, Juillet.

du 24 novembre 2009 a permis de franchir une nouvelle étape dans le renforcement de l'action des collectivités territoriales dans le champ de l'exécution des peines. Son article 9 prévoit ainsi que « *L'État peut, à titre expérimental, pour une durée de trois, à compter du premier janvier suivant la publication de la présente loi, confier par conventions aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse, sur leur demande, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle continue des détenus d'un établissement pénitentiaire situé sur leur territoire. Six mois avant le terme de la période prévue au premier alinéa, le gouvernement adresse au parlement un rapport sur la mise en œuvre de cette expérimentation* ». Ce texte a été modifié à deux reprises : d'abord par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 qui a porté la durée de l'expérimentation à quatre ans et autorisé la mise à disposition aux régions du personnel contractuel actuellement en charge de la formation professionnelle dans les directions interrégionales des services pénitentiaires ; ensuite par la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 qui l'a étendue à cinq ans. Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires actuellement en cours de discussion parlementaire prévoit, quant à lui, la généralisation de cette décentralisation, son article 4 modifiant l'article L.6121-2 du Code du travail pour prévoir que la région « *finance et organise la formation professionnelle des personnes placées sous main de justice. Une convention conclue avec l'État précise les modalités de leur accès au service public régional de la formation professionnelle* ».

Dans la pratique, plusieurs régions s'étaient initialement portées volontaires pour intégrer le dispositif : l'Aquitaine, la Basse-Normandie, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Mais son expérimentation a révélé certains obstacles non prévus dont celui de la nécessité d'indemniser les partenaires privés des établissements en gestion déléguée compétents en matière de formation. Il a donc été décidé de borner le champ de l'expérimentation aux seuls établissements en gestion publique, ce qui a amené la région Provence-Côte d'Azur à retirer sa candidature. D'autres régions, comme le Nord-Pas-de-Calais, ont estimé que le périmètre même des actions de formation transférées apparaissait trop restrictif (exclusion, par exemple, du bilan de compétences que l'État entend se réserver). En définitive, seules les régions Pays de Loire et Aquitaine se sont finalement engagées dans l'expérimentation. Même si le caractère limité du périmètre de cette expérimentation ne permet donc pas d'en inférer de réelles conclusions, il est cependant à noter que le premier rapport d'évaluation de ce dispositif, réalisé en 2013 par les Inspections

générales des affaires sociales et des services judiciaires<sup>7</sup>, relève cependant plusieurs de ses effets positifs. Ainsi, tout en faisant un ensemble de recommandations pour améliorer les conditions de cette décentralisation, il constate une augmentation des budgets de la formation professionnelle supérieurs aux crédits transférés par l'État, une augmentation de l'offre de formation proposée y compris avec le développement d'une offre qualifiante et/ou pré-qualifiante ainsi qu'une meilleure articulation entre l'offre de formation et l'environnement territorial dans lequel les détenus évoluent. Il faudra sans doute plus de temps pour évaluer toute la portée de cette évolution, mais elle constitue cependant une importante mutation dans le processus de décentralisation de la prise en charge de certaines des activités pénitentiaires participant d'un renforcement supplémentaire de la territorialisation de l'action de ces services.

Cependant, la recherche de financements nouveaux peut aussi concerner la construction des établissements pénitentiaires pour laquelle, notamment au titre des partenariats publics-privés, des collectivités territoriales et/ou leurs établissements publics, ont parfois pu être associées comme en témoigne l'exemple récent de l'ouverture en 2013 de la maison d'arrêt de Rodez financée à 20 % par la Communauté d'agglomération du Grand Rodez. Les stratégies de co-financement développées par l'administration pénitentiaire créent ainsi les conditions de développement de nouveaux partenariats de nature à inscrire ses actions dans un cadre territorial et de plus en plus interinstitutionnel.

## Une professionnalisation des missions et des méthodes inachevée

La professionnalisation de la gestion du service public pénitentiaire, sur un modèle de nouvelle gestion publique, peut notamment s'identifier dans le débat qu'elle connaît depuis le début des années 2000 sur le développement nécessaire en son sein d'une fonction publique pénitentiaire de métier et le recours accru aux techniques relevant de démarches « qualité ».

(7) H.Zeggar, M.Dupont, H.Berbain, P.Chiesa, A.Faivre, *Évaluation de la prise en charge par les régions de la formation professionnelle des personnes détenues*, Inspection générales des affaires sociales et Inspection générale des services judiciaires, novembre 2013

## L'administration pénitentiaire et le débat sur le développement d'une fonction publique de métier

Depuis le milieu des années 1980 et les réformes s'inscrivant dans le cadre de la démarche qualité, le débat sur la réforme de la fonction publique porte sur le dépassement du système de la carrière pour s'orienter vers une conception de l'organisation de celle-ci fondée sur une logique de « métiers ». Il s'est sensiblement accéléré depuis le début des années 2000, tant avec le rapport du Conseil d'État de 2003<sup>8</sup> qu'avec, et surtout, le *Livre blanc de la fonction publique* de 2008, rédigé par Jean-Ludovic Silicani<sup>9</sup>. C'est dans ce contexte que sera créé en 2006 un répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) qui établit une liste de métiers sur la base de deux cent soixante et un « emplois-références » eux-mêmes regroupés en vingt-six « domaines fonctionnels » indépendants de la tutelle ministérielle correspondant aux corps de fonctionnaires ainsi classés. Dans ce cadre, les métiers de l'administration pénitentiaire recensés par le RIME se partagent entre le domaine fonctionnel « Justice » pour ce qui concerne le greffe pénitentiaire et les métiers liés aux SPIP et le domaine fonctionnel « Sécurité » pour les métiers de la surveillance et de direction des établissements pénitentiaires. On s'arrêtera plus spécifiquement sur la classification retenue pour le corps des directeurs de services pénitentiaires (DSP) aux fins de montrer comment l'entreprise de modernisation de la gestion administrative et de réflexion renouvelée sur les « métiers pénitentiaires » s'est ici heurtée aux rationalités historiques de certaines des organisations syndicales représentatives de ces agents.

Le constat de la diversité des missions exercées par les directeurs des services pénitentiaires est aujourd'hui unanimement partagé. Sa contemporanéité doit cependant être relativisée. Au début du siècle, les fonctions des directeurs d'établissements étaient déjà décrites en référence à l'idée de polyvalence. Ainsi, l'inspecteur général, en 1911, le définissait en disant qu'il était tout à la fois fabricant, commerçant, administrateur et psychologue. En 1924, le discours de l'inspecteur général était toujours le même « *Les directeurs sont des administrateurs, des chefs d'industrie et les tuteurs moraux des détenus qui leur sont confiés. Cette triple besogne est lourde... ils sont de plus chargés d'une circonscription pénitentiaire, et cette fonction est plus*

*absorbante pour certains d'entre eux, lorsque le régime de la régie a remplacé le régime de l'entreprise dans la circonscription*<sup>10</sup> ». Force est en tout cas de constater que cette réalité est toujours présente aujourd'hui et ne cesse même de se renforcer. Non seulement le directeur des services pénitentiaires exerce ses fonctions traditionnelles d'administrateur et reste responsable de l'ordre et du bon fonctionnement de son établissement, mais encore est-il de plus en plus sollicité au titre des relations qu'il doit entretenir avec les partenaires extérieurs, institutionnels ou de la société civile, de l'administration pénitentiaire.

Cependant, la pression qui s'exerce sur lui au titre de chacune de ses fonctions semble régulièrement se renforcer. Le décloisonnement pénitentiaire conduit les DSP à devoir multiplier les relations avec des partenaires extérieurs. Les exigences de la nouvelle gestion publique les exposent à des contrôles renforcés des résultats, notamment en les soumettant à l'obligation de rendre des comptes de leur gestion en termes de respect d'indicateurs nationaux de performance (gestion budgétaire, taux de formation générale et professionnelle des détenus, rémunérations et activités professionnelles, accès aux soins déclinés en de multiples indicateurs spécifiques, évasions et taux d'incidents, adaptation des locaux, etc.). La plus grande transparence de l'institution pénitentiaire engagée depuis le début des années 1980 renforce sans cesse le poids du regard extérieur porté sur les dysfonctionnements ou simplement les difficultés rencontrées dans la vie quotidienne d'une détention. La soumission de plus en plus grande de l'institution pénitentiaire aux exigences du droit accentue encore si besoin une telle situation. Si l'ensemble de ces changements doit être perçu comme un facteur de légitimation et de valorisation professionnelle des directeurs, il se traduit aussi nécessairement par des responsabilités accrues et plurielles.

De ce point de vue, la référence maintenue à la police et aux commissaires de police, notamment par certaines organisations représentatives des personnels dont Force ouvrière, pour déterminer les caractéristiques de l'évolution statutaire des DSP paraît décalée, même si les fonctions de management et de direction administrative de services se sont sensiblement renforcées pour ces agents ces dernières années. La construction d'un nouveau référentiel d'action professionnelle par analogie avec certaines professions de direction et de gestion d'institutions complexes<sup>11</sup>, comme celles notamment d'hôpitaux ou

(8) Pochard (M.), 2003, *Rapport du Conseil d'État*, La documentation Française.

(9) Silicani (J.-L.), 2008, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, La documentation Française.

(10) Cité par C. Carlier, 1989, *L'administration pénitentiaire et son personnel dans la France de l'entre-deux guerres*, direction de l'Administration pénitentiaire, p. 109.

(11) Bryans (S.), 2007, *Prisons governors: managing prisons in a time of change*, Cullompton, William publishing.

de grands établissements scolaires, supposant la gestion intégrée à la fois d'un personnel propre et d'un public usager captif dont il s'agit d'assurer une prise en charge plus ou moins complète (médicale, sociale, éducative, pénale, etc.), ainsi que le nécessaire développement de relations plurielles avec leur environnement, paraissent plus appropriés. Ces dernières deviennent elles-mêmes de plus en plus diversifiées conduisant à une collaboration avec des partenaires publics et/ou privés, politiques et/ou administratif, locaux, nationaux et/ou supra-nationaux (avec l'amorce de la sollicitation de la DSP en vue de projets de coopération décentralisée à l'instar de la participation fréquente des directeurs d'hôpitaux à des collaborations de cet ordre). La comparaison avec les commissaires de police ne rend que très partiellement compte de la nature de ce travail et une réflexion formulée dans les termes d'un métier de « direction de structure de prise en charge de personnes placées sous main de justice » pourrait contribuer à en renouveler la représentation. Cette lecture managériale de la fonction de DSP<sup>12</sup>, que l'on retrouve notamment dans l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2007-930 du 15 mai 2007 portant statut particulier du corps des directeurs des services pénitentiaires n'est cependant reconnue que partiellement en raison même d'une rationalité historique qui tend à maintenir une référence à la sécurité, seule perçue comme susceptible d'assurer une identité et une légitimité professionnelles fortes pour ces personnels.

Ses modes et les niveaux de recrutement, sa formation (tant au niveau des cours que des stages) doivent dès lors prendre en compte cette diversité des missions pour sortir du champ strict de la sécurité et de la justice et encourager une plus grande ouverture professionnelle de ces derniers aux fonctions de direction d'institutions complexes (milieu hospitalier – psychiatrique et général – ; milieu scolaire – internats – ; centres de rétention, etc.). L'arrêté du 13 août 2007 portant organisation de la formation préalable à la titularisation dans le corps des DSP va dans ce sens, mais il conviendrait sans doute d'aller plus loin encore.

## Du renforcement du contrôle extérieur à la labellisation : la protection des droits des détenus comme méthode

L'un des facteurs du développement formel des droits des détenus est incontestablement lié au renforcement du contrôle extérieur dont a été l'objet ces dernières années l'administration pénitentiaire. De ce point de vue, les sanctions juridictionnelles qu'elle a subies, tout particulièrement celles venant de la Cour européenne des droits de l'homme et de la juridiction administrative nationale, ont joué comme un aiguillon évident dans la prise en compte par cette administration des injonctions supranationales s'imposant à elle. Mais ce qui est plus intéressant encore est la façon dont cette administration a su saisir cette situation pour en faire un levier stratégique de changement non seulement dans les pratiques professionnelles qui étaient les siennes, mais aussi au titre de la construction d'une image, d'une représentation plus positive de ce qu'elle est, préoccupation historique dont on sait qu'elle a toujours été essentielle pour la compréhension de l'identité des politiques pénitentiaires.

On s'attardera spécifiquement dans ce cadre sur l'impact de l'adoption des règles pénitentiaires européennes (RPE) par le Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006 et de la façon dont l'administration pénitentiaire française s'en est saisie pour en faire une charte de référence de son action. Comme l'écrivent François

Février et Christine Cépède « *Signifiante par son contenu, la stratégie RPE l'est aussi par le moment auquel elle intervient. Adoptée en 2006, la recommandation tombe à point nommé. Elle bute à une politique pénale instable et à une surpopulation carcérale croissante, privée d'une législation pénitentiaire véritable dont le projet était laissé en friche depuis 2001, livrée aux critiques et au manque de reconnaissance, devant parer les assauts croissants des jurisprudences européennes et administratives, l'administration pénitentiaire se trouve à cette date en quête de normes de référence, de projet global et structurant, de piste de progrès. Neutres politiquement – ce qui ne peut être indifférent alors que se profile l'élection présidentielle*

*La plus grande transparence de l'institution pénitentiaire engagée depuis le début des années 1980 renforce sans cesse le poids du regard extérieur porté sur les dysfonctionnements ou simplement les difficultés rencontrées dans la vie quotidienne d'une détention. La soumission de plus en plus grande de l'institution pénitentiaire aux exigences du droit accentue encore si besoin une telle situation.*

(12) Pour une analyse de la « managérialisation » de la fonction, cf. Nicolas Bernard-Duguet, 2015, *Les directeurs de prison*, Thèse de droit public, Université de Grenoble, 2015, p.564 sqq.

de 2007 –, indiscutables dans leur légitimité, leur source et leur fondement, les règles pénitentiaires européennes figurent en 2006 le socle de référence sur la base duquel l'administration pénitentiaire peut fonder son projet<sup>13</sup>. La démarche d'intégration des RPE dans le corpus des règles et pratiques pénitentiaires engagée en France en 2006 va s'opérer en trois étapes. Un processus de réception des RPE d'abord permet d'évaluer la conformité du système national par rapport aux recommandations européennes. Sur cette base, une mission interne sera chargée d'étudier les modalités de mise en œuvre de ces règles dans les maisons d'arrêt. Présenté le 15 novembre 2006, le « Rapport Ricard » définira trois objectifs : élaborer un référentiel RPE ; expérimenter l'application du parcours d'exécution des peines (PEP) en maison d'arrêt en se fondant sur la mise en œuvre de huit RPE à enjeu fort ; développer une recherche sur les RPE déclarées non applicables en l'état de la réglementation en s'appuyant sur une veille nationale et internationale et sur des expérimentations locales. Dès le mois de décembre 2006, un ensemble d'expérimentations régionales d'application des RPE est lancé dans des maisons d'arrêt avant de s'étendre progressivement à d'autres catégories d'établissement. C'est notamment à partir de ces expériences que sera élaboré le référentiel national d'application des RPE présenté en juin 2008. La démarche d'établissement du référentiel, qui associe une « traduction opérationnelle d'un cadre juridique » à une démarche qualité, s'appuie alors sur les principes et la méthode suivants : « Prenant exemple sur les autres référentiels déployés aussi bien dans les secteurs publics que privés ("Qualivillec", "Qualifisc", "Qualitrésor", "Égalité professionnelle"), l'administration pénitentiaire a choisi d'élaborer son référentiel propre, conforme à la spécificité de ses missions, plutôt que d'adopter un cadre préexistant tel que la norme ISO. Pour ce faire, la méthode retenue a d'abord consisté dans le rassemblement des RPE par grandes thématiques, réparties et retranscrites au sein de comités de pilotage interrégionaux, puis dans une collation des productions par un Comité national, en charge de concevoir la version définitive du référentiel<sup>14</sup> ». Elle se poursuivra par une procédure de labellisation (via l'intervention de deux organismes certificateurs : « AFNOR Certification », « Bureau VERITAS certification »), des établissements ayant conformé le fonctionnement de leurs « quartiers-arrivants » aux recommandations européennes. Cette démarche, pilotée par la direction de l'Administration pénitentiaire (DAP), accompagnée par l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), s'appuiera encore sur une commission RPE, composée de représentants du ministère de la Justice, de membres d'associations représentant les usagers et de personnalités qualifiées,

et chargée initialement de donner son avis sur les labellisations accordées et faire toute proposition utile à l'amélioration et l'actualisation du référentiel d'application. Outre son impact sur le fond, la démarche alors impulsée « s'inscrit dans une dynamique de management participatif par objectif des services pénitentiaires engagée depuis 2002. Articulé autour d'un diagnostic orienté de la structure (DOS), d'un plan d'objectifs prioritaires de la structure (POPS) assorti de plans d'action, il fixe les résultats concrets et mesurables que les managers (chefs d'établissement, directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation, directeurs interrégionaux, etc.) devront avoir atteints à l'issue d'un exercice annuel. Il sert également de support d'orientation budgétaire. Mécanisme d'amorçage de la démarche qualité, le management par objectif opère également en métronome de la démarche de labellisation au plan national<sup>15</sup> ».

L'intérêt de cette démarche ne doit pas être minoré, elle révèle les dynamiques susceptibles d'être générées par de nouvelles procédures de gestion lorsque ces dernières justifient de mobilisations collectives autour d'un objet symbolique. De ce point de vue, même si la stratégie RPE doit aussi s'interpréter comme une politique de communication interne et externe de l'administration pénitentiaire, cela ne retire rien de ses effets bénéfiques en termes de dynamiques d'intégration, notamment au niveau local, des RPE. L'interrogation qui peut en revanche être formulée porte plutôt sur les conditions de sa pérennisation, toute mobilisation collective forte autour d'un objet symbolique étant susceptible de retomber aussi rapidement qu'elle a pu s'engager si elle ne s'appuie pas sur une volonté politique et administrative clairement portée et affichée. C'est l'effet pervers inéluctable de tout processus de cette nature.

Que l'administration pénitentiaire soit saisie par les méthodes de la nouvelle gestion publique, cela ne fait aucun doute. Partout les mêmes méthodes s'appliquent et la singularité des missions n'agit donc pas comme un facteur justifiant que ce service public soit tenu à distance d'une évolution des méthodes qui traverse depuis des années l'ensemble des administrations. C'est donc bien avec les mêmes clés de lecture que celles qui s'appliquent à d'autres secteurs d'activité professionnelle qu'il convient de lire les mutations de cette administration. Mais ces mêmes clés de lecture institutionnelles doivent cependant être articulées avec une analyse des logiques d'acteurs et des déterminants socio-historiques propres des secteurs considérés, lesquels permettent de mieux comprendre alors les limites des réformes engagées ■

(13) C. Cépède, F. Février, « Règles pénitentiaires européennes », *Les cahiers de la sécurité*, n° 12, avril-juin 2010, p. 78.

(14) *Ibidem*, p. 81.

(15) *Ibidem*, p. 83.



# Administration pénitentiaire : manager la « norme »

Bruno COULON

La prison est un lieu qui véhicule beaucoup de fantasmes : le morbide, le sécuritaire et l'arbitraire. C'est ce qui explique que le fonctionnement des établissements pénitentiaires s'entoure de tant de précautions, de tant de normes et de tant de craintes et qu'il occasionne de nombreuses polémiques.

Cependant il est un phénomène qui trouble toutes les approches progressistes en la matière, c'est la surpopulation carcérale. Elle est un « cancer » qui ronge le système de l'intérieur et qui met à mal tous les efforts engagés depuis plusieurs années.

Au premier janvier 2015, la France comptait 77 291 personnes sous écrou (soit 66 270 personnes incarcérées et 11 021 non

hébergées = PSE en aménagement de peine ou en fin de peine/placements extérieurs). En comparaison, au 1<sup>er</sup> octobre 2012, 76 407 personnes étaient écrouées (66 704 détenues et 9 703 non hébergées).

Le mercredi 23 janvier 2013, la Commission des lois de l'Assemblée nationale a autorisé la publication du rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, présenté par Dominique Raimbourg, président et rapporteur. Ce travail fait un état de la situation actuelle de cette surpopulation en prison et en analyse les causes et les conséquences, tout en donnant des pistes d'information :

- pour éviter les incarcérations trop nombreuses ;
- faire de l'emprisonnement une sanction utile pour les condamnés dans la perspective de leur réinsertion ;

Bruno COULON



Auditeur de la 26<sup>e</sup> promotion INHESJ, chef d'établissement maison d'arrêt de Douai, attaché d'enseignement, docteur en droit.

- garantir aux personnes condamnées à des peines ou des mesures en milieu ouvert un véritable accompagnement.

Si le rapport présente un dispositif de résorption et de prévention de ce phénomène de surencombrement carcéral, l'ensemble des propositions n'apporte pas de réponses immédiates pour mettre un terme au surpeuplement des établissements.

À ce jour, nombreux sont les établissements qui se retrouvent dans l'obligation de mettre des matelas au sol pour répondre à l'afflux des incarcérations.

À l'instar de cette réflexion, le 20 février 2013, un rapport du jury de consensus (issu de la Conférence de consensus installée en septembre 2012 par la garde des Sceaux, Christiane Taubira), présidé par Françoise Tulkens, a été remis au Premier ministre. Ce dernier est censé ouvrir des pistes à une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, parmi lesquelles on trouve la nécessité d'instaurer une relation de confiance et de respect mutuels entre les services judiciaires et le service public pénitentiaire ; la nécessité de mieux organiser le fonctionnement du service pénitentiaire d'insertion et de probation et la nécessité de travailler à l'ancrage du public dans les territoires.

L'ensemble de ces réflexions forme un socle d'idées qui vient en appui de la récente loi (15 août 2014) de la garde des Sceaux, Christiane Taubira, pour « *une réforme pénale au service des citoyens, qui présente une ambition forte de lutter contre la délinquance* ».

Les trois axes de cette loi relative à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines visent à permettre au juge de prononcer une peine adaptée et juste (suppression des peines plancher) ; à créer une nouvelle peine : « la contrainte pénale » ; à instaurer un nouveau dispositif pour éviter les sorties de prison (dites « sèches ») sans contrôle, ni suivi.

Pour la mise en œuvre de toutes ces nouvelles dispositions normatives des moyens sont annoncés :

- un renforcement des moyens (humains et matériels) des services pénitentiaires d'insertion et de probation ainsi qu'une réforme des méthodes de travail ;
- un travail sur l'implication de tous les services de l'État et des collectivités territoriales pour que les personnes condamnées accèdent, de façon effective, à l'ensemble des dispositifs sociaux d'insertion de droit commun (en matière d'aide sociale, d'emploi, de formation, de soins et d'hébergement) ;

- une mise en œuvre d'un contrôle effectif en milieu ouvert des personnes condamnées à des interdictions et à des obligations (un rôle renforcé des forces de police en la matière).

Certes, si les travaux cités représentent une volonté forte du gouvernement d'avancer sur les questions épineuses de la récidive et de l'incarcération, il n'en demeure pas moins qu'ils reprennent les travers habituels des autres chantiers réformistes de ces dernières années.

Les avancées dues aux règles pénitentiaires européennes et à la loi pénitentiaire sont indéniables, mais encore une fois, on lance des idées sans mesurer avec recul et pragmatisme les conséquences.

Les traitements contre la surpopulation carcérale ont été inefficaces depuis plusieurs années. On a construit de nouvelles prisons, puis on a multiplié les réformes pour aboutir aujourd'hui vers une réflexion sur une politique plus forte sur les aménagements de peines.

Si l'idée est séduisante, nous continuons inexorablement à jeter les bases de nos futures réformes sur des fondations fragilisées.

Elles se dirigent contre un mur dont les briques sont : le manque de moyens financiers et humains, le non-changement de culture entre les acteurs judiciaires et pénitentiaires, et enfin, la sédimentation des dispositifs pour lutter contre la récidive. La multiplication de ces derniers aboutit à des réponses de moins en moins efficaces.

Le 25 mars 2013, à la prison de Lille-Annœullin, une centaine de surveillants pénitentiaires a bloqué pendant des heures l'établissement. La cause : la recrudescence des phénomènes de violence.

On oublie trop souvent que le quotidien des personnels de surveillance, d'insertion et de probation, de la direction et des intervenants, c'est l'insulte et la menace ! Pourtant l'établissement lillois est moderne, avec des conditions plutôt satisfaisantes.

De ce simple exemple, on peut mesurer que, quelle que soit la structure, on ne peut enrayer le problème des violences quotidiennes envers les personnels.

Aucune étude n'a été faite à ce jour pour expliquer la mutation profonde de la gestion de la population pénale. Cette dernière est composée d'individus qui amènent avec eux les problématiques, les codes et les comportements de l'extérieur, de leurs quartiers, et les événements de

*Charlie Hebdo* ont montré la réalité des idéaux extrémistes et religieux au sein des établissements pénitentiaires.

L'application généralisée et récente de l'article 57 de la loi pénitentiaire sur les fouilles non systématiques dans les établissements pénitentiaires français représente, à elle seule, le paradoxe que vit cette administration.

## Entre une volonté d'avancer vers plus de progrès normatif et des réponses structurelles non adaptées

Doit-on alors continuer à réformer « la prison » en occultant les particularités de ce lieu et de sa réactivité face à la « norme » ? En d'autres termes, la prison est-elle un système comme un autre ?

La prison peut être définie comme un système complexe d'éléments en interaction. C'est-à-dire que le système carcéral est formé d'un ensemble d'éléments en rapport réciproque avec un environnement, des structures, des hommes, une histoire, une zone géographique... Les échanges entre les composantes de ce système créent un fonctionnement capable d'un certain degré d'autonomie et une forme de cohérence.

Ce processus est accompli lorsque des mouvements, des comportements ou des actions sont mis en œuvre par un ou des éléments (individuel ou collectif) de ce système. Cependant, le terme d'élément ne renvoie pas à l'idée d'unité simple et substantielle, mais est relatif au tout dont il fait partie. Ainsi les éléments sont eux-mêmes des systèmes (qui deviennent dès lors des sous-systèmes). Pour exemple, la prison est composée des sous-systèmes : l'unité sanitaire, la population pénale, les personnels en tenue et personnels administratifs, les visiteurs, la détention, la réglementation...

De ce fait, il est aisé de répondre par la négative à la question de savoir si la prison est un système comme un autre. À la base tout système est composé de systèmes, cependant pour le milieu carcéral cela signifie seulement un axe d'approche. On a plus à gagner à étudier ce système par cette représentation pour résoudre certains problèmes qu'à s'obstiner dans la quête d'introuvables et décevants éléments simples et isolables. La situation du système carcéral composé d'autres systèmes constitue le fait que ce dernier réagit plus qu'un autre à son environnement.

Tout dépendra de son action et de son influence sur les autres sous-systèmes et de sa réaction à l'action réciproque des sous-systèmes sur cette situation. En d'autres termes, l'environnement fait entrer dans le système des éléments (informations, normes...) qui déclenchent, incitent, stimulent, perturbent les fonctionnements internes, l'organisation du système prison ou pire, créent des limites et des contraintes internes aux processus. L'ensemble subit des modifications plus ou moins profondes dans le temps, tout en conservant une certaine permanence.

En observant le système carcéral, on s'aperçoit que l'entrée d'une nouvelle norme et son application, au sein de la prison, entraînent une réaction de ce système complexe.

Dans un premier temps, la prison va tenter d'adapter la norme. Tout dépendra du degré de contrainte de cette dernière et du soin apporté dans le libellé. Plus la norme sera contraignante, plus elle sera attaquée dans sa mise en œuvre.

Cependant, dans son effort d'adaptation et de soumission de la norme au système, la prison, du fait des modifications induites, ne reste pas neutre. En résumé, le système essaie (et réussit parfois) d'adapter une norme à ses contraintes et à ses réalités ; toutefois un phénomène d'adaptabilité réciproque du système se crée. Ce processus ne reste jamais neutre et sans effet ; le système en adaptant, s'adapte et se modifie. Jean William Lapierre explique que lorsque « deux systèmes (sous-systèmes) sont autonomes l'un par rapport à l'autre, il est peu probable que leurs changements arrivent en même temps. Des décalages historiques peuvent se produire entre eux et il en résulte tantôt des situations de blocage, tantôt des situations de crise pour la société globale ».

La spécificité du système carcéral se trouve également dans un concept comportemental fondamental. Les comportements propres à la prison font apparaître des effets spécifiques du système qui désignent des émergences collectives inconnues dans d'autres institutions, de plus, la ou les finalité (s) impose (nt) leur originalité au système. « La finalité est une propriété révélée pour le comportement du système. Tout se passe comme si le système maximisait telle ou telle fonction [...] La finalité est une propriété que semble poursuivre le système en dépit des modifications de son

Aucune étude n'a été faite à ce jour pour expliquer la mutation profonde de la gestion de la population pénale. Cette dernière est composée d'individus qui amènent avec eux les problématiques, les codes et les comportements de l'extérieur, de leurs quartiers, et les événements de Charlie Hebdo ont montré la réalité des idéaux extrémistes et religieux au sein des établissements pénitentiaires.

## Schéma de la notion de changement



*environnement, du moins, sur une période donnée.* » En l'espèce, malgré les modifications, le système carcéral poursuit sa finalité qui est l'accomplissement de ses missions : garde et réinsertion du détenu.

Enfin, le système de la prison n'existe dans son particularisme que par la représentation individuelle de l'observateur, par sa construction mentale, variable en fonction de sa culture, de ses interventions, ou de son contexte d'observation. Le fait est toujours interprété dès sa lecture, celle-ci s'effectuant par des mises en relation de données, par analogies, par confrontations des études antérieures et des concepts élaborés sur le sujet. En conséquence, il est essentiel d'admettre que la subjectivité gouverne l'ensemble des représentations individuelles (perceptions, confrontations, relations, communications...).

Il est nécessaire d'accepter ce postulat pour passer d'une somme de connaissances individuelles à une connaissance et une approche collective (globale), et rester vigilant face aux diverses interprétations données aux modifications du système.

En résumé, il existe de nombreuses tentatives d'analyse du système carcéral. Celles-ci varient selon les méthodes d'approche (psychologique, criminologique, sociologique). Cependant, aucune ne semble l'emporter sur l'autre. En fait, elles sont souvent complémentaires. Ceci tend à prouver que la prison est un système complexe et spécifique qui nécessite des études longues, difficiles et surtout constantes au regard des modifications permanentes de ce système<sup>7</sup> (cf. schéma *supra*).

## Il faut donc prendre en considération l'adaptation de la norme par le système carcéral, pour optimiser l'application de la nouvelle règle

Au regard de la précédente démonstration, on s'aperçoit de manière indéniable que le système carcéral fonctionne sur le mode de l'assimilation et de l'adaptation. Lorsqu'une réforme est appliquée, le système peut combattre les nouvelles normes, les adapter ou les assimiler. En tout état

de cause, le système ne reste jamais neutre : qu'il adapte ou qu'il assimile, il se transforme.

Cependant, cette opération nécessite toujours un laps de temps. La difficulté provient de la multiplication des réformes et de l'effort consenti par le système pour s'adapter dans une phase de temps très courte. Le système peut saturer. L'assimilation dysfonctionne et le système est en difficulté.

Un changement amène une résistance du groupe ou du système. Une crise débouche sur un repositionnement et une nouvelle harmonie recherchée. Il est nécessaire que les acteurs du système passent par une phase de deuil en trois étapes :

- refus (dén) ;
- non-acceptation (combat) ;
- abatement, solitude pour s'ouvrir vers une reconstruction.

Cette phase est assimilable à un apprentissage au fonctionnement modifié.

Il est clair qu'un sentiment de saturation du système est parfois perceptible. Les revendications syndicales des personnels (émergence de ligne politique dure), les carences en moyens (humains et structurels), le contexte social, les oppositions au changement sont autant d'indicateurs pour évaluer ce phénomène. L'incompréhension et la multiplication des dysfonctionnements et des incidents peuvent amener à moyen terme une déstabilisation profonde de l'institution.

On peut regretter que la « réactivité » du système à de nouvelles contraintes ou à des changements n'ait pas ou peu été pris en compte dans les diverses réflexions engagées, car ce phénomène est pour une grande part à l'origine du malaise profond ressenti par les acteurs du milieu carcéral.

L'utilisation abondante, dans les divers rapports ou études, des termes « amélioration », « dérive », et surtout « contrôle » est systématique d'un état de fragilisation d'un système.

Il semble essentiel de procéder à « un management de la future norme » afin qu'elle s'ancre de manière pérenne et efficace. Elle doit anticiper les conséquences de son application pour mieux lutter contre les attaques d'un système qui œuvrera à l'adapter à ses réalités ■

# Pour une approche réflexive de la performance

## *Une critique et des propositions*<sup>1</sup>

Jacques de MAILLARD

Comme le montrent les différents articles de ce numéro, à tous les niveaux des organisations policières et judiciaires, l'usage des indicateurs de performance, et plus largement des indicateurs quantifiés, est désormais monnaie courante, tant sur le plan interne (le suivi et le management du personnel) qu'externe (dans la façon dont ces organisations rendent des comptes à l'extérieur). Une telle dynamique est alimentée par la diffusion des techniques de nouveau management public, mais aussi des nouvelles technologies rendant possibles la collecte, le stockage et le traitement d'un grand nombre de données en temps réel. Les pressions politiques pour une plus grande redevabilité des forces de police ont aussi joué un rôle : les acteurs politiques, le public plus généralement, sont demandeurs de données permettant de savoir ce que la police et la justice font et comment elles le font. « Ce souci de l'efficacité, assis sur la

mesure de la performance, place l'activité de quantification au cœur de l'action publique : c'est que, sans chiffres, on ne peut ni fixer des objectifs, ni définir des indicateurs de performance, ni contrôler la productivité, ni annoncer des résultats, ni évaluer le degré de réussite d'une disposition de politique publique » [Ogien, 2010, p. 25-26].

Avec la diffusion de ces indicateurs, les organisations pénales deviennent un peu plus des organisations « comme les autres », dotées d'outils pour maîtriser leur gestion (l'allocation des personnels, etc.), leur efficacité, leur efficience. Là où, traditionnellement, les données chiffrées, sous la forme de statistiques publiques, servaient d'abord à produire un savoir sur la société (dont on cherche à produire une image globale), elles servent dorénavant également à produire un savoir sur l'État lui-même et son mode de fonctionnement [voir Bezes, 2009].

Cet article revient sur les usages de la mesure de la performance discutés dans ce numéro. Il commence par proposer une interprétation

Jacques de MAILLARD



Université de  
Versailles-  
Saint-Quentin  
en Yvelines -  
CESDIP - Institut  
Universitaire de  
France.

(1) Cet article est une version française et allongée de Maillard (2015).



les grands services publics. D'où la justification (tout au moins de principe) de la loi d'orientation relative aux lois de finances : évaluer et rendre disponibles des informations sur la « performance publique ».

Si ces effets positifs sont assez mal documentés, la littérature scientifique a très largement mis en évidence les effets pervers associés à l'usage de ces indicateurs, effets pervers qui se retrouvent d'ailleurs plus largement dans de nombreuses organisations publiques et privées (ce que l'entretien avec M. Beauvallet publié dans ce dossier rappelle fortement). Cinq effets pervers sont habituellement associés au gouvernement par les indicateurs dans les appareils policiers [voir la synthèse dans Jobard & Maillard, 2015, chapitre 7]).

- Le premier est un déplacement de la substance de l'action policière sur ce qui est mesuré (« ce qui est fait est ce qui est mesuré », *What gets measured, gets done*). Le principal effet pervers est l'augmentation des arrestations de basse qualité pour se conformer aux objectifs de performance [Matelly et Mouhanna, 2007]. Parfois, cela peut se traduire par des déplacements de moyens : on affecte des ressources aux objectifs visés par des cibles aux dépens des autres activités... ou on se focalise sur des investigations mineures pour améliorer artificiellement les chiffres. Cette quête de bons résultats a pu conduire certaines polices à accentuer la logique de spécialisation, avec la mise en place d'unités spécialisées, avec le risque de vider les unités en patrouilles et dévaloriser leur travail, ce que les travaux anglais ont bien mis en évidence [Hough, 2007]. La conséquence en est une dévalorisation de la dimension qualitative du travail policier : on donne plus d'importance à la réponse rapide aux appels en urgence qu'à la satisfaction du public vis-à-vis de ces interventions. Peu importe la manière dont on l'a fait, l'essentiel est qu'on l'ait fait. Dans le pire des cas, la fixation d'objectifs a d'ailleurs pu prendre parfois un tour quelque peu absurde : dans une ville de province, il avait par exemple été demandé aux policiers de fournir 51 « refus d'obtempérer » à leur hiérarchie pour l'année 2011 [cité in Roché, 2012, p. 241].

LA FOCALISATION SUR LES SEULS CHIFFRES DE LA DÉLINQUANCE A PU ÉGALEMENT ENCOURAGER UNE CULTURE DU CYNISME AU SEIN DE L'INSTITUTION POLICIÈRE SELON LA LOGIQUE SUIVANTE : ON SE CONCENTRE SEULEMENT SUR CE QUI EST MESURÉ, MÊME SI L'ON SAIT PARFAITEMENT QUE CELA NE FAIT PAS SENS EN TERMES DE TRAVAIL POLICIER.

- Le second effet est une augmentation de la centralisation des organisations. Les indicateurs de performance induisent une logique *top down* et un accroissement du contrôle, plutôt que la promotion de l'apprentissage collectif et la décentralisation. Des objectifs identiques sont définis sur l'ensemble du territoire, arrêtés indépendamment des situations locales. Le Home Office a pu, par exemple, fixer des objectifs uniformes de baisse de 15 % de délinquance, alors que certains territoires avaient des niveaux de délinquance faibles [Loveday, 2006].

La pression sur la conformité avec les objectifs quantitatifs a eu pour effet de retirer du pouvoir au management intermédiaire, avec une forte pression sur l'atteinte d'objectifs chiffrés. Il existe, qui plus est, un risque de cercle vicieux, que les polices anglaises ont

pu connaître : une police sous-performante est inspectée et auditée, ce qui accroît le contrôle par le centre et la dépossède de ses marges de manœuvre. La logique est ici celle de la « cascade » : les objectifs chiffrés se déclinent du haut vers le bas de l'organisation. Mais une seconde logique centralisatrice joue également, qui serait plus celle de la « pompe aspirante » : le système centralisé aspire les données chiffrées auprès de ses différentes composantes, générant une activité de remontée de l'information, qui suscite lassitude (pour la surcharge bureaucratique induite), mais aussi de multiples réappropriations des demandes faites par le haut [voir Douillet *et al.*, 2014, et dans ce numéro<sup>3</sup>].

- Le troisième effet pervers concerne l'état « moral » de l'organisation. La focalisation sur les seuls chiffres de la délinquance a pu également encourager une culture du cynisme au sein de l'institution policière selon la logique suivante : on se concentre seulement sur ce qui est mesuré, même si l'on sait parfaitement que cela ne fait pas sens en termes de travail policier. Une telle situation a pour effet d'accroître la distance entre les niveaux hiérarchiques : les subordonnés ont toujours l'impression que les demandes qui leur sont faites sont seulement motivées par la recherche de résultats chiffrés. Ce système risque donc d'accroître les écarts entre les univers professionnels à l'intérieur

(3) Voir Fery, 2015, pour les effets paradoxaux de l'utilisation de Cassiopée.

de l'institution, entre ceux que Reuss-Ianni [1983] avait appelés les « manager cops » préoccupés par le contrôle de l'action et l'*accountability* et les « street cops » qui voient ces tentatives comme arbitraires et inefficaces. Mais la logique est plus complexe : à chacun des niveaux de la hiérarchie, on a l'impression que les demandes du niveau du dessus sont dictées par des attentes chiffrées [voir le texte d'A.-C. Douillet *et al.* dans ce numéro]. L'analyse qu'Eterno et Silverman [2012] proposent des effets de Compstat au sein du New York Police Department est emblématique des effets négatifs sur la hiérarchie intermédiaire d'une trop grande pression chiffrée : le management par la peur. Le système, reposant originellement sur une décentralisation de la décision et une forme de résolution des problèmes, est devenu une machine à produire des exigences en termes de résultats immédiats. Cette pression hiérarchique a pour conséquence un sentiment de pression permanente pour les capitaines, ressemblant pour certains à une forme d'humiliation devant les pairs.

- Quatrièmement, la focalisation sur les chiffres a également pour effet de limiter les pratiques partenariales (et donc de reléguer au second plan les objectifs initiaux de *joined-up government* [voir Loveday, 2006 ; pour la France, Matelly et Mouhanna, 2007]. Le risque associé à ces indicateurs internes est du coup de délaisser ce qui se mesure moins aisément, c'est-à-dire le travail avec d'autres organisations (ou avec la population), dont les résultats sont plus difficiles à évaluer. Une focalisation sur les indicateurs conduit à penser l'évaluation d'abord et avant tout à partir des objectifs internes de l'organisation.
- Enfin, la recherche d'atteinte des objectifs chiffrés peut induire des pratiques de manipulation dans l'enregistrement des chiffres de la délinquance. L'un des registres classiques consiste ici à sous-enregistrer la délinquance (ou au contraire à sur-enregistrer les faits résolus. Les faits sont connus, mais on peut rappeler brièvement quelques-unes des facettes les plus exemplaires. On sait par exemple en France que les problèmes d'enregistrement de la délinquance ont fait l'objet d'analyses sévères, notamment au sein de la préfecture de Police de Paris, même de la part des inspections générales [IGPN-IGGN-IGA-IG INSEE, 2013 ; IGA-IGPN, 2014] au regard des manipulations opérées sur la période 2006-2012 : déqualification de certains faits (cambriolage devant dégradation), report calendaire de l'enregistrement (report de l'enregistrement de mois en mois et évaporation en fin d'année), destruction de certains faits ont été repérés. En Angleterre, certaines polices ont été critiquées pour avoir sous-estimé les violences commises sur les

prostituées ou encore les dégradations [Patrick, 2011] pour faire artificiellement baisser la délinquance. Eterno et Silverman [2012] soulignent qu'à New York, l'usage de Compstat a entraîné des pratiques « non éthiques » d'enregistrement de la délinquance : 50 % des officiers interrogés ont dit avoir truqué l'enregistrement des données pour faire décroître les « crimes indexés » (les infractions qui servent à l'index FBI, à l'image de celles qui servent à « l'état 4001 » en France). C'est ainsi que certaines infractions indexées (*felonies*) ont été déclassées en infractions non indexées (*misdemeanors*), à l'image des viols devenant « contacts sexuels forcés ». On aurait tort de prendre trop au sérieux les chiffres officiels. Pendant les réunions d'évaluation, en écoutant leurs collègues défendre leurs bilans, commissaires, superintendents et autres commanders devaient sans doute songer à la citation que l'on prête à Churchill : « *Je ne crois aux statistiques que j'ai moi-même falsifiées* ».

La liste est donc longue. Elle pourrait même être allongée : la focalisation sur les seuls indicateurs conduit à se focaliser sur le caractère opérationnel de l'activité plutôt que sa nature stratégique (« *On ne peut pas conduire tout en ayant les yeux fixés sur le compteur* » disait avec lucidité un ancien responsable policier). Mais, à y regarder de plus près, les effets de ces « nouvelles » techniques de pilotage des organisations sont loin d'être si nouveaux : ni la focalisation sur les cibles mesurables, ni la centralisation, ni la mauvaise gestion « morale » des effectifs, ni l'oubli des partenaires et, *a fortiori*, ni la manipulation des chiffres ne sont l'apanage du pilotage par indicateurs. Plus au fond, l'usage mal contrôlé des indicateurs de performance attire l'attention sur deux ambivalences du travail policier. La première est celle des liens entre mesure et activité policière. Cette dernière est éminemment difficile à appréhender. On mesure ce que l'on peut techniquement mesurer, plutôt que ce qu'il faudrait mesurer. La discussion n'est pas neuve. Au milieu des années 1990, D. Monjardet écrivait déjà : « *L'évaluation de la prestation policière va donc se focaliser sur le domaine qui peut sembler traduire un résultat, une efficacité, une mobilisation, c'est-à-dire dans le domaine répressif. C'est le seul qui produit un chiffre immédiatement interprétable : nombre de PV, d'interpellations, de gardes à vue, de déferrements au parquet, d'affaires élucidées* » [1996, p. 152]. Avec la sacralisation des indicateurs, c'est à l'aune de ces seules que l'on définit l'efficacité d'un service. Autrement dit, les organisations mesurent la « bonne activité » à partir des instruments de mesure dont elles disposent déjà et qui ne sont pas nécessairement appropriés pour mesurer ce que l'on souhaite.

Ceci nous conduit à la seconde ambivalence : la relation entre les fins et les moyens du travail policier, avec la tentation permanente de laisser les moyens prendre le

pas sur les finalités. Rappelons-nous les mots d'Herman Goldstein : « *Toutes les bureaucraties risquent d'être tellement préoccupées par leur organisation et tellement impliquées dans leur mode de fonctionnement interne qu'elles en perdent de vue les objectifs premiers pour lesquels elles ont été créées. La police semble anormalement sensible à ce phénomène* » [1979, p. 236]. Avec les indicateurs de performance transformés en horizons indépassables, les moyens deviennent les fins. Pour encourager les policiers à collecter de l'information sur le terrain, certaines polices anglaises avaient décidé d'obliger leurs agents à déposer dans le système d'informations quatre « renseignements » par semaine. Le résultat a bien évidemment été contre-productif : obsédés par cet objectif, les policiers anglais ont fini par mettre tout et n'importe quoi, obligeant à un travail de tri considérable... que les réductions de budget ont rendu impossible, faute de crédits. L'objectif de quatre renseignements par semaine, moyen devenu objectif, a été retiré. Ce dernier exemple suggère que les polices peuvent également apprendre de leurs erreurs pour adapter leurs systèmes de mesure. C'est ce à quoi nous proposons de contribuer maintenant.

## Neuf propositions pour un usage plus réflexif des indicateurs de performance

Il y a des raisons sérieuses de penser que l'usage des indicateurs ne va pas diminuer à l'avenir. Les avancées technologiques vont se traduire par de nouveaux logiciels traitant plus de données, intégrant les effets pervers des dispositifs précédents pour proposer des tris plus fins. Il n'y a pas de raison de penser non plus que les pressions politiques, se traduisant par des demandes de résultats immédiats, vont cesser. Du coup, réfléchir aux évolutions futures de la police et de la justice demande de prendre en compte ces tendances pour tenter de les infléchir et améliorer la qualité du travail produit au sein de ces organisations. Nous proposons ici les composantes d'une approche plus réflexive de la performance autour de neuf points complémentaires : une définition large de ce qu'est la « performance », le recours à des critères qualitatifs, une attention portée aux processus autant qu'aux seuls résultats, la nécessité de produire du sens pour les agents, une nouvelle définition de ce qu'est le professionnalisme, une approche de long terme, le nécessaire encastrement dans le contexte local, un raisonnement de type résolution de problèmes et une approche partenariale.

Le premier point concerne ce qu'il faut entendre par performance. Est-ce que la « performance » consiste simplement à disposer de bons chiffres (une baisse de la délinquance, une augmentation du taux d'élucidation) ? Si l'on pense que la performance, c'est plus largement la « bonne » action policière (ou judiciaire), il est évident qu'il faut adopter une approche plus large de ses composantes. Est-ce que la légitimité de la police au sein de la population n'est pas une dimension essentielle ? Est-ce que la confiance qu'elle inspire au sein de la population n'est pas de nature à enclencher un cercle vertueux ? Les travaux autour de la « juste procédure » (*procedural justice*) initiés dans le sillage de Tom Tyler [2013] ont souligné à quel point la perception d'une police juste (équitable, respectueuse, transparente et à l'écoute) était de nature à générer des comportements plus respectueux du droit et plus coopératifs de la part de la population. En Angleterre, les polices sont également mesurées sur la satisfaction des usagers ; la Metropolitan police de Londres est évaluée sur ce critère, mais aussi sur la confiance de la population [Maillard & Savage, 2012]. La police n'est pas dans nos sociétés qu'une organisation qui lutte contre la criminalité, elle remplit un nombre de tâches plus larges, dont il faut s'assurer qu'elle les assure correctement également. Moore [2013] a proposé 7 critères autour desquels on peut mesurer la performance policière : (1) la réduction de la délinquance et de la victimation ; (2) amener les délinquants à rendre des comptes ; (3) réduire la peur et renforcer la sécurité personnelle ; (4) assurer la sécurité dans les espaces publics ; (5) utiliser la force équitablement et de façon proportionnelle ; (6) utiliser les ressources financières de façon équitable, efficiente et effective ; (7) assurer une qualité de service et de satisfaction des usagers. Moore conseille de ce point de vue de se doter d'outils véritables de mesure pour justement apprécier l'évolution de ces différentes dimensions de l'activité policière. Le chef de la police de Chicago a décidé en 2014 de mettre en place un système de mesure de la satisfaction des personnes ayant été en contact avec la police (confié à l'Université de l'Illinois) et a annoncé que les résultats allaient devenir des outils d'évaluation de la performance des différents districts.

« TOUTES LES BUREAUCRATIES RISQUENT D'ÊTRE TELLEMENT PRÉOCCUPÉES PAR LEUR ORGANISATION ET TELLEMENT IMPLIQUÉES DANS LEUR MODE DE FONCTIONNEMENT INTERNE QUELLES EN PERDENT DE VUE LES OBJECTIFS PREMIERS POUR LESQUELS ELLES ONT ÉTÉ CRÉÉES. LA POLICE SEMBLE ANORMALEMENT SENSIBLE À CE PHÉNOMÈNE »

De ce premier point découle évidemment le deuxième. La qualité de l'action doit être également mesurée et prise en compte par l'institution. C'est un enjeu important mais difficile à traiter : qu'entend-on par qualité et comment l'intégrer dans les modes d'évaluation interne des grandes organisations ? Si tout le monde s'entend sur l'importance de la « qualité » du travail policier, les choses deviennent plus complexes lorsque l'on essaie d'en définir les contours. Pour autant, même si les contours sont flous, la prise en compte de cette dimension est inévitable. Prenons un exemple : un agent peut avoir un nombre important d'arrestations à son actif, qu'est-ce que cela nous dit de la qualité de ses arrêts (que ce soit du point de vue répressif – avec les suites judiciaires de ces arrêts –, et de leur qualité, c'est-à-dire la qualité de l'interaction avec le public) ? Et si un policier est à l'écoute, habile dans le désamorçage des conflits, comment est-ce que cela est pris en compte ? Si un (e) brigadier-chef est un meneur, capable de maintenir le respect des règles de sécurité, de comportements respectueux de la part de ses agents et, tout simplement, de savoir ce qu'ils font sur le terrain, comment est-ce que cela est évalué ? Les mêmes questions se posent aux niveaux du dessus : comment, par exemple, prendre en compte l'action d'un chef de circonscription qui transforme le fonctionnement de la prise de plainte, pour assurer une qualité d'écoute que le commissariat n'était pas capable de proposer jusque-là ? La question est donc de savoir comment se doter de meilleurs (plus fins, plus précis) moyens de suivre la performance (au sens tout simplement de bon travail policier des agents). Le recours à des formes de supervision directe, soucieuse des pratiques concrètes, est ici essentiel : le travail des agents, à tous les niveaux de la hiérarchie, doit être apprécié à partir de critères plus larges que les seules données immédiatement disponibles.

Ceci conduit au troisième point : les « résultats » tels qu'ils sont habituellement mesurés (déclin du taux de délinquance, nombre d'arrestations ou encore montée du taux d'élucidation) ne sont pas des indicateurs suffisants pour mesurer l'activité. La délinquance évolue en fonction de variables qui échappent partiellement à la police. Le taux d'élucidation est de la même façon une donnée sur laquelle une police n'a pas une prise totale. Bien évidemment, ces résultats sont importants, mais il est sans doute encore plus important de comprendre comment on arrive à ces résultats. Au travers de quels processus (quelles analyses, stratégies, mise en œuvre, évaluation) a-t-on traité tel problème de délinquance et/ou d'insécurité ? Comment a-t-on agi sur les problèmes de cambriolage dans telle partie de la ville : quelle analyse du problème ? Quelle adaptation du travail des agents de différentes unités ? Quelles modifications du travail d'enquête ? Évaluer les agents sur les seuls « résultats » est insuffisant, et parfois injuste. Les meilleures

stratégies peuvent parfois échouer face à un problème qui les dépasse (il en est ainsi de la remontée des cambriolages qui dépassent très largement les capacités d'action de la police) ; les stratégies les plus routinières peuvent réussir grâce à des dynamiques autres que policières (ainsi de la lutte contre les vols de et dans les voitures, fortement aidée sur la moyenne durée par les transformations technologiques plus générales des véhicules). Le travail d'évaluation doit porter autant sur ce que produit la police (*outputs*) que ses effets (*outcomes*), sur ses « résultats » (mélange des *outcomes* et *outputs*) que sur ses processus.

Quatrièmement, les données statistiques ne donnent pas de sens à l'activité policière, ou plutôt n'en épuisent pas le sens de l'activité. Un enjeu important pour tous les échelons hiérarchiques est de parvenir à donner du sens à l'activité de ses subordonnés et partenaires, au-delà de « nous avons fait baisser la délinquance de voie publique de 2 % ces six derniers mois ». Les données chiffrées facilitent l'analyse et peuvent permettre d'élaborer une stratégie, mais elles ne constituent pas en elles-mêmes cette stratégie. La question est ici de fabriquer un horizon en termes d'activité policière (et plus largement de rôle que joue la police dans la société). Un *superintendant* anglais nous confiait prendre soin en parlant à ses équipes de valoriser les réussites non pas à partir des chiffres, mais à partir d'histoires individuelles. On a pu voir (cf. *supra*) à quel point le cynisme est une des composantes de la culture professionnelle qu'une focalisation excessive sur les chiffres bruts pouvait encore renforcer : « il faut répondre aux demandes chiffrées des chefs » (« *pour nos chefs, c'est des chiffres, pour nous, c'est des victimes* » disait significativement un chef d'unité). La voie est étroite : travailler sur le sens de l'activité, c'est aussi risquer de se voir taxé d'idéaliste ou d'« enfumeur » (qui cache derrière de beaux discours des objectifs moins glorieux).

Cinquièmement, l'une des conséquences logiques des arguments précédents est la définition du professionnalisme. Les orientations néo-managériales ont été critiquées pour la réduction qu'elles imposent à l'autonomie des agents : elles centralisent, obligent les agents à se conformer aux objectifs mesurés. Il y a ici un enjeu essentiel qui doit être celui de la définition du professionnalisme policier. Pas uniquement le professionnel qui applique les standards organisationnels, qui respecte les règles de droit, mais celui qui est capable d'agir de façon autonome (d'utiliser donc son discernement), de justifier les raisons de ce choix. De ce point de vue, la question du professionnalisme (et de l'autonomie opérationnelle des agents) doit être posée de façon prioritaire : quels standards de professionnalisme guidant l'autonomie des agents peuvent être définis et diffusés ? La question des contrôles et des fouilles

est une bonne illustration : comment favoriser des comportements plus flexibles, plus raisonnés dans l'utilisation de ces pouvoirs de contrôle ? Autrement dit, plutôt que d'objectifs organisationnels fixés *a priori*, il y a une question qui renvoie aux capacités données aux agents dans l'exercice autonome de leur travail quotidien. Partir de situations pratiques, apprendre des erreurs constituent autant de moyens de valoriser les savoir-faire et savoir être nés de l'expérience.

Sixièmement, l'effet combiné de la pression médiatico-politique et des possibilités permises par les nouvelles technologies d'information est de permettre un traitement toujours plus rapide des données et une réactivité toujours plus grande des polices. Rappelons-nous que l'un des succès initiaux de Compstat à New York est de pouvoir disposer d'informations immédiates pour le déploiement des effectifs. C'est un acquis en termes de réactivité policière. Les policiers peuvent maintenant suivre leurs activités sur une base quotidienne, les chefs de service peuvent se comparer entre eux au jour le jour. Le risque est alors de tomber dans l'immédiateté. Un commissaire nous confiait ainsi que l'une de ses tâches consistait à « acheter du temps » auprès de son préfet à la recherche de résultats immédiats en matière de lutte contre le trafic de drogue, là où son travail d'investigation demandait au contraire de tisser patiemment les fils entre différents points de vente et des réseaux complexes. C'est donc ici la question du moyen terme qui devient un enjeu essentiel, problème d'autant plus aigu que la pression politique est forte.

Septièmement, un risque commun à l'usage des indicateurs de performance est celui de l'utilisation de données non contextualisées, agrégées sans beaucoup de précaution. La multiplicité des données disponibles, de qualité et d'intérêt variables, rend l'interprétation complexe. Ces difficultés sont renforcées dans des systèmes centralisés : en remontant progressivement la chaîne vers les états-majors nationaux, au gré des différentes étapes (qui peuvent voir les chiffres retravaillés...), les données peuvent se voir mal interprétées, parce que non contextualisées. Une évolution d'ensemble (par exemple des violences graves)

peut résulter d'évolutions contradictoires, de l'addition de problèmes de mesure... La contextualisation locale de ce que veulent dire les chiffres est essentielle si l'on veut pouvoir lier données chiffrées et sens de l'activité.

On ajoutera, huitième point, que la seule production chiffrée peut laisser penser que l'on doit résoudre des incidents les uns après les autres. Or, police et justice ont aussi bien souvent à traiter des problèmes, c'est-à-dire des ensembles d'incidents [Goldstein, 1990]. Les systèmes d'information centrés sur des faits individuels peuvent négliger cette constante : le travail des organisations pénales n'est pas que la réponse à une suite d'incidents.

Des démarches comme la police guidée par le renseignement ou la police de résolution des problèmes [voir la discussion dans Jobard & Maillard, 2015] proposent justement d'aller au-delà de ces comptabilisations trop fragmentées pour réfléchir à la globalité des problèmes que doivent traiter les polices.

Enfin, cette résolution de problèmes implique bien souvent un travail avec plusieurs autres organisations : police, justice, municipalité, écoles, bailleurs ou encore transporteurs. Ici encore, la dimension localisée est essentielle : policer la ville (ou les espaces ruraux) suppose de travailler à plusieurs, d'échanger de l'information. Faut-il penser à des indicateurs partagés entre ces différentes institutions ? Ou à

raisonner en dehors des indicateurs établis ? L'essentiel est de ne pas tomber dans une forme d'approche où seuls les indicateurs judiciaires deviennent le centre des préoccupations.

Bref, le risque avec ces indicateurs est que la « mauvaise police chasse la bonne » (et plus largement que le mauvais fonctionnement du système pénal chasse le bon) : que la définition de la performance la plus étroite, la moins distanciée, la plus descendante, avec tous les effets pervers cités plus haut, s'impose pour satisfaire les demandes politiques les plus immédiates. La facilité avec laquelle les agences pénales peuvent subvertir les données sur lesquelles elles sont évaluées, les dangers de la simplification excessive de l'action sont des enjeux récurrents.

LES « RÉSULTATS » TELS QU'ILS SONT HABITUELLEMENT MESURÉS (DÉCLIN DU TAUX DE DÉLINQUANCE, NOMBRE D'ARRESTATIONS OU ENCORE MONTÉE DU TAUX D'ÉLUCIDATION) NE SONT PAS DES INDICATEURS SUFFISANTS POUR MESURER L'ACTIVITÉ. LA DÉLINQUANCE ÉVOLUE EN FONCTION DE VARIABLES QUI ÉCHAPPENT PARTIELLEMENT À LA POLICE.

Les indicateurs de performance doivent rester des moyens de l'action policière, non des finalités. Comme moyens, ils permettent de mesurer les phénomènes, d'assigner des objectifs, de favoriser la coopération entre services<sup>4</sup>, de rendre des comptes, activités dont on aurait peine à dire qu'elles sont néfastes pour l'activité policière.

Les principes énoncés plus haut visent à refroidir « la machine », quand la pression du politique, la logique bureaucratique descendante et les facilités offertes par les technologies conduisent à la surchauffe ■

## Bibliographie

- BEZES (PH.), 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française*, Paris, Seuil.
- DOUILLET (A.-C.), MAILLARD (J. DE), ZAGRODZKI (M.), 2014, « Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France », *Politiques et management public*, 31 (4), 2014, p. 421-442.
- ETERNO (J.), SILVERMAN (E.), 2012, *The crime numbers game. Management by manipulation*, New York, CRC Press.
- FERY (B.), 2015, *Gouverner par les données ? Pour une analyse des processus de traduction dans l'usage des systèmes d'information. Déploiement et utilisations de Cassiopée dans l'institution pénale*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Versailles-Saint-Quentin en Yvelines.
- GAUTRON (V.), 2014, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 25 juillet 2015. URL : <http://champpenal.revues.org/8715> ; DOI : 10.4000/champpenal.8715.
- GOLDSTEIN, H., 1979. «Improving policing: a problem oriented approach», *Crime and delinquency*, 25 (2), 236-258.
- GOLDSTEIN (H.), 1990, *Problem-oriented policing*, New York, McGraw-Hill.
- HOUGH (M.), 2007, «Policing, New public management and legitimacy in Britain», in Tyler (T.) (ed.), *Legitimacy and criminal justice: an international perspective*, The Russell Sage Foundation.
- Inspection générale de l'administration-Inspection générale de la police nationale, 2014, *L'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure sur le ressort de la préfecture de la police*, rapport, ministère de l'Intérieur.
- IGPN-IGGN-IGA-IG INSEE, 2013, *Sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure*, Rapport, Tome 1.
- JOBARD (F.), MAILLARD (J. DE), 2015, *Sociologie de la police*, Paris, Armand Colin.
- LOVEDAY (B.), 2006, «Policing performance: the impact of performance measures and targets on police forces in England and Wales», *International Journal of Police Science & Management*, 8 (4), p. 282-293.
- MAILLARD (J. DE), 2015, «International perspectives in policing: Challenges for 2020», in WANKHADE (P.) et WEIR (D.) (eds), *Police services. Leadership and management perspectives*, Springer, p. 173-177.
- MAILLARD (J. DE) & SAVAGE (S.), 2012, «Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain», *Policing and Society*, 22 (4), p. 363-383.
- MATELLY (J.-H.), MOUHANNA (C.), 2007, *Police : des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- MOORE (M.), 2013, *Recognizing public value*, Harvard University Press.

(4) Voir l'analyse que F. Ocqueteau fait de l'utilisation de la main courante informatisée (2015).

OCQUETEAU (F.), 2015, *Les usages de la main courante informatisée*, Cepad, Etudes et données pénales, n° 115.

OGIEN (A.), 2010, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, 1 (n° 5), p. 19-40.

PATRICK (R.), 2011, « Reading tea leaves?: An assessment of the reliability of police recorded crime statistics », *The Police Journal*, 84 (1), p.47-67.

REUSS-IANNI (E.), 1983, *Two cultures of policing: street cops and management cops*, New York, Transaction Publishers.

ROCHÉ (S.), 2012, « Les politiques de sécurité intérieure », in MAILLARD (J. DE) & SUREL (Y.) (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 237-258.

TYLER (T.), 2013, *Why people cooperate*, Princeton, Princeton University Press.

VAUCHEZ (A.), 2008, « Le chiffre dans le gouvernement de la justice », *Pouvoirs*, 125, p. 111-120.

VIGOUR (C.), 2008, « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge », *Sociologie du travail*, 50 (1), p. 71-90.



# Partenariat et responsabilité à l'ère managériale

## *Retour sur l'expérience britannique<sup>1</sup>*

Adam CRAWFORD

La société britannique est depuis plus d'une décennie clairement engagée dans un processus de production locale de sécurité. Ce processus se fait à grand renfort d'une rhétorique managériale dont l'auteur examine les effets réels. Il montre notamment comment management et partenariat, recherche de transversalité et proximité ne font pas vraiment bon ménage. Cette analyse critique de la situation outre-Manche pose surtout la question des nouvelles formes de responsabilité politique face à ces phénomènes.

Je voudrais relier la question de l'évaluation des programmes locaux de sécurité avec les changements intervenus dans l'organisation des services publics britanniques en portant une attention toute particulière à la question de la responsabilité, décrire d'abord le contenu et le développement d'une idéologie managériale et les réformes du Nouveau management public (NMP) qui ont transformé la façon dont nous

appréhendons les questions du contrôle de la criminalité par la justice pénale et son évaluation. J'essaierai de montrer comment cette révolution managériale comporte un certain nombre d'implications négatives trop souvent oubliées quant à l'évaluation de la sécurité locale. On peut en dénombrer au moins six : la mise au point et l'institutionnalisation de « résultats vérifiables » qui ont pour effet de réduire des tâches complexes à une « objectivité administrative » faite de codes numériques facilement comparables, bien que largement arbitraires ; la prolifération de nouveaux systèmes de critères à l'aune desquels doit se mesurer la « réussite » des services publics, qui est le produit d'une politique de l'échec ; l'insistance sur le management intra-organisationnel, au détriment du travail plus complexe de management des réseaux inter-organisationnels, rendu nécessaire dans le cadre d'une approche partenariale ; la priorité donnée à des rendements organisationnellement définis à partir des résultats socialement produits, même s'ils sont ou non voulus ; la réduction de l'évaluation à l'audit, avec comme corollaire l'accent mis sur la conformité et la vérification plutôt que sur les relations de cause à effet dans le monde

### Adam CRAWFORD

Directeur adjoint du Centre  
for Criminal Justice Studies  
(Université de Leeds).

Article paru dans  
*Les Cahiers de la sécurité  
intérieure* n° 33  
(3<sup>e</sup> trimestre 1998).

(1) Ce papier a fait l'objet d'une première communication au séminaire sur l'évaluation organisé par l'IHESI les 16 et 17 juin 1998. La présente traduction a été établie par Frédéric Babu.

social ; l'éclipse de la responsabilité politique au profit de formes de responsabilités financière et managériale.

La Grande-Bretagne s'est laissé séduire par le pouvoir de l'audit et de l'inspection, en mettant l'accent sur la conformité plutôt que sur l'analyse des effets sociaux. Du coup, un gouffre s'est creusé entre les activités hautement valorisées de « l'observation » et de « l'inspection » tandis que le « faire » était renvoyé au rang d'une activité de second ordre [Power, 1997]. Cela a transformé la nature de « l'observation » de manière telle que le statut et la nécessité de la recherche sur l'évaluation se voient redéfinis et minorés. De fait, il y a eu fort peu d'évaluation des procédures d'audit et des réformes managériales qui les ont nourries.

## Managérialisme et politiques publiques en matière de justice pénale

Depuis le milieu des années 1980, les politiques publiques sont marquées par ce qu'il est devenu habituel de nommer le NMP. De façon plutôt confuse, le terme suggère une rupture avec le passé. Pourtant, la nouveauté réside plus dans l'intensité, le caractère autoproclamé et les buts que dans sa forme ou son contenu qui font en fait écho à des stratégies de réforme plus anciennes<sup>2</sup>. Ce qui distingue le « nouveau » mouvement de réforme des politiques publiques, c'est d'apparaître en même temps qu'une crise fiscale croissante de l'État moderne et la montée en puissance des attaques néo-libérales contre l'État-providence. C'est la raison pour laquelle les réformes managérialistes ont eu de l'écho sur un éventail important de services publics. Si le NMP a pris une telle importance,

### *Effectivité, efficacité et économie, le nouveau management public*

*Économie* : diminution des ressources acquises ou utilisées, tout en tenant compte de la qualité (en bref, comment dépenser moins).

*Effectivité* : relation entre la production de biens, de services ou de tout autre résultat et les ressources utilisées à cette fin. Combien faut-il injecter de ressources pour obtenir un bien donné ? (en bref, comment dépenser bien).

*Efficacité* : effets attendus et effectifs d'un projet, programme et toutes autres activités. De quelle manière la bonne production de biens, de services ou de tout autre résultat permet de remplir les objectifs d'une politique, les buts opérationnels et tous autres effets attendus ? (en bref, comment dépenser avec discernement).

Sous la bannière des trois « E » (Effectivité, Efficacité et Économie), le NMP constitue un ensemble d'idées et de recettes largement empruntées au secteur privé [Hood, 1991 ; Stewart, Walsh, 1992 ; Clarke, Newman, 1997], avec notamment la délégation de certains aspects traditionnels des services publics au secteur privé ; l'introduction des méthodes du management du secteur privé dans le secteur public, comme par exemple le contrôle des coûts, la transparence financière et la décentralisation de l'autorité ; la diminution des hiérarchies bureaucratiques ; la soumission de la bureaucratie aux règles du marché qui, d'une part, désagrège les fonctions séparables au sein d'un service pour les soumettre à des formes quasi contractuelles, tout particulièrement en introduisant des distinctions de type acheteurs/fournisseurs et, d'autre part, soumet les fournisseurs à une compétition entre services ou bien entre les secteurs public, privé et associatif ; l'évaluation des résultats par la comparaison des objectifs prévus aux objectifs atteints (le management par les outputs) ; la revendication d'une « proximité au client ».

Le courant managérialiste prétend, d'une part, exprimer les besoins des usagers et de ceux qui paient des impôts – ces deux références mythiques lui donnent sa raison d'être – et, d'autre part, s'opposer aux élites professionnelles qui ne pensent qu'à « se servir ». De ce point de vue, le managérialisme représente une menace pour « la culture douillette de l'autorégulation par les professionnels » [Power, 1997, op. cit., p. 44]. Cette approche fondée sur le principe selon lequel « ce que l'on paie doit être à la hauteur des attentes » est enracinée dans la notion de responsabilité financière. Elle est également liée à l'attraction exercée par la notion de responsabilité managériale, avec l'idée d'une mesure des outputs et des résultats par une organisation accessible au management, facilitant de ce fait une amélioration des performances. Cette approche a cherché à faire du management un instrument de conduite et de contrôle, le but étant de faire que les techniques de responsabilisation permettent de « responsabiliser » l'action individuelle, en construisant des « moi calculables » et des « espaces calculables », reliés entre eux de manière plus ou moins informelle par des « réseaux de calculs » [Humphrey, Miller, Scapens, 1993, p. 7-29].

(2) Il est intéressant de noter que ces précédents courants de réforme incluent plusieurs initiatives de « management par les objectifs », dans les années 1960 et 1970, avec un certain nombre de conséquences sur les modes de gestion : Lubans, Edgar, 1979.

c'est justement parce qu'il est en phase avec le virage politique dominant qui met l'accent sur la nécessité pour les gouvernements de restreindre la pression fiscale et sur l'idéologie du « moins d'État ». En tant que tel, le NMP fait partie de l'arsenal idéologique dirigé contre l'État providence, contribuant activement à la redéfinition du rôle et de la place des services publics. Ce néo-libéralisme est clairement exprimé dans ce qui est peu à peu devenu la bible des réformes du secteur public, l'ouvrage d'Osborne et Gaebler, *Reinventing Government*, publié en 1992. Ces auteurs y usent de l'analogie de l'aviron pour mettre en lumière le besoin de séparer l'activité de barreur, confiée au gouvernement, de celle de rameur. « Barrer » signifie impulser les politiques – conduire et mettre en place les normes et les agendas – mais aussi catalyser et faciliter le changement. « Ramer » renvoie à la mise en œuvre des politiques et à la délivrance des services, le « faire » des politiques. Les gouvernements qui « dirigent » beaucoup mais « font » peu, ne sont pas faibles mais forts. « Après tout, notent-ils, ceux qui dirigent le bateau ont bien plus de pouvoir sur sa destination que ceux qui rament ». Aussi, ces auteurs plaident-ils pour « moins de gouvernement mais plus de gouvernance ». La bureaucratie, de leur point de vue, est défunte et contre-productive comme modèle pour la tâche de rameur. Pour la remplacer, ils identifient dix règles du gouvernement entrepreneurial : « la plupart des gouvernements entrepreneuriaux promeuvent la compétition entre prestataires de services. Ils donnent du pouvoir aux citoyens en retirant la capacité de contrôle à la bureaucratie pour la confier à la communauté. Ils sont conduits par leurs objectifs – leurs missions – et non par les règles et régulations. Ils redéfinissent leurs usagers comme des clients et leur offrent des choix... Ils préviennent les problèmes avant qu'ils n'émergent, plutôt que de simplement offrir des services pour les résoudre une fois qu'ils sont apparus. Ils consacrent leur énergie à gagner de l'argent, et non simplement à le dépenser, ils décentralisent l'autorité, par un management de participation. Ils préfèrent les mécanismes du marché à ceux de la bureaucratie. Ils ne se focalisent pas seulement sur la fourniture de services publics, mais s'attachent également à faire en sorte que tous les secteurs (privé, public et associatif) travaillent ensemble à des actions communes afin de solutionner les problèmes de la communauté » [Osborne, Gaebler, 1992, *op. cit.*, p. 20].

Le livre fourmille d'exemples d'organisations « entrepreneuriales » de service public qui mettent certains de ces principes en œuvre, voire tous. Ce faisant, Osborne et Gaebler distillent et articulent une philosophie du NMP et de la culture managériale en général. Ils en

appellent à une « révolution » des relations entre l'État et la société civile, celui-là se contentant d'une certaine forme de contrôle à travers la mise en place de normes et de moyens assurant leur respect, ce qui nécessite des modes de contrôle et de vérification qui permettent aux « barreurs » de conduire et de corriger l'activité de ceux qui « rament ». Les contrats, les indicateurs de résultats, les audits et les inspections sont parmi les instruments pratiques utilisés pour mettre en place cette relation de « gouvernement à distance ».

### Premières initiatives

Les premiers développements dans le champ de la justice pénale remontent à l'introduction de l'initiative sur le management financier<sup>3</sup>. La circulaire 114/1983 du Home Office adressée à tous les chefs et autorités de police déclarait que « en raison des contraintes liées à l'expansion des dépenses publiques », les futures augmentations de crédits seraient subordonnées à des améliorations de l'activité et de l'efficacité dans la poursuite des objectifs fixés. Cette circulaire annonçait une nouvelle perspective de management des ressources en matière de police.

Ce tournant fut confirmé par la circulaire 106/1988. À la fin des années 1980, le gouvernement conservateur soumit le système pénal à une série d'investigations par la Commission d'audit, le Bureau national de l'audit et le Bureau des comptes publics [Jones, 1993, p. 187-202]. Ces différents corps ont joué un rôle déterminant dans le développement de moyens de mesure pouvant faire l'objet d'audits et dans la diffusion du NMP auprès des autorités locales et d'autres prestataires de services publics. La Commission d'audit, mise en place en 1982, eut un impact particulièrement fort dans le champ de la justice pénale. Avec le concours de différents corps d'inspecteurs de Sa Majesté, la Commission a été au centre des mécanismes d'inspection alors mis en place. Son but principal a été d'encourager la recherche de résultats orientés vers les objectifs et de générer une culture des résultats, principalement parmi les cadres dirigeants, mais plus largement au sein de tous les organismes du secteur public. Les recommandations de la commission d'enquête conduite par Sir Patrick Sheehy (*Police Responsibilities and Rewards*) aussi bien que le *Livre blanc* du gouvernement intitulé *Police Reform*, tous deux publiés en juin 1993, renforcèrent le virage managérialiste en matière de police. Ils recommandaient la suppression des barrières internes à la mise en place d'un contrôle managérial effectif, le dégraissage des structures d'organisation interne et

(3) *Financial Management Initiative*, voir Steward, Walsh, 1992.

l'introduction d'une grande flexibilité dans les modes de travail. Les mêmes réorganisations ont également été imposées aux organisations constituant le champ de la justice pénale.

## Les partenariats locaux de sécurité

Ces vingt dernières années ont également vu une croissance significative d'intérêt et d'activité pour la question de la prévention de la délinquance<sup>4</sup>. Plus récemment, cela s'est traduit par la notion de « sécurité locale » qui est devenue un référent pour désigner toute approche locale des désordres et de la délinquance. Celle-ci recouvre à la fois un large éventail de problèmes sociaux – comme la peur, les angoisses et d'autres questions liées à la qualité de la vie – et de besoins qui doivent être fournis au travers d'un partenariat regroupant différents types d'organisations issues des secteurs public, privé ou associatif, et les communautés directement concernées. Le développement de la sécurité locale est à mettre en relation avec les changements dans la manière dont les autorités locales perçoivent leur rôle et leurs propres responsabilités en matière de prévention de la délinquance. Les autorités locales britanniques – principalement dans les grandes villes – ont adopté le virage du NMP : en l'espace d'à peu près une décennie, celles-ci ont cessé de penser qu'elles n'avaient aucun rôle central à jouer dans la sécurité locale. On en veut pour preuve leur haut niveau d'activité, souligné dans une récente enquête sur les activités de sécurité locales conduites par les autorités locales d'Angleterre et du pays de Galles, menée par le Local Government Management Board [1992]. La formation embryonnaire d'une stratégie nationale de prévention de la délinquance en Grande-Bretagne est issue du « Programme villes plus sûres » (Safer Cities Programmes) et de son précurseur, l'initiative Five Towns, autant que des recommandations de la Conférence permanente sur la prévention de la délinquance présidée par James Morgan [1991].

Pourtant, le « Programme Villes plus sûres » n'a jamais été rien d'autre qu'un projet à court terme souffrant d'un manque de cohérence et qui commença de stagner dès le milieu des années 1990. Plus encore, le gouvernement conservateur a préféré ignorer nombre des recommandations émises par le rapport Morgan, d'abord parce que ledit gouvernement était farouchement opposé à des éléments clés de celui-ci, comme par exemple la

proposition selon laquelle les autorités locales devaient être reconnues comme statutairement responsables de la sécurité sur leur territoire. S'ajoute à cela qu'en novembre 1995 le Home Office créa l'Agence nationale de prévention du crime pour coordonner et préciser l'agenda national (c'est-à-dire pour élaborer de nouvelles manières de combattre la délinquance), afin d'encourager des pratiques adaptées et pour développer des stratégies de prévention et de réduction de la délinquance. Celle-ci n'est pourtant pas des plus adaptées [Warner, 27 mars 1998] ; elle se ramène à une pâle imitation du type d'organisation nationale envisagée par le rapport Morgan et elle ne dispose pas du pouvoir de déterminer l'agenda national de manière comparable à d'autres agences du même type existant en Suède, en France et aux Pays-Bas [Crawford, 1998].

La révolution managériale n'a pas été découragée par le changement de gouvernement à la tête de la Grande-Bretagne, en mai 1997. D'une certaine manière, elle s'est même intensifiée. Les propositions contenues dans le projet de loi sur la délinquance et les désordres de 1998 en congruence avec les réformes antérieures, sont orientées vers les outputs. Norman Warner, haut fonctionnaire de police, conseiller auprès du Home Secretary et chef de la brigade de la jeunesse (Youth Justice Task Force) estime que le projet de loi reflète « *une véritable dimension managériale, dans son souci d'une mise en œuvre effective des promesses électorales, sans plus seulement s'en tenir à des aspirations toujours mouvantes* » [Warner, *op. cit.*]. Les contrats locaux de sécurité officialisés par le projet de loi sont encore l'expression de cette orientation managériale en ce qui concerne les tâches et missions qui leur ont été imparties. Les autorités locales et les forces de police – dénommées « le groupe leader » – seront chargées des responsabilités suivantes : fournir un audit commun sur la délinquance ; consulter et impliquer les autres acteurs institutionnels locaux (dont les services de santé, les écoles et établissements d'éducation, les services de remise de peine et les organisations de service aux jeunes), mais aussi les commerces et les associations de résidents ; produire et publier « un plan stratégique pour la sécurité locale ». D'après le titre 6 du projet de loi, un certain nombre d'étapes doivent être franchies avant que ne soit formulée cette stratégie. Il faut, sur le territoire qu'elles administrent, que les autorités responsables fassent le bilan des formes et de l'intensité de la délinquance et en dressent l'analyse ; publient un rapport à partir de ce travail et obtiennent sur ce diagnostic l'avis de personnalités et d'organismes locaux, soit à travers l'organisation de réunions, soit par tout autre moyen jugé approprié.

(4) Voir Crawford, 1997, pour une discussion de ce point.

Les stratégies initiales doivent être fixées pour avril 1999. Dans la formulation d'une stratégie, il est recommandé de se référer à l'analyse des statistiques recueillies et du tableau de la délinquance qui en découle. Il est suggéré que les stratégies incluent les points suivants : des objectifs de court et de long terme quant à la réduction de la délinquance et des calendriers pour la réalisation de chaque élément du plan d'action. Plus encore, il est envisagé que les autorités locales et la police se consultent annuellement avec les autres partenaires sur les progrès de l'action menée et, de temps en temps, révisent les fondements de leur stratégie pour produire un nouveau *modus operandi*. La mise en place d'objectifs et d'indicateurs de résultats est envisagée comme autant d'éléments centraux dans l'évaluation de ces stratégies.

## La construction et l'institutionnalisation de « résultats vérifiables »

Récemment, la Commission d'audit s'est intéressée à la prévention de la délinquance et à la sécurité locale. Elle a produit un certain nombre d'indicateurs devant permettre d'évaluer les résultats en matière de prévention de la délinquance, avec notamment le nombre d'enquêtes menées sur la question, le pourcentage de ces enquêtes qui donnent effectivement lieu à un changement de politique et l'évolution du taux de victimation [Audit Commission, 1993]. La commission a encouragé la définition d'objectifs clés en matière de police, un thème repris dans le livre blanc du gouvernement intitulé *Police Reform*. L'un des objectifs clés de la police, annoncé pour l'année 1994-95, consistait à « cibler et à prévenir les crimes particulièrement préoccupants au niveau local en concertation avec tous les organismes publics et privés concernés ». Cette recommandation a contribué à l'élaboration d'un « indicateur clé de performance » destiné à mesurer les rendements [Tilley, 1995]. À la mi-1997, après la publication du très influent rapport sur les jeunes et le système judiciaire, *Misspent Youth* (Jeunesse en dérive), la Commission d'audit annonça qu'elle lançait une enquête nationale de dix-huit mois sur la sécurité locale. À ce jour, on en attend les résultats.

### Les limites à la construction d'indicateurs

Le résultat de tout ce mouvement, c'est d'abord la recherche d'indicateurs quantifiables et facilement mesurables. Les services de la justice pénale, de la même manière que d'autres agences gouvernementales, se sont

vus priés de développer des objectifs et des moyens de mesurer leurs résultats dans la poursuite de ces objectifs.

Pourtant, rien n'est moins évident ni moins facile que de mettre au point de tels indicateurs. Ceux-ci nécessitent d'être construits avec soin. Le recours à des critères de résultats ne saurait garantir l'avenir et de considérables obstacles s'opposent à ce que l'on puisse traduire l'activité d'administrations aussi complexes que celles qui s'occupent de la prévention de la délinquance et de la sécurité locale en termes de contrats d'objectifs et de mesures de résultats.

Définir des cibles pertinentes à atteindre et déterminer des critères d'évaluation en matière de désordres est de toute manière problématique par nature. Il n'existe pas de définition claire et affirmée de ce que sont le désordre et la sécurité locale. Le même comportement est qualifié différemment par différents publics. Plus encore, nombre de quartiers marqués par un fort taux de délinquance et d'incivilités sont fortement hétérogènes et les points de vue sur la question ne font pas forcément l'objet d'un consensus. Et puis les recherches existantes suggèrent qu'il est peu intéressant d'utiliser les mesures du « sentiment d'insécurité » comme indicateur du niveau de performance des autorités [Farall *et al.*, 1997, p. 10-12 ; Ditton *et al.*, 1998, p. 657-678]. Il en est ainsi parce que le sentiment d'insécurité est fort peu variable, particulièrement sur une longue période, mais aussi en raison des difficultés méthodologiques qu'il y a à mesurer la peur au moyen d'enquêtes quantitatives.

Le premier paradoxe de la prévention locale de la délinquance est qu'il existe souvent une relation inverse entre les activités existantes et les besoins. Comme le souligne Buerger [1991, p. 411], tout se passe comme si la condition *sine qua non* de l'organisation d'une communauté était que celle-ci soit préalablement organisée alors que, en ce qui concerne la prévention de la délinquance, la condition semble être que la communauté ne connaisse pas de délinquance significative. Des années de recherche ont montré que les réponses locales à la délinquance sont plus faciles à mettre en place dans les communautés où elles sont les moins nécessaires et qu'elles sont en revanche les plus difficiles à mettre en œuvre là où elles s'avèrent nécessaires [Rosenbaum, 1988, p. 323-393]. Les indicateurs d'évaluation qui ne prennent pas en compte cette réalité peuvent contribuer à la rendre encore plus prégnante.

Il faut ajouter à cela que la criminalité et les problèmes qui lui sont associés sont très localisés et peuvent prendre des visages très différents d'un lieu à l'autre. La criminalité est à la fois socialement et spatialement localisée. Cette concentration a été récemment exacerbée par la

polarisation et la concentration croissante de la pauvreté et de la richesse dans la Grande-Bretagne des années 1980 et 1990 [Trickett, Ellingworth, 1995, p. 343-359]. Même au sein d'unités géographiques similaires, il peut exister de considérables variations dans la concentration et le mélange des problèmes locaux. Certains problèmes se modifient au cours du temps et peuvent suivre une courbe saisonnière. Du coup, l'utilisation de critères d'évaluation élaborés nationalement risque fort de renforcer une approche par le haut de la prévention, sans finesse et improductive. La spécificité de la localité considérée rend problématique la production de critères d'évaluation qui soient sensibles aux spécificités des zones considérées.

Pourtant, des indicateurs hautement adaptés aux caractéristiques locales sont également dangereux en ce qu'ils peuvent produire et encourager un certain esprit de clocher. Le « succès » de la sécurité locale dans une zone donnée peut avoir un effet d'entraînement et de diffusion sur son voisinage. Cependant, le « succès », même mesuré en termes de réduction de la criminalité dans une localité donnée peut ne pas être un bien absolu s'il se traduit par un déplacement de la délinquance. Si la prévention de la criminalité réussit, elle risque fort de pousser les délinquants à déplacer leurs activités dans les zones les moins aptes à se défendre. Cela peut se combiner à un autre processus par lequel les communautés les mieux organisées et les plus riches réussissent le mieux à prévenir la criminalité et, du coup, confisquent les ressources publiques qui auraient pu être mises à disposition des communautés les moins capables de se mobiliser. Cela est tout particulièrement évident dans un contexte où la prévention de la criminalité et la sécurité sont devenues des biens marchands, sur un marché de plus en plus agressif.

La sécurité locale, dans ce contexte, peut finir par apparaître comme un bien réservé à un club de nantis plutôt qu'un bien public. Dans leur apparente simplicité et leur côté rationnel, les techniques de fixation d'objectifs sont séduisantes et attrayantes. Pourtant, elles permettent bien peu de réduire l'incertitude et l'ambiguïté. Plus encore, elles sont la cause de dysfonctionnements et d'effets non voulus, comme le prouve l'expérience des premières tentatives pour développer un système d'information pour la gestion financière du service des remises de peines. Sur ce point, conclut Humphrey : « *Même dans l'univers incertain et complexe de la remise de peine (comme dans beaucoup d'autres secteurs des services publics), la capacité apparemment naturelle et logique de l'évaluation à résoudre les problèmes (Hopwood) semble séduisante. Il est sans aucun doute temps que l'on prenne plus sérieusement en compte les conclusions d'auteurs comme Hopper pour qui il n'existe pas de solution simple aux problèmes complexes que doivent affronter les responsables dans les services publics* » [1991, p. 1-18].

### Des ambiguïtés de la quantification

À travers l'usage d'indicateurs de résultats, des tâches complexes sont réduites à des données chiffrées facilement comparables, bien qu'arbitraires, et dotées « d'objectivité administrative ». Qui plus est, les indicateurs de résultats sont gros de conséquences inutiles et non voulues. Tilley [1995, p. 4-5] identifie ainsi plusieurs dangers à utiliser de tels indicateurs comme moyen d'évaluation de la prévention du crime :

- une vision étroite. L'accent mis sur les aspects quantifiables des résultats amène à négliger le non quantifiable ;
- sous-optimisation. La baisse de qualité des services pris dans leur ensemble, du fait d'une concentration d'objectifs étroitement définis et des activités mesurables ;
- myopie. Impossibilité de donner de l'importance à des objectifs à long terme ;
- obsession de la mesure. Focalisation sur ce qui fait l'objet de mesure plutôt que sur le service dont la mesure est censée rendre compte ;
- mauvaise représentation. Trucage délibéré des données ;
- mauvaise interprétation. Acceptation naïve de la signification apparente produite par les données ;
- tricherie. Manipulation stratégique des comportements, consistant par exemple à délibérément minorer les résultats, afin de pouvoir se donner des cibles faciles à atteindre lorsque cela se révèle intéressant ;
- ossification. Poursuite invariable d'objectifs définis une fois pour toutes ;
- démoralisation. Perte de confiance et d'intérêt de la part de ceux qui accomplissent des tâches que l'on ne juge pas dignes d'être quantifiées ou que l'on quantifie de manière non appropriée ;
- discrédit. Scepticisme public, produit du sabotage des moyens d'évaluation par des agents désillusionnés ou par la révélation au grand jour des techniques permettant de manipuler les données chiffrées.

Toutes ces dérives ont été plus ou moins expérimentées par les services publics en Grande-Bretagne. L'un des problèmes spécifiques que ces « ratés » peuvent produire dans le cas particulier de la criminalité et de la sécurité locale réside dans la manière dont la publicité faite autour de la criminalité dans une commune (que celle-ci repose sur des données fiables ou non) peut contribuer à détruire sa réputation et son standing, par un effet de stigmatisation. Les mauvaises réputations, une fois faites, sont fort difficiles à modifier. Par une dynamique proprement vicieuse, elles contribuent à l'accroissement du sentiment d'insécurité, à la fuite des populations et à l'augmentation de la criminalité.

Cette recommandation est tout aussi pertinente si l'on considère d'autres services liés à la justice pénale et ce d'autant plus si l'on se place dans le contexte de la sécurité locale, laquelle est contrainte de fonctionner en coopération avec des groupes et des organisations extrêmement divers.

## Définir le succès et l'échec

Les réformes du NMP sont en partie le résultat des efforts des gouvernements pour contrecarrer l'échec des politiques publiques jusqu'alors mises en œuvre. Le pessimisme persistant du « rien ne marche » a nourri une renaissance des idées néo-classiques sur la délinquance et la justice. Il en est résulté, au sein de la criminologie officielle et dominante, un déplacement d'intérêt du criminel comme objet d'enquête vers l'administration du contrôle du crime et de la justice pénale. D'où la mise en place de nouveaux « ensembles d'objectifs », systèmes de critères à l'aune desquels le succès ou l'échec de la justice pénale ou de tout autre domaine des politiques publiques devraient être évalués. La réduction du gaspillage, la diminution des frictions et des chevauchements au moyen d'un « management harmonisant » dans l'accomplissement des missions font partie intégrante de ce tournant. D'après J. Young, ce mouvement s'est accompagné d'une « révolution silencieuse » de la criminologie britannique et américaine, pour le moins en ce qui concerne cette branche particulière qu'on nomme « criminologie administrative ». Elle combine une hostilité à l'idée selon laquelle la délinquance est le produit de circonstances sociales ; un manque d'intérêt pour l'étiologie ; la croyance dans l'importance du choix humain pour expliquer l'acte délinquant et l'exigence de la prévention [1986, p. 10]. Dans ce schéma, les besoins du « système » – ou du « non-système » –, pour reprendre l'expression à la mode visant à souligner les dysfonctionnements de la justice pénale [Moxon, 1985] sont devenus souverains. Il est de plus en plus fréquent de considérer que la justice pénale a besoin d'un management « d'harmonisation » qui permette d'éliminer les frictions, les doublons et les goulots d'étranglement. Et cela a à voir avec l'usage croissant des politiques de prévention, des collaborations entre services, du travail d'aiguillage et de classement de dossiers pour prévenir avant leur passage devant le tribunal, des comparutions en urgence et des évaluations en amont destinées à éliminer les « cas pourris ». Les échecs du système pénal sont désormais imputés au manque de coordination et de systématisation. Comme le soulignait récemment David Faulkner, l'ex-directeur des services du Home Office, « *l'obsession politique pour le*

*management et l'effectivité a véhiculé l'idée selon laquelle nombre de problèmes que le pays se doit de résoudre pourraient l'être par une simple réorganisation des services publics concernés, dans le but de les rendre plus effectifs et efficaces* » [1998, p. 14].

La vision de la justice pénale comme « entité systémique » qu'il est possible d'analyser et de gouverner de façon centralisée renvoie à une conception particulière des processus à l'œuvre [Garland, 1997, p. 190]. En conséquence, « *la justice pénale est de moins en moins considérée comme un système rationnel et de plus en plus à travers la rationalité du système* » [Feeley, Simon, 1994, p. 178]. L'accent mis sur la rationalité administrative est à la source des « criminologies de tous les jours » qui ont accompagné le tournant vers la prévention, et tout particulièrement la théorie de « l'activité routinière » et la théorie du « choix rationnel », qui analysent le crime comme un risque calculé, rendent possible son empêchement ou sa régulation.

À plus d'un titre, la prolifération d'une approche partenariale de la prévention de la délinquance et de la sécurité locale est le produit de cette recherche de cohérence systémique. Cette approche a ouvert un champ de bataille où s'affrontent des définitions concurrentes du succès ou de l'échec. Cela ne veut pas dire que les idées criminologiques dominantes se sont imposées avec succès à des professionnels ou à un public au départ réticents. Il ne faudrait pas croire que la réussite de la nouvelle idéologie s'impose facilement. Au contraire, celle-ci a provoqué de nouveaux conflits et des bastions de résistance se sont constitués [Crawford, chap. 3, 1997]. Pourtant, l'importance des relations inégales qui structurent les partenariats en matière de sécurité locale souligne à quel point la capacité à définir le succès ou l'échec est influencée par la distribution du pouvoir entre les différentes parties prenantes. Les critères de succès font l'objet de contestations et ne sont pas pris pour argent comptant. Ce point soulève, d'une part, la question de la responsabilité démocratique et de l'oubli des fondements de la sécurité locale, et, d'autre part, la question de l'inclusion d'intérêts divers dans un véritable processus de consultation et de mise en place des politiques publiques. Pour reprendre la conclusion du rapport Morgan : « *toute structure locale destinée à la prévention du crime doit forcément être en lien étroit avec la structure démocratique locale* » [1991, p. 20]. Les stratégies de sécurité locales doivent reposer sur une légitimité politique. Et pourtant, en pratique, l'implication des représentants élus n'est rien moins qu'évidente. Liddle et Gelsthorpe soulignent d'ailleurs que si une telle implication peut favoriser une prise en main locale, cela introduit également une certaine volatilité dans le travail de prévention de la délinquance [1994, p. 16]. Les dangers d'une soumission aux majorités politiques et

d'une transformation des politiques locales de sécurité en « football politique » devraient inciter les autorités locales à rechercher et à expérimenter de nouvelles formes de démocratisation, et ce non pas à la place, mais en complément des canaux traditionnels de la représentation.

Les questions de consultation, d'incorporation et de représentation sont toujours délicates, tout particulièrement dans le domaine de la prévention de la délinquance où le danger social de l'exclusion de certains groupes est toujours présent. L'un des développements positifs des réformes managériales dans certains domaines des politiques publiques aura été d'avoir introduit les notions de « groupes d'usagers » ou de « panels de consommateurs » ayant la possibilité de se faire entendre au moment de l'élaboration des politiques publiques et de l'évaluation (par exemple dans le champ des réformes des services de santé publique). Pourtant, les notions « d'usager » ou de « consommateur » sont en elles-mêmes fortement problématiques et ce tout particulièrement dans les domaines de la sécurité locale et des politiques de lutte contre la délinquance. Aussi bien, l'idée de « désordre » revêt des significations différentes selon les personnes considérées. Le discours sur la sécurité locale et les formes d'incorporation des groupes dans les contrats de partenariat sont fortement liés à la définition par les services publics de ce qu'il faut entendre par « respecté » et « respectable ». Les « groupes à problèmes » sont souvent marginalisés, méprisés ou oubliés. Cette pratique a fréquemment été justifiée par le fait que le multipartenariat se donnant pour but la recherche du consensus, ces groupes l'auraient rendu impossible à atteindre. De façon très frappante, ce processus touche les groupes de jeunes quels qu'ils soient, ceux-ci étant généralement considérés comme potentiellement à problèmes. Du coup, ils brillent par leur absence dans les schémas locaux de prévention de la délinquance.

La question est donc de savoir comment faire pour prendre en compte les groupes marginaux, particulièrement ceux que l'on retrouve le plus fréquemment dans les circuits de la justice. Le fort accent mis sur « la jeunesse à risque » dans les stratégies de sécurité locale ne peut que contribuer à constituer la jeunesse comme un problème. Aussi faudrait-il plus se préoccuper d'incorporer les intérêts propres aux jeunes dans les organes constitués autour du partenariat et multiplier les consultations avec leurs groupes afin que leurs voix puissent se faire entendre de manière constructive. Cela, bien entendu, est source de difficultés sans nombre. Jusqu'à quel point par exemple les représentants des jeunes les représentent-ils vraiment ? La jeunesse en elle-même ne constitue pas une catégorie homogène.

## Reconnaître la dimension politique

Il convient de replacer l'évaluation dans un cadre politique plus large. Les débats autour de ce qui est censé marcher révèlent seulement que les questions du succès ou de l'échec ne sont souvent rien d'autre que le reflet de luttes à propos des critères d'évaluation, qu'il est bien difficile de ramener « à une quelconque échelle universellement acceptée d'efficacité » [O'Malley, 1992, p. 263]. Ce n'est pas un hasard si l'émergence d'un virage vers la prévention en Grande-Bretagne et ailleurs correspond à une crise de confiance en soi de la criminologie. Le développement de la prévention du crime est étroitement associé à un processus « d'adaptation à l'échec » [Garland, 1996, p. 455]. Il en résulte non seulement une pluralisation des responsables de l'échec, mais aussi des critères devant apporter le succès. Si auparavant le taux de criminalité était le seul indicateur considéré comme pertinent pour mesurer une politique de lutte contre la délinquance, dorénavant une multiplicité de critères nouveaux entre en concurrence. Cela vient en partie des critiques adressées par la criminologie aux sources d'information disponibles sur les taux de criminalité, aux procédures complexes au terme desquelles les statistiques officielles sont construites et à la question de savoir comment mesurer les déplacements de la délinquance. Pourtant, les méthodes utilisées dans le recueil de données alternatives font également souvent l'objet de débats intenses en criminologie. Il se trouve même dans certains cas que les nouveaux critères ont été considérés sur un pied d'égalité, voire comme plus importants, que la mesure de l'impact des politiques sur la délinquance. On trouve par exemple des indicateurs tels que « le sentiment d'insécurité », la « coordination des services », les « relations à la clientèle ». Ces indicateurs sont devenus des fins en soi. Si l'on prend le sentiment d'insécurité, on constate que celui-ci a fini par occuper une place telle dans le discours politique [Home Office, 1989] que les stratégies de « réduction de la peur » sont devenues des objectifs de politique publique légitimes par nature [Bennett, 1991, p. 1-14]. Même si les taux de délinquance ne baissent pas, une initiative peut être considérée comme couronnée de succès si le sentiment d'insécurité a diminué de manière quantifiable.

Je ne cherche pas à démontrer que ces autres critères ne reflètent pas des objectifs de politique publique importants et légitimes, mais plutôt à montrer que leur prolifération et l'importance qu'ils ont prise sont d'abord représentatives de luttes politiques autour de la question de son succès ou de son échec. De façon tout à fait centrale, ce débat est le produit de l'hégémonie croissante de la « criminologie du quotidien », fondée sur la théorie du choix rationnel et celle des activités routinières, théories qui viennent étayer la prévention situationnelle et environnementale de la

délinquance. Ces théories ont conduit à l'abandon de l'idéal d'une société libérée de la délinquance au profit de l'idée que la délinquance faisait partie intégrante des interactions sociales et qu'il fallait seulement la gérer et la contrôler plus efficacement. Ces approches criminologiques sous-tendent l'idée que l'existence de forts taux de délinquance sont une situation normale. C'est dans ce contexte que les objectifs de réduction du « sentiment d'insécurité », d'amélioration de la « coordination des services » ou des « relations à la clientèle » peuvent offrir des succès tangibles.

## Effets pervers des partenariats inter-organisationnels

Nombre de commentateurs ont associé le développement d'une approche partenariale dans l'offre de sécurité locale à la logique du managérialisme, dans la mesure où celui-ci promet une administration harmonisée du contrôle du crime et de la justice, au nom des trois « E » (Économie, Effectivité et Efficacité) [Crawford, 1994, p. 497-519 ; Bottoms *in* Clarkson, Morgan (dir), p. 17-49 ; Bottoms, Wiles, 1996]. Le développement d'une approche partenariale s'est largement nourri de l'idée managériale selon laquelle le contrôle de la délinquance requiert d'être mieux géré si l'on veut réduire le gaspillage, les doublons et les chevauchements. Cette approche partenariale en appelle à « la cohérence, la coordination et la synergie ». Malgré tout, il reste un certain nombre de divergences entre le managérialisme et la notion de « partenariat véritable ». Pour diverses raisons, les réformes managériales ont exacerbé les tensions entre dynamiques inter et intra-organisationnelles.

### *Le management au détriment de la collaboration*

Le NMP encourage une vision intra-organisationnelle fort peu sensible à la gestion des réseaux inter-organisationnels [Rhodes, 1996, p. 652-667]. Dans ce contexte, fort peu d'attention a été accordée à la négociation d'objectifs partagés, tout particulièrement en l'absence de hiérarchie assurant un contrôle. D'où des priorités intra-organisationnelles minorant, voire allant contre les besoins d'un partenariat inter-organisationnel. La focalisation de l'intra-organisationnel sur les outputs peut amener les administrations à concentrer leur énergie sur leurs tâches et activités les plus centrales, au détriment d'activités périphériques. Or, la sécurité locale est précisément l'une de ces fonctions périphériques pour plusieurs types d'administrations. Le NMP contribue actuellement

à pousser les services de l'État et les services publics à considérer encore plus qu'auparavant leurs propres besoins comme des priorités, aux dépens d'un effort de collaboration et d'organisation en réseaux. De surcroît, l'accent mis sur les résultats intra-organisationnels ne tient pas compte du fait que les partenariats tendent automatiquement à brouiller les frontières entre des organisations inextricablement liées, en sorte que la contribution individuelle de telle ou telle administration ne saurait être aisément séparable et détachable des autres.

### *Conflits de rationalité et idéologie de l'unité*

Le NMP, parce qu'il crée des quasi-marchés et introduit une dose de compétition dans la sécurité locale, contribue à engendrer des occasions de conflit. Ce phénomène est encore exacerbé par l'imperméabilité des frontières administratives entre les principaux prestataires potentiellement impliqués dans les formes de partenariat en matière de prévention et de sécurité locale. D'où une compétition entre objectifs intra et inter-organisationnels pouvant virer au cauchemar menaçant toute forme de coopération, de réciprocité et de confiance.

Les partenariats qui rassemblent des organisations et des groupes divers, se caractérisent par deux dynamiques structurelles. La première renvoie à l'existence de conflits, souvent fondamentaux autour de l'idéologie, des buts assignés et des intérêts. Il existe des conflits structurels entre les parties prenantes d'une négociation de partenariat. L'administration judiciaire est composée de services défendant des priorités et des intérêts très différents, sans compter ceux défendus par d'autres organisations de service public, les associations, le secteur marchand et les groupes localement organisés. La seconde dynamique renvoie à l'existence de relations de pouvoir différenciées entre les partenaires. Les conflits mentionnés y sont exacerbés par un accès très différent aux ressources (humaines et matérielles), par les revendications d'expertise et les relations de pouvoir. Ensemble, ces dynamiques peuvent conduire à un certain nombre de stratégies allant à l'encontre du travail de partenariat.

### *L'évitement des conflits*

Le plus frappant à ce sujet, c'est l'absence – plutôt que la présence – de conflits ouverts. L'évitement des conflits apparaît plutôt comme un mode majeur de fonctionnement, si bien qu'à force de vouloir éviter toute confrontation, les parties en présence en viennent à

laisser de côté les problèmes les plus brûlants. L'absence de conflit s'explique d'abord par le fait que ceux qui travaillent aux relations inter-organisationnelles élaborent des stratégies hautement sophistiquées pour éviter et circonvenir les conflits potentiels. Plutôt que d'être pris à bras-le-corps, le conflit est évité. Cette stratégie véhicule parmi les instances de partenariat une « idéologie de l'unité » [Crawford, 1994, p. 497-519]. D'abord orientée vers les fins, plus que vers les moyens, elle voit dans le dissensus et le conflit des éléments contre-productifs du travail de partenariat alors que le conflit est un élément nécessaire à ce travail et que plus encore, il peut exister pour de très bonnes raisons. La justice pénale, après tout, se heurte quelquefois à une question d'équilibre entre les droits de différents types d'individus et de groupes et doit savoir doser entre l'indépendance et l'interdépendance des administrations concernées. Ainsi, des problèmes tels ceux de la confidentialité peuvent aisément être bafoués dans la course à l'« unité » à tout prix. Enfin, cette « idéologie de l'unité » condamne au silence les conflits intra et inter-organisationnels par un double processus : en excluant d'abord les voix non consensuelles et, ensuite, en fonction d'un *a priori* de travail selon lequel il existerait de fait une certaine homogénéité des intérêts. Cela peut se comprendre dans certains contextes (particulièrement dans les premières étapes de la mise en œuvre d'une politique), mais le résultat en est que la question des différences de pouvoir reste latente. S'y ajoute que les conflits véritables sont souvent déplacés vers d'autres sphères, au lieu d'être traités.

### Stratégie des buts multiples

Une autre façon d'éviter les conflits est de les diluer par la stratégie des « buts multiples », qui est courante dans les politiques publiques de sécurité locale et prend la forme d'une inscription de buts ou d'objectifs de plus en plus disparates sur l'agenda public. Plutôt que de définir des objectifs clairement identifiés, ce qui provoquerait des frictions, certains partenariats reposent sur des buts vagues et multiples. C'est ce que nous appelons « une approche de type Smögabord<sup>5</sup> », dans laquelle chaque convive peut espérer trouver quelque chose qui lui est cher dans le menu [Crawford *in* Marlow, Pitts (dir.), 1998, p. 213-222]. Cette pratique peut recueillir un large soutien, mais a son talon d'Achille. En cherchant à satisfaire les différents objectifs proclamés, on en vient forcément à agir dans des directions contradictoires pour satisfaire la

diversité des clientèles. La confusion et l'ambiguïté en sont augmentées, ce qui est parfois le but recherché. Pourtant, le fait de brouiller le jeu a, à long terme, toutes les chances de saper la confiance, plutôt que de la renforcer. Les projets alors mis en œuvre, parce que trop vastes ou peu clairs, n'ont plus la moindre signification. Le danger est qu'à vouloir satisfaire tout le monde les objectifs initiaux soient abandonnés. D'où en pratique une application de la règle du « plus petit dénominateur commun », et de toute façon un manque de clarté et de cohérence. La difficulté d'évaluer s'accroît d'autant qu'on ne sait plus ce que l'on doit évaluer.

Les partenariats qui ont des chances de réussir impliquent de mettre en place et d'entretenir des relations de confiance entre les différents acteurs impliqués. Cela n'est pas facile, surtout s'il existait antérieurement un certain manque de confiance ou des malentendus. Toutefois les partenariats ont une « durée de vie ». Ils doivent se développer et arriver à maturité au fur et à mesure que changent les circonstances. Les acteurs doivent prendre conscience de la limite de la contribution de leurs propres services autant que de celle des autres. Cette prise de conscience passe par la reconnaissance de l'importance de la formation dans l'apprentissage des relations de partenariat et des dynamiques de travail, surtout des personnels dont la fonction consiste précisément à assurer les liens entre les différents partenaires. La formation peut devenir un des moyens de dépasser les causes de malentendus et de manque de confiance entre les différents agents.

Il convient de reconnaître que les relations intra-organisationnelles peuvent affecter et provoquer des conflits inter-organisationnels. Car le partenariat ne fait pas qu'apporter les bénéfices à chaque partenaire partie prenante, il introduit également des disputes et des conflits dans tel ou tel service, qu'elles se produisent au sein des relations interpersonnelles ou à un niveau plus global.

Ces remarques visent à pointer l'importance de « l'évaluation des processus » autant que celle des résultats. L'efficacité dans la collecte des données, les consultations et la mise en place des politiques (qui incluent la négociation des conflits) deviennent des aspects fondamentaux de l'évaluation des politiques locales de sécurité.

(5) NDT : Buffet suédois dans lequel se trouvent réunies toutes les spécialités du pays.

## Des objectifs et produits de l'organisation à leurs effets sociaux

D'autres questions se posent à propos du NMP au sujet des outputs et des outcomes. Cette importante distinction ne tient pas seulement à ce qu'elle fait partie intégrante du dogme managérialiste ; elle est également liée à ses implications quant à l'évaluation des politiques locales de sécurité. Les outputs renvoient à des activités de service tandis que les outcomes renvoient aux impacts ou aux effets (voulus ou non) des outputs dans un environnement plus large [Klein, Carter, 1998, *in* Beeton]. Les outputs correspondent fréquemment à des objectifs définis en interne sur lesquels les organisations concernées conservent un fort contrôle. Ils se différencient des outcomes de manière significative. Du coup, la mesure de ces deux types de réalité n'est pas identique. Étant donné le contrôle exercé par les organisations sur leurs outputs, on peut douter de la validité de telles mesures pour conduire une politique de sécurité locale. Cette remarque va évidemment à l'encontre du NMP. En fait, si l'on suit Klein et Carter, on peut définir « l'efficacité » comme la relation suivante entre outputs et outcomes : plus les premiers se rapprochent des seconds, plus on peut parler d'efficacité. Le problème est que dans le système managérialiste, le fossé entre les deux ne peut que s'élargir. En effet, des trois « E », c'est sans doute l'Efficacité des stratégies (plutôt que l'Économie ou l'Effectivité) que les stratégies managériales ont le plus de mal à réaliser. Il existe un risque que les outputs prennent le pas sur les outcomes, de sorte que les objectifs sociaux se voient ravalés au second rang devant les objectifs organisationnels. L'expression obsession de la mesure résume bien cette situation où l'attention est plus focalisée sur la mesure elle-même que sur les services que cette mesure serait censée exprimer.

### Le contrat ne fait pas la confiance

La contractualisation des partenariats a été la marque des réformes du NMP recommandant d'établir des relations contractuelles entre clients et fournisseurs, services publics et secteur associatif, les premiers achetant les services des seconds pour fournir un bien donné. Les récents gouvernements britanniques ont encouragé les autorités locales à nouer de tels contrats sous couvert d'une rhétorique du « partenariat ». Or, il s'agit plutôt de relations contractuelles. Par exemple, dans le partenariat mis en place sur proposition du gouvernement pour le système des mises en liberté surveillée, on a plus affaire à

un cadre de mise en compétition du secteur associatif pour emporter un marché qu'à un schéma de reconnaissance mutuelle où toutes les parties contribuent également. La philosophie sous-jacente (telle qu'elle transparait à travers les failles de cette rhétorique) est sa centration sur la construction d'une « économie mixte » en matière de justice pénale. De ce point de vue, le partenariat devient synonyme de privatisation des services publics par le biais de contrats passés de plus en plus souvent avec le « secteur indépendant » : un amalgame d'associations, d'associations locales et d'entreprises privées. Il faut le souligner, le secteur associatif perd ainsi toute indépendance dans ce mouvement de contractualisation, dans la mesure où il est de plus en plus soumis à la poursuite d'objectifs définis par l'État.

De tels partenariats, en insistant sur les contrats, les audits et autres « rituels de vérification » [Power, *op. cit.*], impliquent le passage d'une confiance fondée sur la capacité professionnelle à une confiance fondée sur la relation entre acheteur et « auditeur ». Or, la stricte adhésion à des spécificités contractuelles s'avère bien souvent antithétique avec les relations de confiance telles qu'elles existent dans le commerce et des interactions sociales durables [Macaulay, 1963, p. 55-67]. Pour entretenir des relations de confiance durables, il faut parfois passer outre certaines obligations contractuelles, si bien que la rigidité du NMP peut conduire à une perte de confiance entre les partenaires, sur une longue période. De plus, rien n'est plus difficile que de stipuler par contrat ou sous forme de résultats mesurables l'ensemble des devoirs des uns et des autres dans le domaine de la prévention de la délinquance et la sécurité locale. L'expérience du Royaume-Uni suggère que « *pour réduire l'ambiguïté des politiques publiques, les contrats ne sont pas d'un grand secours* » [Deakin, Walsh, 1996, p. 33-48]. Mais, nous l'avons déjà souligné plus haut, cette ambiguïté est l'une des caractéristiques fondamentales de la prévention de la délinquance et des politiques de sécurité locale. Pour toutes ces raisons, le NMP paraît inadapté à la gestion des partenariats inter-organisationnels et contribue à les faire échouer. Pour qu'il en aille autrement, il conviendrait que des politiques mettent l'accent sur la réciprocité et l'interdépendance entre organisations plutôt que sur l'insularité et la compétition. Le défi pour tout gouvernement revient donc à inciter au partenariat tout en cherchant de nouvelles formes de coopération, ancrées dans la confiance inter-organisationnelle.

### Le déclin de l'évaluation dans une société d'audit ?

Certains commentateurs l'ont noté, l'accent mis par le managérialisme sur la définition et l'institutionnalisation

de « résultats auditable » pourrait bien avoir pour effet de faire régresser l'évaluation à l'audit. Alors que l'évaluation consiste à rassembler des informations empiriques et à s'interroger sur des jeux de causes à effets complexes, l'audit s'en tient à la « vérification » de l'adéquation entre une opération ou une activité donnée avec des standards auxquels elle doit se conformer. La conformité est le seul but de l'opération. L'audit agit donc comme un moyen de contrôle normatif sur les résultats. Ce faisant, on s'éloigne d'un raisonnement socialement et scientifiquement fondé dont on sait qu'il sous-tend une recherche d'évaluation capable de dépasser « *l'objectivité administrative de mesures de résultats auditables, répétables et constants, même si elles sont essentiellement arbitraires* » [Power, *op. cit.*]. La complexité, l'ambiguïté et l'aptitude, inhérentes à toute évaluation scientifique y sont laissées de côté. Et c'est précisément en cela que réside le pouvoir d'attraction de l'audit, cet effacement de l'ambiguïté et des aptitudes par des procédures de certification. Or, cela nous informe très peu sur les causes et les effets des outcomes de tel ou tel programme. Un intérêt primordial pour les outputs souligne l'importance de l'audit par rapport à l'évaluation. À cet égard, il y a eu de la part du gouvernement une forte résistance à admettre l'idée que les réformes managériales pourraient bien faire elles-mêmes l'objet d'une évaluation (suffisamment large pour prendre en compte tous les effets secondaires et les conséquences non recherchées) plutôt qu'un simple audit [Broadbent, Laughlin, 1997, p. 487-507]. Comme le suggère Power, le pouvoir de l'audit constitue déjà une barrière institutionnelle à l'« *évaluation de l'audit* » [Power, 1997, p. 121].

Très ironiquement, ces questions sont survenues au moment où les observateurs du monde académique se sont mis à réfléchir à des procédures d'évaluation plaçant au premier plan la recherche d'explications causales. Pawson et Tilley [1994, p. 291-306 ; 1997], par exemple, invoquent un modèle d'évaluation « scientifique réaliste », d'inspiration théorique en ce qu'il implique la spécification et l'identification d'éléments clés dans le processus d'évaluation, principalement des « mécanismes », des « contextes », et des outcomes ainsi que des moyens de penser les relations qu'ils entretiennent entre eux. Ces auteurs définissent les ingrédients principaux d'une évaluation scientifique de type réaliste de la façon suivante : l'outcome (O), produit causé par un mécanisme agissant sous certaines conditions particulières ; le « mécanisme » (M), intervention permettant la réaction ; le « contexte » (C), conditions permettant au mécanisme d'entrer en œuvre.

On notera que les relations entre les différentes composantes font l'objet d'hypothèses théoriques explicites (la façon dont le mécanisme conduit au

changement et les conditions qui le favorisent). Les évaluateurs « réalistes » peuvent procéder à l'évaluation d'un programme au-delà du simple constat de sa réussite pour « *découvrir si les hypothèses théoriques quant aux mécanismes et aux contextes se confirment* » [Pawson et Tilley, 1997, p. 127]. S'ils sont critiques vis-à-vis de la recherche quasi expérimentale, c'est que celle-ci ne parvient pas à décortiquer la boîte noire dans laquelle se jouent les relations entre les mécanismes, les contextes et les outcomes. Selon les deux auteurs, au contraire, l'évaluation réaliste place au cœur de l'évaluation certaines hypothèses à propos des mécanismes (M) par lesquels un programme vise le changement, aussi bien qu'une compréhension des conditions (C) les plus propices à ce changement. Pour eux, les mécanismes sont toujours « causaux », c'est-à-dire qu'ils produisent des fins spécifiques, ou demandent à être pensés de façon à ce qu'ils tentent d'en produire.

Les débats soulevés par Pawson et Tilley sont très importants pour le développement de la prévention de la délinquance et son évaluation dans la mesure où ils forcent à théoriser les différents mécanismes d'un programme donné. De tels débats devraient conduire les professionnels à justifier et à clarifier les mécanismes à mettre en œuvre, de même que les hypothèses impliquées quant aux relations de ces mécanismes aux outcomes. Mais ils laissent des questions sans réponse, par exemple au sujet de ce qui compte dans les contextes, l'équilibre à respecter entre différents outcomes, l'étendue des mécanismes à prendre en compte et les relations entre mécanismes processuels et mécanismes orientés vers les outcomes [Crawford, 1998]. Voilà néanmoins comment ce type de pensée stimulante à propos des processus complexes de l'évaluation est menacé par la séduisante simplicité de l'audit.

## Partenariat et responsabilité

Les partenariats ont naturellement tendance à brouiller les frontières entre les rôles et fonctions des organisations concernées. Cela peut poser des difficultés quant à savoir qui est responsable de quoi. Les notions d'« indépendance » et de « partenariat » entretiennent entre elles des relations hautement ambiguës. En effet, comme le précise un criminologue, si « *l'indépendante interdépendance* » entre organisations constitue « *la faible force qui fait tenir ensemble le système pénal* », quelles sont donc les implications du partenariat pour l'autonomie organisationnelle ? C'est évoquer de difficiles questions au sujet du degré d'indépendance ou d'autonomie des parties en présence : jusqu'à quel renoncement de son autonomie chaque agence peut-elle aller au nom du bien commun ?

Jusqu'à quel point les administrations sont-elles prêtes à céder de leur autonomie ? Tout dépend en réalité du type de relation de partenariat envisagé.

Les partenariats dans le domaine de la prévention du crime font face à une ambiguïté en ce qui concerne la responsabilité organisationnelle. Il est difficile de soutenir *a priori* que telle agence ou tel acteur doivent être tenus pour responsables des résultats d'une politique et de sa mise en œuvre. La responsabilité, en effet, est fragmentée et dispersée. Des décisions conjointes et négociées lient les différentes parties autour de politiques communes sans que des chaînes de responsabilité soient clairement identifiées. La complexité institutionnelle rend obscure la question de savoir qui est responsable auprès de qui, et pour quoi. Cela renvoie au problème des « mille mains » selon le vocabulaire de Rhodes. De si nombreuses personnes contribuent qu'aucune contribution ne peut être identifiée, et si personne ne peut être tenu pour responsable après l'événement, alors personne n'a besoin de se comporter de manière responsable avant [Rhodes, 1996].

À long terme, il y a peu de chance pour que les problèmes liés à la responsabilité organisationnelle disparaissent. Aussi faut-il les poser ouvertement. Le thème de la responsabilité organisationnelle incite à la nécessité d'un rattachement des structures de sécurité locale aux structures démocratiques locales, à des fins de légitimité politique, comme le rapport Morgan le mentionnait [1991]. Mais les partenariats construisent moins leur légitimité à un niveau politique qu'administratif en invoquant au nom de l'expérience une supériorité dans l'expertise et une efficacité accrue dans la délivrance des services. Cette priorité donnée à des autorités non normatives, nous l'avons vu, a des implications très pratiques. Cela veut dire en effet que les partenariats sont porteurs d'une dynamique par nature contraire à l'idée de transparence, à la fois du fait des délibérations complexes et secrètes que nécessitent les concertations et par le besoin de sélectionner ceux qui y participent. Les critères managériaux sur lesquels ces partenariats sont fondés les éloignent en fait d'une responsabilité politique traditionnelle. Ces nouveaux « réseaux producteurs de politiques publiques » [Marsh, Rhodes, 1992] que l'on retrouve dans les partenariats locaux de sécurité font émerger les « oligarchies privilégiées » composées d'une « nouvelle magistrature » et d'une « bureaucratie locale de quango-crates<sup>6</sup> ».

## Responsabilité financière et managériale

Nous l'avons déjà souligné, l'une des principales justifications des réformes introduites par le NMP est de renvoyer à la notion de responsabilisation des services publics. Plus précisément, il s'agit là d'une responsabilisation financière et managériale. D'après Michael Power, le managérialisme implique plusieurs conceptions opérationnelles de la notion de responsabilité : « *La régularité fiscale, c'est-à-dire la responsabilité dans la gestion légale des ressources ; l'économie, c'est-à-dire la responsabilité dans l'obtention des meilleures conditions pour les ressources utilisées ; l'effectivité, c'est-à-dire la responsabilité quant à l'assurance d'un maximum de rendement ou d'un minimum de ressources employées pour obtenir un résultat donné ; l'efficacité, c'est-à-dire la responsabilité liée à la certitude que les résultats sont bien conformes aux intentions définies par les programmes* » [1997, *op. cit.*].

On a soutenu que cette forme de responsabilité organisationnelle a des implications internes autant qu'externes. Elle génère des données et des informations à partir desquelles les clients peuvent évaluer les performances, faire pression pour des changements, etc. Nous tenons que la responsabilité financière et managériale, par le moyen de l'information, renvoie à des formes plus larges de responsabilité politique.

On peut en voir la preuve dans les politiques publiques de sécurité marquées par une « politique d'objectifs » adoptée aux différents niveaux de hiérarchie. Une étude suggère qu'entre 20 à 30 objectifs locaux sont produits annuellement par les sous-directions de la police, ce qui revient à peu près à un objectif tous les quinze jours [Weatheritt, 1993, p. 27]. De plus, le contenu des objectifs de la police a été suffisamment extensif pour inclure des formes de réponses à différentes catégories d'utilisateurs et des modes de consultation des populations locales, incorporant ainsi un certain degré de mesure externe dans le processus. S'y ajoute la prolifération des rapports émis par la Commission d'audit, le Bureau national de l'audit et les contrôleurs de Sa Majesté pour la police en tenue (HMIC). Depuis la fin des années 1980, ces rapports ont fait augmenter considérablement le nombre de données disponibles. Depuis 1990, les rapports des contrôleurs sur les forces de police sont régulièrement publiés. Cette pratique, instaurée au moment de la création du HMIC au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, était totalement tombée en désuétude.

(6) NDT : traduction imparfaite de quangocrats. Quango signifie « Quasi Autonomus Non Governmental Organisation », organisation autonome d'état).

L'évaluation interne aux services de police s'est développée de manière significative, avec les « comptes rendus des opérations de police<sup>7</sup> » et diverses enquêtes locales auprès des usagers. Cette prolifération d'informations a été encore renforcée avec la section 95 de la loi sur la justice pénale de 1991, qui institue l'enregistrement et la conservation de l'information disponible sur les pratiques de la justice pénale par les services concernés. Son but officiel est de mettre en lumière les implications financières des actions menées et d'éviter les pratiques discriminatoires. En conséquence, Weatheritt note que « *ce qui pousse au contrôle des performances de la police, au départ fondé sur l'idée d'une responsabilité managériale, est en train de changer de nature* » [Weatheritt, *op. cit.*, p. 43].

La responsabilité en matière d'information est en grande partie dépendante de l'accès à l'information, sa forme et sa qualité. Mais toutes les informations ne sont pas offertes au public (par exemple les rapports détaillés des « auditeurs » ne sont pas publiés alors que leurs conclusions principales sont la propriété des autorités locales concernées). Même lorsque les rapports sont mis à la disposition du public, ils ne sont pas rédigés de façon à pouvoir être lus par un large public, ni même pour nourrir le débat public. Leur audience est surtout à usage interne. Quoi qu'il en soit, la production d'information sans un cadre explicatif et coopératif ne constitue jamais qu'une forme affaiblie de mise à disposition de l'information [Reiner *in* Reiner, Spencer, 1993]. Les objectifs sont en réalité fortement flexibles, quelquefois contradictoires et sujets à diverses interprétations, si bien que les notions de « succès » ou de « réussite » perdent souvent tout leur sens. L'information elle-même est souvent incomplète et mal formulée. Dans certains cas, le recours aux engagements contractuels peut nuire à la disponibilité de l'information. Par exemple, son accès varie selon que l'on est un contractant ou une autorité locale. Il y a peu de chances enfin pour que les politiques menées dans le cadre de la justice pénale, avec la masse d'informations parcellaires produite en cette occasion, puissent jamais déboucher sur une transformation des pratiques.

Le langage du « consommateur-roi » est le principal vecteur de la justification de la responsabilité managériale et financière. Il véhicule l'idée d'une responsabilité directe des organisations auprès du consommateur. Ce modèle renvoie en fait à une « marchandisation » des relations entre prestataires de services et bénéficiaires. L'analogie entre une entreprise privée et un client est patente. Les consommateurs de produits et de services ont également droit à un certain niveau de service, sont autorisés à se plaindre, à s'informer sur le service rendu et à comparer les résultats de tel ou tel prestataire.

Si le discours du consommateur-roi est un moyen puissant de critiquer une bureaucratie ou des politiciens perçus comme lointains, élitistes, et insensibles aux demandes, il demeure en revanche tout à fait inadéquat pour fonder l'action de l'ensemble des services publics, et tout particulièrement dans le cadre de la sécurité locale. Cette rhétorique laisse en effet de côté la question de savoir si, et comment, les « consommateurs » peuvent jouer un rôle direct dans la prévision et la fourniture des services. En pratique, la souveraineté des consommateurs est toujours appréhendée *post facto* (au travers de leurs plaintes au sujet de la pauvreté des services, ou, quand c'est possible, lorsqu'ils changent de prestataire), souveraineté passive et individualiste, dans la mesure où la place laissée à toute forme d'action collective des consommateurs se réduit à une peau de chagrin. Le modèle du marché ne parvient pas à s'appliquer correctement au système pénal. Celui-ci est marqué avant tout par l'exercice des pouvoirs coercitifs. Cela ne signifie pas grand-chose de traiter les justiciables comme des clients, dans la mesure où la prévention du crime nécessite la surveillance et la régulation de certains individus. Les consommateurs, « consommés », ou utilisés comme bénéficiaires de l'action de la justice pénale ne constituent pas un groupe homogène. Il n'est pas correct de conceptualiser certaines missions de police, et tout particulièrement celles dans lesquelles la coercition est utilisée comme un « service ».

Enfin, le discours sur le consommateur-roi, qui suppose des individus isolés, ne rend pas compte de la réalité empirique à laquelle sont confrontés les gens vivant dans les zones urbaines, à savoir que le contrôle de la délinquance demeure un monopole qui n'offre aucune possibilité « d'exit » ni aucune alternative possible. Il reste cependant que cette rhétorique répandue a encouragé le mouvement de privatisation de la sécurité qui se perçoit à travers le rôle grandissant du secteur privé dans l'industrie de la prévention de la délinquance, pour ceux du moins qui peuvent se l'offrir. Le secteur privé de la sécurité, qui ne fait l'objet d'aucune régulation au Royaume-Uni a servi à creuser les différentiels de sécurité, au point que celle-ci devient une caractéristique symbolique de la richesse, du pouvoir et d'un statut social élevé. Alors que les quartiers riches peuvent s'offrir des gardiens de sécurité privée en se passant des services de l'État, les autres ne le peuvent pas. Or, les partenariats en termes de politiques publiques de sécurité accentuent encore cette tendance en rassemblant sous la même finalité des partenaires publics et privés dans une ère géographique donnée.

(7) *Operational Policing Review*, Joint consultative Committee, 1990.

Une compréhension bornée de la notion de résultats ne peut finalement servir qu'à produire une vision faussée des activités organisationnelles et offrir une image partielle de ce qui est pertinent. À seulement considérer des indicateurs de résultats, on en apprend finalement au moins autant par ce qu'ils omettent que par les critères qu'ils incluent. Weatheritt conclut son argumentation de la façon suivante : « *L'information sur les résultats, qu'elle soit produite par ou pour les auditeurs, les inspecteurs, les professionnels, les politiciens ou les administrateurs, est d'abord un moyen de formuler des questions et de promouvoir un dialogue avec les prestataires de service quant à l'amélioration des services rendus. Ce dialogue finit parfois par aboutir à un débat stérile sur des moyens contestés. Il peut même n'y avoir pas de dialogue du tout. En matière de police, les structures aptes à encourager et à soutenir un tel dialogue au niveau local ne sont pas très fermement ancrées. Il n'y a pas à ce jour de signe tangible d'un intérêt local sérieux pour leur établissement. Et puis, la nature même de l'activité policière ne milite pas vraiment pour l'établissement d'un tel dialogue* » [1993, p. 41].

En théorie, un tel dialogue devrait être favorisé par les partenariats. En pratique, ce dialogue demeure largement absent et du coup la notion de responsabilité en matière de fourniture d'informations demeure terriblement limitée.

Par ailleurs, l'exercice de la responsabilité financière peut être considéré comme permettant de remplacer plutôt que de compléter une véritable politique d'évaluation. Elle peut également servir à minorer et à marginaliser la responsabilité politique et démocratique, ce qu'Habermas désigne par l'expression de « *formation de la volonté publique* » [1989]. On ne veut pas suggérer par là qu'il y aurait eu un âge d'or dans lequel un système de contrôle démocratique de la justice pénale aurait fonctionné de façon satisfaisante. On veut plutôt souligner l'urgence à tenir compte du changement en cours dans la distribution des sites de pouvoirs et alerter sur la déficience corrélative des institutions démocratiques traditionnelles. Si l'on n'y prend garde, les tendances actuelles déboucheront sur un grave déficit de légitimité. L'art et la manière de conduire la prévention sont politiques par nature et non purement administratives et techniques. Aussi convient-il de s'atteler à une démocratisation des partenariats dans les réseaux de politiques publiques.

Le renforcement de la démocratie requiert de penser et d'expérimenter avec imagination, sachant que nombre de vieilles certitudes ont été secouées par la réorganisation

des relations entre les différents niveaux de l'État, du marché et de la société civile. On ne suggère pas que les modèles traditionnels de la démocratie représentative sont désormais caducs, bien au contraire. Il faut seulement les enrichir par de nouvelles formes de responsabilité. Des modèles différents peuvent se révéler plus ou moins adéquats en fonction du type de politique publique considéré et des lieux concernés. Ce qui est sûr, c'est qu'en matière de prévention et contrôle de la délinquance, la démocratie doit être forte pour permettre le pluralisme et la diversité en plaçant la question des droits des individus en dehors de toute pression de majorités morales.

Il est urgent d'aller au-delà du langage individualiste faisant appel aux notions de « consommateur », pour prendre en compte un « bien public » capable de retenir constamment les individus demeurant aux franges de la société.

## Conclusion

On aurait tort de considérer toutes les évolutions récentes comme anti-démocratiques. Les responsabilités en matière d'information et d'organisation peuvent contribuer aux processus politiques. Les notions de responsabilité financière et de « souveraineté du consommateur » ont aidé à nous éloigner des impasses d'une conception paternaliste et providentialiste des relations entre État et individu. Elles ont mis en lumière le besoin d'une relation réciproque entre prestataires de services et citoyens. Et pourtant, dans le contexte d'une idéologie néo-libérale de plus en plus hégémonique, « *la folie hypnotique de l'audit* » [Humphrey, Chatterton, Watson, 1997] des indicateurs de performance et des choix individualisés ont contribué à minorer d'autres formes de responsabilité politique. C'est ainsi que le rôle de la « confiance » et la question du « bien public » ont perdu leur centralité. Il faut travailler à réduire les ambiguïtés de la notion de responsabilité financière et les contradictions des réformes managériales récentes. Les critères de performance et de fourniture de services, comme éléments de réciprocité, ont un rôle démocratique à jouer, dans la mesure où ils sont constitués autour d'un dialogue entre les prestataires de services et leurs publics. Comme le suggère Kaser, il faut brandir une « *politique des valeurs* » pour dépasser des notions comme celles des « valeurs de l'argent » [1988, p. 53] ■

## Bibliographie

---

- AUDIT COMMISSION, 1993, *Helping with Enquiries: Tackling Crime Effectively*, London, Audit Commission.
- BENNETT (T.), 1991, «The Effectiveness of a Police Initiated Fear Reducing Strategy», *British Journal of Criminology*, 31, p. 1-14.
- BOTTOMS (A. E.), 1995, «The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing», in CLARKSON (C.), MORGAN (R.) (eds), *The Politics of Sentencing Reforms*, Oxford, Clarendon, p. 17-49.
- BOTTOMS (A. E.), WILES (P.), 1996, «Understanding Crime Prevention in Late Modern Societies», in BENNETT (T.) (ed.), *Preventing Crime and Disorder: Targeting Strategies and Responsibilities*, Cambridge, Institute of Criminology, p. 1-42.
- BROADBENT (J.), LAUGHLIN (R.), 1997, «Evaluating the New Public Management Reforms in the UK: A Constitutional Possibility?», *Public Administration*, 75 (3), p. 487-507.
- BUERGER (M. E.), 1994, «A Tale of Two Targets: Limitations of Community Anticrime Actions», *Crime and Delinquency*, 40 (3), p. 411-436.
- CLARKE (J.), NEWMAN (J.), 1997, *The Managerial State*, London, Sage.
- CRAWFORD (A.), 1994, «The Partnership Approach : Corporatism at the Local Level?», *Social and Legal Studies*, 3 (4), p. 497-519.
- CRAWFORD (A.), 1995, «Appeals to Community and Crime Prevention», *Crime, Law and Social Change*, 22, p. 97-126.
- CRAWFORD (A.), 1997, *The Local Governance of Crime : Appeals to Community and Partnerships*, Oxford, Clarendon.
- CRAWFORD (A.), 1998, «Delivering Multi-Agency Partnerships in Community Safety», in MARLOW (A.), PITTS (J.) (eds), 1998, *Planning Safer Communities*, Lyme Regis, Russell House Publishing, p. 213-222.
- CRAWFORD (A.), 1998, *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*, Harlow, Addison Wesley Longman.
- DEAKIN (N.), WALSH (K.), 1996, «The Enabling State: The Role of Markets and Contracts», *Public Administration*, 74, p. 33-48.
- DITTON (J.), FARRALL (S.), BANNISTER (J.), GILCHRIST (E.), 1998, «Measuring Fear of Crime», *Criminal Justice Matters*, 31, p. 10-12.
- FARRALL (S.), BANNISTER (J.), DITTON (J.), GILCHRIST (E.), 1997, «Measuring Crime and the Fear of Crime: Findings from a Methodological Study», *British Journal of Criminology*, 37 (4), p. 657-678.
- FEELEY (M.), SIMON (J.), 1994, «Actuarial Justice: The Emerging New Criminal Law», in NEKLEN (D.) (eds), *The Futures of Criminology*, London, Sage, p. 173-201.
- GARLAND (D.), 1996, «The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society», *British Journal of Criminology*, London, Sage, p. 445-471.
- GARLAND (D.), 1997, «Governmentality and the Problem of Crime», *Theoretical Criminology*, 1 (2), p. 173-214.
- HABERMAS (J.), 1989, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, Polity Press.
- HOME OFFICE, 1989, *Report of the Working Group on the Fear of Crime*, Standing Conference on Crime Prevention, London, Home Office.
- HOOD (C.), 1991, «A Public Management For All Seasons?», *Public Administration*, 69, p. 3-19.
- HUMPHREY (C.), 1991, «Calling on Experts: The Financial Management Initiative (FMI), Private Sector Management Consultants and the Probation Service», *The Howard Journal*, 30 (1), p. 1-18.
- HUMPHREY (C.), MILLER (P.), SCAPENS (R. W.), 1993, «Accountability and Accountable Management in the UK Public Sector», *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 6 (3), p. 7-29.
- HUMPHREY (C.), CHATTERTON (M.), WATSON (A.), 1997, *Debating the History and Status of Financial Management Reforms in the Police Service in England and Wales*, Unpublished Manuscript.
- JOINT CONSULTATIVE COMMITTEE, 1990, *Operational Policing Review*, Surbiton, Surrey, Joint Consultative Committee.

- JONES (C.), 1993, «Auditing Criminal Justice», *British Journal of Criminology*, 33 (3), p. 187-202.
- KASER (G.), 1988, «Value for Money Services in the Public Sector», *Capital and Class*, 36, p. 31-57.
- KLEIN (R.), CARTER (N.), 1988, «Performance Measurement: A Review of Concepts and Issues», in BEETON (D.) (eds), *Performance Measurement: Getting the Concepts Right*, London, Public Finance Foundation.
- LIDDLE (A. M.), GELSTHORPE (L. R.), 1994, *Inter-Agency Crime Prevention; Organising Local Delivery*, CPU Paper 52, London, Home Office.
- LOCAL GOVERNEMENT MANAGEMENT BOARD, 1996, *Survey of Community Safety Activities in Local Government in England and Wales*, Luton, LGMB.
- LUBANS (V.), EDGAR (J.), 1979, *Policing by Objectives*, Hartford, Connecticut, Social Development Corporation.
- MACAULAY (S.), 1963, «Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study», *American Sociological Review*, 28, p. 55-67.
- MARSH (D.), RHODES (R. A. W.), (eds), 1992, *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon.
- MORGAN (J.), 1991, *Safer Communities, Standing Conference on Crime Prevention*, London, Home Office.
- MOXON (D.), (dir), 1985, *Managing Criminal Justice: A Collection of Papers*, London, HMSO.
- O'MALLEY (P.), 1992, «Risk, Power and Crime Prevention», *Economy and Society*, 21 (3), p. 252-275.
- OSBORNE (D.), GAEBLER (T.), 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley.
- PAWSON (R.), TILLEY (N.), 1994, «What Work in Evaluation Research?», *British Journal of Criminology*, 34, p. 291-306.
- PAWSON (R.), TILLEY (N.), 1997, *Realistic Evaluation*, London, Sage.
- POWER (M.), 1997, *The Audit Society*, Oxford, Oxford University Press.
- REINER (R.), «Police Accountability: Principles, Patterns and Practices», in REINER (R.), SPENCER (J.) (eds), 1993, *Accountable Policing: Effectiveness, Empowerment and Equity*, London, Institute for Public Policy Research (IPPR).
- RHODES (R. A. W.), 1996, «The New Governance: Governing Without Government», *Political Studies*, 44, p. 652-667.
- ROSENBAUM (D. P.), 1988, «Community Crime Prevention: A Review and Synthesis of the Literature», *Justice Quarterly*, 5 (3), p. 323-393.
- STEWART (J.), WALSH (K.), 1992, «Change in the Management of Public Services», *Public Administration*, 70, p. 499-518.
- TILLEY (N.), 1995, «Thinking About Crime Prevention Performance Indicators», *Crime Prevention Unit Paper 157*, London, Home Office.
- TRICKETT (A.), ELLINGWORTH (D.), FARRELL (G.), PEASE (K.), 1995, «Crime Victimization in the Eighties : Changes in Area and Regional Inequality», *British Journal of Criminology*, 35 (3), p. 343-359.
- WARNER (N.), 27 mars 1998, «The Crime and Disorder Bill», *Presentation to the ESRC Research Seminar on «Crime Prevention and Community Safety»*, King's College, London.
- WEATHERITT (M.), 1993, «Measuring Police Performance : Accounting or Accountability», in REINER (R.), SPENCER (S.) (eds), *Accountable Policing: Effectiveness, Empowerment and Equity*, London, IPPR.
- YOUNG (J.), 1986, «The Failure of Criminology», in MATTHEWS (R.), YOUNG (eds), *Confronting Crime*, London, Sage, p. 4-30.

Cet article de Jean-Marc Berlière inaugure une rubrique « Histoire » qui viendra renforcer les champs thématiques couverts par la revue, mais aussi élargir les regards disciplinaires à travers lesquels les Cahiers construisent au fil du temps un savoir spécifique sur l'« objet » sécurité. Ce savoir s'appuie traditionnellement sur la sociologie et le droit, ne s'ouvrant que marginalement à d'autres disciplines pourtant susceptibles de l'enrichir à travers leur approche (visée et méthodologie) propre. Dès sa création, l'IHESI va solliciter le travail des historiens au motif qu'il n'y a pas de connaissance solide d'un phénomène qui fasse l'impasse sur sa genèse, sur les conditions de son émergence et sur les stades de son évolution. C'est d'abord la recherche au sein de l'institut qui va s'ouvrir à l'apport des historiens, en restant sur le champ originel, celui de la sécurité intérieure, avec une série de travaux portant sur la police (institution, métier et acteurs). En 1994, les *Cahiers de la sécurité intérieure* publient un numéro dont le dossier central met l'Histoire à la place d'honneur<sup>1</sup>. Le directeur de l'Institut, Jean-Marc Erbès, y justifie le recours à la science historique du fait qu'« elle permet de déchiffrer les événements contemporains, de leur donner, par-delà leur apparente irrationalité ou incohérence, une signification profonde en retrouvant leur filiation et en les inscrivant dans les mouvements longs dont ils sont le prolongement ».

Vingt-et-un ans plus tard, le propos n'a rien perdu de sa pertinence, au contraire même, tant la société a évolué dans une direction où l'instant présent, la multiplicité des événements et la vitesse de transmission de l'information sur lesdits événements nous éloignent de l'idée que l'on ne comprend la réalité que dans la globalité de son existence. Si l'approche historique n'a rien perdu de sa nécessité, elle n'en reste pas moins insuffisamment sollicitée, y compris au sein de la revue, pour éclairer la multiplicité des sujets qui relèvent aujourd'hui de la notion de sécurité. L'article qui suit permet de commencer à revenir sur cet état de fait. Par le thème qui y est traité, il élargit le champ exploré au-delà des traditionnels thèmes police-ordre public pour aborder ce qu'il est convenu de nommer un « sujet de société », doté d'une forte charge émotionnelle toujours d'actualité. La mise à distance de cette charge comme de son actualité conduit ainsi non seulement à remettre en débat les faits étudiés, mais aussi, et surtout, à formuler ce qui constitue l'enjeu principal du travail de l'Histoire.

MP

## Vichy, la police, les Juifs...au(x) risque(s) de l'Histoire ?

Jean-Marc BERLIÈRE

« *By giving up a part, most of the whole was saved* »  
Raul Hilberg, *The Destruction of the European Jews*,  
Chicago, Quadrangle, 1961.

Le débat passionnel qui agite le monde politico-médiatique depuis la publication par un polémiste d'un livre aux thèses contestées<sup>2</sup> dans lequel il fait grand usage de l'histoire et reprend – en neuf pages et sans déformation – les conclusions d'un historien israélien (Alain Michel, 2012<sup>3</sup>, *Vichy et la shoah, le paradoxe français*) qui, s'il reflète les enjeux idéologiques et politiques du moment – déclin français, identité et roman national, xénophobie, montée du Front national... – démontre surtout un naufrage de l'histoire scientifique et un curieux penchant téléologique : il est toujours plus facile de commenter les faits et de dire ce qu'il fallait faire quand on connaît la fin.

À cet égard, les contributions respectives de Robert Paxton et Serge et Arno Klarsfeld, publiées dans *Le Monde* des 19-20 octobre, respectivement titrées : « Le Zèle de Vichy dans la déportation des Juifs français » et « Quand la police de Pétain et Laval livrait des enfants juifs aux nazis » ont de quoi surprendre. Outre les problèmes que soulève l'utilisation d'un terme vague et générique – « Vichy » – pour désigner une nébuleuse

(1) « Ordre public et histoire. La naissance d'une mémoire », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 17, IHESI, 3<sup>e</sup> trimestre 1994.

(2) Zemmour (E.), 2014, *Le suicide français*, Albin Michel.

(3) Une nouvelle édition, revue et augmentée, est prévue en 2015. Un autre historien israélien, Asher Cohen avait avancé vingt ans auparavant dans un livre – *Persécutions et sauvetages. Juifs et Français sous l'Occupation et sous Vichy*, Paris, Cerf, 1993 – peu commenté à l'époque, des thèses et remarques comparables. Le « paradoxe français » a été mis en lumière au début des années 1990 par l'historien belge Maxime Steinberg (« Le paradoxe français dans la Solution finale à l'Ouest », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, Année 1993, Volume 48/Numéro 3, p. 583-594).



© Mimon - Fotolia.com

extrêmement composite et évolutive, il est difficile pour ne pas dire absurde de parler de « police de Pétain et Laval » quand on sait que les polices en France sont de statut municipal jusqu'à la législation du printemps 1941 (pour la zone non occupée), et jusqu'à 1943 (dates diverses) pour la zone occupée où les Allemands dirigent de fait les polices jusqu'aux accords Bousquet-Oberg de juillet 1942<sup>4</sup>) quand on connaît la complexité organisationnelle de « la » police sous l'occupation et les statuts variés – selon la chronologie et les zones – des multiples et différentes polices de cette période... Notons également que la « police de Vichy » est – pour la totalité jusqu'à la fin de 1941 pour les ex- « polices municipales » de zone libre, 1943 pour celles de la zone occupée, la fin de l'occupation pour la préfecture de Police – composée de policiers recrutés sous la III<sup>e</sup> République et socialisés par l'école républicaine.

## L'histoire n'est pas une science exacte

Elle est avant tout une éthique – la recherche obstinée de la vérité et des faits quels qu'ils soient et aussi différents qu'ils puissent être de l'histoire officielle et des légendes, fussent-elles véhiculées par des auteurs dont personne n'ose relever approximations ou erreurs tant – depuis des décennies – ils sont considérés comme des références insurpassables et leur parole sacralisée<sup>5</sup> au point de devenir l'histoire officielle.

L'Histoire est aussi une méthode qui consiste à rechercher, à exploiter – de façon scrupuleuse et critique – les archives contemporaines des faits tout en respectant ce temps essentiel de l'histoire qu'est le futur du passé pour éviter toute téléologie : en 1940, on ignore évidemment ce qui se

**Jean-Marc BERLIÈRE**



Professeur émérite d'histoire contemporaine et chercheur au CESDIP,

travaille depuis les années 1980 sur l'histoire de la police, la période de l'Occupation, la Résistance. Son dernier ouvrage (avec F. Liaigre) *Camarade la lutte continue. De la Résistance à l'espionnage communiste* (Robert Laffont, 2015)

(4) Dont la finalité du côté français est justement de reprendre le contrôle des polices de zone occupée qui échappe à un État français avant tout soucieux d'affirmer sa souveraineté sur la totalité du territoire.

(5) L'histoire est une science cumulative et – comme toutes les sciences – par essence révisionniste : notre connaissance du passé évolue au fur et à mesure de l'ouverture des archives et de l'avancement des recherches. Ce qui faisait référence au début des années 1980, doit être considéré, revu, révisé, à la lumière des découvertes ultérieures...

passera en 1942<sup>6</sup>. Oublieuse de ces principes, fondée sur des affirmations souvent manichéennes et sans nuance<sup>7</sup>, l'histoire n'est qu'un instrument au service de causes politiques, mémorielles ou idéologiques.

À la lumière de ces deux principes, reprenons quelques aspects d'une question largement polluée par les idées reçues, le « prêt à penser », les imputations de « pétainisme », un manichéisme réducteur et simpliste qui représentent la négation de la pensée et du débat.

## Quels sont les faits ?

En n'oubliant jamais que nous parlons d'êtres humains, de familles entières, femmes, enfants, vieillards compris, de drames et d'un assassinat collectif que rien, jamais, n'effacera, les chiffres sont les suivants<sup>8</sup>: sur une communauté estimée à 300-320 000 personnes en France au début de l'Occupation, environ 76 000 ont été déportées parce qu'elles étaient juives<sup>9</sup>. De ces « déportés raciaux », entre 3 % et 5 % ont survécu au meurtre de masse perpétré dès leur arrivée dans les centres de mise à mort (essentiellement Auschwitz pour les Juifs déportés de France) puis, pour ceux qui avaient été à leur arrivée « sélectionnés » pour le travail, aux mauvais traitements, à la faim, à l'épuisement, à la maladie, au sadisme des SS et kapos, enfin aux « marches de la mort » qui ont accompagné l'évacuation des camps. 76 000 déportés, cela représente environ 25 % du total. Ce qui signifie donc que 75 % des Juifs de France – entre 230 000 et 250 000 personnes – ont échappé au génocide perpétré par les nazis. C'est cette proportion de 25 % de victimes – qui contraste fort avec les autres pays vaincus comme la Belgique (40 %) et les Pays-Bas (75 %) – qui constitue le

« paradoxe français » que Steinberg résume ainsi : « *C'est la France qui, des trois pays, bénéficiait des conditions politiques les plus propices à [l'] a réalisation optimale [du génocide]. Le résultat y fut des plus médiocres. Dans des conditions bien moins favorables au plan nazi, les autorités allemandes en Belgique et aux Pays-Bas atteignirent un score bien supérieur* » (Maxime Steinberg, art. cité<sup>10</sup>).

Ce résultat concerne en effet le seul pays vaincu par l'Allemagne ayant signé un armistice avec le vainqueur, un armistice qui avait pour conséquence de mettre l'administration française de la zone occupée – préfets, fonctionnaires, administrations, policiers, gendarmes – à la disposition des autorités d'occupation dont les ordonnances avaient force de loi (art.3 de la convention d'armistice). Qu'il s'agisse du recensement imposé aux Juifs en octobre 1940, du port obligatoire de l'étoile jaune, de l'arrestation et de la livraison aux autorités allemandes – aux fins de déportation – de dizaines de milliers de Juifs à la suite de ce que l'on appelle improprement des « rafles<sup>11</sup> », notamment celles de juillet 1942 : à chaque fois ce sont donc les Français (bureaucrates de préfectures, policiers, gendarmes) qui ont préparé et accompli la « sale besogne » en lieu et place d'Allemands insuffisamment nombreux, ne parlant pas la langue, ne connaissant pas le pays...

Le « paradoxe » tient également au fait qu'à la faveur du désastre militaire, « l'État français » qui succède à la République vaincue, est un régime autoritaire, anti-démocratique, porteur d'un projet idéologique – la « Révolution nationale » – fondé sur l'exclusion et la répression de « l'anti-France » – notamment les Juifs et les étrangers –, un régime qui partage un certain nombre de « valeurs » avec le vainqueur dont le mépris des Droits de l'homme, l'antisémitisme et la xénophobie. Ces « valeurs » expliquent les mesures prises contre les Juifs en

(6) Il est ainsi surprenant de voir invoquer le « statut des Juifs » (du 3 octobre 1940, soit un an et demi avant le premier convoi de déportation) pour balayer d'un revers de main l'idée d'une différence de traitement entre Juifs français et étrangers apparue dans le contexte d'une « solution finale » dont les nazis n'avaient pas même envisagé l'idée en 1940. Par ailleurs, il se trouve que cette différence de traitement existe bel et bien dès 1940 : la loi du 4 octobre que Paxton cite dans sa contribution (*le Monde, ibid*) et qui prévoit l'internement des « ressortissants étrangers de race juive » est la preuve d'une politique différente à leur égard dès cette époque.

(7) La période de l'Occupation est particulièrement riche en idées reçues et analyses manichéistes : « Vichy » est le mal absolu ; la Résistance incarne toutes les vertus ; le Parti communiste est le premier parti résistant, il est d'ailleurs le parti aux 75 000 (puis 25 000) fusillés, etc. La période appelle un nouveau dictionnaire des idées reçues !

(8) Qu'il s'agisse du nombre de Juifs présents en France au début de l'Occupation, du nombre de déportés, de rescapés, les chiffres sont en réalité très difficiles à établir avec précision. Sur les problèmes notamment méthodologiques – ne considère-t-on que les convois partis vers des centres d'extermination ? Jusqu'à quelle date de décès est-on un « survivant » ? Compte-t-on comme tels les évadés des convois ? Tient-on compte des convois du Nord-Pas-de-Calais ? – on lira la mise au point la plus récente dans Alexandre Doulut, Serge Klarsfeld, Sandrine Lebeau, « 1945 les rescapés Juifs d'Auschwitz témoignent », *LFFDJF*, 2015, p.12-23.

(9) Nous excluons ici les Juifs fusillés ou déportés comme otages ou pour faits de résistance.

(10) Cette évidence est au centre de la thèse d'un historien néerlandais, Pim Griffioen (Amsterdam, 2008). Une version très abrégée en est parue en anglais : *The Persecution of the Jews in the Netherlands, 1940-1945* (Amsterdam University Press, 2013) qui compare la persécution des Juifs – similitudes, différences, causes – dans les trois pays.

(11) Il s'agit en réalité d'arrestations sur fiches, à domicile, et non de « rafles » sur la voie publique, contrairement à ce qui s'était passé le 20 août 1941 à Paris, dans le XI<sup>e</sup> arrondissement ou en partie à Marseille en janvier 1943 lors de la destruction du vieux port.

toute autonomie par le gouvernement de Vichy : dénaturalisations (qui ne visent pas les seuls Juifs) ; interdictions professionnelles ; décrets « portant statut des Juifs » du 3 octobre 1940 et du 2 juin 1941 les excluant de la fonction publique et d'un grand nombre de secteurs économiques ; abolition (8 octobre 1940) du décret Crémieux qui accordait la pleine citoyenneté française aux Juifs d'Algérie. Mesures auxquelles il faut ajouter l'internement – qui s'inscrit dans la prolongation des mesures xénophobes déjà adoptées par le gouvernement Daladier avant-guerre – de milliers de Juifs étrangers, notamment ceux qui avaient fui l'Allemagne nazie ou que les Allemands avaient expulsés. Mesures auxquelles il faut encore ajouter : la création d'un « Commissariat général aux questions juives » (29 mars 1941) et celle, subséquentes, d'une « Police aux questions juives » (PQJ, octobre 1941, non publiée au *Journal officiel*) ; une spoliation systématique, sous prétexte d'aryanisation, à partir de juillet 1941 quand le gouvernement de Vichy a repris à son compte une mesure imposée par la 2<sup>e</sup> ordonnance allemande du 16 octobre 1940, etc.

Il ne saurait donc être question de nier ou de minimiser l'antisémitisme actif de l'État français – très marqué par la xénophobie – qui visait à exclure les Juifs de la communauté nationale, de la société, de la vie économique, culturelle, mais pas à les assassiner en masse, même si cette idée n'avait rien pour déplaire à certains fanatiques et si on doit aussi poser la question du devenir de gens que la loi venait de priver de leurs emplois et de moyens d'existence<sup>12</sup>.

*Les crispations mémorielles actuelles tournent autour d'une question « scandaleuse » : « le gouvernement de Vichy » aurait-il une part dans ce résultat paradoxal et contribué « à sauver » les Juifs français ? Une question que l'historiographie française et ses auteurs spécialisés évitent soigneusement d'aborder.*

Dans ces conditions particulières et très défavorables comment expliquer que 75 % des Juifs de France aient échappé au destin tragique qui a touché une majorité de ceux de Belgique ou des Pays-Bas, pour ne rien dire des Polonais ?

Les interprétations divergent à ce sujet et les crispations mémorielles actuelles tournent autour d'une question « scandaleuse » : « le gouvernement de Vichy<sup>13</sup> » aurait-il une part dans ce résultat paradoxal et contribué « à sauver<sup>14</sup> » les Juifs français ? Une question que l'historiographie française et ses auteurs spécialisés évitent soigneusement d'aborder. Tout ce qui pourrait nuancer la vision uniment noire de Vichy est généralement considéré comme une tentative de

réhabilitation : une imputation dont tout historien prudent se gardera de prendre le risque.

Comme l'avait très tôt relevé Léon Poliakov<sup>15</sup>, cette proportion de 75 % recouvre en fait une disparité importante entre Juifs français (plus de 90 % de non déportés) et Juifs étrangers (un peu plus de 50 %). La question devient alors : « Vichy » a-t-il protégé les Juifs français au détriment des Juifs étrangers ou « apatrides » – notamment ceux qu'il a dénaturalisés à partir de l'automne 1940<sup>16</sup> – en d'autres termes, comme l'affirma René Bousquet, ancien secrétaire général à la police lors de son procès en Haute cour<sup>17</sup>, l'État français a-t-il sacrifié et livré aux nazis les Juifs étrangers pour sauver ses nationaux ? L'action la plus noire, imputable au seul État français, sans pression ni présence allemandes – la livraison de plus de 10 000 Juifs étrangers réfugiés ou internés en zone non occupée, fin août 1942<sup>18</sup> – semble s'inscrire dans cette

(12) Sur ces questions, on se reportera aux analyses éclairantes de juristes spécialistes du droit du travail, du droit privé, du droit civil, du droit commercial, bancaire, etc. dans les actes d'un colloque organisé par Dominique Gros à Dijon en 1995 et édités sous le titre *Le Droit antisémite de Vichy* par le Genre Humain (Seuil, mai 1996).

(13) Problème : de qui, de quoi parle-t-on ? « Vichy » est une expression qui désigne des périodes, des réalités, des individus bien différents : parle-t-on de Pétain ? De son régime ? Des gouvernements de Darlan, Laval ? De Darquier dit « de Pellepoix » ? De la milice ? Des fonctionnaires dont l'attitude et les responsabilités furent très différentes et évoluèrent continuellement ?

(14) Le verbe sauver (transitif direct au sens de « mettre quelqu'un ou quelque chose hors de danger ») est à dessein mis entre guillemets car il suppose une intention dont on peut douter qu'elle ait été celle de « Vichy » sans doute plus soucieux d'affirmer sa souveraineté face à l'occupant que préoccupé par le sort de Juifs qu'il avait lui-même, par ses lois, mis au ban de la société.

(15) *Bréviaire de la haine, le III<sup>e</sup> Reich et les Juifs*, dont la 1<sup>re</sup> édition date de 1951.

(16) La commission mise en place à cet effet (et « vice présidée » par Mornet qui dirigera le procès Pétain en 1945) dénatura environ 7 000 Juifs sur un total de 15 000 dénaturalisations prononcées en trois ans.

(17) Pascale Froment, René Bousquet, Fayard, 2001 (1<sup>re</sup> édition, Stock, 1994).

(18) Et notamment des milliers de Juifs du Bade-Wurtemberg expulsés par le Reich vers la France en octobre 1940 et internés dans des conditions épouvantables en zone non occupée, que l'État français (qui a tenté en décembre 1940 de trouver une solution « américaine » pour leur ré-émigration, solution refusée par les USA) s'est réjoui de renvoyer à « l'expéditeur » allemand (Sur l'attitude des USA, cf. Wyman (D. S.), 1992, *L'Abandon des Juifs, les Américains et la solution finale*, Paris, Flammarion).

logique essentiellement xénophobe : la France n'était pas « la poubelle de l'Allemagne » comme le signifia un chef du gouvernement dont on peut légitimement penser qu'à cette date il ignorait l'assassinat systématique des Juifs déportés, même s'il ne pouvait pas ne pas se poser des questions sur leur devenir.

De l'étude des archives accessibles depuis plus de vingt ans<sup>19</sup>, il apparaît clairement que si près de 250 000 Juifs ont échappé à l'arrestation et à la déportation, alors que la plupart n'ont pas quitté leur domicile et qu'ils ont porté – en zone occupée – l'étoile jaune, ce n'est pas parce qu'ils avaient pu se réfugier dans le Massif central ou passer en Suisse ou en Espagne, mais parce que, contrairement à ceux qu'on arrêtaient, ils n'étaient pas « sur les listes » comme le disaient laconiquement les policiers chargés des arrestations. Et s'ils n'y figuraient pas, alors qu'ils étaient bel et bien dans les fichiers constitués dans les préfectures (à la préfecture de Police pour le département de la Seine) à partir du recensement imposé en zone occupée par les Allemands en octobre 1940 et, en zone libre, par le gouvernement de Vichy en juillet 1941, fichiers qui ont servi à élaborer les listes d'arrestations, c'est qu'ils appartenaient à la catégorie des Juifs « non déportables ».

Il convient donc de s'interroger sur ce curieux statut : qui en a négocié, discuté les modalités avec l'occupant ? Ce distinguo essentiel résulte du compromis arrêté le 2 juillet 1942 et confirmé le 4 juillet dans les négociations menées par Bousquet avec les autorités allemandes et notamment Oberg et Knochen aux termes desquelles l'État français accepte d'effectuer les arrestations de Juifs sur l'ensemble du territoire à condition

*Dès lors, quel critère essentiel faisait qu'un Juif était ou non « déportable » ? Pendant plus d'un an (juin 1942 – automne 1943), c'est la nationalité qui sera le facteur déterminant et discriminant.*

que celles-ci ne concernent que les Juifs apatrides (ex-Allemands, Autrichiens, Polonais, Russes, Lituanais, Dantzigois et Tchèques), alors qu'auparavant, c'étaient les occupants allemands qui mettaient en œuvre les opérations réalisées par les policiers français dans la zone occupée comme les y autorisait l'article 3 de la convention d'armistice. « Plongés dans un grand embarras<sup>20</sup> », voire « acculés<sup>21</sup> », car, sans l'administration et les forces de l'ordre françaises, ils n'ont pas les moyens d'agir, les responsables SS ont dû accepter cette réserve : ils l'ont fait par « opportunité politico-policière<sup>22</sup> » et il est clair que dans leur esprit cette discrimination qui immunisait pour l'instant les Juifs citoyens français ne conférait à ces derniers aucun statut privilégié. Il s'agissait dans leur esprit d'un simple sursis comme l'écrivit à Berlin ce même jour Otto Abetz, l'ambassadeur allemand en France : « *La poursuite des opérations qui doivent libérer les pays d'Europe de la juiverie le [s] fera disparaître de toute façon<sup>23</sup>* ».

Dès lors, quel critère essentiel faisait qu'un Juif était ou non « déportable » ? Pendant plus d'un an (juin 1942 – automne 1943), c'est la nationalité qui sera le facteur déterminant et discriminant.

Les Juifs français, du moins ceux qui n'ont pas été dénaturalisés, ceux qui n'ont pas été victimes de représailles après un attentat, ni arrêtés pour des délits tels que marché noir, infraction aux lois et ordonnances antisémites – défaut ou dissimulation d'étoile (8<sup>e</sup> ordonnance du 29 mai 1942), non-respect des heures de couvre-feu imposé aux Juifs, fréquentation de lieux publics (9<sup>e</sup> ordonnance du 8 juillet 1942)... – ont ainsi, à plus de 90 %, échappé aux déportations, même si l'on ne doit pas oublier que beaucoup

(19) Par exemple : les archives policières abondantes aux Archives nationales, aux Archives de la préfecture de Police et dans les Archives départementales ; les archives de la commission d'armistice de Wiesbaden ; les archives des procès d'après-guerre (cours de Justice et tribunaux militaires qui leur ont succédé), etc.

(20) Klarsfeld (S.), 1983, *Vichy-Auschwitz*, T.1, Paris, Fayard, p. 91.

(21) Steinberg, article cité, p. 586.

(22) Knochen, l'adjoint d'Oberg chef des SS en France, qui a rédigé – le 16 juin précédent – un rapport sur l'émotion provoquée dans l'opinion française par l'obligation du port de l'étoile jaune et la répugnance du gouvernement français devant cette mesure, ne veut pas prendre le risque de développer davantage le sentiment anti-allemand en engageant publiquement dans des arrestations massives des forces de police allemandes par ailleurs très insuffisantes pour une telle opération. On se gardera d'oublier que l'occupant fut constamment soucieux de l'état de l'opinion dans un pays qui fournissait une part importante de ses besoins industriels et alimentaires.

(23) Télégramme d'Otto Abetz du 2 juillet 1942 cité par S. Klarsfeld, *Deutsche Dokumente 1941-1944, Die Entlösung der Judenfrage in Frankreich*, Paris, 1977, p. 74. Dannecker, Judenreferat de la Police de sûreté et des services de sécurité (SIPO-SD), rue des Saussaies, représentant de Eichmann à Paris, avait signifié le 26 juin à Leguay, représentant de Bousquet en zone occupée, que « *parmi les Juifs à appréhender, il fallait que 40% au moins fussent de nationalité française* » (S. Klarsfeld, *op. cit.*, p. 215) : une proposition sèchement rejetée par Laval : « *Je donnerai moi-même une réponse, elle sera négative* » (cité par S. Klarsfeld, *op. cit.*, p. 78). Les responsables SS, conscients de la maladresse et de l'agressivité de Dannecker vont alors procéder à son remplacement.

d'enfants de Juifs étrangers ou apatrides, nés en France, étaient français par le droit du sol, ce qui n'a pas empêché leur arrestation avec leurs parents puis leur déportation<sup>24</sup>.

Ont également échappé aux arrestations et déportations, du moins jusqu'à l'automne-hiver 1942, les Juifs ressortissants de pays alliés de l'Allemagne – Hongrie, Bulgarie, Italie... – ou de pays neutres – Turquie, Espagne, Portugal, pays d'Amérique latine...

Ce sont ces « dispenses » ou « exonérations » qui ont contribué à sauver les Juifs entrant dans ces catégories en différant leur arrestation et leur déportation. La solidarité de beaucoup de Français, le rôle des organisations d'entraide, et des organisations juives dont J. Sémelin ou S. Klarsfeld soulignent le rôle, essentiel selon eux<sup>25</sup>, sont réels, mais n'ont concerné qu'une partie des Juifs, une minorité sur 230 000 : essentiellement ceux qui ont fait le choix de se cacher ou de gagner la zone non occupée et qui avaient la possibilité de le faire (argent, relations, pratique du français...).

Cette solidarité, incontestable, ne saurait pour autant faire oublier le sabotage forcément discret et longtemps nié – mais bien réel et efficace – de la répression par l'administration de Vichy et notamment par des acteurs que l'on n'attendrait pas dans ce rôle, mais gardons à l'esprit qu'il est plus facile de saboter le processus de

l'intérieur de la machine répressive que de l'extérieur. C'est par exemple, contrairement à une légende tenace et aux idées reçues, le cas de nombreux policiers prudemment restés discrets, même après-guerre, sur leur action et aujourd'hui très difficiles à identifier<sup>26</sup>. « À l'évidence, pour un grand nombre de fonctionnaires de police et de l'administration préfectorale<sup>27</sup>, l'arrestation de familles juives étrangères et les souffrances provoquées par ce traumatisme étaient contraires à la conception qu'ils se faisaient de leur rôle<sup>28</sup>. »

Exemple emblématique longtemps passé sous silence tant il allait à contrecourant de l'image noire et sans nuance de « la police de Vichy pire que la Gestapo », la « grande rafle » des 16 et 17 juillet 1942 à Paris. Pour livrer aux Allemands les 22 000 Juifs apatrides que Bousquet et Laval avaient finalement accepté de faire arrêter par les policiers français, les employés de la « Sous-direction des affaires juives » de la préfecture de Police avaient sorti 27 391 fiches du « fichier Tulard<sup>29</sup> ». À l'issue des opérations, le bilan fut de 13 152 arrestations. Les autorités allemandes et la hiérarchie de la préfecture de Police rendirent, à juste titre, les policiers parisiens responsables d'un « fiasco » – relatif – dont les cadres supérieurs de la préfecture de Police (PP) furent mortifiés : ce qui les incita à prendre désormais de nombreuses précautions pour les opérations ultérieures<sup>30</sup>. À Nancy, le 19 juillet 1942, ce sont seulement 8 % des Juifs visés qui furent finalement arrêtés grâce à l'action des policiers du service des étrangers de la

(24) Ce qui explique la forte proportion d'enfants parmi les juifs français déportés.

(25) « Vichy a contribué efficacement à la perte d'un quart des Juifs de France, les Français ont puissamment aidé au salut des trois quarts des Juifs de France » (S. Klarsfeld, *Vichy-Auschwitz. La Solution finale de la Question juive en France*, Fayard, édition de 2001, p. 368-9). Pour l'argumentaire – différent – de J. Sémelin, cf. son ouvrage, *Persécution et entraides dans la France occupée, Comment 75 % des Juifs de France ont échappé à la mort*, Paris, Seuil/Les Arènes, 2013. Ce même auteur se démarque clairement de la thèse de Klarsfeld dans un article récent (« Le Paradoxe français », *Le Débat*, février 2015, p. 187-194).

(26) La police, qui incarnait la part la plus visible de la collaboration, a longtemps symbolisé « le rôle de Vichy dans la solution finale ». Ce n'est évidemment pas un hasard si la couverture de l'ouvrage de Serge Klarsfeld, *Vichy-Auschwitz* (1983) montre un gardien de la paix parisien renseignant un SS « à tête de mort » sans doute pour l'aider à retrouver son chemin. Une telle image a longtemps prévalu. L'auteur de ces lignes a pu mesurer l'évolution des témoins et rescapés sur le sujet depuis le début des années 1990. Longtemps muets sur des actions individuelles multiples qui contredisaient l'image uniment noire de policiers français « jamais à court d'initiatives ignobles » (Rajsfus) acharnés à la perte des Juifs (pour avoir une idée de cette vision univoque et quelque peu caricaturale, cf. les ouvrages de Maurice Rajsfus : *Jeudi noir, Opération étoile jaune* ou *La Police de Vichy. La police française au service de la Gestapo*, Cherche Midi éditeur), ils témoignent aujourd'hui abondamment de l'aide apportée par des policiers qu'il est trop tard pour pouvoir identifier. Le nombre de policiers (et gendarmes) qui ont reçu le titre de justes, actuellement 70, ne donne qu'une faible idée de la réalité.

(27) Et cela avant-même les accords Bousquet-Oberg. La SIPO-SD d'Orléans signale que le dimanche 28 juin 1942, lors du départ du convoi n° 5 de Beaune-la-Rolande, le préfet a vainement tenté de faire retirer les Juifs de nationalité française du convoi (cité par S Klarsfeld, *Vichy-Auschwitz*, 1983, p. 79).

(28) Ivan Ermakoff, « Police et arrestations », *Pour une micro histoire de la shoah*, Le Genre Humain (Paris, Seuil), septembre 2012, p. 127.

(29) Du nom d'André Tulard qui dirigeait la « Sous-direction des étrangers et des affaires juives » de la préfecture de Police. Ce fichier, opérationnel au printemps 1941, avait été constitué à partir du recensement des juifs exigé par les Allemands en octobre 1940. Selon la lettre de leur patronyme, les chefs de famille avaient été invités à se faire recenser dans les commissariats des 80 quartiers de Paris. Respectueux de la législation d'un pays qui les avait accueillis, 99 % des gens répondant aux critères définis par le statut des Juifs promulgué par Vichy, se firent recenser. Le fichier – qui fit l'admiration des Allemands – sans cesse vérifié, amélioré, corrigé, tenu à jour... comprenait quatre entrées symbolisées par quatre couleurs de fiches et permettait de retrouver un juif par son patronyme, sa nationalité, son adresse et sa profession.

(30) Secret absolu concernant les opérations projetées, consignation des effectifs dans les postes de police la nuit précédant l'opération, mixité des équipes d'agents capteurs, distribution des fiches – une seule à la fois – au tout dernier moment, etc., Jean-Marc Berlière, *Policiers français sous l'Occupation*, 2<sup>e</sup> édition, Perrin/Tempus, 2011 et « Mémoires en souffrance : rafles et répression antisémite par la police parisienne (1942-1944) in Berlière (J.-M.) et Lévy (R.) (dir.), 2010, *Le Témoin, le sociologue et l'historien. Quand les policiers se mettent à table*, Paris, Nouveau Monde édition).

ville<sup>31</sup>. En zone non occupée, les proportions sont du même ordre à Montpellier, Montauban, etc. et le bilan des arrestations de la fin août 1942 fut assez largement inférieur aux prévisions (de 49 % des listes dans l'Hérault à 74 % dans les Pyrénées orientales).

Quant aux dispenses et exonérations dont a bénéficié un grand nombre de Juifs, là encore, les archives sont claires : ces exonérations ont été négociées pied à pied par des fonctionnaires du gouvernement de Vichy. Ce marchandage, quasi quotidien, est lisible dans des archives rarement ou jamais citées comme celles de la *Waffenstillstands Kommission* (commission d'armistice) de Wiesbaden qui montrent les récriminations récurrentes des Allemands contre des fonctionnaires français (sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture, commissaires de police...) qui ont réussi ou tenté de s'opposer – certains l'ont payé cher – à l'arrestation et à la déportation de Juifs en invoquant que les intéressés n'étaient « pas déportables en raison des accords passés<sup>32</sup> ».

Cette notion de Juifs « non déportables », rappelée par Laval à ses interlocuteurs SS en septembre 1942 – « *Il n'en va pas de la livraison des Juifs comme de la marchandise dans un Prisunic où l'on peut prendre autant de produits que l'on veut, toujours au même prix*<sup>33</sup> » –, est d'ailleurs un tel obstacle à la mise en œuvre de la « solution finale » en France qu'en bons juristes, « respectueux du droit jusqu'à l'écoeurement », les responsables nazis ont exercé de nombreuses pressions sur le gouvernement de l'État français pour qu'il annule les naturalisations postérieures à 1927, ce qui aurait eu pour résultat de permettre l'arrestation de milliers de Juifs ainsi déchés de leur nationalité française protectrice. Cette proposition, qui reçut un accueil enthousiaste du commissaire général à la question juive, Darquier dit « de

Pellepoix », a débouché sur un projet de décret en juin 1943 qui ne fut jamais promulgué. Et si ce décret ne fut pas promulgué, c'est du fait du refus de Pierre Laval, chef du gouvernement qui, après consultation des représentants de l'épiscopat français [Asher Cohen, 1993], a fait valoir aux occupants qu'une telle mesure provoquerait une réaction très défavorable dans le pays. En dépit de nouvelles demandes allemandes formulées en août et septembre 1943, Laval ne céda pas. La conséquence de ce refus fut l'annonce, début août, par Karl Oberg, chef des SS et de toutes les polices en France, que les Allemands, désormais, ne respecteraient plus la différence entre Juifs français et Juifs étrangers<sup>34</sup>.

De ce fait, malgré les refus de Bousquet et de l'administration française de donner accès aux fichiers juifs et de mettre des policiers et gendarmes français à la disposition du commando du Viennois Aloïs Brunner opérant dans l'ex-zone d'occupation italienne, la fin de 1943 et surtout le printemps 1944 voient se réduire considérablement et disparaître la protection relative qu'offrait la nationalité française même si Darnand, chef de la Milice française, qu'Oberg a imposé en remplacement de Bousquet comme secrétaire général au maintien de l'ordre, rappelle, le 21 janvier 1944, aux intendants de police – après leur avoir annoncé les nouvelles règles de la répression, notamment la création des cours martiales – les propos qu'il a tenus la veille à Oberg : « *J'ai dit aux Allemands hier [...] qu'on s'était empressé de nous imposer des mesures impopulaires telle que l'arrestation des Juifs [...] D'accord avec le Président, je leur ai dit : vous pouvez les prendre, nous ne pouvons pas nous y opposer, mais ne nous demandez pas de vous livrer des Français, même lorsqu'ils sont Juifs. En tout cas jamais dans les conventions qui règlent les rapports des polices française et allemande, il n'a été entendu que nous devions procéder à la livraison de nos concitoyens*<sup>35</sup> ».

(31) Qui sont encore des policiers municipaux, se connaissent entre eux et connaissent bien « leurs clients » : ce qui a favorisé une action de groupe. Sur ces policiers, on lira l'ouvrage de Muller (J.-M.), 1994, *Désobéir à Vichy. La résistance civile de fonctionnaires de police*. Nancy, 19 juillet 1942, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, et on verra le téléfilm *Le Temps de la désobéissance* (réalisation Patrick Volson) librement inspiré de cet épisode.

(32) On trouve dans les archives d'autres choses inattendues souvent « oubliées » par une historiographie longtemps manichéiste. C'est le cas, par exemple, de l'opposition de l'amiral Darlan, alors chef du gouvernement, au port de l'étoile que veut imposer le MBF depuis décembre 1941 : une mesure qui, selon lui, ne manquerait pas de « choquer profondément l'opinion publique française » (Lettre de l'amiral de la Flotte, ministre, vice-président du Conseil à M. le Délégué général du Gouvernement français dans les territoires occupés [de Brinon], datée du 21 janvier 1942, AN F7 14895).

(33) Notes de Hagen, du 3/9/1942 au sujet de l'entretien de la veille entre Oberg et Laval au cours d'un repas offert par l'ambassadeur de Brinon (citée par S. Klarsfeld, *Vichy-Auschwitz*, op.cit., p. 407-409). Dans ce même entretien, Laval confirme, que « conformément aux accords conclus, on livrerait d'abord les Juifs ayant perdu leur nationalité allemande, autrichienne, tchèque, polonaise et hongroise, puis, également, les Juifs de nationalité belge et hollandaise. Ensuite, comme convenu, on livrerait les Juifs qui avaient acquis la nationalité française depuis 1933 ». On le voit, le marchandage est incessant, les Juifs de nationalité française antérieure à 1933, les plus nombreux, sont toujours exclus des « livraisons ».

(34) Il est clair que pour Oberg – ne jamais oublier que le camp allemand est loin d'être homogène – la livraison de quelques milliers de Juifs supplémentaires était moins importante que la crédibilité d'un gouvernement français garant du calme et du travail d'un pays dont la production était indispensable à l'économie de guerre allemande.

(35) Vichy, *Hôtel Thermal*, 21 janvier 1944 (AN 72AJ-260, 1145/169 et 170). Comme l'attestent, par exemple, les témoignages de Jacques Saurel (*De Drancy à Bergen-Belsen, 1944-1945: Souvenirs rassemblés d'un enfant déporté*, Éditions Le Manuscrit, 2006) et de Ida Grinspan (*J'ai pas pleuré*, diverses éditions de poche), arrêtés respectivement par des policiers parisiens et des gendarmes des Deux-Sèvres en janvier 1944, les forces de l'ordre françaises continuaient à participer aux arrestations.

Dès lors, les nazis et leurs collaborateurs français – membres du Parti populaire français, « mangeurs de Juifs » et antisémites fanatiques de la Section d'enquête et de contrôle (SEC) qui a succédé à la Police aux questions juives, mais aussi truands, voyous et malfrats agissant par intérêt<sup>36</sup> – ne respectent plus ni accords, ni exemptions, ni ces asiles relatifs que constituaient jusqu'alors pour les Juifs hôpitaux, prisons, orphelinats<sup>37</sup>.

Désormais, c'est le cours de la guerre, les défaites allemandes, le manque d'effectifs, de trains disponibles, puis la libération de la France qui sauvent des Juifs qui, pour les nazis, étaient évidemment tous déportables. Mais les mois gagnés ont eu une valeur irremplaçable dans ce contexte.

Quelle qu'en soit la cause réelle, quelle qu'ait pu être l'intention des hommes de « Vichy », cette distinction Juifs étrangers/Juifs français a donc constitué un réel obstacle à la déportation des seconds jusqu'à l'été 1943 et, en différant leur statut de déportables, elle a objectivement,

contribué à la survie de plus de 90 % des Juifs français<sup>38</sup>. En cherchant à protéger ses nationaux juifs – plus sans doute pour affirmer sa souveraineté que par philo-sémitisme – « Vichy », qui a persisté dans cette attitude après l'invasion de la zone sud, outre qu'il a fait gagner un temps de survie qui s'avérera précieux au moment du bilan, a donné aux fonctionnaires hostiles à l'Allemagne ou à la politique antisémite, ou tout simplement fidèles à la politique officielle, une base légale pour tenter de s'opposer à elles<sup>39</sup>.

Il est facile, aujourd'hui, de dire « Il eût suffi de dire non... », « La meilleure défense des Juifs aurait été... ». L'historien n'est ni un juge, ni un avocat, ni un professeur de morale. Il doit contribuer – par ses recherches, à la mise au jour de faits et de réalités complexes – à éclairer le débat, en se gardant de tout manichéisme réducteur, de toute condamnation morale de principe et surtout de toute téléologie facile. Au moins le livre d'Éric Zemmour aura-t-il cette vertu d'obliger les historiens à s'attaquer de front à un « paradoxe » qu'ils ont jusqu'à présent – à de très rares exceptions près – prudemment contourné ■

## Pour approfondir

Outre les ouvrages et articles cités en notes, on lira avec profit :

ANDRIEUX (C.), SÉMELIN (J.) (dir.), 2008, *La résistance aux génocides : de la pluralité des actes de sauvetage*, Paris, Presses de Sciences Po.

HILBERG (R.), 2006, *La Destruction des Juifs d'Europe*, Folio Histoire (1<sup>re</sup> édition, 1961).

KLARSFELD (S.), 2001, *Le Calendrier de la persécution des Juifs en France, 1940-1944*, Paris, Fayard.

KLARSFELD (S.), 2001, *Les Fils et filles des déportés Juifs de France* (Un travail mémoriel fondamental et irremplaçable dont on ne suivra pas forcément les conclusions).

KUPFERMAN (F.), 1987, *Pierre Laval*, Paris, Balland.

POLIAKOV (L.), 1999, *L'Etoile jaune – La Situation des Juifs en France sous l'Occupation – Les Législations nazie et vichyssoise*, Escalquens, rééd. Grancher, 1999.

Enfin, le site d'Emmanuel de Chambost, reprend, décrypte, transcrit... les débats, les interventions, les erreurs des uns et des autres... [http://siteedc.edechambost.net/Paxton/Paxton\\_Michel\\_Zemmour\\_EdC.pdf](http://siteedc.edechambost.net/Paxton/Paxton_Michel_Zemmour_EdC.pdf)

(36) Isaac Lewendel (avec Bernard Weisz), 2013, *Vichy, la pègre et les nazis. La Traque des Juifs en Provence*, Paris, Nouveau Monde éditions.

(37) On le voit bien par exemple avec les « rafles » de Bordeaux en janvier 1944.

(38) La chronologie des déportations est éclairante de ce point de vue : 42 655 Juifs ont été déportés de France en 1942 (dont environ 6 500 Français, essentiellement des enfants nés en France) contre 33 061 pour 1943 et 1944 : la progressive disparition de la police et de l'administration françaises dans les arrestations explique cette baisse d'efficacité que le manque d'effectifs nazis ne pallie pas.

(39) Ce qui ne résout pas ces questions : si Laval, Darlan, Bousquet se heurtent aux Allemands sur ce point, il n'en reste pas moins que leur politique est profondément contradictoire : mesures antisémites d'un côté, refus de livrer les Juifs français de l'autre. Que craignaient-ils dans le cas où ils auraient cédé aux Allemands sur ce point ? Qu'envisageaient-ils de faire des Juifs français, après les avoir privés de leurs moyens d'existence ?

# Les séries policières : quel effet sur les représentations collectives ?

Vincent COLONNA  
Pascal DUVAL

Un philosophe (Pascal Duval) et un poéticien<sup>1</sup> (Vincent Colonna) entament un dialogue socratique sur la dimension éthique des séries télévisées contemporaines. La série télévisée a connu un développement fulgurant et occupe aujourd'hui une place majeure dans la production télévisuelle. Se déployant sur tous les genres (histoire, comédie, thriller...), son succès est tel qu'il ne peut être interprété selon les codes traditionnels du divertissement filmé : la série installe un rapport complexe entre ce qu'elle véhicule comme vision du monde et ce qu'elle génère dans son public, ce qu'elle détermine comme représentation collective. Ciblant le genre policier, ce dialogue va et vient entre les contenus, les constructions, le récit de chaque grande catégorie de séries et les valeurs morales qu'elles induisent ou reflètent chez le public qui en est à la fois le produit et le miroir.

## Le poéticien

Dans un diptyque sur *L'Art des séries télé*<sup>2</sup>, paru en 2010 et 2015, j'ai cherché à réintroduire une dimension éthique inhérente au récit, oubliée par une grande partie de la réflexion contemporaine. Car les valeurs morales sont partout dans la série télé, et plus généralement dans toute histoire.

Pour le montrer, partons d'une définition ancienne, mais très opératoire, du récit : « *L'art mimétique représente les êtres humains engagés dans des actions qui sont ou forcées ou accomplies de leur plein gré. De la réalisation de ces actions, ils tirent le sentiment d'avoir réussi ou échoué, et dans chaque cas, ils éprouvent soit de la peine, soit de la joie*<sup>3</sup> ».

Ce qui rend cette définition puissante, c'est qu'elle adopte la perspective des personnages ; exactement comme le public. Chaque auditeur se cale sur la perception des protagonistes pour appréhender le déroulement de l'action, qu'elle soit série télé, drame ou roman. C'est pareil dans cette description du récit. De plus, cette définition n'oublie aucun des plans essentiels : le média choisi, les personnages, les actions, les motifs d'actions, le caractère finalisé d'une intrigue (elle s'organise en fonction d'un dénouement), les émotions. Enfin, sans avoir l'air d'y toucher, elle inscrit une part morale : il y est question de liberté et de contrainte de l'agent narratif, des choix opérés par ses comportements, choix qui

supposent forcément des fins ou des normes, des valeurs ou des idéaux.

En assistant au déroulement de l'histoire, le spectateur prend mieux conscience des valeurs encapsulées dans un acte, et cette prise de conscience le pousse à réfléchir sur ses propres comportements. Cette définition permettait de souligner ce mécanisme « d'encapsulation » moral de la série télé et comment il nous rendait meilleurs : notre perception des actions s'en trouvait affinée, notre sens moral renforcé. Voilà à quoi aboutissait mon enquête quand je me penchais sur les séries grand public (dans le tome I). La série policière populaire, diffusée par les grandes chaînes comme TF1, France 2, France 3 ou M6, (*Boulevard du Palais, les Bleus, Section de recherches*, etc.) est exemplaire de ce mécanisme.

Prolongeant cette recherche (tome II), j'ai voulu éclairer la situation de séries d'une espèce différente. Il s'agit de fictions beaucoup plus sophistiquées sur le plan narratif et filmique, souvent immorales sur le plan axiologique, que j'appelle « séries d'auteur ». Leur public est plus limité, car elles supposent de payer un abonnement (chaînes Orange ou Canal + ; Arte étant l'exception). Le genre criminel y est légion : voyez *Les Soprano, Dexter, Breaking Bad, Weeds* ; ou, pour citer un cas français, *Mafiosa*. Dans ces fictions, la narration réussit à rendre sympathique un parrain de la mafia, un technicien de la police qui est également un tueur en série, un prof de

### Vincent COLONNA



Écrivain, scénariste et sémiologue. Il dirige la société Protagoras, qui fait du conseil éditorial et du script-

doctoring. Il a publié des romans et des essais.

### Pascal DUVAL



Diplômé en logique et linguistique de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Après avoir été ingénieur web sémantique, il obtient un doctorat en

philosophie contemporaine, au croisement de l'héritage d'Emerson et de Nietzsche. Il est à présent professeur de philosophie.

(1) La poétique constitue l'étude des formes de discours et de narration, quel que soit le média utilisé.

(2) *L'Art des séries télé 1 : l'appel du happy end* (Petite bibliothèque Payot, 2015) ; *L'Art des séries télé, 2 : l'adieu à la morale* (Payot, 2015).

(3) Platon, *République*, Livre X, 603c.



chimie devenu baron de la drogue, une veuve qui se livre à un trafic de marijuana pour maintenir son niveau de vie, une avocate qui hérite d'un gang corse.

Rappelons que la série policière diffère de la série criminelle, en ce que le héros est un représentant du bien et de la loi, alors que cette dernière érige le malfrat, un représentant du mal et de la transgression légale, en figure héroïque. Sur les chaînes grand public, la série policière domine en France, c'est le genre le plus diffusé. En revanche, sur ces mêmes chaînes populaires, la série criminelle est presque inexistante. On verra à quoi tient cette particularité.

Pour ces séries d'auteur, j'ai changé de méthode. Au lieu d'adopter la perspective des personnages, j'ai suivi le point de vue de la culture (« de la civilisation » dirait Marcel Mauss) qui accueille ce type de série, qui l'intègre dans son patrimoine narratif. Dans ce cadre, la série télé n'est plus un agencement finalisé d'actions, mais une « version-monde » (Nelson Goodman) qui sélectionne, articule et hiérarchise des éléments thématiques, stylistiques et axiologiques. La fiction

devient un cosmos en miniature, ses valeurs prennent le dessus par rapport à celles de la vie sérieuse. Or, vue sous cet angle, la série d'auteur criminelle apporte une révolution dans l'histoire des spectacles populaires : pour la première fois, les histoires proposées n'étaient pas morales, mettaient en avant des héros guidés par des motifs égoïstes et anti-sociaux. La place manque pour le démontrer, mais ce fait a été découvert par une longue enquête historique.

Une précision. Sans doute, ces séries d'auteur ne touchent pas toute la population qui regarde la télévision, elles n'ont pas la large audience (cinq à sept millions de personnes) des séries grand public, comme *Section de recherches* qui relate les enquêtes d'une brigade de gendarmerie dans le Bordelais. Néanmoins, elles sont regardées (en comptant les téléchargements légaux et illégaux) par un à trois millions de personnes ; un auditoire que n'atteint jamais la littérature ou le théâtre d'avant-garde, qui aime à flirter avec le Mal (un roman de qualité qui a du succès touche cent à trois cent mille personnes).

### *Le philosophe*

Dans ton premier tome sur les séries, *L'appel du happy end*, tu as écrit tout un chapitre intitulé : « Les séries nous rendent-elles meilleures ? » qui est un clin d'œil à *Le cinéma nous rend-il meilleurs ?* de Stanley Cavell. Dans le deuxième tome au contraire, tu marques un renversement en prenant pour exemples d'autres séries et en intitulant ce nouveau volet « L'adieu à la morale ».

Ce basculement me pose question. Notamment sur ce fait étonnant que les séries américaines abandonneraient ce « droit au bonheur » sur lequel tu as insisté dans le premier tome. Or, ce schéma de départ paraît tellement lié à ce qu'est l'Amérique, à ses aspirations (« à ses meilleures pensées », comme dirait le perfectionnisme de Cavell et d'Emerson) que si un tel changement narratif avait lieu, alors il remettrait en question la relation de l'Amérique à son propre récit.

Je fais donc l'hypothèse que les séries de ton premier tome prennent pour sujet un personnage dont nous observons le changement dans sa relation aux autres et au monde, sur le

mode d'une réconciliation : il devient meilleur, plus humain. Est-ce que ce schéma est abandonné, renversé dans les séries que tu analyses dans le tome suivant ? De quelle manière ? Si je pense à *Les Soprano* par exemple, nous avons un mafieux atavique qui fait tous les efforts pour adhérer à un certain conformisme social. Nous rions de ses tentatives pour donner le change et contrôler ses pulsions. C'est la société américaine dont nous nous amusons, avec ses codes de bonne conduite, sa morale sociale. Donc, là, est-ce que l'on abandonne le schéma de départ ou est-ce qu'il n'est pas plutôt pris à revers ?

### *Le poéticien*

L'intérêt d'avoir affaire à la philosophie quand on parle de morale, c'est qu'elle dispose d'une riche boîte à outils, de concepts, de principes et de théories très variés ; beaucoup plus diversifiés que ceux utilisés par la poétique. En tant que poéticien, je ne dispose que d'une seule doctrine morale, qui est la suivante : est bien ce qui est utile à la société, est mal ce qui est dangereux, nuisible pour la société (ou plutôt pour un idéal de société, dont tous les membres seraient heureux). Cette vulgate vient de Platon et d'Aristote<sup>4</sup>, mais on la retrouve chez Georges Bataille, dans *La Littérature et le mal*.

Le philosophe arrive et dit : attention, il existe bien d'autres modèles de morale, et c'est là que cela devient passionnant.

Je reprends ton analyse, pour être sûr de te suivre. Les séries télé grand public (type *Section de recherches* ou *Boulevard du palais*) sont habitées par un « schéma moral perfectionniste », tandis que les séries d'auteur (type *Soprano* ou *Mafiosa*) sont habitées par

un autre schéma, un « schéma moral apocalyptique » (comme tu l'as dit un jour). En passant d'un schéma à l'autre, l'accent moral se déplace. Dans les séries populaires, il est centré sur les actes, alors que dans les séries d'auteur (comme *Soprano*), il s'attache aux institutions. Autrement dit, dans les séries populaires notre conscience de la dimension morale (ou immorale) des actions est renforcée alors que dans les séries d'auteur, cette conscience renforcée touche les institutions.

Je pense que tu dois nous dire deux mots sur ce qu'est la théorie morale perfectionniste, qui semble très féconde. Et en dire davantage sur le « schéma moral apocalyptique ».

Ceci dit, là où j'ai du mal à te suivre, c'est que ta distinction suppose qu'on ne s'identifie pas avec Tony Soprano, ou que l'identification est différente. Une telle chose est-elle possible ? L'identification au héros n'est jamais un processus de fusion, c'est toujours un mixte compliqué de distanciation et d'adhésion, d'affect et de raison critique. Ses émotions nous habitent, elles nous « possèdent », mais en cas de différend éthique ou politique, nous sommes capables de les refuser soudainement, d'annuler l'autorisation de « nous envahir ». Pour moi, il n'y a pas de véritable différence entre « l'identification » donnée aux héros de *Boulevard du Palais* et à ceux de *Soprano*.

Mais ta problématique m'intéresse au plus haut point, car sur la morale dans les séries, qu'elles soient d'auteur ou populaires, je n'ai pas de « religion ». J'ai voulu soulever un problème, sans prétendre posséder la réponse. Par le passé, les méchants étaient les antagonistes (les opposants au héros ; exemple JR dans *Dallas*) ; aujourd'hui,

OR, VUE SOUS CET ANGLE, LA SÉRIE D'AUTEUR CRIMINELLE APORTE UNE RÉVOLUTION DANS L'HISTOIRE DES SPECTACLES POPULAIRES : POUR LA PREMIÈRE FOIS, LES HISTOIRES PROPOSÉES N'ÉTAIENT PAS MORALES, METTAIENT EN AVANT DES HÉROS GUIDÉS PAR DES MOTIFS ÉGOÏSTES ET ANTI-SOCIAUX.

dans les séries d'auteur, les méchants sont les héros (Dexter, Tony Soprano, Walter White, l'héroïne de *Weeds*, celle de *Mafiosa*). Comme si les lignes du bien et du mal étaient en train de bouger.

### *Le philosophe*

Le fait que nous nous relançons la question est bien au centre de cette difficulté à cerner un changement qui est bien réel.

Ainsi, si tu me demandes ce qu'est le perfectionnisme moral, je dirais que ce n'est pas une théorie morale comme les autres parce que justement pour Cavell, il s'agit de se défaire d'une certaine théorisation pour aller au point névralgique de la manière dont nous racontons nos vies. En fait, en reprenant ce terme de « perfectionnisme », Stanley Cavell, qui était professeur de « theory of value » (une version anglo-américaine de l'axiologie<sup>5</sup>) à Harvard, a conscience de travailler contre sa

[4] Je sais que cette lecture de Platon ne fait pas l'unanimité, mais c'est celle de Grote, de James Adam et de certains commentateurs contemporains.

[5] cf. <http://plato.stanford.edu/entries/value-theory/>

tradition et d'être quelque peu anti-académique.

J'ai essayé de retracer l'usage de ce terme de « perfectionnisme<sup>6</sup> ». Un relais extrêmement important en est Henry Sidgwick, philosophe anglais qui publie en 1874 *The methods of ethics*. C'est lui qui fournit à la philosophie américaine (universitaire) tout le cadre de son discours : y sont introduits tous les termes comme ceux d'« intuitionnisme », de « perfectionnisme », de « principe téléologique » versus « principe déontologique », etc. Avec Sidgwick, on se situe sur un plan argumentatif, méthodique, pour justifier des choix de manière procédurale. Il s'agit de délibérer au sein d'une pluralité de raisons communes, de rationalités, mais Sidgwick est confiant dans le fait qu'elles peuvent être identifiées, classées<sup>7</sup>.

Dans cette tradition, tandis que l'utilitarisme est une théorie téléologique qui vise la maximisation du bien (ou des biens) du plus grand nombre, le perfectionnisme est aperçu comme la demande d'une maximisation du bien (ou des biens) référé à une nature humaine ou de quelques êtres d'exception. Un grand philosophe du droit, John Rawls, l'écarte comme inégalitaire dans sa *Théorie de la justice*. Mais c'est là justement que Cavell se sépare de toute la théorisation morale et politique anglo-américaine, car ce qu'il défend est plutôt une dimension de la vie esthétique, intellectuelle, morale, destinée à traverser la philosophie, se donnant à lire dans des textes mais, également, dans tout un cinéma (cf. son travail sur les comédies hollywoodiennes). Cavell défend une démocratie non élitiste et

entend réconcilier sa « *high culture* » et sa « *low culture* ».

Une définition donnée par Cavell que je trouve particulièrement inspirante est la suivante : le perfectionnisme ne consiste pas tant à refréner le mal qu'à « *ne pas désespérer du bien et du mal [qui est en nous]* ».

Comme les séries qui servent de locomotives sont en majeure partie américaine, je vois dans *Les Soprano* une expression comique de la définition de Cavell. Tony Soprano, au lieu de changer de vie, de changer d'attitude, tient envers et contre tout à se conformer socialement, à s'adapter à sa société. Je pense à la scène où il va déposer sa fille à l'université, exécuter un sordide contrat, puis revenir la chercher sans que rien n'y paraisse. Ce serait là une lecture complètement affolante de la phrase de Cavell, comme s'il s'agissait à présent de pactiser avec le crime. Je ne m'identifie pas à Tony Soprano. Il n'est pas sympathique, mais j'avoue que je ris de la manière dont les auteurs de la série arrivent à jouer avec mes propres représentations sociales, avec mon conformisme (si je me fais un peu américain...).

Dans ce combat comique pour s'agréger à la société américaine, est posée en même temps la question sérieuse de l'existence de la mafia à l'intérieur des États-Unis (voir *Il était une fois l'Amérique*).

Reste que je suis enclin à penser que bon nombre de séries américaines flirtent avec ce schéma qui prend pour sujet un ou plusieurs personnages dont nous observons le changement dans leurs relations

aux autres et au monde, toujours pour le meilleur ou, disons, sur le mode d'une réconciliation possible. Et je l'opposerais à un « schéma apocalyptique » qui offre une situation dévastée où l'humain est mis dès le départ en apostrophe. Là, il semble que les séries parient sur le départ d'une nouvelle humanité ou d'un nouvel ordre (je pense à la flamboyante série *Game of Thrones*) ou bien jouent, pour les plus sombres, sur l'imaginaire religieux judéo-chrétien (c'est le cas de *True Detective* par exemple).

Donc pour schématiser : un règne du bien et du mal (en nous) et un règne du Mal au-dehors de nous. Fin du « Happy End » comme tu le disais.

Est-ce pour autant la fin de la petite voix perfectionniste (comme si l'Amérique se refermait pour ne plus entendre ses meilleures pensées) ? Est-ce que nécessairement le « schéma apocalyptique », plus « intellectuel », irait du côté de la série d'auteur tandis que « le schéma perfectionniste » serait quant à lui plutôt du côté de la série populaire ? Ou est-ce que l'un n'appelle pas l'autre ?

### *Le poéticien*

Le partage entre séries grand public et séries d'auteur est la modélisation d'une situation empirique. Elle correspond à des tendances dominantes, à des facteurs médiologiques, à des oppositions et des corrélations : les chaînes de télévision gratuites à forte audience *vs* les chaînes à abonnement et à audience limitée ; des séries esthétiquement simples *vs* des séries esthétiquement complexes ; des

(6) cf. <http://www.perfectionnisme.net/>

(7) Il y a trois catégories qui sont les notions (1) du bonheur (2) de l'excellence ou la perfection (comprenant la vertu ou perfection morale comme son élément déterminant), considérées comme fins ultimes, et (3) le devoir en tant qu'il est prescrit par des règles inconditionnées. Sidgwick repère trois méthodes morales qu'il appelle « *hédonisme égoïste* », « *intuitionnisme* », « *hédonisme social* ». L'objet de *The Methods of Ethics* est de les confronter les unes aux autres, de les mettre en balance dans une forme de délibération.

séries plutôt morales *vs* des séries plutôt immorales. La corrélation qui domine dans la série populaire est la suivante : chaînes gratuites à fortes audiences + séries esthétiquement simples + séries plutôt morales. On s'attendrait donc à ce que celle qui définit la série d'auteur soit celle-ci : « chaînes à abonnement + séries esthétiquement complexes + séries plutôt immorales ».

En réalité, toutes les séries d'auteur ne sont pas immorales, ce n'est qu'une partie de cette catégorie qui manifeste un attrait pour le mal, celles que l'on peut réunir sous le nom générique de « série criminelle » (*Oz*, *Soprano*, *Breaking Bad*, *Dexter*, *Mafiosa*, etc.). Seulement ces fictions immorales sont celles dont on parle le plus (c'est mesurable en termes d'espace média), qui ont le vent en poupe dans le public (c'est mesurable par les téléchargements), et qui semblent contaminer d'autres genres : la fantasy (*Game of thrones*), le policier (*The Shield* et en France, *Braquo*) ou le genre historique (*Made me*, *Vikings*).

Donc, si je reviens à ta lecture des *Soprano*, ce qui me paraît très important, c'est ton affirmation : « je ne m'identifie pas à Tony Soprano, mais son comportement me fait rire ». Cela voudrait dire qu'on (toi et une autre partie du public) n'a pas le même attachement aux héros immoraux qu'aux héros moraux. Le simple fait d'énoncer cette attitude m'oblige à la prendre au sérieux, car je crois beaucoup au théorème sociologique de William Isaac Thomas, qui dit « *If men define situations as real, they are real in their consequences* » (Si les hommes définissent des situations comme réelles, alors elles sont réelles dans leurs conséquences).

Ta perception est une piste que je n'ai pas explorée, car la méthode d'examen des séries d'auteur ne le permettait pas. Un journaliste de *Philosophie* m'a fait une remarque qui

s'en rapproche, en suggérant que le public possédait des anticorps qui le protégeaient de cette noirceur morale.

Ceci étant, comment s'intéresser à un héros sans être « pris », « possédé » par ses émotions ? Même si on refuse le terme d'identification, comment ne pas reconnaître que ses désirs et ses peurs nous « habitent » ? Dans une note en bas de page de *La Nouvelle Héloïse*, le grand best-seller de son siècle, Jean-Jacques Rousseau se félicite de n'avoir pas eu à figurer des personnages maléfiques, car il ne voit pas comment un écrivain peut éviter d'être contaminé par les sentiments mauvais que son roman exprime. Je pense qu'il en est de même pour le lecteur (ou le spectateur).

Si l'on accepte si facilement de suivre Tony Soprano ou Dexter dans leurs actions, bien qu'elles consistent à tuer son prochain et à échapper à la justice humaine, n'est-ce pas qu'une nouvelle conscience morale est en train de se configurer en nous ? En débattant avec Martine Delahaye, la journaliste du *Monde* qui a rendu compte du tome 2, il m'est venu l'intuition que nous étions en train d'échanger une conscience morale contre une conscience juridique ; que le sentiment du « permis » (le légal) et du « défendu » (l'illégal) était en train de devenir plus important que celui du bien et du mal. Après tout, la conscience morale n'est pas si ancienne, elle date des Lumières, du XVIII<sup>e</sup> siècle. Avant, le bien et le mal étaient indissociables de la religion, de la croyance en Dieu. Il se pourrait que la conscience morale ait donné le meilleur d'elle-même en Occident et qu'à présent notre esprit collectif se construise sur d'autres critères.

Cela pourrait expliquer notre facilité à adhérer aux émotions induites pas des héros comme Tony ou Dexter, alors que nous refusons leur essence de chef mafieux ou de tueur en série. Ces profils mauvais nous paraissent si

intenable, si invivable (au sens légal), qu'il va de soi que nous ne pensons pas un instant à nous confondre avec eux, alors que nous jouissons de leurs affects.

Qu'évoque pour toi cette hypothèse ? A-t-elle un sens, un pouvoir explicatif ?

### *Le philosophe*

Parlons de la jeunesse. Je crois qu'il y a quelque chose comme le phénomène que tu évoques : la « conscience morale » ne suffit plus. Elle aurait fait son temps. Cela rejoint ce que tu dis d'une conscience collective centrée autour du « permis » et non plus sur le « bien ». C'est subtil et cela suscite plein de questions en avalanche. Ce type de conscience qui engendre, si je te comprends bien, son propre monde n'est-il pas justement le trait de la jeunesse actuelle ? Et si c'est le cas, qu'est-ce que cela signifie ? C'est une drôle de transgression, à y réfléchir, de penser en termes binaires de « permis » ou de « non-permis ». Ça laisse peu de place à la liberté et à la diversité des jugements, des situations, mais peut-être y a-t-il des intermédiaires ?

Et, finalement, cela devient paradoxal, car c'est bien dans cette vie que l'on appelle morale que l'on attendrait que se situent les séries. Si je reste très attaché à cette idée de vie morale, pris en ce sens, cela veut dire que je privilégierais plutôt les séries qui mettent au centre des personnages qui doivent dépasser (et qui parfois ne le pourront pas) un sentiment d'inadéquation aux autres ou à leur société. Les personnages sont en crise et en quête, en rupture avec leur milieu. Comment vont-ils traverser cette situation ? Là se situe mon intérêt.

Je ne suis pas dans le même état d'esprit lorsque je regarde *Les Soprano* qui, à mon sens, offre plutôt la

UNE DÉFINITION DONNÉE PAR CAVELL QUE JETROUVE  
PARTICULIÈREMENT INSPIRANTE EST LA SUIVANTE :  
LE PERFECTIONNISME NE CONSISTE PAS TANT À REFRÉNER  
LE MAL QU'À « NE PAS DÉSESPÉRER DU BIEN ET DU MAL  
[QUI EST EN NOUS] ».

parodie de ce schéma. Je ne peux pas cacher non plus ma fascination pour la violence de *Game of Thrones*. En tant que spectateur j'ai mes attentes et mes surprises. Elles peuvent venir d'un côté ou de l'autre. J'attends autant d'une série qu'elle me surprenne qu'elle réponde à mes aspirations. Mais je ne sais pas à l'avance ce qui va se passer et où peuvent, *a priori*, se situer mes aspirations. C'est l'expectative complète. L'un peut surgir de l'autre. J'apprends de la série ce qu'elle a à dire elle-même.

Une série que j'ai trouvée particulièrement renversante, c'est la série britannique *In the flesh*. Tout donne à penser à un film de morts-vivants, dans le style des films d'horreur, sauf que, comme dans *True Blood* (qui était peut-être précurseur dans ce domaine), c'est le prétexte à tout autre chose. Les morts-vivants sont des post-ados

avec lesquels un petit village anglais doit apprendre à (re) vivre. La série interroge notre capacité à faire une place à ceux qui vont nous survivre. Les jeunes avec leurs revendications, leurs substances psychotropes, leurs réunions crépusculaires sont la figure de l'étranger, de la différence, de la possibilité toujours ouverte que nous soyons réceptifs à l'inconnu ou au contraire complètement fermés (comme une tombe). Il y a notamment un épisode tragique entre un fils qui renaît des morts et son père (qui ne peut pas accepter son statut) qui m'a procuré une émotion nouvelle et terrible ; j'ai envie de dire « non cinématographique ».

Ces moments sont fugaces. Les séries se précipitent sur nos écrans numériques sans que nous ayons le temps de les enregistrer, de les confier à la réflexion, si ce n'est à une mémoire.

Comment regarde-t-on des séries ? Je pense que Stanley Cavell n'avait pas tort lorsqu'il parlait d'un âge d'or du cinéma (qu'il situait dans les années 1930-1940, l'âge des comédies hollywoodiennes avec Cukor, Capra, etc.). C'était une époque où la « culture haute » et la « culture basse » se rencontraient dans les salles obscures. Il y avait un espace de conversation où on pouvait échanger sur les films, les acteurs, les situations, dans une certaine quotidienneté. C'est peut-être ça qui manque aux séries : un espace de discussion pour échanger et qui resterait sûrement à former, à entretenir.

Ne serions-nous pas à un moment où nous devons imaginer un « public » ? Quel est ce « nous » auquel les séries s'adressent ? Finalement, c'est peut-être ça qu'il y a au fond du tournant que nous essayons de capter avec cette question de l'immoralité et du mal que nous offre à présent la série. Le mal comme un creuset à un moment inédit que nous sommes en train de vivre, celui d'un changement dans la relation à nos histoires et à nos mythologies ■

# Le syndicalisme policier français<sup>1</sup>

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE

Historiquement, dans pratiquement tous les pays du monde, la syndicalisation des policiers a été un sujet de discussions et de controverses en raison de l'importance de leur rôle social, des prérogatives particulières qui sont les leurs, des moyens de force dont ils disposent, des problèmes que peut poser leur action concertée. Ces interrogations, liées aux spécificités de la profession, se sont manifestées quel que soit le contexte, qu'il soit, par exemple, celui des polices de tradition anglo-saxonne ou celui des polices européennes, celui de polices étatisées ou de polices municipales ou régionales. C'est ainsi que les historiens du syndicalisme dans la police de la communauté urbaine de Montréal ont

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE



Professeur émérite de Science politique à l'Université des sciences sociales de Toulouse-Capitole.

pu noter en observant des problèmes que l'on retrouve ailleurs : « *Le syndicalisme policier doit composer avec une autre réalité qui conditionne largement son fonctionnement et impose des contraintes majeures. En effet, il regroupe des travailleurs ayant la caractéristique d'occuper une fonction éminemment essentielle, soit le maintien de l'ordre et de la sécurité publique. [...] Comme les forces armées, la police assure l'autorité de l'État et il est essentiel pour les autorités publiques, croit-on, que les policiers respectent les ordres donnés et qu'une seule autorité régisse l'activité policière. C'est pourquoi, à Montréal comme ailleurs, les autorités municipales ont manifesté d'énormes réticences à reconnaître les syndicats de policiers et à négocier avec leurs représentants. Plus que tout autre syndicat d'employés municipaux, ils sont apparus comme une menace à l'activité des élus<sup>2</sup>.* »

La diversité des solutions adoptées témoigne de l'acuité du problème. La solution la plus radicale est celle de l'interdiction du syndicalisme policier. Cette situation est souvent celle des institutions policières à statut militaire, les sujétions policières venant alors confluer avec les sujétions militaires. Cela a été longtemps le cas dans la Guardia Civil en Espagne ou dans la Gendarmerie en France. Pour les polices à statut civil, c'est encore aujourd'hui, par exemple, le cas de la police japonaise, bien que son statut ait été un statut délibérément décentralisé, dépolitisé et démocratisé en application des directives résultant de l'occupation américaine après 1945. Dans d'autres pays, le syndicalisme policier existe, mais sous une forme particulière, telle celle de l'adhésion obligatoire à un



(1) Ce texte est l'actualisation, au regard de la nouvelle situation créée par les dernières élections syndicales au sein de la police, d'un article publié dans le numéro 13 des *Cahiers de la sécurité* en septembre 2010.

(2) Rouillard (J.), Goulet (H.), 1999, *Solidarité et détermination. Histoire de la fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal*, Montréal, Boréal, p. 312.

## Un syndicalisme particulier

Ce syndicalisme constitue d'abord une exception dans l'exception française. L'exception française, c'est, en la matière, un état de sous-syndicalisation, puisque la proportion générale de salariés syndiqués se situe, en France, au-dessous de 10 %. Dans ce contexte, la situation de la police est tout à fait singulière. C'est le milieu professionnel où le taux de syndicalisation est le plus élevé, et de loin, puisqu'il concerne plus de 70 % des personnels. Certains expliquent ce phénomène par la recherche d'une compensation au poids des sujétions que l'institution, du fait de ses caractéristiques organisationnelles (hiérarchie, discipline, etc.) et fonctionnelles (risques, stress, disponibilité, etc.), fait peser sur ses agents, en les poussant à rechercher une assistance pour faire face aux difficultés personnelles qu'ils peuvent être amenés à rencontrer au cours de leur carrière et de leur activité professionnelle. « Prendre sa carte syndicale, remarque ainsi un officier de police, c'est prendre une assurance tous risques. Quand tu as un problème, sans syndicat tu es mal barré. Si une interpellation tourne mal, tu te retrouves seul, ton taulier te laisse tomber et l'administration te charge... Dans le doute tu préfères payer ta cotisation...<sup>6</sup> ». L'importance de la syndicalisation peut être, en outre, liée à la recherche d'un substitut fonctionnel à l'*ultima ratio* du recours à la grève, dont les policiers se trouvent privés. Il est aussi possible d'y voir une manifestation de l'esprit de corps qui caractériserait particulièrement, selon certaines analyses, la culture policière.



du droit syndical, il arrive que se mettent en place officieusement des équivalents fonctionnels pour l'expression collective des intérêts du personnel, comme le montre le rôle joué par les associations de femmes de gardes civils en Espagne ou par les associations de retraités de la gendarmerie en France.

En France, le syndicalisme policier le plus ancien concerne la Police nationale, c'est-à-dire, seulement l'une des deux institutions policières nationales françaises, l'autre, la Gendarmerie, ne l'étant pas du fait de son statut militaire<sup>4</sup>. Dans ce qui est devenu en 1941 la police nationale, le droit à la syndicalisation volontaire des personnels a été reconnu et institutionnalisé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, en 1946. Cette reconnaissance officielle est intervenue après un certain nombre de débats au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, reflétant, pour une large part, le débat sur la place du syndicalisme dans la fonction publique<sup>5</sup>. Après s'être traduit, dans un premier temps, par l'existence d'organisations associatives du type « amicale » dès avant la guerre de 1914, c'est en 1924, après la reconnaissance du droit syndical aux fonctionnaires, que le gardien de la paix Jean Rigail, qui avait créé en 1912 l'Association générale des personnels de la préfecture de Police, lance le Syndicat général de la préfecture de Police, qui deviendra, en 1925, le Syndicat général de la police (SGP), tandis que s'organise le syndicalisme des commissaires avec la création de ce qui devient en 1927 le Syndicat national des commissaires de police. C'est à ce moment que l'on peut situer la naissance du syndicalisme policier en France.

syndicat unique, comme au Québec ou en Grande-Bretagne, avec, dans ce dernier cas, une précision statutaire illustrant bien les interrogations que la question suscite et les précautions qu'elle peut entraîner, puisqu'il est spécifié que ce syndicat doit s'abstenir « de tout lien de dépendance ou d'association avec un organisme ou un individu étrangers aux services de police ». Enfin, après des périodes de discussions et d'hésitations, dans le contexte notamment du développement des pratiques démocratiques, beaucoup de pays ont reconnu le droit des policiers à se syndiquer, mais en l'accompagnant de certaines restrictions, la plus classique étant l'interdiction ou la limitation du droit de grève<sup>3</sup>. À noter que lorsque la situation est celle d'une interdiction

(3) La convention internationale C 87 de 1948 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical prévoyait dans son article 9 : « La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale ».

(4) Depuis deux arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme du 2 Octobre 2014, un début de syndicalisation a commencé à s'organiser dans la Gendarmerie

(5) Cf. Bergès (M.), 1995, *Le syndicalisme policier en France, 1880-1940*, Paris, L'Harmattan, Collection « Sécurité et société ».

(6) Cité in Recasens (O.), Decugis (J.-M.), Labbé (C.), 2005, *Place Beauvau. La face cachée de la police*, Paris, R. Laffont, p. 152.

En termes quantitatifs, le syndicalisme policier français est donc un colosse, mais un colosse qui, par certains côtés, a des pieds d'argile. Ceci en raison d'un certain nombre de caractéristiques qu'il convient de rappeler.

Tout d'abord, ce syndicalisme est un syndicalisme autonome, qui s'est développé depuis la Seconde Guerre mondiale à côté et pratiquement sans liens avec les centrales syndicales réunissant les autres catégories de salariés. Celles-ci ont cependant des sections « police », mais qui n'ont qu'une représentativité très marginale et ne concernent que 1 à 2 % du personnel. Cela reste vrai, même si des dispositions administratives obligent, depuis le milieu des années 1990, avec la loi dite « loi Perben », les syndicats policiers à se rattacher à une confédération syndicale généraliste – mais c'est un rattachement aux conséquences très limitées, qui reste plus formel que réel –, et même si, plus récemment, l'évolution extérieure concernant la question de la représentativité syndicale dans la fonction publique, n'a pas été sans répercussion dans la police.

Ce syndicalisme autonome est un syndicalisme pluraliste et divisé, émietté en un très grand nombre d'organisations. Cette division est d'abord une division horizontale, selon les strates hiérarchiques, liée à la séparation institutionnelle des collèges électoraux lors des élections professionnelles, avec le syndicalisme des commissaires de police (dit « corps de conception et de direction ») représentant moins de 2 000 personnes ; le

syndicalisme des officiers de police (dit « corps de commandement et d'encadrement ») : autour de 15 000 personnes ; le syndicalisme des gradés et gardiens de la paix (dit « corps de maîtrise et d'application ») : 100 000 personnes<sup>7</sup>. Cette stratification horizontale est recoupée par des divisions verticales, dont la portée a cependant plutôt tendance à diminuer. C'est ainsi qu'en 1995, une unification des corps a fait disparaître une distinction, autrefois importante, entre policiers « en civil » et policiers « en tenue », qui, auparavant, avaient chacun leurs propres organisations. De même, ont perdu de leur importance les syndicats liés à des services, comme, par exemple, les CRS. Aujourd'hui subsistent deux types de fracture verticale : en fonction de l'histoire et des sensibilités idéologico-politiques, que les médias sont tentés de qualifier en termes de « droite » et de « gauche », d'une part, et en fonction, plus marginalement, d'une différenciation Paris/province, d'autre part, reflétant une certaine survivance de l'ancienne spécificité administrative de la préfecture de police de Paris. Le nombre des organisations se situe encore autour de la dizaine.

Ce syndicalisme est un syndicalisme dont l'histoire a été, de façon assez récurrente, chaotique, heurtée, parfois violente, ponctuée de conflits, aussi bien entre les organisations que dans les organisations, avec un répertoire d'arguments polémiques et justificatifs assez répétitifs, que l'on retrouve utilisés tour à tour par les acteurs les plus divers et qui resurgissent régulièrement quels que soient les cas de figure : corporatisme catégoriel,

inféodation à l'administration, politisation partisane, autoritarisme antidémocratique, surenchère irresponsable, verbalisme, démagogie, volonté hégémonique, ambitions personnelles, sectarisme idéologique, etc. Les conséquences en sont des tendances centrifuges qui entraînent périodiquement des scissions ou des recompositions. Parallèlement, pour remédier à cet effritement, se créent tout aussi périodiquement des regroupements centripètes de type confédéral, à la longévité plus ou moins grande, avec le rêve récurrent de créer un grand syndicat unitaire<sup>8</sup>. Au-delà des argumentations polémiques, il est souvent difficile de démêler les tenants et les aboutissants de ces recompositions qui se précipitent souvent dans les périodes précédant les élections professionnelles.

Ce syndicalisme autonome est, pour partie, un syndicalisme sous influence, avec des interventions plus ou moins discrètes de l'administration dans son

*Ce syndicalisme autonome est un syndicalisme pluraliste et divisé, émietté en un très grand nombre d'organisations. Cette division est d'abord une division horizontale, selon les strates hiérarchiques, liée à la séparation institutionnelle des collèges électoraux lors des élections professionnelles [...]*

(7) À noter que seuls seront envisagés ici les syndicats des personnels ayant une activité policière, mais qu'il existe aussi des syndicats propres au personnel administratif ou à celui de la police scientifique. Ne sera pas non plus évoqué le cas du syndicalisme dans les polices municipales.

(8) À l'exemple de la Fédération autonome des syndicats de police (FASP) dans les années 1980 ou de la Fédération nationale des syndicats de police (FNAP) dans les années 1990. Sur les diverses péripéties de l'histoire syndicale dans les années 1970-82, cf. Hamon (H.), Marchand (J.-C.), 1983, *P comme police*, Paris, Alain Moreau ; dans les années 1980-1990, cf. : Renaudie (O.), 1999, « Police nationale, syndicalisme et alternances politiques », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, p. 183-213 ; Loubet del Bayle (J.-L.), 1999, « L'état du syndicalisme policier en France », *Revue d'administration publique*, n° 91, juillet-septembre, p. 435-445.

fonctionnement et dans son organisation, en exploitant la concurrence des organisations et les affrontements de personnes. C'est ainsi que l'administration trouve son compte dans les divisions catégorielles et organisationnelles du syndicalisme policier et elle est tentée, par exemple, de favoriser l'apparition d'organisations rivales lorsqu'une organisation a un comportement jugé ou présumé trop critique. On a vu le phénomène se produire dans le syndicalisme des commissaires dans les années 1980 et dans celui des gradés et gardiens dans les années 1990, pour citer des cas relativement récents. De même, ce syndicalisme est assez souvent très personnalisé, les orientations et les stratégies dépendant des organisations, mais aussi des personnes qui, à tel ou tel moment, se trouvent à leur tête, avec la possibilité pour l'administration de jouer sur les ambitions des uns et des autres, en cours de mandat ou d'après mandat, ou sur des rivalités individuelles souvent exacerbées. Par ailleurs, des gestions un peu erratiques des ressources financières importantes de ces organisations ne sont pas non plus sans faciliter cette influence<sup>9</sup>. Néanmoins, ceci n'empêche pas – ou au contraire favorise ? – une rhétorique syndicale de dénonciation de « l'Administration » (avec un grand « A ») et l'accusation récurrente et tous azimuts de « faire son jeu ».

Ce syndicalisme est, du côté de ses adhérents, un syndicalisme que l'on peut qualifier de consumériste, dans la mesure où l'adhésion à un syndicat est souvent commandée par des motifs d'intérêt personnel immédiat, avec la tentation de s'adresser à la « concurrence » lorsque ces attentes

sont déçues. Comme le note un journaliste, « *aux yeux des policiers, le syndicat le plus puissant reste celui qui est capable de leur décrocher le poste qu'ils convoitent et de les faire monter en grade le plus vite possible. Comme ils le disent eux-mêmes, "on adhère à un syndicat pour la gamelle, le bidon, le galon"*<sup>10</sup> ». Ceci constitue l'une des explications de l'importance quantitative de la syndicalisation, mais donne aussi à ce syndicalisme une base plutôt instable, dont les choix et les comportements ne reflètent pas obligatoirement les orientations générales décidées au sommet par les dirigeants, au point qu'un texte syndical d'une organisation minoritaire a pu remarquer, de manière sans doute un peu excessive, « *aujourd'hui comme hier, le policier est bien souvent dans l'incapacité de citer spontanément de quelle organisation il est adhérent. Plus triste et pourtant bien réel, il est courant que le policier ne puisse dire où et combien il cotise* ». L'instabilité n'épargne pas, en outre, les dirigeants eux-mêmes avec des migrations individuelles parfois surprenantes entre les organisations.

Ce syndicalisme est aussi, comme dans beaucoup de pays, un syndicalisme qui ne dispose pas du droit de grève.

En résumé, le syndicalisme policier français est un syndicalisme quantitativement puissant, mais fragilisé par ses divisions, qui ont deux conséquences : d'une part, des rivalités et des surenchères entre organisations, mais aussi à l'intérieur des organisations ; d'autre part, la possibilité pour l'administration policière d'exploiter ces divisions et de mettre en œuvre des stratégies du type « diviser pour régner ».

## Une histoire récente toujours agitée

L'évolution du paysage syndical, depuis une vingtaine d'années, illustre assez bien les considérations précédentes et l'entrelacement des éléments de nature diverse qui ont caractérisé et continuent de caractériser l'histoire du syndicalisme policier, avec un mélange d'éléments institutionnels, politiques, administratifs, organisationnels, catégoriels ou personnels, qui rend particulièrement délicat un décryptage de l'extérieur de phénomènes souvent complexes. C'est ainsi qu'autour de 1995 sont intervenus des changements importants qui vont influencer sur l'histoire postérieure sous l'effet de trois facteurs : un facteur institutionnel interne, l'unification des corps et la disparition de la distinction entre policiers « en civil » et « en tenue » ; un facteur réglementaire et législatif, la « loi Perben », obligeant les syndicats policiers à se rattacher à une confédération syndicale généraliste (une orientation renforcée par des dispositions réglementaires datant des années 2010) ; enfin, un facteur organisationnel proprement syndical, avec la disparition définitive de la Fédération autonome des syndicats de police (FASP), structure de regroupement<sup>11</sup> qui avait été un élément important de l'organisation du syndicalisme policier pendant le quart de siècle précédent.

Chez les gardiens de la paix, qui est le secteur le plus agité et le plus observé étant donné le nombre de personnes concernées, les changements intervenus après 1995 ont eu tendance à simplifier la situation et à favoriser des regroupements, notamment d'anciennes organisations

(9) Ainsi, c'est une gestion financière douteuse qui a, pour une part, contribué à l'explosion de la FASP et mis fin autour de 1990 à sa situation hégémonique des années 1980. Cf. un récit de ces événements in Péan (P.), Cohen (P.), 2003, *La face cachée du Monde*, éditions Mille et une nuits, p. 85-89. Sur d'autres affaires, cf. Recasens (O.), Decugis (J.-M.), Labbé (C.), *Place Beauvau*, op. cit., p. 151 sqq.

(10) Recasens (O.), Decugis (J.-M.), Labbé (C.), *Place Beauvau*, op. cit., p. 151.

(11) Qui ne masquait et ne maîtrisait que partiellement les soubresauts et les rivalités internes qui la secouaient. Cf. Hamon, *P comme police*, op. cit.

qui représentaient antérieurement et séparément le personnel en tenue et le personnel en civil. Se mettent alors en place des acteurs que l'on va retrouver jusqu'à aujourd'hui. L'UNSA-Police succède plus ou moins à la FASP, en se rattachant à l'Union des syndicats autonomes créée en 1992<sup>12</sup>, avec une structure interne de type fédéral regroupant diverses organisations à caractère catégoriel<sup>13</sup>. De même, l'organisation Alliance se structure et se développe en se liant à la CGC, tandis que le Syndicat général de la police, qui avait contribué à la fondation de la FASP puis s'en était détaché, choisit le rattachement à FO.

Au début de la décennie suivante, aux élections de 2001, ces trois organisations se partagent plus de 80 % des voix du personnel d'encadrement et d'application. Mais, en 2003, intervient à l'UNSA-Police une scission du Syndicat national du personnel en tenue et d'investigation<sup>14</sup> (SNPTI), syndicat à recrutement plutôt provincial qui espère devenir dominant et se sépare de l'UNSA Police. La conséquence en est, en 2003, une dispersion des voix entre les trois organisations réputées plutôt favorables à la gauche : SNPT : 25,9 % ; UNSA Police : 22,1 % ; SGP, 12,45 %, tandis que l'organisation rivale, Alliance, plutôt orientée à droite, se retrouve majoritaire avec 32,2 % des voix. Entre 2003 et 2006, la dynamique du SNPT s'érode, notamment

en raison de son opposition au rapprochement police/gendarmerie souhaité par Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, ce qui aurait eu pour conséquence, à l'initiative de l'administration, d'affaiblir son efficacité professionnelle dans les délibérations paritaires concernant la gestion des carrières du personnel<sup>15</sup>. En 2006, cet affaiblissement oblige le SNPT à réintégrer le giron de l'UNSA Police, qui, du coup, se retrouve en tête avec 41 % des voix. Les médias, quasi unanimes, soulignent alors cette « victoire » de l'UNSA Police et la « défaite » qu'elle est censée constituer pour le ministre de l'Intérieur en place, mais en oubliant de préciser que, si la coalition UNSA Police/SNPT est devenue majoritaire, elle ne retrouve pas, avec un résultat de 41 %, les voix additionnées (48 %) de l'UNSA Police (22,1 %) et du SNPT (25,9 %) obtenues en 2003, alors que, parallèlement, Alliance progresse de 32,2 à 36,5 %, le SGP restant stable autour de 15 % des voix. Ainsi, ce qui pouvait être interprété comme un recul de la nouvelle entité UNSA-Police devient donc, médiatiquement, un succès, en illustrant les connexions entre syndicalisme policier et médias et l'instrumentalisation médiatique de l'actualité syndicale policière en fonction de l'actualité politique<sup>16</sup>.

En 2008, c'est la redéfinition législative sur le plan national des critères de la représentativité syndicale, prenant désormais en compte les résultats des élections professionnelles, en

fixant des seuils minimaux pour celle-ci, qui va perturber le paysage syndical dans la police. L'UNSA, inquiète de sa situation sur un plan général, est alors amenée à envisager un rapprochement avec la Confédération générale des cadres, la CGC. Pour la police, ceci a une conséquence indirecte et paradoxale, avec la perspective de voir les deux plus importantes organisations syndicales, en situation de violente rivalité dans le milieu policier, se retrouver intégrées dans la même structure confédérale : l'UNSA-Police étant rattachée depuis la loi Perben à l'UNSA et Alliance étant rattachée à la CGC. Cette perspective a immédiatement provoqué une vive contestation au sein de l'UNSA de la part de l'UNSA-Police<sup>17</sup>. Certains de ses dirigeants sont alors conduits à envisager de quitter l'UNSA et de se rapprocher du SGP rattaché, lui, à FO<sup>18</sup>. Cette éventualité a pris forme au début de l'année 2009 et un congrès de juin 2009 a consacré, à l'instigation des dissidents de l'UNSA-Police, la création d'un nouveau syndicat baptisé « Unité Police-SGP ». Ceci a donc provoqué, d'une part, un regroupement, réunissant les dissidents de l'UNSA-Police et le SGP, avec l'ambition proclamée de faire renaître une confédération unitaire analogue à la FASP des années 1970-1980, et, d'autre part, une scission entre les ex-UNSA-Police et les partisans d'une UNSA Police maintenue, les deux fractions se lançant dans une

(12) La FASP s'était déjà rattachée à l'UNSA dès 1993.

(13) Cette structure fédérative disparaîtra en 2004, donnant naissance à « UNSA-police - Le syndicat unique ».

(14) Syndicat catégoriel représentant les gardiens de la paix qui, après 1995, s'est étendu au corps « civil » et en nombre limité des anciens « enquêteurs », avec un recrutement plutôt provincial, qui a eu cependant tendance à conserver l'usage de l'ancienne appellation de SNPT.

(15) Cf. Recasens (O.), Decugis (J.-M.), Labbé (C.), Place Beauvau, op. cit., p. 153.

(16) Les démêlés judiciaires en 2014-2015, dans le cadre de son activité au sein de l'Association nationale d'aide sociale (ANAS) du ministère de l'Intérieur, de celui qui était considéré comme « l'homme fort » de l'UNSA Police de ces années, Joaquim Masanet, ont révélé ce que peuvent être l'importance sociale, l'entregent et la capacité d'influence d'un leader syndical dans la police, en partie analogue au rôle joué dans le passé par des leaders comme Gérard Monate ou Bernard Deleplace (cf. « Jo Masanet ou les excès d'un syndicaliste policier », *Le Monde*, 12/2/2015).

(17) D'autres facteurs sont intervenus dans cette évolution, puisque la contestation s'est prolongée bien que cette éventualité d'un rapprochement UNSA-CGC n'ait pas eu de suites.

(18) Le SGP entendait revendiquer la filiation avec le SGP de 1924, se traduisant par un recrutement à dominante parisienne qui reflétait la persistance d'une certaine spécificité syndicale de la préfecture de Police de Paris.

surenchère de mutuelles accusations concernant notamment les ambitions personnelles, les intérêts catégoriels ou la « complicité avec l'Administration » qui se trouveraient à l'origine de ces changements<sup>19</sup>.

À la suite de ces événements, l'ambition déclarée de la nouvelle organisation Unité Police-SGP était d'obtenir aux élections de janvier 2010 une majorité absolue de voix puisque, sur le papier, les résultats en 2006 des deux organisations représentaient 56 % des voix (41 % pour l'UNSA-Police et 15 % pour le SGP). De l'aveu même des dirigeants d'Unité-SGP Police, cet espoir a été déçu malgré une participation électorale élevée puisque le résultat d'Unité SGP-Police a été de 47,8 %, alors que l'UNSA-Police a conservé 9,7 % d'électeurs et qu'Alliance a progressé légèrement de 36,47 % à 37,6 %, les sections syndicales de la CGT (0,6 %), de la CFDT (0,4 %), de la CFTC (0,6 %) se partageant moins de 1,5 % des voix. En arrière-plan persistaient certaines spécificités. Ainsi, le résultat de l'UNSA-Police maintenue semblait refléter une influence de facteurs catégoriels liés au particularisme des CRS : l'UNSA-Police obtenant 25,9 % de leurs voix alors que son résultat d'ensemble était seulement de 9,7 %. Par ailleurs, signe d'une certaine persistance des clivages géographiques, Unité Police-SGP s'est félicité de sa première position dans le SGAP de Paris, que lui a acquise la fusion avec le SGP, qui avait traditionnellement une forte implantation parisienne.

Ces résultats se sont caractérisés, enfin, marginalement, par le maintien de la présence, mais en régression, avec un résultat de 3,4 % des voix,

de la Fédération professionnelle indépendante de la Police (FPIP) dont l'influence controversée remonte à 1986, en faisant alors écho dans la police à un mouvement d'opinion extérieur baptisé « Légitime défense », qui exploitait les débats de l'époque sur l'insécurité. La FPIP, accusée par les autres syndicats de représenter une orientation d'extrême droite a obtenu son meilleur résultat en 1998 avec 10,3 % des suffrages. Dans les années 1980-1990, l'existence de la FPIP a constitué une sorte d'abcès de fixation contestataire, instrumentalisé par la propagande des autres syndicats, qui s'accusaient mutuellement d'être ses « alliés objectifs » et les complices du « danger fasciste » qu'elle était censée représenter soit indirectement, du fait de leur trop grande politisation et proximité avec les gouvernements de gauche de l'époque (critique contre les organisations proches de la gauche), soit du fait d'une proximité et d'une complicité inavouées avec elle (critique contre les organisations proches de la droite).

Entre 2010 et les élections professionnelles de 2014, l'histoire du syndicalisme policier est restée agitée, l'épisode le plus violent se situant en 2012. Le syndicat qui était sorti majoritaire des élections de 2010 va être au bord de l'explosion sous l'effet de facteurs de tension assez classiques : rivalités organisationnelles internes, opposition Paris-Province, affrontement de personnalités, dissensions politiques et controverses financières. Le syndicat majoritaire en 2010, Unité Police – SGP, était issu, on l'a vu, d'un rapprochement entre le SGP, surtout d'implantation parisienne, et une dissidence de l'UNSA-Police d'implantation plutôt provinciale. En 2011, la fusion

organisationnelle qui devait suivre ce rapprochement ne s'est pas réalisée, faisant place à un imbroglio administratif et à une tension croissante entre les composantes provinciales et parisiennes et leurs leaders, le « Parisien » Nicolas Comte pour le SGP et le « Marseillais » Henri Martini pour Unité Police. Après de difficiles et orageuses tractations un compromis a été trouvé, à l'instigation notamment du secrétaire général de FO, Jean-Claude Mailly, qui craignait qu'une scission n'affaiblisse la représentativité générale de FO dans la fonction publique. L'organisation a alors été dissoute puis reconstituée sous le nom d'Unité-SGP Police, avec un bureau national composé de treize membres, neuf issus d'Unité et quatre du SGP, reflet du rapport de force entre les deux structures, Henri Martini devenant le secrétaire général et laissant à Nicolas Comte la fonction de secrétaire général adjoint et de porte-parole de l'organisation.

Une des raisons de cette sortie de crise a été le caractère suicidaire qu'aurait présenté une scission pour les deux protagonistes dans la perspective des échéances électorales de 2014 et de leur rivalité avec le syndicat Alliance. Selon une pratique électorale assez classique dans le syndicalisme policier, où l'affrontement entre organisations tend souvent à avoir une place prépondérante dans les argumentaires, Alliance ne s'est pas privé, au cours de la campagne précédant les élections de 2014, d'ironiser sur les « unis-désunis » et d'exploiter ce qu'elle considère comme une unité de façade. Par ailleurs Unité SGP Police a eu à subir, après 2012, l'usure traditionnelle liée à sa proximité réelle ou supposée avec le nouveau pouvoir politico-

(19) En témoigne ce texte qui, après avoir évoqué « le chant des sirènes d'une poignée de dirigeants en mal de reconnaissance », déclare à propos l'UNSA-Police maintenue : « Les militants savent maintenant le but recherché, tant il apparaît au grand jour : affaiblir sur commande politique l'UNION SGP-UNITÉ POLICE. La division va comme toujours à l'encontre des intérêts du syndicalisme policier et de la profession. Elle ne sert que l'Administration » (Unité Police Magazine, 7/2/2010). On voit ici se manifester une argumentation très classique dans ce type de situation faisant référence aux ambitions personnelles, aux activités fractionnelles et catégorielles, aux manipulations politiques et aux intrigues administratives.

administratif de la gauche. Alliance a ainsi fait campagne contre ce qu'elle a appelé de manière polémique l'« Unité-SAV-Police », censée assurer le « service après-vente », selon elle, de l'administration, en mettant en cause sa responsabilité dans des réformes policières controversées de la gauche, notamment la réforme du Code de déontologie, le port du matricule ou la possibilité de saisine directe de l'IGPN. Aux élections de décembre 2014, l'Unité SGP Police a perdu sa prépondérance en régressant de 8 %, de 47,8 % à 39 %, tandis qu'Alliance est passé de 37,6 % à 41 % devenant ainsi majoritaire en voix, mais non en sièges, ceux-ci étant en nombre égal pour les deux organisations. Quant à l'UNSA-Police, elle a maintenu sa position en progressant légèrement de 9,7 % à 11 %, tandis que la FPIP subsiste, mais n'a pas fait la percée que certains pronostiquaient, en restant autour de 5 %. À remarquer que si le précédent renversement de majorité, en 2006, avait été très médiatisé, l'information médiatique sur l'alternance de 2014 a été des plus limitées, en montrant les enjeux médiatico-politiques que ces élections professionnelles peuvent comporter et comment ils peuvent, ou non, être exploités. Cela dit, le fait peut-être le plus notable de cette élection est sans doute l'érosion de la participation, qui est tombée de 80 % en 2006 et 2010 à 68 % en 2014. Ce qui peut être interprété soit comme le reflet de la méfiance à l'égard de toutes les institutions que l'on constate dans l'ensemble de la société, soit comme une déception plus spécifique, concernant l'offre électorale proposée et le fonctionnement des organisations en place, qui se voient notamment reprocher, comme beaucoup d'organismes représentatifs, de favoriser les intérêts

et la carrière de leurs dirigeants avant celles de leurs adhérents.

Du côté des officiers de police, la situation s'est considérablement simplifiée depuis 1995 avec la mise en question, par la réforme des corps, des différentes organisations qui représentaient antérieurement les inspecteurs d'un côté, les officiers de police de l'autre, en reflétant diverses influences catégorielles. Après 1995, le corps des nouveaux officiers de police, réunissant anciens inspecteurs et anciens officiers, a été principalement représenté par deux organisations : d'une part, par le Syndicat national des officiers de police (SNOP), assez proche de la gauche, rassemblant initialement plutôt les ex-inspecteurs, avec un recrutement national, et, d'autre part, le syndicat Synergie-officiers, plutôt proche de la droite et du syndicat Alliance, auquel se sont ralliés initialement surtout les anciens officiers, avec une dominante parisienne<sup>20</sup>. Depuis, les électeurs ont eu tendance à s'homogénéiser et, à partir d'une situation initiale déséquilibrée au profit du SNOP (avec, en 1998, un résultat de 60 % pour le SNOP et de 26 % pour Synergie), il s'est produit un certain rééquilibrage entre les deux organisations, tandis que la dispersion des votes a tendu à se réduire, Synergie bénéficiant particulièrement de cette concentration. En 2010, les deux organisations, qui partagent la même revendication d'un corps d'encadrement et de direction unique<sup>21</sup>, ont réuni 98,5 % des votes, avec un résultat de 54 % pour le SNOP et 44,5 % pour Synergie. À l'occasion des élections de 2014, la situation n'a guère été modifiée par l'apparition de deux nouvelles organisations, l'Union des officiers

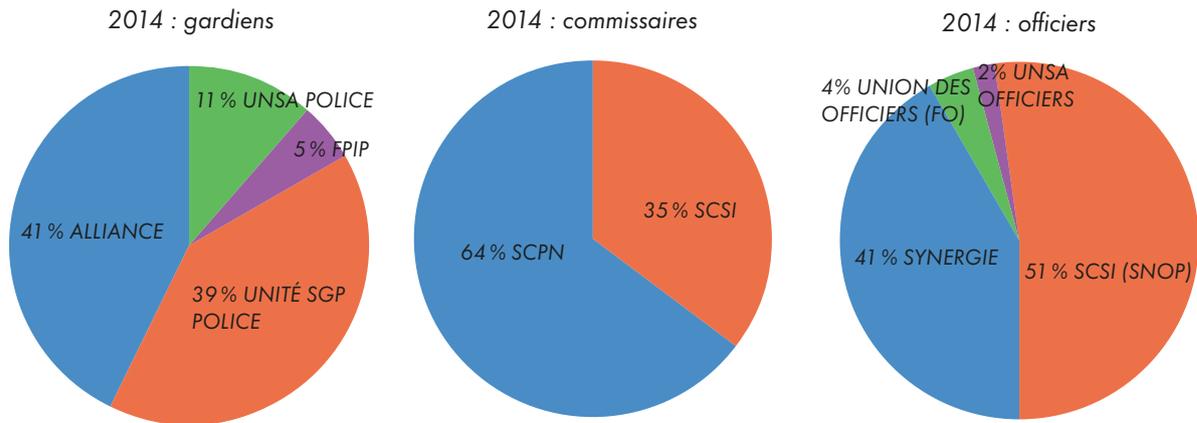
de police FO et l'UNSA Officiers, qui n'ont pas réussi, avec 4 % et 2 % des voix, à ébranler le duopole du SNOP et de Synergie. À noter que le SNOP a changé de nom en devenant le Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI), sans doute pour illustrer sa revendication d'une fusion des corps d'encadrement d'officiers et de commissaires. Considéré comme plutôt proche de la gauche, le nouveau SCSI (ex-SNOP) a subi une érosion limitée, de 54 % à 51 %, comme d'ailleurs son rival Synergie de 44,5 à 41 %, les pertes relatives des deux syndicats dominants s'expliquant par l'apparition des deux nouvelles organisations précédemment évoquées.

Dans le corps des commissaires, le Syndicat des commissaires et des hauts fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN) – familièrement surnommé le « Schtroumpf » en raison du caractère imprononçable de son sigle – a été longtemps en situation hégémonique avec des résultats autour de 80 % aux élections professionnelles<sup>22</sup>. Diverses tentatives, plus ou moins favorisées par l'administration, notamment dans le contexte politique des années 1980, ont tenté d'ébranler cette hégémonie, avec un syndicat FO puis un Syndicat national des commissaires au sein de la FASP, mais leurs résultats n'ont pas réussi à aller au-delà de 10 % à 15 % de l'électorat. En revanche, l'événement marquant des élections professionnelles de 2006 a été l'apparition d'un syndicat rival, le Syndicat indépendant des commissaires de police (SICP) qui, après seulement quelques mois d'existence, a regroupé 35 % des suffrages. Attaquant le SCHFPN, en le déclarant « *trop complaisant à l'égard de l'administration et souvent peu*

(20) Synergie se rattachant à la CGC, tandis que le SNOP se rattachait indirectement à la confédération généraliste de l'UNSA, qu'il a quittée en mars 2006 pour s'affilier à la CFDT.

(21) Ce qui crée une situation de conflictualité latente avec les commissaires et leurs organisations syndicales.

(22) Cf. Ocqueteau (F.), 2006, *Mais qui donc dirige la police ? Sociologie des commissaires*, Paris, A. Colin, chapitre VI.



*soucieux de la défense concrète des conditions de travail des commissaires de police* », le résultat du SICP aurait traduit un phénomène de génération, reflétant le mécontentement des jeunes commissaires de moins de quarante ans, issus souvent du recrutement par concours externe et en poste dans l'agglomération parisienne ou dans les grandes villes, qui se sont estimés lésés par les changements organisationnels et fonctionnels affectant le corps des commissaires<sup>23</sup>. Depuis, le SCHFPN, prenant acte de la reconnaissance aux commissaires de la qualité de haut fonctionnaire, s'est transformé en Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN). Reflétant la tendance générale à une stabilisation des électorats dans les différents corps, l'élection de mai 2010 chez les commissaires a confirmé la situation qui s'était créée en 2006, tout en étant marquée par un certain regain d'influence de l'héritier du SCHPN, le SCPN, qui retrouve 66,2 % de l'électorat, mais sans pour autant faire disparaître l'audience du SICP qui conserve 33,8 % d'électeurs, tandis que, comme chez les officiers, la compétition se réduisait à un duel entre deux organisations. Ce duopole a subsisté en 2014, avec des résultats proches des résultats antérieurs, 64 % pour le SCPN et 35 % pour le SICP,

le SCPN choisissant l'UNSA comme confédération généraliste d'affiliation et le SICP confirmant ses liens avec la CGC.

Le tableau 1 rappelle les étapes de l'histoire syndicale (organisations et résultats) qui est à l'origine de la situation actuelle et le tableau 2 résume la façon dont, en 2015, les principales organisations syndicales policières se rattachent à des confédérations syndicales généralistes.

Ce bref historique montre bien la diversité et l'interaction des variables intervenant dans le déroulement plus ou moins chaotique de la vie syndicale au sein de la police. À savoir : les changements législatifs externes (loi Perben, loi sur la représentativité syndicale, réformes pénales, etc.), les réformes policières internes (structure des corps, organisation du travail et des carrières, redéploiement géographique, etc.), les changements politiques gouvernementaux (avec les alternances politiques : droite de 1993 à 1997, gauche de 1997 à 2002, droite après 2002, gauche en 2012), les interventions de l'administration (cf. les démêlés avec le SNPT), les identités catégorielles (celle des CRS dans l'UNSA-Police maintenue), les clivages géographiques (avec

l'implantation plutôt parisienne du SGP et d'Alliance ou de Synergie), les sensibilités idéologico-politiques (de « gauche » pour l'UNSA, le SGP, le SNOP, « de droite » pour Alliance et Synergie), les connexions avec le contexte et l'actualité médiatico-politique, l'instabilité organisationnelle, enfin, résultant de scissions et de regroupements, dans un climat de violence verbale qui s'exacerbe en période électorale.

## Des fonctions administratives et sociopolitiques complexes

Sur le rôle de ce syndicalisme on peut faire un certain nombre d'observations générales, qu'il conviendrait, si l'on voulait être très précis, de moduler en fonction des organisations et de leurs spécificités. Il est évident que le syndicalisme des commissaires – au nombre d'adhérents limité, mais occupant le haut de la hiérarchie administrative – n'a pas exactement les mêmes caractéristiques que le syndicalisme des gardiens de la paix, qui représentent des personnels situés au

(23) Cf. Ocqueteau (F.) et Damien (O.), 2009, « À propos de l'encadrement de la police nationale par les commissaires. Regards croisés entre un sociologue et un commissaire syndicaliste », *Champ pénal/ Penal field*, nouvelle revue internationale de criminologie [En ligne], URL : <http://champpenal.revues.org/4203>

Tableau 1 - Chronologie des résultats aux élections professionnelles

Corps de conception et de direction (commissaires)											
	1981	1984	1987	1990	1993	1995	1998	2001	2003	2006	2010
SCPHFPN / SCPN	86 %	84 %	88,3%	83 %	85,5 %	83,5 %	78,5 %	78 %	88,3%	58%	66,2%
FO	5 %	14 %	1,7 %	2,9 %			9 %	9 %			
SCCPN-CGC		1 %	4,8 %								
SNC (FASP)				14 %	10,5 %						
SCP						6 %					
SPCDUNSA								12,6 %	11,68%	5,7%	
SCP										35,8%	33,8%
Participation	65%	76%	91 %	79,5 %	84 %	74 %	77 %	78,84%	78,38%	80,6%	> 81%

Corps de commandement et d'encadrement (officiers)												
Av. 95	Ap.95	1978	1982	1985	1989	1992	1995	1998	2001	2003	2006	2010
SNAPC	SNOP	66 %	62 %	52 %	54,5 %	45,3	61,7 %	60,4 %	59%	55,4%	53,14%	54,02%
SNUP	UNOF				9,8 %	9,5 %	7,3%					
SNO		5 %	4,2 %	3,7 %	4,9 %	4,4 %		6,6%				
S/total UNSA		5 %	4,2 %	3,7 %	14,6 %	14 %	7,3%					
SCCPN			2 %	8,7 %	4,4 %	2,6 %	3,4%					
SGD	SYNERGIE	6,2 %	4,8 %	7,3 %	7,3 %	9,3 %						
UNAPC							15,6 %					
S/total SYNERGIE		6,2 %	6,8 %	16 %	11,7 %	27,6 %	19 %	26 %	34 %	41,4 %	44,84%	44,5 %
FO		9,6 %	13,7 %	15 %	12 %	8,8 %	3,3 %	2,8 %	2,47%	1,22%	0,69%	
CFDT		7,6 %	4 %	1,9 %	1,2 %	1 %	3,3 %	1,3 %	0,47%		0,44%	
CFTC		5,7 %	8 %	6,7 %	4,4 %	1,5 %	1,3 %	1,9 %	1,83%	0,59%	0,88%	
CGT			1,6 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,8 %	1 %	2,21%	0,95%		
FPIP				4,2 %	1,2 %	1,6 %	3,3 %					
Participation		68,5 %	81 %	74 %	69,3 %	69,3 %	75,4 %	73,7 %	73,57%	79,64%	83,78%	87,7%

Corps de maîtrise et d'application (gardiens)											
Avant 95	Après 95		2010	1989	1992	1995	1998	2001	2003	2006	2010
FASP (SNIP+SNPT+SGP)				50,2 %	49,4 %	42,6 %					
DIFFERENCE					2,4%	2,1%					
		SNPT (2003)							25,9 %		
	UNSA (SNIP+SNPT+Différence)	UNSA POLICE					33%	39,6 %	22,1%	41,07%	9,7%
		UNITE POLICE/SGP									47,8%
SGP							19,4 %	12,5 %	15,8 %	15,34%	
ALLIANCE (SIPN+SNE)	ALLIANCE (SIPN+SNE+SGPN)					23,5 %	30 %	31,9 %	32,2 %	36,47%	37,6%
SNEP				1,9 %	3,3 %						
CATEGORIEL				8,8 %							
SNAP (FNAP)					1,3 %	2 %					
SUP				1,2 %	2 %	1 %					
CGT				1,2 %	0,8 %	1,1 %	1,4 %	1,2 %	1,9 %	0,6%	0,6%
FO				5,3 %	3,3 %	2,6 %	3,6%				
CFTC				1,8 %	1,4 %	0,8 %	0,8 %	1,1 %	0,67%	1,40%	0,6%
CFDT				0,9 %	0,9 %	1,2 %	1,4 %	1,8 %	0,84%	0,39%	0,4%
FPIP				6,6 %	5 %	5,8 %	10,4 %	8,7 %	5,5 %	4,73%	3,4%
Participation				60,2 %	68 %	75 %	79,6 %	77,1%	77,6 %	82%	82,8%

bas de la hiérarchie, mais regroupant des dizaines de milliers de personnes.

En matière de gestion interne, un mot souvent employé pour décrire le fonctionnement de la police nationale et les rapports avec les syndicats de policiers est celui de cogestion, qu'il s'agisse de le revendiquer et de s'en féliciter ou, au contraire, de le récuser. Un ancien responsable du syndicat Alliance peut noter à propos des réactions sur ce sujet des ministres de l'Intérieur qu'il a côtoyés : « *Quand*

*ils arrivent, ils disent tous "La cogestion, je suis contre. C'est moi qui décide". Sarkozy m'a refait le coup lorsqu'il m'a reçu la première fois. Je lui ai répondu ce que je dis toujours : "Vous finirez par passer par les fourches caudines, car, sans les syndicats, vous finirez par vous casser les dents"*<sup>24</sup> ». Cette situation et le flou qu'elle engendre permettent de rendre compte d'un certain nombre de spécificités fonctionnelles comme de certaines des caractéristiques qui ont été évoquées précédemment. En témoignent ces propos significatifs

d'un policier : « *Dans la police, les syndicats, c'est d'abord l'administration-bis. Si tu veux bouger ou si tu as un problème, il vaut mieux être syndiqué. Tu te demandes si c'est l'administration ou les syndicats qui gèrent ta carrière, mais dans le doute tu payes ta cotisation*<sup>25</sup> ».

Cette cogestion comporte, de toute façon, un aspect institutionnalisé concernant essentiellement les questions de carrière à trois niveaux : les affectations et les mutations (ce qui est particulièrement important

(24) Recasens (O.), Decugis (J.-M.), Labbé (C.), *Place Beauvau*, op. cit., p. 134.

(25) Corcelette (J.-P.), 2003, *Police. Les mal-aimés de la République*, Paris, Balland, p. 51.

Tableau 2 - Les syndicats et leurs confédérations de rattachement

UNSA	CGC	CFDT	FO
SCPN	SICP		
UNSA OFFICIERS	SYNERGIE OFFICIERS	SCSI-SNOP	UNION DES OFFICIERS DE POLICE FO
UNSA POLICE	ALLIANCE		UNITÉ POLICE SGP

dans une police « nationale »), les promotions et les avancements, les sanctions et les procédures disciplinaires. Ces questions sont gérées par des organismes paritaires, qui comportent en nombre égal représentants de l'administration et représentants élus du personnel. Le poids des syndicats dans ces instances explique pour une large part le taux de syndicalisation, comme les élections à ces organismes permettent d'évaluer la représentativité de chaque syndicat. C'est là un facteur décisif dans l'adhésion syndicale de beaucoup de policiers, certains prenant même la précaution, dit-on, d'adhérer à plusieurs syndicats ! Les réunions de ces instances et, plus encore, leur préparation, particulièrement celles concernant les carrières, sont l'occasion d'intenses tractations entre l'administration et les différents syndicats et entre les syndicats. L'efficacité de ces derniers dans ces processus étant une condition de leur audience. Si bien qu'un moyen de pression de l'administration sur une organisation peut être, avec la complicité de représentants d'organisations rivales, de faire échouer toutes les propositions concernant ses protégés.

Cette situation un peu particulière n'empêche pas que le syndicalisme policier se manifeste par une classique et efficace activité revendicative concernant les rémunérations, la progression des carrières, le statut des corps, l'organisation du travail. Pour ce faire, les syndicats policiers disposent des moyens habituels de l'action syndicale, pouvant aller jusqu'aux manifestations sur la

voie publique, mais avec la notoire exception de ne pas disposer du droit de grève. Cette limitation ne semble pas cependant compromettre l'efficacité revendicative du syndicalisme policier et le constat que faisait il y a quelques décennies un observateur semble toujours pertinent : « *En fait, l'interdiction du droit de grève n'entrave pas véritablement l'action syndicale des policiers. La mesure est surtout symbolique. Elle est là pour rappeler les policiers à leurs obligations sans pour autant les museler. Autrement dit, ce qui reste de cette économie institutionnelle est un mécanisme permettant aux revendications de s'exprimer dans des limites raisonnables* ». Et lorsque le même observateur notait que « *le syndicat de police est partie intégrée et intégrante de l'institution policière*<sup>26</sup> », il soulignait l'ambiguïté de la relation revendication-cogestion, comme de la relation contestation-légitimation dans le comportement syndical à l'égard de l'institution policière.

Cette cogestion présente, par ailleurs, un aspect informel, mais réel. Tout d'abord au niveau central, du fonctionnement de l'administration du ministère de l'Intérieur et des directions centrales. Les processus de décision impliquent une concertation, des négociations avec les syndicats, avec la possibilité pour l'administration d'exploiter la division hiérarchique des corps ou celle des organisations syndicales pour faire avancer telle ou telle réforme, ou faire accepter tel ou tel projet. Le plus souvent, l'adoption d'un projet suppose la négociation d'un appui syndical ou catégoriel, avec les marchandages, les contreparties

et les concessions que cela peut comporter. Il n'est pas facile d'évaluer exactement le phénomène, mais le responsable des questions de sécurité auprès du président de la République dans les années 1980 a pu, par exemple, noter dans ses mémoires, dans un constat qui semble garder une actualité et s'imposer à tous les ministres de l'Intérieur : « *Les ministres de l'Intérieur ont un rapport très particulier avec l'ensemble des responsables syndicaux : on ne tient pas la police sans un dialogue syndical intense. Oublier cette règle de base revient à s'exposer à de grands périls*<sup>27</sup> ». Il faut ici noter que le comportement des syndicats dans ce type de concertation n'est pas sans relation avec la façon dont les différentes organisations se positionnent, explicitement ou implicitement, par rapport à la politique générale du pouvoir politique du moment.

Au niveau « local », dans les services, le rôle informel des responsables syndicaux n'est pas absent, avec des variations selon les situations locales et les personnalités, à la fois la personnalité des représentants syndicaux et la personnalité des responsables des services. Il fut même une époque où l'on a parlé à ce propos de l'existence d'une « hiérarchie parallèle » par rapport à l'organigramme administratif officiel. « *Les délégués syndicaux, se plaignait alors un chef de service, passaient dans les services en disant aux gardiens de la paix qu'ils avaient fait leurs heures et qu'ils pouvaient partir sans se soucier de l'enquête en cours. Des rapports circulaient sur des commissaires qui avaient déplu à tel responsable syndical...*<sup>28</sup> ». C'est aussi

(26) Gleizal (J.J.), 1988, « Syndicalisme et corporatisme policier », in Colas (D.), *L'État et les corporatismes*, p. 177.

(27) Ménage (G.), 2000, *L'œil du pouvoir*, Paris, Plon, p. 57.

l'époque où l'hostilité du responsable d'une puissante confédération syndicale pouvait empêcher la nomination d'un directeur de la formation qui lui déplaisait. Même si cette expression est apparue dans un contexte particulier, ne traduisant pas une situation habituelle, elle n'en révèle pas moins que le syndicalisme est loin d'être une variable négligeable dans l'analyse du fonctionnement quotidien des services de police, certains interprétant ce « pouvoir » comme une sorte de « soupape » dans un contexte de forte hiérarchisation. « *Ce pouvoir*, note un peu brutalement un lieutenant de police, *fascine les policiers de base. Dans la police, tu n'es respecté que par ta capacité de nuisance et te syndiquer permet de l'augmenter*<sup>29</sup> ».

En matière de définition des orientations de la « politique policière », les considérations précédentes soulignent l'importance de l'intervention des syndicats dans les processus de concertation et de négociation qui accompagnent ce type de décisions. Dans certains cas, le rôle des syndicats ou de certains des syndicats peut aller jusqu'à comporter une fonction de proposition, en militant pour l'adoption de certaines réformes. Ainsi en a-t-il été avec le militantisme du syndicalisme naissant des commissaires de police en faveur d'une étatisation des polices municipales avant la Seconde Guerre mondiale, qui aboutira à la réforme créant l'organisation étatisée de la Police nationale en 1941<sup>30</sup>. Ou bien avec celui de la FASP, structure de regroupement de sensibilité de « gauche », dont les propositions ne seront pas sans influence sur les mesures de « modernisation » et d'encadrement

déontologique de la profession mises en œuvre par Pierre Joxe dans les années 1980, une influence emblématique dont se réclament aujourd'hui encore ceux qui se considèrent comme les héritiers de la FASP, en notant dans leurs documents les plus récents que la « loi de modernisation » de 1985 s'inspirait du projet « Commissariat en l'an 2000 » de la FASP ou que son *Livre blanc* de 1989 aurait influencé les réformes des corps et des carrières de 1995 et de 2004<sup>31</sup>.

Enfin, les syndicats peuvent être une force de critique et de contestation, représentant une sorte de contre-pouvoir susceptible de freiner ou même de bloquer certaines initiatives. De manière un peu polémique, le chercheur Dominique Monjardet pouvait considérer que, de ce point de vue, la « cogestion » pouvait même conduire parfois à une « agestion ». Cette fonction pouvant prendre deux formes : soit la forme d'une critique « professionnelle », mettant en cause explicitement les choix effectués, au nom de considérations de technique policière, comme cela s'est produit, dans les années récentes, à propos de certaines réformes de la procédure pénale ou du redéploiement géographique des effectifs ; soit sous la forme de critiques « corporatives » qui, sans mettre en cause les orientations choisies, s'en prennent au déficit des moyens en hommes ou en matériels pour les appliquer, ce qui s'est plus ou moins produit, par exemple, à propos de la « police de proximité ». Dans la pratique, il n'est pas facile de distinguer ces différentes perspectives : des critiques « corporatives » sur les moyens

pouvant, par exemple, constituer une stratégie indirecte de mise en cause des objectifs assignés, avec la possibilité d'en faire une source de revendications quasi permanentes, qui faisait écrire un peu sévèrement à Dominique Monjardet, dans ses notes de travail : « *La grande plainte policière sur l'insuffisance des moyens est non seulement structurelle, comme dans toute activité de service, où les moyens sont toujours finis au regard de besoins extensibles à l'infini, mais aussi fonctionnelle : elle fonde une revendication d'irresponsabilité et d'impunité générales et permanentes*<sup>32</sup> ».

Ici encore, la façon dont les différents syndicats interviennent dans ces processus de décision n'est pas sans rapport avec la manière dont ils se situent par rapport à l'orientation du gouvernement en place, selon qu'ils lui sont plus ou moins ouvertement et systématiquement favorables ou défavorables. À noter qu'en raison de ce qui a été dit plus haut, ces attitudes par rapport au pouvoir politique peuvent être elles-mêmes instables soit du fait de divergences à l'intérieur des directions syndicales, soit en raison de décalages entre la base et le sommet des organisations<sup>33</sup>. C'est ainsi, par exemple, qu'une proximité trop prolongée d'une organisation avec l'administration semble, au bout d'un certain temps, provoquer une désaffection d'une partie de ses adhérents, comme cela s'est produit pour la FASP au début des années 1990<sup>34</sup> et, sans doute, pour le syndicat majoritaire des commissaires (SCHFPN) en 2006. D'autre part, des préoccupations corporatives et professionnelles peuvent ébranler les proximités partisans. Ainsi, dans la

(28) Cité in Recasens (O.), Decugis (J.-M.), Labbé (C.), *Place Beauvau*, op. cit., p. 140.

(29) *Ibid*, p. 140.

(30) Cf. Bergès (M.), *Le syndicalisme policier en France, 1880 - 1940*, op. cit.

(31) Mises en œuvre par des gouvernements de droite. Cf. « Unité-police le syndicat unique dans le syndicalisme policier » : chronologie sur le site de l'Unité Police-SGP (2/2010).

(32) Monjardet (D.) et al., 2008, *Notes sur les choses policières*, Paris, La Découverte.

(33) Cf. Loubet del Bayle (J.-L.), « L'état du syndicalisme policier en France », op. cit.

(34) François Roussely, directeur général de la Police à la fin des années 1980, après avoir été directeur de cabinet de Pierre Joxe, a pu dire : « *Le Parti socialiste a vécu sur le dos de la FASP comme il l'a fait pour la Fédération de l'éducation nationale qui a également explosé en vol du fait d'une trop grande proximité avec le pouvoir* » (entretien du 17 février 2005 in Recasens (O.), Decugis (J.-M.), Labbé (C.), *Place Beauvau*, op. cit., p. 151).

seconde partie du quinquennat du gouvernement de gauche des années 1997-2002, on a vu des organisations considérées comme lui étant proches adopter une attitude critique du fait d'une résistance corporative à certains projets de réforme gouvernementaux, notamment en matière de réforme de la garde à vue ou de redéploiement des moyens.

En ce qui concerne les rapports avec la société et le public, les syndicats sont en situation de constituer des intermédiaires, des relais entre la société et l'institution policière. Une première conséquence en est que les syndicats sont une voie permettant une ouverture et une perméabilité de l'institution aux influences extérieures et aux débats existant dans le public. En se faisant l'écho des discussions à objet plus ou moins directement policier – sur l'insécurité, l'efficacité de la police, les « bavures », la politique pénale, etc. –, mais aussi en reflétant, plus ou moins directement, les controverses publiques, idéologiques et politiques, sur ces questions. Un exemple extrême a été, en 1985-86, la percée de ce syndicat qualifié d'extrême droite, traduisant la répercussion dans la police de l'apparition du mouvement d'opinion « Légitime défense ». Il en est de même, avec la diversité des « sensibilités » idéologico-politiques attribuées aux différentes organisations qui reflètent celles de la société. Cette caractéristique peut être ambivalente dans ses conséquences : elle limite les risques d'un repliement professionnel et corporatif, pouvant isoler la police de la société, mais elle l'expose aussi à être perturbée dans son fonctionnement par des considérations et des pressions

extérieures, et l'on a vu au début de cet article que, dans certains pays, comme en Grande-Bretagne, il existe des mesures pour limiter cette osmose et mettre le syndicalisme policier à l'abri des pressions extérieures.

Cette ambivalence du rapport à l'environnement extérieur, on la constate, par exemple, dans le rapport au politique. Les syndicats policiers ne peuvent se dispenser d'entretenir des relations avec les responsables politiques et avec les forces politiques puisque, directement ou indirectement, l'exercice du métier de policier est étroitement dépendant d'un contexte administratif et d'un cadre légal dont les politiques ont la maîtrise. Ces liens ne sont pas très difficiles à nouer étant donné la place prise par les questions de police et de sécurité aux yeux de l'opinion, à une époque où les statistiques de la délinquance en viennent à rivaliser en importance avec les statistiques économiques. Cependant, cela ne va pas sans risques pour les syndicats policiers, dans la mesure où, par exemple, c'est une stratégie assez fréquente de l'opposition à un pouvoir politique que de tenter d'ébranler indirectement celui-ci à travers la mise en cause du comportement de la police ou de sa politique pénale<sup>35</sup>. On le constate avec le caractère récurrent des débats et des polémiques sur « l'insécurité » lorsque l'opposition est de droite ou des débats sur les « bavures » et les atteintes aux libertés lorsque l'opposition est de gauche. Dans ces contacts, le risque est pour les syndicats policiers de se faire instrumentaliser au service de causes dont le caractère professionnel est moins évident qu'il n'y paraît.

Cette contamination ou cette instrumentalisation partisane peuvent être thématiques, comme on a pu le constater, par exemple, avec la contribution de certaines organisations syndicales à la dramatisation des débats médiatico-politiques sur l'insécurité qui ont précédé les élections présidentielles de 2002<sup>36</sup>. Cette collusion peut être aussi personnelle en reflétant les sympathies partisans de certains responsables syndicaux<sup>37</sup> et la possibilité de voir l'engagement syndical devenir le tremplin d'une carrière politico-administrative<sup>38</sup>. Tel le cas de Gérard Monate, responsable de la FASP dans les années 1970, qui deviendra, après l'alternance politique de 1981, membre du cabinet du ministre de l'Intérieur, avant d'être responsable de certains modes de financement controversés du parti socialiste, ou de Bernard Deleplace, secrétaire général de la FASP et proche du président de la République de l'époque dans les années 1980. Dans les années 1990, un dirigeant du SGP, qui contribuera par ses surenchères à la dislocation de la FASP, se retrouvera sur les listes des candidats du Mouvement pour la France de l'ancien ministre de l'Intérieur Charles Pasqua, tandis qu'un responsable syndical, ancien collaborateur du secrétaire général de la FASP et proche de l'UNSA-Police de l'époque, deviendra directeur général de la Police nationale. Autour des années 2000, les relations du leader d'UNSA Police, Joaquim Masanet, avec le milieu politique seront aussi complexes. Après s'être déclaré « sarkozyste de gauche », puis avoir affiché ses préférences pour Dominique de Villepin, qui le fit nommer au Conseil économique et social, il soutiendra en 2007 la candidature présidentielle de Ségolène Royal. Un dernier exemple,

(35) Cf. Loubet del Bayle (J.-L.), 2006, *Police et politique, Une approche sociologique*, Paris, L'Harmattan.

(36) Cf. Corcelet (J.-P.), *Police. Les mal-aimés de la République*, op. cit., chapitre II.

(37) Dans les années 1970, la proximité de certains responsables avec le Parti communiste sera, par exemple, un des facteurs d'instabilité syndicale de la période (cf. A. Hamon, J.-C. Marchand, *P comme police*, op. cit.).

(38) À noter que, assez souvent, l'engagement syndical accélère et facilite la carrière professionnelle des intéressés, en s'accompagnant, dans certains cas, d'un processus de promotion sociale.

en 2010, est celui du médiatique secrétaire général, depuis plusieurs années, du syndicat d'officiers Synergie, devenant tête de liste départementale du parti alors gouvernemental et élu député de l'opposition de droite en 2012.

Le syndicalisme est aussi un facteur de transparence de l'institution et une source d'information du public sur le fonctionnement de l'institution policière par les contacts que les syndicats entretiennent avec la presse, les partis politiques, les milieux professionnels connexes (magistrats, avocats, travailleurs sociaux, etc.), les chercheurs. Cette « ouverture » peut aller jusqu'à des manifestations sur la voie publique, remplaçant le droit de grève interdit, qui peut parfois poser de sérieux problèmes d'ordre public comme en 1983. Cette « ouverture » constitue une ressource non négligeable pour les syndicats dans leurs rapports avec l'administration. Le secrétaire général d'une importante organisation remarque ainsi : « *Une partie de la puissance des syndicats provient de leur capacité à alimenter les journalistes en informations. La menace de soulever le tapis pèse dans les négociations avec l'administration*<sup>39</sup> ». À noter que ce canal de communication est parfois récupéré par l'administration pour la diffusion d'informations dont elle ne peut, elle-même, se charger officiellement : ainsi en est-il assez fréquemment, par exemple, lorsqu'il s'agit des rapports souvent difficiles entre police et justice et lorsque le ministère de l'Intérieur estime avoir à se plaindre de certains comportements de l'administration judiciaire.

De ce fait, les syndicats policiers sont très présents dans les médias et les leaders des syndicats importants sont régulièrement invités sur les plateaux de télévision, parfois pour parler de problèmes internes – les émissions récurrentes sur le « malaise » de la

police – plus souvent pour parler des questions plus générales relatives à l'insécurité ou à la violence par exemple. Ces rapports avec les médias ne sont pas sans complexité et sans ambiguïté et les deux parties peuvent dans certains cas s'instrumentaliser et se piéger mutuellement. Un exemple limite de collusion étant ici représenté par la situation des années 1980, où le responsable de la rubrique « police » du journal *Le Monde*, Edwy Plenel, était en même temps l'éminence grise du secrétaire général de la FASP, Bernard Deleplace, ainsi que sa plume et son éditeur<sup>40</sup>. Plus simplement, à l'approche des élections professionnelles de 2010, on a vu, dans une perspective corporative – problèmes de gestion interne et préparation des élections – certains syndicats mobiliser les médias sur le thème de la « dictature du chiffre », en mettant en question les évaluations de l'activité professionnelle faisant appel à ce type d'indicateur et en faisant valoir que la population peut être victime de ces pratiques générant un zèle policier dysfonctionnel. Les syndicats ont ainsi, pour une part, instrumentalisé les médias en les mettant au service de leurs préoccupations internes. Cependant, la situation s'est inversée lorsque les médias ont repris cette argumentation à propos de polémiques sur l'augmentation du nombre des gardes à vue et on a vu alors les représentants des syndicats policiers avoir du mal à expliquer que cette augmentation ne résultait pas seulement des choix des policiers et des autorités policières, mais de l'évolution de la législation pénale durcissant à la fois la répression de certaines infractions (par exemple l'alcoolémie) et visant en même temps à améliorer la protection juridique des suspects, les responsabilités dans cette situation semblant donc être plutôt du côté du législateur et des

initiatives des autorités judiciaires que du côté de la police.

On peut enfin ajouter que, par ce rôle dans la transparence de l'institution, le syndicalisme policier est aussi à même d'exercer une fonction informelle de contrôle du fonctionnement de l'institution, dans la mesure où les syndicats, particulièrement bien placés pour savoir ce qui se passe au sein de celle-ci, sont susceptibles d'exercer une surveillance sur elle, en donnant une publicité externe à leurs constatations, cette éventualité pouvant avoir un effet dissuasif pour prévenir le risque d'errements éventuels. En 1986, on a même vu une confédération syndicale, qui était opposée à la politique du pouvoir alors en place, organiser ouvertement et explicitement un contrôle sur le terrain de l'action des forces de police chargées d'encadrer des manifestations dont l'objet était controversé. Les différences constatées dans l'action des organisations syndicales sur ce plan sont souvent, ici encore, fonction de leur positionnement par rapport au pouvoir politique du moment et de leurs relations avec l'administration, avec les problèmes que cela peut entraîner.

Les rapports des syndicats avec le public et ses intérêts sont en fait ambigus et obéissent à des logiques assez complexes. Une première complexité tient à l'existence d'une tension entre, d'une part, le souci d'exprimer une solidarité de corps et de défendre efficacement les intérêts de leur « clientèle » de policiers, en étant alors l'expression d'une tendance à l'insularisation corporative de la culture professionnelle des policiers, et, d'autre part, la préoccupation d'éviter que ne soient compromises l'image, et donc la légitimation de la police et des policiers dans le public, par exemple, en dénonçant les « brebis galeuses » ou les « pommes pourries »

(39) Cité in Recasens (O.), Decugis (J.-M.), Labbé (C.), *Place Beauvau*, op. cit., p. 148.

(40) Cf. Péan (P.), Cohen (P.), *La face cachée du Monde*, op. cit., p. 66-89.

lorsque certains comportements policiers sont mis en cause par l'opinion ou par les médias. Cela peut entraîner des situations difficiles à gérer, certains syndicats, dans certaines circonstances, étant partagés, par exemple, entre la volonté de mettre en difficulté l'administration ou le pouvoir politique et la préoccupation de ne pas compromettre l'image de l'institution et de la profession, et donc leur propre image. On retrouve ici une ambiguïté déjà signalée entre une attitude de revendication-contestation et une attitude de légitimation de l'institution policière, avec souvent en toile de fond une rhétorique virulente qui estompe pour partie cette réalité. La seconde ambiguïté se caractérise par une tension entre un souci réel des intérêts du public, pour s'assurer de sa sympathie et de sa collaboration,

et la tentation d'instrumentaliser le public et le poids de l'opinion au profit d'intérêts corporatifs, en les utilisant comme moyen de pression face à l'administration policière, éventuellement face au pouvoir politique, ce qui est souvent le cas dans l'utilisation des manifestations sur la voie publique, dans lesquelles il n'est pas rare que des revendications corporatives et catégorielles soient retraduites en termes d'intérêt général pour justifier l'appel à l'opinion.

Les considérations précédentes montrent que le fonctionnement du syndicalisme policier et son histoire sont en France conditionnés par deux systèmes d'interactions :

- le système complexe des interactions entre les corps, les intérêts

corporatifs et catégoriels, les organisations syndicales, les factions internes à l'intérieur des syndicats eux-mêmes ;

- ce système fonctionnant lui-même en interaction avec un environnement lui aussi complexe, constitué par l'administration policière, le public, les médias et le pouvoir politique.

La complexité de cet ensemble et la diversité des acteurs qui y interviennent expliquent que de multiples combinaisons soient possibles dans la façon dont fonctionne le syndicalisme policier, en étant en rapport avec l'état de chacune des variables et en se traduisant par des choix et des stratégies qui, derrière les apparences, peuvent cacher des motivations et des situations très diverses ■

## Bibliographie

- BERGÈS (M.), 1995, *Le syndicalisme policier en France, 1880-1940*, Paris, L'Harmattan, Collection « Sécurité et société ».
- CINDRIC (O.), 2001, *Le syndicalisme policier*, Mémoire Master Droit, Université Lille 2, dact.
- CORCELETTE (J.-P.), 2003, *Police. Les mal-aimés de la République*, Paris, Balland.
- GLEIZAL (J.-J.), 1988, « Syndicalisme et corporatisme policier », in Colas (D.), *L'État et les corporatismes*, p. 163-180.
- HAMON (O.), 1983, *P comme police*, Paris, Alain Moreau.
- JOURNÈS (C.), 1998, « Politiques de sécurité et syndicalisme policier en France et en Grande-Bretagne », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 31, p. 239-251.
- LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), 1999, « L'état du syndicalisme policier en France », *Revue d'administration publique*, n° 91, juillet-septembre, p. 435-445.
- LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), 2007, « Le syndicalisme policier en France », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 2<sup>e</sup> tr.
- LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), 2006, *Police et politique, Une approche sociologique*, Paris, L'Harmattan.
- MÉNAGE (G.), 2000, *L'œil du pouvoir*, Paris, Plon.
- OCQUETEAU (F.), 2006, *Mais qui donc dirige la police ? Sociologie des commissaires*, Paris, Armand Colin.
- PABION (B.), 2009, *Construction identitaire du syndicalisme policier. L'exemple de l'UNSA-Police*, Mémoire Master 2, Institut d'études politiques, Lyon.
- PÉAN (P.), COHEN (P.), 2003, *La face cachée du Monde*, Paris, Éditions Mille et une nuits.
- RECASENS (O.), DECUGIS (J.-M.), LABBÉ (C.), 2005, *Place Beauvau. La face cachée de la police*, Paris, Laffont.
- RENAUDIE (O.), 1999, *La police et les alternances politiques depuis 1981*, Paris, Panthéon-Assas.
- RENAUDIE (O.), 1999, « Police nationale, syndicalisme et alternances politiques », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, p. 183-213.
- ROUILLARD (J.), GOULET (H.), 1999, *Solidarité et détermination. Histoire de la fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal*, Montréal, Boréal.
- VERNIS (J.-M.), 1976, *Le syndicalisme policier*, Mémoire DEA, Toulouse, Travaux du CERP, repro.
- VERDIER (E.), 1998, *Le syndicalisme des policiers, le cas du Syndicat général de la police*, Thèse de science politique, Université de Nanterre, 1998, dact., 455 p.

# Le sous-préfet d'arrondissement : un relais actif de la dynamique de territorialisation des politiques publiques de sécurité intérieure

Wassim KAMEL

Le sous-préfet d'arrondissement est le collaborateur historique du préfet. Comme lui, il a été créé, par le Premier consul, Napoléon Bonaparte, il y a près de 215 ans<sup>1</sup>. Ses attributions sont nombreuses et variées. Elles consistent, par délégation du préfet, à assurer la permanence, la continuité et la représentation de l'État au sein de sa circonscription administrative, mettre en œuvre les directives gouvernementales et les politiques publiques, veiller au respect des lois et règlements et animer et coordonner l'action des services de l'État. Elles comprennent également la participation à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales. Enfin, le sous-préfet d'arrondissement concourt, aux termes de l'article 14 du décret modifié du 29 avril 2004 : « au



*maintien de l'ordre public et de la sécurité et à la protection des populations*<sup>2</sup> ».

Dans notre société qui prend de plus en plus en compte la demande légitime de la population d'avoir des solutions rapides et locales relatives aux problèmes d'insécurité qu'elle peut rencontrer et aux conséquences des catastrophes naturelles ou humaines qu'elle peut subir, cette dernière mission constitue une priorité absolue pour le représentant de proximité de l'État<sup>3</sup>.

Et ce d'autant plus qu'il est à même d'apporter une vraie plus-value dans l'élaboration de réponses territorialisées visant à satisfaire les attentes de nos concitoyens en matière de sécurité en raison, d'une part, de sa connaissance « physique » des différentes parties de l'arrondissement où il œuvre et réside, et, d'autre part, dans les relations quotidiennes qu'il entretient avec l'ensemble de ceux qui y vivent ou y travaillent (la population, les élus, les

forces de l'ordre, les autres services déconcentrés de l'État, les associations, les entreprises, les bailleurs sociaux, les sociétés de transports...). Le sous-préfet d'arrondissement apparaît ainsi comme un relais actif de l'indispensable territorialisation<sup>4</sup> des politiques publiques de sécurité intérieure. Dans le cadre d'un double registre : sa participation au maintien de l'ordre public et de la sécurité dans l'arrondissement par la mobilisation d'une large palette d'instruments et son implication multiple dans la protection des populations.

## Le sous-préfet d'arrondissement et le maintien de l'ordre public et de la sécurité

Par délégation<sup>5</sup> du préfet, le sous-préfet d'arrondissement participe à la préservation de la sécurité, de la

Wassim KAMEL



Sous-préfet de Dreux, ancien sous-préfet des arrondissements de Château-Salins, Neufchâteau et Vesoul.

- (1) Cf. art. 8 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français et l'administration.
- (2) Décret modifié n° 2004-374 du 29 avril 2004, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.
- (3) Selon la directive nationale d'orientation des préfectures 2010-2015 « il sera amené à jouer un rôle plus affirmé dans le domaine de la sécurité nationale qu'il s'agisse de sécurité publique et de prévention de la délinquance [...] ou qu'il s'agisse de sécurité et de défense civiles », ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, 2010, *L'État en mouvement. Directive nationale d'orientation des préfectures 2010-2015*, Paris, p. 38.

tranquillité et de la salubrité publiques ainsi que de la dignité de la personne humaine sur l'ensemble de sa circonscription administrative. Cette participation s'appuie sur trois leviers principaux :

- le pilotage des services territoriaux de sécurité intérieure avec les responsables desquels il entretient des liens forts et personnels. Concrètement, au-delà des nombreux contacts quotidiens, dictés par l'actualité locale, qu'il a avec le commandant de la compagnie de gendarmerie, le responsable de la circonscription de sécurité publique, le correspondant pour l'arrondissement du service départemental du renseignement territorial et l'officier de sapeurs-pompiers, une séance<sup>6</sup> hebdomadaire de travail réunit les trois premiers autour de lui;
- les échanges réguliers établis avec l'autorité judiciaire ;
- les relations étroites qu'il construit avec les maires de son arrondissement.

Elle s'exerce par le biais des compétences et des moyens de police administrative qu'il est susceptible de mobiliser et aussi au travers de sa contribution active aux dispositifs partenariaux de prévention de la délinquance.

### **La mobilisation des moyens et compétences de police administrative**

La police administrative désigne « l'activité de service public qui tend à

*assurer le maintien de l'ordre public*<sup>7</sup> ». Son champ recouvre l'ensemble des interventions des autorités administratives qui détiennent des « pouvoirs propres » en la matière. Les autorités de police administrative générale sont essentiellement le Premier ministre, le préfet et le maire. Leurs interventions tendent à imposer à la libre action des individus le respect des règles collectives exigées par la vie en société, afin d'éviter qu'un trouble à l'ordre public ne se produise, ne s'aggrave ou ne se prolonge. Elles se matérialisent aux travers de mesures qui appartiennent à deux grandes catégories : la police générale et les polices spéciales.

Généralement, lorsqu'il met en œuvre des mesures de police générale, toujours dans le strict cadre de la délégation permanente que lui a consentie le préfet, le sous-préfet d'arrondissement recourt, quand les circonstances l'exigent, aux modalités usuelles suivantes :

- l'application de mesures à caractère réglementaire imposant à tous des dispositions générales restrictives de liberté et pénalement sanctionnées, comme par exemple la prise d'un arrêté portant interdiction d'un rassemblement musical festif se déroulant dans un lieu inapproprié et susceptible de troubler gravement l'ordre public ;
- l'édition de décisions particulières : suspension de permis de conduire, fermeture temporaire de débits

de boissons, immobilisations de véhicules...

- l'utilisation de moyens coercitifs, comme dans les cas où le concours de la force publique est accordé à l'huissier de justice pour pouvoir exécuter une décision judiciaire d'expulsion locative ou mettre fin au stationnement irrégulier de propriétaires de résidences mobiles sur des terrains publics ou privés. Dans ce cadre, il convient de souligner que le sous-préfet d'arrondissement fait également partie des autorités civiles responsables de l'emploi de la force pour procéder, si cela est nécessaire, à la dispersion d'un attroupement (article R211-21 du code de sécurité intérieure)<sup>8</sup>.

Par ailleurs, le sous-préfet peut mettre en œuvre, dans des domaines spécifiques et en concertation avec les services spécialisés de la préfecture, des polices spéciales : relatives à une catégorie particulière d'individus (comme lors de la prise d'un arrêté de reconduite à la frontière d'une personne en situation irrégulière) ou à une branche d'activité (police de la chasse, des établissements classés pour la protection de l'environnement, des édifices menaçant ruine...).

### **Une déclinaison locale des orientations prioritaires des politiques du gouvernement**

Le sous-préfet décline, dans son arrondissement, les directives fixées

(4) La territorialisation des politiques publiques de sécurité intérieure désigne l'approche qui consiste : d'une part, à prendre en compte dès la phase d'élaboration des orientations nationales en la matière, les attentes particulières des différentes composantes de la population et les contraintes relatives à la diversité des configurations spatiales de notre pays et, d'autre part, à veiller que leur mise en œuvre relève d'une gouvernance déconcentrée et partenariale.

(5) À la délégation relative au périmètre de l'arrondissement s'ajoute une délégation à caractère départemental qu'utilise le sous-préfet pendant ses permanences.

(6) Ce temps de régulation permet de faire le point sur les faits marquants survenus dans le territoire, d'examiner l'évolution des chiffres de la délinquance et les événements qu'il convient d'anticiper en matière d'ordre public. Il est aussi l'occasion, pour le sous-préfet, de partager avec les responsables locaux de la sécurité les informations, renseignements et doléances qu'il a recueillis dans ce domaine auprès des particuliers, des entreprises, du tissu associatif et des collectivités locales.

(7) Chapus (R.), 2000, *Droit administratif général*, tome 1, Paris, Montchrestien, p. 683.

(8) Concernant la police des « foules », l'usage de la force publique par les personnes habilitées est très strictement encadré par les conditions suivantes : formalisme des sommations effectuées par une autorité revêtue de signes distinctifs et présente sur les lieux, recours possible uniquement si les circonstances le rendent absolument nécessaire, déploiement proportionné au trouble à faire cesser et qui doit prendre fin dès que le trouble s'achève (art. R 211-13 du CSI).

par le plan de prévention de la délinquance de son département, arrêté par le préfet en lien avec l'autorité judiciaire et le président de l'exécutif départemental conformément aux orientations gouvernementales. Ces dernières sont actuellement axées sur trois programmes : la prévention de la délinquance juvénile, la lutte contre les violences intrafamiliales et celles faites aux femmes, la préservation de la tranquillité publique.

Pour chacune de ces grandes orientations, il peut mettre en œuvre des actions construites localement dans un cadre partenarial et validées par le niveau départemental.

Ainsi, les sous-préfets d'arrondissement concernés par l'une des 80 zones de sécurité prioritaires (ZSP) créées depuis septembre 2012 - qui visent à mettre en place des stratégies locales et coordonnées de lutte contre la délinquance dans les territoires les plus exposés en y déployant des traitements spécifiques et coordonnés des situations individuelles - s'investissent pleinement, aux côtés des préfets, des procureurs de la République, des maires, et des autres parties prenantes dans les deux instances dédiées de pilotage du dispositif : la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure et la cellule de coordination opérationnelle du partenariat.

Le représentant de proximité de l'Etat porte également une autre politique gouvernementale prioritaire : la sécurité routière. Dans ce domaine, le sous-préfet a une double action : améliorer la sécurité des déplacements

routiers et sensibiliser les futurs usagers. En matière de prévention des conduites à risque, il programme avec les forces de l'ordre des opérations de contrôle, ciblées sur les zones les plus accidentogènes de l'arrondissement, et y participe fréquemment.

Concernant le second aspect, son rôle consiste à mettre en œuvre des actions régulières de communication et d'information auprès des établissements scolaires, des entreprises et de la population.

Des initiatives particulières existent aussi ; ainsi, du fait d'une mortalité accidentelle préoccupante, le sous-préfet de Béziers a, par exemple, mis en place un observatoire dédié à l'étude et l'analyse des causes locales de l'insécurité routière dans son arrondissement.

### **Une contribution active aux dispositifs partenariaux de prévention de la délinquance**

Elle s'inscrit dans deux registres principaux : la participation aux instances locales de prévention de la délinquance et la promotion de la démarche de « participation citoyenne ».

#### **Les instances locales de prévention de la délinquance**

Autorité de police sur le territoire de sa commune depuis la loi d'organisation municipale du 5 avril 1884<sup>9</sup>, le maire s'est vu confier, un siècle après, par des mesures réglementaires et législatives successives, le rôle « de

*pivot de la coordination et de l'animation de la prévention de la délinquance*<sup>10</sup> » sur cette même aire. À ce titre, il préside depuis 2007 le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Cette instance, désormais obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible, regroupe l'ensemble des parties localement compétentes dans ce domaine dans le but d'établir et d'appliquer collectivement : « une stratégie territoriale de sécurité et de prévention ». Dans le millier de CLSPD qui existent, les maires travaillent en étroite collaboration avec l'autorité préfectorale. S'agissant du sous-préfet d'arrondissement, il œuvre activement au sein de chaque CLSPD<sup>11</sup> de sa circonscription, en favorisant l'apport des compétences et des connaissances de l'ensemble des services déconcentrés de l'État et en partageant sa connaissance concrète des outils et des expériences développés dans d'autres systèmes preventifs locaux ainsi que sa capacité d'appréciation des situations locales dans une dimension interterritoriale<sup>12</sup>.

Le sous-préfet participe également à d'autres dispositifs partenariaux lancés par les communes : cellules de veille communale, groupes de préservation de la tranquillité publique, observatoires locaux de la délinquance et de l'incivilité...

#### **La promotion de la démarche de « participation citoyenne »<sup>13</sup>**

Le dispositif de participation citoyenne consiste à impliquer,

(9) Les articles L.2212-1 et L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) précisent que le maire est chargé de la police municipale et que celle-ci a pour objet d'assurer « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ».

(10) Décret n° 83-459 du 8 juin 1983 portant création d'un conseil national et de conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance, décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

(11) Il peut également s'agir d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) si la compétence a été déléguée par les communes à l'échelon intercommunal à un établissement public de coopération intercommunale. Cf. décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif aux modalités de fonctionnement des CISPD.

(12) Vanier (M.), 2010, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 186 p.

(13) Cf. l'instruction NOR IOCJ1117146J du 22 juin 2011 du ministère de l'Intérieur, de l'Outremer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration portant généralisation du dispositif de participation citoyenne.

aux côtés des acteurs locaux de la sécurité (police municipale, police ou gendarmerie nationales), la population volontaire concernée, afin de mieux assurer la sécurité de son propre environnement, et ce, avec l'appui et sous le contrôle de l'État. Instaurée pour la première fois en 2007, dans le département des Alpes-Maritimes, la démarche accroît l'efficacité de la lutte contre la délinquance d'appropriation grâce à l'accroissement des échanges d'informations entre les forces de sécurité et des habitants vigilants. Elle se traduit par l'établissement d'un protocole d'accord portant sur les modalités pratiques du dispositif, validé par l'autorité judiciaire, entre l'autorité préfectorale et le maire de la commune. Du fait d'une adhésion importante des communes à ce dispositif, la plupart des protocoles de « participation citoyenne » sont aujourd'hui impulsés et finalisés par des sous-préfets d'arrondissement<sup>14</sup> en lien étroit avec les services territoriaux compétents de la gendarmerie ou de la police nationales.

## Le sous-préfet d'arrondissement et la protection des populations

Aux termes de l'article L.112.1 du Code de la sécurité intérieure : « la sécurité civile, [...] a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de

*mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées ».* Ce volet de la sécurité intérieure s'inscrit, fondamentalement, dans une dimension partenariale.

C'est pour cela que dans ce domaine, encore plus que pour les autres, le sous-préfet travaille en liaison constante avec l'ensemble des parties prenantes : son équipe, son collègue directeur de cabinet du préfet, le service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC) de la préfecture, les élus locaux et au premier chef les maires, les services opérationnels, les services techniques, les associations, la presse et les habitants de l'arrondissement.

### Le suivi des dispositifs réglementaires préventifs

Tout d'abord, il assure le suivi de l'application des mesures de prévention des risques et des plans de secours et de défense qui couvrent son aire d'intervention. Par exemple, pour ce qui concerne le risque industriel, si une installation présentant des risques particulièrement importants (Seveso seuil haut) est implantée dans son arrondissement, le sous-préfet sera particulièrement attentif à son plan particulier d'intervention (PPI) – contenu dans le document départemental d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) – ainsi qu'au plan de prévention des risques technologiques (PPRT) la concernant. De plus, pour ce type d'installation industrielle il lui revient, le plus souvent, de présider le comité de suivi du site (CSS) qui

regroupe l'industriel, les élus locaux, les associations, les salariés et les services de l'État. Il adopte la même démarche par rapport aux risques naturels prévisibles<sup>15</sup>, s'il y a nécessité de décliner territorialement des plans de prévention des risques naturels (PPRN) y afférents. Il intervient également pour aider chaque élu concerné de son arrondissement à faire aboutir son plan communal de sauvegarde (PCS<sup>16</sup>), ou, si sa commune est soumise aux risques majeurs, son document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM). Il apporte aussi son appui aux élus qui souhaitent organiser une réserve communale de sécurité civile<sup>17</sup>.

Dans un autre registre, il convient de souligner que le sous-préfet préside la commission de sécurité de l'arrondissement qui a en charge la prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

### L'aide à la diffusion d'une culture du risque

L'accroissement dans notre société de la fréquence des catastrophes résultant de risques naturels, technologiques ou sanitaires conjuguée à celle de l'imprévisibilité de leurs effets sur la population, l'environnement, les biens et les activités rendent indispensable l'acquisition par l'ensemble des acteurs des territoires d'une culture de l'anticipation et de la préparation aux crises et de développement des capacités individuelles et collectives de résilience. Le sous-préfet d'arrondissement participe

(14) Voir, à titre d'illustration, les protocoles signés récemment par la sous-préfète de Beaune avec la commune de Vandenesse-en-Auxois, le sous-préfet de Calais avec la commune de Coulogne, le sous-préfet de Clermont avec la commune de Tricot ou celui de Saint-Amand-Montrond avec la commune de Bouzais...

(15) Tels que : inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêt, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes, cyclones...

(16) Sous la responsabilité du maire, le PCS complète le dispositif ORSEC relevant de la responsabilité de l'État. Il détermine les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, les modes de diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, les moyens disponibles et les mesures d'accompagnement et de soutien des populations. Le PCS est obligatoire dans les communes concernées par un plan de prévention des risques naturels (PPRN), technologiques (PPRT) ou un plan particulier d'intervention (PPI) approuvé.

(17) Facultative et décentralisée, créée par délibération du conseil municipal, la réserve communale de sécurité civile permet de faire appel à des citoyens de tout âge et de tout métier pour des missions d'appui distinctes des missions de secours.

à la diffusion de cette politique de prévention :

- en relayant la politique départementale d'information préventive sur les risques majeurs et de sensibilisation aux modalités d'alerte auprès de la population ;
- en favorisant le déploiement du Système d'alerte et d'information de la population (SAIP).

De même, la fréquente organisation par la préfecture d'exercices de sécurité civile, auxquels il est régulièrement associé, au niveau d'un arrondissement ou à l'échelle du département, pour tester et améliorer le fonctionnement de la chaîne opérationnelle des secours, favorise la préparation préventive des territoires aux catastrophes ou crises de toute nature.

### L'implication dans la gestion de crises

En cas de survenance de crise, le directeur des opérations de secours (DOS) est soit le maire quand la crise est circonscrite au territoire communal soit le préfet lorsque cette dernière dépasse les limites territoriales ou les capacités d'intervention de la commune. C'est cette dernière hypothèse qui est la plus fréquente.

C'est à ce titre que c'est au préfet qu'il incombe d'élaborer et de veiller à l'exécution du dispositif ORSEC

qui regroupe l'ensemble des plans de secours départementaux. Lorsque la crise concerne son arrondissement, le sous-préfet assume souvent une double fonction de « relais informant et agissant » du préfet/DOS.

Cette compétence dans la gestion des catastrophes accidentelles ou naturelles lui est localement communément reconnue<sup>18</sup> du fait de son implication – quasi systématique – dans le traitement de la plupart des situations de crises qui surviennent sur son territoire. En effet, lorsqu'un événement de cette nature se produit dans une des communes de son arrondissement, il échange dans les plus brefs délais avec le maire concerné pour se faire une première idée et en rendre compte au préfet. Il se rend ensuite, à chaque fois que cela est possible, sur les lieux pour donner une information détaillée de la situation au préfet (localisation précise, premier bilan des dégâts, évaluation des secours...). Après cela, il peut activer, à la demande du préfet<sup>19</sup> et en lien avec les acteurs locaux concernés, une cellule de crise au plus près de l'événement. Il peut lui arriver, dans certaines conditions, d'assurer la direction des opérations de secours par délégation du préfet.

Son action ne s'interrompt pas une fois la phase aiguë de la crise terminée. Elle se poursuit dans le triple cadre d'une présence soutenante auprès

des populations sinistrées et des élus<sup>20</sup>, d'un appui à la réalisation des opérations de reconstruction en vue de faciliter un retour à une situation normale aussi rapide que possible et d'un suivi attentif des procédures d'indemnisation des dommages.

De plus en plus, les réponses aux problèmes en matière d'ordre public, de sécurité et de protection des populations relèveront de la mise en œuvre, au niveau local le plus approprié, de coordinations institutionnelles fines, d'actions opérationnelles concertées, de diagnostics partenariaux partagés et d'implication citoyenne de la population. Du fait de son positionnement et de la richesse des leviers qu'il utilise : écoute locale, connaissance du terrain, approche partenariale de l'action ; diffusion des orientations gouvernementales ; sensibilisation des acteurs locaux aux nouveaux défis sécuritaires (cybermenaces, mouvements radicaux, intelligence économique<sup>21</sup>), le sous-préfet d'arrondissement nous semble constituer un des relais à privilégier pour adapter de manière efficiente et continue les dispositifs territoriaux des politiques publiques de sécurité intérieure aux périmètres spatiaux les plus pertinents qui correspondent, in fine, aux contours mouvants des territoires fonctionnels de la délinquance et à ceux plus aléatoires de la survenance des divers aléas ■

[18] Voir à ce sujet, à titre d'exemple, l'action unanimement reconnue et largement relayée par les médias et les élus du sous-préfet d'Argelès-Gazost lors des crues torrentielles du 18 juin 2013 qui ont dévasté Barèges, le pays Toy et la vallée des Gaves dans les Hautes-Pyrénées.

[19] Le positionnement du sous-préfet en tant que relais local du préfet pour la gestion de crise est illustré de manière éclairante par le témoignage de Christian Frémont relatif à sa gestion, en janvier 2003, en tant que préfet de la région Aquitaine, de la marée noire provoquée par le pétrole qui s'échappait du Prestige : « Pour gérer la crise, j'avais mis en place des postes de commandement (PC) à trois niveaux : un PC à la préfecture de Bordeaux qui organisait les opérations (en liaison avec le préfet maritime), gérait les opérations financières, assurait la communication de crise ; un PC dans chaque sous-préfecture du littoral pour répartir les hommes et les matériels suivant l'avancement des travaux au quotidien ; un PC dans chaque mairie pour l'organisation concrète des tâches, la formation, l'équipement et la direction des équipes de secours. Chaque sous-préfet gérait la partie littorale de son arrondissement. L'un d'eux jouait un rôle d'organisateur sur l'ensemble du littoral [...] le sous-préfet d'Arcachon a organisé, à chaque menace de pollution, un barrage constitué de bateaux de pêcheurs et de matériels divers. La collaboration des professionnels de la pêche et de l'ostréiculture n'a pas été facile à organiser mais elle a été parfaite et très efficace ». Le rôle du représentant territorial de l'État dans la gestion des crises de sécurité civile, INHES/AERTE, 2005, La documentation Française, Paris, p.51.

[20] C'est une dimension à ne pas négliger pour ne pas laisser naître un sentiment d'isolement chez les maires. Voir à ce sujet le retour d'expérience du préfet Etienne Guyot sur le passage de la tempête KLAUS de 2009 dans les Landes : « Les Landes, un département dans la tourmente », Cahiers de la sécurité, INHES, octobre-décembre 2009, n° 10, p.169.

[21] Cf. la circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et de la déléguée interministérielle à l'intelligence économique du 18 novembre 2013 relative à la « feuille de route pour l'action du ministère en matière d'intelligence économique » qui préconise la désignation, dans chaque département, d'un sous-préfet d'arrondissement en charge de la politique publique d'intelligence économique.



© Burlington - Fotolia.com

## Éradiquer les drogues vs réduire les risques liés à leur usage : une position française qui ne veut pas trancher

Joy DESSEIGNE<sup>1</sup>

Réduire les risques sanitaires et sociaux liés à l'usage de drogues plutôt qu'éliminer cet usage. Tel est le paradigme de la réduction des risques, un système de pensée simple mais ô combien iconoclaste. Alors que le paradigme de l'abstinence défend l'idée qu'un monde sans drogue est possible, le paradigme de la réduction des risques part du principe qu'un monde sans drogue est une chimère et remplace donc l'objectif d'éradiquer les drogues par celui de réduire les risques liés à leur usage.

### Joy DESSEIGNE



Diplômée d'un master de science politique de l'université Paris-Dauphine, Joy a effectué son stage de fin d'études à l'INHESJ au cours duquel elle a participé à l'étude des actions de prévention développées en milieu scolaire.

Le passage du paradigme de l'abstinence à celui de la réduction des risques a été des plus laborieux tant les principes de réduction des risques ne sont pas dans la culture française. Le paradigme de la réduction des risques requiert la dépénalisation de l'usage de stupéfiants, la promotion du concept de « shooter propre<sup>2</sup> », slogan emblématique des partisans de la réduction des risques, étant incompatible avec la répression de l'usage. Malgré ce prérequis, la politique de réduction des risques qui émerge à la fin des années 1980 en France n'entraînera pas l'abandon de la répression de l'usage mais devra au contraire cohabiter avec elle. Qu'est-ce qui fait de cette histoire une histoire complexe et singulière ? C'est en repartant de là où tout a commencé, à

savoir la loi du 31 décembre 1970 qui étend à l'usage privé l'interdit pénal jusqu'alors limité à l'usage public de stupéfiants, qu'on pourra mettre en évidence toute la singularité et la complexité de cette histoire marquée par l'intervention d'acteurs aux profils bien différents.

### Le paradigme de l'abstinence au fondement de la loi de 1970

La loi du 31 décembre 1970 pénalise la production, la vente et l'usage de toute substance ou plante classée comme

- (1) Je voudrais remercier Anne Willeumier, chargée de recherche à l'INHESJ, pour ses précieux conseils dans la rédaction de cet article, ses remarques constructives et sa relecture minutieuse. Je lui suis reconnaissante de m'avoir donné l'opportunité d'effectuer un stage aussi enrichissant et de publier l'un de mes travaux.
- (2) Les risques sanitaires étant analysés essentiellement sous l'angle infectieux, les usagers de stupéfiants principalement concernés par les mesures de réduction des risques seront ceux qui utilisent la voie intraveineuse.

stupéfiant. L'usage, aussi bien public que privé et sans nuisance pour l'entourage, est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à 3 750 € d'amende et un an d'emprisonnement. La loi ne distingue pas les produits selon leur niveau de dangerosité : ceux qui font usage de stupéfiants quelle qu'en soit la nature risquent une amende et une peine de prison. La loi ne fait pas non plus la différence entre usage simple, abus et dépendance : la consommation accidentelle est tout autant punissable que la toxicomanie. L'utilisateur peut toutefois éviter les poursuites s'il accepte de se faire soigner. La loi réprime donc l'usage tout en proposant une solution de rechange à la répression. L'alternative « punir ou soigner » résume bien la situation à laquelle l'utilisateur est confronté puisque la prise en charge thérapeutique est un moyen d'éviter la peine. En vertu de cette loi, l'utilisateur est à la fois un délinquant menaçant l'ordre public et un malade que l'on doit inciter à se soigner. Selon Pierre Chappard<sup>3</sup> et Jean-Pierre Couteron<sup>4</sup>, le principal défaut de la loi de 1970 est d'enfermer l'utilisateur dans cette alternative « *délinquant du seul fait de son usage ou malade demandeur de soins* » et de nier toute espace intermédiaire entre délit et maladie [Chappard, Couteron, 2013].

Cette loi qui reste une loi répressive, en dépit de l'alternative thérapeutique qu'elle propose, repose sur ce qu'Henri Bergeron nomme le « *paradigme de l'abstinence* » selon lequel un monde sans drogue est possible, si tant est qu'une véritable guerre à la drogue soit menée. Cette dernière s'articule autour de trois principes : « l'abstinence comme idéal normatif, la désintoxication pour ceux qui ont subi l'attrait des paradis artificiels et l'éradication des drogues de la société comme horizon politique »

[Ehrenberg, 1996, p. 6]. La loi de 1970, fondée sur ce « triangle d'or », est destinée à faire de la société française une société sans drogue. Comme l'expliquent Anne Coppel et Olivier Doubre, les moyens mis en œuvre sont les suivants : la répression de l'usage, la prévention pour ne pas tomber dedans et le sevrage pour s'en sortir [Coppel, Doubre, 2012]. L'abstinence étant l'idéal normatif et les toxicomanes voulant s'en sortir ayant plus de chance d'atteindre cet idéal, la prise en charge leur est destinée en priorité. Les centres de soins sont dits « à haut seuil d'accessibilité » dans la mesure où ils disposent de conditions d'admission. Pour ce qui est de la prévention, la loi n'a pas oublié de l'intégrer à son arsenal, mais comme le prévoit l'article L.630 qui réprime la présentation des stupéfiants sous un jour favorable, elle ne doit pas évoquer le plaisir associé à la consommation de stupéfiants au risque d'inciter à en consommer.

## Les circonstances de production de la loi de 1970

Il est important de revenir sur les circonstances de production de la loi du 31 décembre 1970 afin de prendre conscience du poids de la tradition française, expliquant en partie les réticences que suscitera quelques années plus tard l'émergence d'une politique de réduction des risques. Il ne s'agit pas ici de retracer la genèse de la loi de 1970, mais de décrire l'origine de l'incrimination de l'usage de stupéfiants, aussi bien public que privé et sans nuisance pour l'entourage, puisque c'est sur ce point que la loi a innové.

Selon Audrey Arnoult, le décès par overdose d'héroïne d'une jeune fille pendant l'été 1969 à Toulon est l'élément déclencheur du projet d'incriminer l'usage de stupéfiants, car l'inquiétude générale qu'il suscite conduit les pouvoirs publics à répondre à la demande sociale de répression. Henri Bergeron décrit la situation de la façon suivante : « *Soudain c'est la consternation générale ; un peu partout en France, les prises de position politique s'accumulent : on réclame l'intervention sans complaisance de l'État protecteur contre ce fléau moderne qui chaque jour détruit un peu plus la jeunesse désemparée. Il faut réagir vite avant que le mal ne prenne forme, voter une loi pour dresser plus sévèrement comme paravent la barrière symbolique de l'interdit, trouver des spécialistes pour s'en occuper et réintégrer au plus vite ces jeunes désœuvrés qui ont quitté le droit chemin* » [Bergeron, 1999, p. 24].

Si les propos de Bergeron mettent en exergue la pression qui pèse sur les pouvoirs publics et qui explique en partie le projet du gouvernement d'incriminer l'usage de stupéfiants, ils sont également révélateurs de l'image du toxicomane. La toxicomanie est présentée comme une épidémie susceptible d'emporter la jeunesse et le toxicomane comme un prosélyte n'hésitant pas à encourager la consommation de celles et ceux n'ayant pas (encore) succombé à l'attrait des paradis artificiels. Si les articles dont le fait divers a fait l'objet ont conduit le gouvernement à réagir, selon Jacqueline Bernat de Celis, ils ont également conduit à stigmatiser tout un groupe social [Bernat de Celis, 1996].

Toutefois, cet événement n'aurait pas suffi à conduire le gouvernement à proposer l'incrimination de l'usage. Le contexte post-mai 68 est sans doute l'un des éléments les plus déterminants de cette histoire.

(3) Président d'Act Up-Paris de 2009 à 2011, il est actuellement président de PsychoACTIF et coordinateur du Réseau français de réduction des risques.

(4) Psychologue clinicien et président de la Fédération Addiction.

Comme l'explique Bernat de Celis, Pierre Mazeaud s'est dit uniquement favorable à l'incrimination de l'usage en société<sup>5</sup> avant de soutenir l'incrimination de l'usage privé seulement six jours plus tard<sup>6</sup>. À partir de toute une documentation sur le processus législatif ayant abouti au vote de la loi de 70 (Journal Officiel, documents et débats des assemblées entre 69 et 70, travaux préparatoires, archives ministérielles) et à partir des témoignages des co-producteurs de la loi, Bernat de Celis a cherché à comprendre ce retournement si surprenant. Selon elle, il s'explique principalement par le contrôle du ministère de la Justice ayant eu le souhait de restaurer l'autorité de l'État, deux ans après les événements de mai 68 et les mouvements contestant l'ordre établi dans lesquels la drogue était un élément significatif de contre-culture. Dans ce contexte où la drogue est perçue comme le symbole du malaise de la jeunesse et du relâchement des mœurs, le ministère de la Justice souhaite exorciser les peurs et conforter la société dans ses choix de l'après mai 68. Preuve en est l'article L.630 qui réprime la présentation des stupéfiants sous un jour favorable et qui vise à l'époque les publications post-soixante-huitardes, propagandistes supposées d'une culture de la drogue<sup>7</sup>.

La tradition française qui fait de l'État l'instituteur du social est également un élément déterminant pour comprendre l'incrimination de l'usage proposée par le gouvernement. Comme le décrit Alain Ehrenberg, dans la tradition française, les intérêts particuliers sont subsumés dans l'intérêt général qui s'incarne dans la loi et l'action de l'État. Ainsi, la loi est l'expression de la volonté générale

et s'emploie « *moins pour réguler des pratiques diversifiées que pour fixer les interdits et les normes* » [Ehrenberg, 1996, p. 7].

À ces éléments culturels et historiques s'ajoutent des motivations juridiques. Le travail d'archives effectué par Bernat de Celis lui a permis de découvrir une note de la Chancellerie, non datée mais qu'elle situe peu après le 28 mai 1969, dans laquelle l'auteur pose la question suivante : « Faut-il incriminer l'usage de stupéfiants et ainsi donner une base légale aux poursuites et aux condamnations ? ». Bien que la loi en vigueur ne punisse pas l'usage privé, les usagers peuvent être poursuivis du chef de détention de stupéfiants. Selon Bernat de Celis, en incriminant l'usage privé de stupéfiants, la loi de 70 répond au souci de légaliser des pratiques policières et judiciaires en leur donnant un fondement légal et à la volonté d'harmoniser le droit.

Si les différents éléments mis en évidence permettent de mieux comprendre comment le gouvernement en est arrivé à proposer et à voter l'incrimination de l'usage de stupéfiants, il ne faut pas pour autant considérer la loi de 1970 comme le fruit d'une concorde. L'incrimination de l'usage est l'occasion d'un bras de fer entre deux administrations : l'appareil pénal et l'appareil médical. Alors que l'appareil pénal voit le toxicomane comme un délinquant qu'il faut punir, l'appareil médical le voit comme un malade qu'il faut soigner. Si la loi de 70 est avant tout répressive, elle répond aux préoccupations du ministère de la Santé et du corps médical, à savoir inciter l'usager à entrer dans le dispositif de soins, en proposant une prise en charge gratuite et

anonyme. La loi est donc le fruit d'un compromis entre ces deux ministères qui se sont affrontés au moment de sa préparation.

## Les années 1970 ou l'élaboration d'un monopole de soin des toxicomanes

Les années qui suivent la loi du 31 décembre 1970 sont marquées par la mise en place et le développement rapide de structures spécialisées dans l'accueil et le soin des toxicomanes. Les médecins, psychologues, psychiatres, psychothérapeutes, éducateurs et travailleurs sociaux spécialisés sur ces questions se sont rapidement professionnalisés en se donnant l'appellation d'« intervenants en toxicomanie » puis en se regroupant autour de l'Association nationale des intervenants en toxicomanie (ANIT). Selon Aline Grange, la création de cette dernière en 1980 marque l'émergence de l'identité professionnelle des intervenants en toxicomanie. Certains d'entre eux ont rapidement acquis un statut d'expert dans le traitement des toxicomanes jusqu'à détenir, en quelques années seulement, le monopole de l'expertise. À la fin des années 1970, un groupe d'acteurs domine le champ de la lutte contre la toxicomanie et détermine les conceptions françaises grâce à une « *alliance avec certains fonctionnaires de la direction générale de la Santé au sein du ministère de la Santé* » [Grange, 2005, p. 106]. La politique en matière de drogues a fait preuve d'une certaine stabilité en raison de ce verrouillage institutionnel, un groupe d'acteurs contrôlant le processus de décision dans le champ de la toxicomanie.

(5) Rapport 1155, annexe au procès-verbal du 27 mai 1970, mis en distribution le 23 mai 1970.

(6) Rapport supplémentaire 1330, annexe au procès-verbal du 26 juin 1970, mis en distribution le 29 juin 1970.

(7) *Libération*, 28 février 1998.

Comme l'explique Anne Coppel, les intervenants en toxicomanie ne sont pas partisans de la répression de l'usage et de l'injonction thérapeutique mais l'ont accepté en échange de l'accès gratuit, anonyme et volontaire aux soins. Bien que la prise en charge soit une solution de rechange à la répression, l'accès aux soins reste volontaire en vertu du principe d'anonymat garantissant que la Justice ne viendra pas demander de comptes aux autorités sanitaires. Bien qu'un toxicomane puisse être enjoint de suivre une cure de sevrage, le cloisonnement des services de santé et des services de répression laisse le toxicomane libre de s'y rendre, lorsque les autorités sanitaires sont conciliantes et ne le signalent pas au Parquet. Si les intervenants en toxicomanie ont accepté la loi de 1970, c'est dans la mesure où elle préservait à leurs yeux l'essentiel : un accompagnement non coercitif respectant la liberté et la dignité du sujet. Comme l'explique Coppel, en tant que défenseurs d'une éthique du soin fondée sur la demande volontaire du sujet, les intervenants ont accepté cette loi comme étant un moindre mal tout en refusant de lui servir d'instrument d'application. Ce refus s'est fait en silence, sans débat ni négociation. Les intervenants ont préféré se retrancher dans leur institution pour y construire un espace thérapeutique échappant au champ de l'intervention judiciaire. Mais, en se situant hors la loi ou du moins à ses marges, les professionnels n'ont pu servir de contrepoids aux réponses répressives. C'est ce qui conduit Coppel à conclure que

sans le vouloir les professionnels ont contribué à légitimer et à faire perdurer la loi. Si les intervenants en toxicomanie adhèrent à l'objectif de sevrage, seule l'abstinence étant en mesure de délivrer l'usager qui selon eux est avant tout en souffrance psychique, cet objectif ne peut être atteint indépendamment de la volonté du sujet. C'est sur la base de ce compromis que le sevrage est durant toutes ces années le principal objectif des structures de soins. Si traitements de substitution il peut y avoir, ils sont encadrés de manière très stricte (délivrance sur place, contrôles urinaires, prise en charge obligatoire).

### L'apparition du sida et l'émergence de nouveaux acteurs contestant le paradigme de l'abstinence et prônant un nouveau paradigme, celui de la réduction des risques

L'apparition du sida au début des années 1980 va bouleverser la donne puisque à partir de cette date, la toxicomanie n'est plus seulement une menace sociale, mais également une menace sanitaire. En effet, la transmission du virus du sida touche fortement les toxicomanes et menace la population générale.

Face à cette menace sanitaire, de nouveaux acteurs vont faire leur apparition sur la scène médiatique en contestant le paradigme de l'abstinence qu'ils jugent non seulement inefficace mais qui plus est dangereux. Ces nouveaux acteurs ne s'intéressent à la question des drogues que parce qu'ils y sont confrontés de façon détournée en tant qu'acteurs de la lutte contre le sida<sup>8</sup> ou médecins humanitaires travaillant auprès des plus exclus<sup>9</sup>. Par commodité, on désignera ces deux catégories d'acteurs sous l'appellation des « partisans de la réduction des risques ». On pourrait résumer leur pensée de la façon suivante :

- un monde sans drogue est une illusion : la société ne peut éradiquer les drogues ;
- un monde sans drogue est une dangereuse illusion : la répression de l'usage ne conduit qu'à renforcer les risques auxquels s'exposent les toxicomanes. Pour preuve, le décret du 13 mars 1972 réglementant la vente de seringues en pharmacie n'a fait que renforcer les pratiques à risque, telles que le partage et la réutilisation de seringues ;
- la société doit faire avec les drogues : accepter leur usage, accepter la dépendance de certains usagers et les accompagner dans le but de « limiter la casse », c'est-à-dire de réduire les conséquences néfastes de l'usage pour l'usager comme pour la société. S'il vaut mieux ne pas consommer, il est plus réaliste dans certains cas

(8) Comme l'association Aides qui est créée en 1984 par le sociologue Daniel Defert dans le but de représenter les intérêts de toutes les victimes du sida, qu'elles soient homosexuelles ou non. Les conditions de la mort de son compagnon Michel Foucault, atteint du virus du sida, ont conduit Daniel Defert à faire de son deuil une lutte.

(9) Comme l'association Médecins du Monde (MdM) qui est créée en 1980 par un groupe de médecins, parmi lesquels se trouve Bernard Kouchner, à l'issue d'une dissidence avec les *French doctors* de Médecins sans Frontières (MSF). C'est en ouvrant, dans le cadre de la Mission France, une consultation « précarité » que les médecins de MdM se retrouvent confrontés à un nombre important d'usagers de drogues dans un état de santé très dégradé. Bien que la toxicomanie ne soit pas au départ un problème médical, cette confrontation va changer la donne.

d'encourager à mieux consommer (consommer les drogues les moins dangereuses et de la façon la moins dangereuse possible). Le paradigme de la réduction des risques remplace l'objectif d'éradiquer les drogues par celui de réduire les risques liés à leur usage et quitte ainsi une position idéaliste promouvant le seul non-usage au profit d'une position réaliste [Morel, Chappard, Couteron, 2012, p. 8]. Ce paradigme repose sur une hiérarchisation des risques : les risques liés au virus du sida étant plus graves que les risques liés à la toxicomanie, la priorité est de réduire les risques de transmission du sida. Ce paradigme adopte donc une méthode conséquentialiste en vertu de laquelle l'action publique doit privilégier les risques les plus graves.

Le paradigme de la réduction des risques dispose d'un ensemble de moyens pour arriver à ses fins : la vente

libre de seringues, les programmes d'échange de seringues, les automates échangeurs de seringues, les traitements de substitution, les salles d'injection... Des moyens incompatibles, selon les partisans de la réduction des risques, avec la répression de l'usage. La contradiction entre distribuer des seringues et condamner

ceux qui s'en servent est à leurs yeux insurmontable. L'abstinence n'étant pas l'idéal normatif, la prise en charge n'est pas uniquement destinée aux toxicomanes voulant s'en sortir, mais également à ceux n'envisageant pas de mettre fin à leur consommation. L'objectif est avant tout d'entrer en contact avec les usagers les plus marginalisés et de les accompagner durant leur période de consommation. Les centres de

soins reçoivent donc les usagers sans condition d'accès, ils sont dits « à bas seuil d'accessibilité ». Pour ce qui est de la prévention, puisqu'il vaut mieux ne pas consommer, mais qu'il est plus réaliste dans certains cas d'encourager à mieux consommer, la prévention de l'usage est importante, mais celle de l'abus et de la dépendance est une priorité. Contrairement à la loi de 1970 qui réprime la présentation des stupéfiants sous un jour favorable en raison du risque d'inciter à en consommer, les partisans de la réduction des risques refusent tabous et censures. Pour être crédible et efficace, la prévention doit « parler vrai », c'est-à-dire ne pas dramatiser ni minimiser les risques. C'est en « parlant vrai » aux usagers que ces derniers apprennent à évaluer la menace d'un produit et d'un usage. La prévention s'écarte du projet d'éradiquer tout usage de stupéfiants pour développer celui d'apprendre aux usagers à évaluer les risques et à résister aux sollicitations. Les différences entre le paradigme de l'abstinence et celui de la réduction des risques peuvent être schématisées de la façon suivante (cf. p. 142).

Une politique de réduction des risques n'est efficace que si l'usager « joue le jeu », c'est-à-dire prend conscience du risque de certaines pratiques et modifie son comportement afin de réduire les risques auxquels il s'expose. Prenons par exemple un moyen emblématique de réduire les risques : la vente libre de seringues en pharmacie. Cette dernière ne peut être efficace que si l'usager franchit la porte d'une pharmacie et profite de cette libéralisation pour réduire sa pratique d'échange de seringues. L'efficacité d'une politique de réduction des risques dépend de la responsabilité de l'usager qui doit devenir ou redevenir acteur de sa santé et devenir ou redevenir un homme et un citoyen comme les autres. La réduction des risques fait appel à la responsabilité individuelle

en associant l'usager à la protection de sa santé. C'est dans la mesure où la réduction des risques s'évertue à développer, soutenir et encourager le « pouvoir d'agir » des usagers que ses partisans qualifient volontiers cette position d'humaniste [Morel, Chappard, Couteron, 2012].

La France étant l'un des pays les plus en retard en matière de réduction des risques, un rappel de l'origine du concept n'est pas superflu. La réduction des risques est la traduction de l'expression anglaise « *harm reduction* » (au sens littéral « la réduction des dommages », sous-entendu causés par l'usage de stupéfiants). Les Pays-Bas, qui ont la paternité du concept, sont les premiers à avoir mis en place une politique de réduction des risques. La réduction des risques y est définie de la façon suivante : « *Si un usager de drogues ne peut ou ne veut pas renoncer à l'usage de drogue, on doit l'aider à réduire les risques qu'il cause à lui-même et aux autres* » [Wieviorka, 1996, p. 1]. Alors que les Pays-Bas n'ont pas attendu l'épidémie du sida pour mettre en place une politique de réduction des risques, la France s'est intéressée à la réduction des risques une fois la menace présente. Comme en témoigne Olivier Bernard, acteur important de l'association Médecins du Monde, « *l'épidémie du sida au début des années 1980 est le facteur fondamental qui a conduit MdM, comme d'autres acteurs, à s'intéresser à la réduction des risques* » [Bernard, 2013, p. 13].

## Le paradigme de la réduction des risques : blocages professionnels et politiques

Bien que l'émergence du paradigme de la réduction des risques n'ait suscité l'engouement ni des pouvoirs

Une politique de réduction des risques n'est efficace que si l'usager « joue le jeu », c'est-à-dire prend conscience du risque de certaines pratiques et modifie son comportement

	Paradigme de l'abstinence	Paradigme de la réduction des risques
Postulat	Un monde sans drogue est possible	Un monde sans drogue est illusoire
Enjeux	Mener la guerre contre la drogue : abstinence, désintoxication, éradication	Faire avec les drogues : accepter leur usage, accepter la dépendance de certains usagers et les accompagner dans le but de « limiter la casse »
Objectifs	- Vaincre l'addiction - Dissuader la consommation	Réduire les risques sanitaires et sociaux liés à la consommation
Instruments d'action	- Politique curative visant l'abstinence : traitements de sevrage - Répression de l'usage - Actions de prévention visant l'abstinence	- Politique de réduction des risques : vente libre de seringues, programmes d'échange de seringues, traitements de substitution, salles d'injection... - Refus de la répression de l'usage - Actions de prévention visant à faire de l'usager un acteur de sa santé
Mode de prévention	Ne pas présenter les stupéfiants sous un jour favorable	« Parler vrai »
Prise en charge des usagers	La prise en charge est destinée à ceux qui veulent s'en sortir	La prise en charge est destinée à ceux qui veulent s'en sortir comme à ceux qui n'envisagent pas de mettre fin à leur consommation
Conception de l'usager	De par son vice, l'usager a perdu une partie de son droit à la liberté	L'usager reste un membre à part entière de la collectivité, avec les mêmes droits et les mêmes devoirs

publics, ni des intervenants en toxicomanie, nous avons choisi de nous arrêter plus longuement sur les réticences professionnelles que sur le scepticisme politique, ce dernier étant plus aisé à comprendre. Si les dirigeants politiques sont pendant un temps restés sceptiques, s'ils n'ont pas tout de suite pris conscience du rôle qu'une politique de réduction des risques pouvait jouer – celui d'une stratégie d'assistance pour répondre à l'émergence du virus du sida – c'est dans la mesure où ils étaient nombreux à dédramatiser le sida par méconnaissance ou par crainte de discriminer les groupes à risque (les 4H : Homosexuels, Haïtiens, Hémophiles, Héroïnomanes). Étant plus complexes, les réticences professionnelles nécessitent un exposé plus exhaustif.

L'émergence de nouveaux acteurs porteurs d'un nouveau paradigme ne

s'est pas faite dans le calme et la sérénité. Les intervenants en toxicomanie ont une vision différente du problème de la toxicomanie et de la façon d'y répondre ont vu en ces nouveaux acteurs la menace de leur profession. Les intervenants en toxicomanie se sont sentis menacés par ces acteurs dont les mesures touchaient à leur domaine d'intervention et à leur public et contrevenaient à leurs principes et à leurs actions [Le Naour, 2010]. Leur crainte, que la lutte contre le sida serve de prétexte à l'abandon de la lutte contre la toxicomanie. Avant d'évoquer les principales critiques des intervenants en toxicomanie à l'égard de la réduction des risques, il est important de préciser que tous ne se sont pas opposés à ce nouveau paradigme. Certains intervenants, à l'image d'Anne Coppel, ont très vite pris conscience de l'importance d'une politique de réduction des risques. Selon Henri Bergeron, ces

intervenants se sont engagés plus tôt que leurs collègues dans un « processus de transformation de leurs croyances en la validité du modèle classique » [Grange, 2005, p. 172] en raison du profil des toxicomanes auxquels ils étaient confrontés ou d'un événement particulier [Bergeron, 1999]. Alors que la majorité des intervenants était en contact avec des toxicomanes « à mêmes de souscrire à l'offre thérapeutique », une minorité était confrontée à des toxicomanes exclus et dans un état de santé très dégradé. C'est cette confrontation qui a conduit une minorité des intervenants à remettre en question le modèle classique de soins. Un événement particulier, comme la mort d'un patient, a pu avoir le même effet en conduisant certains intervenants à se demander s'ils avaient vraiment fait tout leur possible pour l'éviter et à privilégier par la suite un point de vue plus conséquentialiste.

Les principales critiques des intervenants en toxicomanie portent sur la distribution de seringues comme sur les traitements de substitution. Pour les intervenants en toxicomanie, ou peut-être devrions-nous dire la majorité des intervenants en toxicomanie, la distribution de seringues favorise la toxicomanie. Comment distribuer des seringues tout en incitant les toxicomanes à se désintoxiquer ? Pour eux, la contradiction est indépassable. S'ils voient cette mesure comme un encouragement à la toxicomanie, c'est dans la mesure où ils considèrent les toxicomanes comme des êtres irresponsables qui n'abandonneront pas leur « *course mortelle par la magie d'une réglementation* » [Coppel, 2002, p. 17], le sida n'étant pour eux qu'un risque supplémentaire. Quant aux traitements de substitution, ils ne consistent qu'à remplacer une drogue illégale par une drogue légale et par conséquent à remplacer une dépendance par une autre. Le toxicomane devient alors dépendant des institutions de soins, mieux à même de le surveiller. Les intervenants en toxicomanie craignent que les traitements de substitution soient un outil de contrôle social sous un alibi médical. La substitution et plus généralement la réduction des risques consistent à baisser les bras, à abandonner la lutte contre la toxicomanie et à reconnaître que le toxicomane ne peut pas se passer de drogues. Ce choix, celui de la facilité, marque la victoire de la toxicomanie. La substitution renonce à vaincre la toxicomanie et ne fait qu'anesthésier une souffrance. Pour Claude Olievenstein, comme pour Francis Curtet, la substitution ne fait qu'acheter la paix sociale en écrasant la souffrance et le cri du toxicomane à l'aide d'une « *camisole chimique* ». Ainsi, la substitution ne fait que cacher le problème « *en effaçant de la*

*ville les traces de la misère, les souillures laissées par le toxicomane (et) en gommant le climat d'insécurité qu'il génère* » [Le Naour, 2010, p. 54]. La substitution rend le problème moins dérangeant, car moins visible sans toutefois le résoudre. La dernière critique vaut pour la distribution de seringues comme pour la substitution : c'est la question de la légalisation. Pour les intervenants en toxicomanie, ces deux mesures sont une porte ouverte à la légalisation des stupéfiants. Or, la loi est un garde-fou, un rempart aux stupéfiants servant d'appui à l'interdit moral dont ils sont l'objet.

## Une situation d'urgence qui permet d'entrer dans la voie de la réduction des risques

Plusieurs actualités marquent l'année 85 : l'amplification de l'épidémie du sida et l'arrivée des premiers tests de dépistage des anticorps du VIH, la démocratisation de la toxicomanie et l'arrivée d'un nouveau profil d'héroïnomanes sans oublier le travail des partisans de la réduction des risques. Tous ces éléments ont conduit les pouvoirs publics à prendre au sérieux la menace et à réagir.

Au milieu des années 1980, la situation est critique : 30 à 35 % des toxicomanes sont contaminés par le virus du sida et on estime à 15 000 le nombre de cas d'ici cinq ans. Les premiers tests de dépistage des anticorps du VIH, permettant de voir si une personne est séropositive sans attendre le stade terminal de la maladie, participent à la prise de conscience des ravages du sida [Morel, Chappard, Couteron, 2012].

Les pouvoirs publics prennent conscience de la catastrophe sanitaire, mais également du vecteur important de contamination qu'est le partage de seringues usagées (le risque de contamination par l'intermédiaire d'une seringue infectée est estimé au triple de celui encouru au cours d'un rapport hétérosexuel avec un partenaire contaminé) [Weviorka, 1996] *A posteriori*, Bernard Kouchner parlera du sida comme « *un véritable tremblement de terre*<sup>10</sup> ».

Parallèlement à l'amplification de l'épidémie du sida, le milieu des années 1980 est marqué par la démocratisation de la toxicomanie et l'arrivée d'un nouveau profil d'héroïnomanes. Alors que la première génération d'héroïnomanes appartenait essentiellement aux classes moyennes, ne cumulait pas de handicaps et avait recours à la drogue comme signe de ralliement à une contestation collective, les nouveaux usagers appartiennent davantage aux classes populaires, sont plus violents et moins fascinants. Le paradigme de l'abstinence qui pouvait être adéquat aux caractéristiques de la première génération d'héroïnomanes fait rapidement preuve de ses limites.

Le dernier élément ayant conduit les pouvoirs publics à réagir est le travail des partisans de la réduction des risques qui est aussi un travail symbolique de construction du problème. Dès l'apparition du virus du sida, ces acteurs font en sorte que le sida devienne un problème public. On peut considérer que leur travail de mobilisation épouse les formes du cadre d'analyse proposé par William Felstiner, Richard Abel et Austin Sarat, selon lequel un fait social ne devient un problème public qu'au terme d'un processus condensé par la trilogie « *naming, blaming, claiming* » [Felstiner, Abel, Sarat, 1991]. En effet,

(10) *Le Monde*, 4 juin 2001.

L'analyse du discours des partisans de la réduction des risques met en valeur l'existence de ces trois modalités de travail symbolique : définition d'une expérience comme une offense, imputation de responsabilité et réclamations, ici sous forme de réformes. Ainsi, les partisans de la réduction des risques insistent-ils sur le lien entre toxicomanie et sida et invitent à le percevoir comme une injustice et non une simple fatalité (*naming*) ; ils pointent du doigt la responsabilité de l'État français qui n'a pas su comme l'ont fait d'autres États étrangers favoriser l'adoption par les toxicomanes de comportements préventifs (recours au préservatif, diminution du nombre de partenaires, baisse de la pratique d'échange de seringues). L'État devient ainsi responsable de décès d'usagers qui auraient pu être évités<sup>11</sup> (*blaming*). Enfin, ces acteurs réclament la mise en place d'une politique de réduction des risques (*claming*).

Recourant volontiers à un discours alarmiste, les partisans de la réduction des risques arrivent à imposer leurs préoccupations sur la scène médiatique et l'agenda politique. C'est dans ce contexte d'urgence que les pouvoirs publics sont amenés à réagir en prenant une mesure considérée *a posteriori* comme la première mesure de réduction des risques : la libéralisation de la vente de seringues en pharmacie (décret du 13 mai 1987). Anticipant les craintes et les réticences dont cette mesure allait faire l'objet, Michèle Barzach a pris soin de proposer une mesure provisoire et reconductible sous réserve d'une évaluation positive de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et de l'Institut

de recherche en épidémiologie de la pharmacodépendance (IREP). L'évaluation réalisée un an plus tard est sans appel : le nombre d'usagers de drogues par voie intraveineuse n'a pas augmenté et l'impact sur le partage des seringues a été important. Sur la base de ce constat et malgré le changement de gouvernement, la mesure sera définitivement adoptée en 1989 (décret du 11 août). Alors que le sida progresse, les pouvoirs publics vont continuer sur la voie de la réduction des risques avec la circulaire du 20 mars 1992 qui sollicite les intervenants en toxicomanie afin d'intégrer de petites unités Méthadone dans leurs structures.

Malgré ces avancées politiques, les réticences professionnelles persistent : pharmaciens, policiers et intervenants en toxicomanie restent sceptiques. En février 1987, le président de la fédération des syndicats de pharmacies de France réclame le droit d'appliquer une clause de conscience afin que les pharmaciens puissent décider de la délivrance ou non de seringues sur la base du comportement et de l'aspect du client. Comme l'explique Aline Grange, une partie des pharmaciens ne souhaite pas collaborer « *sans doute pour éviter les clients réputés difficiles que sont les toxicomanes* » [Grange, 2005, p. 111]. Les policiers font également obstacle à la politique de réduction des risques en interpellant à proximité des pharmacies des personnes ayant acheté des seringues, du fait de la présomption de délit d'usage en cas de port de seringue<sup>12</sup>. Si la contestation des intervenants en toxicomanie est plus discrète et plus silencieuse, on peut prendre conscience de son ampleur grâce aux chiffres suivants :

entre 1990 et 1993, presque aucune candidature d'unité Méthadone n'a été transmise à la direction générale de la Santé par les centres spécialisés traditionnels.

## La réaffirmation du paradigme de la répression des drogues

Alors que son arrivée au ministère de la Santé et de l'Action humanitaire suscite de l'espoir chez les partisans de la réduction des risques, Bernard Kouchner sera rapidement contraint de revoir ses ambitions à la baisse en raison de réticences professionnelles et politiques décidément bien tenaces.

Quelques mois à peine après son arrivée, sous la pression de la commission des stupéfiants et des opposants à la substitution, Kouchner se voit contraint de valider l'obligation de prescrire le Temgésic sur des carnets à souche. Permettant de repérer les médecins prescrivant le médicament de façon anormalement élevée, cette mesure conduit de nombreux généralistes à renoncer à en prescrire et amène les usagers en manque à se bousculer dans les rares cabinets acceptant d'utiliser leur carnet à souche [Coppel, 2010]. Suite aux vives réactions suscitées par cette décision, Kouchner tente de rassurer les partisans de la réduction des risques en affirmant la nécessité de redéfinir une hiérarchie des priorités de santé publique. Pour la première fois, un ministre de la Santé renverse l'ordre des priorités entre la lutte contre le sida et la lutte contre

(11) L'affaire du sang contaminé, qui éclate en France en avril 1991, permettra aux partisans de la réduction des risques de monter en généralité leur discours d'accusation de l'État.

(12) Une réalité évoquée par l'association Asud et mentionnée par Bernard Kouchner dans son discours d'ouverture de la conférence Tri-Ville (« En Angleterre, ou dans n'importe quel pays normal, quand vous entrez dans une pharmacie avec un certain air, on vous propose des seringues gratuites. En France, il arrive que deux gendarmes vous cueillent à la sortie et vous passent les menottes ») et dans une tribune publiée dans *Le Monde* le 4 octobre 1993.

la toxicomanie. Son adhésion à la réduction des risques sera traduite dans un plan que Kouchner propose au gouvernement en octobre 1992 et qui prévoit l'ouverture de 250 places Méthadone et l'extension des programmes d'échange de seringues. Craignant d'être accusé de laxisme, le gouvernement rejette le plan « toxicomanie-sida » proposé par Kouchner et renoue avec une politique répressive par l'intermédiaire de son ministre de l'Intérieur. Tout en affirmant ne pas remettre en cause la politique antérieure, le ministre de l'Intérieur explique que l'évolution de la situation exige de donner de nouvelles impulsions à la lutte contre la drogue : la répression est un devoir devant la dégradation de la situation et l'unique solution pour faire face au fléau qu'est la drogue. Le ministre de l'Intérieur demande à l'emblématique Robert Broussard, qui partage ses convictions, de lui soumettre un « *plan de renforcement de la stratégie et des moyens à mettre en œuvre pour mener une véritable guerre à la drogue* » [Broussard, Quilès, 1992, p. 2].

Dans quelle mesure le rapport remis à Paul Quilès le 16 décembre 1992 renoue-t-il avec le paradigme de l'abstinence ? Conformément au paradigme de l'abstinence, le rapport défend l'idée que la distribution de seringues est un encouragement à la consommation et la substitution, une démission consistant à remplacer une dépendance par une autre. La logique de dissuasion fait son grand retour : il faut dissuader l'usage de stupéfiants en encadrant la distribution de seringues par des conditions strictes et rigoureuses et en menant des opérations d'envergure dans certains quartiers. La dissuasion de l'usage est un levier important puisqu'il n'y a pas de dealers sans usagers et par conséquent pas de lutte contre l'offre sans lutte contre la demande. Le rapport renverse la hiérarchie établie

par Kouchner entre la lutte contre le sida et la lutte contre la toxicomanie : la priorité est à nouveau accordée à la lutte contre la toxicomanie, car moins il y aura de toxicomanes, moins il y aura de malades du sida.

Comment ce changement de cap peut-il s'expliquer ? Selon Philippe Duneton, conseiller technique au ministère de la Santé et de l'Action humanitaire, le but essentiel de la manœuvre était « *d'afficher une attitude de fermeté destinée à rassurer l'électeur* » [Duneton, 1993, p. 206]. Un autre élément que nous avons pu identifier est l'exaspération de certains élus locaux. Au cours d'un débat parlementaire, une sénatrice du Nord a interpellé le ministre de l'Intérieur sur le « fléau de la drogue ». La vente libre de drogues et la culture autorisée de marijuana aux Pays-Bas faisant craindre une « extension du drame » à l'occasion de l'ouverture des frontières dans le cadre de la construction du marché unique européen (entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1993) et de l'accord de Schengen (dont l'entrée en vigueur sera différée), la sénatrice a interrogé le ministre de l'Intérieur sur l'attitude de la France vis-à-vis de cette politique permissive. Comme le précise le compte-rendu intégral de la séance, la prise de parole de la sénatrice PCF a été suivie d'« *applaudissements sur les travées communistes ainsi que sur certaines travées du RPR, de l'UREI et de l'union centriste*<sup>13</sup> ». Les craintes et l'exaspération de certains élus locaux pourraient être un élément donnant du sens à ce retour à une politique répressive.

Comment ce changement de cap a-t-il été reçu par les partisans de la réduction des risques et par Bernard Kouchner ? Si les partisans de la réduction des risques ont continué le combat, leur mobilisation ayant été à la hauteur de la menace que représentait

pour eux le plan Broussard, Kouchner a été contraint d'y renoncer sous la pression politique. La mobilisation des partisans de la réduction des risques a été d'une telle ampleur, à l'image des adhérents d'Act Up ayant protesté en se couchant devant le ministère de l'Intérieur, qu'elle a conduit Paul Quilès à défendre son plan dans la presse. Pris dans des enjeux politiques, Kouchner a dû renoncer à ses ambitions. En position de faiblesse au sein du gouvernement et à l'approche d'élections législatives donnant la gauche perdante, Kouchner n'a pas souhaité passer en force, mais a continué à entretenir le débat en organisant au ministère de la Santé la conférence Tri-Ville (Paris, Londres, New-York) au cours de laquelle de nombreux spécialistes sont venus rendre compte du succès des programmes de Méthadone expérimentés à l'étranger.

## Une contradiction politique qui se traduit par des affrontements sur le terrain

Le 21 décembre 92, lors de sa conférence de presse à l'occasion de la présentation des conclusions du rapport sur la lutte contre la drogue, Paul Quilès annonce la création de la Mission de lutte anti-drogue (MILAD) « dont la responsabilité est d'ores et déjà confiée à Robert Broussard ». La MILAD est chargée de coordonner les directions et services du ministère de l'Intérieur compétents en matière de stupéfiants et de veiller à ce que toutes les initiatives convergent vers plus d'efficacité. Avant même sa création officielle en mai 1995, dès la lettre de mission que Quilès adresse à Broussard le 26 octobre 1992, la

(13) Compte-rendu intégral de la 38<sup>e</sup> séance du jeudi 17 décembre 1992, *Journal Officiel de la République française*, p. 4203.

MILAD est sur le terrain et Broussard coordonne les opérations menées dans toute la France visant à freiner la vente et l'usage de stupéfiants.

Or, c'est justement à cette époque – entre 1989 et 1994 – que se multiplient les actions de terrain des partisans de la réduction des risques. Les actions les plus marquantes sont les suivantes :

1989 : Mise en place par Médecins du Monde du premier programme d'échange de seringues à Paris. Les programmes d'échange de seringues seront illégaux jusqu'en 1995 puisque officiellement autorisés par le décret du 7 mars.

Expérimentation par l'association Arcades des premiers tests VIH auprès des toxicomanes.

1990 : Mise en place par Médecins du Monde de programmes d'échange de seringues à Marseille et en Seine-Saint-Denis.

1992 : Expérimentation par plusieurs associations d'un kit de prévention contenant deux seringues, deux tampons imbibés d'alcool, un étui pour les seringues usagées, une ampoule d'eau stérile pour les préparations injectables et un message de prévention.

1994 : Ouverture par Médecins du Monde d'un centre de Méthadone à Paris.

Ces actions, en contradiction avec la logique dissuasive du ministre de l'Intérieur, vont être fragilisées par les opérations menées par les acteurs de la répression. On distingue les opérations d'envergure dans

les quartiers où une activité liée aux stupéfiants est suspectée, des opérations plus discrètes aux abords des dispositifs de prévention. Ces dernières correspondent à la présence hostile des policiers à proximité des locaux ou des structures d'accueil des partisans de la réduction des risques. Selon Anne Coppel, entre décembre 92 et avril 93, des policiers sont venus interpellés des toxicomanes à la sortie du camion de Médecins du Monde et confisquer leurs seringues. Une situation dont *Le Nouvel Observateur* s'est fait l'écho : « Tous les jours, ils enragent parce que non loin de leur camion une voiture de police attend. Régulièrement, des toxicomanes sont arrêtés à la sortie du camion. Parfois, les policiers les embarquent. Souvent, ils prennent leurs seringues et les piétinent dans le caniveau. "Ils doivent faire monter les statistiques, explique un médecin de Médecins du Monde. Alors, ils viennent ici 'faire des crânes', comme ils disent. C'est facile, au moins ils sont sûrs de trouver des clients"<sup>14</sup> ».

Les partisans de la réduction des risques ont dénoncé des opérations de sabotage ayant fragilisé les relations nouées avec les usagers les plus marginalisés. Bien que la répression de l'usage de stupéfiants soit un obstacle aux mesures de réduction des risques, les acteurs de la répression ne semblent pas préoccupés par cette question : « Nous avons rencontré M. Broussard. Il nous a dit en substance : "À chacun son travail. Nous, c'est la répression, nous ne sommes pas dans le même système"<sup>15</sup> ». Une répartition des tâches que Bernard Kouchner a dû défendre sur Antenne 2 [Duneton, 1993], mais qu'il a désavouée à demi-mot dans son discours de clôture de la conférence Tri-Ville [Kouchner, 1993]. En effet, il a déclaré être conscient de « ce qui

se passe avec Médecins du Monde » et de l'obstacle à la réduction des risques que constituent ces opérations. Kouchner s'est même vu contraint de réaffirmer son autorité et sa légitimité au sein du gouvernement en affirmant avoir insisté pour que de tels incidents ne se reproduisent pas, son autorité ayant été remise en question par un manifestant d'Act Up (« En réalité, la politique de santé est menée par le ministre de l'Intérieur ! », « Vous n'avez pas su faire valoir votre point de vue par ce gouvernement ! », « Vous auriez dû vous battre pour que ce soit vous, et non Monsieur Quilès, qui ait le dernier mot. C'est pourquoi nous vous en voulons, Monsieur Kouchner ») [Kouchner, 1993, p. 276-283].

## Des débats politiques qui restent figés

Tout comme l'arrivée de Bernard Kouchner, l'arrivée de Simone Veil au ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville suscite de l'espoir chez les partisans de la réduction des risques mais ces derniers seront rapidement déçus par le plan de lutte contre la drogue et la toxicomanie qui n'adopte pas la voie de la réduction des risques, le développement de la substitution étant conditionné à d'hypothétiques évaluations positives, et qui maintient la priorité accordée à la lutte contre la toxicomanie au détriment de la lutte contre le sida. Pour preuve l'attitude du Premier ministre au cours de la conférence de presse à l'occasion de la présentation dudit plan : alors qu'un journaliste l'interpelle sur la question du sida<sup>16</sup>, Édouard Balladur répond par la question rhétorique « Quel est le rapport ? ». Une réponse qui témoigne

(14) *Le Nouvel Observateur*, 26 novembre-2 décembre 1992.

(15) Propos tenus par une psychologue participant aux opérations de Médecins du Monde et cités en introduction du débat « Police et médecine » organisé dans le cadre de la conférence Tri-Ville.

(16) Il s'agit de Mathieu Verboud du *Journal du sida*.

de son refus de penser ensemble toxicomanie et sida. Les partisans de la réduction des risques ont alors dénoncé une politique « pauvre », « insuffisante » et « frileuse » puisque le gouvernement propose d'évaluer les méthodes de la réduction des risques ayant déjà fait leur preuve en Europe. C'est au cours de cette nouvelle période de déception que vont fleurir les articles de presse pointant du doigt le retard français – certains articles étant des tribunes des partisans les plus médiatiques de la réduction des risques. Alors que de nombreux pays européens sont déjà bien engagés dans la voie de la réduction des risques, la France est dite « isolée » et repliée sur elle-même au sein d'une Europe convertie. La France est présentée comme l'exception vis-à-vis des autres pays européens qui suivent un même mouvement vers la réduction des risques. Certains articles se prêtent à la comparaison de la législation française avec d'autres législations européennes afin de mettre en évidence le caractère unique de la politique répressive menée en France. Les partisans de la réduction des risques ne se contentent pas de montrer que la France avance à contre-courant de la tendance européenne, mais soulignent le caractère criminel du retard français. En insistant sur la capacité du toxicomane à modifier son comportement afin de réduire les risques auxquels il s'expose, dès lors qu'on lui en donne les moyens, l'appel du collectif « Limiter la casse<sup>17</sup> » pointe du doigt la responsabilité

Alors que de nombreux pays européens sont déjà bien engagés dans la voie de la réduction des risques, la France est dite « isolée » et repliée sur elle-même au sein d'une Europe convertie.

de l'État : « *Des toxicomanes meurent chaque jour du sida, d'hépatite B et C, de septicémie, par suicide ou par overdose. Ces morts peuvent être évitées. C'est ce qu'on appelle la réduction des risques. [...] Partout en Europe les gouvernements se sont ralliés aux politiques de réduction des risques, quelles que soient leurs orientations, initialement en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Suisse, aujourd'hui en Allemagne, en Italie, en Autriche, en Espagne et en Belgique. [...] La France fait exception. Les actions de prévention sont découragées, les toxicomanes sont harcelés, les malades incarcérés, les rapports se dégradent entre la société et les toxicomanes. [...] La politique actuelle, en prétendant éradiquer la toxicomanie, aggrave les risques. [...] La responsabilité des pouvoirs publics est aujourd'hui engagée, comme elle le fut dans l'affaire du sang contaminé<sup>18</sup> ».*

Dans une tribune publiée dans *Le Monde*, Bernard Kouchner dénonce également l'attitude de l'autruche de la France « *qui n'écoute pas ce qui se dit ailleurs* » et qualifie ce retard de meurtrier (« *Laisser faire, continuer ainsi, c'est un crime<sup>19</sup> »*).

## Une unification progressive des acteurs de santé autour de la réduction des risques

C'est en étant confrontés, suite à l'ouverture d'unités Méthadone dans les centres de soins, à la nouvelle

génération de toxicomanes que les intervenants en toxicomanie réticents à la réduction des risques ont pris conscience du besoin de substitution pour les cas les plus graves. À condition d'être contrôlée et de rester un ultime recours, la prescription de Méthadone est désormais envisageable pour les toxicomanes surinfectés. Les intervenants en toxicomanie ont également pris conscience que les toxicomanes substitués ne devenaient pas des robots sous camisole chimique et que la prise en charge psychosociale était encore possible [Coppel, Doubre, 2012]. Cette confrontation leur a permis de voir que les toxicomanes étaient capables de modifier leur comportement afin de prendre moins de risques, dès lors qu'on leur en donnait les moyens. Le docteur Pierre Poloméni a témoigné de sa propre prise de conscience : « *Je travaillais depuis presque déjà dix ans "auprès de toxicomanes" et mon travail était axé sur la prise en charge globale, le sevrage au sens de "libération" et donc un travail pour la découverte d'une vie sans drogues, socialement insérée, psychologiquement apaisée. [...] Avec le VIH et les overdoses, la question de la santé s'est imposée de façon plus prégnante, plus urgente. Progressivement, les données de la littérature (les données scientifiquement validées) m'ont permis de comprendre que les traitements de substitution et la réduction des risques étaient indispensables, à certains moments de la vie des usagers pour leur permettre de rester en vie, de se stabiliser, d'améliorer les éléments sociaux et physiques de leur existence. Les rencontres, les visites des villes ou centres de certains collègues européens ont participé à cette évolution* » [Chappard, Couteron, 2013].

Grâce à cette prise de conscience, intervenants en toxicomanie et partisans de la réduction des risques ont réussi à se mettre d'accord autour d'un dénominateur commun qui est

(17) Le collectif « Limiter la casse », formé en mars 1993, regroupe les associations Asud, Aides, MdM et Act Up.

(18) Appel publié dans *Le Monde* et *Libération* le 19 octobre 1993.

(19) *Le Monde*, 4 octobre 1993.

de créer du lien et de lutter contre l'exclusion. C'est dans ce contexte que l'ANIT se prononce en faveur de l'utilisation de Méthadone dans les centres de soins et que les conditions de prescription de Méthadone sont élargies. Si la prescription de Méthadone est toujours l'objet d'un contrôle rigoureux, la circulaire du 7 mars 1994 en permet le développement puisqu'en perdant son statut expérimental, la Méthadone s'ouvre à tous les centres de soins spécialisés. C'est moins d'un an plus tard, en janvier 1995, que les conditions d'admission dans les programmes Méthadone se verront simplifiées (les toxicomanes n'ont plus besoin d'être dépendants depuis au moins cinq ans et ne sont plus obligés d'avoir connu des échecs préalables de sevrage).

Les intervenants en toxicomanie ne sont pas les seuls à s'engager dans la réduction des risques, médecins et pharmaciens suivent le mouvement. Les médecins rattrapent leur retard grâce au dialogue avec les toxicomanes, désormais aucun ne s'oppose publiquement aux traitements de substitution, et coopèrent à la réduction des risques. Comme l'expliquent Anne Coppel et Olivier Doubre, la mise sur le marché en février 96 d'un nouveau médicament de substitution, le Subutex, n'aurait pas connu un tel succès sans l'implication des médecins. C'est cette dernière qui selon eux a permis au Subutex de devenir en quelques semaines le premier médicament de substitution prescrit en France. Les pharmaciens s'engagent également dans la réduction des risques et deviennent de véritables acteurs de prévention [Coppel, Doubre, 2012]. Alors que certains pharmaciens refusaient de délivrer des seringues malgré la libéralisation de leur vente, la commercialisation

du Stéribox en 94, kit de prévention vendu en pharmacie, « *légitime la vente de seringues pour le pharmacien comme pour l'usager* » [Coppel, 2002, p. 136], permettant ainsi d'apaiser les relations. Du côté des associations, une de leurs expérimentations clandestines se voit officiellement autorisée en 1995. En effet, les programmes d'échange de seringues expérimentés par Médecins du Monde depuis 1989 sont officiellement autorisés par le décret du 7 mars autorisant la distribution gratuite de seringues par les associations et toutes personnes physiques menant une action de prévention ou de réduction des risques.

## Vers une cohabitation forcée des référentiels ?

Malgré ces avancées, le gouvernement en place reste opposé à la dépénalisation de l'usage de stupéfiants, un débat qui commence à être posé s'agissant non pas de l'héroïne mais du cannabis. Le second épisode à l'origine de la déception des partisans de la réduction des risques est ainsi celui du rapport Henrion. Quelques mois après la présentation du plan de lutte contre la drogue et la toxicomanie, convaincue que la législation est un obstacle à la réduction des risques, Simone Veil charge le professeur Roger Henrion de présider une commission de réflexion sur la drogue et la toxicomanie. Cette commission, chargée d'interroger la pertinence de la législation et la nécessité d'un changement législatif, rend son rapport en février 1995. Alors que le rapport recommande à une faible majorité de dépénaliser l'usage du cannabis<sup>20</sup>, aux dires de Roger Henrion lui-même, le rapport est enterré avant même sa sortie. En effet, la veille de la présentation publique du

rapport, Edouard Balladur invité au journal télévisé déclare qu'il n'est pas question de dépénaliser l'usage du cannabis. Les partisans de la réduction des risques dénoncent un manque de volonté politique et la presse, une peur de s'attaquer à la loi de 1970 devenue pour Roger Henrion « *un véritable dogme*<sup>21</sup> ».

Malgré une série de mesures conformes au paradigme de la réduction des risques, la pénalisation de l'usage semble difficile à dépasser, conduisant la politique de réduction des risques à cohabiter avec celle de la répression des drogues. La circulaire Guigou du 17 juin 1999 illustre cette délicate cohabitation puisqu'elle recommande aux policiers de ne pas interpellier, à proximité des structures à bas seuil et des lieux d'échange de seringues, du seul chef d'usage de stupéfiants sans toutefois proscrire cette pratique. Une mesure sans doute jugée absurde par les partisans de la réduction des risques, pour qui la dépénalisation de l'usage est « *la condition sine qua non d'un changement des pratiques policières* » [Coppel, Doubre, 2012, p. 184].

Dans son étude sur la consommation de drogues à l'adolescence dans la presse écrite, Audrey Arnoult met en évidence la critique presque unanime dont la loi de 1970 fait l'objet. Quasiment tous les articles dénoncent une loi pas ou peu appliquée, inefficace, obsolète et inadaptée. Les moyens utilisés sont aussi divers que la comparaison des législations internationales, la comparaison du nombre d'interpellations (en hausse) et du nombre de consommateurs (en hausse), la comparaison de la gestion politique de l'usage de cannabis avec celle des substances licites (« *Nul n'aurait l'idée, pour l'alcool, le tabac et les médicaments, de se réfugier derrière*

(20) Neuf des dix-sept membres se prononcent en faveur de la dépénalisation de l'usage du cannabis.

(21) Roger Henrion cité par Bernard Kouchner dans son discours au Sénat le 16 juin 1998.

*un rempart bâti sur des sables mouvants. Concernant les substances qualifiées de drogues, c'est pourtant ce que l'on maintient<sup>22</sup> »). Progressivement, certains partisans de la réduction des risques vont vouloir dépasser le débat de la dépénalisation de l'usage qu'ils jugent surdéterminé car construit sur le mode de l'émotionnel (liberté/répression, intérêts personnels/contraintes sociales) et continuer dans le sens de la réduction des risques sans imposer comme prérequis un changement juridique. Ce discours pragmatique tenu par Valère Rogissart, membre de l'association Aides, le sera également par Bernard Kouchner pour qui la loi n'est pas un préalable puisqu'on peut agir sans y toucher (« On peut agir, prévenir, soigner sans attendre une modification de la loi », déclare-t-il le 13 décembre 97 à l'issue des Rencontres nationales sur la toxicomanie).*

## La mise en place d'une politique de prévention centrée sur la figure d'un usager acteur de sa santé

L'émergence de nouvelles drogues engendre un besoin de connaissances conduisant Bernard Kouchner, dès son arrivée au sein du gouvernement de Lionel Jospin, à demander au professeur Bernard Roques de conduire une mission sur la dangerosité des drogues. Le rapport qui en est issu remet en question la distinction drogues légales/drogues illégales dans la mesure où toutes les drogues procurent du plaisir en activant le système dopaminergique, sont addictives et dangereuses pour soi comme pour autrui. Le plan

triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances (1999-2002), adopté par le gouvernement le 16 juin 1999, s'inspire des conclusions du rapport Roques puisqu'il intègre l'alcool, le tabac et les médicaments psychotropes dans le dispositif de prévention des dépendances et reconnaît ainsi qu'il n'y a pas de dépendance spécifique aux drogues illégales. Ce plan qui vise à donner de la cohérence à la prévention, la rend aussi plus crédible. En élargissant le champ de la prévention, le discours politique se coordonne au discours scientifique et a plus de chance d'être crédible. La brochure « Savoir plus, risquer moins », lancée par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) en 1999, s'inscrit dans cette démarche en proposant de fournir une information fiable sur les risques liés à l'usage des drogues légales comme illégales. Cette campagne de prévention qui n'a fait s'élever aucune voix discordante, témoigne d'une nouvelle vision de l'usager : un usager responsable et acteur de sa santé. Comme le met en exergue Denis Réquillart, la brochure de la MILDT ne suit pas le schéma classique émetteur-transmetteur-récepteur puisqu'elle ne transmet pas un message univoque à destination d'un récepteur passif qu'il faut éduquer [Réquillart, 2001]. Cette brochure fait de l'usager un acteur de sa santé, un homme et un citoyen comme les autres, en mettant à sa disposition plusieurs outils lui permettant d'aller trouver les informations dont il a besoin. Cette nouvelle forme de prévention et cette nouvelle conception de l'usager sont intimement liées : la première suppose la seconde alors que la seconde entraîne la première.

## L'endossement par le ministère de l'Intérieur d'un rôle improbable de prévention

Le plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances définit comme une de ses priorités la généralisation de la prévention dans les établissements scolaires et plus généralement dans tous les lieux fréquentés par les jeunes. En vertu de cet objectif, deux programmes complémentaires se mettent en place : les programmes de prévention dans les établissements scolaires et les campagnes itinérantes d'information et de prévention. L'école étant un passage obligé, c'est dans ce contexte d'élargissement du champ de la prévention que l'école apparaît aux yeux des dirigeants politiques comme l'instrument le plus efficace pour prévenir les risques de la vie. Si les policiers formateurs anti-drogue (PFAD) interviennent depuis 1990 en établissements scolaires en tant qu'acteurs de prévention, la circulaire du 11 octobre 1999 faisant suite au plan triennal reconnaît aux PFAD la compétence spécifique pour appréhender la problématique générale des drogues. En vertu de leur compétence et de leur expérience, les PFAD se verront donc confier la responsabilité de ces deux programmes. Comme l'explique le capitaine Flavien Djurado, les campagnes itinérantes à bord d'un « camion-podium » complètent les programmes de prévention en milieu scolaire dans la mesure où les PFAD peuvent apporter des « informations plus fraîches » grâce à leurs interventions aux quatre coins de l'hexagone<sup>23</sup>.

(22) *Libération*, 23 janvier 2001.

(23) *La Dépêche*, 18 février 2003.

Ces deux programmes étant menés sous l'égide de la MILAD, chargée de soutenir la position du ministère de l'Intérieur dans les instances nationales et internationales, plusieurs questions nous viennent à l'esprit. Le Ministère de l'Intérieur a-t-il enfin suivi le mouvement en adhérant au paradigme de la réduction des risques ? Et si adhésion il y a, est-elle franche ou avouée à demi-mot ? La position de Michel Bouchet, nommé chef de la MILAD peu de temps après Robert Broussard, est révélatrice d'une adhésion partielle du ministère de l'Intérieur. Michel Bouchet adhère ainsi aux traitements de substitution et à la logique conséquentialiste<sup>24</sup>, mais il défend aussi la pénalisation de l'usage de stupéfiants. Un interdit non sanctionné devenant rapidement une permission, la pénalisation permet pour lui de marquer la désapprobation de la société et de maintenir un interdit moral. La pénalisation de l'usage contribue également à la lutte contre le trafic de stupéfiants puisqu'il ne peut y avoir de lutte contre l'offre efficace sans lutte contre la demande et que la répression de l'usage peut être un moyen de remonter jusqu'aux auteurs d'un trafic<sup>25</sup>. L'adhésion de Michel Bouchet au paradigme de la réduction des risques est donc partielle dans la mesure où l'abstinence reste l'objectif recherché à moyen ou long terme et où la pénalisation reste une nécessité. C'est sans doute cette adhésion partielle qui conduit Anne Coppel à considérer que l'officialisation en 2004 de la politique de réduction des

risques<sup>26</sup> n'entraîne pas pour autant l'abandon total de la guerre à la drogue. Selon elle, le rôle du Ministère de l'Intérieur étant de rassurer, la France continuera à lutter contre la drogue et les élections continueront à guider les pouvoirs publics « comme si, [à l'approche des élections], on ne pouvait pas parler aux électeurs de ces sujets de société » [Kouchner, 1993, p. 8].

Comment les policiers ont-ils endossé ce rôle en matière de prévention ? Les articles de presse relayant les campagnes itinérantes décrivent des policiers transmettant des informations sans juger les éventuels usagers et mettant fin aux idées reçues sur les effets de certaines drogues de manière pédagogique. Les PFAD sont décrits comme de véritables acteurs de prévention ne cherchant pas à se renseigner sur la présence de consommateurs, abandonnant ainsi leur habituel rôle répressif, mais s'efforçant de transmettre les éléments d'information afin que les jeunes soient maîtres de leurs choix. L'article le plus élogieux à l'égard du travail policier est sûrement celui de *La Dépêche* décrivant le PFAD comme un acteur sachant subjugué son public en mobilisant les bons arguments, en adoptant un langage accessible et en donnant la réplique aux jeunes afin qu'ils redeviennent acteurs de leur santé et de leur vie. Le journaliste Jean-Paul Rouquier clôt son article sans cacher tout le bien qu'il pense de ce mode de prévention : « *En soixante minutes chrono, Patrick, le policier-formateur a*

*sûrement été plus efficace que tous les beaux discours répressifs et moralisateurs que les jeunes apprentis entendent depuis leur enfance*<sup>27</sup> ». Bien que les articles de presse disponibles nous amènent à penser que les PFAD se mettent au service de la réduction des risques et endossent assez naturellement ce rôle pourtant inhabituel, peu d'éléments (notamment sur le contenu de ces interventions) sont à notre disposition<sup>28</sup>.

## Conclusion

Si l'émergence d'une politique de réduction des risques en France fut progressive, car marquée par « des avancées et des reculs, des durcissements et des concessions, des expérimentations semi-clandestines et des manifestations au grand jour<sup>29</sup> », la nécessité d'une telle politique est aujourd'hui reconnue par l'ensemble des acteurs politiques. Cette politique publique fondée sur une autre vision de l'usager, une autre vision de l'homme et une autre éthique, reste toutefois fragile tant la peur des drogues est ancrée dans l'opinion publique et l'affirmation d'un paradigme répressif considérée comme un moyen de la rassurer. Les débats actuels qui entourent le projet d'implantation de salles de consommation à moindre risque, outil s'il en est du paradigme de la réduction des risques, montrent la persistance de ce clivage entre ceux

(24) À condition qu'elle soit encadrée et que l'abstinence en soit l'objectif final, la substitution est pour lui une bonne chose à partir du moment où les risques de transmission du VIH sont supérieurs aux risques que le produit lui-même fait encourir.

(25) Rapport 321, annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 2003.

(26) Inscrite dans le projet de loi relatif à la politique de santé publique, la réduction des risques est officiellement une politique de santé publique par la circulaire du 12 janvier 2004.

(27) *La Dépêche*, 15 octobre 2002.

(28) Une recherche menée par l'INHESJ et actuellement en cours travaille à mieux documenter la façon dont les PFAD ont endossé ce rôle de prévention. Financé par l'Agence nationale de la recherche, le projet IPOGEEES se propose d'étudier de concert trois programmes emblématiques du partenariat Police-Gendarmerie/Éducation nationale : les actions de sensibilisation développées en milieu scolaire, l'expertise en matière de sûreté des établissements scolaires et l'expérience des équipes mobiles de sécurité. L'étude du premier des trois programmes amène à consacrer une importante part du travail de recherche et d'observation aux interventions dédiées à la prévention des drogues.

(29) *Vacarme*, 23 juin 2009.

qui veulent croire qu'un monde sans drogue est possible et ceux qui clament qu'il est illusoire. Entre ces deux postures, obligées d'apprendre

à cohabiter, s'est cependant développé à bas bruit un ensemble de dispositifs pragmatiques qui visent à la prévention, par le dialogue avec

l'utilisateur potentiel, occasionnel ou régulier, de pratiques requalifiées en risques sociaux et sanitaires ■

## Bibliographie

### Ouvrages

BERGERON (H.), 1999, *L'État et la toxicomanie : histoire d'une singularité française*, Paris, Presses Universitaires de France, 370 p.

BERNAT DE CELIS (J.), 1996, *Drogues : consommation interdite. La genèse de la loi de 1970 sur les stupéfiants*, Paris, L'Harmattan, 252 p.

CHAPPARD (P.), COUTERON (J.-P.), 2013, *Salle de shoot : les salles d'injection supervisées à l'heure du débat français*, Paris, La Découverte, 160 p.

COPPEL (A.), 2002, *Peut-on civiliser les drogues ? De la guerre à la drogue à la réduction des risques*, Paris, La Découverte, 384 p.

COPPEL (A.), DOUBRE (O.), 2012, *Drogues : sortir de l'impasse. Expérimenter des alternatives à la prohibition*, Paris, La Découverte, 296 p.

EHRENBERG (A.), 1995, *L'individu incertain*, Paris, Calmann-Lévy, 351 p.

GRANGE (A.), 2005, *L'Europe des drogues. L'apprentissage de la réduction des risques aux Pays-Bas, en France et en Italie*, Paris, L'Harmattan, 454 p.

LE NAOUR (G.), 2010, *Drogues, sida et action publique. Une très discrète politique de réduction des risques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 274 p.

MOREL (A.), CHAPPARD (P.), COUTERON (J.-P.), 2012, *L'Aide-mémoire de la réduction des risques en addictologie*, Paris, Dunod, 360 p.

### Articles ou chapitres

ARNOULT (A.), 2013, « La consommation de drogues à l'adolescence dans la presse quotidienne nationale : conduite délictueuse ou problème de santé publique ? » *Études de communication* [en ligne], n°41, mis en ligne le 1<sup>er</sup> décembre 2013, consulté le 5 septembre 2014. URL : <http://edc.revues.org/5419>

BERNARD (O.), 2013, « La réduction des risques, entre approche humaniste et innovation », Brigaud (T.), *Histoire et principes de la réduction des risques, entre santé publique et changement social*, Paris, Médecins du Monde, p. 12-16.

COPPEL (A.), 1996, « Les intervenants en toxicomanie, le sida et la réduction des risques en France », *Communications*, n° 62, vol. 62, p. 75-108.

DUNETON (P.), 1993, « La réduction des risques », *Temps Modernes*, n° 567, p. 190-210.

FELSTINER (W.), ABEL (R.), SARAT (A.), 1980-1981, « The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming... », *Law and Society Review*, 15 (3-4). Traduction en français sous le titre : « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », *Politix*, n° 16, vol. 4, p. 41-54.

EHRENBERG (A.), 1996, « Comment vivre avec les drogues ? Questions de recherche et enjeux politiques », *Communications*, n° 62, vol. 62, p. 5-26.

KOUCHNER (B.), 1993, « Génération sida », *Temps Modernes*, n° 567, p. 270-285.

KOUCHNER (B.), 1993, « Non-assistance à personnes en danger », *Temps Modernes*, n° 567, p. 5-9.

LALANDE (A.), 2009, « Drogues : sept ans d'hiver », *Vacarme* [en ligne], n° 48, mis en ligne le 23 juin 2009, consulté le 4 septembre 2014. URL : <http://www.vacarme.org/article1789.html>

RÉQUILLART (D.), 2001, « «Savoir plus, risquer moins» de la communication publique comme enjeu stratégique », *Communication et organisation* [en ligne], n° 20, mis en ligne le 27 mars 2012, consulté le 3 septembre 2014. URL : <http://communicationorganisation.revues.org/2568>

TRÉPOS (J.-Y.), 2003, « La force des dispositifs faibles : la politique de réduction des risques en matière de drogues », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 114, p. 93-108.

WIEVIORKA (S.), 1996, « La réduction des risques », *Toxibase*, n°3, p. 1-21.

### Littérature grise

BROUSSARD (R.), QUILÈS (P.), 1992, « Présentation des conclusions du rapport sur la lutte contre la drogue, 21 décembre 1992 », Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique.

COPPEL (A.), 2010, « Rôle des associations dans la politique de réduction des risques en France », communication pour l'expertise collective, *Réduction des risques infectieux chez les usagers de drogues*, INSERM.

Compte-rendu intégral de la 38<sup>e</sup> séance, séance du jeudi 17 décembre 1992, *Journal Officiel de la République française*.

Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites, rapport 321, annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 2003.

#### Articles de presse

AEBERHARD (P.), COPPEL (A.), ROGISSART (V.), 1996, « Toxicomanies : de la répression à la prévention », *Libération*, 24 mai.

ANTI, 1993, « Pour une politique française de lutte contre les toxicomanies. Changer de cap », *Le Monde*, 11 novembre.

BELMONT (C.), 2002, « Paroles contre la drogue au bord de la plage. Des policiers parcourent les stations balnéaires pour sensibiliser les jeunes et leurs parents aux dangers des stupéfiants », *Le Figaro*, 29 juillet.

COLLE (F.-X.), COPPEL (A.), HEFEZ (S.), 2001, « Pour la dépénalisation du cannabis », *Libération*, 23 janvier.

DEFERT (D.), 1995, « Arrêter l'hécatombe des toxicomanes », *Libération*, 3 février.

DEVINAT (F.), 1998, « La pétition d'Act Up relance la contestation de la loi de 1970. Drogue : peut-on encore interdire d'en parler ? L'article L.630, qui réprime l'incitation à la consommation de stupéfiants et le fait de les présenter « sous un jour favorable », mobilise contre lui quelque 350 signataires », *Libération*, 28 février.

DEVINAT (F.), 1995, « Les experts alibis de l'immobilisme », *Libération*, 4 février.

DUPUY (G.), 1995, « Politique de l'autruche », *Libération*, 4 février.

FAYNER (E.), 2002, « Les jeunes jouent le jeu. Prévention : le camion anti-drogue de la police à Saint-Pierre-la-Mer », *La Dépêche*, 20 juillet.

KICKOFF (G.), 2003, « Une descente anti-drogue. Les policiers de LA MILAD à Rodez et Millau du 18 au 21 février », *La Dépêche*, 18 février.

KOUCHNER (B.), 2001, « Avec le sida, nous avons mis fin à une certaine arrogance médicale », *Le Monde*, 4 juin.

KOUCHNER (B.), 1993, « Drogues : état d'urgence », *Le Monde*, 4 octobre.

QUILÈS (P.), 1993, « Fermeté contre la drogue. Le ministre de l'Intérieur ne veut pas changer la loi de 1970 », *Le Monde*, 16 janvier.

ROUQUIER (J.-P.), 2002, « Les jeunes, quand est-ce qu'on arrête le carnage ? Prévention anti-drogue au centre de formation des apprentis », *La Dépêche*, 15 octobre.

VINCENDON (S.) 1997, « Il faut multiplier les modes d'intervention. Un responsable associatif partage les vues de Kouchner », *Libération*, 2 décembre.

« Drogue et sida, ce que l'on n'ose pas vous dire », *Le Nouvel Observateur*, 26 novembre-2 décembre 1992.

« Appel pour limiter la casse », *Le Monde*, 19 octobre 1993.

# L'état de la sécurité privée en Côte d'Ivoire

Henry B. YEBOUET

Le champ de la sécurité privée est vaste et les formes sont connues en Côte d'Ivoire. Toutefois, dans le cadre de la réforme actuelle de ce secteur d'activité, seule la forme commerciale, pourvoyeuse d'emploi est concernée, délaissant ainsi les autres formes qui méritent de ne pas rester en dehors du contrôle étatique. La sécurité privée de type commercial est aujourd'hui à la croisée des chemins du fait de son fonctionnement non professionnel qui met à mal la qualité des services. Le décret en cours d'élaboration devra y mettre de l'ordre de façon à la rendre plus compétitive sur un marché où seules quelques entreprises sont véritablement concurrentielles.

**Mots clés :** Activité - Commerce - Emploi - Entreprise - Etat - Gardiennage - Transport de fonds - Surveillance - Sécurité privée.

## Introduction

La question de la sécurité des personnes et des biens est au cœur de tout pouvoir. Dans l'organisation des États, il est de la compétence des autorités

**Henry B. YEBOUET**



Criminologue et maître de Conférences en Sociologie des institutions policières à l'Université F. Houphouët-Boigny d'Abidjan (Côte d'Ivoire).



politiques de veiller à la tranquillité des personnes et à la protection des biens. Cette mission est consubstantielle à la fonction régaliennne de l'État et pour Max Weber, le pouvoir n'a de sens que par l'exercice d'une coercition légitime ; donc par l'usage de la force que lui confère son autorité. Cependant, « *cette production de la sécurité n'est pas réductible aux activités de la force publique*<sup>1</sup> ». Si à l'Indépendance en 1960, la force publique ivoirienne s'est constituée de la police nationale et de la gendarmerie nationale, seulement, depuis quelques décennies et notamment avec la crise militaro-politique (2002-2011), sa configuration s'est fortement modifiée.

Parce que le ratio, un agent de la force publique pour un citoyen, n'est pas réalisable<sup>2</sup> et face à la recrudescence de la délinquance et de la criminalité, les États ont progressivement « concédé une parcelle » de leurs prérogatives en matière de sécurité des personnes et des biens à des structures privées. L'Afrique de l'Ouest et la Côte d'Ivoire en particulier n'ont pas échappé à ce vaste mouvement de changement sociopolitique qui peut être interprété comme un échec des politiques publiques de sécurité. En outre, par l'ampleur qu'elle prend, « *la sécurité privée apparaît comme la plus répandue des formes institutionnalisées du contrôle social*<sup>3</sup> ».

(1) Brodeur (J.-P.) cité par Cusson (M) et al., 2008, *Traité de sécurité intérieure*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 29.

(2) Une telle éventualité est une chimère, car elle sous-tendrait que l'on se trouve dans un régime policier. Et au-delà de cette impossibilité de fait et de droit, attentatoire même aux libertés individuelles, une telle option reviendrait à dire que la force publique représente la moitié de la population.

(3) Kougniazondé (C.), 2010, « L'état des lieux de la privatisation de la sécurité en Afrique francophone : une revue de littérature », *Working papers series*, Santiago, Global consortium on Security transformation, n° 1, p. 3.

La sécurité privée en Côte d'Ivoire a une histoire et une évolution qui méritent d'être observées. Dans le cadre de cette contribution, il s'agira de porter un regard sur cette évolution, de marquer ensuite un arrêt sur l'ensemble de la réglementation existante, avant d'analyser les problèmes et les enjeux et perspectives actuels de cette sécurité privée, principalement dans sa forme commerciale.

#### Note méthodologique

L'Afrique de l'Ouest regroupe un ensemble de pays à traditions et cultures diverses<sup>4</sup>. La Côte d'Ivoire comme terrain d'étude constitue un échantillon représentatif de ces pays pour lesquels la sécurité privée – de manière générale et la sécurité privée de type commercial – a un parcours spécifique. Le choix de ce pays répond donc aux impératifs de recherche, ceux d'étudier un espace connu avec des données accessibles.

Compte tenu des objectifs visés, les recherches ont consisté à une collecte de données auprès des structures et institutions compétentes (entreprises privées de sécurité et ministère de l'Intérieur notamment) et des personnes appartenant au milieu de la sécurité privée. La recherche documentaire est la principale technique de collecte de données utilisée pour cette contribution. La documentation existante a permis d'appréhender les évolutions législatives et réglementaires en la matière et de concevoir notre guide d'entretien en conséquence.

Dans le contexte de la mondialisation et de l'évolution de la notion de sécurité, l'approche anglo-saxonne de la sécurité tend à englober sous ce vocable les thématiques de défense nationale et de sécurité intérieure. La présente étude ne prend en compte que l'aspect protection des personnes et des biens, donc la sécurité privée *stricto sensu* qui porte sur les entreprises de sécurité privée ; celles qui en ont fait une activité commerciale.

La question de recherche autour de laquelle s'est articulée l'étude est ainsi formulée : Comment fonctionne le secteur de la « sécurité privée galopante » en Côte d'Ivoire ? Cette question découle de l'hypothèse selon laquelle la perte du monopole de la sécurité des personnes et des biens par l'État nécessite une bonne organisation du secteur de la sécurité privée. La problématique de réforme du secteur

de la sécurité en Côte d'Ivoire est réservée à une autre contribution.

L'approche sociopolitique adoptée dans ce cadre tend à apporter des réponses aux différents questionnements liés à un secteur d'activités en plein développement.

## Historique de la sécurité privée en Côte d'Ivoire

La sécurité privée n'est pas apparue avec l'échec de la sécurité publique. En réalité, elle a existé bien avant l'apparition de l'État, à des époques où la vengeance privée était le mode de réaction sociale face au crime, sans avoir la forme d'organisation qu'elle connaît aujourd'hui<sup>5</sup>. En effet, les groupes sociaux, face au phénomène criminel, se sont toujours organisés pour trouver des moyens leur garantissant la sérénité, lorsque l'État, pour diverses raisons, se trouvait dans l'impossibilité de jouer pleinement sa partition. Mais, le passage du gouvernement à la gouvernance (autrement dit la division de l'autorité politique entre acteurs publics et privés) a été plutôt rarement constaté dans le domaine de la sécurité. « *Les défis à relever en matière de gouvernance du secteur de la sécurité qui vont des effets de la mondialisation à la nécessité d'impliquer des acteurs non étatiques (la société civile notamment) ont favorisé cette tendance*<sup>6</sup>. »

Aux lendemains des indépendances des pays d'Afrique noire (1960), la question de l'insécurité ne se posait pas avec acuité. Certes, comme dans toute société, les infractions de droit commun y avaient cours, mais le nombre et les formes de celles-ci n'étaient pas alarmants au point de constituer une source de préoccupation majeure à la fois pour les populations et les autorités. Au regard de l'organisation de la société ivoirienne, davantage de type traditionnel, et également dans le contexte d'une jeune nation, cohabitaient, voire cohabitent, deux formes de contrôle social : un contrôle social institutionnalisé de type étatique et un contrôle informel de type traditionnel. Si d'un côté, l'État tend à réguler le contrôle social à travers ses institutions, de l'autre, une organisation informelle s'appuyant de manière ponctuelle sur des structures spontanées existe pour répondre à un besoin actuel.

(4) [http://fr.wikipedia.org/wiki/afrique\\_de\\_l'ouest](http://fr.wikipedia.org/wiki/afrique_de_l'ouest), consulté le 08 juillet 2014.

L'Afrique de l'Ouest, c'est un total de seize pays de langues anglaise et française principalement pour une superficie totale de 6 140 178 km<sup>2</sup>. La population globale était estimée en 2012 à 320 347 000 d'habitants.

(5) Yebouet (B.), 2012, « Insécurité et sécurité privée en Côte d'Ivoire », Paris, *Cahiers de la sécurité*, INHESJ, n° 21, Octobre, p. 118-126. Cette étude a été consacrée à la sécurité privée dans le contexte de la crise militaro-politique de 2002 à 2011.

(6) Bryden (A.) et al., 2008, *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever*, Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), p. 24.

Avec le boom économique et les vagues successives d'immigrants, complétés plus tard par les désillusions du « miracle économique » ivoirien de la fin de la décennie 1970, la criminalité prend des proportions inquiétantes<sup>7</sup>. Face à ces nouveaux défis, l'État, à travers sa politique criminelle – parfois mal conçue, résultant d'une réaction au coup par coup – augmente les effectifs policiers et crée des unités et brigades spécialisées. Seulement, ces actions paraissent insuffisantes, car elles ne réussissent pas à juguler le phénomène. Au sein des populations, l'inquiétude se développe du fait de la multiplication des actes criminels de plus en plus audacieux ; le sentiment d'insécurité se présente alors à la fois comme « la peur du crime » et le résultat d'une victimisation antérieure.

Pour les populations, il s'agit avant tout de prendre des mesures de prévention situationnelle que Cusson définit comme « *les mesures non pénales ayant pour but d'empêcher le passage à l'acte en modifiant les circonstances particulières dans lesquelles des délits semblables sont commis ou pourraient l'être*<sup>8</sup> ». Il faut donc anticiper par un dispositif proactif tout acte criminel futur, cela par des moyens privés de sécurisation, individuels ou collectifs. Au plan individuel, les habitations ivoiriennes connaissent leurs premiers systèmes de sécurité antivols et par la même occasion, les clôtures des maisons sont relevées avec parfois des chiens de garde. Désormais, les populations vivent dans des maisons fortifiées, au point d'assister à de véritables architectures de la peur. Pour ce qui est des mesures collectives, Loubet Del Bayle<sup>9</sup> envisage l'activité de sécurité privée sous trois formes : une forme institutionnelle, une commerciale et une troisième forme dite « citoyenne ». Les formes de sécurité interne ou institutionnelle résultent de la création de services plus ou moins spécialisés dans le cadre d'institutions privées, dont les activités ont une autre finalité (industrielle, financière, universitaire, etc.), pour protéger le déroulement et le développement de ces activités. Les formes de sécurité commerciale se traduisent par l'existence d'entreprises fournissant à leurs clients, dans le cadre contractuel et marchand, des services ou des biens pour assurer leur sécurité. Les formes citoyennes ou sociétales de sécurité privée résultent de l'organisation par les citoyens ou les groupes de citoyens de leur propre sécurité.

Dans le contexte ivoirien du moment, les deux dernières formes vont connaître un développement rapide. Il s'agit

donc pour les nouvelles cités dortoirs d'Abidjan comme Abobo, Yopougon, Koumassi, où la force publique est peu présente, de s'organiser en mettant en place des veilleurs de nuit qui sont en réalité davantage des groupes d'autodéfense. Les habitants des communes résidentielles (Cocody, Marcory...), plus fortunés, recourent quant à eux à des entreprises de sécurité privée rémunérées à leurs frais. À ce niveau, il faut remarquer que les cités résidentielles se dotent parfois à l'image des banques d'une sécurité privée interne.

À partir de 1995, l'introduction dans l'espace urbain d'une autre forme de contrôle social, tirant ses origines du monde rural, les dozos, va modifier la configuration de la sécurité privée. L'irruption du phénomène des dozos dans le domaine de la sécurité privée fut une action politique du fait du parti au pouvoir de l'époque d'utiliser ces chasseurs traditionnels aux pouvoirs, dit-on, mystiques à des fins de sécurisation de ses meetings dans des régions qui lui étaient défavorables. En procédant ainsi, le parti au pouvoir leur donnait un statut de sécurité privée interne, car ils étaient directement rattachés à une association privée, le PDCI. Bien qu'éphémère, l'irruption de cette caste de chasseurs originaires de la partie septentrionale de la Côte d'Ivoire va constituer un précédent avec de graves incidences pour l'avenir. En effet, il s'agissait pour des individus armés de fusils traditionnels d'exercer dans un espace où seule la force publique avait le monopole des armes.

Si, selon Ouattara, « *en Côte d'Ivoire, la sécurité intérieure est assurée par des forces publiques et des forces privées dont les missions ne sont pas toujours clairement perçues*<sup>10</sup> », dans la pratique, l'État veille à ce que son monopole des moyens légitimes de violence coercitive demeure une réalité. C'est ainsi que par son action vigoureuse les Dozos vont disparaître du champ de la sécurité privée, pour réapparaître à la faveur de la crise, comme des supplétifs des forces rebelles<sup>11</sup>.

Quant à la sécurité privée commerciale, elle va poursuivre son essor et, par l'action de quelques entreprises, connaître une amélioration de la qualité de ses services. Toutefois, l'État qui ne reste pas indifférent au changement de paradigme qui s'opère, va organiser ladite activité par la mise en place d'un cadre légal.

(7) Selon les statistiques de la police judiciaire (aujourd'hui police criminelle), de 1985 à 1990, les vols à mains armées sont passés de 107 à 585. En termes de proportion, ces infractions représentaient 51,40 % en 1985 à 70,60 % en 1990 de l'ensemble de la criminalité.

(8) Cusson (M.), 2002, *La criminologie*, Paris, Hachette, p. 128.

(9) Loubet Del Bayle (J.-L.), 2010, « Les enjeux socio-politiques de la sécurité privée », Genève, RICPTS, Janvier-Mars, p. 103 ; 2012, « Une approche socio-politique de la sécurité privée », Paris, *Cahiers de la sécurité*, n° 19, Mars, p. 29.

(10) Ouattara (R.), 2008, « Études de cas : la Côte d'Ivoire », *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever*, Genève, DCAF, p. 84.

(11) Akadjé (M.), 2013, « Les Dozos et le maintien de l'ordre en Côte d'Ivoire », Genève, RICPTS, Janv. 2013.

## La recrudescence de la criminalité et les solutions envisagées

Le développement de la sécurité privée et sa modernisation sont liés à la recrudescence de la criminalité. Tant que celle-ci paraissait banale, les mesures individuelles ou collectives semblaient suffire. Seulement, la dynamique criminelle actuelle a contraint la force publique à orienter ses actions vers des problèmes plus graves, délaissant les larcins et infractions banales contre les biens : « *la sécurité privée apparaît alors comme un recours [...] et s'impose comme un mode de contrôle social inédit, parce que non gratuit comme la sécurité publique, mais à la portée des bourses<sup>12</sup>* ». Cependant, en concédant ainsi une partie de ses activités, il s'agit aussi pour l'État de ne plus assurer de responsabilité découlant de leurs actions (blessures, bavures, mort d'agents...). Il faut donc dans ce contexte prendre en compte le volet économique d'une telle initiative qui n'est pas désintéressée.

Si les deux premières décennies des indépendances (1960-1980) peuvent être considérées comme des périodes de criminalité normale pour paraphraser Durkheim, les années qui suivront, verront des actes de grand banditisme se développer. Les « exploits » de la « bande à Zerbo<sup>13</sup> » sont encore présents dans les esprits et auront contribué à installer l'inquiétude au sein des populations.

Après une légère baisse entre 1990 et 1995, due principalement à l'action vigoureuse d'unités spéciales aux méthodes peu recommandables créées pour la circonstance (la SAVAC<sup>14</sup> notamment, qui sera dissoute suite aux nombreuses récriminations), la criminalité va

connaître un record en 1998 avec 852 infractions. La fin du XX<sup>e</sup> siècle est marquée par un coup d'État qui sera le début d'un processus de déstabilisation de la Côte d'Ivoire et de la perte des repères sécuritaires.

La référence au quinquennat écoulé (2009-2013), qui représente une période conservant encore les stigmates de la crise militaro-politique de 2002, fait apparaître d'énormes fluctuations avec un pic en 2011 et 2012, pic consécutif au changement brutal de pouvoir et aux règlements de compte qui s'en sont suivis. Les armes de tout calibre s'étant retrouvées entre les mains d'individus peu recommandables, ceux-ci s'en serviront après la crise aux fins d'activités criminelles (coupeurs de route, attaques à main armée...).

Selon les statistiques de la police criminelle, l'ensemble des infractions connaît, pour les cinq dernières années, des fluctuations qui appellent quelques observations (2009 : 2 067 ; 2010 : 1 582 ; 2011 : 1 295 ; 2012 : 3 027 et 2013 : 2 876). Si l'on se réfère à l'année 2009, elle s'inscrit dans la dynamique des actions du Centre de commandement des opérations de sécurité (CeCOS<sup>15</sup>) créé en 2007, et constitué de brigades mixtes aguerries pour intervenir

dans l'urgence. En outre, son maillage du territoire lui avait donné une capacité de réaction plus grande, d'où la baisse sensible remarquée. L'année 2010 s'inscrit dans le même environnement sécuritaire. Seulement, la fin de cette année et le premier semestre 2011 constituent des « moments de braise », avec la crise post-électorale débutée le 28 décembre 2010 et toutes les formes de dérives et de destruction qui s'en suivent.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE ET SA MODERNISATION SONT LIÉS À LA RECRUDESCENCE DE LA CRIMINALITÉ. TANT QUE CELLE-CI PARAÎSSAIT BANALE, LES MESURES INDIVIDUELLES OU COLLECTIVES SEMBLAIENT SUFFIRE. SEULEMENT, LA DYNAMIQUE CRIMINELLE ACTUELLE A CONTRAINT LA FORCE PUBLIQUE À ORIENTER SES ACTIONS VERS DES PROBLÈMES PLUS GRAVES, DÉLAISSANT LES LARCINS ET INFRACTIONS BANALES CONTRE LES BIENS

(12) Cusson (M.), 1998, « La sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir », *Revue Criminologie*, vol. 31, n° 2, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 6.

(13) Zerbo était un ressortissant voltaïque (aujourd'hui burkinabé) qui, avec sa bande, écumait les quartiers d'Abidjan où il pillait les domiciles des particuliers. Sa singularité était qu'il n'hésitait pas à donner la mort à ses victimes, généralement inoffensives. Arrêté et emprisonné à la maison d'arrêt et de correction d'Abidjan (MACA), il mourra en 1983 dans des conditions qualifiées à l'époque de suspects.

(14) *Parti démocratique de Côte d'Ivoire (PDCI)*.

(15) Yebouet (B.), 2009, « Vers une police d'urgence en Afrique : le CeCOS d'Abidjan », *Cahiers de la sécurité*, n° 7, Paris, INHES, p. 176-193.

Au fond, les chiffres fournis pour ces années ne reflètent pas la réalité, car il est quasi impossible que tous les crimes de cette période aient pu être recensés, toutefois, ils permettent de se faire une idée de la criminalité et des actions menées. Quant aux deux dernières années, elles correspondent à un retour progressif à la normalité dans un contexte où le chômage et la prolifération des armes se confondent avec un environnement d'incertitude sociopolitique. Au total, les données relevées traduisent une période de doute chez tous les citoyens.

L'anomie – dans le sens d'affaiblissement des normes – qui a régné pendant et après la crise post-électorale, a mis hors-jeu les entreprises de sécurité privée. Durant cette période, certaines entreprises ont vu leurs installations pillées. Au lendemain de la crise, les chefs de guerre de l'ex-rébellion, qui se sont partagé la capitale économique, ont mis en place leur propre organisation de sécurité privée militarisée qu'ils imposaient aux opérateurs économiques traumatisés par l'ampleur des pillages. En offrant des services contre rémunération, ces militaires, désormais agents de l'État, créaient une activité commerciale qui était en réalité, un détournement du service public à des fins personnelles. En effet, l'utilisation des hommes et du matériel (armes, véhicules) appartenant à l'État devait avoir pour bénéficiaire celui-ci dès lors que l'offre de sécurité était payante.

Quant aux groupes d'autodéfense montés davantage pour la veille de nuit, ils constituent déjà une forme citoyenne de sécurité privée qui va prendre de l'ampleur avec la crise militaro-politique et disparaître avec la chute du régime dont ils étaient des soutiens.

À partir de 2012, c'est le retour progressif à la normalité institutionnelle. C'est également à partir de cette année que les entreprises privées de sécurité à caractère commercial reprennent timidement leurs activités. Si, du fait de la criminalité galopante, les agents de sécurité privée représentent une alternative à l'absence de sécurité publique, leur capacité opérationnelle, parce qu'ils ne sont pas armés, constitue un handicap sérieux dans une Côte d'Ivoire où la prolifération des armes est endémique.

Au total, de 1960 à 2013, l'infraction principale contre les biens, en l'occurrence le vol, connaît une progression dans un environnement d'insécurité.

Divers facteurs expliquent cette situation. On note les causes économiques. La Côte d'Ivoire constituant un eldorado pour les populations de la sous-région ouest

africaine et même au-delà, sa démographie a connu une croissance fulgurante au point où 26 % de ses habitants sont d'origine étrangère<sup>16</sup>. Ces immigrants, qui ne sont pas tous animés d'intentions louables, viennent renforcer le contingent local de criminels. Au-delà, c'est un ensemble de difficultés supplémentaires qu'ils créent à ce jeune État (problème de logement, de santé, d'éducation...).

Outre la question de l'immigration et de ses conséquences, la conjoncture économique mondiale a provoqué la baisse des cours des deux principales matières premières agricoles ivoiriennes que sont le café et le cacao. Cette chute des cours et les problèmes de bonne gouvernance vont accentuer les difficultés socio-économiques des populations avec un fort taux de chômage, notamment au niveau de la jeunesse qui représente 67 % de la population. Les conséquences sont diverses et l'on peut noter la dépravation des mœurs, la toxicomanie et la recrudescence de la criminalité avec de nouvelles formes comme le phénomène des « microbes » et la cybercriminalité. La gouvernance peut aussi être évoquée, car, dans le domaine de la sécurité, elle n'a pas réussi à apporter les solutions idoines aux attentes des populations.

Certes, d'autres facteurs peuvent être avancés, mais ceux évoqués suffisent pour dépeindre le tableau de la Côte d'Ivoire au moment où prolifèrent les entreprises privées de sécurité dont le but est avant tout de faire du profit.

S'agissant de la sécurité publique, bien que l'État continue à se consolider, la conjugaison des difficultés diverses, notamment la démographie incontrôlée et l'urbanisation des villes et communes, ne permet pas de mettre en adéquation les moyens déployés et les résultats attendus. Il importe donc d'envisager l'implication de la population dans la gestion de la sécurité des quartiers et de développer cette autre forme de collaboration à travers la police communautaire.

Ces problèmes qui se posent à la police constituent un handicap dans la voie de la sécurisation des populations, et il y a lieu, dans cette perspective, de prendre en compte la « tolérance » accordée à la fois aux structures informelles de sécurité et également aux entreprises privées de sécurité peu enclines au respect des dispositions en vigueur.

En définitive, ce besoin manifesté de sécurité a suscité la prolifération de la forme commerciale de sécurité privée dont l'essor va contraindre l'État à mieux organiser le secteur, par la mise en place d'une réglementation rigoureuse, quoique peu respectée.

(16) Recensement général de la population de 1998 ; Institut national de la statistique (Côte d'Ivoire).

## Les activités de sécurité privée en Côte d'Ivoire

En termes d'activités, il s'agit, au-delà de l'évolution du phénomène criminel précédemment évoquée, d'envisager l'environnement dans lequel la sécurité privée de type commercial a progressé dès ses débuts et de voir les champs d'action qu'elle couvre.

Si l'on peut situer autour des années 1975 l'essor des formes modernes de sécurité privée, en réalité, c'est le décret de 1998 qui permet aux entreprises privées de sécurité de sortir de l'informel dans lequel elles évoluaient. En effet, avant cette date, aucune législation ne régissait véritablement le secteur. De fait, leur existence relevait de la simple tolérance des autorités administratives et politiques. Durant cette période, les établissements bancaires, tout comme les entreprises, se dotent de leur propre sécurité. Cette sécurité privée interne, financée par ses sociétés et exclusivement au service de leurs activités professionnelles, sera progressivement remplacée par les agents des entreprises de sécurité privée, pour les postes de vigiles.

Les premières entreprises privées de sécurité sont nées sur la base des règles de création des petites et moyennes entreprises (PME), en se calquant sur le modèle des sociétés de travail temporaire<sup>17</sup>. En la matière, on note dès décembre 1969 l'Omniium des Entreprises des Iles de France en Côte d'Ivoire (OMEIFRA-CI) puis la société Surveillance Maintenance Organisation (SMO). Malgré l'inexistence de textes régissant le secteur, une procédure de délivrance d'autorisation d'exercice était appliquée. Le ministère de l'Intérieur exigeait à la création de ces entreprises, la constitution d'un dossier comprenant, entre autres, un curriculum vitae du ou des requérant (s), un extrait du casier judiciaire, un état des moyens financiers et matériels et une inscription au registre du commerce. À la réception du dossier, une attestation était délivrée et le ministère de l'Intérieur, à travers ses services (les Renseignements généraux pour l'époque), effectuait une enquête de moralité et de terrain. Suite au résultat de cette enquête, une réponse écrite était adressée au demandeur. En cas d'avis favorable, le requérant recevait une lettre d'agrément.

En principe, il fallait donc la lettre d'agrément avant de débiter les activités de sécurité privée. Seulement, dans

la pratique, dès l'obtention de l'attestation de dépôt, les entreprises, en réalité fictives, commençaient leurs activités, de sorte qu'aujourd'hui, moins de 10 % d'entre elles sont en règle<sup>18</sup>. Au-delà de la question récurrente de leur contrôle par la police, il y a une réalité sociologique qui voudrait qu'elles soient pourvoyeuses d'emploi, de sorte que l'État, en ces moments de chômage endémique, fasse preuve de tolérance. Aujourd'hui, c'est plus de dix mille personnes (dont environ 3 % de jeunes femmes) que ces entreprises emploient<sup>19</sup>, dans des conditions pas toujours respectueuses du Code du travail.

Une meilleure organisation s'imposait donc pour répondre à la prolifération anarchique de ces entreprises. Ainsi, naît le décret n° 98-323 du 15 juin 1998 portant réglementation des activités privées de sécurité qui est le deuxième du genre après celui de 1995. Ce décret apporte des réponses aux problèmes qui se posent à ce secteur d'activités que celui de 1995, lacunaire, n'a pu résoudre. Face aux insuffisances de ces dernières dispositions, un autre décret est pris le 03 février 2005.

Dans la pratique, « *la prolifération des vols et autres types d'agression pousse tôt ou tard les citoyens à mieux se protéger*<sup>20</sup> ». Cette réalité, qui est une Lapalissade, offre aux entreprises privées de sécurité une clientèle variée composée de sociétés et de particuliers. En effet, parce qu'il est impossible pour les forces de l'ordre d'être partout à la fois, les groupements professionnels font de plus en plus appel aux entreprises de gardiennage pour assurer la sécurité de leurs sites. En cette matière, les stratégies utilisées ont connu une certaine évolution. La lutte contre la criminalité étant une bataille permanente, les entreprises de sécurité privée se sont adaptées aux manœuvres criminelles. Ainsi, outre l'agent présent sur le site, des unités d'intervention ont été constituées pour intervenir en renfort dès que le besoin se manifestait, ou effectuaient des rondes sur l'ensemble des sites couverts par la structure de sécurité, de façon à rassurer les agents et à dissuader d'éventuels délinquants.

Avec les équipes d'intervention qui agissent conjointement avec la police, c'est toute une technologie de pointe qui est aujourd'hui utilisée pour soutenir l'action : ce sont la vidéosurveillance à infrarouge avec système à balayage Ptz, les sas de contrôle et matériels de détection d'armes... Toutefois, ces redoutables moyens que la technologie fournit à la sécurité privée (risque de viol de vie privée...)

(17) Bohoussou (Y), 1996, Le rôle des sociétés privées de sécurité dans la lutte contre la criminalité à Abidjan : le cas de Lavegarde-Sécurité, Abidjan, Mémoire de maîtrise de criminologie, p. 24.

(18) Entretien à la direction de la Surveillance du territoire (DST).

(19) *Idem*.

(20) Cusson (M), 1998, *Croissance et Décroissance du crime*, Paris, PUF, p. 85.

constituent un sujet d'inquiétude. Ces équipements qui viennent moderniser le monde de la sécurité privée ne sont pas à la portée de toutes les entreprises du secteur, car ils nécessitent d'importants moyens financiers.

Dans le contexte de la recrudescence de la criminalité liée en partie à la crise, malgré l'évolution de la technologie, des effectifs importants sont maintenus, rendant ainsi particulièrement visible cette sécurité privée de type commercial. Pour ce qui est des relations privilégiées avec les entreprises privées de sécurité, « *elles ne s'intéressent qu'aux besoins du client tels qu'il les définit lui-même. Elles se caractérisent par un désir motivé par le profit de répondre à ses souhaits et par une mission circonscrite : satisfaire le client par des mesures de sécurité*<sup>21</sup> ». Encore faudrait-il démontrer que les professionnels de la sécurité privée ont la compétence nécessaire pour lutter contre les formes de criminalité pour lesquelles ils sont sollicités. Pour cela, le système de protection doit comprendre des éléments essentiels. « De manière générale, ils se résument en quatre éléments, à savoir la dissuasion du malfaiteur ; la détection de la menace ; la mise en place d'un dispositif pour retarder le malfaiteur et au final l'empêcher de nuire<sup>22</sup> ». Or, ces compétences ne sont pas toujours celles des agents en service dont la formation paraît insuffisante.

S'agissant des particuliers, l'insécurité et son corollaire, le sentiment d'insécurité, ont conduit les personnes disposant de moyens financiers suffisants à s'offrir des services particuliers soit pour elles-mêmes, en termes de garde rapprochée, soit pour la protection de leurs habitations. Les cambriolages et les agressions à main armée étant devenus monnaie courante dans la capitale, les mesures de précaution individuelle ou collective se multiplient. Avec les sociétés de construction immobilière bâtissant les groupements de maisons sous la forme de camp retranché, les résidents s'organisent pour se doter d'équipes de sécurité en ayant généralement recours à ces entreprises de sécurité privée. Le recours à ces entreprises à caractère commercial n'a pas totalement fait disparaître la sécurité privée interne qui reste toutefois cantonnée à des secteurs stratégiques comme la sécurité informatique ou la supervision globale de la sécurité de l'entreprise.

Si les activités de garde du corps par des entreprises privées de sécurité ne sont pas encore très répandues – l'État disposant lui-même d'une structure de protection des hautes personnalités –, c'est surtout le gardiennage des habitations privées ou des résidences immobilières qui est

actuellement le plus en vogue à Abidjan. Avec la récente crise post-électorale et les pillages en règle organisés par des bandes armées, les ensembles immobiliers, tout comme les particuliers ont renforcé leur dispositif sécuritaire. Ce sont les clôtures qui dépassent désormais la hauteur de trois mètres, les portails, portes et fenêtres qui sont complétés par des grilles métalliques.

Ces observations montrent que la sécurité privée de type commercial a un prix, et qu'elle a également des limites. Ainsi, après avoir été victime ou eu l'écho d'une agression, le particulier prend conscience de l'ampleur du phénomène et évalue à son niveau les risques qu'il encourt. Dès lors, les sacrifices financiers à consentir sont estimés et les fonds nécessaires alloués.

Le monde de la sécurité privée commerciale en Côte d'Ivoire est représenté par des entreprises locales ; seules quatre entreprises ont un caractère international. Parmi elles, Brink's a limité ses activités de transport de fonds. Quant à Securitas, elle mène des opérations de contrôle de qualité notamment dans le domaine portuaire. S'agissant de SMO, elle fait de la sous-traitance de main-d'œuvre et du recrutement. Ses activités en matière de sécurité privée sont marginales sur un marché désormais dominé par le Groupe 4 Secure Solution (G4S CI) qui est la recombinaison de quatre entreprises majeures du secteur et qui, par son professionnalisme (équipement, savoir-faire) a acquis plus 70 % du marché<sup>23</sup>.

En définitive, la sécurité privée dans sa forme commerciale se résume au gardiennage et au transport de fonds. Si ce dernier a fait l'objet de peu de commentaires, cela résulte de la situation de monopole exercée par la société Brink's (qui a remplacé Côte d'Ivoire Valeurs – CODIVAL) dont les activités sont régies par un professionnalisme confirmé. Par ailleurs, le transport de fonds est perçu comme une activité qui concerne uniquement le monde des entreprises, de sorte qu'elle échappe, pour le commun des citoyens, au champ de la sécurité privée classique.

## La sécurité privée actuelle

Si « *la forte croissance des structures privées traduit moins un défaut d'État que de nouvelles collaborations entre opérateurs publics et privés*<sup>24</sup> », il faut également souligner l'échec des politiques de sécurité qui n'ont pas pu ou su apporter des réponses

(21) Cusson (M), *op. cit.*, « La sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir », p. 7.

(22) Cusson (M), 2010, *L'art de la sécurité*, Montréal, éd. Hurtubise, p. 246.

(23) Entretien avec Touré (P.), directeur G4S, Abidjan sud, le 14/08/14.

(24) Mapeu (H), 2009, « L'État et la sécurité en Afrique », *Politique africaine*, 21 juin, p. 18.

satisfaisantes aux attentes sociétales. Il ne s'agit toutefois pas de nier le rôle de l'État, mais d'admettre qu'il n'est plus capable de faire face, à lui seul, à une criminalité croissante. L'intérêt de la sécurité privée a conduit l'État à adapter l'ensemble des dispositions existantes à l'évolution du secteur, et mieux organiser les activités de ces entreprises pourvoyeuses d'emplois.

## La réglementation du secteur de la sécurité privée

En l'état actuel de son organisation et de son fonctionnement, la sécurité privée de forme commerciale en Côte d'Ivoire est régie par le décret n° 2005-73 du 03 février 2005 portant réglementation des activités privées de sécurité et de transport de fonds. Composé de six titres et de 57 articles, ce décret couvre l'ensemble des domaines concernés par les deux principales activités de sécurité privée, à savoir le gardiennage, la surveillance et le transport de fonds.

S'agissant de la première activité – le gardiennage et la surveillance –, leur définition semble se confondre. L'article 2 du décret stipule que : « toute entreprise qui exerce une activité consistant à fournir aux personnes physiques et morales, de façon permanente, exceptionnelle ou discontinuée, des services dont l'objet est la sécurité des biens meubles et immeubles, ainsi que celle des personnes, est une entreprise de gardiennage ou de surveillance ». Pour Cusson, Il faut entendre par surveillance, le fait de « garder un site sous observation de manière à détecter les signes de danger ou de malveillance. L'importance de cette fonction est mise en évidence par le nombre de termes utilisés pour désigner les hommes qui l'exercent : garde de sécurité, gardien, vigile, veilleur de nuit...<sup>25</sup> ». En clair, les activités de sécurité privée se résument à la protection des personnes et des biens contre rémunération des agents exerçant à titre particulier ou pour le compte d'entreprise.

Quant au transport de fonds, l'article 2, alinéa 2, précise qu'elle concerne « toute entreprise qui exerce une activité qui consiste à assurer le convoyage et le transport de fonds, d'objets et de documents de valeur ». Au regard dudit décret, le transport de fonds, de numéraires et d'objets de valeur équivalant à un minimum de cinq millions est soumis à obligation de recours à une société spécialisée de convoyage, sauf s'il est le fait du propriétaire (art. 40). Seulement, une telle

disposition n'est pas toujours respectée, au regard du coût de l'opération.

Pour ce qui est du gardiennage et de la surveillance, c'est un monde où foisonnent plus de 650 entreprises dont seulement 54 sont en règle vis-à-vis de la législation, à la date du 16 juin 2014<sup>26</sup>. La question de la conformité des entreprises du secteur avec les dispositions régissant leurs activités a conduit l'État à élaborer un nouveau décret (non en vigueur à ce jour) qui contraint les opérateurs économiques à plus de professionnalisme, nécessitant des investissements conséquents. Pour l'État, la qualité des prestations passe par la concurrence, qui elle doit s'appuyer sur les compétences et performances des opérateurs.

L'exercice de l'activité de sécurité privée de forme commerciale est soumis à autorisation de création d'une entreprise de sécurité privée, qui elle était délivrée pour une durée renouvelable. L'entreprise doit être constituée en droit ivoirien quelle qu'en soit la forme (société anonyme, société à responsabilité limitée), et son capital doit être détenu à hauteur d'au moins 51 % par des nationaux. Cette disposition vient combler un vide, celui relatif à la propriété desdites entreprises (article 9). Les agents engagés dans ce cadre, doivent suivre une formation dispensée par un centre spécialisé agréé par l'État. Mais, en réalité, peu d'entreprises se soumettent à cette obligation. Pour certaines tâches classiques comme celles de vigiles ou de gardiens, les agents ne reçoivent aucune formation<sup>27</sup> ; tout au plus, certaines entreprises engagent des professeurs de sport pour maintenir la condition physique des agents et leur donner des cours de self-défense.

Le décret de 2005, outre les dispositions générales qui prévoient les conditions de création des entreprises de sécurité privée, précise, dans son chapitre 2, les critères de recrutement du personnel et les types d'équipement autorisés pour lesdites entreprises. Un souci récurrent a toujours porté sur l'usage des armes à feu. En réalité, l'usage d'armes à feu et de grenades dans le cadre des activités de transport de fonds et de garde rapprochée est assez restrictif et il est soumis à la réglementation relative au port d'arme. Ainsi, les agents de sécurité privée qui en portent sont dans l'illégalité et cela constitue une des difficultés de l'application des dispositions en vigueur. Seulement, il faut rappeler que l'État, au-delà

(25) Cusson (M), *op. cit.*, « La sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir », p. 39.

(26) Informations et liste fournies par le ministère d'État, ministère de l'Intérieur et de la Sécurité (DST), 05/08/14.

(27) Sur les neuf équipes d'agents de sécurité privée rencontrées dans les programmes résidentielles de la Riviera (Les Rosiers 1, 2, 3, 4, les Tuileries, les Arcades 1 et 2, Soleil 1 et 2), aucun agent n'avait reçu de formation appropriée à l'exercice du gardiennage).

des déclarations faisant montre d'une capacité à gérer seul la criminalité, accorde des « tolérances » à certaines entreprises de sécurité privée, en leur permettant d'opérer avec des armes comme les forces de l'ordre. Ainsi, elles agissent comme des supplétifs de la police.

Le fonctionnement des entreprises de sécurité s'inscrit en principe dans le strict respect des lois et règlements en vigueur et leurs activités s'exercent sous le contrôle et la surveillance du ministère chargé de la sécurité intérieure (Titre III), via la direction de la Surveillance du territoire (DST). À travers la collaboration exigée avec les forces de défense et de sécurité (article 37), « *les entreprises de sécurité privée sont des collaboratrices et surtout des relais pour le renseignement*<sup>28</sup> ». À ce sujet, ces entreprises ont obligation de produire un rapport hebdomadaire dans lequel elles donnent des informations sur leurs clientèles en termes de nouvelles arrivées, de départ d'habitants, de mouvements suspects d'individus considérés comme louches, de mouvements de populations, d'activités criminelles constatées...

Pour éviter toute dérive dans l'exercice de ces activités, le décret de 1995 a prévu un catalogue de sanctions qui part de l'admonestation, précédée de recommandations, au retrait de l'agrément à l'entreprise, en passant par l'amende administrative, la suspension de l'agrément ou de la carte professionnelle pour une période de trois mois maximum (article 50). Ces sanctions, qui n'ont pas subi une aggravation dans le futur décret, paraissent assez dissuasives à la fois pour l'agent et l'entreprise. Il s'agit maintenant de les appliquer. Or, vu le nombre d'entreprises en conformité avec la loi, il y a lieu de s'interroger quant au manque de rigueur de la part des autorités qui sont coupables d'un laisser-faire. Comme justification, l'argument du pragmatisme est avancé : le chômage actuel oblige l'État à une certaine flexibilité dans l'application de ses règles, surtout lorsque le secteur est pourvoyeur d'emplois comme l'est la forme commerciale de la sécurité privée.

Pour une mise en application de ce décret, sept arrêtés interministériels ont été pris.

Le premier arrêté (n° 266/MI/MD/MT/MEF du 21 juillet 2008) porte sur la composition, l'attribution et le fonctionnement de la Commission d'agrément des véhicules de transport de fonds. Le transport de fonds étant un domaine sensible, les engins utilisés doivent répondre aux normes internationales et c'est à cela

que veille la commission d'agrément composée des représentants des ministères de l'Intérieur, de la Défense, des Transports et de l'Économie et des Finances.

Le deuxième arrêté (n° 269/MI/MD/MEF du 06 août 2008) régit les attributions, composition et fonctionnement de la Commission consultative d'agrément des entreprises privées de sécurité et de transport de fonds. Cette commission veille à éviter que l'anarchie ne s'installe dans le secteur. Pour cela, ne peuvent souscrire aux appels d'offres que les entreprises en règle vis-à-vis des dispositions en vigueur. Ainsi, pour tous les marchés de la sécurité que l'État décide de concéder, si les textes étaient appliqués dans toute leur rigueur, seules neuf entreprises seraient sur un marché qui couvre l'ensemble du territoire<sup>29</sup>.

L'arrêté n° 743/MI/MD/MEF du 24 novembre 2008 portant fixation du cahier des charges des entreprises privées de sécurité et de transport de fonds, détermine les charges auxquelles sont assujetties lesdites entreprises dans l'exercice de leur profession. Il s'agit, entre autres, d'éviter l'utilisation des termes comme « sûreté », « police », « officiel », « national » susceptibles de prêter à confusion avec les services officiels de sécurité. Cet arrêté interministériel organise également les activités et fixe les conditions d'embauche des différents personnels. Il prend aussi en compte l'équipement, le fonctionnement et les sanctions prévues pour les contrevenants.

Ces trois arrêtés interministériels ont été précédés de quatre arrêtés ministériels pris le même jour qui constituent ensemble le dispositif réglementaire d'application du décret de 2005.

L'arrêté n° 148/MS/CAB/du 02 février 2007 portant fixation des modalités d'utilisation des armes à feu et des grenades dans le cadre des activités de garde rapprochée et de transport de fonds. En cette matière, le présent arrêté s'inscrit dans les dispositions du Code pénal, en ce sens que l'usage d'armes à feu par les agents des entreprises privées de sécurité, dans le cadre des activités de garde rapprochée et de transport de fonds, n'est autorisé que dans le cas de légitime défense. Comme pour l'institution policière, il s'agit d'éviter les dérives qui peuvent découler d'un usage abusif de ces équipements létaux.

Bien que l'utilisation des armes à feu, sous condition, soit réservée aux activités de transport de fonds et de garde rapprochée (articles 30 et 31), il n'est pas rare de voir des

(28) Entretien à la DST, le 30 juillet 2014.

(29) Entretien, *op. cit.*

équipes d'intervention disposer d'armes de poing et même de fusils à pompe. Ces agents de sécurité qui n'ont pas une mission d'action, mais un rôle de dissuasion, d'alerte aux forces de l'ordre, qui elles mènent l'action, agissent ainsi dans l'illégalité.

Quant à l'arrêté n° 149/MS/CAB pris à la même date et portant détermination de la couleur des véhicules d'intervention et de l'uniforme des agents des entreprises privées de sécurité et de transport de fonds, il a fixé la couleur jaune pour les entreprises privées de sécurité et la couleur grise pour les entreprises de transport de fonds. Quant à la couleur de l'uniforme des agents, elle est fixée ainsi pour les entreprises privées de sécurité : pantalon gris, chemisette jaune et casquette grise et pour les agents des entreprises de transport de fonds : pantalon noir, chemisette blanche et casquette noire. L'État veut ainsi uniformiser les tenues de sorte que la seule différence soit le macaron ou le sigle de l'entreprise. Au-delà, il s'agit d'éviter toute confusion avec les services officiels de sécurité.

Concernant l'arrêté n° 150/MS/CAB du 02 février 2007, il fixe les modalités de délivrance de l'agrément des personnels des entreprises privées de sécurité et de transport de fonds. Cette mission est confiée au directeur de la Surveillance du territoire. La demande d'agrément des personnels est faite par l'un des actionnaires majoritaires pour le compte des différents personnels (encadrement, exécution, direction) sur la base d'un ensemble de pièces exigées, dont un extrait d'acte de naissance datant de moins de six mois ; un certificat de nationalité datant de moins d'un an ; un certificat de résidence datant de moins de trois mois ; quatre photos d'identité couleur de même tirage ; une photocopie de la carte nationale d'identité ou de l'attestation d'identité ou de la carte de séjour ou de la carte consulaire ; un extrait du bulletin n° 2 du casier judiciaire datant de moins de trois mois ; une photocopie des diplômes et titres obtenus... toutes ces pièces ont pour but de cerner le futur agent et disposer de suffisamment d'informations sur sa personne, de manière à se faire une opinion sur ses capacités à exercer le métier de la sécurité.

Enfin, le dernier arrêté, n° 200/MS/CAB du 07 février 2007 fixant les modalités de délivrance de l'agrément des centres de formation au métier privé de sécurité, organise la formation professionnelle des agents de sécurité. En l'état actuel, cinq centres de formation ont un agrément. Cependant, il n'est pas avéré que toutes les entreprises privées de sécurité y forment leurs agents, notamment en matière de recyclage et de formation continue. Le coût de la formation et les objectifs mercantiles des actionnaires des entreprises expliquent ces manquements.

En définitive, si le décret et ses arrêtés d'application étaient correctement appliqués, les activités de sécurité privée dans sa forme commerciale en Côte d'Ivoire atteindraient un niveau suffisant de professionnalisme ; ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

### *Les enjeux et perspectives*

Bien que le décret de 2005 et ses arrêtés d'application relatifs à la sécurité privée de type commercial aient donné quelques satisfactions en améliorant celui du 15 juin 1998, au regard de l'évolution de la Côte d'Ivoire qui sort d'une longue crise militaro-politique avec ses conséquences en termes de recrudescence de la criminalité et de prolifération d'armes de tous genres, l'État a jugé nécessaire d'élaborer un autre décret. Il apporte ainsi des amendements aux dispositions existantes en vue d'assainir le secteur sans toutefois bouleverser fondamentalement l'ossature existante. Il procède à quelques modifications de fond qui protègent les entreprises en règle, afin d'améliorer la qualité à travers la concurrence. Cette concurrence entre les entreprises doit être organisée pour mettre fin à la rivalité actuelle qui nuit au secteur tout entier. Le patronat qui doit s'organiser de sorte à mener des actions communes, coordonner les activités sur le terrain, est absent.

La quête de part de marché à tout prix tue la concurrence et met en danger les entreprises qui ont consenti à agir avec professionnalisme, car celles qui fixent des tarifs dérisoires n'ont pas forcément les compétences pour les marchés qu'elles acquièrent. En cassant les prix, elles dévalorisent le métier d'agent de sécurité privée. C'est donc pour renforcer la crédibilité du secteur que les conditions de création des entreprises sont renforcées dans le cadre du décret en cours d'élaboration. Dans les dispositions générales de celui-ci, l'entreprise privée de sécurité ne peut plus être unipersonnelle (type SARL), mais obligatoirement une société anonyme (SA) avec un capital d'au moins 10 millions. En outre, les entreprises de gardiennage et de surveillance doivent s'acquitter d'une caution de cinq millions et celles de transport de fonds d'une caution de 10 millions. La quasi-totalité des entreprises privées de sécurité telles qu'elles fonctionnent ne visent que la recherche du gain. Il faut donc faire en sorte de réduire le nombre des entreprises pour ne garder que celles pour qui la sécurité est un métier et non uniquement un moyen d'enrichissement.

L'État ivoirien n'a pas véritablement « consenti de place » dans le domaine de la sécurité au secteur privé. La tolérance observée s'explique par le besoin de renseignement par la multiplication des sources. C'est d'ailleurs ce qui justifie

« qu'elles n'aient pas la qualité à posséder des armes. Et malgré leur prolifération, les entreprises privées n'ont pas réduit le champ d'action de l'État<sup>30</sup> ». Toutefois, ces dernières concourent à la sécurisation des populations et à la réduction du sentiment d'insécurité. Leur rôle est donc important et il s'agit, dans le cadre de la réforme actuelle du secteur de la sécurité, d'accorder à ces entreprises la place qui est la leur de façon à mettre fin à cette forme d'hypocrisie tendant à nier leur apport. Car, en réalité, « il est aujourd'hui impossible de trouver dans les sociétés démocratiques, une fonction ou une responsabilité de la police publique qui ne soit pas, dans tel ou tel pays et dans telles ou telles circonstances, assumée par la sécurité privée<sup>31</sup> » et, la Côte d'Ivoire n'échappe pas à cette réalité.

Avec la crise militaro-politique de 2002, les missions des forces de sécurité et de défense sont davantage orientées vers la protection de la souveraineté nationale. C'est d'ailleurs pour freiner la criminalité et apporter une solution rigoureuse et en temps réel que le CeCOS avait été créé. Les actions des forces de l'ordre étant orientées vers d'autres priorités, la sécurité privée de type commercial a trouvé un champ d'activités rendu ainsi disponible à travers les particuliers et les entreprises. Seulement, priorisant la rentabilité financière, le recrutement des agents n'est pas effectué avec rigueur. Parfois frêles et manquant visiblement de motivation, ces agents n'ont pas de capacité opérationnelle et n'apportent pas les garanties physiques à ceux qui les emploient ; leur activité est plus présente que dissuasive. C'est l'une des difficultés que le futur décret veut résoudre. En effet, en préconisant l'augmentation du capital et en harmonisant les tarifs des prestations, les entreprises privées de sécurité pourront garantir un salaire convenable à leurs agents.

Avec la fin de la crise, de nombreux ex-combattants et détenus évadés ont intégré la profession. La moralité des entreprises de sécurité privée tout comme celle des agents, constitue de réels motifs d'inquiétude ; inquiétudes qui devront être prises en compte dans le futur décret.

Au-delà des difficultés évoquées, il faut prendre en compte l'ensemble des problèmes qui constituent des handicaps pour des entreprises privées de sécurité. Le premier sujet est le peu de sérieux des responsables. À la recherche du profit, le recrutement n'obéit pas aux critères fixés par l'inspection du travail, de sorte qu'il est fréquent pour les dirigeants de fixer des salaires aux rabais et de ne pas honorer leurs engagements. Cependant, si les entreprises de sécurité privée, dans la gestion quotidienne de leurs

employés, sont ainsi indexées, la responsabilité de l'État n'est pas à dégager et il y a lieu de s'inquiéter avec Loubet Del Bayle de savoir qui « gardera les gardiens ?<sup>32</sup> ». En effet, c'est à l'État qu'il revient de fixer les règles et de veiller à son application. Que serait un État où chacun fait ce qu'il veut ? Certes, par leur recrutement, ces entreprises soulagent l'État du trop de jeunes sans emploi, mais cela ne saurait constituer une justification au laxisme ambiant. Si le nouveau décret vient pour mettre fin au désordre, encore faut-il que les défaillances du passé ne se répètent pas.

Enfin, les attentes de la clientèle sont telles que toute entreprise qui veut prospérer dans le domaine de la sécurité privée doit faire des investissements ; des regroupements sont même souhaitables pour plus d'efficacité.

Au-delà de sécurité privée de type commercial concernée par le futur décret, il y a les formes de sécurité privée interne et citoyenne qui échappent à cette réglementation. Or, ces formes existent, de façon marginale pour la première et de manière spontanée pour la seconde, selon les événements. Aussi, il y a lieu que ces formes soient canalisées pour ne pas échapper à l'État avec les risques de dérives qui accompagnent leurs actions, notamment la forme citoyenne. Récemment (décembre 2014 — janvier 2015), la Côte d'Ivoire a connu une vague d'enlèvements d'enfants suivie d'assassinat avec prélèvement d'organes<sup>33</sup>. Face à l'inertie, voire l'indifférence des autorités, les communes les plus touchées par le phénomène ont vu renaître les groupes d'autodéfense qui se sont présentés comme des remparts à ces crimes. Échappant totalement au contrôle étatique, les acteurs de cette sécurité privée citoyenne ont procédé à des lynchages sur des innocents qu'ils soupçonnaient être les auteurs des faits décriés.

Cet exemple montre bien la nécessité pour l'État, lorsqu'il décide de réglementer un secteur, de ne pas négliger des pans d'activités qualifiés de banals.

## Conclusion

La question sécuritaire est toujours au centre des préoccupations des États, et cela, peu importe le continent et le type de régime. Parce que la force publique n'a pas réussi à rassurer à elle seule les populations dont les attentes en matière de sécurité sont grandes pour un

(30) Entretien du 30 juillet 2014, *op cit.*

(31) Stenning cité par Loubet Del Bayle (J.-L.), *op cit.*, « Une approche socio-politique de la sécurité privée », p. 28.

(32) Loubet Del Bayle (J. L.), 1992, *Approche socio-politique de la police*, Paris, éd. Montchrestien, p. 111.

(33) Cf. la presse locale (*Quotidiens Soir'Info, L'Inter, Notre Voie, Le Temps...*) sur la période indiquée.

pays comme la Côte d'Ivoire, les vieux réflexes de la sécurité privée traditionnelle ont ressurgi. Seulement, un État moderne ne peut s'en contenter et c'est donc progressivement que la sécurité privée moderne, dans sa forme commerciale, va prendre son envol dans un environnement où « *avec les changements structurels, avec surtout l'urbanisation, le phénomène criminel a, et cela est indéniable, subi une forte poussée ascendante*<sup>34</sup> ».

Tout comme en Afrique du Sud où la fin de l'apartheid a provoqué une psychose sécuritaire dans les populations blanches, la crise militaro-politique et ses lendemains sont apparus davantage pour les populations ivoiriennes comme des signaux forts les incitant à prendre des dispositions supplémentaires pour leur protection. Ainsi, individuellement ou collectivement, elles vont s'appuyer sur les modèles traditionnels ou anciens de sécurité privée, combinant les moyens illusoire aux dispositifs plus dissuasifs comme les systèmes d'antivol sur les fenêtres et des clôtures surélevées qui sont la traduction d'une architecture de la peur.

Les formes modernes de sécurité privée sous-entendent un investissement financier important du fait de leur caractère commercial donc compétitif. Elles couvrent principalement deux domaines, celui de la surveillance, du gardiennage et le transport de fonds. Si ce transport fait l'objet d'un monopole pour lequel les critiques sont quasi inexistantes au regard du professionnalisme d'une entreprise à réputation mondiale, il n'en est pas de même pour le volet gardiennage et surveillance. Mais malgré leurs défaillances que le futur décret est censé corriger, les entreprises privées de sécurité ont réussi à déplacer, sans y venir à bout, la délinquance des cibles protégées vers celles qui ne le sont pas. Ce déplacement de la délinquance suffit à une clientèle pour qui la tranquillité a un prix.

La sécurité privée de forme commerciale est aujourd'hui à la croisée des chemins en Côte d'Ivoire. Certes, le marché existe, mais du fait de son inorganisation, une forme d'anarchie persiste. La bonne praxis éthique s'avère donc liée à l'épineuse question de la réglementation et du contrôle. Les dispositions existantes laissent entrevoir quelques inquiétudes quant à la capacité de l'État lui-même à jouer pleinement sa partition dans un domaine pourvoyeur d'emploi. Le futur décret devra assainir le secteur, car l'amélioration des technologies liées au métier d'agent de sécurité ne permet plus de tolérer la négligence constatée jusqu'à ce jour.

La réglementation de la sécurité privée – notamment le volet relatif à l'usage des armes et les éventuelles confusions entre le secteur privé et le secteur public – traduit à la fois la reconnaissance de ce risque et une prise de conscience de la menace qu'une telle liberté représenterait pour les fondements mêmes de l'ordre politique. Celui-ci, en effet, apparaîtrait comme une remise en cause du principe de « monopolisation de la violence légitime » que l'État considère comme sa prérogative régalienn.

En définitive, la sécurité privée de forme commerciale, dans sa cohabitation avec les institutions publiques de sécurité, participe au maintien de l'ordre et à la tranquillité publique. Il revient à l'État de mieux l'organiser et l'encadrer pour qu'elle joue pleinement son rôle. Il en est de même de la sécurité privée citoyenne qui, bien que souvent brouillonne, mérite un regard plus attentif des autorités. Une telle politique doit s'inscrire dans un engagement de l'État pour ne pas être interprétée comme une incapacité à s'acquitter de sa mission régalienn de coercition légitime, mais dans l'optique d'une meilleure et efficace organisation des activités de sécurité privée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité ■

## Bibliographie

AKADJÉ (M), 2013, « Les dozos et le maintien de l'ordre en Côte d'Ivoire », *RICPTS*, Genève, janv-mars 2013.

BOHOUSOU (Y), 1996, *le rôle des sociétés privées de sécurité dans la lutte contre la criminalité à Abidjan : le cas de Lavegarde-Sécurité*, Abidjan, Mémoire de Maîtrise de criminologie.

BRILLON (Y), 1980, *Ethno-criminologie de l'Afrique noire*, Paris, éd. Vrin.

BRYDEN (A), N'DIAYE (B) & OLONISAKIN (F) (dir.), 2008, *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever*, Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF).

CUSSON (M), 1998, *Croissance et Décroissance du crime*, Paris, PUF.

(34) Brillon (Y), 1980, *Éthno-criminologie de l'Afrique noire*, Paris, éd. Vrin, p. 17.

- CUSSON (M), 1998, « La sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir », *Revue Criminologie*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, vol. 31, n° 2.
- CUSSON (M), 2002, *La criminologie*, Paris, Hachette.
- CUSSON (M), DUPONT (B) & LEMIEUX (F) (dir.), 2008, *Traité de sécurité intérieure*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- CUSSON (M), 2010, *L'art de la sécurité*, Montréal, éd. Hurtubise.
- KOUGNIAZONDÉ (C), 2010, « L'état des lieux de la privatisation de la sécurité en Afrique francophone, une revue de littérature », *Workingpaperseries*, n° 1, June, Global consortium on Security transformation.
- LOUBET DEL BAYLE (J. L.), 1992, *Approche socio-politique de la police*, éd. Montchrestien, Paris.
- LOUBET DEL BAYLE (J. L.), 2010, « Les enjeux socio-politiques de la sécurité privée », *RICPTS*, Genève, janv-mars 2010.
- LOUBET DEL BAYLE (J. L.), 2012, « Une approche socio-politique de la sécurité privée », *Cahiers de la sécurité*, INHESJ, Paris, n° 19, Mars.
- MAPEU (H), 2009, « L'État et la sécurité en Afrique », *Politique Africaine*, juin.
- OUATTARA (R), 2008, « Études de cas : la Côte d'Ivoire », *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever*, Genève, DCAF.
- YEBOUET (B), 2009, « Vers une police d'urgence en Afrique : le CeCOS d'Abidjan », *Cahiers de la sécurité*, INHES, Paris, n° 7, janv- mars.
- YEBOUET (B), 2012, « Insécurité et sécurité privée en Côte d'Ivoire », *Cahiers de la sécurité*, INHES, Paris, n° 21, Octobre.
- À consulter :
- Presse ivoirienne : quotidien *Soir'Info*, *L'Inter*, *Notre Voie*, *Le Temps* : déc. 2014 — janv. 2015.
- [http://fr.wikipedia-org/wiki/afrique\\_de\\_l'ouest](http://fr.wikipedia-org/wiki/afrique_de_l'ouest) [http://fr.wikipedia.org/wiki/Afrique\\_de\\_l%27Ouest](http://fr.wikipedia.org/wiki/Afrique_de_l%27Ouest)

# La croisée des chemins

René-Henri LEGRET

Le temps est venu pour les sociétés de sécurité privées de répondre à l'invitation du gouvernement, prendre leur destin en main et construire tant leur avenir que contribuer au concept de sécurité globale de demain. Il ne s'agit plus de ratiociner sur des méthodes datées, qui pousseront les plus téméraires à réinventer la carte des prestations, d'autres à singer une posture « américaine » inadaptée à notre culture et aux méthodes de gouvernances du vieux continent, mais de faire preuve d'imagination, de créativité et de transcender un état d'esprit pour le bien commun de tous. La « voie du milieu » est ardue, face à l'émergence de menaces aussi inacceptables, imprévisibles qu'outrancières. Il faut repenser complètement l'éventail des métiers de la sécurité privée, incluant leurs gestions dans une autre logique de réponse (sans

omettre l'opérationnel). Ensemble, faisons un tour d'horizon tant de ces nouveaux paramètres que des défis et des enjeux auxquels la profession comme l'État sont confrontés.

## Des menaces sur plusieurs fronts

La mondialisation et la globalisation, conjuguées au développement des techniques de l'information et de la communication ont impacté de manière considérable l'approche du concept de sécurité globale et, plus encore, celui de sûreté. Les progrès technologiques ont contribué, dans une large mesure, à l'évolution des menaces, les cibles ont muté et se sont déplacées. La délinquance astucieuse existe depuis des siècles, aujourd'hui, elle bénéficie des progrès de la technologie. Les buts, essentiellement financiers à la base, ont pris une coloration politique, religieuse, sociétale, pour mieux impacter leur cible. Aujourd'hui, en jouant sur le rejet de l'autre, le racisme, l'exclusion, ils nourrissent l'exacerbation d'un populisme et d'un nationalisme aux antipodes du sentiment républicain et de la démocratie, bref, des enjeux majeurs de la société occidentale, qui est en pleine mutation. Au-delà des attentats aveugles qui tuent des innocents, les pertes de chiffre d'affaires, les attaques informatiques, les attaques sur le patrimoine immatériel de l'entreprise (marques, noms, etc.), la multiplication des contrefaçons, etc. Les dommages collatéraux se mesurent,

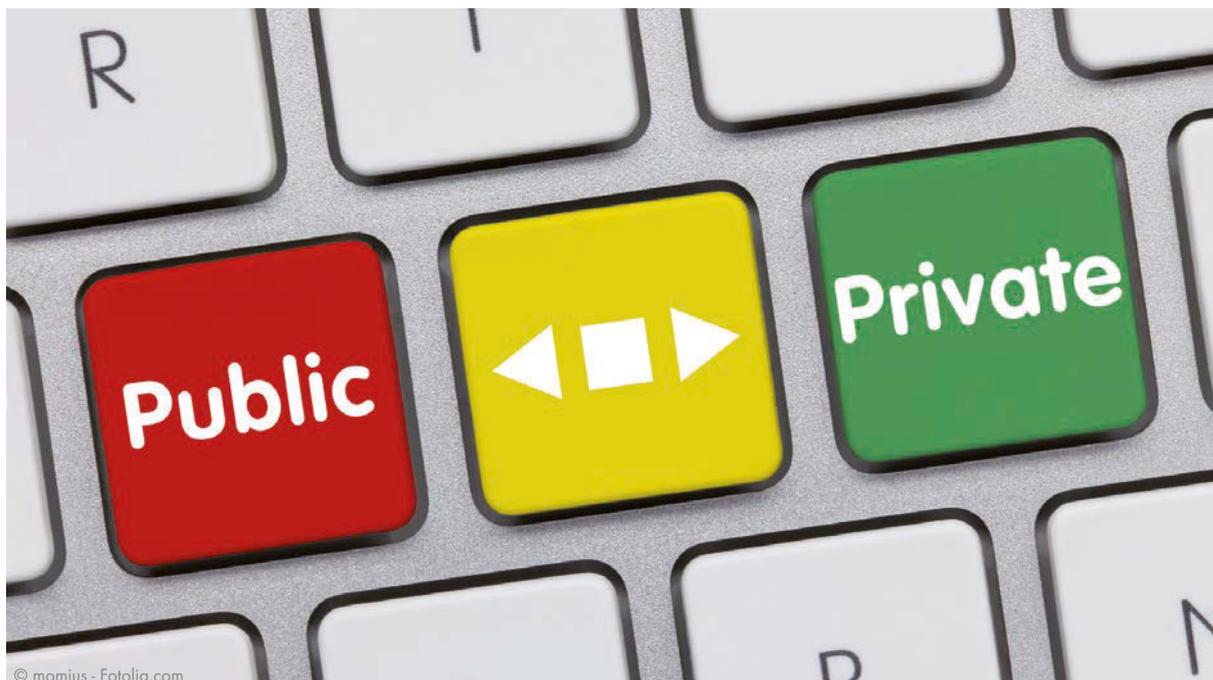
*in fine*, soit en milliers de chômeurs supplémentaires, soit en abandons de pans entiers de notre savoir-faire (déclin technologique), contribuent à la fuite des cerveaux et à la déstabilisation de notre société par l'entretien d'un climat délétère. Ces conséquences auront une incidence certaine, plus importante qu'aujourd'hui tant sur le rôle, la place politique de la France que sur notre principe de gouvernance, y compris celui de nos entreprises, sans omettre les investisseurs étrangers... La protection des hommes, des biens, de l'ordre public passe, plus que jamais, par l'intégration de menaces qui, hier, faisaient partie de la sphère privée et individuelle qui alimentait d'une façon aléatoire la rubrique des faits divers des quotidiens régionaux. Jusqu'à la fin des années 1980, elles restaient anecdotiques, voire épiphénoménales. Avec le retour sur le vieux continent de maladies que nous croyions éradiquées, les risques d'épidémie, voire de pandémie associés, conjugués aux épizooties à la faveur d'une immigration incontrôlée. La montée d'une délinquance irrationnelle aléatoire de plus en plus violente, souvent associée au trafic de substances. Le renforcement d'une économie souterraine qu'encourage la crise. Une dé-sanctuarisation du territoire à la faveur de faits de terrorisme de circonstance, liés à la radicalisation d'une frange de la population en perte de repères et, une autre en quête de sens. L'exploitation de failles de sécurité informatique à des fins d'espionnage, de détournements, de vols, de concurrence déloyale, de

### René-Henri LEGRET



Ancien Adjoint au Préfet  
Chef de la Mission  
Réserve au Cabinet du  
ministre de la Défense,  
René-Henri Legret est  
Secrétaire général du

Centre de Recherche et d'Études de  
Défense (CRED).



désinformation, voire de dénis de services (sur des sites marchands)... Quelle que soit la menace, on retrouve le besoin de « faire » l'événement, de donner à voir, de produire un spectacle. À la lumière de ce constat, telles sont, dans un inventaire à la Prévert [loin d'être exhaustif] du mal, un triste aperçu des menaces qui apeurent l'entreprise et le citoyen du XXI<sup>e</sup> siècle, dans une société qui a évolué trop vite, dont les élites déconnectées, les services de l'État (pour des raisons de manque de moyens), les penseurs de la société civile, le système éducatif (y compris l'échelon le plus fin : la famille) ne sont plus à même de répondre aux légitimes interrogations et attentes de nos citoyens. La paupérisation et une précarisation d'une part de plus en plus importante de la population provoquent antagonismes et génèrent des tensions, voire des fractures qui n'attendent que le prétexte pour pouvoir s'exprimer. La diversité de ces nouvelles menaces contemporaines nécessite une analyse plus fine et une approche différente. Les réponses à apporter sont pour une part traditionnelle, et pour l'autre innovante.

La première, reprendre les techniques d'autrefois, celles qui ont fait leurs preuves. Malheureusement, la transmission de ces savoir-faire n'a pas eu lieu ou personne ne s'en est jamais soucié. Plutôt que de réinventer à chaque fois le fil à couper le beurre, adaptons « au goût du jour » ce qui a déjà été fait et qui a – plutôt bien – fonctionné en son temps. Une partie importante de nos grands Anciens, qui ont mis en œuvre ces techniques, ne sont pas morts et plusieurs sont plus qu'à même d'assurer une transmission. Pourquoi ne pas les associer aux préoccupations du moment ?

De même, le moment venu, sachons utiliser les ressources existantes de notre arsenal juridique autant pour protéger nos concitoyens que l'État et renforcer le sentiment républicain.

La seconde, les solutions nouvelles qui pourront être apportées doivent prendre en compte tant l'évolution – certaine – de ces menaces que la manière de les aborder et de leur apporter la réponse appropriée.

Dans le sens où celle-ci passe impérativement par une ouverture d'esprit différente pour envisager, créer, mettre en place des réponses graduées et originales. L'imagination humaine des délinquants, des terroristes est sans limites. Alors, pourquoi cantonner celle de ceux (et celles) en charge d'y apporter une réponse ? Que ce soit par un univers légal trop contraignant, par une hiérarchie incapacitante ou des politiques plus soucieux de leur électorat que du bien commun et du service rendu. Il nous importe, à tous, de cristalliser l'élan Républicain du 11 janvier dernier et ce n'est pas qu'une question de budget. C'est une question d'état d'esprit et de volonté politique forte conjugués à un sentiment d'appartenance et à la défense des valeurs qui constituent la France.

## Le métier, une prise de conscience nécessaire

*« Si l'on travaille dans le secteur de la sécurité ou de la sûreté, on fait un métier*

*de Défense !* » Si on accepte de faire un métier de défense, c'est que l'on est intimement convaincu qu'il y a quelque chose à défendre. Si l'on s'engage à le faire, c'est que c'est important autant pour soi (pas seulement son avenir professionnel et celui de sa famille). Pour un agent d'une société de sécurité privée, il doit être convaincu de l'utilité de son travail pour la France, l'État, nos concitoyens, le personnel, les clients, les fournisseurs de l'entreprise cliente de celle qu'il sert. Dans notre société, toute d'interdépendances, ce qu'il y a à défendre c'est la protection des personnes et des biens, l'avenir de l'entreprise, ses marchés, son rôle économique, ses emplois, donc le sien ! Tout cela passe par une nécessaire prise de conscience. La protection des personnes comme la défense de l'entreprise est un acte de patriotisme. Pour les acteurs de la sécurité privée, avant tout, de patriotisme économique, certes ; mais pas que... Il y va de l'intérêt bien compris de chacun (e), dans la société civile, comme dans les services de l'État, quelle que soit la place qu'il (elle) y occupe.

Ceci posé, les métiers de vigile, de convoyeur de fonds, d'agent du service incendie, d'agent de sécurité (ADS), d'agent de sûreté, de maître-chien, d'agent de protection rapprochée, de chauffeur de sécurité existeront toujours. Toutefois, ils sont appelés à évoluer dans les cinq à dix ans qui viennent en regard de la nouvelle donne. D'autres, qui n'existent pas encore, vont émerger (dans la logique du rapport Boissonat), comme, en son temps, celui des opérateurs de télésurveillance.

## L'encadrement, la formation

Dans le domaine de la défense, on a souvent lu, entendu et dit que le corps

des sous-officiers était « la colonne vertébrale » des armées. Comment concevoir aujourd'hui et plus encore demain, une sécurité moderne étatique ou privée, active, réactive et efficiente si elle n'est pas pourvue d'un encadrement intermédiaire « humain » formé et informé en permanence ?

L'encadrement, qui ne se réduit pas au seuls agents de maîtrise, doit être mieux valorisé, acquérir de nouvelles qualifications, étendre ses domaines de compétences, développer des capacités neuves, les entretenir via un processus « d'e-learning » adapté et avoir de vraies perspectives de carrières. De grosses marges de progression restent à conquérir en ce domaine. La dimension de la gestion des hommes ne doit pas être sous-estimée. C'est la valeur des hommes qui constitue la richesse de l'entreprise et des institutions. Là, tout repose sur une structure pyramidale inversée. Pour la sécurité privée, les chefs de poste auront un rôle plus important encore dans la relation avec le client. Les obligations de qualité rendue passeront par une évolution notable des missions des inspecteurs (de jour comme de nuit).

Pour ce faire, une refonte du référentiel de formation est nécessaire, la nouvelle mouture devra intégrer, en tant que de besoin, un cursus législatif tant pour les opérations à conduire dans la sphère publique que dans la sphère privée, validé par les services de l'État afin d'obtenir une bonne coproduction de sécurité. Les pouvoirs conférés aux acteurs de terrain vont être étendus, cela passera par la mise en place de formations professionnelles qualifiantes et diplômantes, voire des habilitations tant pour accomplir leurs missions que pour assurer le *continuum* de la vie professionnelle des intéressés dans le cadre d'une reconversion. Leur application veillera tout particulièrement au respect des

*La protection des personnes comme la défense de l'entreprise est un acte de patriotisme. Pour les acteurs de la sécurité privée, avant tout, de patriotisme économique, certes ; mais pas que... Il y va de l'intérêt bien compris de chacun (e), dans la société civile, comme dans les services de l'État, quelle que soit la place qu'il (elle) y occupe.*

procédures légales pour ne pas nuire à l'action de justice qui devrait s'en suivre. Là, le ministère de la Justice à toute sa place à prendre, notamment en matière de formation, y compris dans le cadre de la partie administrative des dossiers, concernant la tranche non négligeable des incivilités et de la « petite délinquance » qui asphyxient, handicapent, participent au détournement des missions des services de l'État et pourrissent la vie de nos concitoyens. De même concernant le hors-champ réglementaire.

## La gestion des personnels, la professionnalisation

La dimension humaine est une composante essentielle du secteur. D'une part, tant en termes de professionnalisme, d'emplois créés que de contact, de visibilité, de reconnaissance nécessaires à l'accomplissement des tâches dévolues. Si je parlai plus haut de « nécessaire » prise de conscience, ce n'est pas sans raison. La réponse à la quête de sens, le sens de la vie, la place de l'homme, le « à quoi je sers ? », une des briques de l'estime de soi, passe par la reconstruction du rôle social de

l'individu d'abord dans sa famille puis au sein de la société civile. Si l'éventail des métiers connus à ce jour existe toujours, ces métiers évolueront en proportion des missions à accomplir, d'autres viendront, en leur temps, utilement les compléter. Cela sous-entend aussi une collaboration plus étroite entre les services de l'État et une révision des modes opératoires dans le cadre des contrats de délégation qui seront passés avec les sociétés de sécurité privée. Cela passera aussi par des formations internes dans les institutions en vue de changer et d'améliorer l'état d'esprit ainsi que les relations avec les acteurs de la sécurité privée. C'est une chose importante à l'heure où les polices municipales vont s'agréger en polices intercommunales, à terme, en police métropolitaine pour renforcer la coproduction de sécurité. Les sociétés privées de sécurité devront revoir en profondeur tant le management de leurs personnels, ce qui contribuera d'autant à la revalorisation de la profession, des différents métiers, qu'à une amélioration générale du niveau.

La dimension technique est, certes, une aide importante aux métiers de la sécurité tant en matière de vigilance, d'enregistrement, que d'appuis, etc. L'apport de l'utilisation des nouvelles technologies dans la sécurité privée est une piste importante à explorer dans le cadre de futurs partenariats. Toutefois, la dimension humaine ne disparaîtra pas au profit de machines, de robots, si performants soient-ils...

## Les enjeux à venir : des pistes de réponses...

En matière de sûreté (sécurité publique), il ne faut pas oublier

que le but est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme (art. 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 août 1789, complété par les articles 12 et 13). En ce sens, le sentiment de sécurité et les services de proximité associés doivent être accessibles à tous ! Aussi, la cartographie territoriale de la sécurité doit se repenser autant par la proximité, l'absence de « trous » dans le maillage substitutif que par la résorption des zones de non-droit, à court terme.

Outre les besoins sociologiques de sécurité qui doivent répondre aux légitimes aspirations de nos concitoyens, c'est l'occasion de faire le point et de s'interroger sur le rôle et l'évolution des forces publiques à l'horizon 2020 dans l'allègement de leurs tâches au quotidien, pour, *in fine*, une meilleure production de sécurité qui associera les acteurs de la sécurité privée.

À travers les lois d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure successives, on arrive à une détermination du rôle et de la place des sociétés de sécurité privée. Un rôle qui va tendre à s'amplifier dans les années qui viennent. À la clé et, à court terme, la sous-traitance de missions régaliennes et/ou de tâches administratives.

S'il est bien entendu que certaines missions opérationnelles seront « sous-traitées » à des acteurs de la sécurité privée dans un cadre bien défini qui prendra en compte plusieurs paramètres, autant techniques (agrément, formations qualifiantes, savoir-faire), matériels (équipements, véhicules, radios, etc.) qu'humains (nombre de personnels, aptitudes, disponibilité, rotations, etc.), un point essentiel reste à traiter, celui de la régulation. *A contrario* de

ce qui s'est passé dans les années 2005 à 2008 dans le domaine de « l'intelligence économique », il est, à mon sens, hors de question de s'interroger sur l'opportunité ou non de confier une ou plusieurs missions d'habilitation, de labellisation ou de contrôle à des « acteurs » du ressort. Il faut en effet empêcher toutes dérives qui pourraient nuire tant aux missions de sécurité publique, notamment celles qui pourraient porter atteintes au maintien de l'ordre, surtout à leurs applications effectives sur l'intégralité du territoire national, qu'à la juste attribution des missions à l'entreprise la plus compétente du ressort, sur cette zone. L'État en ce domaine doit se réserver plus qu'un droit de regard. L'habilitation et le contrôle restent du domaine régalien. On ne marchand pas la sécurité publique ! Les assemblées du Conseil national des activités privées de sécurité ont un rôle important à jouer ; d'ailleurs, pourquoi ne pas leur confier celui de la formation ? Toutefois, la voix de l'État et de ses services doit y rester prépondérante.

Les contrats de délégation et les concessions devront faire l'objet d'appels d'offres, dans des délais plus réactifs et se conformer en tout point à la réglementation, quitte à la faire évoluer. Pour les paiements, les délais de l'administration, donneur d'ordres, doivent être écourtés. Plusieurs solutions sont actuellement à l'étude<sup>1</sup>. Deux retiennent mon attention.

La première peut être envisagée dans le cadre d'un vrai « partenariat public-privé » (PPP), sous réserve d'étendre le champ d'application au-delà des infrastructures au domaine de la prestation de service sur des durées moins longues. Le PPP consiste pour l'autorité publique à faire appel à des prestataires privés contribuant au service public qui autorise une

(1) Avec l'aimable participation de Me C. Maslak.

plus grande souplesse de gestion. Le partenaire privé reçoit en contrepartie un paiement du partenaire public et/ou des usagers du service qu'il délivre/gère. L'avantage réside dans le fait que le prestataire, pour l'accomplissement de sa mission, peut recourir plus facilement à un financement, puisqu'il peut céder à un établissement financier la créance qu'il détient sur l'autorité publique dans la limite de 80 % des sommes dues par la personne publique. La base de l'assiette de la cession de créances des PPP devra, pour une part, être revue pour répondre aux impératifs des métiers de service. Ceci posé, la cession une fois notifiée est considérée comme acceptée par l'administration publique, donc irrévocable. L'irrévocabilité de la cession demeure néanmoins subordonnée au contrôle par la personne publique de la réalisation des investissements et/ou des prestations confiées. Les possibilités de remise en cause de la cession de créances acceptées à compter de la contestation par la personne publique de la réalisation des investissements, prestations, conformément aux prescriptions du contrat sont limitées, y compris en cas d'annulation, de résolution, de résiliation du contrat unissant le cédant et le cédé. Ce qui a vocation à sécuriser l'établissement financier bénéficiaire de la cession de créances.

La seconde, sans doute la moins contraignante, passerait par la mise en place d'un affacturage inversé. C'est une solution de financement qui peut permettre à la collectivité de payer comptant ses fournisseurs de biens ou ses prestataires de service, donc de réduire ses délais de paiement sans avoir à recourir à des crédits courts termes qui peuvent se révéler plus onéreux. À réception de la facture, dont le transfert doit être autorisé par le fournisseur (le prestataire), la collectivité la transmet à la société d'affacturage. La société d'affacturage

paie les factures au fournisseur ou au prestataire après déduction, le cas échéant, de l'escompte accordé. La collectivité rembourse à l'échéance prévue ses factures revêtues du « bon à payer » à la société d'affacturage et paye les commissions prévues (telles que la commission de portage, la commission de gestion). L'affacturage inversé donne la garantie au fournisseur ou au prestataire d'être payé au comptant après livraison des marchandises ou de la réalisation des prestations et améliore ainsi sa trésorerie par l'encaissement anticipé des règlements. Cependant, le développement de ce mode de financement ne peut se concevoir sans une modification, nécessaire, de la comptabilité publique. En effet, du fait de la séparation des pouvoirs entre le pouvoir adjudicataire (la collectivité, donneur d'ordres), et le comptable assignataire (le Trésor public), le caractère ferme et irrévocable du « bon à payer » apposé sur la facture par la collectivité est inopposable au Trésor public, ce dernier disposant par ailleurs d'un droit de compensation quasi illimité. Pourquoi alors ne pas renforcer le rôle des directions régionales des services fiscaux, ce qui aurait le mérite d'assurer une centralisation et un contrôle des paiements ? Même si les règlements sont – toujours – réalisés par l'agent comptable du Trésor. Le « bon à payer » apposé sur la facture transférée à la société d'affacturage par la collectivité doit avoir un caractère ferme et irrévocable, et être opposable au Trésor public, qui ne pourra donc, après vérification, refuser de payer le « factor ».

Ces contrats devront être revus périodiquement à la lumière des événements (positifs ou négatifs), qui ponctueront l'accomplissement des missions, ces événements pouvant faciliter la reconduction ou remettre en cause l'attribution desdits contrats, jusqu'à leur interruption, voire leur annulation et la perte d'agrément de

la ou des entreprise (s) de sécurité privée incriminée (s).

Les contrats ponctuels de « renfort » pourront être concédés auprès des entreprises qualifiées et habilitées, déjà titulaires de délégation ou de concessions, par les autorités locales et concerneront avant tout des manifestations liées à de « l'événementiel » (manifestations sportives, concerts, spectacles, etc.).

Les entreprises de sécurité privée habilitées et qualifiées pour recevoir des missions de sécurité publique, devront, *ipso facto*, être intégrées aux plans de prévention des risques régionaux et départementaux en tant que de besoin et en cas de catastrophes naturelles, risques technologiques ou biologiques majeures.

En matière de délégation de missions de sécurité publique, outre les formations qualifiantes et les habilitations concédées, les précautions seront prises pour s'assurer de l'harmonisation des contrats d'assurance des acteurs de la sécurité privée. Là, encore, l'État à toute sa place dans le cadre des négociations avec les compagnies d'assurance.

## Les risques à court terme

Maintenant, il est navrant de constater que bon nombre d'acteurs de la sécurité privée sont, aujourd'hui, en difficultés financières, victimes tant de la politique commerciale pratiquée par eux-mêmes (*dumping*) que par la crise qui affecte leurs clients et impacte directement leur devenir.

Peu ont les moyens financiers nécessaires et, moins encore, sont en ordre de marche pour répondre aux missions qui vont leur être dévolues. La profession doit se réformer, se

former et s'organiser – rapidement – pour être en capacité de pouvoir y répondre. Cela inclut, également, l'émergence d'un corporatisme, différent d'une forme de syndicalisme réducteur et contre-productif.

À défaut de ce faire, le risque est patent de voir des industriels du « service », français ou européens, se positionner et prendre des parts de marché non négligeables grâce à un effet de levier financier dans le cadre de cette diversification. Le pire des scénarios serait de voir des acteurs étrangers de renom concourir à ces appels d'offres sur le territoire national.

Comment réagissons-nous, voire, aurons-nous encore les moyens de le faire quand le monopole sera brisé et l'État – en conséquence – plus affaibli ?

Au nom de l'ouverture et de la libre concurrence, on ouvre le marché et on essaie de « refaire pareil », avec une illusion de concurrence, un service et une qualité aléatoire, un encadrement d'« expatriés », le tout beaucoup plus cher (il y a des actionnaires à rétribuer), l'attribution de marchés (à titre compensatoire sans appels d'offres), à des prestataires étrangers et, le risque, non négligeable, d'incidents qui pourraient avoir de graves répercussions en matière de trouble à l'ordre public, voir les exemples récents aux États-Unis...

À la faveur de l'actualité et de la suractivité qu'elle engendre pour les services de l'État, quelques petits malins tant en France qu'à l'étranger ont déjà bien compris tout l'intérêt qu'ils pouvaient tirer du désengagement de l'État pour des opérations courantes ainsi qu'à se partager les dépouilles encore fumantes. En matière de sécurité publique, on voudrait se priver de métiers, de services et des créations de postes associés dont la population, les

entreprises, l'État ont besoin, abattre une profession, qu'on ne s'y prendrait pas autrement. Nos concitoyens ont des attentes palpables, on le voit, le sent et l'entend aujourd'hui. Alors, pourquoi ouvrir la porte à une concurrence étrangère ?

À l'instar d'autres secteurs qui ont été privatisés et qui connaissent – enfin – le règne du beaucoup plus cher, à peu de frais, avec une diminution sensible du service (rendu à l'assujéti ayant droit), sans contrôles. Il est à espérer que les commissions parlementaires concernées et la Cour des comptes sauront préserver leurs droits de regard et dûment agir.

Autre point important, éviter une certaine forme de dérive à l'« Américaine » où seuls ceux qui auront été « quelque chose, quelque part » seront à même de marchander plus de certitudes figées qu'une ouverture d'esprit différente à même de créer et de faire évoluer des savoir-faire novateurs et appropriés pour répondre à ces nouvelles menaces. Les mentalités, la culture sont différentes d'un pays à un autre, les *modus operandi* également, malgré tous les comparatifs que l'on pourra établir. On ne peut calquer des procédures sans prendre le risque de faire des impasses. Les habits de Michaël ou de Fabien ne sont pas sûrs d'aller à Pauline, surtout quand elle s'appelle Marianne.

## Conclusions

Pour relever le défi et construire – ensemble – le concept de « sécurité globale » de demain, des efforts devront être consentis de part et d'autre. Toute la difficulté sera de trouver le juste milieu qui satisfera l'ensemble des parties. Si l'État a toute sa place à prendre dans ce

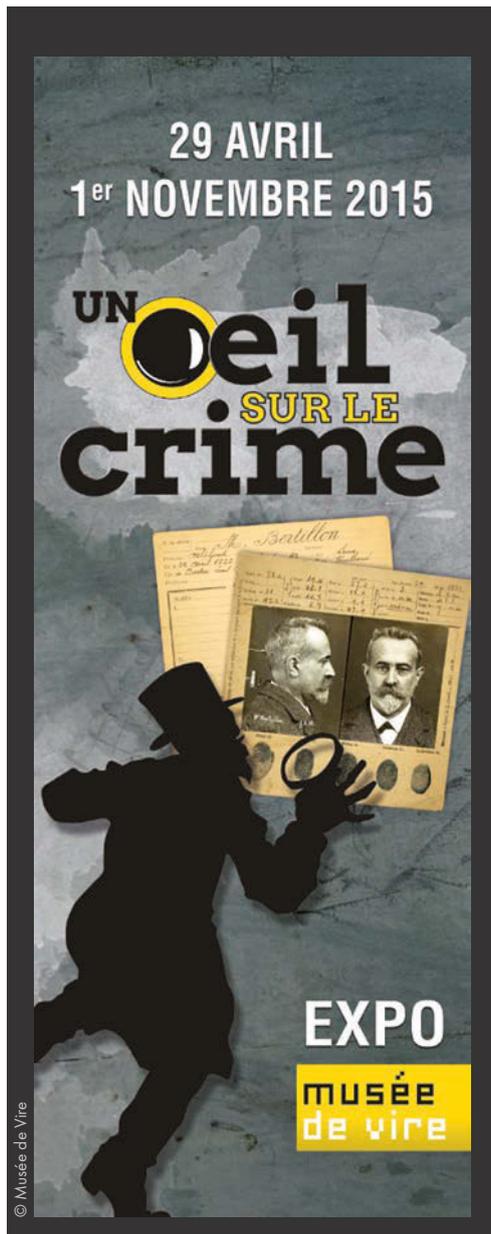
grand chantier de rénovation, il devra inmanquablement s'appuyer sur les sociétés de sécurité privée dans une logique « gagnant-gagnant ». Une part importante de la solution réside dans la volonté politique forte qui devra accompagner le mouvement d'ici à 2020, les principes de délégation et d'autorité qui seront conférés aux acteurs de la sécurité privée, les moyens de formation qui seront dispensés, les budgets consacrés pour aider une profession à se réformer et à se revaloriser. C'est, sans doute ça, un vrai « partenariat public-privé ».

En son temps, Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur, a évoqué dans son discours du 30 septembre 2013, les coopérations à mettre en place pour améliorer la vie quotidienne de nos concitoyens.

À la suite de la journée de la sécurité privée du 8 décembre 2014 à l'École militaire, un premier pas a été franchi. Les événements des 7, 8 et 11 janvier ne doivent être considérés que comme des facteurs incitatifs pour mieux élaborer la réponse appropriée. Maintenant, c'est par une réflexion commune, conduite par le délégué aux coproductions de sécurité (ex DISP<sup>2</sup>), sur le long terme, un dialogue permanent sans exclure personne, de vraies coopérations, qui se traduiront par de premières expérimentations qui permettront à tous les services de l'État de recentrer et de se concentrer sur leurs tâches, qu'avancera ce véritable dossier de services pour le bien commun de tous.

Nous sommes, réellement, aujourd'hui, à la croisée des chemins, les entreprises de sécurité privée seront-elles en capacité de négocier ce virage important et de relever ces défis, qui sont essentiels tant pour leur destinée que celui de la France ? Seul l'avenir nous le dira ■

(2) DISP : Délégation interministérielle à la sécurité privée.



### Dominique NAZAT



Docteur en Sciences Odontologiques, Expert au Groupe de travail permanent pour la révision des normes d'identification du D.V.I. d'Interpol, il est depuis octobre 2014 le responsable de la rubrique Sciences Forensiques pour la revue *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*.

## « Promenade à Vire, sur les traces d'Alphonse Bertillon »<sup>1</sup>

Dominique NAZAT

professionnelle d'Alphonse Bertillon, intitulée :

« *Un œil sur le crime - Alphonse Bertillon, précurseur de la police scientifique* ».

**B**ertillon à Vire...? Serait-ce le début d'une *nouvelle* plus ou moins romancée ou tout au contraire les prémices de révélations policières..?

En fait, rien de tout cela mais bien l'accomplissement d'une belle complicité entre deux passionnés, la directrice du musée de Vire, Marie-Jeanne Villeroy, attachée de conservation du patrimoine et Pierre Piazza, maître de conférence en science politique à l'université de Cergy-Pontoise, commissaires associés.

Dans le cadre historique du musée de Vire et plus particulièrement dans l'ancienne chapelle du lieu, se déroule donc depuis le 2 avril 2015 une rétrospective consacrée à la vie

Modeste fonctionnaire de la Préfecture de Police, notre « héros » de ce qui deviendra plus tard la *criminalistique* a l'avantage d'être né (1853) au milieu d'un 19<sup>ème</sup> siècle, berceau de nombreuses révolutions scientifiques et industrielles.

Obsédé par l'inefficacité des services de police à retrouver évadés et multirécidivistes, il concrétise ses réflexions dès le mois d'octobre 1879 par l'élaboration et la mise en œuvre d'un système complet, voire, par la suite, tentaculaire, de mesures anthropométriques du corps humain, assorti d'une méthodologie rigoureuse qui amènera, en toute logique, à la création de multiples appareils et appareillages asservis à sa démarche.

(1) - Tous nos remerciements au musée de Vire et plus particulièrement à Marie-Jeanne Villeroy, directrice du Musée, Anne Kazmierczak, médiatrice culturelle, ainsi qu'à l'ensemble du personnel d'accueil, toujours disponible.

- L'ouvrage collectif de référence (vendu au musée) : « *Aux origines de la police scientifique ; Alphonse Bertillon, précurseur de la science du crime* ». Sous la direction de Pierre Piazza ; 2011, Karthala éditeur.

C'est avec bonheur que la scénographie de l'exposition met en valeur plus de 200 objets et documents originaux issus tant de collections privées que d'éléments rarissimes provenant de la Préfecture de Police, la fameuse « PP » de l'île de la Cité.

Xavier Espinasse, commissaire divisionnaire, « patron » de l'Identité Judiciaire (I.J.) de la « PP » a très largement contribué au succès indéniable de cette exposition en permettant le prêt de superbes objets et documents exposés à Vire pour l'occasion.

Ce regard porté sur Bertillon a aussi le mérite de révéler les travers de cette sommité à la célébrité tant nationale qu'internationale.

Potentielles déviances intellectuelles amenant à mesurer certaines

populations plus que d'autres, mise en exergue des modifications morphologiques induites par des types particuliers de labours, tout cela concourt à l'expression de nombreuses critiques populaires souvent traduites par d'intéressantes *caricatures* dont l'époque avait le secret...et cette exposition l'art de la présentation !

Quelle que soit l'approche philosophique de cette expression, «il n'y a pas de hasard », celle-ci va malheureusement trouver dans *l'affaire Dreyfus* une occasion d'entraîner notre « Héros » sur la pire pente qu'il soit pour un expert, celle de *l'idée préconçue*.

Un pan non négligeable de la muséographie lui est accordé, avec clarté et précision, deux compagnes indispensables à la valorisation de la muse compréhension, elle même une

valeur sûre dans ce genre d'exercice oh combien délicat...

Toujours dans un esprit d'ouverture intellectuelle, évitant ainsi d'éventuelles restrictions liées à l'âge du visiteur, il a été mis en place des caches textiles amovibles visant à masquer les documents photographiques les plus crus, charge aux parents de gérer leur progéniture...

Il y aurait bien d'autres choses à écrire, y compris sur l'ambiance si particulière qui règne lors des visites nocturnes.

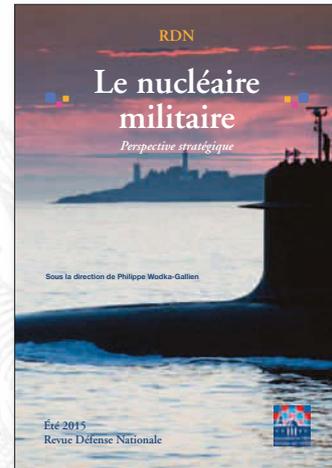
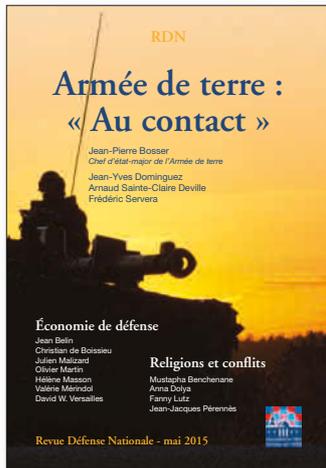
Evitons donc de tout révéler pour ne livrer qu'un seul conseil : dépêchez-vous !

La fermeture de l'exposition se fera le soir du premier novembre 2015.



© Dominique Nazat

# Revue Défense Nationale



Lancée en 1939 par le Comité d'études de défense nationale (Association loi 1901), la *Revue Défense Nationale* (RDN) assure depuis lors la diffusion d'idées nouvelles sur les grandes questions nationales et internationales qu'elle aborde sous l'angle de la sécurité et de la défense. Son indépendance éditoriale lui permet de participer activement au renouvellement du débat stratégique. La RDN permet de garder le contact avec le monde de la défense et apporte, grâce à ses analyses, la réflexion à l'homme d'action.

10 numéros par an.

## Rejoignez-nous !

Devenez membre titulaire du Comité d'études de défense nationale (CEDN),  
éditeur de la  
**Revue Défense Nationale**

En adhérant au CEDN, vous recevrez sa lettre bimensuelle *Les Repères de la RDN*, serez invité à participer à ses manifestations (Assemblée générale, colloques, remises de prix...) et contribuerez à la promotion de la pensée stratégique que la RDN diffuse depuis 75 ans.

*Les membres abonnés papier reçoivent gratuitement depuis janvier 2015 l'édition électronique (PDF).*

[www.defnat.com](http://www.defnat.com)

Suivez l'actualité stratégique dans la Tribune de la RDN en ligne

Revue Défense Nationale - BP 8607 - 75325 Paris cedex 07