

LES CAHIERS DE LA SECURITE INTERIEURE

*La sécurité
des réseaux*



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

N°10 AOÛT - OCTOBRE 1992
© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Institut des Hautes Études
de la Sécurité Intérieure

**LES CAHIERS
DE LA
SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

La sécurité des réseaux

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Conditions de publication

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

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

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

© La Documentation Française — Paris, 1992
ISSN : 1150-1634

N° de commission Paritaire : 2 325 AD

Sommaire

Avant-propos	5
Point de vue	
— Réseaux : anamorphose et commutation Marc GUILLAUME	9
Première partie	
LA SÉCURITÉ DES RÉSEAUX	
— Réseau et sécurité Isaac JOSEPH	15
● Protéger les supports	
— La sécurité des réseaux de distribution d'eau Diane d'ARRAS	23
— Protéger les réseaux de télécommunications Paul CARENCO	35
— Le réseau ferroviaire et sa sécurité Michel FLEURY	45
— Réseau électrique : la recherche de la sécurité à tous les niveaux Alain DOULET	59
— En quoi l'évolution de l'Europe affecte-t-elle la sécurité du grand réseau électrique ? Jean-Michel TESSERON	73
● Maîtriser les flux	
— Sécurité routière : d'abord une affaire de comportements BERNARD DURAND	83
— Sécurité et transport public à la RATP – Vers de nouvelles conceptions des espaces du transport Georges AMAR et Brigitte ITURRALDE	97
— La sécurité des systèmes d'information : un entretien avec Jacques VINCENT-CARREFOUR, Délégué interministériel pour la sécurité des systèmes d'information	107

— Sécurité et réseau « intelligent » de télécommunications Véronique ROCHE	117
— Sécuriser les réseaux : mission impossible ? Gabriel DUPUY	131

**Deuxième partie
REPÈRES**

— Regards institutionnels	
● Réglementation	139
● Travaux parlementaires	141
— Dossier	
● Les agents du maintien de l'ordre. Contribution à la construction sociale de l'espace judiciaire Rémi LENOIR	149

**Troisième partie
ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE**

— Notes bibliographiques	181
— Colloques et rencontres	221
— Correspondance et débats	
● Rio 92 : essayons d'être optimiste... ! Alain RUELLAN	233
● Réponse à l'article de Claude GILBERT Nicole KLEIN	242
— Chronique étrangère	
● Sécurité et secret au Royaume-Uni Kenneth G. ROBERTSON	247
Abstracts	269

Avant-propos

Il est des mots dont le succès tient plus à ce qu'ils évoquent qu'à leur précision conceptuelle. Tel est bien le cas de la notion de réseau qui vise tant de situations diverses (d'une carte de métro à l'organisation d'une secte...) et se prête à tant de significations (d'un système de relations informelles à une structure formelle de relations...) qu'il est peut-être plus sage d'y renoncer !

Pourtant, sous des usages multiples, perçoit plus ou moins confusément l'idée que l'on tient avec les réseaux des modes d'organisation de l'espace géographique et social de nos « civilisations urbaines » : espace perpétuellement redessiné par de nouvelles possibilités de connexions mais espace singulièrement rétréci par le maillage qui l'enveloppe. Marc GUILLAUME souligne fort bien cette ambivalence des réseaux dont la « violence » voisine avec « la capacité d'établir, presqu'à l'infini, des liaisons ». Le réseau est en effet commutation et quadrillage, source de libertés et risque de surveillance. On imagine par conséquent que la « sécurité des réseaux » puisse soulever de légitimes inquiétudes chez ceux qui y voient le début de « l'insécurité » des citoyens. Même si ce n'est pas la perspective retenue ici, il faut bien admettre que c'est un point de vue qui ne saurait être totalement négligé.

Toutefois, et d'une manière plus globale, c'est d'abord l'organisation des collectivités qui est mise en péril par la perturbation des réseaux : rupture d'approvisionnement, interruption des transmissions, blocage de la circulation et désarticulation de l'espace social. Plus les points sont interconnectés, plus les risques d'effondrement sont de grande ampleur, mais inversement, plus l'interconnexion est poussée, plus on peut en attendre des retombées positives : desserte plus étendue des territoires, meilleure intégration sociale, élargissement de la gamme des services offerts, etc. Logiques économiques et technologiques aidant, les gestionnaires de réseaux sont donc contraints de penser dans le même temps une plus grande complexité et une plus grande sûreté de leurs dispositifs. Parce que tout incident se déplace et se répercute — c'est là une des complexités de la configuration en réseau —, il faut s'assurer du bon usage et de la bonne maîtrise des équipements, des liaisons et des flux : comme l'observe Isaac JOSEPH, la sécurité des réseaux est à inscrire dans un « contexte de mobilité de l'interaction » ce qui constitue en soi un redoutable défi.

On s'en convaincra d'abord avec un premier ensemble de contributions sur la sécurité de différents réseaux « sensibles ». Qu'il s'agisse de la distribution d'eau (D. d'ARRAS) et d'électricité (A. DOULET), de la gestion de millions de liaisons téléphoniques (P. CARENCO) ou de la

circulation ferroviaire (M. FLEURY), l'impression première qui domine le lecteur est, en effet, celle d'une sécurité absolue impossible.

Quelles que soient les parades sophistiquées qui font émerger une façon relativement commune de penser la sécurité des réseaux concrets – dimensionnement de la demande et redondance des systèmes de protection –, les opérateurs ne peuvent pas entièrement réduire la vulnérabilité des réseaux tant en raison de la dissémination des ouvrages que des multiples « nœuds » de la configuration générale. De là, l'importance, soulignée par tous les auteurs, de la formation des hommes, des exercices de crise et du « retour d'expérience », sans négliger la bonne gestion des interconnexions européennes qui peuvent offrir de nouvelles ressources de sécurité (J.M. TESSERON).

Mais parallèlement à la protection des équipements, le défi vient aussi de ce qu'il faut « sécuriser » les flux qui circulent et les interactions qui se multiplient, sans pour autant restreindre la liberté des échanges.

Le comportement des usagers est ici inséparable de l'aménagement des infrastructures comme le montrent la définition des priorités de la sécurité routière (B. DURAND) et la recherche d'une meilleure gestion des « espaces transport » (G. AMAR et B. ITURRALDE). La nécessité d'une formation adéquate des usagers et de règles acceptables par les professionnels se retrouve également lorsqu'il s'agit de maîtriser les potentialités mais aussi les risques qu'entraîne le développement des nouveaux systèmes d'information (J. VINCENT-CARREFOUR). L'enjeu est alors considérable à la fois parce que ces systèmes commandent bien souvent d'autres réseaux « sensibles », mais aussi parce que l'on peut craindre qu'une concurrence économique débridée, stimulée par de nouvelles percées technologiques, ne vienne nuire à la sécurité de toutes sortes de transactions (V. ROCHE).

Plus généralement, les perspectives de déréglementation ne doivent pas conduire à une prolifération anarchique de réseaux peu fiables au détriment de ceux qui ont fait leurs preuves : preuve d'efficacité, bien sûr, mais aussi et surtout, comme le soutient Gabriel DUPUY, preuve de « légitimité sociale » qui est, en fin de compte, la seule condition d'une sécurité effective.

Cet ensemble sur « la sécurité des réseaux » ne prétend pas à l'exhaustivité et certains seront peut-être déçus de ne pas y retrouver « leur » réseau. Avouons que l'objectif est plutôt de poser un premier jalon pour amorcer un échange entre *tous* les opérateurs de réseaux : nos colonnes restent ouvertes !

Le dossier de ce trimestre est consacré à trois catégories d'acteurs, parmi les plus importantes, de l'action pénale : magistrats, commissaires de police et officiers de gendarmerie. R. LENOIR révèle que leurs « relations de complicité antagonistes » sont liées à des différences de point de vue elles-mêmes fortement dépendantes des « positions sociales » occupées

par les intéressés. Stimulante, cette étude n'ira pas sans réactions de la part de ceux qui accordent traditionnellement plus d'importance à l'autonomie des agents du maintien de l'ordre qu'à leurs propriétés sociales. On lira également dans « Correspondance et débats », la réflexion d'A. RUEL-LAN, Directeur du programme Environnement du CNRS, sur le récent Sommet « Planète Terre » de Rio.

Enfin, d'une manière métaphorique, notre « Chronique étrangère » revient sur la notion de réseau : celle-ci n'est-elle pas aussi la marque de ce qui échappe au contrôle ? K.G. ROBERTSON fait ainsi le point des récentes réformes du « secret d'Etat » au Royaume-Uni : changements partiels et « compartimentés » dans un pays où la démocratie parlementaire s'est toujours combinée avec une forte tradition de secret ce qui n'est pas le moindre des paradoxes.

A tous, bonne lecture.

Jean-Marc ERBES

Point de vue

Réseaux : anamorphose et commutation

Marc Guillaume

L'histoire de la modernité, pré-industrielle et industrielle, peut se lire à partir de la superposition, de l'hybridation et de la prolifération des réseaux. Au cours des XVII^e et XVIII^e siècles par exemple, ce sont les réseaux hydrauliques qui jouent un rôle stratégique, puis ce seront les routes, puis les chemins de fer. Les réseaux de télécommunication, du télégraphe optique de CHAPPE jusqu'à la télématique d'aujourd'hui, ont apporté un changement décisif : l'information a commencé à circuler indépendamment du transport des personnes et des choses, elles s'est affranchie des infrastructures lourdes qui permettaient ce transport. En même temps, son rôle économique et social est devenu essentiel.

Ces deux types de réseaux, au service respectivement de la production/consommation et de l'information/communication, ont la même fonction primordiale : mieux maîtriser l'espace. Plus précisément, chaque réseau superpose à la métrique euclidienne (géographique) une distorsion spécifique et parfois paradoxale. L'espace est anamorphosé par les réseaux. Les distances mesurées en temps ou en coût de transport deviennent très différentes des distances kilométriques. A proprement parler, ce ne sont d'ailleurs plus des distances mais des pseudo-métriques : il est impossible d'en dresser une carte, les réseaux échappent à la géographie ordinaire.

Au delà de leurs fonctions utilitaires, les réseaux transforment aussi l'espace social, réarrangent les liens entre les personnes et les groupes. Ce réarrangement est aussi un dérangement – des habitudes, des conformismes, des rapports de forces. C'est pourquoi plusieurs décennies séparent souvent la disponibilité technique d'un réseau et son utilisation de masse (pour donner un exemple des retards, il suffit de rappeler que le téléphone optique date de 1793, la télégraphie électrique de 1840, le téléphone de 1876). Aujourd'hui, la mise en place de réseaux européens se heurte à de nombreux obstacles (économiques, juridiques, culturels) et il serait en tout cas regrettable que l'organisation de l'espace – qui exige temps, réflexion, débat démocratique – soit assujettie à la seule logique des réseaux et de la vitesse des ondes.

Les réseaux assurent une autre fonction, plus essentielle encore, que nous proposons d'appeler, en empruntant le terme à la technologie du téléphone, la fonction de commutation. C'est elle qui permet d'établir des relations entre deux ou plusieurs éléments quelconques d'un réseau. Elle

regroupe les opérations de recherche, ouverture, coupure ou encore réarrangement de liaison, la liaison pouvant être de communication, de transport, d'échange, etc.

Les exemples les plus directs de cette fonction sont d'abord fournis par toutes les machines d'information et de communication. La commutation donne sa puissance propre au réseau téléphonique (le central du téléphone prolongeant l'opérateur de commutation qu'est le tri postal pour le courrier). En amont du réseau téléphonique, l'annuaire s'inscrit dans la fonction de commutation et sert de prétexte au développement de la télématique en France. Au delà de l'annuaire électronique, la télématique et ses serveurs, qui jouent le rôle de centraux spécifiques, permettent des commutations radicalement nouvelles, soit vers des personnes ou des instances (messageries professionnelles, de formation, d'affinités, etc.) soit vers des informations et des traitements de données (télé-achat, télématique bancaire, etc.).

La commutation n'est pas seulement présente dans les techniques de communication. Un carrefour, un échangeur d'autoroute, un nœud ferroviaire, un aéroport sont des commutateurs dans les réseaux de transport. Plus généralement, une ville est un ensemble enchevêtré de commutateurs de transport, de télécommunications, de commerces (c'est l'une des origines historiques des villes), de rencontres et d'échanges en tout genre. C'est cela qui donne aux villes leur puissance d'attraction et leur civilité propre. C'est aussi ce qui provoque les difficultés de congestion, les nuisances, les risques...

La puissance des réseaux c'est donc à la fois la violence qu'ils imposent à l'espace géographique et social et leur capacité d'établir, presque à l'infini, des liaisons. La connexité des réseaux, c'est-à-dire la possibilité de passer facilement de l'un à l'autre, accroît encore aujourd'hui leur puissance de commutation.

Cette puissance et cette efficacité ont aussi leurs revers.

Les réseaux s'affranchissent d'instances centrales même lorsqu'un dispositif technique, le plus souvent invisible aux usagers, assure la puissance commutative. Cela est source de libertés nouvelles mais pose aux formes traditionnelles de pouvoir et de contrôle policier ou politique de redoutables défis. A propos du téléphone, STALINE, s'opposant au plan de TROTSKY de modernisation du téléphone en URSS, écrivait : « on ne peut imaginer un meilleur instrument de contre-révolution et de conspiration ».

L'efficacité des réseaux est telle que des opérations qui exigeaient naguère beaucoup de temps et la co-présence des partenaires se réalisent maintenant à distance et en quelques secondes. Mais quand on transfère par exemple des milliards de francs (c'est le cas des adjudications des valeurs du Trésor par la Banque de France depuis janvier 92) l'erreur doit être absolument exclue. En bref, les réseaux sont voués à la spirale efficacité/rapidité/complexité/fragilité/hypersécurité. Voués également à surmonter

certaines contradictions, celle par exemple de la protection des informations à caractère personnel et de la liberté des flux de données.

Enfin, les réseaux peuvent engendrer de multiples inégalités. Les facilités d'accès, les puissances d'utilisation des réseaux, en termes de vitesse et de commutation, sont très différentes suivant les utilisateurs. Cela provoque des tensions, des frustrations, des exclusions sources d'autant de risques, de ressentiments, sabotages ou délinquances.

Les réseaux sont partout et pour tout : hommes, marchandises, fluides, informations. Donc la menace de panne ou de blocage est partout aussi – nous en faisons souvent l'expérience dans les sociétés développées.

Il ne fait pas de doute que notre avenir sera désormais tramé par les réseaux, par leurs ramifications mêlées, du niveau local à celui de la planète, par une sorte d'intelligence collective qui en émerge mais surtout par la capacité, que nous devons rapidement développer, de maîtriser toutes ces nouvelles potentialités.

Première partie

LA SÉCURITÉ DES RÉSEAUX

Réseau et sécurité

Isaac Joseph

Confronté à la définition des missions de sécurité, l'opérateur de réseau doit gérer des espaces problématiques : pôles d'échanges, points d'accès ou passages. Les procédures de contrôle inscrites dans un contexte de mobilité doivent s'inspirer d'une véritable « culture du mouvement ».

« Bienvenue sur notre réseau ». On pourrait croire que les choses sont simples et que ces mots qui accueillent le client du distributeur automatique de billets de banque valent pour une plaidoirie (une de plus) de la modernité, une sorte de célébration ordinaire du lien social délocalisé. Notons tout de même que cet accueil est de courte durée – du moins c'est souhaitable ! – que très vite on lui demandera de composer son code, ce qui ne vaut toujours pas pour une entrée en communication mais pour une procédure d'identification du locuteur, en l'occurrence la personne qui pianote. Le chiffre magique inaugure une deuxième séquence dans le dialogue homme-machine, la demande proprement dite ou parfois l'expression d'un besoin, impérieux ou confiant, inquiet – sait-on jamais ? – ou pressé – vous êtes garé en double file. Bref, dans cette deuxième séquence, s'il s'agit de l'expression d'un besoin, c'est la demande qui exige confirmation, comme si la simplification de l'accès et de la passation du contrat se devait de conserver cet aller-retour du message qui signifie : « Vous agissez en conséquence, vous venez de creuser le trou ou de prélever sur votre matelas, vous savez ce que vous faites ». Indéniablement les machines parlent, même si elles ne sont pas bavardes : elles demandent l'assentiment de la personne à qui elles offrent un service. Et leur bonne nature peut se donner libre cours dans la séquence qui suit, civilités préformatées, salutations qu'on oublie vite pour tourner le dos aux trivialités communicationnelles et revenir à tout ce qui reste à faire.

Entre temps, on a appris qu'un réseau veille non seulement à ses points d'accès physiques qui sont supposés fonctionner en continuité, 24 heures sur 24, mais au mode de relation qu'il construit avec ses clients. Il ne s'agit pas encore de sécurité ou de police. Simplement d'indiquer la règle (qui comme dans toute prestation ne peut se bâtir que par copilotage avec le client), de montrer que la prestation est ordonnée. Tout n'est pas dans tout et la qualité du service se construit ici par soustraction de tout ce qu'on attribuerait au fameux lien social. Ce qui est garanti, le service minimum, c'est la succession des séquences et l'*« enchâssement »* de la séquence contractuelle. Ce terme, emprunté à la linguistique, désigne le

mécanisme par lequel, dans la petite histoire qui se raconte durant votre dialogue avec l'écran, la sécurité du contrat est logée entre deux phrases d'une autre nature. D'un côté les civilités d'ouverture et de clôture – sans conséquences, à toutes fins utiles, de part et d'autre de la prestation – et de l'autre, au cœur de l'action proprement dite, l'identification du locuteur, la demande et sa confirmation. L'annonce lumineuse, au-dessus du guichet, qui dit : « En service », annonce que la prestation offerte sera effectivement ordonnée ainsi.

Pourtant, à focaliser ainsi l'analyse sur civilités et échange marchand, on perçoit mal en quoi un réseau pose des problèmes spécifiques en matière de sécurité. C'est que le distributeur de billets est quasiment le contre exemple parfait de l'expérience des gestionnaires de réseaux. L'espace de la transaction, c'est-à-dire de l'activité du client, est délimité alors que la sécurité des réseaux pose une série de problèmes liés à la *porosité des espaces*, entre la rue et la station, entre deux tunnels. D'autre part, la nature de la transaction n'est pas ambiguë et, si l'usage d'une cabine peut être détourné, la palette de possibles n'a rien à voir avec la *multimodalité des usages* instituée, inscrite dans le patrimoine, d'une gare, d'un parking, d'un pont ou d'une ligne de téléphone, de la ligne A du RER ou d'une autoroute lorsque les routiers font grève. Enfin, si la transaction ne se passe pas selon les « conditions de félicité », votre dialogue avec le distributeur est un combat singulier. Au contraire, gérer la sécurité d'un réseau de transports, c'est se trouver confronté naturellement à la multiplicité et au *chevauchement des audiences*. Les atteintes au droit de circuler sont curieusement celles où le combat singulier est impossible où toutes sortes de témoins peuvent, tour à tour ou ensemble, prendre parti et considérer qu'ils ont, à un titre ou à un autre, voix au chapitre pour redéfinir la situation et s'engager dans l'intrigue. « Ça fait désordre », incontestablement.

Porosité des espaces

C'est la caractéristique majeure du contexte dans lequel travaillent les gestionnaires de réseaux et l'épreuve de toute politique de reconquête du territoire de transport. La formule devenue classique à la RATP, depuis la fin des années 70, selon laquelle les stations se sont éloignées du réseau pour se rapprocher de la ville, ne dit qu'imparfaitement ce qui se passe inévitablement dès lors que l'on prend au sérieux les caractéristiques réticulaires d'un espace d'intervention. C'est le partage entre lieu et mouvement par lequel les exploitants tentent de distinguer leurs dispositifs de gestion et de régulation qui est mis à mal : chaque lieu s'inscrit structurellement dans plusieurs logiques territoriales et le même « point de réseau » (STATHOPOULOS, 1991) s'inscrit sur plusieurs territoires de circulation. Du coup, un point de réseau ou un complexe d'échange ne peut relever d'une politique d'ilotage que par abus de langage. Un îlot, dans la

définition du *Petit Robert* est un « petit ensemble isolé dans un ensemble d'une autre nature ». îlots de verdure ou îlots de résistance, petits groupes de maisons isolés des autres constructions.

L'îlotage est fondé sur une micro géopolitique des territoires. Or, toute perturbation sur un réseau se caractérise par les « répercussions » qu'elle induit. Un incident est un trouble dans un espace de la physique ondulatoire où les territoires sont en mouvement et où, surtout, l'ensemble – le milieu où se propagent les troubles – n'est pas « d'une autre nature ». Le milieu offre constamment des lignes de fuite ou des alternatives pour le contrevenant ou l'usager ordinaire, des rebondissements ou des engorgements induits pour ceux qui le gèrent ou tentent d'en résorber les effets. Bref, le réseau sur lequel se déplace l'incident apparaît pour ce qu'il est toujours, dans ses formes sociales ou techniques, une machine à progresser de proche en proche, un dispositif pour effacer les frontières et les limites.

Ceci n'est pas sans conséquences sur la notion même d'espace public telle qu'elle se construit dans l'expérience des gestionnaires de la sécurité des réseaux. Assurer la police d'un réseau c'est, on le sait, gérer des flux. Les espaces eux-mêmes que traversent ces flux sont moins des espaces de rassemblement (des places) que des passages. C'est par défaut – d'espace de résidence pour les sans domicile fixe (SDF), d'espace de rencontre pour certaines minorités de jeunes des banlieues – qu'une station ou une gare devient un espace de rassemblement. L'ordre qu'il s'agit d'assurer est donc d'abord l'ordre de la transition entre des espaces privés ou entre un espace privé et un espace public ou entre deux espaces publics. C'est l'ordre des entrées et des sorties, ce n'est pas celui de la cohabitation dans un même espace de proximité. Il s'agit là d'une caractéristique de l'urbanisme des réseaux tel que l'analyse G. DUPUY (1991) : il s'oppose par principe à l'urbanisme des « morceaux de ville » et à son « cadre théorique et pratique, fermé et statique, axé sur la forme, les limites, l'unicentralité, le zonage » (p. 181).

L'îlotage d'un point de réseau, si l'on tient à utiliser le même terme pour sacrifier aux injonctions à la proximité, ne peut donc faire comme s'il suffisait de transférer les savoirs du local sur un autre terrain. Le local dans un réseau c'est, pour reprendre la formule de Gabriel DUPUY, « une unité de corrélation, en correspondance, par accrochages ou décrochages, avec d'autres unités combinant des relations à distance et des relations de voisinage » (p. 51).

Multimodalité des usages

Les anthropologues (U. HANNERZ, 1983) et les ingénieurs (G. AMAR, 1991) peuvent tomber d'accord pour considérer un réseau comme un être hybride : de communauté et de société, de proximité et de mobilité,

intermédiaire entre un ensemble et un système. La puissance d'un réseau, sa capacité à persévérer dans son être, repose sur les interactions entre des êtres qui vont ensemble mais qui ne sont pas toujours contraints de tenir ensemble. C'est même pour cela qu'il faut se soucier de ses points – d'entrée, de correspondance –, c'est-à-dire de sa *connectivité*. La sécurité de cette fonction du réseau, ne peut pas être celle de la circulation en général. On peut circuler sur une ligne, traverser un territoire, tourner en rond sur un boulevard circulaire sans se soucier, sinon abstraitemment, de la connectivité du réseau. Il s'agit de rendre possibles – c'est-à-dire lisibles, ordonnées – des *bifurcations*. Pour un voyageur, ces bifurcations sont des ruptures dans un récit. C'est pourquoi il les évite autant que possible ou ne les emprunte que par nécessité. C'est pourquoi aussi il transfère parfois au style même des interactions et des rencontres qu'il peut faire dans ces moments de bifurcation, ce caractère empressé, d'évitement propre à une *communauté paradoxale* (M. DARTEVELLE, 1992).

Ceci a une conséquence sur les règles et les principes de sécurité des réseaux et, en particulier des pôles d'échange. La régulation du trafic dans le métro parisien, par exemple, est centralisée dans un Poste de commande centralisée. Il faut remarquer pourtant que le présupposé de centralité qui vaut pour les lignes et le mouvement, ne vaut pas pour les pôles d'échange et les points-de-réseau. La régulation socio-technique d'un espace en réseau, parce que son accessibilité est moins contrôlable, parce que les destinations et les usages autorisés ou tolérés sont multiples et parfois divergents, suppose que l'on accorde autant d'attention au changement de mode, au confort de la rupture de cadre. Entre usagers qui se croisent ou sont co-présents dans un tel espace, le savoir pratique consiste à signaler sa position et ses dispositions. Pour le transporteur, le pôle d'échange est l'espace problématique par excellence, où le travail d'annonce, d'ouverture et, plus généralement, la signalétique est structurellement complexe parce qu'elle se déploie toujours en quelque sorte dans l'espace de l'autre, à l'opposé de cette signalétique communale qui indique cent fois le parking de l'Hôtel de Ville sans jamais vous dire comment sortir de là.

Chevauchement des audiences

L'obsession de la communauté chez l'anthropologue doit-elle conforter les prénotions du gestionnaire de réseau et sa plainte sur la paresse civique ? Le débat n'est pas seulement académique – il tourne autour du problème classique en anthropologie urbaine des effets de la densité sur les relations sociales qui conduisent à penser non l'indétermination du « non-lieu » mais la surdétermination des lieux –, mais politique : quelles sont les exigences, à la fois structurelles et minimales d'un lieu commun, réputé accueillir des usages divergents ? Quelles sont les normes partagées et les procédures d'apaisement d'un espace régulièrement contesté ?

La « reconquête du territoire » telle qu'elle se pratique dans une culture du mouvement exige que l'on soit capable d'intervenir « au pied levé ». Non pas forcément de tout voir comme dans l'utopie visionnaire du panoptique, ni même, à vrai dire, d'être prêt à tout, mais d'agir en évaluant les *conséquences et la pertinence de l'action*.

Dès lors qu'on ne saurait présumer des relations d'interconnaissance dans le milieu et que l'environnement de l'action est susceptible d'être tour à tour impliqué ou indifférent, coopératif ou hostile, ce sont les actes de présence — c'est-à-dire l'accomplissement pratique des missions de sécurité — qui oscillent constamment entre rappel à l'ordre et appel à témoins. Les compétences de contrôle dans un espace de transport doivent donc nécessairement s'ajuster à cette surdétermination virtuelle du cadre de l'action en multipliant les annonces et les séquences d'identification de celui qui intervient et en exigeant de ce dernier qu'il *module ses engagements dans la situation*.

La reconquête de son territoire à laquelle aspire un opérateur de réseau achoppe donc sur cette exigence d'assentiment, beaucoup plus complexe que dans un « morceau de ville ». Les équipes mobiles qui remplissent cette mission doivent savoir simultanément instrumenter leur visibilité, savoir s'exposer à tout un chacun, apaiser un trouble localisé, et « faire circuler » tous ceux qui n'ont « rien à voir ». Le travail de M. DARTEVELLE (1992), consacré aux pratiques ordinaires des agents de sécurité du Groupe d'intervention et de protection des réseaux (GIPR), montre comment ces équipes mobiles gèrent ce changement constant d'interlocuteurs : intervenir ou parler à plusieurs c'est pouvoir confirmer, ponctuer ou modérer un constat, jouer en somme des voix adjacentes.

Mais, il faut le répéter pour conclure, à l'inverse du modèle d'interconnaissance de l'ilotage, avec ses rituels conversationnels de proximité, la règle d'or que connaissent bien les professionnels du chevauchement des audiences consiste à ne pas rentrer dans une spirale verbale avec le contrevenant, à ne pas transformer l'incident en affaire, à en maîtriser les répercussions. Comme pour confirmer le contexte de mobilité de l'interaction.

Références bibliographiques

- AMAR (G.), 1991, « Qu'est-ce qui n'est pas un réseau », Note dactylographiée, RATP-Perspective.
- DARTEVELLE (M.), MIDOL (A.), KOKOREFF (M.), AMAR (G.), 1992, *Sécurité publique et gestion des espaces transport*, RATP-Perspective.
- DUPUY (G.), 1992, *L'Urbanisme des réseaux*, A. Colin.
- HANNERZ (U.), 1983, *Explorer la ville*, Minuit.
- STATHOPOULOS (M.), AMAR (G.), PENY (A.), 1991, *Formes et fonctions, des points de réseaux*, RATP-Perspective.

Protéger les supports

La sécurité des réseaux de distribution d'eau

Diane d'Arras

Lyonnaise des Eaux – Dumez
Région Parisienne-Ouest

La sécurité des réseaux d'alimentation en eau potable ne peut être étudiée par la seule analyse du réseau. En effet, en matière d'eau potable, c'est toute la chaîne qui doit être prise en compte : production, transport, stockage, distribution.

La fiabilité du système ne peut être analysée par des méthodes classiques, car il ne s'agit pas de fabriquer un produit, mais de traiter l'eau telle qu'elle se présente, et d'être capable en permanence de satisfaire à une demande variable géographiquement et dans le temps sans pouvoir agir sur cette demande.

Système d'alimentation en eau potable

Lorsque l'on parle de réseaux d'eau, on ne peut se référer seulement aux canalisations grosses ou petites qui amènent l'eau jusqu'au consommateur. Là où EDF a pu scinder trois fonctions à peu près distinctes « production », « transport » et « distribution », les distributeurs d'eau (publics ou privés) ne voient que trois aspects plus ou moins séparés d'une même fonction : l'alimentation en eau potable. La raison n'est ni théorique ni philosophique mais économique.

En effet, première grande différence avec l'électricité, eu égard à son coût final, l'eau ne se transporte pas ou peu. Les coûts d'investissement des grosses conduites de transport, et les coûts électriques induits par les pertes de charges lors de ces transports, rendent les solutions consistant à aller chercher de l'eau à distance (50 km) prohibitives. C'est pourquoi la production de l'eau doit être faite sur place, à partir des ressources disponibles (nappes, rivières, lacs). Un réseau d'alimentation en eau a donc ses propres moyens de production. Cette notion est très importante en matière de sécurité, car toute commune rurale, par définition un peu éloignée de sa voisine la plus proche, aura un réseau propre, et un moyen de production propre, sans interconnexions économiquement possibles. En cas d'incident majeur sur la source de production ou sur le réseau, certains habitants peuvent ainsi être privés d'eau pendant plusieurs jours.

Pour des questions d'économie d'échelle ou de sécurité, les communes proches géographiquement peuvent se fédérer en syndicat pour disposer de réseaux interconnectés, alimentés par un ou plusieurs points de production.

Outre le réseau et les points de production, un système d'alimentation en eau comporte dans la quasi totalité des cas un ou des réservoirs d'eau potable. Au contraire donc de l'électricité, l'eau peut être stockée à un coût économiquement acceptable. Ce stockage d'eau permet d'ailleurs de régler un problème délicat que constitue la nécessité permanente d'adapter la production d'eau à la demande. L'eau étant incompressible, il faut en permanence à la seconde près ajuster demande et production. Les réservoirs d'eau sur tour jouent ce rôle de façon remarquable, se vidant lorsque la demande dépasse la production, et se remplissant lorsque la demande diminue. On peut se passer des réservoirs en utilisant des pompes à vitesse variable dont la production sera modulée en permanence (régulation sur la pression du réseau). Mais cette solution est moins sécurisante car elle n'admet aucun arrêt. Le dimensionnement économique (hors stock de sécurité) des réservoirs tend à leur donner la taille qui permet aux installations de production de travailler 24 h/24 les jours de pointe de consommation d'eau, la réserve permettant d'écrêter les pointes de consommation horaires.

En résumé donc, un système d'alimentation en eau se compose de moyens de production, de réservoirs et d'un réseau qui relie par un maillage plus ou moins intense ces moyens de production aux consommateurs. Ayant ainsi planté le décor, nous pouvons aborder la sécurité de cet ensemble.

Sécurité de l'approvisionnement en eau hors incident

Avant même de parler de crise, de fiabilité, d'incidents, la première mission d'un service des eaux est d'être en mesure de fournir l'eau demandée. A une époque où l'on parle beaucoup de sécheresse, de manque d'eau, il est sans doute utile de rappeler que le distributeur est chargé de mettre en place les dispositifs pour que la demande puisse être satisfaite. Il n'existe en effet pas de moyen de moduler la demande, et c'est donc au distributeur d'y faire face. La consommation d'eau évolue dans le temps, elle dépend de la période de la journée (pointe du matin, du soir), elle est plus forte l'été que l'hiver en fonction de la chaleur, elle est fortement influencée par l'arrosage.

Des études précises déterminant les coefficients de pointe doivent donc être réalisées secteur d'approvisionnement par secteur. Les réseaux n'étant pas ou très peu interconnectés comme nous l'avons expliqué plus haut, il n'est en effet pas possible d'avoir une valeur moyenne au niveau national, régional ou départemental. C'est donc sur chaque réseau indé-

pendant que les études doivent être menées car il peut y avoir des différences significatives d'une région à l'autre, d'un secteur à l'autre. En région parisienne par exemple, le coefficient de pointe de Paris *intramuro*, c'est-à-dire le rapport de la consommation du jour de pointe annuel sur la consommation journalière moyenne, est d'environ 1,3. Ce coefficient passe à 1,7 pour le sud de Paris et à 2 pour la banlieue ouest !

Il faut donc décider du niveau de satisfaction que l'on veut atteindre sachant que plus ce niveau est haut plus il est cher marginalement puisque des installations sont créées pour satisfaire une demande exceptionnelle (quinquennale, décennale, centenaire...). Lyonnaise des Eaux – Dumez en région parisienne a des moyens de production qui correspondent à la consommation du jour de pointe décennal auxquels s'ajoutent 10 % de marge – sécurité qui amalgame les incidents et les phénomènes climatiques de fréquences inférieures.

Les études permettent de déterminer les besoins en eau, et de dimensionner ainsi les moyens de production censés travailler 24 h/24 et les réservoirs dont le dimensionnement (comme cela est expliqué plus haut) permet de satisfaire les pointes de consommation horaires. Encore faut-il être apte à assurer l'acheminement jusqu'au point de consommation. La répartition géographique des consommations doit donc être analysée de façon à ce que les canalisations soient dimensionnées pour les débits de transferts nécessaires les jours de pointe.

En général, cependant, le réseau de canalisations de proximité calculé pour la défense incendie, donc pour des consommations supérieures aux besoins normaux, est suffisamment dimensionné pour ces journées de pointe. Par contre les grandes conduites de transport doivent avoir la taille optimale. Lorsque le réseau est très maillé, il faut avoir recours aux modèles hydrauliques pour contrôler son bon dimensionnement. Lorsque le réseau est très étendu (grandes agglomérations) et qu'il est composé de nombreux points de production, réserves et interconnexions, des modèles de simulation de l'ensemble du système sont indispensables. C'est ce qui a été développé en région parisienne et en région bordelaise par Lyonnaise des Eaux – Dumez.

Fiabilité de l'approvisionnement en eau

Nous avons distingué trois grands groupes d'éléments composant un système d'alimentation en eau potable. Nous allons étudier successivement les types d'incidents qui peuvent s'y produire.

Réseaux

Les réseaux d'eau sont enterrés pour des questions de commodités mais aussi à titre de protection contre le gel. Les ruptures de conduites sont

essentiellement dues à leur âge, aux mouvements de terrain, ou aux incidents de terrassement. Contre ces risques, on développe des mesures de protection cathodique (pour les conduites en acier), de renouvellement préventif, et une politique d'information auprès des autres concessionnaires. En pratique, le maillage volontaire et systématique des réseaux permet d'assurer une bonne fiabilité de la distribution. En effet, en cas d'incident, seule une petite fraction de la population située entre deux vannes de sectionnement sera privée d'eau, les consommateurs situés au-delà étant réalimentés par d'autres antennes. Cette politique de maillage est un élément très typique de la sécurité des réseaux.

Réservoirs

Il y a relativement très peu d'incidents sur les réservoirs. Cependant à titre de sécurité, ou pour des raisons de facilité d'entretien, les réservoirs sont souvent composés de deux cuves pouvant travailler séparément.

Moyens de production

C'est là que les incidents sont les plus fréquents. Les techniques employées font appel principalement à l'électromécanique (pompage) et à la physicochimie (traitement). Les usines d'eau étant censées travailler 24 h/24 et aucun stockage d'eau n'étant prévu d'un jour sur l'autre (pour les jours de pointe), aucun incident majeur ne peut être admis ces jours-là. Si compte-tenu de la présence de réservoirs, un arrêt d'usine de quelques heures (2 ou 3) peut être correctement traité, les installations doivent redémarrer au plus vite et toujours dans la journée (sauf s'il s'agit d'un moyen de production mineur qui peut être compensé par une surproduction ailleurs). Pour être apte à assurer ce type de fiabilité, les installations de production ont systématiquement des moyens électromécaniques légèrement redondants.

Pour éviter d'avoir à tout doubler, les installations sont divisées : là où il faudrait 1000 m³/h, on installe trois pompes de 500 m³/h (2 + 1), voire 5 de 250 m³/h (4 + 1). Cette méthode donne une souplesse d'exploitation et de maintenance et permet d'assurer une bonne fiabilité. Lorsque le délai de mise en œuvre des pièces de rechange est important, la redondance sera augmentée (5 pompes +2 en secours par exemple).

Ceci peut paraître économiquement coûteux. En pratique, beaucoup d'installations de production travaillent au moins 16 h/24 voire 24 h/24, ce qui correspond à 6000 h voire près de 9000 h de fonctionnement par an. A ce régime-là, les installations électromécaniques vieillissent vite (5 à 10 ans). La redondance des équipements permet de prolonger la durée de vie des installations en leur assurant un taux d'utilisation annuel plus faible. Il est bien entendu que lorsque l'exploitant dispose d'un nombre de pompes

supérieur au strict nécessaire, il organise des rotations de fonctionnement pour que toutes les installations fonctionnent, mais de façon à ce qu'elles n'arrivent pas en bout de course en même temps.

La fiabilité des installations de production peut être étudiée par des méthodes classiques de l'industrie (arbres de causes d'incidents, taux de panne...). En pratique, les organes les plus faibles sont les capteurs (pression, débits, analyses chimiques). Cela a d'ailleurs freiné pendant longtemps l'automatisation complète des installations de production, chose possible aujourd'hui.

On ne peut parler de la fiabilité des installations sans évoquer le problème majeur qui peut remettre en cause leur fonctionnement : l'eau n'est pas fabriquée, elle est traitée. Le producteur d'eau n'est pas maître de sa ressource, puisée dans la nature « au fil de l'eau » ; le produit brut utilisé peut ainsi se dégrader. Les traitements sont capables dans une certaine mesure de corriger certaines évolutions, mais pas toutes. La fiabilité de la production dépend donc essentiellement de la qualité de l'eau brute.

Il a donc fallu et il faut encore développer une politique de protection de la ressource. Pour les eaux de nappe, des moyens juridiques sont disponibles. La mise en œuvre d'une Déclaration d'utilité publique (DUP) introduisant des contraintes d'exploitation des terrains situés aux alentours des captages permet dans une certaine mesure d'éliminer un grand nombre de risques. Mais ceci est difficilement réalisable sur les rivières, car le bassin hydrographique est immense. En outre, aucun champ captant n'est totalement protégé par les mesures restrictives imposées sur les terrains situés au-dessus. L'eau souterraine circule, et des pollutions peuvent venir de loin.

Des moyens d'alerte pour prévenir une dégradation de la qualité de l'eau ont été développés. C'est le rôle des « stations d'alerte », véritables laboratoires d'analyse en continu qui donnent 24 h/24 des résultats sur l'eau brute. Ces stations d'alerte ont été mises en place sur les rivières ou sur les eaux de nappe.

Parmi les analyseurs en continu qui équipent ces laboratoires en continu il faut signaler la mesure de l'activité sonore de truitelles, ces poissons étant particulièrement sensibles à une modification de qualité de l'eau. Mais d'autres paramètres tels les métaux lourds, les hydrocarbures, les différentes formes de l'azote et certains paramètres physicochimiques (température, oxygène dissous, conductivité, turbidité) peuvent être analysés en continu. Il faut cependant noter que, eu égard au nombre de produits chimiques qui peuvent être trouvés dans les eaux, il n'y a encore que peu de moyens d'analyse en continu et ces moyens coûtent très chers.

Si prévenir est indispensable, des moyens de traitement de crise existent. Quelle que soit leur efficacité, il existera malheureusement toujours des pollutions qui ne pourront être traitées, entraînant ainsi l'arrêt de l'installation en attendant que cela passe.

Il est donc difficile de garantir la permanence de la production de l'eau. Heureusement, si beaucoup d'incidents peuvent survenir, statistiquement ils ont peu de chance d'arriver le jour de pointe de consommation décennale (1/3650). Hors de ce jour, les moyens dont dispose le distributeur d'eau sont supérieurs à la demande (avec une marge plus ou moins forte) et il peut donc utiliser à profit ces surcapacités.

Mesure de la fiabilité d'un système de distribution d'eau

Nous venons de signaler que certains incidents majeurs pourront être traités facilement ou non en fonction du moment où ils se produisent dans l'année et dans la journée. En effet, si comme ce qui est le cas en région parisienne ouest, les moyens de production, de réserves, et de distribution sont capables de faire face à une demande une fois supérieure à la moyenne, un incident majeur en « jour moyen » ne sera critique que s'il met en jeu plus de la moitié des capacités de fonctionnement.

Les méthodes classiques de mesures de la fiabilité, si elles permettent d'analyser la fiabilité intrinsèque d'une usine de production d'eau, se sont avérées inopérantes pour évaluer la fiabilité d'un système d'alimentation en eau.

Il faut en effet pour évaluer cette fiabilité tenir compte de l'occurrence des phénomènes extérieurs (pannes électriques, inondations, pollutions), de la fiabilité intrinsèque des usines, de la souplesse d'utilisation du réseau (réseau maillé), et de la demande du jour. C'est le croisement de tous ces phénomènes qui permet d'évaluer le vrai risque de coupure d'eau (nombre d'abonnés touchés et durée de coupure).

A titre expérimental, un modèle a été développé sur un secteur (secteur sud de Paris) alimenté par la Lyonnaise des Eaux – Dumez. Il permet de calculer l'ampleur de l'incident à partir d'hypothèses (consommation, incidents) de leur fréquence croisée d'apparition et de la structure du réseau hydraulique.

Ce module expérimental est destiné à comparer des scénarios catastrophes et à guider l'exploitant vers les investissements les plus utiles. Sa généralisation à tous les gros systèmes d'alimentation en eau gérés par la Lyonnaise des Eaux – Dumez sera appréciable.

La gestion de crise

Rappelons tout d'abord, qu'il n'y a « crise » que lorsque l'ampleur des événements déborde les organisations et les hommes. Par définition, la

crise est une destabilisation de l'organisation provoquant un manque de décision ou à l'inverse des prises de décisions hâtives qui à l'expérience ne s'avèrent pas toujours adaptées. De nombreuses études ont été entreprises récemment sur les méfaits des crises et leur déroulement⁽¹⁾ ; sans entrer dans ces débats, il ressort que le mieux pour toute organisation, et pour le bien public, est de repousser le plus loin possible la frontière de la crise, de rester en deçà. Ce que nous voulons montrer ici est que grâce à quelques bons outils et de la préparation, la plupart des situations aiguës en matière de distribution d'eau pourront rester des situations aiguës et ne se transformeront pas en « crise ».

Les outils disponibles participent à trois domaines différents :

- la détermination du risque et de l'incident ;
- l'évaluation de l'impact de l'incident ;
- l'aide à la résolution de l'incident au moyen, en général, de deux techniques complémentaires : l'informatique classique et l'intelligence artificielle.

Détermination du risque et de l'incident

Lorsque l'on fait appel à des ressources en eau qu'elles soient superficielles ou souterraines, il paraît primordial de connaître leur vulnérabilité. Une étude de vulnérabilité des ressources, avec recensement systématique des pollueurs et polluants potentiels, s'avère en milieu urbain ou industriel indispensable. Ce type d'étude doit être mené en collaboration étroite avec le Service des Mines dans la mesure où les industriels se retranchent souvent derrière le secret professionnel. La carte géographique des implantations industrielles, des réseaux d'assainissement, de routes et voies ferrées met en valeur la nature et l'ampleur du risque. La prise de conscience par les différents partenaires (industriels, Service des Mines, Service de la navigation, distributeurs) de ces risques, les contacts que l'on peut nouer à l'occasion de la réalisation de ce recensement rendront plus facile en cas d'incident la communication des informations importantes (nature des polluants, quantité) ce qui sera primordial pour évaluer rapidement l'impact d'une pollution.

Ce type d'étude devrait être réalisé pour toutes les ressources en eau. En effet, si le risque est faible (zone rurale), l'étude sera très rapide et donc peu chère. Le coût, en fait, est directement lié au nombre de pollueurs potentiels, et donc au risque... Par ailleurs, elle définira de façon précise les sources de pollution potentielles des champs captants exploités. Elle permettra donc d'orienter le choix des capteurs de qualité installés dans les stations d'alerte et d'analyse en continu de la qualité des eaux brutes. Le recours de plus en plus fréquent aux stations d'alerte sur les eaux de rivière, et même sur les eaux de nappe (la Hardt, Aubergenville), se justifie amplement pour des raisons de sécurité. Tout poisson mort sur la

rivière ne signifie pas forcément risque pour la production de l'eau ; il est important de pouvoir faire la part des choses rapidement, en déclenchant des analyses complémentaires éventuellement. C'est bien le rôle des stations d'alerte, (organisées même en réseau sur un fleuve comme la Seine), relayées ensuite par les laboratoires d'analyse des eaux. Pour être un outil utile, la station d'alerte doit être fiable. Il ne suffit pas d'installer un capteur en continu avec un seuil d'alarme ; il faut avoir conçu un outil d'analyse permanente avec une maintenance rigoureuse. C'est tout un savoir faire que de détecter et déclencher une véritable alerte.

Notons à regret que l'étude de vulnérabilité citée plus haut donne en général des résultats plus qualitatifs (nature du risque) que quantitatifs (probabilité d'incidents).

Evaluation de l'impact de l'incident

Il ne sert pas à grand chose de savoir que tel ou tel polluant a été déversé dans la nappe ou la rivière, si l'on ne peut déterminer son impact exact sur les ressources. Il faut éviter que par souci de sécurité excessive, des décisions contraires à l'intérêt général (coupure de l'eau) soient prises intempestivement. Il est donc fondamental d'avoir en permanence à sa disposition des outils permettant de mesurer l'intensité et la vitesse d'arrivée de pollutions sur les ressources en eau brute. C'est l'objectif des modèles hydrodispersifs de nappe ou de rivière. A titre d'exemple un modèle hydrodispersif a été développé par la Société anonyme française d'études et de gestion * (SAFEGE) sur la nappe d'Aubergenville (78). Cette nappe alluviale a une capacité de 150 000 m³/j (400 000 habitants desservis) et est alimentée à 70 % par la Seine. Le modèle hydrodynamique et hydrodispersif simulant des pollutions de la Seine, ou une pollution directe sur le champ captant, permet de mesurer l'impact en quantité sur les différents forages du champ captant. Il montre que certains forages sont atteints en quelques heures, d'autres en quelques semaines. Il faudra trois mois pour retrouver une situation normale. Encore faut-il appliquer la bonne politique qui consiste à maintenir les forages en fonctionnement et à rejeter leurs eaux polluées en Seine plus à l'aval, de façon à « lessiver » la nappe.

Il importe peu que ce type de modèle soit utilisable en modélisation à froid ou à chaud en période de crise. En fait il est important de s'être préparé à une pollution, d'avoir évalué son impact, de s'être forgé des réflexes à froid. En effet, une partie des décisions doivent être prises dans les toutes premières heures, et donc être à l'état de réflexes. D'autres peuvent attendre quelques jours.

Les conséquences de certaines pollutions ne se mesurent pas toujours à l'échelle du jour, mais parfois à l'échelle de la semaine, voire des mois.

* Ingénieur conseil en hydraulique.

Cependant restent les premières mesures conservatoires – tels les prélèvements d'eau afin d'avoir une mesure précise avant la pollution ou la mise en décharge de la première ligne de forages – à prendre dès les premières heures. Ces mesures doivent avoir été étudiées et pensées à l'avance, par l'utilisation des modèles « à froid » (scénarios de crise).

Il est tout aussi intéressant de disposer d'un modèle hydrodynamique et hydrodispersif de pollution en rivière. En effet, sauf si la pollution a lieu à l'endroit de la prise d'eau, il est indispensable de pouvoir évaluer le temps de transfert d'un polluant entre l'amont et l'aval et l'effet de dispersion qui agira sur la concentration et la durée de l'incident. C'est ce que fait le modèle « POLLUX » développé par la SAFEGER sur la Seine entre Morsang (91) (amont de la région parisienne) et Aubergenville (78) (aval de la région parisienne).

Les outils que nous avons évoqués jusqu'à maintenant faisaient presque tous appel à l'informatique classique avec des modèles mathématiques sophistiqués. Ces modèles ont l'inconvénient d'être lourds, complexes, mais le grand avantage d'augmenter la connaissance des ingénieurs et des exploitants en leur expliquant ou explicitant ce qu'ils ne pouvaient pas calculer (modèle hydrodispersif par exemple).

L'aide à la résolution des problèmes

Les outils que nous allons citer maintenant font plus appel à l'intelligence artificielle. Ceux-ci en s'appuyant sur l'expertise permettent de restituer à l'expert et surtout aux autres de façon conviviale et très rapide toute l'expertise qui a été mise à froid. C'est donc l'outil idéal pour résoudre à chaud et quand le temps presse des situations délicates, l'outil idéal de « crise ». Le laboratoire d'informatique avancée de Compiègne a développé plusieurs outils très remarquables de ce type pour le compte de la Lyonnaise des Eaux – Dumez.

Par nature et heureusement, les opérateurs habituels des *dispatching* de grands réseaux d'eau ont peu d'expérience d'incidents majeurs. Leur mode de raisonnement s'applique alors mal aux situations extrêmes. C'est pourquoi il a été réalisé un système expert d'échanges d'eau pour le réseau d'eau géré par Lyonnaise des Eaux – Dumez en région parisienne (CASTOR). Ce module permet de simuler des arrêts majeurs d'installations de production d'eau, et de proposer, en fonction des consommateurs prévisibles du jour, les volumes d'échanges nécessaires aux interconnexions de sécurité de façon à pallier l'incident. Il modélise toutes les interconnexions internes au groupe de la Lyonnaise des Eaux – Dumez en région parisienne et celles aux limites avec les autres distributeurs d'eau. Après avoir entré quelques paramètres représentatifs de la consommation de jour, il calcule en moins de cinq minutes un schéma d'alimentation en eau avec bien sûr tous les échanges nécessaires aux interconnexions.

SAGA est un système expert d'aide à la gestion des alarmes. Les *dispatchers* qui assurent la conduite d'une usine de traitement d'eau potable ou d'un réseau de distribution doivent à la fois traiter de nombreuses informations ou alarmes relatives au fonctionnement des installations et décider rapidement et sans erreurs des opérations à mettre en œuvre. Le système SAGA fournit aux utilisateurs tous les éléments d'information et de décision concernant une alarme quelles que soient l'origine, la localisation et l'importance de celle-ci. En assurant ainsi la diminution, voire la disparition des mauvaises interprétations d'alarme, SAGA accroît la sécurité des installations et spécialement les jours de forte intensité émotionnelle que sont les jours de « crise ».

Enfin, nous ne saurons que trop insister sur la nécessité d'exercices préparatoires. La mise en œuvre à intervalles réguliers de scénarios « catastrophes » met en évidence les manques de moyens essentiels, les mauvais réflexes. L'analyse de ces exercices permet d'orienter le choix d'outils de sécurité dont il est indispensable de se doter, et de définir à l'avance certaines philosophies (faut-il laisser les réseaux se vider ou les vider volontairement, par exemple).

Exercices de crises

Suite à la mise en œuvre en octobre 1988 par la Préfecture de Région Ile de France d'un grand exercice « Polleau » réunissant tous les distributeurs d'eau de la région parisienne (SAGEP, LED, Syndicat des Eaux des Communes de la Banlieue de Paris/CGE, CEB, SEVESO...) ceux-ci ont pris encore plus conscience de l'utilité de la mise en œuvre régulière de scénarios de crises. A titre d'exemple deux philosophies complémentaires ont été développées.

Lyonnaise des Eaux – Dumez, à l'exemple de « Polleau », a développé la mise en œuvre, au sein de ses directions régionales, de scénarios de crises. Ceci a fait partie, par exemple, de la préparation de l'équipe d'Albertville pour les Jeux Olympiques. Quelques mois avant les Jeux Olympiques, un incident majeur de l'approvisionnement en eau a été préparé par une équipe parisienne, laissant aux exploitants d'Albertville le soin de se sortir de l'incident. Outre l'aspect pédagogique de tels exercices, les faiblesses principales du système mis en évidence par le scénario ont été en partie corrigées.

Dans cette méthode, tout est simulé. Il faut donc une équipe d'animateurs compétents capables de répondre aux questions des exploitants locaux (niveau des ressources, résultats des analyses pratiquées) qui par ailleurs jouent des jeux de rôles (journalistes, administrations, direction générale...) pour mettre les exploitants en « situation ».

Une autre approche toute aussi intéressante a été développée par la SAGEP * : elle consiste à pratiquer réellement un exercice en provoquant un incident que l'on sait maîtriser. La préparation de l'incident est réalisée par les animateurs et les « joueurs ». Mais le jour J l'incident étant réellement provoqué, les exploitants-joueurs effectuent vraiment les manœuvres (mise en décharge d'eau, manœuvres de vannes).

Le type d'incident est forcément plus limité puisqu'il est réellement provoqué. Par contre, les manœuvres étant réellement effectuées, les exploitants expérimentent de façon plus approfondie les solutions...

Ces deux approches nous paraissent très complémentaires et très utiles. La première fait plus jouer la hiérarchie et contrôle son sens de la réaction, de l'organisation. La seconde met plus la base en face de ses responsabilités et renforce sa compétence sur les installations.

Pour conclure, il nous semble que la sécurité des réseaux d'alimentation en eau est l'affaire de tous ses opérateurs. Elle doit être en effet développée dès le départ lors de la conception même des réseaux d'alimentation (nombre de réservoirs, installations, sources d'approvisionnement), puis par la suite par les exploitants qui doivent acquérir les bons outils et les bons réflexes pour tirer le meilleur parti de ce dont ils disposent.

Note bibliographique

- (1) V. notamment « La gestion de crise », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 6, août-octobre 1991.

* Société anonyme de gestion des eaux de Paris.

Protéger les réseaux de télécommunications

Paul Carenco

Directeur délégué
chargé du Service de sécurité
France Telecom

Dans cet article, le Directeur délégué à la sécurité de France Télécom – qui est aussi Haut Fonctionnaire de Défense – expose la complexité des réseaux de France Télécom et notamment du réseau téléphonique commuté (29 millions de lignes) qu'il distingue des infrastructures supports de ce réseau.

Il souligne les vulnérabilités des réseaux de télécommunications face à diverses menaces et la manière dont France Télécom traite les problèmes de sécurisation, tant au niveau de la prévention et de la protection, que de l'intervention en cas de crise. Il indique les problèmes qui restent à traiter pour atteindre une sécurisation encore plus complète.

Quand on analyse l'organisation d'un pays moderne, on est frappé, d'une part, de la complexité des moyens mis en œuvre et, d'autre part, de la dépendance de ces moyens entre eux. Une sorte d'équilibre permanent s'établit qui permet au corps social de vivre et à l'économie de fonctionner.

Mais qu'une crise affecte l'un de ces moyens et c'est rapidement le dysfonctionnement d'un secteur ou d'une région.

L'exemple d'une usine de fabrication d'automobiles est caractéristique : la gestion des commandes et des approvisionnements en flux tendu exige une organisation parfaite de la transmission et du traitement des informations, des circuits de transport, de la fourniture d'énergie...

Si l'un ou l'autre s'arrête de fonctionner, c'est l'arrêt presque immédiat de la production. Cela a parfaitement été illustré en juin/juillet 1992 par les barrages des routiers et des agriculteurs sur certaines routes qui ont eu pour conséquence l'arrêt d'un certain nombre d'usines.

On voit donc que la modernité d'une économie, d'une société – c'est-à-dire l'utilisation intensive de moyens techniques et de gestion – peut être une cause de fragilité pour un pays en cas de crise.

On peut même penser qu'en cas de crise grave permanente, la plus grande rusticité de l'économie de certains pays les rendrait moins vulnérables.

Il devient donc tout à fait essentiel de sécuriser les moyens mis en œuvre dans cette économie moderne : moyens de production, de transport et d'énergie, systèmes d'information, de télécommunications. On observe toutefois que si des solutions sont trouvées pour faire face à la plupart des crises ou catastrophes naturelles, accidentelles ou technologiques et pour remédier aux conséquences de celles-ci, beaucoup de blocages de l'ensemble du corps social ou de l'économie ont déjà eu et auront pour origine un dysfonctionnement volontaire provoqué par peu de personnes en un point clé de cette organisation : interruption d'une voie, d'un système...

Les télécommunications : **un des organes vitaux de la nation**

Si l'on compare un pays à un corps vivant, on peut alors dire que les télécommunications en constituent le système nerveux. Sans elles, les autres organes ne peuvent fonctionner en cohérence et les organes centraux ne reçoivent plus les informations qui leur sont nécessaires. Ils ne peuvent envoyer non plus les influx de commandement. Si elles sont indispensables, d'autres fonctions le sont évidemment tout autant.

Mais qu'est-ce que les télécommunications dans un pays comme la France ?

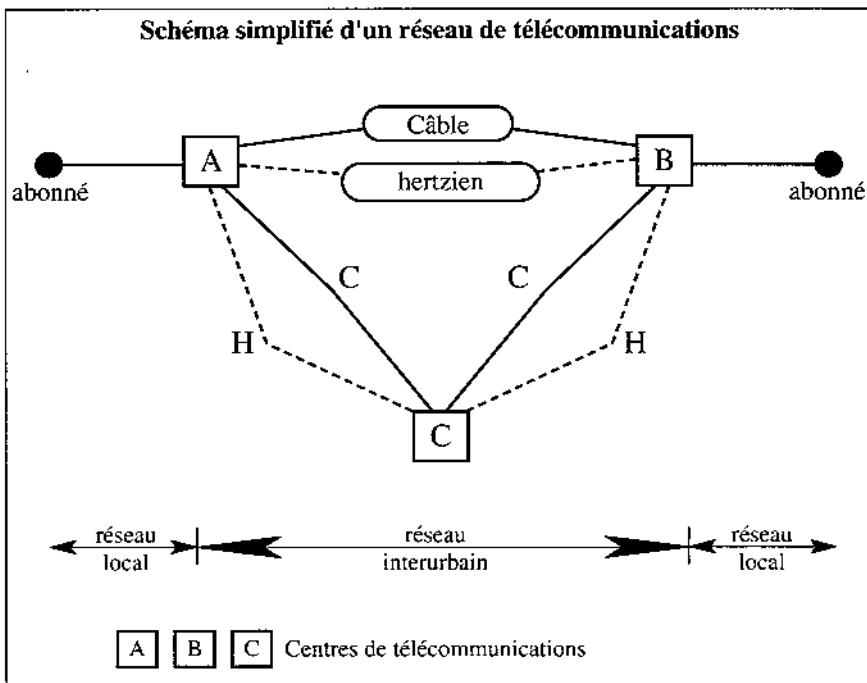
Il paraît nécessaire, pour bien saisir ce qu'elles représentent, de distinguer les infrastructures de ce qu'elles supportent.

Infrastructures et réseaux

Les infrastructures, c'est un ensemble de plus de 10 000 bâtiments – appelés centres de télécommunications – contenant des équipements de commutation et de transmission qui sont reliés entre eux par des centaines de milliers de câbles coaxiaux, de faisceaux hertziens ou de câbles en fibre optique, et même par des liaisons satellites.

Ce sont aussi 29 millions de lignes individuelles qui relient chaque abonné ou chaque entreprise à son centre de télécommunications le plus proche.

Ces infrastructures supportent en fait *plusieurs réseaux* : d'abord le réseau téléphonique commuté (RTC), c'est le téléphone que tout le monde connaît ; mais il y a aussi bien d'autres réseaux : le télex, l'ensemble des liaisons spécialisées (qui relient directement en permanence deux points du territoire et qui sont mises à la disposition d'un abonné) ; le réseau TRANSPAC ; NUMERIS etc. On doit donc parler de réseaux de télécommunications et non du réseau de télécommunications.



Quand un câble coaxial est coupé accidentellement par un bulldozer, il se peut que plusieurs réseaux soient interrompus sur la liaison concernée.

L'organisation des réseaux de télécommunications est simple dans son principe :

- L'ensemble des abonnés reliés à un centre téléphonique constitue la *zone locale*. Chaque abonné n'est relié que par une paire (couple de fils) unique à son centre de rattachement. Cette paire, individualisée chez l'abonné, n'est ensuite qu'un élément d'un câble plus gros (aérien ou souterrain qui peut en contenir de 7 jusqu'à 900, 1 800 ou plus). C'est la partie la plus vulnérable car c'est un chemin *unique* pour l'abonné (bien entendu un abonné important peut disposer de plusieurs paires, voire d'un câble pour lui tout seul).

- Par contre tous les centres de télécommunications sont reliés entre eux selon un système hiérarchisé qui leur permet en fait de ne pas être reliés qu'à un seul centre.

Deux centres téléphoniques sont donc en principe reliés par deux voies différentes mais aussi selon deux techniques différentes (câbles ou hertzien et maintenant fibre optique). Ainsi, si une voie est interrompue, la deuxième reste en service et continue à acheminer le trafic (avec un peu plus d'encombrement).

Quand on regarde l'ensemble de cette organisation des infrastructures de télécommunications, on voit donc que nous avons deux grands systèmes :

- le réseau interurbain maillé et redondant qui offre donc une bonne fiabilité ;
- le réseau local plus vulnérable car chaque liaison entre l'abonné et son centre est unique.

Il en est ainsi dans tous les pays développés du monde. Certains commencent à proposer une offre commerciale pour desservir une entreprise par deux chemins différents, voire sur deux autocommutateurs différents.

Dans certains pays moins développés, il arrive souvent qu'une seule liaison existe entre deux points du territoire, ce qui rend alors le réseau très vulnérable.

Quelles menaces pour les réseaux de télécommunications ?

Ce sont d'abord des menaces naturelles : tempêtes, cyclones, inondations, tremblements de terre qui détruisent tout ou partie des infrastructures.

Lors des inondations de Nîmes (Octobre 1988) par exemple, plusieurs équipements furent en cause :

- la station d'alimentation en énergie du centre téléphonique (noyée) ;
- les câbles souterrains dans la ville (arrachés et coupés).

Ce sont parfois des causes d'origines technologiques : l'incendie d'une raffinerie brûle des câbles aériens ou même souterrains.

Ce sont aussi des accidents : presque tous les jours un câble est coupé quelque part en France au cours de travaux publics mal surveillés... ou plus simplement par un camion qui percute un poteau téléphonique !

Ce sont aussi des actes volontaires : vol de câbles en service pour récupérer le cuivre ou le plomb !, dégradation commise par des « groupuscules » plus ou moins identifiés lors de manifestations sociales diverses (poteaux coupés, petit centre incendié, câbles coupés ou dégradés comme cela s'est vu dans le Languedoc en juin 1992). Ce sont des malfaiteurs qui essaient de couper les lignes téléphoniques d'une entreprise qu'ils veulent investir pour voler.

Ce sont aussi de véritables attentats revendiqués par des groupes aux motivations différentes selon les périodes :

- tour hertzienne dynamité ;
- centre téléphonique piégé ;
- câble fibre optique coupé (récemment aux Jeux Olympiques d'Albertville).

L'actualité quotidienne montre que dans les pays où des événements graves se produisent (insurrections, guerre civile etc.), la maîtrise des télécommunications et de la radio-télévision est un enjeu pour les diverses parties. On doit toutefois observer que dans certains cas, les opposants ne détruisent pas toujours, se réservant d'utiliser cet outil ultérieurement (le cas du Liban est caractéristique à cet égard : les « Télécom » y ont toujours fonctionné plus ou moins bien).

Comment protéger les réseaux de télécommunications ?

Le lecteur aura compris que les infrastructures de télécommunications constituent une immense toile d'araignée qui couvre tout le territoire... c'est un handicap... et un avantage ! Handicap car il est impossible de protéger systématiquement tous les équipements et toutes les artères... mais c'est un avantage car la dispersion même de ces équipements est une garantie.

La première protection des réseaux de télécommunications est d'abord due à la *fiabilité* que l'on exige d'eux.

L'organisation même des réseaux interurbains utilisant — comme on l'a vu plus haut — des cheminements et des techniques différents est une première réponse.

Il n'y a jamais interruption totale entre deux points du territoire. De plus, quand une relation est interrompue, des moyens sont mis en œuvre immédiatement pour reconstituer une nouvelle liaison passant ailleurs en utilisant les disponibilités (volontairement laissées ainsi) dans d'autres câbles.

Ainsi, si la liaison directe par câble Strasbourg-Dijon est coupée accidentellement, une nouvelle sera reconstituée qui passera peut-être par Metz, Paris pour atteindre Dijon.

Les réseaux de France Télécom sont surveillés depuis un point central situé à Toulouse-Blagnac par un système complexe de supervision qui observe l'ensemble des réseaux. C'est depuis ce « Superviseur national » que sont lancés les ordres de reconstitution de la liaison interrompue par un autre trajet (quelques minutes suffisent).

La deuxième réponse, c'est évidemment les moyens d'intervention pour aller réparer l'équipement endommagé (quelques heures en général).

Mais au delà de cette sécurité liée à la fiabilité et à la qualité de service que France Télécom souhaite offrir, il est nécessaire de sécuriser... Comment ?

Les méthodes classiques sont utilisées :

- *D'abord hiérarchiser* : distinguer les « points sensibles » et les équipements essentiels des autres ; on ne protège pas un centre international comme un centre rural de petite capacité ;
- *Ensuite mettre en œuvre une politique de moyens de protection* de divers types :
 - . contrôles d'accès systématiques dans tous les bâtiments importants ;
 - . double contrôle d'accès pour certains équipements « sensibles » ;
 - . contrôle d'accès par télécontrôle ou télésurveillance pour les petits bâtiments distants sans personnel.

Ces contrôles font appel, selon le cas, soit à des moyens humains, soit à des systèmes électroniques.

Bien entendu, l'ensemble des bâtiments importants dispose d'une protection classique systématique :

- portes renforcées et contrôlées ;
- barreaudage ;
- vitres anti-effraction etc.

Un point plus délicat à traiter est celui de la surveillance et de la protection des réseaux de câbles aériens ou souterrains...

Progressivement, les chambres souterraines, les armoires de sous-répartition sur la voie publique sont équipées de serrures renforcées à code ou de systèmes de télésurveillance qui découragent beaucoup ceux qui voudraient y accéder. Des efforts sont faits aussi pour protéger les réglettes de répartition dans les immeubles collectifs. Evidemment, on peut toujours lancer une voiture contre une armoire métallique de sous-répartition, ou mettre le feu à des câbles dans une chambre (cela s'est vu !) ; mais c'est quand même extrêmement rare.

Je voudrais compléter ce panorama de la protection des équipements de télécommunications en indiquant que France Télécom se préoccupe aussi de la protection « logique » de ses installations.

L'informatique est partout omniprésente : un commutateur téléphonique moderne est un calculateur ! La gestion technique est très informatisée... comme la gestion financière ou commerciale d'ailleurs. Il ne semblerait pas surprenant que pour s'attaquer aux réseaux de télécommunications, plutôt que de le faire d'une manière brutale et voyante en dynamitant un équipement, on se contente de perturber le système informatique qui commande celui-ci.

De très grands efforts ont donc été faits pour protéger l'ensemble des systèmes d'information de France Télécom. L'accès aux commandes des logiciels des réseaux et des autocommutateurs fait l'objet de protections particulières. Un projet plus ambitieux, faisant appel à la carte à mémoire, est en cours de développement pour accroître cette protection.

Surveiller, c'est bien ; protéger, c'est mieux... mais France Télécom n'est pas à l'abri d'une crise ou d'une catastrophe qui affecterait ses équipements. Il faut pouvoir intervenir rapidement pour rétablir la situation.

France Télécom a donc mis au point toute une série de plans de crise : ce sont les plans CRISTEL, qui doivent être préparés dans chaque établissement de France Télécom pour faire face à toute situation. Au niveau de la Direction générale, c'est la Direction de la production (Direction technique) qui a la responsabilité de leur mise en œuvre ; les principaux d'entre eux portent des noms de code bien connus des télécommunicants :

RADIAL (pour le réseau local) ;

PRISME (pour la commutation) ;

ENERGIE (comme son nom l'indique !) ;

CRISTRADF (crise liée au trafic) etc.

Quand une nouvelle technique apparaît, un nouveau plan CRISTEL est créé : par exemple, pour le radiotéléphone (*RADIOCOM 2000*). Ces plans de crise sont des *outils* qui peuvent être mis en œuvre seuls ou séparément aux plans local, régional ou national. Ils font appel à des moyens régionaux ou nationaux en fonction du niveau de la crise...

A cet effet, France Télécom dispose :

- d'une part, de moyens mobiles (une trentaine de véhicules) stationnés en deux points du territoire : équipements de transmission, de lignes ou par exemple autocommutateurs installés dans des remorques de 38 tonnes qui peuvent être transportés en quelques heures sur les lieux d'un sinistre après que les techniciens chargés de les mettre en œuvre les aient précédés en avion et aient préparé les raccordements nécessaires⁽¹⁾ ;
- d'autre part, d'une organisation qui permet d'apporter une aide (personnel et équipements) des autres régions à la région « sinistrée ». Cela s'est révélé très efficace lors des inondations de Nîmes ou des cyclones aux Antilles.

Des exercices ont lieu localement et au moins deux fois par an au niveau national... ils révèlent ce que chaque « homme de sécurité » connaît bien : tous les incidents, tous les accidents ne se ressemblent pas ! Il faut prévoir, il faut imaginer des plans de crise... mais l'imprévisible est toujours là. L'imagination, le bon sens, doivent compléter la meilleure organisation d'un temps de crise.

Précisons que les plans de crise sont des « outils internes » à France Télécom, mais qu'ils s'intègrent facilement, en tant que tels, dans des plans de crise plus importants décidés au niveau des autorités nationales ou départementales comme un plan ORSEC par exemple.

Je ne souhaite pas passer sous silence un problème qui préoccupe les opérateurs de télécommunications de tous les grands pays : celui de l'encombrement partiel du réseau téléphonique pendant un accident ou une crise grave. C'est un problème bien connu... pas facile à résoudre.

Séisme en Californie : quelques minutes après les chaînes de radio et de télévision en parlent. Des millions d'appels vont submerger les réseaux téléphoniques de la côte Ouest.

Accident de Furiani : en direct à la télévision. Des centaines de milliers d'appels du Continent et du reste de la Corse déferlent sur le réseau de Bastia.

Pour éviter l'engorgement total de celui-ci, le trafic sera jugulé au niveau du centre de transit de Marseille dans l'heure qui a suivi afin de permettre aux autorités locales de pouvoir téléphoner sur place. D'autres solutions font l'objet d'études en ce moment... mais aucun pays au monde n'a encore trouvé la solution miracle.

Signalons enfin que d'autres entités disposent de réseaux de télécommunications qui sont, soit sur des infrastructures propres (Intérieur, SNCF, Autoroutes, Armées), soit sur nos propres infrastructures (EDF, mais aussi Armées). Ces réseaux peuvent jouer un rôle en cas de crise. J'évoquerai aussi le réseau gouvernemental REGIS, dont France Télécom assure le fonctionnement et qui sera bientôt – dès 1994 – remplacé par un réseau plus moderne.

Dans le cas de Furiani, les autorités ont pu utiliser ce réseau.

L'esprit sécurité à France Télécom

Il ne faut pas que la sécurité soit perçue comme un frein au développement d'un opérateur de télécommunications qui se veut dynamique au plan technique et au plan commercial et qui entre maintenant dans un système où la concurrence va jouer fortement.

C'est pour cela que de gros efforts de sensibilisation sont faits pour expliquer aux responsables et au personnel la nécessité d'un esprit de sécurité et de défense dans l'intérêt de l'Etat, des clients, du personnel et de l'entreprise. Des modules de formation à la sécurité sont créés et les aspects « sécurité » sont traités – quand cela est nécessaire – dans les modules de formation initiale ou complémentaire, qu'ils soient techniques, commerciaux, informatiques ou de gestion.

Conclusion

La sécurité des réseaux de France Télécom repose sur des concepts simples : prévenir, surveiller, intervenir rapidement en faisant appel à :

- la diversité des techniques ;
- la diversité des acheminements ;

- la reconfiguration rapide d'une liaison en cas d'interruption ;
- la mise en œuvre rapide de plans de crise adaptés.

Dans les prochaines années, l'effort de sécurisation devra porter sur la recherche de meilleures solutions pour résoudre les crises au niveau local et les crises de trafic. France Télécom, « exploitant autonome de droit public » (Loi du 2 juillet 1990), est conscient du rôle qu'il joue au service de la collectivité nationale (Etat et clients) et c'est pour cela qu'il sécurise au maximum ses réseaux et leur environnement.

Enfin, il entend développer l'esprit de sécurité au sein de l'entreprise en appliquant un « Schéma directeur de la sécurité » qui organisera d'une manière logique, non seulement la sécurité des réseaux que nous avons traitée ci-dessus, mais aussi tous les autres aspects afin d'obtenir un ensemble cohérent.

Note

(1) Un équipement transportable de ce type a même été mis en œuvre par France Télécom pour dépanner le Centre de Bamako au Mali, détruit par un incendie. Il fut transporté à bord d'un avion cargo.

Le réseau ferroviaire et sa sécurité

Michel Fleury

Directeur-Adjoint des services régionaux
de voyageurs Ile-de-France
SNCF

La configuration du réseau ferroviaire a évolué et s'est renforcée. Parallèlement aux dispositifs faisant intervenir la surveillance de l'homme et le fonctionnement d'outils perfectionnés, c'est la décorrélation de l'homme et des systèmes qui représente la meilleure garantie de sécurité du réseau.

L'évolution du réseau ferroviaire

Une des caractéristiques du réseau ferroviaire est son caractère fortement maillé, avec des lignes de caractéristiques diverses, reliant différents points entre eux, les gares, mais qui se juxtaposent, s'imbriquent, se rejoignent, se séparent... Il y a là une différence assez sensible avec la façon dont fonctionne, par exemple, un réseau de métro : à Paris, les trains ne passent pas d'une ligne à l'autre, celles-ci sont complètement séparées.

Le réseau ferroviaire est, lui, beaucoup plus imbriqué. Sa configuration est marquée par le poids de l'histoire et, bien sûr, au départ, ce maillage était beaucoup moins évident. A la fin du siècle dernier, il était déjà pratiquement achevé avec la construction, d'une part, de grandes lignes radiales qui débouchent chacune à Paris dans une gare particulière, puis d'un certain nombre de lignes transversales, et surtout d'un maillage assez dense de petites lignes secondaires irriguant l'ensemble du territoire. Ce réseau a une dimension nationale, il assure des liaisons de ville à ville, l'irrigation des zones rurales, mais il a aussi une dimension internationale, puisque ce système nous relie à tous les pays voisins, à la particularité près de la péninsule ibérique où un écartement différent des rails crée une coupure physique.

Mais, ce dont il faut parler, c'est aussi de son exploitation qui superpose une double organisation pour le transport des marchandises et celui des voyageurs. Pour ceux-ci, sont assurées des liaisons de ville à ville, dont la plupart sont, bien sûr, radiales, mais qui peuvent également être transversales, par exemple, Bordeaux – Marseille ou Strasbourg – Lyon. Ces liaisons, lorsque le potentiel est élevé – ce qui est le plus souvent le cas des radiales –, assurent une desserte à longue distance limitée aux villes

les plus importantes. Au contraire, celle des zones dont le potentiel est plus faible comporte des arrêts dans des villes d'importance plus modeste.

Mais, cette infrastructure est aussi le support d'un véritable réseau régional qui a connu un renouveau sensible ces dernières années. Des conventions ont été signées entre la SNCF et la plupart des régions. Elles ont permis aux Conseils régionaux de développer une politique de transport ou, en tous cas, d'entreprendre sa mise en œuvre, avec des réalisations déjà tout à fait significatives. Les régions ont participé, d'une part au financement de l'exploitation en aménageant les dessertes, et d'autre part à l'équipement du réseau, par des renforcements de capacité d'infrastructures, des gares ou des électrifications de lignes, mais également par des outils d'exploitation, en particulier le matériel roulant. C'est ainsi que les régions ont été associées à la conception d'un nouveau matériel, « l'automoteur du futur », qui entrera en service dans les prochaines années. Dans ce contexte, la tendance est plutôt, à l'intérieur d'une même région, à privilégier les relations de ville à ville à moyenne distance. Les créations ou les restructurations de services entreprises ont été davantage destinées à améliorer ce type de relations, à les rendre plus fréquentes, plus rapides, qu'à développer les relations à caractère plus local qui n'en constituent que le dernier volet. La desserte omnibus proprement dite, avec des arrêts fréquents permet une irrigation plus fine du territoire, mais, compte tenu de l'évolution de l'environnement général, de celle du réseau routier en particulier, elle apparaît de moins en moins pertinente, sauf dans les zones à forte densité de population, les banlieues, où l'utilisation de la voiture particulière est soumise à des contraintes d'encombrement du réseau routier.

Depuis le réseau Freyssinet, référence à la fin du siècle dernier, la configuration du réseau a donc évolué et cela de deux façons. Un grand nombre de petits capillaires a disparu, faute d'un trafic suffisant et, en particulier, lorsqu'ils n'assuraient que cette seule fonction. Sur les sections de lignes où coexistaient ces liaisons locales et des liaisons à moyenne ou longue distance, le maintien des premières s'est trouvé facilité par le fait qu'elles n'avaient à supporter qu'un coût marginal d'exploitation de l'infrastructure ; encore que sur les lignes très importantes on se heurte à la difficulté de faire passer des trains qui s'arrêtent partout et qui sont donc consommateurs de capacités. En tous cas, si sur les grandes lignes il a été possible de maintenir une certaine présence de relations locales, sur les petites lignes cela a pratiquement disparu : il en subsiste, mais relativement peu. D'une manière générale, elles ne peuvent être maintenues que lorsqu'existe ce complément de liaisons régionales à moyenne distance ou une desserte, de banlieue de grande ville, donc sur des lignes qui jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire, même si elles ont peu de trafic. Tout ce qui est liaison de type banlieue permet de pénétrer au cœur des villes dans de bonnes conditions, en échappant aux embouteillages que provoque l'explosion du trafic automobile dans la périphérie des villes. Cela dit, dans les grandes agglomérations, ces

liaisons suburbaines se heurtent également à des problèmes de saturation de l'infrastructure.

Le réseau s'est aussi renforcé par la création de lignes nouvelles à grande vitesse. Il s'est d'abord édifié sur une base franchement radiale, mais il apparaît dès maintenant, onze ans après la construction et la mise en service de la première ligne, une notion de réseau « passe-Paris », avec la construction d'une ligne d'interconnexion qui contourne la région parisienne par l'est. Ces lignes de contournement existent également sur le réseau traditionnel, elles ont été créées à des époques diverses et déjà lointaines, précisément pour permettre des échanges entre différents réseaux. Aujourd'hui, la Grande Ceinture, dont les lignes se situent entre dix et vingt kilomètres de Paris, joue un rôle extrêmement important dans ses parties nord, est et sud, en ce qui concerne les échanges de trafic fret entre les différentes parties du pays. Pourquoi ? Parce que, d'une part, la région Ile-de-France représente un potentiel économique majeur, une part importante du trafic la concerne, les itinéraires radiaux sont performants, les coûts y sont moins élevés que sur des itinéraires transversaux et, d'autre part, l'offre est plus abondante et en complément de charge des transports radiaux, on peut également traiter des transports directs de province à province.

Les liaisons à grande vitesse font l'objet d'un schéma national approuvé par décret. S'il fait une part significative aux grandes radiales, il prévoit aussi des liaisons transversales, et notamment des lignes d'interconnexion contournant Paris, mais desservant l'Ile-de-France. Elles permettront des échanges à grande vitesse, sans entrer dans Paris et sont conçues pour desservir, avec un petit nombre d'arrêts, les pôles les plus importants de la région Ile-de-France, assurant ainsi un complément de trafic significatif aux liaisons directes province-province.

Cette description nous fournit une clé de passage à celle du réseau régional Ile-de-France qui, lui aussi, s'est développé sur la base de radiales, plus quelques tronçons de Grande ceinture et de transversales et pour lequel l'évolution des vingt-cinq dernières années s'est traduite par un trafic sans cesse croissant et des phénomènes de saturation. La SNCF a fait des propositions d'évolution, en termes d'amélioration des capacités des infrastructures existantes, mais aussi en termes de lignes nouvelles, dans le cadre du schéma directeur d'aménagement en cours d'élaboration.

Le développement de l'Ile-de-France s'appuie sur un certain nombre de pôles que sont — notamment, mais pas exclusivement — les villes nouvelles et un certain nombre de sites, par exemple Massy-Palaiseau au sud et Roissy au nord. Tous ces points seront, d'une façon ou d'une autre, situés à proximité d'une possibilité de desserte par le TGV.

En ce qui concerne le réseau régional, disons pour simplifier que depuis vingt-cinq ans la SNCF a fait face à l'augmentation du trafic en modernisant les lignes qui ne l'étaient pas et en améliorant leur capacité par l'introduction de matériels nouveaux, notamment des voitures à deux

niveaux. Elle a également essayé de resserrer l'espacement des trains, mais on arrive actuellement à des limites et l'on bute sur des problèmes d'investissement. Dans les vingt années qui viennent, il faudra en envisager dans de multiples secteurs. Mais, nous pensons que ces opérations ne suffiront pas et, plus précisément, qu'elles conduiraient à maintenir ou à renforcer des modes de fonctionnement actuels qui tendent à envoyer tout le monde vers Paris, ce qui est contradictoire avec l'intention de vouloir développer, conforter des pôles périphériques, qu'ils soient purement urbains ou qu'il s'agisse de sites comme Roissy ayant une fonction spécifique. Cela nous conduit aussi à faire des propositions de maillage du réseau sous forme de rocades, c'est à dire de liaisons nouvelles permettant de relier directement entre eux les centres ou des points nœuds équivalents, sans passer par Paris : d'une part, nous valorisons au maximum des infrastructures existantes, certaines sections de lignes, de la Grande ceinture notamment, avec des aménagements de capacité, et d'autre part il est envisagé des créations de lignes ou de sections de lignes nouvelles pour combler les maillons manquants.

Le maillage de ce réseau se traduira par une complexification de son exploitation, puisqu'un réseau ferré national ou régional est organisé de façon à passer d'une ligne à l'autre, pour créer des relations offrant une plus grande combinatoire que des lignes simples. Ces rocades permettront d'offrir des liaisons tout à fait atypiques par rapport à celles qui existent aujourd'hui : on pourra, par exemple, faire des parcours tels que de Chartres à Saint-Quentin-en-Yvelines et Melun, Rouen ou Evreux à Mantes-La-Jolie et Cergy vers la vallée de l'Oise ce qui, pour les populations concernées, favorisera les relations directes au sein de l'Ile-de-France entre les différents pôles. Cela renforcera également une synergie entre la région et les régions voisines, ce qui évitera que les personnes en provenance de ces régions ne viennent au centre de Paris mais leur permettra, en revanche, de se répartir dans de bonnes conditions sur toute l'Ile-de-France et, en particulier, sur ces pôles.

Les dispositifs de sécurité

Il est possible d'aborder les problèmes de sécurité de ce réseau de deux façons.

La sécurité de base, qui est l'optique traditionnelle, est la sécurité ferroviaire proprement dite ; elle a un caractère purement technique, qui consiste à assurer l'intégrité physique des personnes et des biens que le transporteur se doit de mener à destination. S'il est indispensable de tenir compte du confort du voyageur, libre qu'il est de prendre ou de ne pas prendre le train, il s'agit d'un aspect essentiellement commercial.

Par opposition, l'autre aspect de la sécurité est celui qui est lié à l'environnement, au comportement des gens et à l'éventuel sentiment

d'insécurité qui peut se révéler. Le chemin de fer est un milieu relativement clos et même tout à fait clos : la latitude d'échapper à une agression n'est pas la même selon qu'on se trouve dans un véhicule ou dans un milieu ouvert. Il s'agit là d'un problème de comportement en groupe des individus les uns par rapport aux autres, mais il est certain que, dans certaines configurations, peut naître un sentiment d'insécurité qui, pour certains voyageurs, est lié au comportement d'autres gens, qu'il soient ou non voyageurs, d'ailleurs. Ce sentiment peut exister dans le train lui-même, mais il peut s'étendre à l'environnement, c'est à dire essentiellement aux gares. Il n'y a pas de discontinuité entre la gare et la ville, la gare est aussi un espace public, plus ou moins vaste, plus ou moins clos. S'il existe un certain nombre de problèmes qui peuvent être comparables à ceux que l'on rencontre sur la voie publique, ce n'est pas tout à fait la voie publique ; cela ne l'est d'ailleurs pas légalement, c'est une partie du domaine public ferroviaire.

Ce deuxième niveau, pour le distinguer du premier, nous l'appelons le problème de la sûreté. Ce thème a pris une importance croissante ces dernières années et suscité de nombreuses réflexions et actions. Néanmoins, seul le premier point, celui de la sécurité ferroviaire proprement dite, est abordé ici.

D'une certaine façon, c'est tout simple : il s'agit d'éviter, d'une part, que les véhicules ferroviaires ne quittent une voie — le déraillement — et, d'autre part, qu'ils ne se rencontrent entre eux — la collision entre trains. Il s'y ajoute la protection du réseau contre les « agressions » externes, telles que pénétration de véhicules sur la voie ferrée, actes de malveillance, phénomènes naturels, etc.

Toute l'organisation ferroviaire, et c'est un souci de tous les instants pour tous les cheminots sur le terrain, a pour premier souci de garantir cette sécurité. C'est un thème dominant, tout à fait majeur dans les comportements comme dans les mentalités. Les conditions dans lesquelles elle est assurée ont beaucoup évolué au fil des années et il n'existe que peu de rapports entre les dispositifs utilisés à la fin du siècle dernier et les outils ou les systèmes dont nous disposons actuellement.

Assurer la sécurité, c'est prendre en charge le mouvement des véhicules sur l'infrastructure, en tenant compte de l'environnement et de son évolution. L'infrastructure est constituée de la voie, des ouvrages d'art, ponts, tunnels. Là, c'est une évolution des règles de l'art qui a permis d'avoir une meilleure connaissance du comportement des ouvrages d'art, par exemple, des méthodes modernes et plus complexes de calcul des ouvrages rendent possible la réalisation d'ouvrages plus sûrs, plus fiables, mais aussi d'entretien plus aisés. C'est un aspect purement technique de l'évolution. Cela dit, le chemin de fer existe depuis un siècle et demi et il reste des ouvrages qui datent de l'origine, par exemple, des ponts, même si beaucoup ont été remplacés ; des tunnels, et un grand nombre d'entre eux sont plus que centenaires. Tout cela suppose toute une organisation de suivi, de contrôle de l'état de l'infrastructure.

C'est évidemment plus visible pour les voies proprement dites, les rails, les traverses, qui font l'objet de moyens, de procédures de suivi. Il y passe des voitures d'auscultation qui permettent de vérifier la géométrie de la voie – les écarts de géométrie par rapport à ce qu'elle devrait être –, de sonder les rails – par sondage à ultrasons –, de faire de la prévention, en détectant les défauts avant qu'ils ne dégénèrent et ne donnent lieu à des incidents. Tout cela, et en particulier la maintenance de la voie, repose très largement sur la surveillance de l'homme. Il y a là beaucoup de savoir-faire, voire même de connaissance locale : chaque tranchée, chaque talus présente des caractéristiques propres et l'on sait très bien qu'à tel endroit, en fonction du temps qu'il a fait, peut se produire tel ou tel type de problème ; à certains moments, sur tel type d'ouvrage, il faudra accentuer tel type de surveillance. La surveillance est donc le maître mot, et pour l'effectuer, la formation des personnels et sa mise à jour permanente.

La protection de l'infrastructure vise, par ailleurs, à empêcher les pénétrations intempestives sur le domaine ferroviaire, et à en limiter les conséquences éventuelles lorsqu'elles surviennent. C'est ainsi que la SNCF mène avec l'Etat et les collectivités locales une politique active de suppression des passages à niveaux. Dans certaines zones à risques (avalanches, éboulements, chute de véhicules routiers), elle construit des ouvrages de protection et installe des dispositifs de détection automatique permettant d'arrêter les circulations ferroviaires.

Dans le domaine du matériel roulant, c'est la même chose. Tout n'est évidemment pas transposable, mais c'est le même esprit et la sécurité reposent sur le maintien en bon état des organes essentiels, des organes de roulement, essieux, roues, et des organes de freinage. C'est l'ensemble du système, mais surtout le roulement et le freinage qui sont critiques : le roulement est le mode même du fonctionnement du chemin de fer, le freinage est le moyen d'éviter collisions et rattrapages. Le contrôle passe par des procédures opérationnelles de visite, d'examen des organes (les essieux, par exemple, sont également contrôlés par ultrasons). L'évaluation continue des critères de maintenance permet en amont de faire évoluer la conception, en créant des organes plus fiables et plus performants, et en aval de s'assurer de la bonne compréhension des règles par ceux qui les appliquent. Dans ce domaine très évolutif, où coexistent des techniques différentes – en raison de la longue durée de vie des matériels – la formation continue, l'entretien permanent des connaissances sont des éléments clé du succès.

Si la préoccupation première est d'éviter les accidents, la conception du matériel vise également à en limiter les conséquences éventuelles pour les voyageurs et le personnel par la prise en compte de critères très exigeants, en termes notamment de résistance aux chocs. C'est ainsi, par exemple, que le renforcement des cabines de conduite permet de limiter les conséquences du choc avec un camion sur un passage à niveau, mesure qui

complète la politique de suppression de ces passages à niveau qui est une tâche de longue haleine.

En dehors de l'infrastructure, des trains au sol, il y a tout ce qui concerne le fait que ces trains circulent, que ce sont des mobiles, qu'il faut éviter qu'ils n'entrent en collision et c'est le rôle de la signalisation. A l'origine des chemins de fer, on n'envisageait guère que des problèmes d'espacement, les méthodes étaient assez rustiques, elles reposaient sur des interventions purement humaines, sans aucun dispositif mécanique. C'est ainsi que le mode d'espacement le plus simple consiste, pour faire partir un train, à attendre que le précédent soit parti depuis un certain temps. Bien entendu, cela ne fonctionne qu'à la condition que ce train roule normalement, ne tombe pas en panne ou ne s'arrête pas par accident : dans ce cas, le suivant finira bien par le rattraper. Tout cela s'est progressivement renforcé, perfectionné, assorti de dispositifs mécaniques et électriques permettant d'arrêter les trains : le signal d'arrêt, les signaux d'annonce sont les premiers dispositifs qui soient apparus. Il est plus visible de déployer devant le mécanicien un bras mécanique de couleur rouge ou une plaque de tôle que de lui faire de grands gestes de la main qui pourraient être interprétés de manière aléatoire et probablement erronée. Il s'agit là d'une signalisation à emplacement fixe, mais présentant des indications variables et qui a été progressivement perfectionnée, rendue entièrement électrique, avec des dispositifs permettant de contrôler la présence des trains — les circuits de voie —, de savoir en toute certitude si un train est présent ou non et d'arrêter automatiquement tout train qui s'en approcherait.

Dans les nœuds, et le chemin de fer est un réseau avec des nœuds, zones où différentes voies viennent converger et diverger, il y a risque de collision entre des trains qui viennent de branches différentes et qui rejoignent les mêmes voies, risque qu'ils prennent des itinéraires incompatibles entre eux, qu'il soient susceptibles de se rencontrer. Là aussi, les signaux jouent un rôle, mais, derrière les signaux, il faut des systèmes qui empêchent de les manœuvrer de manière dangereuse. Au siècle dernier, existaient des signaux, mais on pouvait les manipuler sans trop de précautions, en s'appuyant sur des règles. Le respect de celles-ci est très simple lorsque passent quelques trains par jour, mais le problème se complique lorsque circulent plusieurs dizaines de trains dans l'heure. Les aiguillages ont été perfectionnés, en réalisant des dispositifs mécaniques empêchant d'effectuer intempestivement des opérations incompatibles — les systèmes d'enclenchement — ; mécaniques à l'origine, ils sont devenus électriques, voire électroniques ou informatiques. On a aussi supplié à la peine des hommes en mécanisant tout ce qui pouvait l'être. C'est vrai pour l'entretien des voies, comme pour la conduite ou l'entretien des trains, mais ça l'est aussi pour la commande des signaux et des aiguilles : motorisation des aiguilles, introduction de dispositifs automatiques permettant de réaliser toutes les opérations nécessaires et où il suffit de déclencher une opération pour qu'elle se réalise jusqu'au bout, à la condition qu'aucune opération incompatible ne soit en cours.

On a donc assisté à un développement extrêmement important des systèmes de sécurité, ce qui ne veut pas dire que toutes les procédures aient disparu. D'abord parce que le niveau d'évolution n'est pas, à un instant donné, identique partout : en tel point peuvent exister des installations très modernes, de conception récente et, sur une autre ligne à deux cents kilomètres de là, des systèmes plus anciens ; compte tenu de la très longue durée de vie de ces équipements, on aura nécessairement une certaine disparité. D'autre part, quel que soit le système, et surtout lorsqu'il est complexe, il faut un mode d'emploi qui, lorsque le système se complexifie, peut être, à la fois, plus simple et plus compliqué. Le mode d'emploi au quotidien, lorsque tout fonctionne normalement, est généralement plus simple : il est simple de dire à un aiguilleur qui dirige un train d'un point A à un point B d'appuyer sur le bouton situé à l'intersection de la ligne A et de la colonne B ; là où cela se complique, c'est que, quelle que soit la perfection des systèmes de sécurité, il se produit des pannes.

Intervient alors un autre concept, celui de la sécurité intrinsèque qui est très important et selon lequel la défaillance du système conduit à une situation qui ne doit en aucun cas dégrader la sécurité. Cela veut dire que lorsqu'un système ne fonctionne pas normalement, on débouche sur un état de fonctionnement du système d'ensemble qui est plus contraignant. Par exemple, l'espacement des trains sur une même voie par l'intermédiaire de signaux est basé sur la localisation des trains par des circuits de voie. Il s'agit de circuits électriques passant par les rails, reliés à une source qui alimente à l'autre extrémité du circuit un relais électromagnétique fermant le contact qui donne le feu de voie libre. Si un fil se coupe quelque part, le circuit ne sera pas établi, la coupure du circuit joue dans le sens de la sécurité, c'est à dire que le relais va chuter par l'effet de la pesanteur et provoquer la présentation d'un feu d'arrêt. Celle-là est un élément qui intervient dans le concept, mais toute la chaîne des installations est conçue de façon à ce qu'un défaut se traduise par une indication restrictive. Un défaut, c'est concrètement un signal d'arrêt, une indication d'arrêt, même s'il n'y a rien derrière ce signal, et c'est le train qui survient que l'on arrête.

En sécurité ferroviaire, tout doit fonctionner selon ces principes et c'est d'ailleurs l'une des difficultés de l'introduction de l'informatique dans ce type de système. L'informatique est insensible à la pesanteur et celle-ci est considérée comme une sécurité, en tant qu'elle joue toujours dans le même sens. Lorsque des systèmes informatiques remplacent l'action de la pesanteur, c'est plus subtil, cela suppose des études importantes pour la conception des automatismes de sécurité. Ce sont d'ailleurs des choses qui se sont beaucoup développées en dehors du domaine ferroviaire : dans le nucléaire, dans l'aéronautique, c'est important, et le ferroviaire a profité de cette expérience.

Les procédures de sécurité

Lorsque les dispositifs de sécurité tombent en panne, les signaux s'arrêtent et donc les trains, mais on ne peut pas toujours attendre des heures avant que tout soit dépanné pour les remettre en circulation et l'on débouche nécessairement sur des procédures : du point de vue de la sécurité, leur application est un point essentiel. Elle passe, d'une part, par la rédaction de textes, des règlements de sécurité, chacun répondant à de grandes catégories de situations. Ces textes sont élaborés en fonction des dispositifs techniques sous-jacents. Mais il ne suffit pas de disposer de ces textes, il faut les faire appliquer, c'est à dire former les agents et s'assurer du contrôle de l'application. Cela aussi a beaucoup évolué. Il existe actuellement tout un *management* des hommes chargés d'appliquer ces procédures, un des éléments de la difficulté étant que si leur application dans des conditions normales est peut-être relativement simple, on exige un certain formalisme : lorsque les agents n'ont pas compris les raisons d'être de ce formalisme, ils peuvent s'affranchir de certaines des règles qui ne leur paraissent pas essentielles et qui, en effet, ne le sont pas, au premier degré, mais qui peuvent l'être au deuxième degré, c'est à dire dans une situation correspondant à une configuration différente. Lors d'un dérangement, le fait de ne pas avoir appliqué tel ou tel élément de la procédure peut devenir un élément déterminant.

En ce qui concerne les procédures, là aussi, nous essayons de réaliser une forme de sécurité intrinsèque : plusieurs individus sont impliqués dans une procédure, il faut donc essayer de faire en sorte que la faute ou l'erreur de l'un n'engendre pas un événement indésirable. Dans certaines configurations, dans des situations de dérangement, il faut faire en sorte que l'application d'une seule procédure par une seule personne ne suffise pas ; c'est donc un montage extrêmement complexe. Il faut assurer une formation et un suivi de la formation, ainsi qu'un contrôle de l'application, en y observant un bon équilibre entre l'aspect répressif et l'aspect éducatif. Dans le passé, on avait tendance à faire un peu trop confiance au répressif : le règlement devait être appliqué, on ne demandait pas aux agents de chercher à le comprendre. Les choses ont évolué et l'on tente d'avoir une gestion plus pragmatique et plus managériale de ce contrôle, ce qui ne veut pas dire que ne subsistent pas des règles essentielles qui doivent être appliquées. Cependant, lorsqu'un écart à la règle est constaté, l'approche est maintenant différente : elle consiste à chercher à faire comprendre pourquoi une erreur s'est produite, plutôt qu'à sanctionner parce que la règle n'a pas été appliquée.

Un des éléments importants du *management* de la sécurité est le retour d'expérience. Dans une dynamique purement répressive, un agent qui commet une faute sait que, s'il se fait prendre, il va être sanctionné. Lorsque des événements ne se passent pas comme ils le devraient, il agit comme s'il avait fait une faute — ce qui est parfois vrai, naturellement, mais cela ne l'est pas nécessairement — et essaie donc au maximum de

camoufler, et même inconsciemment, ce qui fait qu'un grand nombre de petits dysfonctionnements n'émergent pas. Or, un coup dur, c'est la conséquence de dysfonctionnements importants, mais il est probable qu'il résulte aussi d'un ensemble de petits dysfonctionnements. Autrement dit, si ceux-ci sont masqués, il n'existe pas d'indices de l'émergence possible de dysfonctionnements importants : l'intérêt du retour d'expérience est de permettre d'enrichir, au fil du temps, des bases de données sur tous les événements liés à l'application et au fonctionnement des procédures de sécurité. Cela rend possible une analyse beaucoup plus globale : en utilisant des bases de données informatisées, on tire de l'analyse d'une masse d'événements, *a priori* sans intérêt immédiat, des analyses transverses qui dégagent d'incidents secondaires des indicateurs de tendances lourdes qui, elles, pourraient déboucher sur des événements beaucoup plus significatifs.

Dans le domaine de l'aéronautique, par exemple, on pratique l'analyse des « *air-miss* », c'est à dire des collisions manquées, même lorsqu'en apparence il n'en est résulté aucune conséquence, sans chercher à culpabiliser qui que ce soit, c'est une analyse de faits. A partir d'un événement donné, cela ne donnera probablement rien, mais sur une série d'incidents il est possible de trouver des facteurs communs. Le retour d'expérience peut donc permettre d'utiliser le même type de méthode d'analyse, dans un contexte qui est largement aussi complexe que celui de l'aéronautique ou d'autres secteurs d'activité, mais où l'approche pluridisciplinaire, le contact avec d'autres métiers que le chemin de fer a été aussi très enrichissant.

Le problème des procédures reste, au fil des modernisations que nous avons pu entreprendre, un problème important : il y a, par exemple, toujours un pilote dans l'avion. S'il n'y a pas toujours un mécanicien dans le train, puisqu'on réalise actuellement des métros entièrement automatiques, pourtant, dans les trains ordinaires, il y a toujours des mécaniciens. En effet, dans les moments de dysfonctionnement du système, la non-application des procédures peut déboucher sur des incidents graves. Par exemple, lorsqu'un signal ne s'ouvre pas à l'établissement de l'itinéraire, on peut finalement être amené à délivrer à un mécanicien un ordre l'autorisant à franchir le signal fermé. Il est sûr que cela ne peut pas se faire sans un ensemble de précautions et de procédures qui garantissent le maximum de sécurité. Par ailleurs, c'est évident, il faut faire en sorte qu'il y ait le minimum de cas où cela puisse se produire.

Dans ce domaine de la sécurité, on essaie de décorrérer au maximum les systèmes et l'homme. L'homme a un très bon niveau de sécurité et il reste encore le pilier principal de celle-ci. L'introduction d'un automatisme pour pallier la défaillance de l'homme doit s'entourer de grandes précautions, et implique une réflexion sur leurs rôles respectifs. Schématiquement, on peut envisager deux grandes orientations. La première confie le rôle majeur à l'automatisme. Celui-ci doit alors être conçu « en sécurité » pour assurer par lui-même le niveau – élevé – de sécurité requis. Mais alors,

une réflexion approfondie sur le rôle « résiduel » de l'homme s'impose, car sa vigilance s'émousse et sa défaillance pourrait conduire à des situations non désirées dans les cas où son intervention resterait nécessaire. La seconde laisse un rôle actif à l'homme, qui conserve un niveau d'activité qui maintient sa vigilance. L'automatisme joue alors un rôle de « filet de sécurité » et n'a pas besoin d'atteindre le même niveau de sécurité — et donc de complexité — que dans le schéma précédent. Mais alors, il faut absolument éviter que ne se trouvent mises « en série » la sécurité de l'homme et celle de l'automatisme. Il faut que les deux soient en parallèle, c'est à dire que tous les deux soient défaillants pour que puisse survenir l'incident, et donc décorrérer au maximum l'homme et les automatismes, de manière à disposer de deux chaînes aussi indépendantes que possible. Le maintien de cette décorrélation passe également par un *management* approprié des dysfonctionnements — le retour d'expérience — que nous avons évoqué ci-dessus.

L'exploitation du réseau : sécurité et fiabilité

La sûreté est liée, pour partie, à des comportements de personnes extérieures à l'organisation ferroviaire et n'est pas traitée ici ; néanmoins, la sécurité ferroviaire telle que nous la devons aux marchandises, mais surtout aux voyageurs que nous transportons, est un tout qui prend en compte les conditions de l'environnement et il peut se créer des liens entre ces deux domaines. Des événements qui n'ont pas d'origine strictement ferroviaire peuvent donner lieu, indirectement, à des événements qui, eux, peuvent devenir dangereux, en particulier pour les voyageurs. Lorsqu'une agression se produit dans un train, une bagarre peut se déclencher, le train s'arrêter en pleine voie, des voyageurs sortir par les portes ouvertes, il est alors possible qu'ils soient écrasés par un autre train ; le processus de sécurité ferroviaire a beau être apparemment irréprochable, il peut y avoir mort d'un voyageur... Il y a aussi des comportements que nous constatons souvent dans les gares de banlieue où les voyageurs traversent les voies dans des conditions dangereuses, ils ont parfois tendance à s'affranchir des indications qui leur sont données et il se produit malheureusement des accidents. Des interactions entre les deux aspects que nous évoquons peuvent donc intervenir.

Autre élément à prendre en compte dans l'évolution des dispositifs de sécurité : les problèmes liés à la complexité du réseau. Le fonctionnement du système est à base de rendez-vous multiples, extrêmement nombreux, à chaque noeud du réseau. On peut même dire qu'il existe des noeuds le long des lignes, car sur les lignes importantes il y a plusieurs voies et des possibilités d'échanges entre ces voies : des trains partent sur une voie et, en cours de route, en changent parce que, dans l'intervalle, ils se sont fait rattraper par un autre train ou vont en rattraper un autre. Il y a donc une complexité de l'exploitation du système avec des rendez-vous multiples.

Ces rendez-vous concernent, de prime abord, le voyageur qui arrive dans une gare du réseau. A Juvisy, par exemple, l'une des gares les plus importantes du réseau d'Ile-de-France, son rendez-vous c'est la correspondance qu'il choisit pour prendre un train circulant sur une autre ligne. Or, il y a là une ligne vers Austerlitz (la ligne C du RER), une ligne vers la gare de Lyon, une vers Massy-Palaiseau, une vers Bretigny, Étampes et Dourdan, une ligne vers Corbeil, via Evry ainsi qu'une autre ligne vers Corbeil par Ris-Orangis et la Vallée de la Seine. Le rendez-vous pour le client, c'est le premier degré, en quelque sorte. Au second degré, le nombre de combinaisons est tel qu'il n'est pas possible de régler les horaires et les dessertes de façon à respecter tous les rendez-vous possibles. Il est nécessaire de privilégier certains rendez-vous, soit pour des raisons purement techniques, pour optimiser la capacité des lignes, soit pour des raisons commerciales : lorsqu'on doit privilégier une correspondance, il est bien évident que l'on choisit celle qui peut engendrer les flux les plus importants, mais cela peut se faire au détriment d'une autre. Parmi ces correspondances, les moins bien servies, sont directement pénalisées par l'effet de fréquence. On retrouve là l'avantage du réseau type-métro qui est purement linéaire, mais avec des fréquences élevées, ce qui fait qu'il peut fonctionner à base de correspondances qui obligent à un changement physique, mais qui ne sont pas pénalisées par l'effet fréquence – c'est, du moins, ce que l'on dit, car, aux heures creuses, la durée d'attente peut être importante. Mais il est vrai que sur un réseau complexe les fréquences sont moins élevées sur chaque combinaison possible et les correspondances sont plus ou moins facilitées.

Cela, c'est le montage théorique du système, puis il y a le fonctionnement réel de ce qui a été prévu. Sans parler des incidences des retards pour les voyageurs et en ne retenant que l'aspect technique de ces rendez-vous, il s'agit de se faire succéder les trains sur un même nœud, sur une même voie, de façon à optimiser le fonctionnement du système. Il en a été question, plus haut, sous l'angle de la sécurité : faire en sorte que si deux trains doivent emprunter successivement la même voie, ils ne puissent pas le faire en même temps, c'est l'un ou c'est l'autre. L'aspect rendez-vous, c'est plutôt de faire en sorte qu'ils puissent successivement emprunter la même voie dans les meilleures conditions, c'est à dire en ayant le moins possible d'arrêts intempestifs qui nuisent à la fluidité de la circulation et donc au débit. Or, la complexité du système fait qu'avec l'augmentation du trafic, les conditions de l'exploitation deviennent beaucoup plus délicates, les dysfonctionnements, les écarts par rapport à la norme se traduisent par des pertes de temps et génèrent progressivement des effets de perturbation en boule de neige qui sont pratiquement irratrappables, du moins, tant qu'on est en période de pointe. Si, par exemple, pour une raison quelconque, un train stationne deux minutes et demi à Saint-Michel Notre-Dame au lieu des quarante à cinquante secondes prévues, derrière, six ou sept trains seront gênés, en retard les uns derrière les autres. A chaque point de « rendez-vous », ces retards engendrent des incompatibilités, et suscitent de nouveaux retards par effet « boule de neige ». Tout

cela provoque un dysfonctionnement général du réseau et des incidents d'exploitation, ce qui nécessite des choix délicats pour essayer de rétablir un fonctionnement normal. Relativement tolérés lorsqu'ils sont peu fréquents, la répétition de ces dysfonctionnements entraîne un vif mécontentement des utilisateurs du réseau, un véritable trouble social, voire des manifestations... qui perturbent le fonctionnement.

La densification du réseau oblige à faire davantage de progrès pour fiabiliser l'exploitation, à disposer d'une signalisation, de systèmes d'exploitation plus performants permettant d'accroître les marges entre les trains. Si l'on ne modifie pas les installations existantes, chaque fois que l'on ajoute un train, on diminue l'écart entre les trains et l'on réduit les marges ; or, on ne peut pas travailler à marge zéro. Une manière de reconstituer ces marges est de mettre en place des systèmes, des automatismes, c'est ce que la RATP a fait avec le SACEM sur la ligne A du RER, et nous sommes en train de travailler à la mise en place d'un système analogue, encore plus performant, sur la ligne C et, éventuellement, sur d'autres lignes de banlieue.

Fiabilité du système, donc, et *management* de la fiabilité. Dans ce *management*, de très nombreux acteurs interviennent et, là aussi, il est important de les sensibiliser pour mieux leur faire prendre conscience des conséquences de tel ou tel comportement, non pas en termes de sécurité, mais en termes de qualité de fonctionnement de l'ensemble. Il est certain que l'évolution des comportements fait qu'il y a une certaine contradiction entre l'esprit de sécurité prenant son temps pour faire les opérations, etc. et la gestion au plus près des capacités lorsqu'elles sont réduites et que les marges le sont également. Il faut donc trouver le bon compromis, puisqu'il ne saurait être question de mettre en cause en quoi que ce soit la sécurité.

Réseau électrique : la recherche de la sécurité à tous les niveaux

Alain Doulet

Chef de service adjoint
au Service Études des réseaux – EDF

La recherche de la sécurité est présente à tous les niveaux du réseau électrique, tant par les moyens utilisés pour assurer la bonne tenue physique des ouvrages que par les méthodes mises en œuvre dans l'utilisation de ce réseau. L'article, après une présentation du réseau, balaye les différentes agressions auxquelles est soumis le système électrique puis présente les parades proposées pour y faire face.

Les utilisateurs d'un réseau routier peuvent, du moins partiellement, découvrir et analyser les conditions d'exploitation de ce réseau, car ils sont acteurs en participant dans leur véhicule à l'écoulement du flux. C'est un peu moins facile pour le voyageur d'un transport en commun, peu informé du système de gestion, sinon au travers de la perception des performances du réseau. Cela devient franchement difficile pour le client d'un réseau électrique dont il ne voit que l'extrémité — la prise de courant — avec comme signe sensible de son bon fonctionnement, la mise à disposition d'une énergie souple et sûre. Pourtant le réseau électrique vit. Les plus perspicaces d'entre nous imaginent sans doute que le clignotement de l'horloge d'un programmeur, découvert le soir au retour du travail révèle la vie cachée de cet énorme système tentaculaire.

Tentons en quelques lignes de balayer les différents phénomènes pouvant mettre en cause la sécurité du système électrique.

Présentons le réseau électrique

Un réseau électrique est constitué par l'ensemble des conducteurs électriques reliant les différents points de production de l'énergie électrique (les centrales) aux différents points de consommation (les clients). Il comprend essentiellement comme tout graphe des arcs et des sommets. Les arcs, ce sont des lignes aériennes ou des câbles pouvant véhiculer l'énergie d'un

point à un autre. Les sommets, ce sont les extrémités de ligne, où plusieurs ouvrages se connectent, soit pour alimenter un client soit pour permettre l'aiguillage du flux énergétique.

Le réseau électrique comprend des ouvrages très divers que l'on peut classer selon leur tension d'utilisation, un peu comme l'on classerait les routes depuis les autoroutes jusqu'au chemin communal.

- Le réseau très haute tension 400kV, c'est le réseau d'autoroute, il reçoit l'énergie des centrales les plus importantes (les sites nucléaires notamment), la transporte des lieux de production aux zones de consommation. C'est un réseau aérien aux dimensions imposantes.
- Dans des postes d'interconnexion, sorte d'échangeur électrique, le réseau 400kV livre son énergie à des réseaux de tension inférieure (225kV -150kV).
- Le réseau dit de répartition (225kV -150kV -90kV -63kV) distribue au niveau régional l'énergie reçue du réseau 400kV et des sites de production raccordés à ces niveaux de tension, dans des postes de transformation pour alimenter les clients industriels les plus importants ou les réseaux destinés à l'alimentation de la clientèle domestique et industrielle de petite taille. Ces réseaux sont en grande majorité aériens.

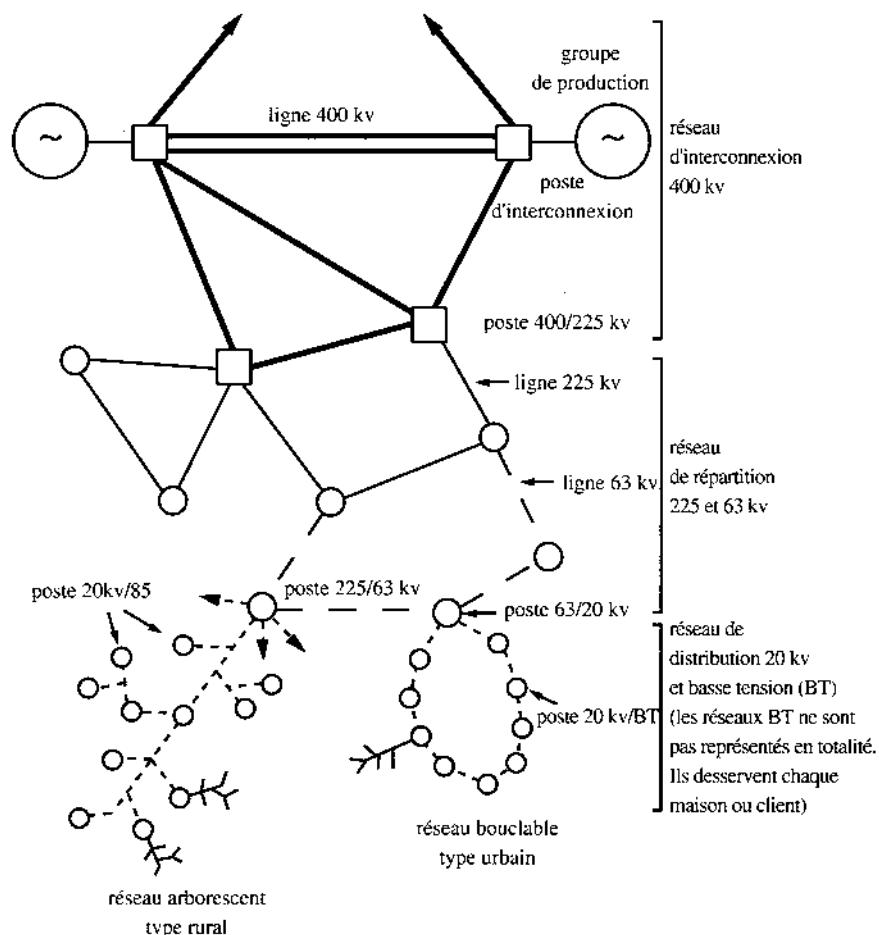
Tous les réseaux décrits jusqu'ici sont maillés, c'est-à-dire que l'énergie dispose *a priori* de plusieurs chemins possibles pour aller d'un sommet à l'autre du réseau.

En ce qui concerne le réseau 400kV, il est bien difficile de définir son emprise géographique, car le système d'interconnexion n'est plus aujourd'hui français mais européen et va de Copenhague à Gibraltar et de Brest à Vienne.

TABLEAU 1
Une photographie des installations à fin 91

Ouvrages de transport		
Lignes	400 kV	12 637 km
Lignes	225 kV	21 102 km
Lignes	≤ 150 kV	43 271 km
Postes du transport		
Postes	400 kV	120
Postes	225 kV	470
Postes	≤ 150 kV	1 707
Ouvrages de distribution		
Postes	MT/BT	611 700
Lignes	MT	564 900 km
Lignes	BT	628 300 km

GRAPHIQUE 1 – La structure du réseau électrique
du 400 KV à la basse tension (BT)



- Issus des postes de transformation ou postes sources, des réseaux moyenne tension (20kV -15kV) arborescents desservent les clients industriels de taille moyenne et les postes de distribution spécialisés dans l'alimentation des clients dits basse tension. Ces réseaux moyenne tension sont en partie réalimentables, c'est-à-dire non maillés mais bouclables. Ils sont en partie en aérien, en partie en souterrain.
- Enfin, les réseaux basse tension (220v -380 v) issus des postes de distribution en cabine ou sur poteau, desservant chacun quelques dizaines de clients, constituent les dernières nervures de cette ramifications. Ces installations aériennes ou souterraines sont en général non réalimentables.

Inutile d'insister sur la masse que constitue l'ensemble des ouvrages du réseau, d'autant plus que la tension est basse : 600 000 postes moyenne/basse tension.

Peut-être n'est-il pas inutile pour éclairer le lecteur de préciser : « Pourquoi tant de niveaux de tension ? ».

Le transport et la distribution d'électricité nécessitent pour faire cheminer l'énergie de la production à la consommation, des ouvrages dont il convient de minimiser le coût. Cette minimisation conduit au choix d'un niveau de tension fonction de la puissance à transporter, et de la distance à parcourir. En outre les contraintes de sécurité obligent à desservir les consommateurs finaux à une tension suffisamment basse pour limiter les risques. Si l'on ajoute que le passage d'un niveau de tension à un autre comporte un coût fixe important, on dispose de tous les éléments pour construire le réseau que l'on calera ensuite sur des niveaux de tension, reconnus au niveau international. Ces valeurs peuvent cependant varier d'un pays à l'autre en fonction des distances et des densités de consommation.

A quelles agressions doit faire face le réseau ?

Les agressions auxquelles est soumis le réseau sont bien diverses et nous allons tenter de les passer en revue avant de balayer rapidement les moyens mis en œuvre pour le protéger au mieux.

Nous pourrons différencier les agressions à caractère externe et celles à caractère interne, c'est-à-dire celles visant à dégrader le réseau en portant atteinte à ses constituants, et celles liées à la gestion et à la maîtrise des flux d'énergie transitant sur le réseau.

Les agressions externes

Les phénomènes météorologiques externes sont certainement la cause majeure des incidents sur les ouvrages. De nature assez diverse, nous

trouvons la foudre, le vent, le givre, la neige collante. D'autres phénomènes constituent des conséquences immédiates des conditions météorologiques, la pluie et ses effets sur les supports, les inondations, les corps étrangers sur les ouvrages aériens.

Tout ceci peut se traduire par des courts-circuits (foudre ou contacts de deux fils balancés par le vent), des ruptures de fils conducteurs, cassés par le poids de la neige ou par un corps étranger (arbre,...), des chutes de support (par surcharge de conducteur suite à une accumulation de neige ou de glace, par affaiblissement des fondations).

D'autres phénomènes sont à classer dans les agressions mécaniques contre les ouvrages. Nous trouvons dans cette catégorie les chocs divers (véhicules contre support, pelleuse contre câble,...), sans pouvoir exclure les atteintes intentionnelles à l'intégrité du réseau.

Enfin, il convient de ne pas oublier les conséquences des malfaçons inévitables, même si elles sont rares, liées à la construction du réseau, au niveau des composants et de leur mise en œuvre (défaut d'isolation, faiblesse mécanique...).

Les problèmes d'origine interne

Une des caractéristiques bien connue du système électrique est d'imposer à tout instant une stricte égalité entre la production délivrée sur le réseau et la consommation prélevée.

Chaque fois qu'un déséquilibre apparaît entre production et consommation, il y a problème et nécessité de retrouver un équilibre. On conçoit aisément que la situation la plus contraignante est celle d'un déficit de production par rapport à la consommation. Ce déficit peut trouver son origine, soit dans une diminution de la capacité de production, soit dans une augmentation des consommations au delà des prévisions.

A ces deux situations, il faut ajouter une insuffisance du réseau de transport pour permettre d'acheminer l'énergie de son lieu de production à son lieu de consommation.

Les parades aux agressions : d'abord bien dimensionner

Ces parades sont aussi nombreuses que les causes qu'elles veulent éliminer sont diverses. Elles veulent constituer un ensemble cohérent, fiable et maîtrisé. Elles trouvent leur assise sur deux principes :

- prendre des dispositions constructives adaptées,
- dimensionner correctement l'ensemble.

Les mesures constructives

Mieux vaut prévenir que guérir. Appliquée au réseau, cette devise conduit à la définition de normes constructives des éléments du réseau prenant en compte les contraintes associées aux agressions répertoriées. Ces normes touchent essentiellement les caractéristiques mécaniques et électriques des composants : facteurs de sécurité sur les parties mécaniques, prise en compte des surcharges de givre, de neige, des efforts dus au vent, dimensionnement des fondations adaptées à la résistance des sols... détermination de niveaux d'isolation suffisants et coordonnés entre les différents niveaux de tension. Dans tous les cas, les éventuels franchissements de seuils doivent être naturellement absorbés par des points faibles. C'est le rôle des éclateurs chargés d'écouler à la terre les courants dus aux surtensions notamment d'origine atmosphérique. C'est aussi le cas des poutres à déformation contrôlée chargées, sur les réseaux aériens de distribution, d'absorber les contraintes mécaniques trop fortes sans atteindre l'intégrité des supports de la ligne.

Il n'est pas facile de concevoir des dispositions constructives aptes à éliminer tout risque de malveillance tant les ouvrages sont disséminés. Sur les supports aériens, seuls des dispositifs anti-escalade d'abord installés pour des questions de sécurité peuvent protéger l'installation. Sur les ouvrages souterrains, des grillages avertisseurs, des caniveaux, des fourreaux, autant de dispositifs placés dans un objectif de protection des personnes et des ouvrages concourent à la sûreté mécanique du système.

Mais les contraintes contradictoires – vérrouiller l'accès pour empêcher les intrusions mais permettre les déplacements éventuellement nécessaires pour la sécurité – rendent difficile la mise en place d'une protection efficace. Des expérimentations tentent de valider de nouveaux dispositifs (accès par badge, caméras de surveillance,...). Cependant, globalement, le réseau reste fragile face aux agressions liées à la malveillance.

Bien prévoir les besoins

Avoir un réseau solide est un point fort, mais qui doit se conjuguer avec un bon dimensionnement global. Celui-ci est surtout fonction de l'évaluation prospective des besoins d'électricité. Cette évaluation doit être suffisamment anticipée, pour être compatible avec les délais de construction des nouveaux ouvrages. Pour cela, des outils macroéconomiques permettent de réaliser des prévisions fondées sur le parc de matériel électrique mis en service, mais aussi tenant compte de l'impact à long terme du chauffage électrique très dépendant des aléas climatiques. En effet, aujourd'hui et plus encore demain, l'effet des variations de température sur l'évolution des puissances appelées est important (1 300 MW par degré soit environ une tranche nucléaire par degré).

Les approches globales utiles pour dimensionner le parc de production doivent être déclinées localement pour évaluer les transits dans les différentes branches du réseau et ainsi déterminer les contraintes futures.

Bien dimensionner le réseau

Disposant d'une valeur prévue de transit sur les différents segments du réseau, il devient aisément de simuler le fonctionnement de ce dernier selon plusieurs scénarios de production (hydraulité forte ou faible, été ou hiver, par exemple) en incluant également l'étude de situations perturbées (indisponibilité d'ouvrage...). Les règles de développement du réseau sont basées sur l'existence d'une certaine redondance, économiquement pertinente. Elle permet de disposer en exploitation, des marges capables de couvrir sans coupure de clientèle les incidents les plus courants affectant le système.

Les parades aux agressions : ensuite bien gérer

Le soin de bien gérer le système que nous venons de décrire est confié aux équipes de gestion prévisionnelle et d'exploitation, dispatchers, agents de conduite.

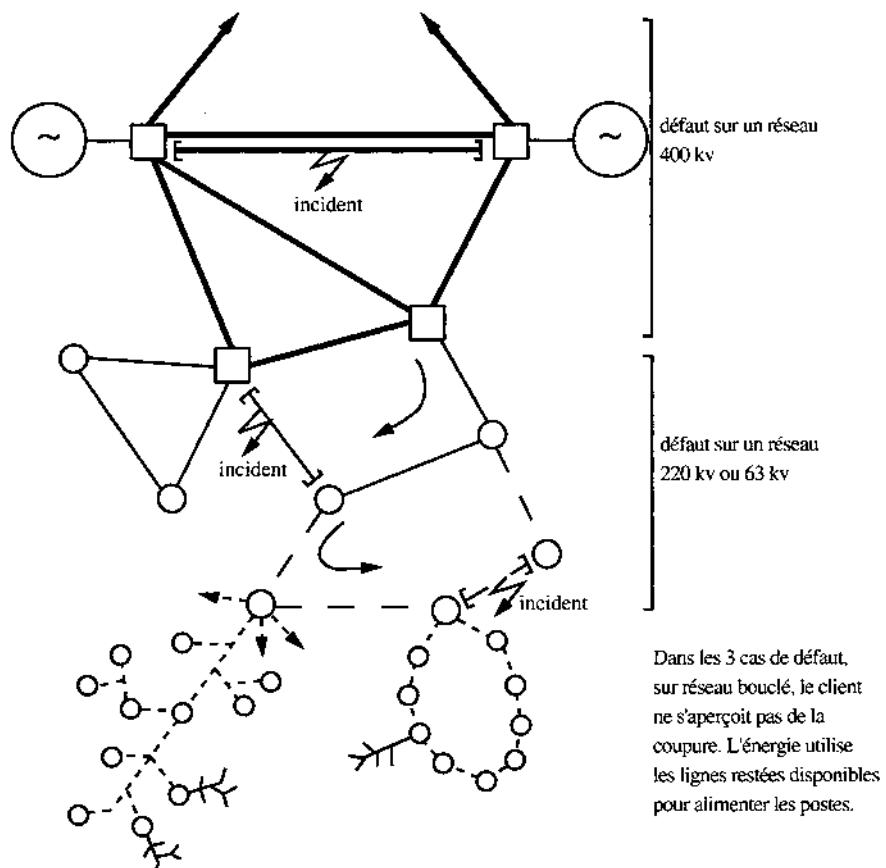
La mission des équipes de gestion prévisionnelle est d'optimiser en sécurité et économiquement le système qui sera utilisé à court terme. Compte tenu des prévisions météorologiques, des événements divers connus, quelle sera la consommation ? Quels groupes de production faut-il utiliser en priorité ? Sur quels ouvrages peut-on faire des travaux ? S'il survient un incident à un endroit déterminé, de quels moyens disposons-nous ?

Les équipes d'exploitation s'appuient ensuite en temps réel sur ces éléments, pour la conduite du système. Mais la réalité dépasse souvent les prévisions. Des incidents successifs peuvent réduire la capacité du système. Les prévisions météorologiques peuvent avoir surestimé la température. Des travaux peuvent durer plus longtemps que prévu sur un ouvrage important... Un système d'information très complet permet de tirer le meilleur parti en toutes circonstances de l'édifice.

Les parades aux agressions : enfin, bien utiliser

Au plus vite éliminer les courts-circuits

GRAPHIQUE 2 — Incidents sur le réseau 400 kv et de répartition



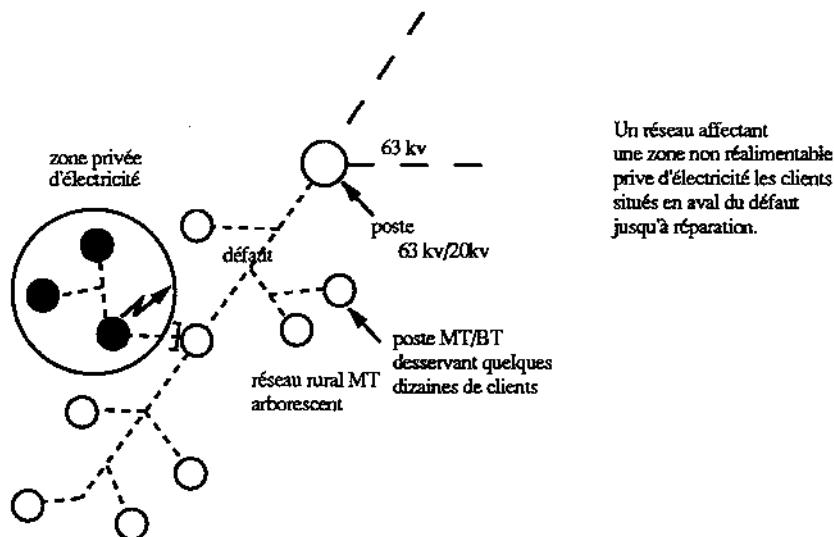
Malgré les mesures constructives retenues, comme nous l'avons précisé précédemment, des incidents peuvent se produire, que nous classerons en deux catégories :

- les courts-circuits mettant en jeu des courants importants et qui doivent être éliminés très rapidement pour éviter une détérioration importante du matériel et également pour des raisons de sécurité ;
- les défauts mettant en cause la sécurité des personnes par suite de risque de contact accidentel avec des conducteurs sous tension, tombés à terre par exemple.

Il s'agit dans tous les cas d'éliminer au plus vite le tronçon défectueux. Le mécanisme sera différent selon que le réseau est arborescent ou maillé.

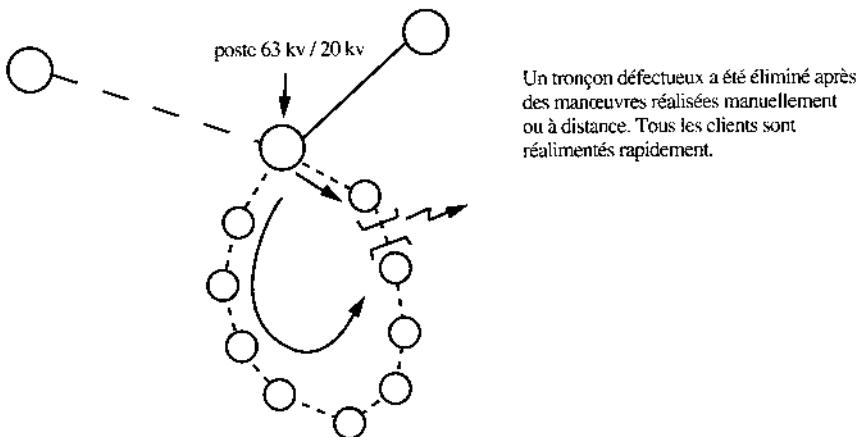
S'il est arborescent, toutes les installations placées en aval du point de coupure automatique situé en amont de l'incident seront privées d'énergie jusqu'à la remise en état.

GRAPHIQUE 3 — Incident sur un réseau moyenne tension rural



S'il est bouclable, les installations en aval du point de coupure seront privées d'énergie tant que les manœuvres nécessaires n'auront pas été réalisées pour réalimenter les parties saines du réseau.

GRAPHIQUE 4 — Incident sur un réseau moyenne tension (MT) urbain



S'il est maillé, des systèmes plus performants de protection permettront d'éliminer le tronçon en défaut, par manœuvre automatique des appareils de coupure encadrant le défaut. Le fonctionnement d'un tel dispositif est plus complexe dans la mesure où sur ce type de réseau tous les tronçons avoisinant voient le courant de défaut et seuls doivent s'ouvrir les appareils de protection sur le tronçon incriminé.

Des dispositifs automatiques peuvent aider à assurer une réalimentation plus rapide. Des télécommandes permettent des actions centralisées sur des points distants du réseau.

Les courts-circuits peuvent-ils dégénérer en incidents plus importants ?

S'il est évident qu'un incident local affectant quelques clients ne peut avoir de répercussions bien fortes sur le système, plus le court-circuit se situe à un niveau de tension élevé, plus il met en jeu des intensités importantes et plus l'ensemble du réseau est « ébranlé », ceci d'autant plus que les systèmes d'élimination des défauts fonctionneront mal ou lentement.

Que peut-il alors se passer ?

A très court terme, les caractéristiques du produit (tension fréquence) vont osciller, et normalement retrouver une position d'équilibre, sauf si les ouvrages éliminés par les protections reconfigurent le réseau dans une situation inacceptable (par exemple, nombre insuffisant d'ouvrages pour évacuer la production vers les lieux de consommation).

A plus long terme, des surcharges peuvent apparaître sur d'autres ouvrages voisins, qu'il conviendra d'éliminer rapidement sous peine de voir le réseau s'écrouler comme un château de cartes. Ces situations critiques peuvent s'accompagner de coupures de clientèle importantes.

Le déséquilibre production – consommation

Que se passe-t-il si un groupe de production vient à déclencher, ne contribuant donc plus à l'apport d'énergie ?

Cette défaillance quasi instantanée est suppléeée par une contribution des autres groupes débitant sur le réseau, sachant que les centrales en fonctionnement à un instant donné sont déterminées pour être capables d'assumer cette charge.

Si plusieurs groupes viennent à manquer, la marge de disponibilité va se réduire ; elle peut s'annuler mais l'interconnexion européenne permet de jouer la solidarité sur un vaste système.

Si en revanche la consommation effective s'écarte trop de la consommation prévue, des actions correctives doivent être menées, en utilisant d'abord les souplesses de réglage des groupes, puis les réserves facilement mobilisables.

Si un déséquilibre persiste, la fréquence va varier et en cas de déficit de production, celle-ci va diminuer au point d'atteindre le seuil de fonctionnement d'un automate de délestage qui va automatiquement ordonner la coupure de zones en vue de rétablir l'équilibre rompu.

Si le dysfonctionnement est lié à une insuffisance de capacité de transport, la tension va se dégrader pouvant conduire à une instabilité du système sauf à prendre des mesures très sévères.

Enfin, ultime situation critique, si le fonctionnement au synchronisme du réseau ne peut plus être assuré, c'est-à-dire si toutes les machines couplées au réseau ne tournent pas à la même vitesse, une dernière parade consistera à découper le réseau national en plusieurs paquets dont on peut espérer que l'un d'entre eux au moins retrouvera un équilibre et pourra servir de point d'appui pour la reconstitution du réseau après l'incident.

Au delà ? C'est l'effondrement complet et le redémarrage progressif en quelques heures. Situation exceptionnelle, mais suffisamment importante pour que EDF travaille actuellement à la mise au point d'un nouveau plan de défense destiné à mieux gérer les situations extrêmes en utilisant les moyens les plus modernes (comme la communication par satellite).

Coupures de clientèle et sécurité

Les différents éléments présentés convergent tous vers l'objectif de réduction des coupures de la clientèle. Et c'est bien normal car au delà de l'importance qu'attache l'entreprise à la qualité du produit qu'elle distribue, comme moyen de prouver sa compétence et sa performance, se trouve également présente l'assurance que la coupure importante d'électricité a aujourd'hui un impact social.

Qu'ils soient électriques ou non, presque tous les chauffages ont besoin d'électricité (et peut-être même plus encore pour les logements anciens non « tout électrique » et mal isolés).

Au delà de cet aspect individuel, nous citerons en vrac la signalisation lumineuse routière, l'éclairage public, les déplacements dans les immeubles de grande hauteur, l'alimentation des pompes d'eau, des centraux téléphoniques, des hôpitaux, des hospitalisés à domicile, autant de cas où sécurité publique et continuité de la fourniture électrique sont étroitement liées.

Enfin, toute interruption de fourniture dans le milieu informatique et industriel a des effets immédiats sur la qualité et le coût de la production. Mais bien des process, privés d'énergie électrique peuvent en outre mettre en cause la sécurité des biens et des personnes.

Cette situation et la responsabilité qui peut en découler pour la compagnie d'électricité a fait l'objet d'une réglementation de la part des pouvoirs publics. Ceux-ci au travers du « plan de service minimum » désignent à EDF la liste des établissements qu'il convient, sous certaines conditions, de ne pas priver d'énergie ou de réalimenter en priorité.

Conclusion

Une telle description peut donner l'impression d'un édifice fragile. Certes les risques de défaillance sont nombreux mais leur probabilité diminue d'autant que leur incidence apparaît forte. Rien ne vaut une analyse méthodique de toutes ces situations critiques pour concevoir, dimensionner en conséquence les ouvrages, pour former les hommes et adapter les organisations. Pour comprendre les phénomènes, tester des parades, il

faut des outils car l'expérience est impossible et l'analyse *a posteriori* est trop peu riche (fort heureusement). C'est pourquoi EDF a investi dans des outils de simulation permettant de comprendre, étudier, tester, former à ces phénomènes.

Aujourd'hui le réseau est européen, le problème de la sécurité le devient aussi. Il faut harmoniser les pratiques, s'organiser pour tirer le meilleur parti des complémentarités. Nouvelles études,... nouveaux outils... meilleures performances. Le réseau continue à vivre dans l'ombre, loin en amont de la prise électrique, source d'énergie disponible... comme d'habitude.

En quoi l'évolution de l'Europe affecte-t-elle la sécurité du grand réseau électrique ?

Jean-Michel Tesseron
EDF Production-Transport

La recherche de la sécurité et de l'économie a toujours poussé à interconnecter les réseaux électriques. A l'issue d'une phase de développement rapide, toute l'Europe occidentale a été reliée dès 1960 par un même réseau alternatif à très haute tension. Mais en cette fin du XX^e siècle, voilà l'Europe électrique propulsée sur le devant de la scène. Bien au delà des conséquences de la complexité croissante du monde technique, ce sont surtout les perspectives d'évolution des relations entre l'Ouest et l'Est, de même que les débats ouverts par la Commission des Communautés européennes, qui posent le problème de la sécurité du réseau électrique en des termes nouveaux.

Un peu d'histoire

Le réseau électrique n'a pas attendu 1992 pour être européen. L'interconnexion entre compagnies et entre pays s'est développée rapidement en Europe dès que les progrès techniques et les relations internationales l'ont permise. Il faut se souvenir que c'est en 1938 que les différentes mailles du réseau français ont été interconnectées au moyen d'artères à 150 et 225 kV. En 1947, une cinquantaine de lignes traversaient les frontières européennes et permettaient d'échanger 2 % de l'énergie totale consommée en Europe occidentale. En 1956, étaient effectués les premiers essais de marche en parallèle des réseaux français et allemands. Depuis 1960, toute l'Europe Occidentale est interconnectée par un même réseau alternatif à très haute tension ; les groupes de production y tournent partout à la même vitesse et la fréquence est la même en tout point (50 hertz) : on dit que le réseau est « synchrone ». Aujourd'hui, l'UCPTE (Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité) rassemble en un même réseau synchrone le Portugal, l'Espagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la partie occidentale de l'Allemagne, la Suisse, l'Autriche, la Yougoslavie et la Grèce. L'Est de l'Europe n'était pas en retard, puisque 1953 voyait l'interconnexion de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie, auxquelles se joignaient en 1962 la

RDA, la Pologne et l'ouest de l'Ukraine, puis la Roumanie en 1963, la Bulgarie en 1967, et enfin en 1988 le reste du réseau soviétique jusqu'au Lac Baikal. Qui peut dire ce que seraient devenus ces deux grands réseaux, restés séparés jusqu'à aujourd'hui, s'il n'y avait pas eu la Guerre froide et ses suites ? Mais aujourd'hui l'histoire de l'interconnexion reprend son cours.

Sécurité et économie, les deux bienfaits de l'interconnexion

Les raisons qui poussent les réseaux à s'interconnecter sont vieilles comme le monde ; ce sont celles qui ont poussé les hommes à se regrouper en villages puis en pays : sécurité, économie.

Le premier avantage de l'interconnexion est d'accroître la sécurité d'alimentation. Tout comme on peut compter dans un village sur son voisin si on est à court de pain, dans un réseau électrique on peut compter sur ses partenaires interconnectés si l'on est victime de la défaillance, transitoire ou durable, d'un moyen de production d'électricité. Il en résulte aussi des économies d'investissement en centrales, puisque l'on peut se partager les secours. Par ailleurs, l'interconnexion améliore la qualité de la stabilité de la fréquence du réseau ; supposons, par exemple, que dans une compagnie un incident soudain conduise à arrêter un groupe de production ; on peut montrer qu'il se produit alors une chute de fréquence proportionnelle à la puissance du groupe et inversement proportionnelle à la puissance totale des groupes en marche ; donc, si une compagnie est interconnectée à un réseau dont l'ensemble est dix fois plus puissant que son propre réseau, pour un même incident l'excursion en fréquence sera dix fois plus faible, parce que l'ensemble des compagnies vont simultanément mobiliser leurs réserves. La compagnie défaillante devra ensuite restaurer la situation dans les quelques minutes qui vont suivre, mais le secours transitoire qui lui aura été offert ne lui sera même pas facturé. A charge de revanche !

Un autre bienfait de l'interconnexion, c'est de réduire les frais d'exploitation de la production. Produire un kilowatt n'a pas le même coût pour un groupe au fuel ou au charbon, une tranche nucléaire, une centrale hydraulique au fil de l'eau ou un lac de barrage. À plusieurs, les compagnies électriques peuvent trouver une meilleure combinaison des groupes de production pour satisfaire la consommation, et fournir ainsi à leurs clients l'énergie la moins chère possible. En même temps, la sécurité est améliorée ; par exemple, si un aléa durable affecte l'approvisionnement d'un type de combustible donné, il existe des recours possibles. C'est pourquoi la crise du pétrole des années 1970 n'a pas entraîné de pénurie d'électricité en Europe.

Les règles de la vie commune

Cependant, sécurité et économie ne viennent pas tout naturellement avec l'interconnexion. Elles viennent de l'adhésion commune des compagnies interconnectées à un certain nombre de principes, de règles de bon fonctionnement. Dans le domaine de l'épidémiologie, l'histoire a montré que si chaque membre d'une communauté respecte des règles d'hygiène d'un niveau suffisant, il bénéficie non seulement de ses efforts mais de ceux des autres, et l'on peut même obtenir l'éradication de certaines maladies. Il en est de même pour l'électricité. Dans l'Europe de l'Ouest, les recommandations et règles nécessaires sont définies par l'UCPTE. Pour reprendre un exemple cité précédemment, elles établissent, entre autres, que pour faire face aux aléas subis, chaque compagnie doit disposer à tout moment d'une réserve de puissance égale à 2,5 % de la puissance totale consommée. Et il existe bien d'autres recommandations !

Cependant, si l'interconnexion apporte des bienfaits, il faut aussi se protéger de certains effets néfastes qu'elle pourrait avoir. De même que les facilités de déplacement des populations rendent possible la diffusion rapide à l'échelle mondiale de nouvelles maladies, il peut aussi arriver sur un réseau électrique, dans des cas très particuliers, que des incidents importants — conjugaison d'aléas multiples — arrivent à s'étendre de proche en proche. Le lecteur se souvient sans doute de la grande panne de New York en 1977, et des incidents survenus en France en 1978, au Japon en 1987, au Québec en 1989. Ce ne sont bien sûr pas les frontières politiques qui empêcheraient un tel incident de se propager de pays en pays. Jusqu'ici, cette propagation a été évitée par des mesures assez drastiques, en déclenchant toutes les lignes d'interconnexion aux frontières de la compagnie ou du pays atteint par l'incident. On devrait à terme pouvoir faire mieux comme solidarité, mais, bien que sommaires, ces mesures se sont révélées jusqu'ici être plutôt efficaces. Par ailleurs, elles permettent aussi d'aider à réalimenter le réseau effondré à partir des compagnies restées indemnes, et cela vaut mieux que si l'ensemble du réseau interconnecté s'était écroulé, car on aurait alors bien du mal à repartir.

La reprise de la course à l'interconnexion

Alors que la coordination entre compagnies électriques européennes paraissait avoir atteint un régime de croisière, ces dernières années ont été marquées par la reprise d'une certaine effervescence. Le contexte de l'interconnexion est susceptible de profonds changements à court ou moyen terme. Plusieurs scénarios s'échafaudent, et, comme toujours, sécurité et économie, indissociablement liées, sont au cœur du débat. On pourrait distinguer dans les nouvelles pièces du dossier trois sortes d'éléments :

- certains touchent plus à l'époque qu'à l'Europe ;
- d'autres sont directement liés aux rapports entre l'Est et l'Ouest ;
- enfin, on trouve des retombées de débats politiques.

L'évolution technique

La sécurité des réseaux électriques n'est pas un domaine où il suffit d'analyser le passé pour prévoir le futur, et, en Europe comme ailleurs, tout se complique :

- Les développements des échanges d'énergie électrique ont amené à construire de nouvelles lignes. Aussi, il y a maintenant, entre deux points du réseau, à travers les lignes qui les relient, une influence plus forte. Un groupe de production devient ainsi plus sensible qu'autrefois à un incident géographiquement éloigné. Il faut donc savoir en tenir compte dans les analyses de sécurité.
- De grands progrès ont été réalisés dans les domaines des études prévisionnelles, des analyses en temps réel effectuées dans les centres de conduite du réseau électrique, des équipements de régulation, des télécommunications. Aussi, on sait utiliser le réseau électrique plus près de ses limites. Ceci s'est notamment traduit par des gains importants en matière d'environnement, puisqu'on a réussi à construire moins de lignes pour transmettre plus d'énergie. Mais quand on est plus près des limites, le danger est plus grand, même si on est en mesure de mieux l'apprécier ; saura-t-on résister à la consommation des indispensables marges de sécurité ?
- Comme le réseau électrique est robuste grâce aux dispositions sécuritaires adoptées, il y a parfois la tentation d'ignorer au coup par coup la sécurité, d'autant que celle-ci, forcément, se traduit par un coût. Ainsi, des constructeurs en nombre croissant proposent de nouveaux types de groupes de production rapides à mettre en œuvre et économiques... tellement économiques qu'il y a une certaine tendance à ne pas les munir des régulations (elles sont disponibles en « options ») qui leur permettraient de participer, comme les autres, à la sécurité. En raisonnant ainsi au coup par coup, on risque de détériorer de façon significative la sécurité du réseau.

A ces différentes questions techniques, les électriciens peuvent trouver des réponses techniques.

L'Est et l'Ouest

Les événements survenus à l'Est sont certainement le fait majeur de la fin de ce siècle. Mais peut-on abolir si facilement la coupure des trente dernières années et interconnecter les réseaux électriques de l'Est et de l'Ouest ? Il y a urgence à savoir répondre, et les compagnies électriques y travaillent beaucoup : plusieurs pays de l'Europe de l'Est ont déjà fait candidature à l'interconnexion avec le réseau UCPTE. Par ailleurs, la connexion de l'Europe à l'Afrique du Nord s'annonce également rapidement.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'interconnexion des pays suppose le respect de règles et valeurs communes. Or, la situation se présente différemment à l'Ouest et à l'Est. Au fil des années, les décalages technologiques s'étaient accentués entre ces deux parties de l'Europe. Le manque de puissance installée à l'Est, de même que la rusticité plus grande des régulateurs, se traduisait en moyenne par une réserve de secours et une qualité de réglage inférieures à celles de l'UCPTE ; par exemple, l'ampleur des fluctuations de la fréquence y est bien plus importante. Par ailleurs, il y avait eu spécialisation des rôles. En gros, les centrales électriques des pays de l'Europe centre-orientale (Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie) fonctionnaient à puissance maximale, donc sans réserve, la régulation et la réserve indispensables étant assurées par l'URSS. Mais on n'imagine pas de relier d'un seul coup à l'UCPTE l'ensemble du réseau de l'Europe de l'Est. Un scénario probable est que la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne qui sont géographiquement les plus proches de l'Europe de l'Ouest, se séparent du réseau électrique de l'Europe de l'Est et viennent s'interconnecter au réseau de l'UCPTE. Mais, évidemment, dans un tel cas, ces pays ne pourraient plus compter sur la réserve de secours que leur offrait naguère l'URSS, et l'une des règles requises par l'UCPTE ne serait pas remplie ; ils doivent donc s'organiser pour disposer d'une telle réserve par eux-mêmes. De façon plus générale, il leur faut effectuer la mise à niveau requise pour respecter les recommandations et règles de l'UCPTE, ce à quoi ils s'emploient actuellement.

C'est en même temps l'occasion pour l'UCPTE de réfléchir à son fonctionnement propre, car il faut bien reconnaître que si la sécurité y est très supérieure à celle de l'Est, elle n'atteint toutefois pas le niveau si chacun respectait recommandations et règles. Il y a donc débat sur les dispositions à adopter pour pouvoir affronter dans de bonnes conditions les interconnexions à venir. La question est un peu comparable à celle de l'harmonisation des normes en Europe ; il ne serait guère satisfaisant de prendre un profil bas et d'adopter le minimum commun.

Mais il y a aussi un autre débat : faut-il imaginer un réseau alternatif s'interconnectant toujours plus loin, en Europe puis au delà ? Une autre solution est parfois adoptée dans le monde : elle consiste à se contenter de

réseaux alternatifs synchrones distincts, reliés par des liaisons à courant continu, qui jouent le rôle d'interface. Mais ces liaisons sont coûteuses, et elles ne permettent pas de bénéficier des mêmes échanges et des mêmes secours qu'une interconnexion par réseau alternatif. Par ailleurs, elles contribueraient sur le plan culturel à pérenniser la coupure actuelle entre l'Est et l'Ouest ; n'est-il pas intéressant de savoir profiter de l'interconnexion des réseaux comme ferment pour l'intégration de l'Europe ?

Des débats à caractère plus politique

Avec ce qui précède, nous avons commencé à voir que le monde technique ne saurait ignorer d'autres enjeux. Et là, de nouvelles questions se posent avec acuité aux électriciens.

Sur le plan de l'environnement, d'abord. Certains pays de l'Europe de l'Ouest ont les difficultés les plus grandes à faire accepter par leurs populations la construction des nouvelles centrales, qu'elles soient nucléaires ou hydrauliques, indispensables pour satisfaire les besoins en énergie de ces mêmes populations. Le complément d'énergie doit donc être trouvé dans d'autres pays. Bienfait de l'interconnexion, mais aussi transfert de nuisances... auxquelles nul pays n'a évidemment vocation.

Le débat touche aussi les lignes électriques. Celles-ci ne sont que la conséquence de la volonté de construire les grandes centrales hors des régions urbaines, pour éviter des nuisances encore plus grandes. Il ne serait pas plus pensable, pour éviter grosses centrales et lignes, d'imaginer une Europe parsemée de petites centrales et de petites lignes bien plus nombreuses, que de vouloir redistribuer la population urbaine européenne en une multitude de petits pavillons de banlieue autarciques entourés de leur potager. Mais peu de personnes font le lien entre leur propre demande d'énergie et leurs souhaits en matière d'environnement.

Par ailleurs, il y a aussi les discussions issues du libéralisme et de l'économie de marché. Jusque là, les réseaux électriques européens s'étaient interconnectés sur la base d'analyses technico-économiques qui montraient qu'on y trouvait un avantage. Dans la perspective du marché unique européen de l'énergie, la Commission des Communautés européennes a ouvert un débat sur l'opportunité de nouvelles formes de concurrence. Certaines de ces propositions soulèvent nombre de questions. Ainsi, la directive « Transit » viserait à faire acheminer l'électricité entre deux compagnies responsables d'un réseau à très haute tension par le territoire d'une troisième. D'autre part, la Commission envisage l'*« Accès de Tiers au Réseau »* (ATR), dispositif par lequel les compagnies de transport et de distribution seraient tenues d'offrir l'accès de leurs réseaux à des clients finaux, libres de choisir leur producteur.

Ces propositions présentent plusieurs dangers cachés. Au delà de son apparente séduction pour le consommateur, l'ATR soulève en fait le

risque d'inégalités de traitement des clients, avec l'apparition de deux marchés, l'un libre et l'autre captif. Mais il existe aussi des risques sur le plan de la sécurité. Sur le plan technique, les règles physiques de l'électricité persisteront à ignorer celles de l'économie de marché, et il sera bien difficile pour les compagnies électriques intermédiaires d'assurer la sécurité d'un réseau traversé par des échanges d'énergie multiples et volatils, se superposant les uns aux autres. Il y a là de grosses difficultés, car les réseaux intermédiaires pourraient facilement se trouver atteints par des surcharges, qui entraîneraient le déclenchement des lignes, ce qui affecterait dangereusement la sécurité. Pour éviter ces risques, il faudrait des coordinations très sophistiquées entre les compagnies, allant des études prévisionnelles jusqu'au temps réel, et, actuellement, on ne sait pas le faire.

D'autre part, les capacités des réseaux actuels ne sont pas infinies. Qui voudra donc assurer les investissements en nouvelles lignes ? Qui assurera au client la sécurité d'approvisionnement, si le producteur qu'il a choisi est défaillant ? Dans un tel cas, le client sera-t-il privé d'énergie pour avoir mal choisi son producteur ? Sinon, qui devra assurer le secours et comment ? Et quels seront les effets sur les nuisances d'environnement, sur l'acceptation des ouvrages électriques par l'opinion ? De récents exemples au Royaume-Uni montrent que ces questions se posent déjà, avec une tendance des différents acteurs à s'affronter là où il y avait auparavant cohérence. Faut-il donc se lancer dans ce qui est pour le moment une aventure, tant il y a plus de questions que de réponses ?

De grandes perspectives pour les électriciens européens

Voici donc, en cette fin du XX^e siècle, le monde des réseaux électriques européens propulsé sur le devant de la scène, terrain de rencontre de vieux et grands débats de société : équilibre entre sécurité et économie, entre logiques de la technique et de l'économie, entre droits et devoirs de l'individu et de la communauté, entre service public, libéralisme et économie de marché. Ce n'est pas le moindre des mérites des électriciens européens que d'approfondir toujours plus leur coopération, pour étudier ensemble toutes les questions posées avec la lucidité nécessaire à l'obtention de bonnes solutions. Ce peut être aussi une chance, puisque les mêmes problèmes vont se poser sur les autres continents. Il faut savoir distinguer ce qui est possible, et ce qui est souhaitable. Il faut aussi trouver de nouvelles formes de coordination. L'Europe avait su se trouver une certaine culture commune au cours des siècles passés. L'électricité en était absente. Voilà que s'offre aux électriciens l'opportunité d'apporter une pierre non négligeable à l'édifice commun.

Maîtriser les flux

Sécurité routière : d'abord une affaire de comportements

Bernard Durand

Adjoint au directeur de la Sécurité
et de la Circulation Routières

Après avoir privilégié la modernisation des infrastructures, ce sont les comportements des usagers qui ont fait l'objet d'une attention particulière. En fait, ces deux approches sont complémentaires pour fonder un niveau élevé de sécurité sur la route.

Sécurité routière – sécurité des réseaux ?

Un article sur la sécurité routière dans ce numéro consacré à la sécurité des réseaux, quoi de plus naturel à première vue ?

Ce réseau n'est-il pas l'archétype de tous les réseaux ? Le problème de la sécurité routière n'est-il pas l'un des plus dramatiques – le plus grave sans doute même – de tous les problèmes de sécurité ?

Pourtant les choses ne sont peut-être pas aussi simples : la route n'est pas seulement une voie de circulation, c'est aussi un espace social aux multiples fonctions et le « fluide » qui la parcourt – le trafic – bien qu'il réponde à des lois étrangement semblables à celles d'autres écoulements d'éléments physiques, est en réalité constitué d'hommes dont les réactions, les comportements et les attitudes sont en fait les facteurs déterminants des accidents de la route.

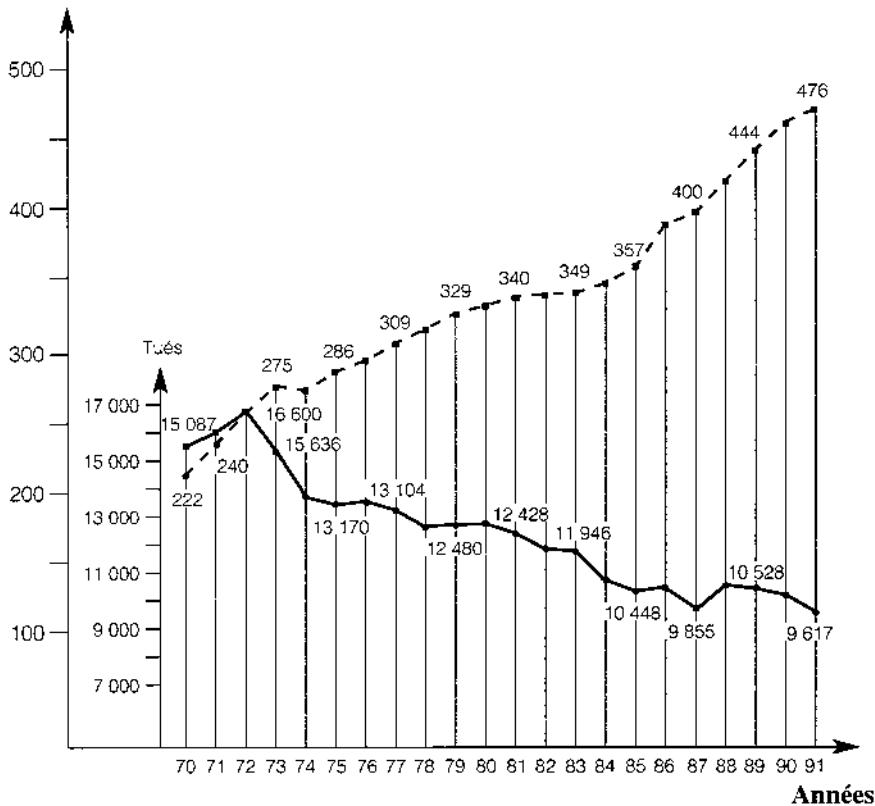
La sécurité routière : un bilan de guerre

Près de 150 000 accidents corporels en 1991 ont fait près de 10 000 morts et plus de 200 000 blessés. Et pourtant, il s'agit du meilleur bilan que la France ait connu depuis 30 ans ! En 1972, qui fut pour la France l'année la plus noire en ce domaine, il y eut près de 17 000 tués et de 400 000 blessés sur nos routes !

Derrière ces chiffres on imagine bien sûr les drames humains, les souffrances des victimes souvent handicapées à vie ainsi que celles de leurs

GRAPHIQUE 1 — Évolution du nombre de tués et de l'indice de circulation

Indice de circulation



Les chiffres au niveau de la Communauté européenne

Au niveau de la Communauté les chiffres sont tout aussi impressionnantes : chaque année les accidents de la route y sont à l'origine d'environ 50 000 morts et de plus d'un million et demi de blessés. Depuis la signature du traité de Rome, ils ont tué près de deux millions d'habitants dans les douze pays qui sont aujourd'hui membres de la Communauté et blessé plus de 40 millions d'entre eux.

Les pertes économiques dues à l'insécurité routière sont estimées de l'ordre de 70 milliards d'écus chaque année au niveau de la Communauté, c'est-à-dire nettement plus que le produit national brut de plusieurs des pays qui en sont membres.

proches : quelle famille n'a pas à déplorer d'avoir été touchée, plus ou moins directement, par de tels accidents ? Mais les accidents de la route ont aussi un coût économique particulièrement élevé puisqu'il est estimé à plus de 100 milliards de francs par an !

La France : de mauvais résultats

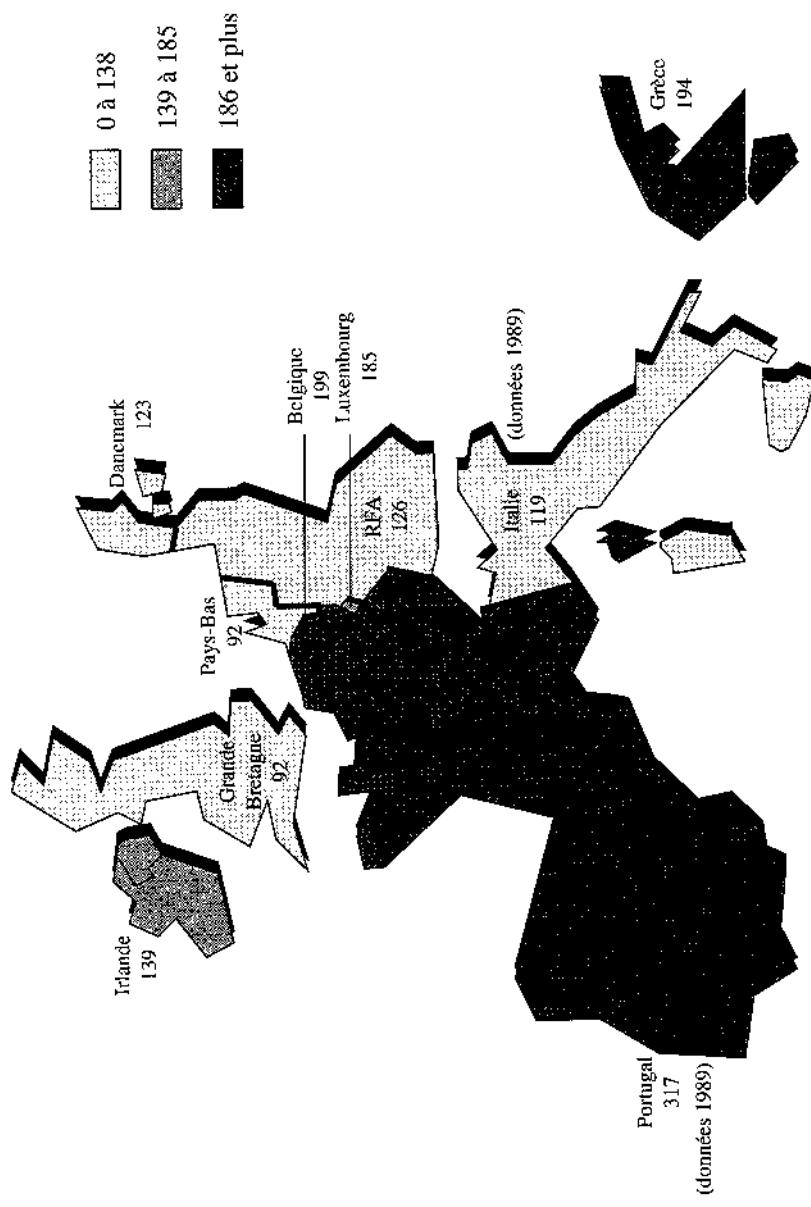
On constate qu'en 1990, deux pays seulement de la Communauté européenne avaient un ratio de tués dans des accidents de la route par rapport à leur population, supérieur à celui de la France, à savoir l'Espagne et le Portugal. Le taux français est même plus du double de celui que connaissent les pays qui obtiennent les meilleurs résultats, c'est-à-dire le Royaume Uni et les Pays-Bas.

Des niveaux d'insécurité très différenciés

Les niveaux de risque, la nature des accidents se différencient fortement selon les lieux, les types de réseaux, les périodes et les populations concernées.

Une première différence importante apparaît entre les agglomérations et les réseaux de rase campagne : la très grande majorité des accidents corporels -71 % exactement, et ce pourcentage serait encore plus élevé si on considérait les accidents matériels – se produisent en agglomération, mais ces accidents sont en moyenne beaucoup moins graves que les

CARTE 1 — Tués pour 1 million d'habitants dans la CEE (données 1990)



accidents survenant en rase campagne, du fait des vitesses plus élevées pratiquées dans ce deuxième cas. Le pourcentage des tués en agglomération -35 % – est ainsi moitié moindre que celui des accidents survenant dans l'espace rural.

Une seconde différence apparaît aussi entre les différents types de réseaux routiers. Le taux des tués (nombre de tués pour 100 millions de kilomètres véhicules) varie de manière importante comme le montre le tableau ci-après :

Types de voies, taux de tués

Type de voie	Taux de tués
2 voies	4
3 voies	3,7
2 × 2 voies aménagées sur place	3,1
Autoroute	1

On constate notamment qu'une autoroute est quatre fois plus sûre qu'une route nationale ordinaire.

L'insécurité routière est inégalement répartie dans le temps : ainsi la nuit, les fins de semaine, les mois d'été sont les plus accidentogènes.

Les différentes catégories d'usagers ont aussi des accidentalogies très différentes. On est ainsi amenés à distinguer les « usagers vulnérables », en fait ceux qui ne sont pas protégés par une carrosserie – les piétons, les cyclistes, les cyclomotoristes, les motocyclistes – et les autres.

En 1991, les tués se répartissaient comme suit :

Piétons	13,8 %
Cyclistes	3,8 %
Cyclomotoristes	5,2 %
Motocyclistes	10,2 %
Usagers de voitures de tourisme	62,3 %
Usagers de camionnettes, poids lourds et autres véhicules	4,7 %

On voit donc le poids considérable que représentent dans le bilan total les usagers des voitures de tourisme.

Ces chiffres ne représentent qu'imparfaitement le risque encouru par les différentes catégories d'usagers, car il faut tenir compte de l'importance et du type de déplacements qu'ils effectuent.

Ainsi par exemple l'usage de la moto s'avère-t-il particulièrement dangereux : globalement dix fois plus que celui des voitures particulières.

On peut encore examiner le cas des poids lourds : ils représentent un peu plus de 2 % du parc des véhicules, parcourent environ 7 % des kilomètres, sont impliqués dans 6,3 % des accidents corporels, mais ces accidents occasionnent 16,3 % des tués. La gravité des accidents dans lesquels ils sont impliqués est de 16,8 tués pour 100 accidents corporels contre 6,5 en moyenne pour l'ensemble des accidents. Et sur 100 tués dans des accidents impliquant des poids lourds, plus de 90 le sont dans le ou les autres véhicules.

Al'inverse, et cela ne surprendra pas, 96 % des tués dans les accidents impliquant des cyclistes sont les cyclistes eux-mêmes !

Des différences importantes apparaissent également selon l'âge des impliqués, les jeunes adultes payant un tribut particulièrement lourd : 30 % des tués dans des accidents de la route ont entre 18 et 24 ans alors que cette tranche d'âge ne représente que 10 % de la population.

Des facteurs multiples, mais un problème dominant : le comportement des usagers

Il y a très rarement une seule cause à un accident, il y en a généralement trois ou quatre et il est même très difficile de définir, pour un accident donné, une cause principale. Il est, par conséquent, plus rigoureux de parler de facteurs intervenant dans les accidents et d'analyser leur fréquence de présence dans l'analyse de ces accidents.

Des analyses faites sur plus de 10 000 enquêtes détaillées et pluridisciplinaires faites en France, et des analyses étrangères aboutissant à des résultats analogues, il ressort que :

- dans 95 % des accidents mortels, un problème de comportement des usagers est en cause ;
- dans trois quarts des cas est présent l'un au moins des facteurs : vitesse excessive ou inappropriée aux circonstances, taux d'alcool supérieur à la limite légale, non port de la ceinture, ou du casque pour les motards ;
- les trois premiers facteurs d'accidents sont respectivement :
 - . la vitesse excessive ou inappropriée présente dans un accident mortel sur deux ;
 - . l'alcool, présent dans 40 % des accidents mortels ;
 - . le non port de la ceinture ou du casque présent dans 20 % des accidents mortels.

- un facteur lié au véhicule n'intervient que dans 20 % des cas. Dans la moitié de ceux-ci il s'agit d'un problème de pneumatiques (usure ou sous-gonflage) ou d'éclairage ;
- un facteur lié à l'infrastructure routière intervient dans 30 % des accidents (problème d'aménagement, d'entretien ou de signalisation).

Les remèdes

Les moyens d'agir pour réduire les accidents de la route sont eux-mêmes très nombreux.

Les actions d'information, de sensibilisation et de mobilisation sociale.

Au delà des actions, évidemment nécessaires, d'information et d'explication liées à la mise en œuvre de telle ou telle mesure réglementaire, il s'agit de favoriser la diffusion d'un savoir objectif, d'une connaissance scientifique sur l'insécurité routière, domaine sur lequel circulent beaucoup d'idées fausses et dans lequel chacun, à partir d'une expérience personnelle qu'il n'est pas facile de relativiser, a tendance à se considérer comme un expert.

Il s'agit plus encore, de promouvoir un modèle de comportement individuel et social sur la route, celui d'une conduite apaisée et civilisée, respectueuse des autres. C'est la raison pour laquelle toutes les campagnes récentes de communication ont décliné le thème du « partage » de la route avec les autres usagers. Il s'agit de faire prendre conscience que si l'automobile est un symbole et un instrument privilégié de la liberté individuelle, la circulation est dans le même temps l'une des activités les plus sociales qui soient : le problème est de faire cohabiter dans un même espace, la route, 33 millions de détenteurs de permis de conduire aux capacités et aux expériences les plus variées !

Mais il s'agit aussi de mobiliser pour la sécurité routière tous les acteurs qui peuvent servir de relais vis-à-vis de l'opinion publique et des citoyens : les collectivités locales — avec lesquelles l'Etat a engagé, depuis plusieurs années, une politique de contrats — les entreprises, les associations...

Les actions d'éducation et de formation

Il s'agit tout d'abord que tous les enfants reçoivent au cours de leur scolarité un enseignement à la sécurité routière. C'est le cas en France où une telle formation est obligatoire dans les programmes des établissements

du premier et du second degrés. La sécurité routière n'y constitue pas une discipline autonome mais elle est intégrée aux divers programmes d'enseignement et d'activités organisés par l'établissement. L'effort est actuellement porté vers la valorisation de cette formation en lui donnant une finalité sociale : l'attestation scolaire de sécurité routière, en cours de rénovation, constituerait pour celle délivrée en fin de classe de 5^e la partie théorique du brevet scolaire de sécurité routière nécessaire pour la conduite des cyclomoteurs à 14 ans. L'attestation de fin de classe de 3^e serait liée selon des modalités en cours d'examen, à l'apprentissage anticipé de la conduite.

La formation des jeunes conducteurs est également un enjeu essentiel. Il faut savoir que les nouveaux conducteurs, du fait de leur inexpérience, ont un risque d'accident multiplié par trois.

Plusieurs initiatives importantes ont été prises dans ce domaine : mise au point d'un Programme national de formation (PNF), recyclage à ce programme des moniteurs d'auto-écoles, amélioration de la qualité de la formation et des examens. Une innovation essentielle a, d'autre part, été introduite et généralisée depuis le début de 1991 : l'apprentissage anticipé de la conduite (AAC), qui vise à donner au jeune une beaucoup plus grande expérience pratique (effectuer 3 000 kilomètres au minimum) avant de passer le permis de conduire. Cette filière de formation a permis, pour les jeunes qui l'ont utilisée, de ramener leur sinistralité à celle des conducteurs plus expérimentés. Une formation inspirée des mêmes principes est actuellement testée pour les motos.

La législation et la réglementation de la circulation.

On ne traitera ici que de celles relatives aux trois premiers facteurs d'accidents : vitesse, alcool et dispositifs de sécurité, ceinture et casque.

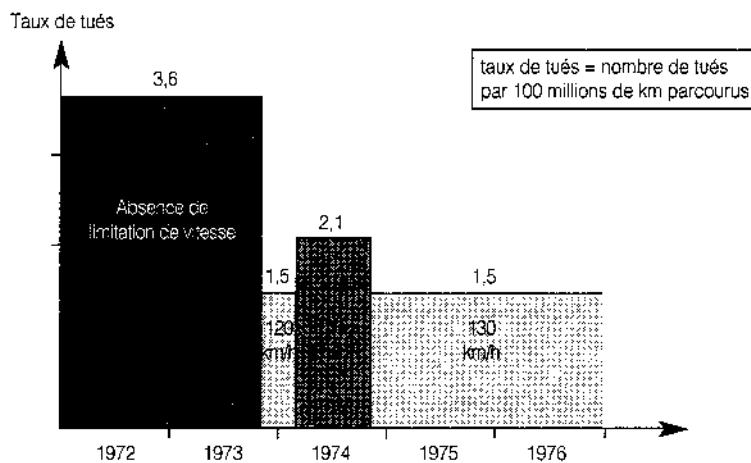
Les limitations de vitesse.

Les limites générales de vitesse ont été introduites en France en 1973. Elles ont montré une efficacité remarquable, corroborée par les expériences des autres pays.

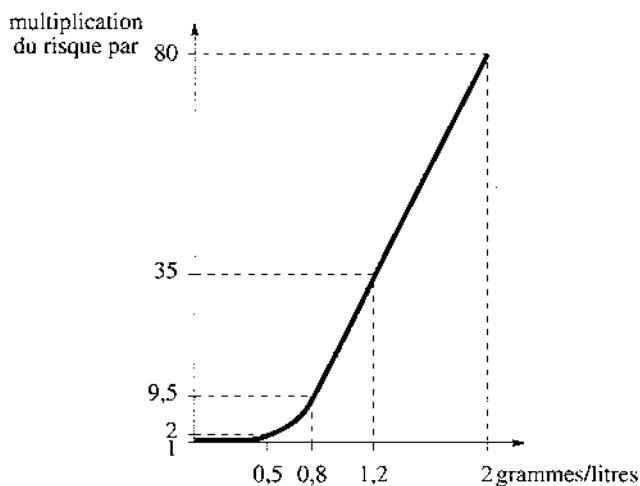
Ainsi sur les autoroutes de liaison, le taux de tués a-t-il immédiatement été divisé par 2 lors de l'introduction le 3 décembre 1973 d'une limitation de vitesse à 120 km/heure.

Au 1^{er} décembre 1990 a été introduite en France, comme dans la majorité des pays européens, la limite à 50 km/heure de la vitesse en agglomération. Là aussi cet abaissement de la limite de vitesse a montré son efficacité : 18 mois après son application, le nombre de tués et de blessés graves a diminué de près de 20 % dans les agglomérations.

GRAPHIQUE 2 — Évolution du risque en fonction de la réglementation sur la vitesse. Autoroutes de liaison



GRAPHIQUE 3 — Alcool et risque d'accident



L'alcool

Depuis la loi du 8 décembre 1983, le seuil du délit d'alcoolémie est fixé à 0,8 g/litre (il était depuis 1970 fixé à 1,20 g/litre, 0,8 g/litre étant alors un seuil contraventionnel).

A ce niveau le risque d'avoir un accident est multiplié par presque 10. A 1,2 g/litre il est multiplié par 35, à 0,5 g/litre il est encore doublé.

En moyenne, 2 à 3 % des conducteurs conduisent en état d'alcoolémie. Ils sont 6 % parmi ceux qui commettent des infractions, 10 % parmi les impliqués dans des accidents matériels, 20 % dans les accidents corporels et 40 % dans les accidents mortels.

La principale mesure récente (loi du 31 octobre 1990) a porté sur la possibilité pour les forces de police de prendre l'initiative de contrôles préventifs de l'imprégnation alcoolique.

Une question est par ailleurs posée : celle de l'harmonisation européenne, à 0,5 g/litre, du taux légal d'alcoolémie.

Les dispositifs de sécurité (ceinture et casque)

Depuis 1973 (obligation du port de la ceinture, hors agglomération, aux places avant des véhicules) la nécessité d'être attaché en voiture a été progressivement étendue. Depuis les deux dernières étapes -1^{er} décembre 1990, port obligatoire aux places arrière et 1^{er} janvier 1992 utilisation obligatoire d'un système de retenue pour le transport des enfants de moins de 10 ans – tous les occupants des automobiles doivent bénéficier de la protection d'un système de retenue, cette obligation n'étant limitée que par la capacité physique de le faire.

Le port de la ceinture divise par trois le risque d'être tué ou blessé dans un accident. Si tous les français s'attachaient, c'est environ 2 000 vies qui seraient épargnées chaque année.

Le port du casque, obligatoire pour les motards hors agglomération depuis 1973 et en agglomération depuis 1975 ainsi que pour les cyclomotoristes, respectivement depuis 1976 et 1980, s'avère également une mesure très efficace : la gravité des accidents des usagers non casqués est multipliée par 1,4 en rase campagne et par 2,2 en milieu urbain.

Un renforcement des sanctions pour le non port du casque, ou pour le port d'un modèle non homologué devrait contribuer à augmenter le taux de port par les usagers concernés.

Les contrôles et les sanctions

Selon le diagnostic posé par le livre blanc de la sécurité routière remis au gouvernement en avril 1989, le dysfonctionnement du système de contrôle-sanction serait la cause principale des mauvais résultats de la France comparée aux autres pays développés.

La situation actuelle allie en effet un faible taux de détection des infractions par rapport au nombre de celles qui sont commises, des

conditions matérielles et techniques de contrôle qui ne permettent pas de détecter systématiquement certains comportements dangereux, une probabilité de sanction trop faible pour les infractions détectées, des délais trop longs de procédure judiciaire. Ces facteurs contribuent à diminuer la légitimité et le caractère pédagogique des sanctions prononcées, le contrevenant ayant généralement, lorsqu'il est sanctionné, le sentiment de n'avoir pas eu de chance, voire un sentiment d'arbitraire et d'injustice.

Une réforme en profondeur du système de contrôle-sanction a donc été engagée, dont le dispositif essentiel est la mise en place depuis le 1^{er} juillet 1992, du permis à points.

Cette mesure, à la fois dissuasive et pédagogique, vise avant tout à sanctionner la récidive, tout en reconnaissant aux conducteurs un certain droit à l'erreur. Elle rappelle l'attention du conducteur, dont l'infraction reste isolée, sur la nécessité du respect des règles. Elle cherche à susciter un changement volontaire du comportement des conducteurs multi-infractionnistes. L'absence de retrait de points pendant une période de trois ans entraîne la reconstitution du capital initial de points. Des stages de recyclage permettent par ailleurs aux conducteurs responsables d'infractions, qui le souhaitent, de reconstituer en partie leur capital de points : ils donnent également l'occasion de sensibiliser aux grands thèmes de la sécurité routière, et de leur faire prendre conscience de la nécessité d'un changement de comportement pour leur propre sécurité et pour celle des autres usagers de la route. L'annulation du permis des usagers, qui auront perdu tout leur capital de points, sanctionnera ceux dont le comportement délibérément infractionniste met gravement en danger la vie d'autrui.

Cette réforme, dont on sait les réactions qu'elle a suscitées de la part des conducteurs professionnels et autres « gros rouleurs », devrait conduire à une baisse significative des accidents et de leur gravité. Mais elle crée également une dynamique qui devrait conduire à d'autres adaptations du système de contrôle-sanction.

Mesures concernant les réseaux routiers

Ces actions méritent d'être abordées dans le cadre de cet article, car c'est dans ce domaine que des similitudes et des différences pourront utilement apparaître avec la sécurité d'autres types de réseaux.

Jusqu'à la fin des années 70, il y avait une relative identité entre la politique de modernisation du réseau routier, entendue essentiellement en termes d'accroissement de capacité et de fluidité, et celle d'amélioration de sa sécurité. Le bien meilleur niveau de sécurité assuré par les autoroutes confortait le « modèle autoroutier » (séparation des trafics par sens de circulation et par nature d'usagers, dénivellation des échanges, non accès des riverains) comme le type de route vers lequel devaient tendre tous les efforts d'aménagement du réseau routier. Mais l'évolution

souvent décevante, et même parfois négative, des niveaux de sécurité sur certains itinéraires nouvellement aménagés devait amener à une profonde évolution des conceptions au cours des années 80.

Dans le même temps, les expériences engagées dans le cadre du programme « ville plus sûre » montraient qu'il était possible d'obtenir des réductions considérables du nombre d'accidents par des moyens à première vue exactement opposés à ceux mis en œuvre dans le « modèle autoroutier » : cohabitation des différents types d'usagers dans un espace partagé, utilisation des conflits de circulation comme moyen de pression sur les comportements, expression et développement de la vie riveraine pour créer une ambiance urbaine...

Une approche « fonctionnaliste » et une approche « culturaliste » de la circulation et des aménagements routiers semblaient devoir ainsi s'opposer. Cette contradiction a en fait pu être dépassée en montrant que l'important pour la sécurité était non pas tant l'aménagement en soi de l'infrastructure que l'inter-action entre cet aménagement et le comportement des usagers, particulièrement en matière de vitesse pratiquée. Les situations les plus accidentogènes sont celles où il y a ambiguïté sur l'usage, la fonction de la voirie, ou discordance entre la réalité du niveau de sécurité de l'infrastructure et la perception de ce niveau par les usagers. La route doit donc « avoir l'air de ce qu'elle est », être sans piège. Elle ne doit pas induire de faux sentiments de sécurité. Un important travail a été effectué qui a conduit à faire émerger le concept de « lisibilité » de la route, concept qui s'est révélé très fécond et sur lequel s'appuient largement les nouvelles conceptions d'aménagement.

La priorité est maintenant accordée à l'homogénéité des aménagements par itinéraire, à une hiérarchisation des réseaux et à une typification des « objets routiers » clairement perceptible par l'usager. Elle l'est par ailleurs à une plus grande prise en compte des situations d'urgence et des situations d'accident dans les aménagements – la route qui « pardonne » – par des politiques de reconstitution ou de reconquête d'accotements, de suppression ou de protection des obstacles latéraux.

Autant la politique actuelle de résorption des points noirs sur le réseau national va-t-elle être relayée, au cours du XI^e plan, par une politique d'aménagement de sécurité par itinéraire visant précisément à l'amélioration de leur lisibilité par les usagers, pour réduire les conséquences potentielles des incidents ou accidents de la circulation.

Mesures concernant le véhicule

Des progrès considérables ont été réalisés dans le sens d'une amélioration de la sécurité active et passive des véhicules : freinage, tenue de route, protection des usagers en cas de choc... Ces progrès ont malheureusement été en partie neutralisés par un développement continu de la puissance des

moteurs conduisant à un écart accru entre les vitesses de pointe des véhicules et les vitesses autorisées.

A partir du 1^{er} janvier 1993, une réglementation communautaire unique se substituera aux diverses réglementations nationales relatives à la construction des véhicules. Dans ce cadre il apparaît souhaitable que les mesures adoptées conduisent à privilégier la recherche des qualités sociales de sécurité et de convivialité des véhicules, celles de la protection de l'environnement et des économies d'énergie sur celles des performances purement mécaniques. En particulier, il devrait être mis fin à l'augmentation continue des vitesses maximales des véhicules.

Pour le parc en circulation, une importante mesure est entrée en application au 1^{er} janvier 1992 : le contrôle technique obligatoire des véhicules de plus de cinq ans.

Contrairement à ce que pensent certains, cette mesure ne devrait pas avoir pourtant d'effet considérable sur le bilan de la sécurité routière, l'état défectueux des véhicules n'entrant que pour une faible part dans les facteurs d'accident. Il s'agit bien plus d'une conséquence du marché unique de 1993, d'une mesure préventive visant à éviter l'entrée sur le marché national des véhicules d'occasion rejetés par le contrôle technique en place dans les pays voisins. Elle ne peut cependant que contribuer à sensibiliser les conducteurs à la sécurité. Elle montre aussi à un secteur actif de l'opinion publique qui considérait cette mesure comme essentielle que les pouvoirs publics n'entendent rien négliger dans la lutte contre l'insécurité routière.

Il faut aussi évoquer ici les programmes de recherche engagés dans le cadre du projet EUREKA ou de programmes européens tels que DRIVE et qui visent à développer l'usage de l'électronique tant pour contrôler et assister certaines fonctions internes du véhicule, que pour gérer son insertion dans le flux de la circulation (radars anti-collision) ou pour assurer un dialogue véhicule-infrastructure. Il y a là, incontestablement, des pistes prometteuses, même s'il faut éviter de croire que ces aides à la conduite résoudront tous les problèmes ou permettront de faire l'économie d'un travail sur les comportements.

Mesures concernant l'organisation des secours

Lorsque l'accident s'est produit, il s'agit de limiter, autant que faire se peut ses conséquences. Outre les progrès généraux qui ont été faits par la médecine d'urgence *, la politique de sécurité routière s'est plus particulièrement attachée à réduire les temps d'intervention des secours, notamment par le développement de réseaux d'appel d'urgence le long des

* V. le dossier sur les urgences hospitalières in *Les Cahiers de sécurité intérieure*, n° 8, février-avril 1992, p. 131-144.

principaux itinéraires. Actuellement toutes les autoroutes, ainsi que la moitié du réseau des routes nationales, sont équipées de tels réseaux d'appel.

En conclusion, on retiendra que la sécurité routière est un problème complexe. L'accident est le résultat d'un dysfonctionnement du système d'interactions multiples qui s'établissent entre le conducteur, son véhicule et l'environnement dans lequel il se déplace. A la différence des autres réseaux pour lesquels l'homme est en position d'externalité, le problème principal de la sécurité routière est donc celui du comportement, individuel et social, des usagers de la route.

Sécurité et transport public à la RATP

Vers de nouvelles conceptions des espaces du transport

Georges Amar
Brigitte Iturralde

Tout système de transport met en œuvre deux aspects complémentaires : un aspect mobile (voie, véhicule, vitesse) et un aspect immobile (stations ou gares, accès, connexions). Cette seconde dimension, longtemps minorée dans la culture des transporteurs prend une importance croissante dans le vécu du déplacement et dans son efficacité. On redécouvre que les « espaces du transport », en tant que connecteurs de réseaux et des articulations des réseaux aux territoires, sont des objets complexes : complexité spatiale, qui nécessite le développement d'une compétence architecturale (d'aménagement) spécifique, complexité fonctionnelle, liée notamment à de toujours possibles conflits d'usages, complexité sociale enfin car les « espaces transport » sont des espaces publics significatifs du monde urbain contemporain.

En sous-titrant ce texte « vers de nouvelles conceptions des espaces du transport » nous prendrons le mot conception à plusieurs sens. Il s'agit d'abord de penser autrement ces espaces, de repenser leur rôle et leur importance dans l'idée que nous nous faisons d'un système de transport. Nous avons en quelque sorte à affirmer et à préciser un concept relativement nouveau dans la culture des transporteurs, qui est celui d'*« espace transport »*. Pour cela nous aurons besoin de mobiliser des connaissances et des compétences elles-mêmes souvent marginalisées dans cette culture. Le second sens du mot conception est celui de la création de formes, de la recherche de solutions nouvelles, ce qui, pour ce qui concerne les espaces, nous conduit vers l'architecture et vers des compétences de gestion ou de régulation socio-économique des espaces publics.

De la mobilité à l'accessibilité : lignes et points l'évolution des enjeux du transport

L'importance croissante des « espaces transport » est liée à une évolution plus générale qui affecte la définition même du « produit transport ». Un transporteur peut de moins en moins considérer sa production exclusivement en termes de mobilité pure – c'est-à-dire en voitures-kilomètres ou en voyageurs-kilomètres. La redéfinition du transport comme « service » plutôt que comme « produit », et donc de l'entreprise comme entreprise de services, impose précisément de raisonner sur la totalité des aspects du déplacement et non sur les seules séquences motorisées comme c'est encore souvent le cas.

En d'autres termes, on peut distinguer dans l'ensemble « déplacement » : une séquence mobile, celle qui se déroule dans un véhicule (train, voiture de métro, autobus, tramway) et une séquence immobile, celle qui se passe sur les quais, dans les accès ou couloirs, dans les espaces d'accueil ou de correspondance. La maîtrise de la séquence mobile dépend de paramètres essentiellement techniques (fiabilité des matériels, régulation, rapidité,...) et a fait l'objet de toute l'attention des transporteurs. La prise en compte de la séquence immobile est plus récente et plus délicate car elle repose sur des composantes objectives (la conception des espaces, leur entretien et ce qui s'y passe réellement) et des composantes comportementales voire subjectives (le sentiment de sécurité ou de bien-être du voyageur).

Le transporteur a pris aujourd'hui conscience que ses efforts en matière d'offre technique dans la séquence mobile ne pouvaient plus satisfaire le voyageur si la séquence immobile n'était pas suffisamment prise en compte.

Sur le plan le plus général, le bien produit par les transporteurs (et demandé par les citadins) n'est pas de la mobilité mais de l'accessibilité. Cette accessibilité ne dépend pas seulement de la puissance, capacité, vitesse, de chaque sous-système ou ligne de transport, mais aussi de la manière dont chaque sous-système est connecté aux autres et dont il est articulé aux territoires et aux fonctions urbaines.

Cette évolution du service transport, de la mobilité à l'accessibilité ou de la circulation à la connexion, correspond à une tendance très profonde qui est celle du devenir-réseau de la ville : la ville tramée, tissée de nombreux réseaux techniques et socio-techniques qui tendent à s'interconnecter, à se brancher les uns aux autres, dans le sens d'une qualité urbaine définie comme accessibilité généralisée et multiforme. Dans le domaine du transport, cette orientation conduit à prêter une attention à tous les dispositifs de connexion ou de transition. Ces dispositifs peuvent être de nature « immatérielle » – par exemple tarifaire (telle que la carte orange) – ou informationnelle. Mais l'une des conséquences essentielles de cette évolution est l'émergence des points dans les réseaux de transport, précisément parce que les points constituent par excellence les lieux de la

connexion entre lignes, entre modes ou systèmes de transport, et les lieux de l'articulation du transport au territoire urbain.

Points de réseaux, « espaces transport » et complexes d'échange

La notion de point de réseau couvre un large éventail de situations : depuis le modeste point d'arrêt d'une ligne d'autobus, marqué par un simple potelet planté sur un trottoir, jusqu'aux grandes gares ferroviaires et aux complexes d'échanges multimodaux.

Mais indépendamment de sa taille, l'intérêt et la complexité du point de réseau tiennent au fait qu'il renvoie systématiquement à trois registres :

- c'est un point de réseau (x), c'est-à-dire qu'il assume des fonctions d'accès et/ou de connexion au sein d'un ou de plusieurs réseaux ;
- c'est un point du territoire urbain, qui doit donc s'intégrer localement au plan urbanistique, économique et sociologique ;
- c'est un espace spécifique, que l'on peut analyser selon trois aspects :
 - . c'est un espace physique, un « bâtiment » ou un « mobilier » de plus ou moins grande importance, souterrain ou non ;
 - . c'est un espace de services, voire un espace commercial ;
 - . c'est un espace public, à travers lequel transitent chaque jour un grand nombre de voyageurs-clients-citadins.

Comme on le voit, la conception des points de réseau en appelle à plusieurs logiques et à des compétences de nature très différente, qui ne sont plus les seules compétences traditionnelles des transporteurs. Pourtant, il faut insister sur le fait que la qualité des systèmes de transport dépendra de plus en plus de la qualité du fonctionnement de ces « chevilles » qui sont les points de réseaux et de la qualité perçue de leurs espaces. Cet aspect qui se réfère davantage à la « dimension immobile » du transport, suppose d'une part, des conceptions architecturales adaptées, d'autre part, la mise en œuvre de formes spécifiques de régulation économique et sociale.

Le réseau et ses différents points constituent une représentation de la ville. Cela est vrai géographiquement, mais c'est aussi vrai sociologiquement. Ainsi, la stratification sociale d'une station reflètera celle de la « surface ». Le type et l'évolution des incidents sur les réseaux suivront de façon parallèle ce qui se passe un peu plus haut dans la ville. La dimension à la fois fermée du réseau, puisqu'il est fini, et ouverte, puisqu'il est relié à la ville, en fait le catalyseur des phénomènes urbains. Ainsi, une station située à proximité d'une église polonaise, s'est vue « appropriée » par une cinquantaine de personnes dont la présence permanente dans cet espace limité était difficilement acceptable pour les voyageurs.

On se limitera ici à souligner quelques aspects des nombreuses questions soulignées par ces évolutions.

Le complexe d'échange comme objet architectural

Stations et gares sont des espaces d'une grande importance dans notre « civilisation urbaine » marquée par une grande densité d'échanges et de mouvements. Ce sont les points névralgiques de la pulsation quotidienne de la ville. Une grande partie de la population y passe, s'y croise, y entre, en sort. Ce sont des points d'articulation entre la vie locale et d'autres échelles territoriales. En ce sens, le complexe d'échange est l'un des hauts lieux de la vie sociale contemporaine, l'un des « monuments » qui l'exprime le mieux. A ce titre, la qualité de ces espaces est révélatrice de la qualité urbaine dans son ensemble. Or, il n'est pas sûr que ces espaces aient bénéficié d'autant d'attention qu'il est nécessaire, précisément parce que, dans la culture des transporteurs, la dimension technique et fonctionnelle, (référente au mouvement, au flux, aux véhicules et à leur régulation) l'a toujours largement emporté sur la dimension « immobile » qui est celle des espaces et de leur architecture. La revalorisation de cette dimension passe par la meilleure prise en compte de deux aspects : la connaissance des qualités sensibles et le traitement de la complexité spatiale.

Parmi les qualités sensibles des espaces de transport, deux sont à examiner en priorité :

— La lumière, souvent artificielle (en milieu souterrain notamment) donc entièrement maîtrisable, dont on sait qu'elle joue un rôle primordial quant à l'« ambiance » des espaces et en particulier sur les sentiments d'insécurité. Les technologies de l'éclairage se sont beaucoup développées depuis quelques années, et il importe de mobiliser de véritables compétences d'éclairagiste dans le domaine du transport.

On sait ainsi que si un éclairage est trop faible, le voyageur aura le sentiment de se trouver dans un « coupe-gorge ». A l'inverse, si la lumière est trop crue, les visages des autres apparaîtront comme blasfèmes. Dans les deux cas, cela générera un sentiment de malaise, sinon de peur. Il importe donc dans la conception ou la rénovation des stations de mettre au point un éclairage qui donne au public un sentiment de bien-être, et qui par sa variété rompe l'uniformité du rythme ;

— Le son, qui est un élément structurant de l'espace de transport tant en termes de confort, voire d'agrément, qu'en tant qu'il est l'un des supports des systèmes d'information, et notamment dans les situations d'urgences ou de crise. La manière de diffuser des annonces sonores, leur pertinence en fonction des situations, le ton de la voix et ses autres qualités ne sont pas sans effets sur l'ambiance, le climat psychologique et relationnel dans

les espaces transport. Par ailleurs, l'espace sonore ne doit pas être « rempli » de manière anarchique sous peine d'aboutir à une cacophonie qui produit l'effet inverse de ce qui est désiré.

De même, un quai désert où chaque pas résonne donnera au voyageur une impression désagréable. On se souvient de ces images de parking où chaque pas résonnait et où, même seul, on se sentait suivi. Aujourd'hui par un système de musique d'ambiance, d'occupation intelligente de l'espace sonore, ou peut-être un travail sur les revêtements de sol ou muraux, l'ambiance des parkings a notablement changé.

Par delà ces qualités sonores et lumineuses, auxquelles il faudrait rajouter des qualités atmosphériques (odeurs, pression, chaleur...), c'est plus globalement l'esthétique des espaces et des systèmes de transport dans ses multiples dimensions (affectives, patrimoniales, fonctionnelles, signalétiques...) qu'il faudrait intégrer comme élément à part entière des stratégies de l'entreprise (et non seulement dans une perspective décorative ou secondaire). Faire du beau, bien sûr, mais moins par esthétisme que pour donner du bien-être.

Le second aspect, plus spécifique aux complexes d'échange, est le risque de « labyrinthisme » de ces espaces, dû précisément à la présence, en un même lieu de dimension imposante, de plusieurs systèmes de transport qui génèrent des flux importants. En fait, ce qui a souvent fait défaut dans les stations anciennes, c'est une conception architecturale qui se donne comme objectif central la facilité et la « lisibilité » des connexions ou correspondances (il faut toutefois admettre que les contraintes de la construction souterraine ne laissent pas toujours beaucoup de marge de manœuvre). A la signalétique, devraient se rajouter des éléments matériels et symboliques de repérage, qui évitent au maximum que les voyageurs aient le sentiment d'être « perdus ».

Il importe aussi de briser la monotonie des couloirs où le voyageur retrouve des panneaux publicitaires équidistants revêtus de la même affiche, ce qui fait perdre au passant tout repère et toute notion de distance. Briser l'uniformité de l'espace et permettre au voyageur de se situer de façon presque instantanée reviendrait à le rendre plus lisible et à sécuriser le voyageur.

L'espace transport entre mono-fonctionnalité et multi-usages

Les « espaces transport » sont des espaces dédiés à la fonction transport, mais la question de leur ouverture à d'autres fonctions ou activités se pose régulièrement. C'est également la question de la frontière entre le système de transport et son milieu urbain et celle de la plus ou moins grande porosité de cette frontière. On peut noter que certains métros, comme

celui de Montréal, ont opté pour une intégration très poussée avec la « ville souterraine ». A l'inverse, le métro parisien a été historiquement conçu comme un lieu « séparé », protégé des embarras de la ville, consacré à une fonction unique de circulation et dans une optique de fluidité maximale. Au cours des années 70 cependant, à la faveur des évolutions technologiques (mise en place des péages, etc.), de la crise économique (montée du chômage) et des politiques commerciales (dépasser le « métro-boulot-dodo »), une certaine ouverture s'est produite : développement des commerces, légalisation (partielle) des musiciens, organisation d'animations, etc. Ces politiques ont d'ailleurs dans un premier temps porté leurs fruits. Le voyageur s'est senti plus en sécurité. A la fin des années 80, ce mouvement s'est tellement amplifié et surtout transformé (arrivée des « sans domicile fixe », phénomène des bandes, des tags...) qu'il est vécu comme un véritable envahissement, contradictoire avec les exigences de fluidité, de propreté et de sécurité. Les politiques actuelles de la RATP sont donc plutôt celles de la « reconquête du territoire », dans un premier temps et de la régulation sociale de ses espaces d'une manière plus générale.

La Police des chemins de fer, qui constitue le texte légal de référence dans les transports publics mentionne ainsi qu'il est interdit de stationner dans le domaine dévolu au transport. C'est en s'appuyant sur ce texte que les forces de sécurité de la RATP interviennent. Cela montre au voyageur que la RATP est capable de faire respecter les règles qu'elle a édictées et qu'elle est en mesure de contrôler la situation, ce qui doit provoquer, à terme, un effet de sécurisation.

Il est clair cependant que le métro est l'un des lieux essentiels de l'espace urbain contemporain, espace caractérisé par une extrême variabilité de situations, de besoins, de publics, de comportements, à laquelle répondent des services et des réseaux multiples et souvent enchevêtrés.

Le connaissance des phénomènes est donc un atout essentiel dans cette gestion des territoires et des espaces. Savoir ce qui se passe, savoir quand ça se passe et savoir comment et pourquoi ça se passe. C'est pourquoi, la RATP a créé une cellule d'analyse statistique et sociologique afin d'anticiper les phénomènes au lieu de les subir.

Le système de transport ne peut guère, quelles que soient ces exigences légitimes de fiabilité et de sécurité, s'isoler de son turbulent environnement. Son devenir doit être situé entre deux extrêmes peu souhaitables que sont une fermeture hermétique, de toutes façons impossible et commercialement peu attractive, et une ouverture débridée qui mettrait en danger les qualités primordiales de l'espace du métro que sont la sécurité technique et publique.

En fait, c'est toute l'histoire du métro parisien qui peut être analysée à travers la dialectique ou la tension entre deux types de valeurs vécues soit comme antagonistes soit comme complémentaires : valeurs de clôture ou fluidité, monofonctionnalité (animations culturelles, commerciales...) ou

convivialité, etc... A chaque époque, en fonction du contexte social et économique, des formes différentes de compromis ou d'équilibre entre ces deux pôles sont mises en œuvre.

Le réseau de transport est en effet par définition ouvert et perméable. Le problème de la sécurité du réseau se pose d'ailleurs plus en termes de représentation que de risque réel, puisqu'un voyageur qui emprunte le réseau pour se rendre à son travail a deux fois et demi moins de risques d'être blessé ou de se faire voler, que celui qui effectue le trajet en voiture particulière.

« Espaces transport » et police des réseaux

Comme on vient de l'évoquer, le fonctionnement des systèmes de transport doit de plus être conçu en y intégrant une notion de gestion des espaces, notion dans laquelle il faut entendre deux types d'orientations distinctes bien qu'elles se recoupent largement. La première est celle de l'accroissement de la qualité commerciale des espaces, par l'amélioration du cadre matériel (éclairage, mobilier, architecture...) et des prestations de service (vente des titres, accueil, information...). La seconde est la nécessité du maintien de l'ordre public en ces lieux qui constituent des espaces publics urbains de masse.

Ces deux orientations ne s'opposent pas (en tout cas pas nécessairement) et n'ont même pas de frontières étanches, comme le montre bien le problème de la propreté, notamment en ce qui concerne les tags. De même, la question du développement et de l'organisation des commerces dans l'enceinte du métro doit être abordée à la fois en termes d'offre de services (diversifiés) et en termes de sécurité. En fait, logique d'*« offre »* et logique d'*« ordre »* doivent être conçues comme participant toutes deux, de façon complémentaire, à une qualité globale des espaces du transport.

Le point important est peut-être que le pôle « sécurité » de cette approche globale ne soit pas interprété de manière trop réductrice ou dans un sens strictement « sécuritaire », sans être pour autant dilué dans une « approche qualité » qui n'en reconnaîtrait pas les aspects spécifiques (juridiques et professionnels). C'est en ce sens que l'on pourrait parler d'une régulation sociale du système de transport, qui intègre les divers aspects de sécurité, contrôle de la fraude, propreté, etc. et qui soit elle-même conçue comme partie d'une fonction générale de gestion des espaces du transport.

L'exigence du maintien de l'ordre public dans les « espaces transport » pose des questions difficiles, en matière de compétences et d'organisation, ainsi qu'en termes de rôles (rôle de la Police nationale, rôle de l'entreprise ?). L'une des questions importantes est celle du degré de spécialisa-

tion (et de professionnalisme) des équipes chargées de la sécurité et de leurs relations avec les personnels d'exploitation. Mais, c'est surtout le problème de la « distribution » de la mission de sécurité : est-elle exclusivement l'affaire de « spécialistes » (qu'ils soient internes ou externes) ou est-elle « l'affaire de tous » (jusqu'aux voyageurs eux-mêmes) ?

Par ailleurs, les « techniques » de maintien de l'ordre (telle que, par exemple, l'« îlotage ») propres à des situations territoriales (un quartier, une zone) ne sont guère adaptées à des « espaces de réseaux », caractérisés par la mobilité généralisée des personnes. La prise en compte de ces spécificités conduit à concevoir une « police des réseaux » qui prolonge la « police des chemins de fer » en vigueur depuis les origines du métro.

Le sentiment de sécurité des voyageurs et des agents sur les réseaux ne résultera que de l'appropriation du territoire transport et de la prise en charge de la sécurité par tous. Chacun à son niveau peut en effet contribuer à la sécurité et au bien-être de tous : l'agent d'exploitation dans sa façon d'accueillir et d'informer, dans sa capacité à traiter, à contrôler une situation et à l'empêcher de dégénérer en conflit, est le premier niveau de contribution à la sécurité et à la régulation de l'espace ; l'agent de sécurité, quand l'évolution de la situation requiert l'intervention d'un professionnel est le deuxième niveau. Le policier, quand le problème ressort de l'ordre public, est le troisième niveau. Ainsi, on peut considérer qu'évacuer un vendeur à la sauvette isolé est de la compétence de l'agent de station qui doit avoir à cœur de préserver son territoire, l'évacuation d'une dizaine de vendeurs à la sauvette ou d'un groupe de mendiants sera du ressort des agents de sécurité RATP et chasser les dealers hors du réseau revient à la Police nationale.

On pourrait ajouter à ces trois niveau un niveau 0, celui du voyageur, qui, se sentant en confiance, donnera moins prise au danger.

Conclusion

Le problème de la sécurité est important en lui-même, mais aussi en tant que révélateur d'une nouvelle dimension de l'univers du transport (ou du moins de l'accroissement de son rôle) : celle des espaces publics – qu'ils soient strictement internes aux systèmes de transport ou en communication étroite avec eux. Cette évolution en appelle à de nouvelles compétences en matière de conception et de gestion des espaces, et à des formes d'organisation adaptées.

Et cela d'autant que demain la mise en œuvre des accords de Schengen rendra les frontières plus perméables. Ce sont les gares et les aéroports qui deviendront les véritables frontières. Il importe donc de concevoir une gestion physique et sociale des espaces de transport, telle qu'elle permette aux voyageurs d'effectuer leurs déplacements avec « l'esprit libre », en

mettant en place des dispositifs perceptibles seulement à ceux qui « enfreignent la règle ». Sécuriser sans restreindre la liberté de déplacement, cela impliquera un travail sur la conception des espaces, un travail sur les comportements (la promotion d'une nouvelle civilité ?), un effort de formation très important des personnels d'exploitation pour améliorer leur relation à la clientèle et développer leur aptitude à gérer un conflit, leur capacité d'analyse et d'anticipation (savoir quand ils sont en mesure de faire face et quand ils doivent appeler à l'aide).

La sécurité des systèmes d'information

Un entretien
avec Jacques Vincent-Carrefour
Délégué interministériel pour la sécurité
des systèmes d'information *

La vulnérabilité des systèmes d'information est génératrice de risques coûteux. Depuis quelques années une concertation nationale et européenne tend à se développer pour sensibiliser les utilisateurs publics et privés à ces nouvelles menaces.

Ph. ROSÉ

Quelles sont les origines et les activités de la Délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (DISSI) ?

J. VINCENT-CARREFOUR

La DISSI est chargée de l'animation d'une structure mise en place en 1986. Son origine est liée à la nécessité – apparue aux Etats-Unis dès les années 1970 – de permettre au secteur privé d'accéder à des moyens de protection jusqu'alors réservés aux Etats. Ce monopole de fait des Etats est très ancien puisque les premières protections que l'on connaît remontent à l'Antiquité... Pour être plus précis, deux raisons ont conduit à cette décision. D'abord, les premiers piratages informatiques : ils remontent en France au début des années quatre-vingts ; puis le recours de plus en plus grand aux moyens de communication radioélectrique, particulièrement les relations par satellite et le radio-téléphone, ce qui posait le problème de la protection de ces liaisons. C'est ce qui a conduit le Gouvernement en 1986, d'une part, à définir une réglementation permettant au secteur privé d'accéder à ces nouveaux moyens de protection, d'autre part, à mettre en place deux structures : une structure légère, la DISSI, dont le rôle est d'identifier les problèmes et de proposer des solutions dans une perspective de coordination interministérielle ; un service à caractère technique, le Service central de la sécurité des systèmes d'information (SCSSI), chargé de faire le lien entre la menace et la protection, donc de se

* L'IHESI remercie Philippe Rosé d'avoir bien voulu conduire cet entretien. Ph. Rosé est notamment l'auteur d'une étude réalisée avec le concours de l'IHESI sur « La criminalité informatique à l'horizon 2005 », IHESI, octobre 1991, 153 p., parue aux Editions L'Harmattan, juin 1992, 163 p.

prononcer sur l'opportunité de se protéger et les moyens à mettre en œuvre pour ce faire. Le domaine visé recouvre aussi bien la sécurité des communications que la sécurité informatique. C'est ce que l'on regroupe sous l'expression « sécurité des systèmes d'information ».

Sur le plan fonctionnel, la DISSI a été rattachée, en 1987, au Secrétaire général de la défense nationale, mais sans être totalement intégrée au sein du Secrétariat lui-même. Elle conserve une action relativement autonome, couvrant aussi bien le secteur privé que le secteur public.

Ph. ROSÉ

Vous disiez que l'objectif initial est de diffuser les moyens de protection mis à la disposition des acteurs du secteur privé. Quels sont ces moyens ?

J. VINCENT-CARREFOUR

Précisons d'abord les trois objectifs de la DISSI. En premier lieu, il s'agit d'assurer la protection du secteur public et du secteur privé, y compris donc, la défense. En deuxième lieu, pour bien assurer cette protection, il convient de connaître la menace. Enfin, en troisième lieu, puisque l'on n'est jamais aussi bien servi que par soi-même, il faut faire en sorte que notre industrie soit apte à fournir les produits nécessaires à la protection.

Ph. ROSÉ

Dans ces conditions, quels sont les moyens à diffuser ?

J. VINCENT-CARREFOUR

Je distinguerai des moyens de deux natures différentes. Historiquement, on s'appuyait sur certaines techniques. Tout le monde a entendu parler de cryptologie, c'est la technique de base. Il y a aussi toutes les techniques utilisées dans le domaine de la sécurité informatique, par exemple, l'utilisation du mot de passe. Mais ces techniques ne constituent que la partie émergée de l'iceberg. En réalité, la tâche de fond est de diffuser une approche nouvelle, une méthodologie nouvelle et d'apprendre aux utilisateurs à assurer eux-mêmes leur protection : la technique n'est pas une panacée, elle ne fonctionne bien que si on l'utilise correctement. Toute la méthodologie qui existait dans le secteur de la défense, par exemple, est à promouvoir dans le secteur privé. Pour cela, nous nous appuyons beaucoup sur ce qu'on appelle les « critères d'évaluation de la sécurité des systèmes informatiques ». Il faut insister sur ce point : la sécurité est d'abord une approche globale avant d'être un maniement de techniques.

Ph. ROSÉ

Quelles sont vos relations avec les partenaires extérieurs ?

J. VINCENT-CARREFOUR

Il y a d'abord des relations que je qualifierai de statutaires. Elles sont liées à l'organisation mise en place. Pour réaliser les objectifs dont nous venons de parler, nous devons nous appuyer sur d'autres services. Je ne vais pas tous les citer mais sont compris les services de la défense, les services de police pour bien connaître les menaces ou encore le ministère des Postes et Télécommunications.

Avec le secteur privé, les méthodes de travail sont évidemment de nature tout à fait différentes : il ne s'agit pas de donner des instructions, mais d'inciter. Nos relations se développent alors avec les syndicats industriels – le CNPF mais aussi le SFIB (Syndicat français des fabricants d'informatique et de bureautique), le SYNTEC (Chambre syndicale des sociétés de services informatiques) et d'autres syndicats –, avec les associations actives dans le domaine de la sécurité – les assurances, le CLUSIF (Club de la sécurité informatique français) et le secteur bancaire sont extrêmement dynamiques dans ce domaine –, et avec les industriels, par exemple les responsables sécurité des grands groupes industriels, pour connaître leurs besoins.

Ph. ROSE

Depuis la création de la Délégation, avez-vous l'impression d'avoir progressé ou y a-t-il encore beaucoup à faire pour sensibiliser l'ensemble des utilisateurs de ces nouveaux systèmes d'information ?

J. VINCENT-CARREFOUR

C'est une question difficile. Nous avons beaucoup progressé du côté européen parce que peu avait été fait avant 1986. En revanche, en France, les choses paraissent avoir quelque peu stagné depuis deux ans. Cela tient au fait que la conjoncture économique n'est pas la meilleure possible et que, malheureusement, la sécurité est trop souvent l'un des premiers secteurs visé lorsqu'il y a des restrictions budgétaires. Cela ne concerne d'ailleurs pas seulement l'administration mais aussi le secteur privé.

Dans certains domaines, on peut cependant constater un progrès notable. C'est par exemple le cas de la normalisation. En 1986, aucun organisme ne s'intéressait de façon globale à la normalisation de la sécurité des systèmes d'information. Or, en 1989, nous avons obtenu la création d'un sous-comité au sein de l'ISO (Institut of Standards Organization) spécialement chargé de ce secteur. L'AFNOR (Association française de normalisation), notre organisme national a parallèlement mis en place un comité équivalent. Cette structure est maintenant rodée. C'est un fait très positif.

D'un point de vue général, il est plus difficile de se prononcer. Les choses progressent : par exemple, le CIGREF (Club informatique des grandes entreprises françaises), un syndicat qui regroupe les grands utilisateurs de l'informatique, a mis en place un groupe sécurité. De plus en plus

d'entreprises ont désigné un responsable de la sécurité rattaché au plus haut niveau. Voilà des indices positifs. Mais on doit considérer qu'il y a encore beaucoup de chemin à parcourir, notamment du côté des petites et moyennes entreprises qui n'ont pas les moyens suffisants pour se consacrer à ce genre de problèmes : c'est le secteur qui est peut-être le moins sensibilisé à l'heure actuelle, donc le plus vulnérable.

Ph. ROSÉ

Un des moyens essentiels en matière de protection est la cryptographie, depuis longtemps en usage dans le secteur de la défense. Où en est-on actuellement quant à la diffusion de cette technique dans le secteur privé ? Cela semble soulever des difficultés juridiques.

J. VINCENT-CARREFOUR

C'est un peu plus compliqué mais il faut peut-être d'abord rappeler la définition de la cryptographie. D'après la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990, on entend par prestation de cryptologie « toute prestation visant à transformer à l'aide de conventions secrètes des informations ou signaux clairs en signaux inintelligibles pour les tiers ou à réaliser l'opération inverse grâce à des moyens matériels ou logiciels, conçus à cet effet ». C'est une définition très précise qui comprend deux idées : l'idée de transformation (la cryptologie transforme) et l'idée de convention secrète (il y a une convention qui n'est connue que des deux personnes qui communiquent).

Jusqu'en 1986, la cryptologie, étant un matériel de guerre, sa fabrication et son commerce pour usage privé étaient prohibés. En 1986, un décret a défini les conditions dans lesquelles le secteur privé pouvait accéder à des moyens de cryptologie en définissant une procédure d'autorisation, procédure relativement lourde puisqu'il faut dans tous les cas déposer un dossier auprès de la Direction de la réglementation générale du ministère des Postes et Télécommunications, dossier qui est ensuite instruit par le SCSSI. En 1990, dans le cadre de la loi sur la réglementation des télécommunications, de nouvelles dispositions ont été adoptées. Désormais, les moyens ou prestations de cryptologie qui ne permettent pas d'assurer le secret des communications ne sont plus soumis à autorisation préalable. Il s'agit des moyens utilisés pour assurer l'authentification et l'intégrité de l'information, soit près de 95 % des besoins des « échanges de données informatisées ». Le gros du marché a donc été libéré et la loi exige seulement une déclaration pour les produits ou services correspondants. En revanche, les produits ou services qui permettent le chiffrement des communications restent soumis à autorisation préalable. Il ne s'agit plus comme auparavant d'une dérogation à prohibition mais d'une autorisation délivrée par le Premier ministre après examen d'un dossier instruit par le SCSSI. Le décret d'application de cette loi n'est pas encore paru ; il est vrai que certains s'impatientent. Compte tenu de la nature du texte, il

devait être notifié à la Commission de Bruxelles dont il a fallu attendre l'accord. La publication de ce décret devrait être maintenant assez rapide.

Soyons donc clair : on dit souvent la cryptologie a été interdite en 1986 alors que c'est exactement l'inverse qui s'est produit. Jusqu'en 1986 elle était interdite et à partir de 1986 on l'a autorisée sous certaines conditions tandis que l'essentiel du marché était libéré.

Ph. ROSE

Venons-en à la vulnérabilité des systèmes d'information. Un des objectifs de la DISSI et du SCSSI est d'identifier les menaces : quelles sont les grandes menaces que l'on rencontre ?

J. VINCENT-CARREFOUR

On peut aborder le problème des menaces selon leur nature, d'une part, et selon leur origine, d'autre part.

S'agissant de la nature des menaces – et l'on rejoint ici ce que je disais sur la cryptologie –, les plus importantes pèsent d'abord sur ce que l'on appelle l'intégrité, l'authenticité et la disponibilité de l'information. Prenons un exemple : pour un banquier, il est essentiel de vérifier que le transfert a bien lieu du bon compte au compte voulu et que la bonne somme a été transférée. Les « piratages », ou tout du moins la plus grande partie d'entre eux, ont pour finalité de modifier soit la somme, soit le destinataire de l'envoi. Sur un autre plan, il faut que le système informatique ou le système de communication soit disponible au moment où on en a besoin. Le « vol de ressources » est une atteinte à la disponibilité : disposant d'un ordinateur, vous ne souhaitez pas qu'un tiers vienne l'utiliser à votre place : il faut que vous puissiez donc en contrôler l'utilisation. Autre type de menace : l'atteinte à la confidentialité, au secret de l'information transmise. Bien que moins fréquente, c'est une menace réelle. Le secret des communications reste essentiel tant pour les services de l'Etat (assurer entre autres le secret des liaisons avec nos ambassades) que pour le secteur privé (la connaissance de certains secrets industriels peut obérer le chiffre d'affaires de plusieurs années pour certaines entreprises).

S'agissant maintenant de l'origine de la menace, on distingue habituellement trois catégories. Il y a d'abord ce qu'on appelle la « menace ludique » exercée par des individus qui essayent de pénétrer les ordinateurs, soit disant pour prouver que leur sécurité est mal assurée mais, en fait, pour s'amuser. Ces personnes qui sont souvent des passionnés de l'informatique s'attaquent à des secteurs sensibles (la défense, le nucléaire...) et peuvent causer de réels dégâts.

Le deuxième type de menace provient d'individus qui cherchent un profit financier. Cette « menace avide » représente au moins 90 % des piratages

connus et provient à 80 % de l'intérieur de l'entreprise (ou est aidée de l'intérieur). C'est la menace la plus fréquente aujourd'hui. Il faut savoir qu'elle est très profitable. On estime que le piratage moyen rapporte, actuellement, six cent mille francs alors que l'attaque d'une banque rapporte en moyenne soixante mille francs : le résultat est donc dix fois supérieur pour un risque évidemment beaucoup plus faible.

La troisième source de menaces vient des services organisés : services de renseignements officiels, mais aussi services de renseignements privés, car dans certains pays (Japon), le renseignement est un métier comme un autre.

Cette « menace stratégique » est la plus dangereuse parce que provoquée par des spécialistes. Elle est d'autant plus sérieuse qu'il y a interpénétration entre les différentes menaces, l'expérience ayant montré qu'un certain nombre de pirates ludiques étaient en réalité manipulés par des services de renseignements.

Toutes ces menaces sont aggravées par l'internationalisation des réseaux : on peut très bien attaquer une entreprise française en passant par trois ou quatre autres pays. Néanmoins, je ne voudrais pas conclure ce « panorama » des menaces sans rappeler qu'il existe une loi (du 5 janvier 1988 sur la répression de la fraude informatique) qui punit ces infractions et que même les « pirates ludiques » tombent sous le coup d'une sanction qui peut aller jusqu'à cinq ans de prison.

Ph. ROSÉ

Les problèmes nouveaux de sécurité que pose l'internationalisation des réseaux signifient-ils qu'un pays pris isolément est désarmé ?

Tout à fait, mais je crois que cela n'est pas propre à ce type de piratage : voyez le problème de lutte contre la drogue. S'agissant du piratage des systèmes d'information – pour ne parler que de l'Europe – le problème vient d'abord des disparités entre les législations. En ce qui concerne certaines poursuites engagées par la police allemande contre le Chaos Computer Club (association de pirates informatiques), aucune action n'était possible sans législation spécifique. Il a fallu attendre que l'Allemagne dispose des textes répressifs adéquats ; ce qui constitue bien des difficultés d'ordre juridique. Pour le reste, les services de police établissent des contacts entre eux et je ne pense pas qu'il y ait de difficultés spécifiques par rapport à d'autres délits qui se commettent de façon internationale. Ce qu'il y a de nouveau dans cette affaire, c'est que l'internationalisation touche même les petits délits.

Certes, il subsiste des problèmes de preuves. Mais si l'on observe ce qui se passe en France, on constate que la justice a su s'organiser.

Ph. ROSÉ

Vous parlez tout à l'heure de différences de législations au niveau européen, la Communauté européenne agit-elle dans le sens d'une harmonisation ?

J. VINCENT-CARREFOUR

On assiste, en quelque sorte, à une harmonisation spontanée. Les pays d'Europe adoptent progressivement des lois réprimant le piratage des systèmes d'information. Il s'agit de législations pénales mais la Communauté européenne n'est pas compétente en matière pénale. Autrement dit, l'harmonisation ne peut s'envisager qu'au niveau des types de délits. Il y a une réflexion sur ce sujet, mais la difficulté vient du fait que le statut de l'information varie beaucoup d'un pays à l'autre. Par exemple, dans le droit français, l'information n'est pas susceptible d'être appropriée, elle ne constitue pas un bien contrairement aux dispositions du droit anglo-saxon.

Il y a une étude en cours, au niveau de la Commission de Bruxelles, sur l'état de la situation. C'est seulement après cette étude que l'on pourra voir comment progresser. Pour l'instant, on peut tout de même constater l'adoption de législations comparables (en Angleterre, en Hollande) pour lesquelles la France a joué un rôle pilote. Quoi qu'il en soit, je ne pense pas que c'est à ce niveau que se trouve aujourd'hui la première urgence en matière d'harmonisation européenne.

Ph. ROSÉ

Où se trouve-t-elle ?

J. VINCENT-CARREFOUR

L'urgence, c'est surtout que les produits informatiques offrent des services de sécurité, offrent des mesures permettant de se protéger, et que ces mesures soient harmonisées entre les différents pays. Le marché de l'informatique est un marché mondial et on ne peut pas imaginer qu'un constructeur soit obligé de développer des produits spécifiques pour chaque pays ou soit soumis, dans chaque pays, à des évaluations ou à des certifications indépendantes les unes des autres. De la même façon, on ne peut pas imaginer non plus qu'un seul pays ait la maîtrise de ce domaine sauf à faciliter des mesures discriminatoires et protectionnistes. Je prends un exemple : les Etats-Unis délivrent des certificats de sécurité, mais ils ne les délivrent qu'aux entreprises américaines. Il y a par conséquent un problème pour les entreprises européennes...

C'est cette situation qui a conduit à intervenir auprès de Bruxelles pour mettre en place une structure européenne poursuivant trois objectifs. Tout d'abord, il faut que les entreprises trouvent les mêmes conditions de sécurité dans les douze pays de la CEE ; cela peut paraître évident mais ce n'était pas clair au début. Ensuite, il ne faut pas que la sécurité soit un

outil protectionniste, ce qui conduit à une certaine normalisation. Enfin, il faut que malgré ce travail d'harmonisation, les conditions de la sécurité des Etats continuent à être satisfaites. Par exemple, il ne faudrait pas que, par le biais de normes ou de directives européennes, on en vienne à ce que les moyens de protection des liaisons avec nos ambassades nous soient imposés. Il faut que l'Etat conserve en permanence la maîtrise de sa propre protection.

Ph. ROSÉ

N'est-ce pas un peu contradictoire avec les deux premiers points que vous évoquez ? D'un côté, les Etats doivent garder la maîtrise de leurs systèmes de sécurité, de l'autre, il est souhaitable de tout normaliser davantage.

J. VINCENT-CARREFOUR

C'est partiellement contradictoire, vous avez tout à fait raison, mais il ne faut pas oublier que la sécurité est en elle-même un domaine toujours évolutif et contradictoire. La lutte contre la malveillance est en permanence la lutte de l'arme contre la cuirasse. Autrement dit, il ne s'agit pas de définir des normes de sécurité complètes et définitives, cela reviendrait à normaliser la menace. C'est une des raisons pour lesquelles nous sommes opposés à la normalisation de la cryptologie : si la protection est normalisée, tout le monde saura parfaitement comment attaquer. Les évolutions technologiques aidant, l'arme finira par percer la cuirasse ! Il faut donc conserver une certaine souplesse et surtout une discréetion autour de l'objet à protéger. J'ai ici un coffre-fort : je ne vais pas dire publiquement quels sont les moyens mis en œuvre pour le protéger. C'est le fabricant du coffre-fort qui possède cette connaissance ; il existe un organisme qui fait des expertises mais tout cela n'est pas public. Pour la sécurité de l'information c'est un peu la même chose : la confidentialité des mesures de protection est la première des mesures de protection.

Pour en revenir aux initiatives européennes, l'idée est d'assurer une promotion commune de la sécurité des systèmes d'information. Cette concertation assez longue vient d'aboutir d'abord à la mise en place d'un comité de hauts fonctionnaires (SOGIS, *Senior Official Group for Information System Security*). Ce comité est chargé de conseiller la Commission sur tout ce qui se rapporte à la sécurité des systèmes d'information. Il s'agit là d'un pouvoir extrêmement important puisque le texte fait obligation à la Commission de présenter au SOGIS toutes les actions qu'elle entreprend.

En second lieu, il a été décidé de lancer un plan d'action, sous le contrôle de ce comité, afin d'identifier les problèmes que va poser l'harmonisation de la sécurité en Europe, qu'il s'agisse aussi bien des problèmes juridiques dont nous parlions tout à l'heure, que des problèmes techniques ou des problèmes relatifs à l'organisation des professions concernées. Par antici-

pation sur ce plan d'action, quatorze contrats ont déjà été retenus au début de 1992 sur des sujets aussi divers que l'aspect juridique, le vocabulaire (il nous faut trouver un langage commun) ou la définition de critères permettant d'évaluer la sécurité des systèmes informatiques. Sur cette question des critères, un accord informel a déjà été réalisé au sein du SOGIS, accord sans doute prochainement formalisé au Conseil. Ceci permet d'aller de l'avant et de s'imposer en partenaire reconnu des Etats-Unis.

Ph. ROSÉ

Quel est l'accueil des industriels ?

J. VINCENT-CARREFOUR

Les réactions s'avèrent très nuancées. S'agissant des critères dont nous parlions, nous avons essayé de les définir dans la plus large concertation possible. La Commission de Bruxelles a organisé en 1990 un colloque auquel participaient cinq cents invités venant de plus de vingt pays. Cette initiative a été très bien perçue parce que c'était la première fois que le sujet était discuté avec un large public.

Les constructeurs sont très favorables à une homogénéisation des normes, mais ils restent attentifs aux difficultés techniques compte tenu de l'évolution très rapide des systèmes informatiques. Il faut adapter les critères d'évaluation à ces problèmes d'évolution.

Le cas des utilisateurs est plus complexe. Toute la démarche que nous avons entreprise vise à établir des systèmes informatiques sécurisés alors que les utilisateurs ont souvent encore un problème de nature différente : ils ont le désir de sécuriser des systèmes existants. Or, sécuriser les systèmes existants, ce n'est pas forcément la même chose que de mettre en place des systèmes sûrs. En outre, il est relativement difficile de bien faire le lien entre le besoin de l'utilisateur et le produit qui est mis sur le marché. Ces raisons expliquent quelques réticences initiales du côté d'un certain nombre d'utilisateurs, non pas sur le fait que notre démarche était mauvaise, mais sur le fait que nous ne répondions pas exactement à leurs problèmes. Je pense néanmoins qu'il y a maintenant une évolution des mentalités largement due à l'amélioration de la sécurisation des systèmes existants : ce qui se traduit en France par des réflexions entamées par certains syndicats professionnels, ou encore à côté du SOGIS, par l'existence d'un groupe européen qui rassemble des partenaires du secteur industriel, des fabricants et des utilisateurs (IBAG). On perçoit désormais les prémisses d'une réflexion à plus long terme.

Cette sensibilisation croissante est fondamentale, car il ne faut pas oublier que les systèmes d'information ont un rôle de plus en plus large. On pense d'abord à la sécurité des réseaux informatiques et des réseaux de télécommunication eux-mêmes, c'est-à-dire à la sécurité des services qu'ils offrent. Mais il ne faut pas oublier que l'informatique et les communica-

tions sont également des outils indispensables au fonctionnement des autres réseaux. Autrement dit, ce sont aussi des moyens qui permettent d'assurer la sécurité de ces autres réseaux. Prenez l'exemple des transports urbains. Dans certaines villes, comme à Toulouse, le pilotage des feux rouges s'opère par ordinateur. Il faut bien garder à l'esprit cette dualité des réseaux d'information.

Ph. ROSE

Cette sensibilisation paraît relativement tardive sans doute par manque d'information, mais n'est-ce pas également parce que les coûts de protection demeurent élevés ?

J. VINCENT-CARREFOUR

C'est exact. Protéger les systèmes informatiques exige un certain investissement, mais le coût des piratages peut être encore plus élevé. Je crois pourtant que les vrais défis sont ailleurs. D'une part, il faut que les moyens de sécurité soient bien adaptés aux besoins et ne se traduisent pas, pour les utilisateurs, par des contraintes trop importantes. D'autre part, et je juge ce point essentiel, il faut déclencher une prise de conscience chez les utilisateurs eux-mêmes. Il faut que la personne qui implante un jeu sur son micro-ordinateur de travail se rende compte qu'elle prend un risque, par exemple celui de diffuser un virus informatique qui pourrait porter atteinte à l'intégrité ou à la disponibilité des données de l'entreprise. Il faut que dans l'entreprise tout le monde connaisse ce type de risque. Le problème le plus aigu aujourd'hui est bien cette prise de conscience des utilisateurs.

Sécurité et réseau « intelligent » de télécommunications

Véronique Roche

Mission d'études économiques

Centre national d'études des télécommunications

L'organisation d'une concurrence loyale entre firmes doit, en stimulant une offre nécessairement large de services, permettre de répondre à la diversification des besoins des entreprises en matière de sécurisation de leurs communications. Ce jeu concurrentiel peut être tout particulièrement favorisé par la mise en place d'un réseau intelligent public (au sens de réseau unique ouvert à tous). La particularité principale d'un réseau intelligent est en effet de séparer la fonction physique (commutation) de la fonction logique (les services). Le réseau public intelligent permet ainsi de cumuler les économies d'échelle (caractère public) et celles liées à l'introduction rapide et peu coûteuse des nouveaux services (caractère « intelligent »). Il faut en revanche rester particulièrement vigilant quand il s'agit d'ouvrir à des tiers, opérateurs ou fournisseurs de services à valeur ajoutée, les nœuds d'un réseau public de télécommunications, au risque de nuire à son intégrité et par voie de conséquence à la sécurité des transmissions. Introduire une légitime concurrence entre les offreurs de services ne doit pas conduire à déstructurer un réseau général qui a prouvé son efficacité.

La sécurité en informatique et télécommunications est une préoccupation croissante des entreprises :

- Leur système de télétraitement s'avère de plus en plus contraignant. Près de la moitié des systèmes informatisés ne pourraient être remplacés par un traitement manuel ;
- L'information possédée par l'entreprise, et stockée sur des systèmes informatisés, détient une valeur stratégique et financière toujours plus grande.

Dans le même temps, l'évolution des réseaux de télécommunications :

- autorise des solutions de plus en plus souples et moins coûteuses (numérisation de la transmission et de la commutation, supervision du réseau, services envisagés du « réseau intelligent »...) ;
- accroît les problèmes liés à la sécurité des réseaux dans son acceptation large et en particulier à la sécurité en informatique et télécoms, et à la sécurisation des transmissions, du fait de la multiplicité des réseaux, des débits, des services, des systèmes de plus en plus complexes, automatisés et interconnectés...

La numérisation s'accompagne d'une augmentation de la capacité en abonnés et en trafic des commutateurs dont le nombre a tendance à diminuer. Le maillage des commutateurs s'accroît et en corollaire la sensibilité du réseau à une panne d'équipements.

Les enjeux économiques de la sécurité des réseaux de télécommunications consistent en fait à trouver la meilleure adéquation entre, d'une part, les économies d'échelle résultant de l'utilisation des réseaux pour les services de plus en plus diversifiés, et d'autre part, les exigences stratégiques et financières des entreprises. Cet article tente d'en cerner les divers aspects.

Enjeux techniques de la sécurité des réseaux de télécommunications

Définitions

Le vocable recouvre en fait plusieurs domaines : accès aux ressources, transport de l'information, son stockage, son traitement... On se limitera ici à la sécurisation des transmissions qui est au cœur du métier d'un opérateur tel France Télécom, et dont les enjeux économiques sont particulièrement complexes.

La sécurisation des transmissions recouvre cinq catégories de service :

- le contrôle d'accès ou contrôle d'habilitation à certains services, d'autorisation soit anonyme (vidéotex banalisé) ou nominative (banque à domicile par exemple) ;
- l'authentification pour identification réciproque et certaine de l'émetteur et du récepteur du message (télex) ;
- la confidentialité des données pour assurer leur non divulgation à des tiers non autorisés ;
- l'intégrité des données pour se protéger contre une altération du message ;
- la non répudiation pour garantir qu'un message a bien été émis et reçu.

La sécurité d'un réseau pourrait se ramener à deux grandes notions distinctes :

- la disponibilité du réseau, la fiabilité des matériels et des logiciels étant seule cause de la dégradation ;
- la protection du réseau, qui est l'ensemble des dispositions permettant de lutter contre les interventions extérieures, telles la piraterie informatique.

En fait, ces besoins de sécurisation se situent à différents endroits du réseau, y compris au terminal. De multiples solutions existent dans une architecture de réseau informatique. Un opérateur tel France Télécom, disposant d'une infrastructure étendue et performante, peut être à même d'optimiser, pour une catégorie d'utilisateurs, la chaîne complète de sécurisation dans une approche sectorielle (finance), ou fonctionnelle (comptabilité de l'entreprise, marketing stratégique).

Solutions techniques

De nombreuses solutions techniques sont déjà proposées tant sur le Réseau Téléphonique Commuté (RTC), en offre standard (reroutage des acheminements, sécurisation des liaisons spécialisées...), ou en offre spécifique (débordement de PABX – Private Access Branch Exchange –, supervision de réseaux privés d'entreprises...), que sur des services de transport tels Transpac (service Transveil...), Transfix (reconfiguration de liaisons spécialisées), Numéris...

Sans énumérer la diversité des solutions, on retiendra qu'un réseau commuté a en général une fiabilité supérieure à celle d'une liaison spécialisée (LS) :

- la connexion étant de faible durée, les coupures éventuelles passent plus facilement inaperçues,
- après une coupure sur un chemin défectueux, le nouvel appel sera routé selon un autre.

De plus, les réseaux commutés ont une vulnérabilité moindre que les réseaux fixes aux risques d'accès non autorisé, écoute, intrusion, du fait :

- du caractère aléatoire du routage,
- de l'affectation dynamique et variable de la ressource « ligne terminale », au contraire de celle fixe d'une LS.

Avec l'évolution en cours du réseau Téléphonique Commuté, un premier pas est franchi dans le renforcement de la sécurité des communications. En premier lieu, la numérisation du réseau offre la possibilité de régénérer le signal et de corriger les erreurs. En second lieu, l'introduction de la hiérarchie numérique synchrone (SDH : *Synchronous Digital Hierarchy*), entre autres avantages, assure une indépendance des différents étages de la transmission⁽¹⁾ qui diminue les risques de perte d'information.

Cette étape aboutit au Réseau Téléphonique Multiservices dans lequel liaisons commutées et liaisons spécialisées se mêlent, chacune pouvant bénéficier en cas de difficulté des ressources disponibles pour l'autre. En particulier, les LS bénéficient alors des possibilités de reroutage offertes par le réseau commuté.

Le concept de Réseau intelligent

Mais c'est surtout avec le Réseau intelligent que l'offre de sécurité prend une nouvelle dimension, en renforçant globalement la sécurité du réseau et en permettant une offre à la carte. Ce concept de Réseau intelligent s'applique dans un premier temps au RTC et au RNIS (Réseau numérique à intégration de services), mais ultérieurement également à d'autres réseaux (tels ceux offrant des débits au delà de 2 MBit/s) *. Il est fondé sur la séparation entre, d'une part, la logique et les données d'un service et, d'autre part, les ressources du réseau et les services de base associés. Il constitue une technique de mise en œuvre des services pour répondre à la double exigence de réduction des délais de modification et d'introduction des services, ainsi que de réduction des coûts.

Les services de télécommunications reposent sur un grand nombre de fonctionnalités communes, ne se distinguant en réalité que par quelques fonctionnalités spécifiques : un service se distingue par le nombre, le type et l'agencement des fonctionnalités types qu'il a puisées dans le stock de fonctionnalités élémentaires.

Un « réseau intelligent » est construit avec une architecture particulière qui permet la mise en œuvre concrète de ce principe. Les fonctionnalités sont regroupées par famille : transmission et acheminement, conception du service, gestion commerciale du service... Une telle architecture de réseau permet de mettre en œuvre rapidement et à moindre coût des services spécifiques tels que :

- ceux liés à la facturation (numéro vert, carte Pastel...) ;
- ceux liés à l'adressage (renvoi automatique d'appel en fonction de tranches horaires, accès aux services réservés à des groupes fermés d'usagers et autres services de réseau privé virtuel, c'est-à-dire offrant sur l'infrastructure du réseau des fonctions de type « autocommutateur étendu », services d'identification de personnes...) ;
- enrichissement de services existants (services d'informations indiquant les hôtels les plus proches et le cas échéant leur disponibilité en temps réel...).

Le service de réseau privé virtuel (qui sera commercialisé sous le nom de Transgroupe) assure l'interconnexion d'installations privées via l'infrastructure commutée du réseau public. Ainsi tous les services d'administra-

* 2 MBit/s : 2 millions d'unités d'information sont transmises par seconde.

tion de réseau privé, de gestion sélective des appels, d'instauration de priorités... peuvent être rendus à moindre coût.

La réflexion s'engage à peine aujourd'hui sur la manière dont une telle infrastructure de réseau intelligent public pourra favoriser, à côté des services de sécurisation standard proposés par l'opérateur de réseaux, des services plus spécifiques maîtrisés soit par des Sociétés de services d'ingénierie informatique (SSII), soit par des fabricants de terminaux (PABX, microordinateurs, distributeurs d'appels). Le « meccano » * du réseau intelligent et des services associés doit cependant permettre d'envisager une diversité de réponses techniques, et de ce fait ouvre un champ d'observation particulièrement intéressant au regard de la prospective économique.

Enjeux commerciaux de la sécurisation des transmissions

Demande potentielle en sécurité des réseaux

La fonction de sécurité de ses réseaux de télécommunications peut être absolument vitale pour des entreprises de secteurs économiques tels que la finance (monétique, transfert de fonds, salles de change...), l'Administration (fiscalité, santé, enseignement...), le commerce (monétique...), le transport (bourses de fret...), tous secteurs concernés en priorité par l'EDIFACT (Echange de données informatisées finance, administration, commerce, transport, aujourd'hui norme européenne). C'est dire les budgets alloués par ces secteurs aux fonctions de sécurisation de leurs réseaux.

Une enquête « rencontres d'affaires » de novembre 1990 ⁽²⁾ faisait ressortir l'importance relative de la sécurité des réseaux informatiques et de télécommunications dans les préoccupations des responsables d'entreprises : la sécurité réseaux apparaît en priorité au même titre que le contrôle d'accès pour 60 % des réponses.

En 1989, l'APSAD (Assemblée plénière des sociétés d'assurances dommages) a évalué à 8,5 milliards de francs les pertes dues en France à l'informatique, chiffre en augmentation de 5 % par rapport à l'année précédente. En 1989 également, le CLUSIF (Club de la sécurité informatique français) a estimé à 8,8 milliards de francs le chiffre d'affaires du marché de la sécurité informatique ⁽³⁾.

* Meccano : la combinaison de services et d'infrastructures afin d'offrir un service plus performant.

Aux Etats-Unis, ce marché serait en forte expansion : selon FROST et SULLIVAN, il passerait de 1 à 2 milliards de dollars de 1990 à 1995. En 1990, la sécurité des réseaux, avec 39 % du marché, occupe le poste le plus important. Rappelons toutefois qu'en 1990 près de 20 % des réseaux n'ont pas la moindre protection. Quant aux services de sécurité, ils vont s'imposer progressivement pour dépasser en 95, en part de marché, les dépenses pour la sécurité des réseaux.

Diversité des acteurs sur le marché de la sécurité

Le marché de la sécurité pourrait se caractériser par la multitude des acteurs et leur forte valeur ajoutée. C'est dire que la recherche de complémentarités n'est probablement pas toujours facile à définir. Les fabricants de terminaux et les opérateurs de réseaux notamment sont en concurrence pour s'approprier la valeur ajoutée :

- Les premiers sont favorisés par la baisse des coûts des composants VLSI (*Very Large Scale Integration*, circuits intégrés très complexes). Ils peuvent en outre amortir leur coût de recherche et de développement des logiciels, sur le marché mondial, grâce à la normalisation des protocoles et des interfaces. La sécurisation y compris à des normes très contraignantes est de plus en plus traitée en module supplémentaire sur des équipements standardisés (cf. sécurité des personnes dans les transports, sécurité vis-à-vis de l'environnement dans le militaire).
- Les seconds disposent d'infrastructures de réseaux pour partie déjà amorties sur des services comme le téléphone, et sont à même de garantir une réelle interopérabilité des services que la seule normalisation internationale ne réussit à obtenir qu'au prix d'adaptations souvent coûteuses.

Par ailleurs le poids de la réglementation européenne s'exerce de plus en plus sur cet équilibre de forces, posant des limites aux pouvoirs des opérateurs dans le souci de protéger l'utilisateur final. Ce point fondamental sera développé ci-dessous.

Un cas intéressant peut être évoqué autour de la concurrence-complémentarité des ACD (*Adaptative Call Distributor* – Distributeurs d'appels), qui sont en fait des PABX spécifiques pour traiter des fonctions telles que le renvoi d'appels, la distribution automatique d'appels sur liste préétablie...) et du Réseau Intelligent, qui se propose à terme de rendre ces mêmes services à des coûts bénéficiant des économies d'échelle du réseau général. Mais on peut s'interroger sur la capacité d'un opérateur public à traiter du sur-mesure en matière de services : celui-ci requiert des compétences techniques et commerciales probablement plus proches du métier de Sociétés de services en informatique. L'opérateur de réseau doit pour sa part plutôt définir une offre standard pouvant satisfaire au plus grand nombre.

Sur le marché de la sécurité des réseaux, où les acteurs sont déjà extrêmement nombreux – certains très puissants : opérateurs de réseaux publics, de réseaux et services à valeur ajoutée, fabricants d'équipements terminaux, de réseaux, SSII, utilisateurs regroupés au sein d'organisations internationales, réglementeurs européens, américains –, deux lignes conductrices nous semblent devoir être constamment gardées à l'esprit :

- aucune solution universelle, aussi souple et adaptable qu'elle soit, ne saurait résoudre la diversité des besoins de sécurité dans les réseaux des entreprises ;
- les enjeux économiques considérables de ce marché mènent nécessairement à une répartition de la valeur ajoutée entre les acteurs les plus puissants par jeux d'alliances et de recherches de complémentarités.

Si l'on devait tenter une comparaison avec le marché de la sécurité dans les transports publics, encore essentiellement national, on verrait combien la diversité des acteurs et des besoins est effectivement ici plus grande. Les deux caractéristiques les plus frappantes du marché de la sécurité des réseaux de transmissions nous semblent être d'emblée ce caractère international et l'importance des flux financiers entre les différents acteurs.

Diversification des besoins

La diversification des besoins des utilisateurs, qui encourage la différenciation des services, suppose que le réseau soit organisé en un lieu de marché efficace (cf. expériences du réseau Télétel, Numéris...) ⁽⁴⁾. Cette organisation doit favoriser la différenciation d'offres concurrentielles, en abaissant leurs coûts et en élargissant leurs marchés, ce qui signifie :

- jouer au maximum sur l'unicité du réseau pour abaisser les coûts de production de chaque service, phénomène amplifié par le réseau intelligent ;
- alléger les coûts d'entrée sur le marché (raccordement, commercialisation), comme sur le kiosque Télétel.

On verra plus loin combien cette préoccupation a pu animer la réglementation.

La sécurisation des transmissions, au cœur des préoccupations des utilisateurs, autorise de nombreuses gradations de qualité. Le réseau, support de services et des applications, devenant une véritable « place de marché », cela a pour conséquences de diminuer le coût (économie d'échelle), d'accroître le surplus des consommateurs (effet réseau) et donc d'être plus efficace.

Contexte réglementaire des réseaux de télécommunications

Origine des concepts réglementaires : services à valeur ajoutée et services supports

La sécurité des réseaux de télécommunications se trouve à la charnière entre les services de base (supposant une sécurisation « minimale » de la transmission) et les services dits à valeur ajoutée (empilement de qualité sur mesure). Ces définitions sont à l'origine des concepts d'ONA (*Open Network Architecture* – Architecture de réseau ouvert) et d'ONP (*Open Network Provision* – Fourniture d'un réseau ouvert).

Une décision de la FCC (*Federal Commission Committee* – réglementeur américain) en 1980, d'une importance fondamentale, instaurait deux catégories de services de télécommunications :

- services de base, concernant uniquement le transport de l'information ;
- services à valeur ajoutée (SVA) comprenant tout le reste (stockage et traitement de l'information). La fourniture des SVA ne devait pas être soumise à réglementation ; les fournisseurs de services de base devaient en revanche être réglementés et ne pouvaient pas offrir de SVA si ce n'est par une filiale distincte.

Cette séparation a été introduite pour empêcher le transport dominant – ATT en 1980, puis ATT et les BOC (Bell Operating Companies) à partir de 1984 – de se livrer à des pratiques anti-concurrentielles grâce au goulot d'étranglement (« bottleneck ») que constitue la commutation locale. La tenue d'une comptabilité séparée par la filiale était censée révéler toute tentative de subvention croisée entre services de base et SVA.

On souhaitait ainsi encourager le développement d'un marché compétitif de services différenciés de traitement de l'information, en le protégeant contre les tentatives monopolistiques de l'opérateur de réseau.

En fait cette séparation structurelle engendrait des inefficacités ; c'est dans ce contexte qu'est apparu le concept d'ONA.

La dénomination de SVA n'est pas aujourd'hui retenue par la loi française sur la réglementation des télécommunications, elle a dû être réexaminée. Aux Etats-Unis, sa définition juridique est en litige du fait des trop nombreux « conflits de frontières ».

Concepts d'ONA et ONP

Le concept d'ONA, introduit par la FCC à partir de mai 1986, vise à intensifier la concurrence dans les télécommunications et à multiplier les services offerts, afin de faire profiter les usagers de la baisse des coûts due à l'intégration des services.

Deux principes essentiels se dégagent :

- accès égal (*equal access*) : l'ensemble des fonctionnalités est offert dans les mêmes conditions aux fournisseurs de SVA ou aux utilisateurs ; cette règle concerne particulièrement les gros clients ;
- destructureuration (*unbundling*) : le réseau est décomposé en briques de base (BSE, *Basic Service Elements*) qui peuvent être achetées séparément, de façon à rassembler exactement pour chaque SVA le faisceau de services de base dont il a besoin.

C'est dire, en pratique, le risque important que cet accès de tous aux commutateurs fait courir au regard de la sécurité du réseau et de la confidentialité des informations transmises⁽⁵⁾.

Le concept d'ONP est une réponse européenne à l'ONA américain ; sa première formulation se trouve dans le projet de Livre Vert de la Communauté de mai 1987.

Alors que l'ONA comporte une architecture ouverte, offerte sur une base destructureurée, l'ONP offre un accès ouvert au réseau sans que celui-ci soit destructureuré. En accès ouvert, les portes d'entrée au réseau sont plus nombreuses. L'ouverture de l'accès se concrétise par la définition d'une panoplie d'interfaces différencierées correspondant chacune à une catégorie de clients du réseau : on pourrait ainsi définir des interfaces différentes pour les serveurs à valeur ajoutée, pour les gros utilisateurs et pour les petits.

L'objectif de l'ONP est de déterminer les conditions de la fourniture de l'infrastructure de réseau aux utilisateurs et aux fournisseurs de SVA, dans la perspective d'un marché européen ignorant les frontières nationales. Ces conditions concernent essentiellement les interfaces techniques et la tarification.

On ne cherche plus à destructureurer le réseau, mais seulement à organiser une concurrence loyale entre firmes intégrées (opérateurs offrant des SVA) et firmes aval (offreurs de SVA utilisant les infrastructures du réseau). Cette conception de l'ONP est toutefois rejetée par ceux qui l'interprètent de manière extensive, proche de l'ONA. On ne peut cependant oublier que le projet d'ONA semble quelque peu s'enliser, depuis que les BOC ont obtenu ce qu'elles souhaitaient, à savoir l'accès aux services d'information, et qu'en outre, comme déjà soulignée, une destructureuration brutale du réseau est particulièrement dangereuse pour l'utilisateur⁽⁶⁾.

Le « Réseau Intelligent », réponse de BELLCORE

Une réponse à court terme à la différenciation des besoins est offerte par les Réseaux à Valeur Ajoutée, réseaux privés fournissant une qualité de service – incluant la sécurité de la transmission – supérieure à celle du

réseau public. La possibilité de concevoir de tels réseaux « sur mesure » et de les mettre en œuvre rapidement fait l'attrait de cette offre.

Cependant, les RVA n'offrent pas aux services le large marché qu'ils auraient si ces services étaient disponibles à partir du réseau public, précisément parce que leurs performances techniques, étant supérieures à celles du réseau public, les ferment à celui-ci.

C'est dans cet esprit que BELLCORE a présenté le concept *d'Intelligent Network*, qui vise à :

- faciliter l'introduction de nouveaux services en décentralisant les éléments de logiciels utilisés par les services, afin de ne pas avoir à retoucher le logiciel de commutation au lancement de chaque nouveau service ;
- simplifier au maximum le travail de programmation.

Cette proposition technique apporte des précisions qui font défaut au concept d'ONA. Mais il s'agit de deux mondes différents : la technique n'implique jamais une organisation de marché totalement définie⁽⁷⁾.

La loi sur la réglementation des télécommunications

La Loi française sur la réglementation des télécommunications (LRT) du 29 décembre 1990, s'inspirant de près des textes européens adoptés en 1989, modernise en profondeur les règles du jeu applicables au secteur des télécommunications⁽⁸⁾. « Elle témoigne d'une dynamique à la française entre service public et concurrence, en ménageant les ouvertures nécessaires pour l'avenir » (B. LASSERRE, Direction à la Réglementation Générale)⁽⁹⁾.

Conséquences économiques de la réglementation en matière de sécurité des réseaux

Dispositions de la LRT sur la sécurité des réseaux

La loi modifie le Code des Postes et Télécommunications, en introduisant notamment une notion qui en était totalement absente : les « exigences essentielles » art 5 Code L 32.12 : « On entend par exigences essentielles, les exigences nécessaires pour garantir, dans l'intérêt général, la sécurité des usagers et du personnel des exploitants de réseau de télécommunications, la protection des réseaux et notamment des échanges d'information de commande et de gestion qui y sont associés, le cas échéant la bonne utilisation du spectre radioélectrique ainsi que, dans les cas justifiés, l'interopérabilité des services et celle des équipements terminaux et la protection des données.

On entend par interopérabilité des équipements terminaux l'aptitude de ces équipements à fonctionner, d'une part, avec le réseau et, d'autre part, avec les équipements terminaux permettant d'accéder à un même service ».

Pour notre propos, on retiendra :

- au-delà du message proprement dit, dont le contenu doit être protégé, la nécessaire protection des informations de signalisation (c'est-à-dire indispensables à la transmission) : identification de l'appelant pour la facturation, adresse du destinataire, mais aussi durée, moment de l'appel... ;
- les exigences essentielles pour les services. Dans les directives du Conseil et de la Commission (28 juin 1990), les exigences essentielles sont définies comme « les raisons d'intérêt général et de nature non économique qui peuvent amener un Etat membre à limiter l'accès au réseau public de télécommunications. Ces raisons sont la sécurité du fonctionnement du réseau, le maintien de son intégrité, et, dans les cas où elles sont justifiées, l'interopérabilité des services et la protection des données. La protection des données peut comprendre la protection des données personnelles, la confidentialité des informations transmises ou stockées, ainsi que la protection du domaine privé ».

Limites réglementaires à l'argument sécurité des réseaux

Le souci de veiller à la différenciation des services, en réponse à celle des besoins, donc à travers des réseaux ouverts, risque d'être préjudiciable à l'offre de service public en termes de qualité de service « minimale », ce qui, pour un service de télécommunications, signifie qu'il puisse assurer efficacement la communication de bout en bout. Les définitions rigoureuses manquent encore, y compris sur le seul service téléphonique.

Les réseaux de télécommunications publics sont en effet loin d'être à l'abri d'une saturation totale. Une émission télévisée incitant des millions de téléspectateurs à téléphoner simultanément bloque nécessairement, si l'on n'y prend garde, un réseau dimensionné en fonction de trafics de pointe beaucoup plus modestes ; le réseau intelligent pourrait précisément apporter une réponse satisfaisante au télévote. Si un opérateur veut être à même de garantir une qualité de service minimale, indissociable d'une offre de service public, et *a fortiori* des qualités supérieures pour une clientèle professionnelle plus exigeante, il doit maîtriser l'ouverture de son réseau selon les principes ONA – ONP. L'enjeu est fondamental vis-à-vis des différents types de concurrence : sur les communications internationales, sur les communications d'entreprises...

L'interopérabilité peut, selon la directive « ONP cadre », « justifier que la référence aux normes européennes, établies comme base des interfaces techniques ou des caractéristiques des services pour la fourniture du

réseau ouvert, soit rendue obligatoire ». L'interopérabilité des services comme des terminaux est assurée par le respect de spécifications techniques minimales : elle accroît la prestation de services et élargit le choix de l'usager. L'agrément des équipements destinés à être connectés à un réseau ouvert au public et de terminaux radioélectriques a en effet pour objet de vérifier la conformité du matériel aux « exigences essentielles ».

La sécurité des systèmes d'information est un sujet si fondamental qu'il justifie à la fois une organisation administrative nationale et un cadre communautaire. Concernant le cadre communautaire, le débat est loin d'être clos. D'une part, un projet de décision du Conseil des ministres des Communautés européennes prévoit de créer un conseil de la Commission et de lancer un plan de promotion et d'harmonisation dans les Etats membres : normalisation des produits, études, méthodes d'évaluation des niveaux de sécurité *. L'OCDE examine également des lignes directrices sur la sécurité des systèmes d'information.

Enjeux tarifaires

Dans une perspective de tarification optimale, il s'avère essentiel de ne faire supporter le coût de la sécurisation des réseaux, au-delà du seuil minimal, qu'aux seuls utilisateurs prêts à la payer. Ce seuil minimal de qualité qu'un réseau général doit satisfaire tant pour la voix que pour les données et les images peut être défini en référence soit à une optique d'intérêt général, soit à une normalisation internationale. L'opérateur ne conservera cependant certains de ses clients qu'en leur proposant des niveaux supérieurs de sécurisation, pour un seul service ou simultanément pour plusieurs⁽¹⁰⁾.

L'intérêt d'une politique de prix discriminante peut se justifier aussi bien pour le monopole que pour l'entreprise en situation de concurrence. Ses objectifs sont de trois ordres, mais comportent des limites :

- maximiser ses revenus, en adaptant ses prix aux différents segments de clientèle. La revente du produit par les clients forts consommateurs aux clients faibles consommateurs doit cependant être difficile, voire impossible ;
- maîtriser la concurrence, en offrant des prix plus bas là où la concurrence est plus rude. L'opérateur public assure ainsi son équilibre budgétaire et la poursuite du service public.
- minimiser ses coûts, en orientant la demande, par des prix attractifs, vers les services de moindres coûts. Ainsi les tarifs heures creuses pour le téléphone permettent d'orienter la demande vers des créneaux horaires où, pour la satisfaire, compte tenu du dimensionnement du réseau sur le trafic à l'heure chargée, le coût marginal est faible.

*V., dans ce même numéro, les remarques de J. Vincent-Carrefour (NDLR).

La sécurisation des réseaux peut là encore être à l'origine de propositions tarifaires originales, qui pourraient toutefois se heurter aux dispositions réglementaires. La sécurisation d'un réseau est *a priori* d'autant plus délicate que les trafics écoulés par unité de temps sont importants. Le coût de la sécurisation comporte une partie fixe, qui devrait donc être traité comme le coût du dimensionnement du réseau, mais également une partie variable, fonction du trafic écoulé à un instant donné. La bonne appréciation de ces coûts est indispensable à l'opérateur face aux tiers opérateurs permis par l'ONP : il serait dangereux d'amortir les coûts de la sécurisation du réseau sur les seules heures de fort trafic, permettant ainsi à des tiers opérateurs de proposer des services hautement sécurisés, pour partie via le réseau général, à des heures creuses.

Le compromis reste donc à trouver entre ouverture à la concurrence et sécurité, nécessitant la maîtrise d'un contrôle et d'une supervision d'autant plus complexe : il sera fonction de la technique (recherche de coûts optimisés en particulier en offre standard), et de la tarification encadrée par le dispositif réglementaire et la théorie économique. En effet la pratique d'une politique de prix discriminante est très souvent bénéfique à la fois à l'entreprise et aux utilisateurs dans leur ensemble. La réglementation européenne ne saurait en l'occurrence opposer un interdit systématique à ces différenciations, si ses objectifs d'intérêt économique général sont satisfaits.

Mais, plus que le refus de toute forme de discrimination, le principal danger que courrent le réseau et ses utilisateurs vient de la confusion entre la volonté d'organiser une concurrence vivifiante sur les services et le souhait de certaines instances communautaires d'introduire brutalement une concurrence destructurante, sous la forme d'une ONA européenne qui mettrait gravement en cause la sécurité des transmissions.

Notes bibliographiques

(1) Ces différents étages de la transmission sont les multiplex de signaux qui s'emboîtent les uns dans les autres pour faciliter la transmission. La SDH permet de déconnecter les différentes étapes du multiplexage afin d'introduire ou de retirer à tout moment un ensemble de signaux. En termes imaginés, il devient possible d'extraire la plus petite des poupées gigognes de la plus grande de celle-ci sans avoir à ouvrir les poupées intermédiaires (c'est-à-dire les différents multiplex ou combinaisons de signaux).

(2) Colloque « Sécurité des réseaux informatiques », ADEZAC, Les Ulis, 28 novembre 1991.

(3) DELSOUC (C.), « La sécurité des données informatiques », *Face au risque*, n° 270, février 1991, paru dans *Problèmes économiques* n° 2223, La Documentation Française, 30 avril 1991.

(4) HENRIET (D.), VOLLE, « Une exploration de nouveaux équilibres du marché des télécommunications », paru dans *Annales des Télécommunications*, novembre-décembre 1987.

- (5) CURIEN (N.), GENSOLLEN, « L'ouverture des réseaux : planification ou concurrence dans les télécommunications et d'autres services publics », article à paraître dans l'ouvrage *Innovation, déréglementation et concurrence dans les télécommunications*, Collection technique et scientifiques, CNET/ENST, 1992.
- (6) CURIEN (N.), GENSOLLEN, *L'économie des télécommunications*, Economica/ENSPPT, avril 1992.
- (7) « L'économie des télécommunications », *Revue Economique*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, mars 1987.
- (8) GENSOLLEN, « Les réformes institutionnelles et réglementaires des télécommunications en 1990 : le service public face à l'extension de la concurrence », paru dans *Communications et Stratégies*, IDATE, 3^e trimestre 1991.
- (9) GEORGES, *Perspectives pour les télécommunications*, Loi du 29 décembre 1990, IDATE, A. Vallée, La Documentation Française, 1992.
- (10) LEVASSEUR (L.), TURPIN (E.), « Vers une contractualisation des relations entre opérateurs et entreprises », *Annales des Télécommunications*, novembre-décembre 1991.

Sécuriser les réseaux : mission impossible ?

Gabriel Dupuy

La sécurité des réseaux n'est pas seulement affaire de technique. Un réseau transforme toujours l'espace géographique, social, économique, politique sur lequel on le fait fonctionner. Il crée son propre territoire de flux, d'échanges de transactions, au détriment de territoires pré-existants qui ne disparaissent pas pour autant et peuvent engendrer une menace pour la sécurité du réseau.

Plus un réseau est utile à tous, plus il se rapproche de l'universalité du « service public », plus il est légitime, et plus il est possible de réduire les menaces d'insécurité qui naissent de ce conflit territorial essentiel. C'est sans doute à cette condition que l'opérateur de réseau peut remplir cette mission autrement impossible : sécuriser le réseau.

Les « opérateurs » de réseau ont tendance à se poser le problème de la sécurité dans les termes de fonctionnement/dysfonctionnement. Un réseau sûr est celui que l'on a su prémunir, dès sa conception ou dans sa gestion, contre tout ce qui volontairement ou involontairement menace sa bonne marche. Les articles qui précèdent expliquent ainsi comment dans le domaine des transports, de l'alimentation en eau, de l'énergie électrique ou des télécommunications on peut essayer de gagner plus de sécurité.

A vrai dire, chacun prêche pour sa paroisse. Le fonctionnement d'un réseau électrique dont le fluide n'est pratiquement pas stockable est bien différent du fonctionnement d'un réseau de distribution d'eau où les réservoirs jouent un grand rôle. Dans le métro, le voyageur est présent dans les véhicules, dans les couloirs, sur les quais des stations, alors que dans le réseau de télécommunications les usagers restent aux extrémités des lignes. Autant de réseaux, autant de menaces de dysfonctionnement, autant de parades différentes.

Cette approche, normale pour chaque opérateur, masque pourtant quelques considérations importantes qui ne sont pas particulières à tel ou tel réseau mais qui relèvent de la nature même des réseaux, de ce qu'ils ont

en commun et qui justifie, au moins dans la langue française, l'emploi d'un même mot pour désigner des objets *a priori* différents.

Tout d'abord, les réseaux en question correspondent à une organisation territoriale originale. Un réseau relie entre eux des points répartis dans l'espace et, au-delà de ces points des acteurs individuels ou collectifs qui souhaitent entrer en transaction. Le réseau, ses techniques, sa gestion ne sont que des moyens de réaliser l'ensemble des transactions souhaitées par ces acteurs localisés dans l'espace géographique. La transaction peut consister à échanger de l'information, de l'énergie, à se procurer un bien ou un service à distance...

Le réseau permet donc à des acteurs de faire entrer dans leurs territoires d'autres acteurs avec lesquels ils ont des projets transactionnels. Le géographe C. RAFFESTIN a été l'un des premiers à montrer comment le réseau était, à cet égard, l'instrument d'un véritable pouvoir territorial, en le comparant à d'autres formes plus classiques de marquage de territoire comme le quadrillage⁽¹⁾.

Du même coup, le réseau est potentiellement instrument de violence. En l'utilisant, je cherche à faire entrer l'autre dans mon territoire, à étendre mon pouvoir, non seulement sur les choses, sur les lieux mais finalement sur les hommes. Le réseau recèle donc par nature une charge d'insécurité ; insécurité de ceux que l'on cherchera, peut-être à leur corps défendant, à territorialiser ; insécurité de ceux qui appartiennent à d'autres territoires que le réseau « oublie » ou menace.

Dans l'organisation territoriale du réseau, ce qui n'est pas ligne ou point ne compte pas. Les lignes joignent les points mais hors de ces points et des lignes nécessaires pour les joindre, il n'existe rien. Pour le réseau, les frontières classiques, les partitions continues de l'espace n'ont guère de sens. Leur faire jouer un rôle fort, c'est amoindrir la performance du réseau.

Au fond, de ce point de vue, l'usage courant du terme réseau à propos de la Mafia et des trafics illicites est assez révélateur. Le réseau crée de l'insécurité pour ceux qui n'en sont pas. Il en crée même pour ceux qui y appartiennent malgré eux. A vrai dire, il n'est sûr que pour les acteurs qui le dominent.

Ce qui précède peut sembler bien abstrait. Mais les illustrations abondent. Il y a quelques mois, une bande de « Zoulous » mettait à mal une cité de Neuilly-Plaisance à l'Est de la banlieue parisienne. Faits divers hélas banals, dira-t-on, que ces batailles entre bandes de banlieue. Pourtant le cas avait ceci de particulier que les « Zoulous » provenaient de Cergy-Pontoise situé au Nord-Ouest de Paris, à une cinquantaine de kilomètres de Neuilly-Plaisance. Seul lien entre les deux lieux, la ligne A du RER qui en 3/4 d'heure avait amené les « Zoulous » à pied d'œuvre, élargissant d'une manière extraordinaire leur territoire, transformant la logique spatiale habituelle des batailles aux frontières des quartiers. Dans ce cas,

nul dysfonctionnement. Le Réseau Express Régional avait même été utilisé dans ses meilleures performances. Le réseau en tant que tel avait réalisé le potentiel d'insécurité qu'il contenait *ab initio*. On trouve un schéma explicatif semblable dans la catastrophe du Guadalajara^{*}. Le réseau d'assainissement n'a pas dysfonctionné, au contraire. Mais le branchement à l'égout d'une usine de la PEMEX susceptible de rejeter des liquides et des gaz explosifs ouvrait, du fait de la performance même du réseau, le territoire des quartiers résidentiels populaires au danger industriel.

On pourrait aussi évoquer le fameux film *War Games* qui met en scène un adolescent pénétrant via le réseau de télécommunications, sur les ordinateurs du Pentagone, et déclenchant une alerte de bombardement aérien soviétique. Là encore, il n'y a pas à proprement parler dysfonctionnement du réseau de télécommunications qui transmet toujours bien ce que souhaite le héros du film. En revanche, et l'aventure de *War Games* est très claire à cet égard, l'usage du réseau de téléinformatique dans une configuration particulière fait pénétrer de force le jeune intrus dans le territoire du système de défense des Etats-Unis avec tout ce que cela comporte pour lui de conséquences tragiques.

Dans « La question de la technique » HEIDEGGER avait déjà noté le fait en prenant l'exemple de la construction d'un barrage sur le Rhin⁽²⁾. D'une certaine façon, le fleuve et tous les êtres symboliques qui, selon la mythologie allemande veillent sur lui, se trouvent incorporés dans un réseau électrique que le barrage doit alimenter. Comment ne pas imaginer qu'un jour l'un d'entre eux ne veuille se venger pour retrouver une relation privilégiée avec son territoire fluvial. Plus prosaïquement, lorsque HAUSSMANN et BELGRAND cherchent à distribuer à Paris l'eau potable que la Seine ne peut localement fournir, ils font entrer les sources de la Dhuys et de la Vanne dans un nouveau territoire, celui du réseau d'eau parisien. Aujourd'hui encore, l'opérateur⁽³⁾ veille jalousement sur ces lieux éloignés de la capitale dans un rapport parfois conflictuel avec les communes rurales concernées, les propriétaires fonciers, les exploitants agricoles. Assurer la sécurité du réseau d'eau n'est pas seulement un problème technique de vannes ou de compteurs. C'est maintenir, plus d'un siècle après HAUSSMANN, le territoire du réseau qu'il a su créer pour alimenter Paris.

On comprend aussi que les divers réseaux, dans la réalisation matérielle des lignes de transport, de transfert, de transit, n'ont pas pour objet premier de respecter les territoires qu'ils traversent. Le riverain d'une ligne à haute tension, d'une ligne de TGV, d'un pipeline, d'une autoroute, n'appartient pas aux territoires de ces réseaux. Il s'inscrit dans une logique de proximité de l'infrastructure qui n'est pas la logique des transactions du réseau⁽⁴⁾. D'ailleurs il voit passer des véhicules, des fils, des tuyaux dont il

* Des gaz rejetés par les installations pétrolières de la PEMEX se sont répandus dans le réseau d'égout et ont explosé en pleine ville, causant une catastrophe (Mexique).

ignore à peu près tout des flux qu'ils transportent, de leurs origines, de leurs destinations, de leurs finalités économiques ou géographiques. Il y a là encore, potentiellement du moins, source profonde de conflits, de rapports de force, voire de violences et finalement d'insécurité pour le réseau.

Mais alors, questionnera-t-on, pourquoi construire des réseaux. Il est vrai que d'autres formes d'organisation de la production et de la distribution de biens ou de services sont imaginables, plus en rapport avec les territoires traditionnels. Pourtant, les avantages des réseaux sont réels. Les analystes montrent qu'ils consistent surtout en des effets socio-économiques liés à la taille, à la multiplicité et à la distribution dans l'espace des points qu'ils desservent⁽⁵⁾. Les multiples connexions et interconnexions qui constituent l'essentiel de l'organisation en réseau ont des effets positifs considérables en termes de coûts, de qualité des services. Lorsque l'extension du réseau est suffisante pour procurer de tels avantages, lorsqu'ils sont perçus par ceux qui en bénéficient, il semble que le réseau bénéficie d'une sorte de légitimité. Plus cette légitimité s'élargit, plus le réseau est consensuel, « universel » comme disent les économistes, bref, plus il est largement et socialement utile, moins il est menacé et plus il est sûr. Comme le note l'auteur d'un des articles publiés dans cette revue, la crise étant très difficile à gérer, il faut repousser le plus loin possible les limites au-delà desquelles elle apparaît. Or, la socialisation large d'un réseau, la reconnaissance de sa valeur pour beaucoup sinon pour tous, sa signification d'universalité contribuent à rendre la crise moins probable.

Il est vrai qu'une crise survenant dans un de ces grands réseaux peut avoir des conséquences très importantes. Mais la mobilisation plus ou moins consciente d'un très grand nombre d'acteurs participant au réseau dans un sens favorable au maintien de son intégrité rend la crise peu probable. Au total, l'universalité paraît favorable à la sécurité, d'autant plus que l'effet de taille ne se traduit pas nécessairement par une fragilité accrue du système technique.

A cet égard, l'attitude actuelle du public vis à vis du réseau ferroviaire en banlieue ne laisse pas d'inquiéter. Par exemple, l'étude des conditions de l'accident récent de trains de banlieue dans la partie souterraine de la gare de Lyon a montré que les voyageurs n'ont pas toujours œuvré dans le sens de la sécurité du réseau. Bien avant l'accident, un voyageur a tiré le signal d'alarme pour obliger le train à s'arrêter à une station à laquelle il n'y avait pas d'arrêt prévu. Ensuite, pour faire repartir le train, le conducteur a dû travailler sous la pression des quolibets des autres voyageurs massés sur le quai. Il en est résulté une erreur d'opération et une panne du système de freinage à l'entrée dans la gare souterraine – d'où l'accident. Dans ce cas, le réseau n'est plus reconnu comme socialement utile, mais seulement comme individuellement utile. Il n'y a alors plus de barrière, pour éviter une situation critique. Un dysfonctionnement mineur peut alors engendrer une catastrophe. C'est clairement ce qu'il faut éviter en

s'assurant qu'à tout moment le réseau reste bien le réseau de tous. Le slogan de la campagne publicitaire SNCF « Le progrès ne vaut que s'il est partagé par tous » allait dans le bon sens. Reste à le réaliser dans la conception et dans la gestion quotidienne du réseau.

Cette question de la légitimité sociale du réseau nous paraît majeure. Si l'« universalité » du réseau n'est pas acquise, la sécurité peut difficilement l'être parce que le réseau sera toujours immergé dans l'économie et dans le social. La mission sécuritaire est alors à peu près impossible pour l'opérateur. Si le réseau est suffisamment « universel » pour accéder à la légitimité, assurer sa sécurité est difficile mais possible. Ne retrouve-t-il pas d'ailleurs dans ce cas un statut qui rappelle la notion du « service public » un peu mis à mal depuis quelques temps. L'opérateur peut alors pour assurer la sécurité effective du réseau, traiter le problème évoqué plus haut, qui ne disparaît pas pour autant que le réseau est légitime : celui du pouvoir territorial. Il faut négocier avec d'autres pouvoirs territoriaux pour faire passer les lignes, implanter les noeuds du réseau, ses terminaux, ses locaux de stockage. Il faut admettre que les territoires riverains ne doivent pas être détruits ou perpétuellement agressés. Il faut reconnaître qu'un noeud de réseau n'est pas implanté selon la seule logique du réseau mais en prenant en compte le territoire ordinaire sur lequel il faut bien le localiser. Il faut pour cela accepter d'innover dans la technique, dans la gestion, pour trouver des compromis acceptables. Les opérateurs n'ignorent pas la difficulté de cette tâche. Mais ils savent aussi que sa réussite crée des conditions de sécurité réelle du réseau pour la suite. En travaillant dans ce sens, ils font leur métier, celui des opérateurs de réseaux qui depuis plusieurs siècles ont équipé les villes et les territoires et fait de l'espace géographique celui que nous vivons aujourd'hui.

La guerre de la sécurité des réseaux n'est jamais gagnée parce que le réseau est instrument de pouvoir territorial. Au moins des victoires peuvent être remportées les unes après les autres pour peu qu'on ne donne pas aux opérateurs une mission impossible.

Notes

- (1) RAFFESTIN C., *Pour une géographie du pouvoir*, LITEC, 1981.
- (2) HEIDEGGER M., *Essais et conférences*, Gallimard, 1973.
- (3) La Société anonyme de gestion des eaux de Paris.
- (4) Cf., TANGUY Y., « Servitudes en réseaux et propriété fluide », in *Un droit inviolable et sacré, la propriété*, ADEF, 1990.
- (5) Cf., par exemple pour les réseaux de télécommunications : CURIEN N., GENSOLLEN M., *Economie des télécommunications*, Economica, 1992.

Deuxième partie

REPÈRES

Regards institutionnels *

(1^{er} avril – 15 juillet 1992)

Réglementation

Délinquance et criminalité

- Décret n° 92-343 du 1^{er} avril 1992 relatif aux *Conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance* (JO, Lois et Décrets, 2 avril 1992, p. 4 735).

Drogue

- Décret n° 92-362 du 1^{er} avril 1992 pris pour l'application de l'article 18 de la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la *participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants* (JO, Lois et Décrets, 3 avril 1992, p. 4 931).

Environnement

- Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'*élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement* (JO, Lois et Décrets, 14 juillet 1992, p. 9 461).
- Loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au *contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement* (JO, Lois et Décrets, 16 juillet 1992, p. 9 523).
- Décret n° 92-528 du 16 juin 1992 portant *création de la mission interministérielle de l'effet de serre* (JO, Lois et Décrets, 17 juin 1992, p. 7 905).
- Circulaire du 15 juin 1992 relative à la *mise en œuvre du procédé Virhoplan de désinfection des déchets contaminés des établissements hospitaliers ou assimilés* (JO, Lois et Décrets, 1^{er} juillet 1992, p. 8 636).

* Chaque trimestre, le lecteur trouvera dans cette rubrique un relevé, non exhaustif, des principaux documents institutionnels (lois, décrets, arrêtés, circulaires, travaux parlementaires, déclarations du gouvernement...) concernant le champ de la sécurité intérieure. Pour ce numéro, la chronique est établie par Danièle Le Guenec (IHESI).

Immigration

- Loi n° 92-625 du 6 juillet 1992 sur *la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* (JO, Lois et Décrets, 9 juillet 1992, p. 9 185).

Justice

- Décret n° 92-467 du 26 mai 1992 pris pour l'application de l'article 74-1 du décret du 30 octobre 1935, modifié par la loi n° 91-1382 du 30 décembre 1991 et relatif aux *informations données par la Banque de France sur la régularité des chèques* (JO, Lois et Décrets, 27 mai 1992, p. 7 150).

Santé

- Loi n° 92-614 du 6 juillet 1992 relative à *la responsabilité du fait des vols, pertes et détériorations des objets déposés dans les établissements de santé et certains établissements sociaux ou médico-sociaux, et à la vente des objets abandonnés dans ces établissements* (JO, Lois et Décrets, 7 juillet 1992, p. 9 025).

Transports

Code de la route

- Décret n° 92-492 du 4 juin 1992 *modifiant les articles R. 112 et R. 116 du code de la route* (JO, Lois et Décrets, 6 juin 1992, p. 7 535).
- Décret n° 92-494 du 4 juin 1992 *modifiant certaines dispositions du code de la route relatives à l'éclairage et à la signalisation* (JO, Lois et Décrets, 6 juin 1992, p. 7 535).
- Arrêté du 26 avril 1992 modifiant l'arrêté du 24 avril 1979 *fixant la liste des services publics urbains de transport en commun de voyageurs dont les agents peuvent être habilités à constater les infractions qui affectent, en agglomération, la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules de ces services, en application de l'article R. 250-1 du code de la route* (JO, Lois et Décrets, 20 mai 1992, p. 6 802).
- Arrêté du 25 juin 1992 relatif à *la formation spécifique des conducteurs en vue de la reconstitution partielle du nombre de points initial de leur permis de conduire* (JO, Lois et Décrets, 28 juin 1992, p. 8 524).
- Arrêté du 25 juin 1992 relatif au *brevet d'animateur pour la formation des conducteurs responsables d'infractions* (JO, Lois et Décrets, 28 juin 1992, p. 8 527).
- Circulaire du 25 juin 1992 relative à *la mise en place du permis de conduire à points* (JO, Lois et Décrets, 28 juin 1992, p. 8 527).

- Circulaire du 25 juin 1992 relative aux *modalités pratiques de la formation spécifique destinée aux conducteurs responsables d'infractions* (JO, Lois et Décrets, 28 juin 1992, p. 8 530).

Travaux parlementaires

Délinquance et criminalité

Lutte et prévention contre la délinquance et la criminalité

- *Pollution et nuisances : graffitis* (Question, JO Débats AN, 4 mai 1992, p. 2 053).
- *Délinquance et criminalité : prévention* (Questions, JO Débats AN, 18 mai 1992, p. 2 240, et 1^{er} juin 1992, p. 2 427).
- *Délinquance et criminalité : lutte et prévention* (Question, JO Débats AN, 13 juillet 1992, p. 3 155).

Mafia

- Proposition de résolution de M. André LAJOINIE tendant à créer une commission d'enquête pour faire la clarté sur l'implantation de la Mafia en France et la recherche de moyens nouveaux pour la combattre ainsi que sur les facilités que peut apporter à cette pénétration l'abolition des frontières dans le cadre du processus de Maastricht (AN n° 2752).
- Proposition de résolution de M. François D'AUBERT tendant à la création d'une commission d'enquête sur les tentatives de pénétration de la Mafia italienne en France (AN n° 2740).
- *Lutte contre l'implantation de la Mafia en France* (Question, JO Débats Sénat, séance du 11 juin 1992, p. 1 571).

Progression de la délinquance et de la criminalité

- *Augmentation de la délinquance* (Question, JO Débats AN, séance du 13 mai 1992, p. 1 161).
- *Progression de la criminalité* (Question, JO Débats AN, séance du 13 mai 1992, p. 1 163).
- *Insécurité dans les villes moyennes* (Question, JO Débats AN, séance du 13 mai 1992, p. 1 164).

Drogue

- *Délinquance et trafic de drogue* (Question, JO Débats AN, séance du 13 mai 1992, p. 1 170).
- *Drogue : lutte et prévention* (Question, JO Débats AN, 1^{er} juin 1992, p. 2 453 et 29 juin 1992, p. 2 922).

- *Lutte contre la drogue et la toxicomanie* (Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 10 juin 1992, p. 2 154).

Environnement

- *Lutte contre les incendies de forêt* (Question, JO Débats Sénat, séance du 10 avril 1992, p. 592).
- *Premier bilan des plans municipaux d'environnement* (Questions, JO Débats AN, 4 mai 1992, p. 2 054 et Sénat, 11 juin 1992, p. 1 328).

Elimination des déchets

- Projet de loi, modifié par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif à l'*élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement* (AN n° 2844).
- Proposition de loi présentée par M. Paul GIROD tendant à transférer aux départements la responsabilité de l'*élimination des déchets des ménages* (Sénat n° 290).
- *Politique des déchets* (Questions, JO Débats AN, séance du 22 avril 1992, p. 614 et Sénat, 9 juillet 1992, p. 1 570).

Nucléaire

- Rapport de M. Jean-Yves LE DEAUT, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur la *gestion des déchets très faiblement radioactifs*, Tomes I et II (AN n° 2624).
- Rapport déposé par M. Jean FAURE, vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur le *contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires, sur l'éventualité du redémarrage de Superphénix et l'avenir des réacteurs à neutrons rapides*, établi par M. Claude BIRRAUX, député, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Sénat n° 399).
- Proposition de loi de M. Claude BIRRAUX tendant à la *création de commissions départementales d'information et de surveillance des sites nucléaires civils* (AN n° 2720).
- *Risque nucléaire* (Questions, JO Débats AN, 1^{er} juin 1992, p. 2 450 et 6 avril 1992, p. 1 614).

Organismes génétiquement modifiés

- Projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, *relatif au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi n° 76-663 du 19 juil-*

let 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (AN n° 2816).

Gendarmerie

– *Situation dans la Gendarmerie* (Question, JO Débats Sénat, 7 mai 1992, p. 1 086).

Immigration

- Proposition de loi de M. André THIEN AH KOON tendant à faciliter l'*acquisition de la nationalité française par des résidents étrangers de longue date* (AN n° 2721).
- Proposition de loi de M. Patrick BALKANY tendant à organiser la *définition de quotas d'immigration en France* (AN n° 2769).
- Proposition de loi de M. Patrick BALKANY visant à *modifier les conditions d'octroi du bénéfice du regroupement familial en France* (AN n° 2770).
- *Zones de transit et statistiques sur la délinquance* (Question, JO Débats AN, 2^e séance du 6 mai 1992, p. 922).

Droit d'asile

- Projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence sur la *zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* (AN n° 2801).
- Proposition de loi de M. Patrick BALKANY tendant à *réformer la procédure du droit d'asile* (AN n° 2771).
- *Nombre de demandeurs de l'asile politique* (Question, JO Débats Sénat, 4 juin 1992, p. 1 258).

Travailleurs étrangers

- *Lutte contre le travail clandestin et travaux du bâtiment* (Question, JO Débats Sénat, 16 avril 1992, p. 969).
- *Recensement des travailleurs étrangers* (Question, JO Débats Sénat, 25 juin 1992, p. 1 461).

Jeunes

- *Moyens de prévention et de lutte contre la prostitution des mineurs* (Question, JO Débats Sénat, 16 avril 1992, p. 947).

Justice

- Proposition de loi de M. Emmanuel AUBERT tendant à *modifier l'article 80 du code de procédure pénale en ce qui concerne le pouvoir d'inculper du juge d'instruction* (AN n° 2776).
- *Réforme de la garde à vue* (Questions, JO Débats AN, 13 avril 1992, p. 1 814 et 18 mai 1992, p. 2 241 ; JO Débats Sénat, 16 avril 1992, p. 961).
- *Application de la double peine* (Question, JO Débats AN, 4 mai 1992, p. 2 061 et 29 juin 1992, p. 2 944).
- *Exercice de police judiciaire des maires et adjoints* (Question, JO Débats AN, 18 mai 1992, p. 2 240).
- *Travail d'intérêt général* (Question, JO Débats AN, 8 juin 1992, p. 2 606).

Abus d'autorité en matière sexuelle

- Projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, relatif à *l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations de travail et modifiant le code du travail et le code de procédure pénale* (AN n° 2847).

Réforme du code pénal

- Projet de loi présenté par M. Michel VAUZELLE, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, relatif à *l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur* (AN n° 2611).
- Projet de loi adopté avec modification par le Sénat en deuxième lecture, portant *réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens* (AN n° 2626).
- Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, portant *réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique* (AN n° 2825).
- Rapport fait par M. Charles JOLIBOIS, rapporteur pour le Sénat, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant *réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes* (Sénat n° 477).

Ordre public

- *Application des dispositions pénales sur le vagabondage* (Question, JO Débats Sénat, 14 mai 1992, p. 1 133).

- *Vagabondage et mendicité* (Question, JO Débats Sénat, séance du 14 mai 1992, p. 1 152).
- *Nomades et vagabonds : politique et réglementation* (Question, JO Débats AN, 22 juin 1992, p. 2 786).

Police

- *Etude sur la réorganisation des services locaux de police* (Question, JO Débats Sénat, 9 avril 1992, p. 885).
- *Revendications des policiers en tenue* (Question, JO Débats Sénat, 9 avril 1992, p. 886).

Îlotage

- *Mise en place du corps des policiers îlotiers à Paris* (Question, JO Débats Sénat, 11 juin 1992, p. 1 332).
- *Création d'une dotation financière favorisant le développement de l'îlotage* (Question, JO Débats Sénat, 11 juin 1992, p. 1 337).

Redistribution des effectifs de police

- *Situation de la police nationale* (Question, JO Débats Sénat, séance du 10 avril 1992, p. 590).
- *Fonctionnement des commissariats de police* (Question, JO Débats Sénat, 16 avril 1992, p. 954).
- *Affectation de nombreux CRS à la protection du Général AOUN, au détriment de leurs autres missions* (Question, JO Débats AN, 22 juin 1992, p. 2 796).

Santé – Etablissement de santé

- Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la *responsabilité du fait des vols, pertes et détériorations des objets déposés dans les établissements de santé et certains établissements sociaux ou médico-sociaux et à la vente des objets abandonnés dans ces établissements* (Sénat, n° 407).
- Rapport déposé par M. Jean FAURE, vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur *les sciences de la vie et les droits de l'homme : bouleversement sans contrôle ou législation à la française*, établi par M. Franck SERUSCLAT, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Tome II : Textes et documents (Sénat n° 262).

Sécurité Civile

- *Drame du stade de Bastia* (Question, JO Débats AN, 2^e séance du 6 mai 1992, p. 913).
- *Intervention des secours en cas de catastrophe aérienne* (Question, JO Débats Sénat, 11 juin 1992, p. 1 336).

Sécurité Intérieure

- *Constat de l'insécurité en France* (Question, JO Débats AN, séance du 13 mai 1992, p. 1 166).
- *Politique de sécurité intérieure* (Question, JO Débats Sénat, séance du 14 mai 1992, p. 1 158).
- *Insécurité* (Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 12 juin 1992, p. 2 279).

Terrorisme

- Rapport de M. François MASSOT, au nom de la commission des lois, sur la proposition de résolution (n° 2564) de MM. Bernard PONS, Charles MILLON, Jacques BARROT et plusieurs de leurs collègues tendant à la création d'une commission d'enquête, en application de l'article 140 du règlement de l'Assemblée nationale, sur la présence en France de M. Georges HABACHE, responsable d'un mouvement palestinien (AN n° 2625).

Transports

- *Permis de conduire* (Question, JO Débats AN, 11 mai 1992, p. 2 131).
- *Transports aériens* (Question, JO Débats AN, 1^{er} juin 1992, p. 2 440).
- *Transports des matières dangereuses* (Question, JO Débats AN, 8 juin 1992, p. 2 586).
- *Sécurité dans les trains* (Question, JO Débats AN, 6 juillet 1992, p. 3 038).

Métro

- *Mendians dans le métro* (Question, JO Débats AN, 18 mai 1992, p. 2 228).

Sécurité routière

- *Ceintures obligatoires à l'arrière des véhicules* (Questions, JO Débats AN, 6 avril 1992, p. 1 640 ; 27 avril 1992, p. 1 985 et 18 mai 1992, p. 2 242).

- *Moyens mis en œuvre pour assurer la sécurité routière* (Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 29 avril 1992, p. 767).
- *Autoroutes* (Question, JO Débats AN, 1^{er} juin 1992, p. 2 937).

Ville

Banlieues

- Rapport d'information de M. Julien DRAY, déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des affaires culturelles, *sur la violence des jeunes dans les banlieues* (AN n° 2832).
- *Politique de l'intégration* (Question, JO Débats AN, 2^e séance du 6 mai 1992, p. 917).
- *Justice de proximité dans les banlieues* (Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 17 juin 1992, p. 2 472).

Politique de la ville

- *Mesures concernant la ville* (Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 20 mai 1992, p. 1 447).
- *Politique de la ville* (Question, JO Débats AN, 1^{re} séance du 17 juin 1992, p. 2 466).

Dossier

Les agents du maintien de l'ordre : contribution à la construction sociale de l'espace judiciaire

Rémi Lenoir

Professeur à l'Université Paris I

Cette recherche sur le champ des agents du procès pénal, dont on ne présente ici qu'un aspect, part d'un constat : la sociologie, et notamment celle qu'on qualifie habituellement d'« objectiviste », a délibérément sacrifié la connaissance que les acteurs sociaux ont de leur pratique. Un des problèmes auxquels sont confrontés aujourd'hui la plupart des sociologues — ce qui d'ailleurs, par un excès inverse habituel en ce domaine, donne lieu à la naissance de « courants » voire de « sectes » faisant de ce type de connaissances le tout du savoir sociologique — est le statut épistémologique de ce type de connaissances dont déjà Emile DURKHEIM, dans *Les règles de la méthode sociologique*, disait très justement qu'elle était faite « par la pratique et pour elle »⁽¹⁾. Les acteurs savent en fait de manière pratique beaucoup de choses sur leurs pratiques, ce qui ne veut pas dire que la connaissance pratique est l'alpha et l'oméga de la connaissance du monde social. Un des rôles du sociologue pourrait être, sinon de faire entendre les discours de ces « praticiens », qu'ils ont souvent étouffés — ils ne sont pas les seuls —, du moins de les résituer dans l'espace des positions socialement définies à partir desquelles ils sont prononcés.

Le postulat de la démarche suivie dans ce travail est le suivant : le sociologue doit décrire l'espace des places à partir desquelles les acteurs sociaux voient le monde, de sorte que chacun d'entre eux puisse connaître le point de vue à partir duquel il perçoit ce qu'il voit. En comprenant que son point de vue et celui des autres, notamment celui de ceux avec lesquels il est amené à collaborer, sont socialement déterminés, il comprendra que les différences de compréhension d'un même phénomène sont souvent des différences de point de vue, au double sens de l'expression. Car le sens sociologique des pratiques, des perceptions et des discours ne peut se comprendre qu'en résitant ces derniers dans l'espace des positions qu'occupent les différents acteurs d'un champ donné.

Par exemple, on sait que l'espace judiciaire est divisé en différents corps, que ces derniers sont en relations antagonistes de complicité très com-

plexes, comme on a pu le voir dernièrement à propos de la réforme de l'instruction pénale. Les relations, qu'il s'agisse de celles du magistrat et du policier, de ce dernier et du gendarme, etc., résultent au moins pour une part – et sans doute pour la part essentielle – de la structure des différences de positions sociales qu'ils occupent : si les gendarmes sont d'une origine sociale beaucoup plus basse que celle des magistrats, qui les éloigne les uns des autres, en revanche ils sont souvent tous deux de vieille tradition catholique, ce qui les rapproche. A l'inverse, les policiers sont d'origine sociale plus élevée et viennent plus souvent de zones urbaines que les gendarmes, ce qui les rapproche des magistrats, mais d'autres facteurs les séparent des juges, notamment sur le plan des pratiques religieuses. Dire qu'il y a des divisions, des oppositions qui structurent un espace social particulier, c'est postuler que les interactions entre les agents sociaux sont surdéterminées par toutes sortes de critères sociaux, d'ailleurs souvent « ressentis » comme tels par eux, mais que les études qui se cantonnent souvent à la seule analyse des facteurs institutionnels tendent à oublier.

L'objectif de cet article est de tenter, sinon de construire socialement l'ensemble de l'espace judiciaire, du moins de décrire les propriétés sociales qui sont attachées à certaines positions, et d'en tirer les conséquences en établissant statistiquement les relations qu'il y a entre elles. Car le monde social est un monde relationnel. C'est ce qui explique la place importante accordée dans ce travail à la perception que les acteurs du jeu pénal ont les uns des autres, chacun agissant en fonction de cette perception « prédéterminée », si l'on peut dire.

Ce n'est un mystère pour personne – tout cela est devenu un « fait divers » parmi les « faits divers » – que la division du travail judiciaire est très fortement marquée, comme en témoigne le fait qu'elle soit instituée sous forme de corps autonomes et jaloux de leur indépendance. Cette structure corporatiste, depuis longtemps établie (plusieurs siècles), s'accompagne – ce qui est habituel – d'antagonismes qui ne s'expliquent pas seulement en termes de rivalités professionnelles, mais aussi en termes de divisions constituées socialement. La description des oppositions structurales de l'espace judiciaire faite d'un point de vue qui se veut général et non du point de vue particulier d'un de ces corps (donc dans la logique de la dénonciation) part d'un postulat : les modes de relations, complices, conflictuelles, complices dans le conflit, etc., qu'on peut observer dans cet univers ne sont pas seulement fondés sur une répartition des « fonctions » entre les acteurs concernés. C'est pourquoi il est indispensable de rappeler ce qui surdétermine certaines des oppositions dans cette fraction de l'espace social, notamment entre gendarmes et policiers d'un côté, et magistrats de l'autre, ne serait-ce que pour en prendre la mesure.

L'enquête

A cette fin, un questionnaire a été passé auprès de quatre promotions de l'ENSP (1987-1990), de trois de l'EOGN (1989-1991) et de l'ENM (1986-1988)⁽²⁾. Cette enquête s'inscrit dans le cadre d'une recherche, toujours en cours, sur l'ensemble des écoles d'application de la fonction publique⁽³⁾. Elle a donc permis de recueillir des données comparatives concernant trois catégories d'acteurs parmi les plus importantes de l'action pénale, magistrats, commissaires de police, officiers de gendarmerie. Elle fait ainsi apparaître les différentes caractéristiques sociales, scolaires et culturelles entre ces parties prenantes au processus pénal ainsi que la perception mutuelle que ces acteurs ont des uns et des autres. Malheureusement il n'a pas été possible de poursuivre pour le moment ce type d'enquête auprès des avocats stagiaires ou des journalistes spécialisés dans les chroniques judiciaires et dans les faits divers⁽⁴⁾.

Les données utilisées ici sont tirées d'enquêtes par questionnaire portant sur des *élèves* et non des *praticiens*, comme on dit, « confirmés ». Ce fait peut en effet modifier tant les jugements, les préférences, que les aspirations des impétrants. En outre, les effectifs sont faibles. Si pour les commissaires de police, la presque totalité des élèves ont répondu, il n'en est pas de même pour les auditeurs de justice ni pour les élèves officiers de gendarmerie. Il est certain que pour les futurs magistrats, l'échantillon n'est pas strictement représentatif, même si l'enquête a touché trois promotions dont les taux de réponse n'ont cessé de croître, passant pour la première d'un peu plus de 50 % à près de 70 % pour la troisième, ce qui représente en tout, 364 enquêtés, 306 du concours « étudiant », 58 du concours « fonctionnaire »⁽⁵⁾.

Quant aux élèves commissaires de police, sur quatre promotions, près de 90 % d'entre eux appartenant à trois de ces dernières, ont répondu ; ceci quel que soit le mode d'entrée à l'ENSP. Une seule a un taux de réponse nettement inférieur, un peu plus de 60 %, cette baisse tenant plus au moment et aux conditions de passation qu'à un refus délibéré de répondre, bref à une humeur passagère qui a surtout concerné ceux qui ont passé le concours « interne » et les « promus au choix ». De sorte que l'effectif des élèves commissaires de police est de 314, toutes catégories confondues (c'est-à-dire en y comprenant ceux qui ont passé le concours « externe » réservé aux étudiants). Chacune de ces catégories a des effectifs suffisants pour être traitée statistiquement pour elle-même et par comparaison avec les autres, qu'il s'agisse des élèves commissaires, des auditeurs de justice ou des élèves officiers de gendarmerie : N = 63 pour les « internes », N = 141 pour les « externes », N = 110 pour les « promus au choix ».

Cette différenciation par mode de recrutement, dont il est indispensable de tenir compte parce qu'elle institue des différences sociales et fonctionnelles entre les membres d'un même « corps » est, en revanche, plus

difficile à faire pour les élèves officiers de la gendarmerie nationale. D'une part, les modes d'intégration à l'école de Melun sont plus nombreux (au nombre de 6) ; d'autre part, l'enquête n'a porté que sur trois promotions et les taux de réponse, meilleurs lors du premier et du troisième passage (1989 et 1991), sont néanmoins globalement moins bons que pour les élèves commissaires. Certes, il est de l'ordre de 90 % pour la promotion sortant en juillet 1989 ($N = 95$), mais tombe à 60 % environ pour celles quittant l'EONGN en juillet 1990 ($N = 65$). En revanche, il est de 95 % pour celle de 1991 ($N = 102$), soit un effectif global de 262 officiers. Ce sont les élèves ayant passé le concours des « externes officiers de réserve » et ceux provenant du « recrutement direct » qui ont relativement moins répondu que leurs homologues des autres promotions. Peut-être s'agit-il de la part de ces deux catégories d'un acte délibéré de refus de répondre, que semblent confirmer d'autres indices (réponses fantaisistes, taux de non réponse systématique ou au contraire uniformité délibérée des réponses à certaines questions, etc.).

C'est pourquoi on a été amené pour les élèves sortant de cette dernière école à opérer les regroupements suivants réduisant le nombre de catégories d'élèves afin d'augmenter leurs effectifs en vue du traitement statistique : « internes » ($N = 81$), « externes sous-officiers » ($N = 64$), « externes officiers de réserve » ($N = 36$), « officiers d'active » ($N = 41$) et « officiers sortis d'une grande école militaire », ainsi que ceux qui sont entrés directement « sur titre » et qui ont été regroupés sous l'intitulé « recrutement direct » ($N = 40$). Quelle que soit leur fiabilité, ces « données ont dans le cadre de cette présentation surtout une valeur comparative. Elles doivent permettre d'indiquer les relations objectives d'opposition ou d'affinité entre et à l'intérieur même de ces différents corps.

Division technique et division sociale du travail judiciaire

La différenciation entre les corps qui participent au travail judiciaire n'est pas seulement fondée sur une *division technique* du travail judiciaire mais aussi sur des *rivalités socialement fondées* qui sont pour une bonne part au principe de cette division et des antagonismes ou des complicités qu'elle engendre dans cet univers.

Les origines sociales

Sans doute de toutes les différences, les plus fortes et aussi les plus déterminantes (celles qui concernent en particulier la représentation qu'ils ont de la définition de leurs fonctions mutuelles, voire même l'idée que

LES AGENTS DU MAINTIEN DE L'ORDRE
CONTRIBUTION À LA CONSTRUCTION SOCIALE DE L'ESPACE JUDICIAIRE

TABLEAU I
Origine sociale des trois corps (CSP du père à la naissance)

	Agriculteur Exploitant	OS	OQ Contempraître	Employés	Artisans et Commerceants	Cadres moyens Instituteurs Techniciens Sous-officiers	Cadres supérieurs Professeurs Ingénieurs Officiers	Professions libérales Industrielles
Magistrats								
Etudiants (N = 306)	3,2	2,3	2,9	2,9	4,2	16	58,1	9,6
Fonctionnaires (N = 58)	5,2	12,1	6,9	6,9	6,9	27,5	24,2	10
Commissaires de police								
Internes (N = 63)	8,1	4,8	11,3	29	11,3	17,7	11,3	6,4
Externes (N = 141)	0,7	4,4	2,2	12,5	11,8	28,6	30,9	8,8
Au choix (N = 110)	3,8	6,7	7,6	30,7	17,3	19,9	10,5	2,9
Elèves Officiers Gendarmerie								
Internes (N = 81)	12,0	18,6	13,3	17,3	14,6	16,0	4,0	6,6
Externes Sous-officiers (N = 64)	1,6	11,3	12,9	12,9	6,4	43,5	8,1	3,2
Externes Off. Rés. (N = 36)	5,7	5,7	0,0	8,6	2,8	34,3	28,6	14,3
Officiers Active (N = 41)	2,5	2,5	2,5	2,5	5,0	52,5	28,2	2,5
Recrutement direct (N = 40)	0,0	5,3	7,9	10,5	0,0	23,7	44,7	2,6
Total								
Magistrats	3,5	3,5	3,5	3,5	4,6	19,1	52,7	9,6
Commissaires	3,3	5,3	5,9	20,5	13,9	25,6	19,2	6,3
Officiers Gendarmerie	5,2	10,5	8,9	12,1	7,2	33,2	18,1	4,8

(1) Il s'agit de pourcentage. Les effectifs se trouvent dans la première colonne de grande.

cette définition puisse poser problème) ⁽⁶⁾ tiennent pour une bonne part aux origines sociales qui sont très variées dans chaque corps. Certes l'action homogénéisante de ces écoles, mais également ce qui rend efficace cette action, à savoir les prédispositions à la fois sociales et culturelles des élèves (et qui ont pour principal effet de les orienter vers telle ou telle école) tendent à en réduire les effets.

Globalement, les futurs magistrats sont d'une origine sociale beaucoup plus élevée que les autres corps. Près des deux-tiers (62,3 %) ont des parents qui exercent des professions libérales ou sont des cadres supérieurs (ou assimilés), c'est-à-dire assurent des fonctions qui nécessitent la détention d'un *capital culturel* particulièrement important, ce pourcentage tombant à un peu plus d'un quart (25,9 %) pour les élèves commissaires de police et à peine plus d'un cinquième pour les officiers de la gendarmerie nationale (22,9 %).

Encore convient-il de remarquer qu'il ne s'agit pas, dans les trois corps, de professions exigeant pour leur exercice un même type de capital. Deux exemples, d'une part les officiers représentent à peine 8 % des pères cadres supérieurs chez les futurs magistrats, proportion plus élevée que celle qu'on observe chez les élèves commissaires (2,9 %), mais proche cependant de celle qu'on observe chez les élèves officiers de gendarmerie (7,1 %). D'autre part, si ces derniers proviennent proportionnellement plus souvent d'une famille dont le père est un « cadre moyen » que les commissaires stagiaires et *a fortiori* que les auditeurs de justice, c'est parce que beaucoup d'entre eux ont un père sous-officier de l'armée ou de la gendarmerie nationale classé dans cette catégorie (28,6 % de la catégorie « cadre moyen » contre 0,7 % pour les élèves commissaires de police, par exemple).

Mais cette présentation globale occulte des *différences importantes entre les catégories d'élèves selon leur mode de recrutement*. On peut mentionner l'écart entre les origines sociales, très importantes notamment chez les *magistrats* entre ceux qui passent le concours « étudiant » et ceux qui réussissent le concours « fonctionnaire » : à peine plus d'un tiers de ces derniers ont un père cadre supérieur ou appartenant aux professions libérales contre plus des deux tiers pour les premiers. On observe aussi des différences sensibles dans les deux autres corps selon le mode de recrutement.

Ainsi chez les *commissaires de police*, plus du tiers des élèves du concours « externe » sont issus de familles dont le père est un cadre supérieur ou exerce une profession libérale. Sous ce rapport, ils sont plus proches des auditeurs de justice entrés par le concours « étudiant » que des autres catégories d'élèves commissaires (les pourcentages homologues chez ces derniers étant de 17,7 % pour ceux qui ont été recrutés par le concours « interne », et de 13,4 % pour les « promus au choix ») et plus encore des élèves officiers de la gendarmerie nationale (sortis des grandes écoles militaires) dont 47,3 % proviennent de familles socialement identiques, et

des élèves officiers de réserve passant le concours externe (42,9 %). En revanche, ils sont relativement éloignés des sous-officiers passant le « concours externe » (11,3 %) et surtout de ceux qui réussissent le « concours interne » (10,6 %) (cf. Tableau I).

En effet parmi *les élèves officiers de la gendarmerie nationale*, ceux qui sont recrutés directement dans les grandes écoles militaires (Navale, Salons, Saint-Cyr, surtout cette dernière) et, dans une moindre mesure les externes anciens officiers de réserve et les officiers d'active, ont une origine sociale plus élevée que leurs camarades venant des autres concours. Leurs propriétés sociales et scolaires les apparentent plus aux auditeurs de justice – surtout, parmi ces derniers, à ceux qui ont passé le concours « fonctionnaire » –, voire aux commissaires de police venant du concours « étudiant », qu'à leurs camarades étant entrés à l'EOGN par un autre mode de recrutement (interne, externe sous-officier). En revanche, il convient de remarquer qu'aussi bien chez les élèves commissaires de police que chez les élèves officiers de la gendarmerie nationale, ceux qui ne sont pas entrés par une des voies royales (les « internes » et les « promus au choix » pour les policiers et les « internes » et les sous-officiers ayant passé le concours « externe » pour les gendarmes) sont d'une origine sociale globalement inférieure aux auditeurs de justice, ceci étant plus vrai évidemment par rapport à ces derniers qui ont passé le concours « étudiant » qu'à ceux qui ont réussi le concours « fonctionnaire ».

Ainsi, si l'on regroupe chez les auditeurs de justice ayant passé le concours « étudiant » ceux dont le père est agriculteur exploitant, ouvrier (OS, OO ou contremaître), employé, artisan commerçant, ils ne représentent que 15,5 % contre 38 % pour ceux qui ont réussi le concours « fonctionnaire ». Ce dernier pourcentage reste cependant encore assez éloigné de ceux qui sont entrés par la « petite porte » dans les deux autres corps. Chez les commissaires de police 64,5 % des « internes » et 66,1 % des « promus au choix » ont un père appartenant à ces catégories, ces pourcentages étant encore plus élevés pour les deux catégories d'élèves officiers de la gendarmerie nationale dont les origines sociales sont les plus basses : 75,9 % pour les « internes » et 45,1 % pour les sous-officiers ayant passé le concours « externe »⁽⁷⁾ (cf. Tableau I).

Ces différenciations sociales, entre et à l'intérieur des corps, sont sans doute au principe de la division du travail du maintien de l'ordre et de la constitution de hiérarchies internes à travers lesquelles s'engendent des affinités et des rivalités qui ne sont pas sans conséquences sur les relations entre des agents qui sont amenés à collaborer, notamment dans les affaires de police judiciaire. *Mais ces différenciations n'opèrent pas directement*. S'interpose, en particulier, la formation scolaire et ce qui lui est presque nécessairement liée la constitution d'un *corps* spécial avec ses traditions. Cette formation, outre sa fonction de légitimation interne des hiérarchies sociales à l'intérieur de chaque ordre, inculque des catégories de percep-

tion du monde et de l'ordre social qui lui sont associées ainsi que la manière de les maintenir.

Les différences scolaires

C'est l'une des caractéristiques et l'un des objectifs des écoles d'application de la fonction publique que d'accorder une place importante (entre un tiers et la moitié) au recrutement « interne » afin que s'opère une sorte de *brassage* entre des populations venant directement de l'université ou des grandes écoles, en général sans expérience professionnelle, et des fonctionnaires en cours de promotion interne au sein de l'administration, brassage qui, d'ailleurs, est loin de réussir...⁽⁸⁾. Or, il est curieux d'observer que parmi les trois écoles concernées, seule l'ENSP opère de cette manière, encore qu'au concours « interne » s'ajoute un deuxième mode interne d'entrée dans la carrière de commissaires de police : le « choix ». Quant à l'ENM, le recrutement « fonctionnaire » est très faible (de l'ordre de 15 % des effectifs totaux) et ne concerne pas seulement les fonctionnaires du ministère de la Justice, à l'inverse de l'Eogn, où chaque élève a déjà une expérience militaire, voire même de gendarme. Parmi les militaires, les uns l'ont soit au titre d'officier (« officier d'active », « recrutement direct » par le biais des grandes écoles militaires ou de la formation d'officier de réserve), ce qui représente près de 40 % d'une promotion ; soit au titre de sous-officier (« interne », « externe sous-officier »), ce qui forme toujours plus de la moitié d'une promotion.

On comprend qu'étant donnée la diversité des modes de recrutement, le niveau scolaire et la formation suivie, les perceptions du monde social, notamment la vision du travail judiciaire, soient très différents non seulement entre les trois écoles mais aussi à l'intérieur de chacune d'entre elles.

Entre écoles d'abord. Tous les indicateurs, de pertinence évidemment fort variables d'un mode de recrutement à l'autre, attestent une certaine prépondérance de l'ENM dont les élèves, quel que soit le concours d'entrée, ont presque tous passé le bac, un diplôme d'enseignement supérieur et ont suivi, dans ce dernier cas, une filière juridique (cf. le tableau II). Si l'on considère les indices de réussite, les auditeurs de justice sont proportionnellement les plus nombreux à avoir obtenu une mention au bac (61,5 %)⁽⁹⁾ ou à leur diplôme de fin d'étude (près de 45 %). Quant aux deux autres établissements, on peut observer que dans chacun d'entre eux, une catégorie d'élèves a un profil scolaire proche de celui des futurs magistrats. Si l'on se réfère au seul critère disponible pour comparer des élèves ayant suivi des cursus différents sous ce rapport (la scolarité : taux de mention au bac, taux de passation aux bacs réputés les plus difficiles, C et D, seules indications permettant une comparaison rigoureuse sous ce rapport), les élèves commissaires ayant passé le concours externe et les officiers de la gendarmerie nationale, sortis d'une des grandes écoles

TABLEAU II
Indicateurs de niveaux et de filières scolaires (1)

	Bac et +	Type de bac C + D	Age au bac - 17 ans	Mention bac	Etudes supérieures (licence et +)	Mention licence	Mention maîtrise	IEP	Filières juridiques économiques
Magistrats									
Etudiants (N = 306)	100	35	—	57	100	44,9	53,3	11,7	99
Fonctionnaires (N = 58)	98	21,9	—	76,6	81,5	25	29,3	9,4	88,5
Total magistrats (N = 364)	100	31,1	—	61,5	97,7	44,6	44,6	11,2	97,5
Commissaires de police									
Internes (N = 63)	95,2	25,4	8,3	46,4	44,4	21	21	3,2	78,6
Externes (N = 141)	97,9	36,7	14,8	51,8	98,6	28,5	38,8	14,9	94,8
Au choix (N = 110)	80	46,9	3,4	13	13,6	10	0	0	62,5
Total Commissaires (N = 314)	91,1	37,1	10,3	39,7	57,9	25	32	6,1	89,4
Officiers de Gendarmerie									
Internes (N = 81)	34,6	35,7	0,0	7,1	6,1	SO (1)	SO	SO	SO
Externes Sous-officiers (N = 64)	96,9	33,9	1,6	27,4	18,4	18,2	100,0	0,0	80,0
Externes Off. (N = 36)	97,2	48,6	8,6	25,0	33,3	16,6	16,6	0,0	69,2
Officiers Active (N = 41)	97,6	40,0	10,0	34,1	48,9	20,0	0,0	2,4	0,0
Recrutement direct (N = 40)	97,6	66,6	7,5	56,4	85,0	83,3	60,0	0,0	21,4
Total									
Officiers de Gendarmerie (N = 262)	77,8	44,1	5,3	32,6	32,4	27,3	41,7	0,4	41,6

(1) SO = Sans Objet.

militaires sont en effet relativement plus « proches » des auditeurs de justice, notamment de ceux venant du concours « étudiant » que de leurs camarades de leurs corps respectifs. Pour ces catégories d'élèves, la réussite scolaire est supérieure à la moyenne générale.

A l'intérieur de chaque école, les différences sont encore beaucoup plus marquées et prennent des formes spécifiques dans chacune d'entre elles. Chez les « auditeurs de justice » qui ont presque tous suivi une filière juridique, la différence essentielle entre les « magistrats » et les « fonctionnaires » est une moindre réussite scolaire – moins dans l'enseignement secondaire que dans l'enseignement supérieur (le taux de mention est en effet de près de deux fois moindre à la licence ou à la maîtrise chez les premiers que chez les seconds). Parmi les commissaires de police stagiaires, le principe de distinction entre d'un côté les « internes » et les « promus au choix » est la détention du *bac* (95,2 % pour les premiers et 80 % pour les seconds), l'obtention de mention (46,4 % et 13,0 %) et, par voie de conséquence, la poursuite d'études supérieures (44,4 % et 13,6 %). Ils sont aussi plus nombreux à les avoir réussies avec mention (21 % contre 10 %).

Malgré ces différences scolaires et universitaires, ces deux catégories d'élèves commissaires sont néanmoins globalement plus proches entre elles qu'avec celle des élèves commissaires issus du concours « externe », notamment sous le rapport de leur scolarité dans l'enseignement supérieur, encore que les « internes » soient désormais relativement nombreux à avoir fait des études supérieures, certes deux fois moins que les « externes » et à les réussir avec un taux de mention comparable avec ces derniers. Il n'en reste pas moins que pour les « internes », leur « *expérience professionnelle* » et ce qui lui est aussi lié, à savoir leur origine sociale beaucoup plus proche des élèves recrutés « au choix » que des « externes », ont un effet au moins sur la perception de ce qu'est une « *bonne formation de policier* », ces deux catégories d'élèves se rapprochant à cet égard, sinon contre, en tout cas par rapport aux élèves du concours passé par des étudiants.

Par exemple, plus de 80 % des « internes » estiment qu'il faut une expérience du métier de policier pour exercer la profession de commissaire contre à peine plus d'un tiers des « externes » (38,7 %). Et même si les différences sont nettement moindres, la structure des réponses reste la même à une question relative à la nécessité d'avoir eu une expérience dans les « métiers proches de celui de policiers » : 35,7 % des « internes » sont pour, ainsi que 23 % des personnes « au choix » contre 10 % seulement des « externes ».

En revanche, ces derniers sont plus souvent favorables que les premiers pour considérer comme utile le stage de gardien de la paix (100 % contre 10 % pour les « internes » et 25 % pour les « promus au choix ») et pour qu'il dure plus longtemps (près de 50 % des « externes » contre 15 % des « internes » et 9,1 % des promus « au choix » sont favorables au maintien de ce stage, c'est-à-dire très peu).

Ce qui est en jeu dans ces réponses, on le voit, est moins le mode de formation du policier (tous sont d'accord pour que les commissaires aient une connaissance pratique du métier) que la bonne manière de le devenir, chacune des catégories défendant sa propre manière de parvenir au métier de commissaire. L'univers des commissaires de police, comme tout autre, est aussi le lieu d'une lutte pour faire prévaloir sa vision de la bonne manière d'être ce qu'on est – son « identité » – qui correspond, à peu de choses près, à la manière réelle dont les agents sont parvenus à devenir ce qu'ils sont...

On peut en voir aussi un autre indice – et pas des moindres – dans le fait que la majorité des diverses catégories d'élèves commissaires, certes dans des proportions différentes, estiment que le recrutement des femmes est suffisant dans la police. Ce n'est pas un hasard si les « internes » et les « externes », qui ont environ le même âge et qui font partie de la même génération, c'est-à-dire qui participent au même « mode de génération », ont à peu près les mêmes taux de réponse favorables (presque les 2/3 l'estiment suffisant), légèrement inférieurs à celui des « promus au choix » (3/4), plus âgés et provenant de secteurs peu « féminisés » de la police (un nombre non négligeable sont en effet des commandants de CRS) et plus « traditionnels » dans tous les domaines.

Les représentations de l'ordre judiciaire

Parmi les acteurs du procès pénal étudiés, tous les indicateurs convergent pour établir que l'ENM et la fonction à laquelle elle prépare sont reconnues comme les plus élevées dans le champ judiciaire, (compte non tenu de la profession d'avocat, il est vrai), mais néanmoins avec une intensité variable selon les différentes catégories d'acteurs du champ judiciaire⁽¹⁰⁾. Ainsi, près de 90 % des élèves officiers de la gendarmerie nationale estiment l'ENM supérieure à la leur contre à peine plus de 10 % des commissaires stagiaires. A cet égard, on peut noter que près du quart des élèves commissaires entrés par le concours « externe » a présenté celui de l'ENM, auquel ils ont presque tous échoué. De même, les étudiants qui ont intégré l'ENM et qui ont passé d'autres concours, soit 30 % d'entre eux, se sont présentés pour près d'un quart d'entre eux à celui de l'ENSP, mais pratiquement aucun à celui de l'Eogn. Quant aux élèves de cette dernière école, un seul a présenté celui de l'ENM (qu'il a raté), les autres passant souvent aussi d'autres concours, mais presque tous militaires.

Les représentations croisées des acteurs du champ pénal

A la question concernant les professions les « plus intéressantes », aussi bien les élèves commissaires que les élèves officiers de gendarmerie

TABLEAU III
Jugements croisés des élèves sur les écoles concernées

		ENM				ENSP				EOGN			
		Nsp	Inf	Ident	Sup	Nsp	Inf	Ident	Sup	Nsp	Inf	Ident	Sup
Magistrats	—	—	—	—	—	12,8	8,3	46,0	45,7	—	—	—	—
Etudiants	—	—	—	—	—	10,9	1,7	50,9	47,4	—	—	—	—
Fonctionnaires	—	—	—	—	—	12,5	7,0	46,9	46,1	—	—	—	—
Total	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Commissaires de police													
Interne	17,5	6,3	68,2	7,9	—	—	—	—	—	20,6	7,9	23,8	47,6
Externe	8,5	7,9	72,3	12,1	—	—	—	—	—	19,8	2,1	22,7	55,3
Au choix	22,7	13,6	53,6	10,0	—	—	—	—	—	26,4	5,4	24,5	43,6
Total	15,2	9,2	65,0	10,5	—	—	—	—	—	22,3	4,5	23,6	49,7
Officiers de Gendarmerie													
Interne	23,4	87,1	12,9	0	25,9	13,3	61,7	25,0	—	—	—	—	—
Externe Sous-Officier	21,9	92,0	8,0	0	20,3	11,7	70,6	17,6	—	—	—	—	—
Externe Officier Réserve	11,6	87,5	12,5	0	27,7	32,8	46,4	21,4	—	—	—	—	—
Officiers d'active	29,6	89,5	10,3	0	34,1	11,1	55,5	30,0	—	—	—	—	—
Recrutement direct	17,1	81,8	15,1	0,3	32,4	3,6	64,3	32,1	—	—	—	—	—
Total	30,5	87,9	11,6	0,04	25,9	13,9	61,3	24,7	—	—	—	—	—

NB : Il faut lire le tableau de la façon suivante : 15,2 % des élèves commissaires ne peuvent pas répondre à la question concernant le niveau de l'ENSP par rapport à l'ENM ; 9,2 % de ceux qui peuvent répondre le considère comme inférieur, etc.

NSP : ne sait pas, NR

Inf : inférieur

Ident : identique

Sup : supérieur.

TABLEAU IV
Les trois premières et les trois dernières professions jugées « intéressantes »

ENM

		Etudiants	Fonctionnaires	Total magistrats
3 premières professions	1	Ecrivain	Ecrivain	
	2	Metteur en scène	Metteur en scène	
	3	Professeur/Magistrat	Professeur	
3 dernières professions	1	Officier supérieur	Officier supérieur	
	2	Inspecteur Finance	Inspecteur Finance	
	3	Directeur d'Hôpital	Directeur d'Hôpital	

ENSP

		Internes	Externes	Au choix	Total Commissaire de Police
3 premières professions	1	Conseiller d'Etat	Prefet	PDG	Prefet
	2	Prefet	Metteur en scène	Prefet	PDG
	3	PDG	Conseiller d'Etat	Conseiller d'Etat	Conseiller d'Etat
3 dernières professions	1	Avocat	IGAS	Ecrivain	Avocat
	2	IGAS	Officer Supérieur	Avocat	Ecrivain IGAS
	3	Directeur d'Hôpital	Avocat	Metteur en scène	Officer Supérieur (1)

(1) Le rejet le plus élevé est celui de directeur de prison et ceci quelle que soit la catégorie d'élève commissaire (deux dernières promotions). Le rapport à l'Administration pénitentiaire de la part des élèves commisnairas de police et des autres acteurs du procès penal fera l'objet d'une étude ultérieure.

EOGN

		Internes	Externes	Externes officiers de réserve	Officiers d'active	Recrutement direct	Total officiers de gendarmerie
3 premières professions	1	Prefet	Prefet	Préfet	Officer Supérieur	Prefet	Prefet
	2	Magistrat	Magistrat	PDG	Officer Supérieur	PDG	Officer Supérieur
	3	Conseil d'Etat	PDG	Officer Supérieur	Magistrat	PDG	PDG
3 dernières professions	1	Metteur en scène	Metteur en scène	Metteur en scène	Avocat	Metteur en scène	Metteur en scène
	2	Avocat	Ecrivain	Avocat	Ecrivain	Ecrivain	Ecrivain
	3	Ecrivain			Inspecteur finances	Inspecteur finances	Avocat

nationale citent, toutes catégories confondues, celle de *magistrat* parmi les cinq premières sur une quinzaine. Les futurs commissaires comme leurs homologues de la gendarmerie nationale la classent au quatrième rang, notamment après celle de préfet, de conseiller d'Etat, de PDG et d'officier supérieur. Et pour ces deux catégories, elle ne figure jamais parmi les professions les « moins intéressantes ».

Dans l'enquête sur laquelle nous nous appuyons et qui porte sur l'ensemble des écoles d'application de la fonction publique, en dehors des élèves des écoles relevant du pôle judiciaire, la profession de magistrat n'est jamais citée parmi les trois plus importantes, pas plus qu'elle ne l'est d'ailleurs parmi les moins intéressantes et ceci à la différence des officiers supérieurs (mais pas précisément ceux de la gendarmerie) et des commissaires de police qui sont très souvent cités dans la deuxième catégorie. Les officiers supérieurs le sont presque toujours par tous les élèves de ces écoles, sauf celles relevant des ministères de la Défense nationale ou de l'Intérieur. Les commissaires de police sont plus rarement cités et, lorsqu'ils le sont, c'est par les élèves des écoles dépendant plutôt du ministère de l'Education nationale et du ministère de la Défense nationale, mais pas par les élèves de l'EOGN. A la différence des officiers supérieurs, ils ne sont jamais cités par les élèves des différentes écoles relevant du ministère de la Justice (ENM, mais aussi ENG et ENAP).

Les auditeurs de justice eux-mêmes (surtout les « étudiants ») placent leur fonction au sommet de la hiérarchie du champ judiciaire. En effet, ils sont près de la moitié à estimer l'ENSP inférieure par rapport à leur école⁽¹¹⁾. Ils classent leur future profession parmi les quatre plus intéressantes, les trois autres n'étant cependant ni celle de commissaire de police, ni celle d'officier supérieur, mais ce qu'on pourrait appeler des « professions intellectuelles » (écrivains, metteurs en scène, professeurs d'université, etc.). La profession de commissaire de police est classée en huitième position, très loin après des professions comme celle de PDG, de conseiller d'Etat mais avant celle de préfet ou d'inspecteur des finances. Quant aux officiers supérieurs, les auditeurs de justice les mettent en dernière position (et ceci quel que soit l'indicateur utilisé). Sans doute ne faut-il pas trop accorder d'importance à ce dernier classement, puisqu'il n'est pas sûr que les élèves aient inclus les officiers de la gendarmerie nationale dans les officiers supérieurs et, rappelons-le, il ne s'agit que des auditeurs de justice et non des magistrats en exercice. Il n'en reste pas moins que tout *donne à penser qu'il existe dans la représentation que se font les futurs magistrats, au moment de leurs études, une plus grande proximité avec les commissaires de police qu'avec les officiers de la gendarmerie nationale, bien que les « distances » soient toujours marquées entre les deux corps, malgré une volonté manifeste chez les élèves de l'école de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or de se « rapprocher » des magistrats.*

Outre les quelques indices, déjà cités, d'une proximité objective entre les deux corps qui varient, certes, selon le mode de recrutement (pour les élèves commissaires ayant passé le concours « externe » par exemple :

**LES AGENTS DU MAINTIEN DE L'ORDRE,
CONTRIBUTION À LA CONSTRUCTION SOCIALE DE L'ESPACE JUDICIAIRE**

TABLEAU V
Ne sont pas favorables à l'ouverture de leur école à la formation

		ENM			ENSP			EOGN					
	Etudiant	Fonctionnaire	Total Magistrats	Internes	Externes	Au choix	Total Commissaires-salaires	Internes	Externes ss-Off.	Externes Officiers réserve	Officiers d'active	Recrutement direct	Total Officers Gendarmerie
Sous-Directeur d'Administration Pénitentiaire													
NSP NR	5,0	10,9	5,9	12,7	8,5	20,0	13,4	6,2	0,0	5,6	9,8	7,5	5,3
NON	63,4	50,9	60,7	72,7	75,2	76,1	75,0	71,0	70,3	79,4	78,4	78,4	74,2
Officiers de gendarmerie													
NSP NR	—	—	—	—	9,5	7,8	20,9	12,7	—	—	—	—	—
NON	—	—	—	—	68,4	71,5	72,4	71,2	—	—	—	—	—
Commissaires de police													
NSP NR	6,3	9,4	6,6	—	—	—	—	6,2	0,0	0,0	7,3	7,5	4,2
NON	55,2	37,9	51,6	—	—	—	—	65,8	62,5	61,1	68,4	75,7	66,1
Magistrats													
NSP NR	—	—	—	—	7,9	4,9	18,2	10,2	6,2	0,0	2,8	7,4	7,5
NON	—	—	—	—	39,5	54,4	51,1	50,3	61,8	59,4	62,8	75,7	64,8
Avocats													
NSP NR	41,0	7,8	4,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
NON	36,3	28,8	34,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

NB : La question concernant la formation des avocats dans leur établissement n'a pas été posée aux élèves de l'ENSP et de l'EOGN, ainsi que celle des élèves de l'EOGN aux auditeurs de justice.

même type de formation, structure des origines sociales relativement semblables, etc.), on peut en trouver d'autres témoignages. Deux exemples : l'école dont ils déclarent être la plus « proche » de l'ENSP, est, de loin, l'ENM : trois-quart (72,8 %) de ceux qui ont répondu, contre 11,8 % pour l'ENA et seulement 4,7 % pour l'EOPN, et ceci quel que soit le mode de recrutement, ces tendances étant seulement plus marquées chez les « internes » que chez les « externes ». Dans la même logique, près de la moitié de l'ensemble des élèves de l'école de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or accepterait que leur école s'ouvrît aux magistrats (49,9 %) contre un quart seulement aux sous-directeurs d'administration pénitentiaire et à peine un tiers (30 %) aux officiers de la gendarmerie nationale, ces pourcentages étant légèrement plus élevés chez les « internes » que chez les « externes ».

Ces pourcentages sont corroborés par les réponses faites aux questions se rapportant à la *mise en place d'un enseignement commun* à ces écoles⁽¹²⁾. On peut observer d'abord que le taux de non réponse – ce qui est un phénomène général lorsqu'il s'agit de questions concernant la scolarité ou la comparaison avec d'autres écoles – est plus élevé chez les élèves commissaires « promus au choix » que chez ceux qui sont entrés par le concours « interne » et plus encore que chez ceux qui ont intégré l'ENSP par le concours « externe », les différences étant d'autant plus fortes (mais dans de faibles proportions) que les écoles sont plus prestigieuses. Ensuite on peut remarquer que dans l'ensemble, les élèves commissaires de police (les « externes » comme les « internes », moins que les « promus au choix ») sont aussi plus favorables à la mise en place d'un enseignement commun avec les écoles dont ils déclarent, par ailleurs, qu'elles sont les plus proches de l'ENSP : d'abord et surtout avec l'ENM (près de 60 % y sont favorables), puis l'ENA (50 %), etc. Ils sont aussi relativement nombreux à souhaiter nécessaire qu'une partie de leur formation se déroule à l'université (46,7 %) voire même à l'EOPN (41,4 %), les « externes » comme les « internes » étant toujours moins favorables que les deux autres catégories (cf. tableau VI). En revanche, ils sont très défavorables, et ceci quel que soit le mode d'entrée à l'école, à un enseignement commun avec les élèves de l'ENAP (78,5 %), l'administration pénitentiaire cumulant pour les futurs commissaires deux raisons pour la rejeter : la nature et le statut social de la profession.

Il reste que les élèves ayant passé les deux concours, qui ouvrent l'accès à ceux qui ont le plus de chances d'exercer des fonctions de police judiciaire, sont le moins favorables à un enseignement commun avec les futurs magistrats, ce qui peut ne pas être contradictoire avec les indications précédentes : tout se passant notamment pour les « externes » et, dans une moindre mesure, pour les « internes », comme si s'exprimait à travers leurs réponses moins une volonté d'identification que le *besoin d'une reconnaissance d'une forme d'égalité entre des corps qui à leurs yeux sont « proches », mais qui ont chacun leur « spécificité »*.

Le deuxième indice de cette « proximité » (ou plutôt de la *recherche de*

TABLEAU VI

Elèves commissaires défavorables à un enseignement commun avec :

	EGN	ENAP	Commissaire Armée	EOGN	ENM
Interne	85,2	80,8	76,9	70,4	46,7
Externe	93,3	77,4	88,7	61,3	42,8
Au choix	88,1	78,5	78,3	47,7	34,1
Total	89,9	78,5	82,9	58,6	40,8

Elèves commissaires défavorables à un enseignement commun avec :

	ENA	IRA	ENACT	Autres	Université
Interne	56,7	85,7	92,8	81,4	53,3
Externe	54,8	86,9	88,5	89,8	63,9
Au choix	39,1	66,6	70,4	76,9	42,5
Total	50,0	79,8	83,4	87,5	54,3

(cette proximité) est le fait que parmi les professions qu'ils auraient aimé exercer, l'une des plus souvent citées, il est vrai surtout par les « externes » (et de loin), est celle de magistrat (11,6 % pour l'ensemble des élèves et 19,6 % des « externes »). On peut encore mentionner que parmi les professions les plus intéressantes, les élèves de l'ENSP, et encore surtout les « externes », mettent celle de magistrat en quatrième position (sur 15) et qu'à la question : « *Pensez-vous que la profession de commissaire suppose de posséder déjà une bonne expérience des métiers proches de celui de policier ?* », la profession la plus fréquemment citée est celle de magistrat (54 %), proportion importante, mais il est vrai calculée à partir d'un effectif très faible (N = 22, soit 15,1 % de la population), la plupart des élèves ne l'estimant pas nécessaire...

Quant aux officiers élèves de l'EOGN, lorsqu'ils répondent (53,1 %), ils voient plutôt en Saint-Cyr (60 %) ou en l'ENSP (36,4 %), l'établissement qui ressemble le plus à celui qu'ils fréquentent. Mais près des deux-tiers (66,1 %) sont cependant défavorables à une ouverture de leur école aux commissaires de police... ainsi, il est vrai, qu'aux magistrats (64,8 %) et ceci quel que soit leur mode d'intégration à l'EOGN. Cette volonté de « fermeture » de leur école est plus forte chez les officiers d'active et ceux qui ont été recrutés sans concours, c'est-à-dire les plus « militaires » d'entre eux (cf. tableau V).

« Excellence militaire » oblige ? Sans doute, mais on doit rapprocher ces résultats au fait que plus le mode de recrutement est élevé et moins la profession de magistrat est citée parmi les plus intéressantes (sauf pour les

officiers d'active qui la classent en troisième position, il est vrai). En effet, les « internes » et les « externes sous-officiers » la mettent en deuxième position (cf. tableau IV). En revanche, cette sorte de révérence à l'égard de la profession de magistrat de la part des officiers de la gendarmerie nationale provenant des modes d'accès les plus « bas » à l'EOGN ne se retrouve pas pour celle de commissaire de police, la fonction exercée par ces derniers se trouvant située seulement au milieu de l'ensemble des professions proposées et ceci quel que soit le mode d'entrée à l'école de Melun.

Tout se passe comme si, à l'inverse des élèves officiers de l'EOGN, certains commissaires stagiaires cherchaient, en quelque sorte, à réduire leurs « différences » avec les magistrats qui servent de référence ultime, surtout pour les « externes » qui classent, on l'a vu, plus souvent que leurs camarades, la profession de magistrat parmi les plus « intéressantes ». Deux indices encore, le premier : les deux tiers (65 %) – ceci étant surtout vrai des « externes » (72,3 %) – pensent que le niveau de leur école est identique à celui de l'ENM, contre 11,6 % des élèves officiers de la gendarmerie nationale, le pourcentage s'élevant légèrement cependant chez ces derniers en fonction de leur mode de recrutement (mais, globalement, presqu'aucun d'entre eux ne place le niveau de leur école au-dessus de celui des auditeurs de justice, cf. tableau III) ; le second : 71 % des élèves commissaires s'estiment compétents pour exercer des fonctions de magistrat contre 62,9 % pour les élèves officiers de la gendarmerie nationale, soit pour ces derniers un taux intermédiaire entre celui relatif aux fonctions des conseillers référendaires à la Cour des Comptes (47,2 %) et celui concernant les attributions du préfet (83,3 %) (cf. tableau VII). Il est vrai qu'à la différence des élèves commissaires de police, plus on monte dans la hiérarchie sociale des élèves officiers de la gendarmerie nationale, plus ces derniers s'estiment compétents surtout pour les professions les plus « nobles », à leurs yeux, c'est-à-dire celles qui requièrent de l'*« autorité »* : fonctionnaires des grands corps (conseiller référendaire à la Cour des Comptes ou conseiller d'Etat), et par dessus tout préfet (cf. tableau VII).

A cet égard, on peut remarquer, en outre, que le regard des élèves de l'école de Melun est très différent sur les professions qu'ils estiment être les plus intéressantes (cf. tableau IV) et celles qu'ils s'estiment compétents d'exercer (cf. tableau VII). C'est surtout chez les élèves accédant à cette école par les concours les plus « bas » (« internes », « externes sous-officiers ») que, par exemple, la profession de magistrat est évaluée comme parmi les plus intéressantes, ce qui ne veut pas dire qu'ils s'estiment en mesure de l'exercer (au contraire parmi les élèves de leur propre école et parmi ceux de l'ENSP, ils sont proportionnellement les moins nombreux à se sentir compétents pour exercer cette profession). En revanche – et l'on voit bien ici se profiler deux types de carrières et deux rapports au monde judiciaire chez les officiers de gendarmerie nationale – ce sont les élèves recrutés directement, c'est-à-dire ceux qui sont promis

TABLEAU VII

S'estiment compétents pour exercer les professions suivantes

LES AGENTS DU MAINTIEN DE L'ORDRE.
CONTRIBUTION À LA CONSTRUCTION SOCIALE DE L'ESPACE JUDICIAIRE

	Etudiant	Fonctionnaire	ENM			ENSP			EOGN			Recruement direct	Officiers d'active	Extérieurs Off. & Off. réservé	Total Officiers Gendarmerie
			Total Magistrats	Internes	Externes	Au choix	Total Commissaires	Internes	Extérieurs Off.	Officiers d'active	Extérieurs Off.				
Conseiller Référendaire	6,3 NSP OUI	6,2 50,0 35,4	6,2 38,3	9,5 45,6	9,9 38,6	24,5 39,7	15,0 40,4	11,1 48,6	4,7 34,4	5,6 41,2	17,1 58,8	11,5 62,3	10,7 47,2		
Conseiller d'Etat	5,3 NSP OUI	4,7 68,8	5,1 68,6	9,5 63,1	7,8 60,0	20,9 57,5	12,7 59,8	8,6 57,1	4,7 57,3	2,8 76,5	17,1 76,5	12,5 85,7	8,8 66,3		
Directeur d'Administration centrale	5,9 NSP OUI	4,7 75,4	5,6 75,9	9,5 92,9	7,1 86,2	16,4 83,9	10,8 87,5	9,9 41,1	3,1 48,4	5,6 58,8	14,6 60,0	17,5 60,0	9,5 48,9		
Professeur d'Université	4,7 NSP OUI	4,7 63,9	4,7 78,0	9,5 71,9	7,8 73,8	17,3 70,3	11,5 72,3	8,6 71,6	3,1 51,6	2,8 51,6	9,8 60,0	10,0 78,4	7,2 58,3		
Prefets	5,6 NSP OUI	6,2 45,2	5,6 46,7	7,9 45,7	6,3 92,9	10,0 89,4	8,0 88,8	7,4 89,6	1,6 78,7	0,0 79,4	9,8 84,6	9,8 91,9	12,5 94,3	6,1 83,3	
Haute Magistrature	SD NSP OUI	SD SD SD	SD SD SD	SD SD SD	SD SD SD	SD SD SD	SD SD SD	SD SD SD	— —	— —	— —	— —	— —	— —	
Commissaire Police	4,7 NSP OUI	4,7 56,6	4,7 57,4	6,4 56,9	12,1 56,9	11,1 71,0	1,6 56,9	0,0 60,3	— —	— —	— —	14,6 77,1	12,5 77,1	8,0 60,0	62,9
Avocat	3,1 NSP OUI	3,1 87,1	3,1 90,3	— 86,6	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —

NB - La question concernant ces professions n'a pas été posée aux élèves de ces écoles.
SD = sans objet.

au plus brillant avenir dans la carrière militaire qui proportionnellement – et de loin – refusent le plus souvent toute marque de « proximité » avec la profession de magistrat : ils ne citent pas cette dernière parmi les trois plus intéressantes (seulement 12,5 % contre une moyenne de 36,2 %) et seulement 60 % d'entre eux s'estiment compétents pour exercer cette profession contre 72,2 % pour les « externes officiers de réserve » et surtout 77,1 % pour les « officiers d'active » reconvertis dans la gendarmerie (cf. tableau VII), ces derniers étant en fait les plus « proches » des magistrats, puisqu'ils citent aussi ces derniers parmi les professions les plus intéressantes (cf. tableau IV). Rapprochement d'une carrière qui les met plus en contact avec les « autorités civiles » au sens propre de l'expression ? Déception de leur carrière future dans l'armée ? Les deux sans doute. Bref, l'univers judiciaire intéresse inégalement les différentes catégories d'élèves officiers de la gendarmerie nationale : ce sont les plus hauts dans la hiérarchie qui se sentent concernés à l'exception de ceux qui sont promis aux plus grands postes dans leur corps.

Chez un grand nombre d'élèves commissaires de police, notamment ceux qui ont passé le concours le plus difficile, le concours « externe », le rapport au monde judiciaire est autre. A la différence des élèves de l'EONG, les élèves commissaires de police – surtout les « externes » mais aussi les « internes » – sont à la recherche d'une sorte de *reconnaissance sociale*, notamment de la part des magistrats avec lesquels nombre d'entre eux ont été ou seront amenés à travailler. L'expression est employée à dessein parce que les magistrats, eux, sont loin de leur reconnaître cette sorte de *dignité*, attachée à une « fonction » comme la leur – il s'agit même d'un « pouvoir », compte tenu de la théorie de la séparation des pouvoirs –, dignité au double sens du terme, à laquelle nombre de commissaires – et pas seulement les élèves-commissaires du concours « externe » – aspirent. En effet, qu'il s'agisse du niveau de leur formation (près de la moitié des magistrats estiment que l'ENM a un niveau supérieur à celui de l'ENSP) ou de l'ouverture de leur école aux commissaires de police (plus de la moitié – surtout chez les « étudiants » y sont défavorables, alors qu'ils sont seulement un tiers à l'être pour les avocats), tout indique cette sorte de sentiment de supériorité qu'ont les auditeurs de justice sur les membres des autres corps concernés par l'action pénale (ce que ces derniers n'ont évidemment de cesse de dénoncer).

Ainsi, ces trois professions, et, en leur sein, les différentes catégories qui les exercent, n'ont en fait pas les *mêmes univers de référence*. Plusieurs indices l'attestent. Par exemple, aux yeux des auditeurs de justice, l'école qui est la plus proche de la leur est, pour plus des deux tiers d'entre eux, l'ENA (68,8 %) et non les autres écoles du secteur pénal. Les acteurs du jeu judiciaire dont ils se sentent les plus proches sont, semble-t-il, plutôt les avocats avec lesquels ils partagent la même formation juridique de base, même si cette dernière est au service de causes différentes et qui les opposent. Ils se sentent presque tous (86,6 %) compétents pour exercer

cette dernière profession, alors que seulement un peu plus de la moitié d'entre eux s'estiment en mesure d'assurer les fonctions de commissaire de police (56,9 %) (cf. tableau VH). Et s'ils ne classent pas la profession de commissaire de police dans « les dernières professions jugées intéressantes », en revanche, ils classent en dernier celle d'officier supérieur, que le classement émane des auditeurs de justice venant du concours « interne » ou du concours « externe » (cf. tableau IV).

Ce jeu de perceptions croisées donne à voir ainsi quelques principes d'opposition – pour ne pas dire d'irritation – entre certains des partenaires qui concourent à l'action judiciaire. Si l'on a insisté jusqu'à présent sur le déséquilibre socialement institué entre les élèves commissaires de police et les auditeurs de justice, on ne saurait oublier qu'on peut observer également un phénomène homologue entre les élèves commissaires et les élèves officiers de gendarmerie, ce qui, là aussi, peut être au principe de conflits, dont on sait par ailleurs qu'ils ne manquent pas de se produire.

En effet, près de 50 % des élèves commissaires estiment le niveau de leur école supérieur à celle de Melun, cette proportion étant réduite relativement de moitié (24,7 %) par les élèves officiers de la gendarmerie nationale lorsqu'on leur demande d'évaluer celle de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (cette proportion ayant tendance à augmenter en fonction de la hiérarchie du mode de recrutement) (cf. tableau III). Il est vrai cependant que seulement 13,9 % de l'ensemble des élèves officiers jugent le niveau de leur école inférieur à celui de l'ENSP. C'est dire que leur réponse n'est pas sans ambiguïté. Il serait sans doute plus exact d'affirmer que la plupart de ces élèves évaluent le niveau de l'ENSP comme *identique* à la leur, ce que confirment les pourcentages du tableau III (61,3 %), alors qu'ils sont quasiment unanimes à estimer le niveau de l'ENM supérieur à celui de leur école et près de 89 % à évaluer le niveau de cette dernière inférieur à celui de l'école de Bordeaux, taux très voisin de celui obtenu par l'ENA (cf. tableau III).

Mais alors que près des trois-quarts des élèves de l'ENSP sont défavorables à l'ouverture de leur école à ceux de l'EOGN (71,2 %) (cf. tableau V), taux nettement plus élevé que pour les magistrats (50,3 %), c'est avec un pourcentage à peine inférieur que les élèves de l'EOGN ne désirent pas non plus ouvrir leur école aux futurs commissaires de police (66,1 %). Et à la différence de ces derniers, on l'a vu, ils refusent dans des proportions plus importantes, de l'ouvrir aux magistrats (64,8 %) (cf. tableau V). Les élèves officiers de la gendarmerie nationale venant directement des écoles d'officiers de l'armée sont beaucoup plus fermés que les autres catégories d'élèves de leur école, tout se passant comme s'ils tenaient le plus à garder à l'école de Melun, sa spécificité, à savoir son esprit « militaire ». D'ailleurs ces élèves sont proportionnellement les plus nombreux, parmi leurs camarades, à estimer que leur école devrait avoir comme modèle celle dont, en fait, ils proviennent le plus souvent, à savoir Saint-Cyr : 47 % pour ceux qui se prononcent contre 21 % pour l'ensemble.

Ainsi, la référence ultime de l'élève officier n'est pas le commissaire pas plus que le magistrat, ce qui ne veut pas dire qu'il les rejette, surtout en ce qui concerne ce dernier. Certes ces deux professions ne sont guère citées par les futurs officiers de la gendarmerie nationale comme faisant partie des professions les plus intéressantes – jamais pour les policiers et trois fois pour les magistrats –, mais elles figurent en bonne position, en particulier les magistrats, notamment chez les internes et les externes sous-officiers de réserve et les officiers d'active (cf. tableau IV). Mais elles viennent presque toujours derrière les deux figures les plus vénérées chez les officiers de la gendarmerie nationale, ceux surtout qui cherchent à conserver leur *identité militaire*, à savoir les plus hauts placés dans la hiérarchie des concours d'entrée : l'officier supérieur et le préfet, c'est-à-dire les deux professions dont l'exercice repose sur une *autorité statutairement reconnue*.

Aussi entre les officiers de la gendarmerie nationale et les commissaires de police, il ne s'agit pas d'une rivalité dans la proximité, comme entre les commissaires (ou certaines catégories d'entre eux) et les magistrats (ou certaines catégories d'entre eux), mais d'une relation de concurrence, concurrence en quelque sorte parallèle entre deux corps aux traditions et aux valeurs distinctes. Si ces deux catégories rejettent également celle d'avocat, sans doute, cette fois, pour des raisons semblables, il n'en reste pas moins que les commissaires de police placent au plus bas de la hiérarchie des professions proposées – est-ce un hasard ? –, celle d'officier supérieur, alors que les officiers de la gendarmerie nationale les classent, sans doute prudemment, au milieu de l'échelle.

Enfin, si près des trois-quart (71 %) des commissaires stagiaires se sentent en position d'exercer les fonctions de juge, les élèves officiers de la gendarmerie nationale sont relativement moins nombreux à déclarer être en mesure de pouvoir le faire (62,9 %), sauf comme on l'a vu pour certaines catégories d'entre eux (cf. tableau VI). Bref, à chacun ses fonctions ! Mais maintenir l'ordre n'est-ce pas assumer la même fonction ? Apparemment *il ne s'agit pas de même ordre à défendre*. Tout se passe comme si, à la différence des commissaires de police, les officiers de la gendarmerie nationale étaient plus autonomes et formaient une sorte de milieu à part, ayant sa propre logique. Comme on va le voir, ils ne valorisent pas de la même façon des fonctions qui concourent au maintien de l'ordre. Ne faut-il pas voir déjà comme un indice de cette sorte de « marginalisation » par rapport au monde « civil », le fait qu'ils sont proportionnellement les moins nombreux par rapport aux autres catégories à s'estimer moins compétents pour exercer des fonctions, comme celles de professeur d'université, mais surtout de directeur d'administration centrale, poste d'autorité pourtant mais poste pour « civils » ? En revanche, surtout pour ceux qui sont au plus haut de la hiérarchie des modes de recrutement, ils sont relativement les plus nombreux à s'estimer compétents pour exercer les fonctions de préfet (cf. tableau VII). Il s'agit ici d'un combat de « chefs » mais dans des « territoires » différents. D'où

les multiples et inévitables conflits de « compétence » qui ne sont que la retraduction de cette rivalité et de ce qui fonde cette dernière : deux modes et deux fondements différents pour exercer l'autorité.

Justice et police judiciaire

L'enquête statistique fait en effet apparaître les différences concernant la définition de la justice selon ces trois catégories d'acteurs qui certes n'ont pas les mêmes fonctions, mais qui sont parfois amenés à travailler ensemble. La justice est un ordre, or cet ordre et la manière de le maintenir ne sont pas perçus de la même façon de la part des différents protagonistes de l'action judiciaire. On en a plusieurs indices : d'une part, les matières enseignées et estimées les plus utiles par chacun d'entre eux pour l'exercice de leurs futures fonctions, et d'autre part, le rapport qu'ils entretiennent avec le droit.

Le maintien de l'ordre

Alors que les commissaires stagiaires valorisent tout ce qui est du ressort de la *police criminelle*, les élèves officiers de la gendarmerie nationale préfèrent à cette matière – qu'ils sont d'ailleurs relativement loin de dédaigner et qui n'est pas incompatible avec ce qu'ils privilégient par dessus tout – le *commandement* (cf. tableau VIII). Cette primauté accordée au « commandement » par les futurs officiers de la gendarmerie nationale (67,9 % d'entre eux citent cette matière contre 59,9 % des commissaires stagiaires) renvoie sans doute à une conception de l'ordre et de la manière de le maintenir, caractéristiques des militaires, ce que les élèves officiers de la gendarmerie nationale sont. On en a un autre indice : l'importance accordée par les élèves de l'EOGN aux « missions défense » : 9,3 % pour les élèves commissaires de police et 19 % pour les élèves de l'école de Melun. Mais c'est surtout la place accordée au renseignement qui différencie les élèves des deux corps : 47,7 % des élèves officiers de la gendarmerie nationale classent en premier cette discipline, l'estimant la plus utile pour leurs futures fonctions, contre 13,1 % de l'ensemble des élèves commissaires (et même 1,3 % de ceux qui viennent de concours « externe »).

Le « renseignement » est, en effet, une *technique* largement utilisée dans l'armée. Il suppose une *surveillance constante d'un territoire* avec des moyens éventuellement importants. Il s'agit d'une certaine manière *d'occuper le terrain* afin de contrôler l'ensemble d'une population. A l'inverse *la police criminelle*, largement préférée par les élèves commissaires et les *enquêtes judiciaires* qui lui sont liées (78,7 % d'entre eux répondent que cet enseignement est utile à leurs futures fonctions contre 50 % des

TABLEAU VIII

Matières les plus utiles pour l'exercice de leur future fonction

	Internes	Externes	Au choix	Total Commissaires Police	Internes	Externes Sous-Officiers	Externes Officiers	Officiers	Recrutement direct	Total Officiers Gendarmerie
Police criminelle	79,4	90,1	63,6	78,7	43,2	64,1	61,5	41,5	52,5	50,0
Réglementation	53,9	58,2	48,2	53,8	25,9	32,8	33,3	31,7	47,5	36,6
Renseignements	11,1	1,3	16,3	13,1	54,3	48,4	36,1	51,2	47,5	47,7
Gestion du personnel	42,9	44,7	53,6	47,5	19,7	20,3	0,0	24,4	27,5	20,9
Libertés publiques	20,6	14,9	19,1	17,5	8,6	4,7	16,6	7,3	0,0	7,6
Commandement	69,8	51,1	65,4	59,9	72,8	73,4	66,6	65,8	52,5	67,9
Autres matières	39,7	35,4	20,9	31,2	22,3	31,5	44,7	24,4	45,9	31,6
Mission de défense	4,7	10,7	10	9,3	18,5	23,4	16,6	9,7	25,0	19,0

officiers de gendarmerie), est plus généralement ciblée sur des *individus* (certes parfois à la suite de « renseignements », mais au sens de « dénonciation » et non de « surveillance »). On a confirmation de ces indices en constatant que les élèves commissaire de police classent en premier les enquêtes judiciaires comme *fonctions* qu'ils voudraient exercer à la sortie de l'école. Viennent après le commandement et, à la fin, la gestion et le renseignement lui-même. Cette préférence pour les enquêtes judiciaires est surtout le fait des « externes » (83,7 %), puis des internes (56,4 %) et enfin des élèves intégrés « au choix » (40,7 %), cette hiérarchie s'inversant pour la fonction de « commandement » (respectivement 74,1 %, 61,3 % et 55,5 % (cf. tableau IX) (cette information n'a pu être recueillie pour les élèves de l'EOGN).

TABLEAU IX

Fonctions souhaitées par les élèves commissaires à la sortie de leur école

	Externes	Internes	Promus au choix	Total
Enquête judiciaire	83,7	56,4	40,7	65,9
Commandement	55,4	61,3	74,1	65,4
Relations publiques	41,6	35,5	43,5	43,3
Gestion	18,9	27,4	37,0	29,3
Défense	29,7	21,8	33,3	—
Renseignement	24,6	19,4	25,9	27,4
Formation	8,8	14,5	16,6	15,4
DST	18,4	0,3	10,5	—
Surveillance	4,0	6,2	14,0	—
Indifférent	7,5	12,9	9,2	12,1
Autres fonctions	0,07	3,2	1,8	4,2

(1) Un tableau de ce type n'a pu être construit pour les élèves de l'EOGN, les données étant trop lacunaires.

De cette différence dans la conception du maintien de l'ordre, on en a un indice aussi dans le fait que, systématiquement, les élèves commissaires de police rejettent les fonctions qui ont à voir avec ce qui peut se rapprocher d'une conception militaire du maintien de l'ordre : missions de surveillance, défense du territoire, voire même DST, et bien sûr renseignement. Sans doute l'opposition entre les deux méthodes est-elle quelque peu « forcée » ; elle vise seulement à faire apparaître, de façon idéal-typique, deux manières de procéder qui ne sont pas sans affinité, on peut le penser, avec deux types différents de rapport au droit.

Droit pénal et libertés publiques

Le droit semble la matière la moins prisée aussi bien à l'ENSP qu'à l'EOGN. Et ceci au point de n'être même pas mentionnée comme une matière à connaître pour l'exercice des fonctions qui seront presqu'inévitablement, à un moment ou à un autre, des fonctions de police et plus particulièrement de police criminelle. Tout est centré sur « les techniques d'enquêtes judiciaires » ou de « renseignements ». En revanche, le droit, que la mise en œuvre de ces techniques concerne, à savoir, entre autres mais principalement, le droit pénal, la procédure pénale, les libertés publiques, etc. est rarement cité par les élèves de ces deux écoles : à peine plus de 15 % des élèves de l'ENSP (17,5 %) et surtout seulement 7,6 % de ceux de l'EOGN (cf. tableau VIII).

Le droit des gens est moins conçu comme une technique pour résoudre un problème que comme un ensemble de contraintes, un cadre donné qui délimite et limite l'action des officiers de police judiciaire, comme en témoigne le fait que c'est surtout à la procédure pénale que les élèves de ces écoles font allusion. Le droit est perçu à la fois comme une nécessité — c'est une des conditions de la démocratie — mais aussi comme une entrave. Le meilleur indice de cette représentation du droit est peut-être le fait qu'à la différence des magistrats, les avocats sont classés parmi les professions jugées les moins intéressantes (au double sens d'intérêt qu'un particulier peut porter à une fonction et d'intérêt général) tant par les élèves de l'ENSP que par ceux de l'EOGN (cf. tableau IV).

Mais ce classement ne tient pas seulement au fait que cette profession s'exerce en-dehors du cadre de la fonction publique (les médecins sont beaucoup mieux classés) ; il s'agit d'un véritable *rejet* de cette profession parce qu'elle s'oppose à tout ce qui est valorisé dans ces deux corps : dévouement au service public (valorisation de certaines professions typiques de la fonction étatique : préfet, officier supérieur, voire magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire) et respect de l'ordre public (dévalorisation de certaines professions, comme celle d'artiste — metteur en scène, écrivain — par exemple). La profession d'avocat est la seule à être classée le plus souvent dans les « dernières » professions et le moins fréquemment dans les premières (et lorsqu'elle est dans ces dernières, c'est dans des proportions infimes : 0 % pour les élèves de l'EOGN, 0,7 % pour ceux de l'ENSP).

Mais un autre facteur — plus immédiatement social — intervient sans doute pour comprendre aussi ce rejet : ce dernier est d'autant plus fréquent que le mode de recrutement dans ces écoles est éloigné de celui des avocats : plus on descend dans la hiérarchie scolairement et socialement constituées de chacune de ces écoles, plus cette profession est reléguée. Ainsi, chez les élèves de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, ce sont les « étudiants » qui, proportionnellement, la « déclassent » le moins (26,9 % d'entre eux classent cette profession parmi les moins intéressantes contre 33,9 % des « internes » et 34,7 % des élèves « promus au choix ») ; de

même chez ceux de l'école de Melun, ce sont les officiers « recrutés directement » et les « officiers d'active » qui la sous-évaluent le moins fréquemment. En effet, respectivement 36,1 % et 34,3 % de ces derniers mettent cette activité en dernier de la liste des professions les plus intéressantes contre 47,2 % des « officiers externes » et surtout 57,3 % des « sous-officiers externes » et 56,4 % des « internes ».

Chez les futurs magistrats, ce facteur semble aussi jouer puisque les « fonctionnaires », de condition plus modeste que les « étudiants », sont, en pourcentage, plus enclins à classer la profession d'avocat parmi les moins intéressantes (18,3 % contre 10,4 %), ce qu'on observe également pour la profession de médecin. Mais à la différence des élèves des deux autres écoles, cette profession n'est pas aussi fortement condamnée, même si elle est moyennement prisée, d'ailleurs dans des proportions semblables à celle de commissaire de police (12,2 % des auditeurs de justice classent ces deux professions parmi les trois plus intéressantes). Relativement peu prisée certes, mais elle l'est cependant plus que celles de préfet, de directeur d'hôpital et, bien sûr, d'officier supérieur ! A cet égard, elle occupe une position comparable à celle de premier président de Cour d'appel. Ce qui est donc ici en question c'est un certain *rapport au droit et aux libertés publiques*, rapports qui diffèrent de celui qu'entretiennent les deux autres catégories parmi lesquelles seront recrutés les futurs responsables de la police judiciaire.

On doit observer, à ce propos, que les auditeurs de justice, s'ils ne méprisent pas le droit (ce qui venant de la part de juristes professionnels est la moindre des choses) comme instrument visant à protéger les libertés publiques, ne rejettent pas pour autant ce qui relève de la « police technique ». Ainsi respectivement 40,1 % et 30,2 % d'entre eux déclarent que le droit pénal et la procédure pénale doivent être des domaines du droit à privilégier, ce qui constitue les deuxième et troisième priorités (après le droit de la famille) sur les huit proposées et plus de la moitié estiment que la « police technique » et une des disciplines les plus utiles à leur métier, soit la deuxième citée sur les huit au choix (cf. tableau X).

Ces résultats témoignent de l'intérêt particulièrement grand chez les auditeurs de justice pour tout ce qui concerne le champ d'application du droit pénal : 20,5 % déclarent comme fonction préférée celle de substitut et 21,2 % celle du juge d'instruction (cf. tableau XI). Cette dernière fonction vient juste après celle de juge au tribunal d'instance (22,7 %) dans l'échelle des préférences. Sans doute faut-il voir dans cette structure de choix, la recherche, traditionnelle dans cet univers individualiste, d'un poste de juge unique, mais peut-être aussi la volonté d'assurer une fonction qui, quels qu'en soient le contenu et la dénomination, participent directement de la défense des libertés publiques. Peut-être faut-il en voir un autre indice, congruent avec le premier, dans le fait que parmi les fonctions que les auditeurs de justice ne souhaitent pas exercer, une de celle qui l'est le moins est celle de juge d'instruction (6,7 % pour les

TABLEAU X

Disciplines les plus utiles (magistrats)

	Etudiant	Fonctionnaire	Total
Psychiatrie	41,4	37,5	41,3
Psychologie	72,2	76,6	73,1
Sociologie	40,8	46,9	42,2
Médecine légale	42,6	26,6	39,7
Police technique	49,1	60,4	50,9
Comptabilité	24,1	21,9	24,3
Informatique	33,3	23,5	31,4
Autre matière	65,8	67,4	66,2

Domaines des droits à privilégier (magistrats)

Droit de la famille	48,6	39,7	46,6
Droit européen	17,2	17,4	17,2
Droit civil	20,4	15,9	19,5
Procédure civile	11,5	9,5	11,2
Droit pénal	40,6	42,8	40,1
Procédure pénale	29,4	33,3	30,2
Droit des affaires	17,9	23,8	18,7
Droit public	6,1	6,3	6,2

« étudiants » ; 3,2 % pour les « fonctionnaires »), à la différence notamment du parquet (16,5 % pour les premiers, 19 % pour les seconds) !

Ce sont ceux qui préfèrent la fonction de juge d'instruction qui ont le plus fort taux de mention au bac et surtout et de loin, avec les juges d'instance, à leur maîtrise : plus de 60 % contre 45 % pour les parquetiers et un tiers pour les juges du siège. Peut-être cette réussite particulièrement brillante dans les études juridiques, tient-elle pour une part à leur origine sociale : ils sont relativement plus souvent issus d'une famille de juristes (16 % contre 8 % pour les juges des tribunaux d'instance et 6 % pour les parquetiers), rien d'autre ne les distinguant cependant concernant leur origine sociale (professions de leur père) des autres auditeurs de justice.

Il ressort de cette enquête une division du travail judiciaire : enquête, jugement, défense. A chacune de ces fonctions correspond un ou plusieurs corps distincts entre lesquels les relations sont structurellement conflictuelles, même si dans la plupart des affaires judiciaires ce n'est pas le cas. Peut-il en être différemment ?

TABLEAU XI

Fonctions préférées (magistrats)

Siège	Homme	Femme	Total
TGI	18,1	11,2	14,3
TI	22,0	23,4	22,7
JE	11,9	16,4	14,3
JI	16,9	13,1	14,8
JI + JE	2,8	9,3	6,4
Total JI	19,7	22,4	21,2
JAP	1,7	5,1	3,6
<i>Parquet</i>	24,3	17,3	20,5
Indifférents	2,3	3,3	2,8

Siège	Etudiant	Fonctionnaire	Total
TGI	12,9	21,9	14,3
TI	23,3	20,3	22,7
JE	14,8	14,1	14,3
JI	14,8	14,1	14,8
JI + JE	7,2	3,1	6,4
Total JI	22,0	17,2	21,2
JAP	3,0	1,6	3,6
<i>Parquet</i>	19,5	25,0	20,5
Indifférents	3,5	0,0	2,8

On a montré combien les relations entre certains des partenaires du procès pénal qui appartiennent à la fonction publique peuvent être ambiguës. Elles ne le sont jamais autant que lorsqu'on introduit les autres acteurs directement concernés par les affaires judiciaires : *l'avocat* et désormais le *journaliste*. En ce qui concerne l'avocat, il cristallise, on l'a vu, toutes les oppositions formulées par les élèves de l'ENSP ou de l'EONGN, surtout des policiers qui le classent en premier des professions les moins intéressantes. Cette opposition n'est pas exprimée comme telle chez les magistrats qui le reconnaissent, plus que tout autre partenaire du procès pénal, comme proche mais aussi, et pour les mêmes raisons, comme éloigné.

Sans doute faut-il voir dans cette économie des relations au sein du champ judiciaire le fait que ces différents corps sont dans des relations de complicité antagonistes, extrêmement complexes, parce qu'elles sont liées à des complicités sociales, incontournables, que seules des analyses monographiques permettraient d'établir. Ce travail a, entre autres, eu pour but d'en montrer la nécessité.

Notes

- (1) E. DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1987, p. 16.
- (2) Les sigles utilisés pour désigner les écoles les plus souvent citées sont les suivants : ENSP : Ecole nationale supérieure de police ; cette école forme les commissaires de police ; elle est implantée à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. EOGN : Ecole des officiers de la gendarmerie nationale ; elle se trouve à Melun. ENM : Ecole nationale de la magistrature ; elle est située à Bordeaux. ENG : Ecole nationale des greffes ; elle est localisée à Dijon. ENAP : Ecole nationale d'administration pénitentiaire ; elle est établie à Fleury-Mérogis.
- (3) Ce travail est effectué au Centre de sociologie de l'éducation et de la culture (Centre sociologie européenne) pour le compte du ministère de l'Education nationale. Elle a bénéficié en outre du soutien matériel et financier de plusieurs organismes, notamment de l'IHESI (Institut des hautes études de la sécurité intérieure), de l'ENSPTT (Ecole nationale supérieure des postes et télécommunications), du CNESSS (Centre national d'études supérieures de sécurité sociale) et d'autres écoles. Celle qui a porté sur les auditeurs de justice (Ecole nationale de la magistrature) a été effectuée en collaboration avec le Centre de recherche interdisciplinaire de Vauresson (CRIV) et a donné lieu à une étude menée par Anne BOIGEOL.
- (4) Sur les avocats, cf. : A. BOIGEOL, « De l'idéologie du désintérêt chez les avocats », *Sociologie du travail*, 1, 1981. L. KARPICK, « Avocat, une nouvelle profession ? » *Revue française de sociologie*, XXVI, 1985, pp. 571-600. Plus particulièrement sur les origines sociales des avocats, cf. Conférence et Commission de la communication de l'ordre des avocats au barreau de Paris, *Résultats de l'enquête quantitative menée auprès du barreau de Paris*, Paris, ronéo 1990, T1. Sur les journalistes spécialisés (chroniqueurs judiciaires et faits divers), cf. R. LENOIR, *Le champ de la presse judiciaire : « faits-divers » et « chroniques judiciaires »*, Paris, Centre de sociologie européenne, EHESS, ronéo, septembre 1991, 148 p.
- (5) Ces taux de réponses correspondent à ceux d'enquêtes menées auprès de cette population, cf. par exemple les travaux de Daniel SOULEZ-LARIVIÈRE, *Le glaive et la balance*, Paris, Ramsay, 1987.
- (6) Cf. R. LENOIR, *Recherche sociologique sur une éventuelle réforme de l'instruction pénale*, Paris, Centre de sociologie de l'éducation et de la culture, EHESS, juin 1990, 80 p., ronéo.
- (7) Si ce pourcentage est relativement faible chez ces derniers, cela tient, on le rappelle, au fait qu'ils sont proportionnellement les plus nombreux à avoir un père sous-officier, en général de gendarmerie, classé avec les « cadres moyens ».
- (8) Les différents modes de recrutement répondent à des logiques différentes : gestion du personnel (pyramide des âges), image du service public (la promotion interne y a toujours été très fortement valorisée), etc. Mais le brassage est surtout rendu difficile parce qu'il met en relation des individus de « générations » différentes, c'est-à-dire, dont le « mode de génération » est différent.
- (9) On rappelle que pour l'ensemble des bacheliers de la session 1987 le taux de mentions est, pour toutes les séries, de 20 %, ce taux étant nettement plus élevé pour le bac C (32,5 %), alors qu'il tourne autour de 20 % pour les bac A1 (20,1 %), A2 (19 %) et D (19,3 %), types de bac également fréquemment passés par les élèves des autres écoles de l'espace judiciaire. Cf. ministère de l'Education nationale de la jeunesse et des sports, *Note d'information* n° 89-11, les mentions au Baccalauréat général.
- (10) Nous ne disposons d'aucune donnée concernant le point de vue des avocats.
- (11) L'enquête ne fournit malheureusement pas d'informations sur la perception du niveau de l'EOGN par les élèves de l'ENM.
- (12) Les pourcentages ont été calculés sur cent-quarante six élèves commissaires des promotions 1988-1989 et 1989-1990.

Troisième partie

ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE

Notes bibliographiques

La police des mœurs sous la III^e République

Jean-Marc BERLIÈRE, Seuil, 1992, 265 p.

Au XIX^e siècle, dans toute l'Europe bourgeoise, des inquiétudes se sont manifestées au sujet de la prostitution. Certains gouvernements tentèrent de réglementer les activités des prostituées et de les surveiller, mais ce ne fut jamais le cas pour leurs clients ; on pensait que les hommes avaient des difficultés à maîtriser leurs émotions sexuelles et qu'il leur fallait des exutoires, mais que les femmes qui leur fournissaient ce service avillaient la condition féminine. En Angleterre, de 1864 à 1886, certaines brigades de la Metropolitan Police de Londres utilisèrent les *Contagious Disease Acts* pour surveiller les femmes suspectées de se livrer à la prostitution et les contraindre à se soumettre à des visites sanitaires dans les dix-huit grandes villes ou ports militaires du pays. En Italie, des lois successives — la loi CAVOUR en 1860, CRISPI en 1888, NICOTERA en 1891 — établirent un système de contrôle comportant l'enregistrement des prostituées et qui les contraignait à des visites sanitaires deux fois par semaine. Mais, la police des mœurs la plus ancienne a été celle de la France et elle constitue le sujet de ce livre de Jean-Marc BERLIÈRE.

Pour légitimer son action, la police des mœurs française s'est appuyée sur d'anciens règlements ; en novembre 1876, le préfet de police Félix VOISIN faisait référence aux Capitulaires de CHARLEMAGNE, ce qui paraît quelque peu excessif, même s'il est vrai que la réglementation a été instituée pendant l'Ancien Régime et qu'aucun texte ne s'y est ajouté au cours du dix-neuvième siècle. La police des mœurs eut un pouvoir considérable sur les femmes, et, en particulier, sur les femmes des classes populaires. Qu'une femme marche seule le soir dans la rue, qu'elle suscite le soupçon d'un agent, celui-ci pouvait l'arrêter et l'impliquer dans un processus où la police disposait d'un pouvoir d'incrimination indépendant de celui de la justice. Au cours de la III^e République, les scandales se succédèrent, tant à Paris qu'en province. Ils sont à l'origine de deux grandes campagnes contre la police des mœurs, en 1876-1884 et en 1898-1908 ; des agents, et même des préfets, furent révoqués du fait de leur participation aux activités de cette police. En mars 1881, le Préfet Louis ANDRIEUX annonça qu'il supprimait le service des mœurs, mais, en réalité, il le fusionna avec la sûreté ; la police des mœurs s'est maintenue et les pratiques de ses agents continuèrent d'aigrir leurs rapports avec le reste de l'institution policière. Il fallut attendre les années 1960 pour que des changements considérables soient apportés au système.

BERLIERE se concentre sur la période 1876-1914 et, bien qu'il traite principalement de l'expérience parisienne, il n'ignore pas que la police des mœurs existait dans les autres villes où elle posait des problèmes analogues. Son ouvrage commence par une description vivante de la réglementation de la prostitution, puis il analyse les arguments échangés par ses partisans et ses adversaires et, sans aucun doute, la question n'était pas simple à résoudre. Bien que les agents aient, à l'évidence, eu recours à des pratiques arbitraires et liberticides, ils se réclamaient de la sauvegarde de la santé publique, à une époque où beaucoup craignaient que la préservation de la race ne soit compromise. Alors, que faire ? Il expose les idées des responsables de la police qui, les uns après les autres, justifièrent leurs agents et le système. Pour la police, cette histoire n'est pas glorieuse, mais elle est importante. Ce livre solidement construit est écrit avec une vraie passion ; il se termine par cinquante pages d'annexes et de documents qui renforcent sa thèse.

D'une manière générale, la recherche sur l'histoire de la police française est lacunaire et recourt à des moyens d'analyse insuffisants. Souvent, et c'est également le cas dans d'autres pays, ce que l'on appelle histoire de la police est un récit qui célèbre l'efficacité croissante de l'organisation et sa capacité à maintenir l'ordre : il est rare que l'organisation ou l'ordre devienne problématique. L'histoire de la police des mœurs française n'est pas l'épisode le plus heureux de l'histoire de la police de ce pays, mais il faut réservier un accueil chaleureux à ce livre et espérer qu'il initie une série d'études scientifiques sur toutes les polices françaises.

Clive EMSLEY
The Open University

Le Préfet de la République, Le chêne et l'olivier

Paul Bernard, Paris, Economica, 1992, 261 p.

Le Préfet Paul BERNARD ouvre avec *le Préfet de la République* un nouveau chapitre de la collection « mieux connaître » qui, sous la direction du professeur François LUCHAIRE, nous propose des éléments de compréhension de ces institutions ou de ces métiers qui font la trame de la société française ; les premiers titres ont été consacrés au Sénat, à l'Eglise catholique, aux députés et aux médecins.

L'auteur nous invite à un « voyage méditatif à l'intérieur de l'institution préfectorale ». Cette perspective a le mérite de transcender l'approche institutionnelle classique le plus souvent réductrice des dimensions humaines et civiques de ce métier. Dix ans après les lois de décentralisation, il jette un regard lucide, inspiré par une longue expérience pratique du métier préfectoral, sur cette institution de conception française qui fait encore l'objet de l'attention et d'une curiosité, non dénuée d'humour

parfois, des observateurs étrangers. Depuis que NAPOLEON en a fixé les traits, en adoptant un modèle plus ancien, le préfet a traversé près de deux siècles d'une histoire mouvementée qui a contribué à modeler ses caractères originaux. On peut chercher les raisons de cette permanence dans l'histoire mais en fait c'est dans l'adaptation constante aux besoins exprimés par la Nation que se situe la clé de l'éénigme. La fonction s'est imposée parce qu'elle a su répondre aux attentes des institutions et de la population et situer son action au carrefour des évolutions de notre société, conciliant changements voulus et continuité nécessaire.

Les changements au sein de la société et des institutions auxquels les préfets ont été confrontés auront permis de mettre en relief la pérennité de l'essentiel : un métier qui repose sur l'homme et « une mission dictée par la République ».

Le préfet, à travers ses attributions et son mode de vie décrits de manière vivante, apparaît toujours comme un haut fonctionnaire prestigieux de l'Etat. Il est aujourd'hui devenu un rouage central et indispensable de la machine administrative, au service de l'Etat et de la société. La décentralisation, l'Europe ont pu faire penser à une « *diminutio capitinis* irrémédiable » du rôle des préfets en érigéant face à eux un pouvoir local élu et autonome ou une communauté aux compétences supranationales ; Paul BERNARD nous démontre de manière tout à fait convaincante que cette épreuve de vérité a contribué au contraire à faire retrouver à la fonction « la pureté de son noyau essentiel » : la gestion des affaires de l'Etat. Un Etat naturellement conduit et d'ailleurs pressé en France de tenir le rôle d'arbitre, de relais et « d'entraîneur sur le terrain du bien commun ».

La fonction préfectorale est une des données constitutives de la République. Garant de la mise en œuvre « de la politique des intérêts nationaux », médiateur et arbitre entre tous les pouvoirs de celui du gouvernement à celui du simple citoyen, le préfet manifeste la permanence et la neutralité de l'Etat républicain. Les difficultés de communication et de compréhension qui se font jour dans nos sociétés, caractérisées notamment par le discrédit des systèmes traditionnels de représentation et l'individualisme catégoriel rendent aujourd'hui d'autant plus nécessaire l'existence d'un corps préfectoral « plus ouvert sur la démocratie au quotidien » capable de lutter contre « le refroidissement civique progressif » qui nous menace et de mobiliser l'ensemble des forces vives sur le fondement de l'intérêt public.

Ce métier que la nation a plié à son évolution pour en faire un levier indispensable à son service, est aujourd'hui encore confronté à de nouveaux enjeux : atout central de la déconcentration étatique, les préfets sont appelés à être des « agents de la vitalité française », des agents de synthèse et de salubrité, « des forces de rappel (contrôle) et d'impulsion (initiative) ». Ce fonctionnaire doit donc avoir une vision en profondeur des évolutions qu'il a vocation à accompagner ; artisan de l'unité et de la solidarité, il doit être à la fois un visionnaire et un missionnaire de l'intérêt général.

A l'heure où « l'Etat de service doit l'emporter sur l'Etat de conquête » et « le pouvoir partagé » sur le pouvoir dominant, ce livre nous renvoie l'image d'hommes capables d'exprimer à travers « une culture de service » et « une éthique de la chose publique » le supplément d'âme qu'impose une vie dédiée au bien public, dont l'idéal est symbolisé par les feuilles de chênes qui évoquent la force de l'autorité de l'Etat et les feuilles d'olivier qui illustrent la paix civile. Il ouvre un certain nombre de pistes utiles au moment où se développe un mouvement de renouveau et de modernisation du service public en France.

Il convient de souligner aussi que Paul BERNARD a rassemblé d'intéressantes annexes parmi lesquelles l'émouvant fac-similé du brouillon des adieux du Préfet Jean MOULIN à ses collaborateurs et des témoignages concrets de médiation et de concertation.

Marc DUBOURDIEU
Secrétaire Général Adjoint
IHESI

Public order and private lives : the politics of law and order

Michael BRAKE et Chris HALE, éd. Routledge, 1992, 190 p.

Les auteurs s'appuient sur de nombreux travaux de recherches, ainsi que sur des articles de presse, pour décrire la politique des conservateurs britanniques en matière criminelle. En quatrième de couverture, outre le résumé de l'ouvrage, deux questions sont posées :

- la montée de la criminalité en Grande-Bretagne résulte-t-elle de la politique menée par le gouvernement ?,
- les libertés sont-elles menacées dans une Grande-Bretagne gouvernée par les conservateurs ?

A ces deux questions, ils répondent clairement par l'affirmative.

L'objet de l'ouvrage est d'examiner, dans le cadre élargi des politiques sociales, l'influence de la philosophie conservatrice et des attitudes populaires sur la mise en place d'un programme de « loi et d'ordre » qui est celui du gouvernement britannique depuis 1979.

Les auteurs mènent une analyse critique sans complaisance des politiques du gouvernement conservateur et rendent compte de leurs échecs.

La politique conservatrice en matière de sécurité se fonde sur les thèses néo-libérales et a pour objectif de créer un environnement d'ordre, propice au développement de l'économie.

Les conservateurs se sont appuyés sur les critiques formulées par M. FRIEDMAN et F. VON HAYEK contre l'Etat-Providence : la démocratie, et

donc la liberté, ne pourraient s'épanouir que dans une économie de libre entreprise ; l'Etat, sans interférer dans la vie économique, doit assurer l'ordre par la loi.

L'émergence d'une société d'ordre passe par l'affirmation de l'autorité de l'Etat, par la réhabilitation de la famille, centre des valeurs morales et par la nécessité d'un contrat social rigoureux menant à une « domestication » des tendances asociales. Le projet des conservateurs est également d'encourager l'autonomie individuelle et de responsabiliser les citoyens. Aussi la politique criminelle des conservateurs peut-elle se caractériser par deux idées principales : les causes de la criminalité ne sont pas d'origine sociale mais tiennent à des particularités propres aux individus et la criminalité se réfère à un calcul complexe d'utilité marginale par lequel le délinquant, ou le futur délinquant, évalue les risques et les gains en fonction de sa situation avant de commettre une infraction. En outre, à partir des années 1970, les conflits sociaux ont permis aux conservateurs d'affirmer qu'ils résulteraient du manque de discipline et de l'affaiblissement des valeurs morales, puis, les agressions dans la rue ont été exploitées en tant que symboles du déclin économique de la nation et de la baisse de la moralité générale. Une politique tendant à renforcer le rôle de la police et à exiger des peines rapides et certaines a ainsi été justifiée. Par ailleurs, même si la prison n'a qu'un effet dissuasif limité, si elle ne réhabilite pas et ne réeduque pas, elle a cet avantage d'empêcher les délinquants de nuire quelque temps.

Les auteurs décrivent la centralisation progressive de la police et, pour ce qui concerne les centres de décision, leur bureaucratisation et leur professionnalisation. Par ailleurs, les responsables des forces de police se sont peu à peu politisés et ont pris publiquement parti contre les manifestations ouvrières et sociales. Cette évolution des forces de l'ordre résulte pour partie des conflits sociaux, comme les grèves des mineurs des années 1970, puis 1980, ainsi que de la situation en Irlande du Nord qui est devenue le lieu d'expérimentation des méthodes para-militaires de maintien de l'ordre. Aussi, le Home Office a-t-il pris de plus en plus de poids, notamment avec le *Police Act* de 1984. Par ailleurs, plusieurs lois sont venues renforcer les pouvoirs de police, notamment le *Police and Criminal Evidence Act* de 1984 (PACE 1984), puis le *Public Order Act* de 1986. Le PACE de 1984, par exemple, a, entre autres, eu pour effet de légaliser les contrôles d'identité et la conduite au poste, d'étendre les pouvoirs d'arrestation et de recherche dans les cas de vols et de détention illégale d'objets. Certes, les garanties du citoyen ont été renforcées : code de déontologie, institution d'un *Custody officer* – filtre chargé de contrôler la procédure avant de garder un suspect – et concertation entre la police et la communauté, mais dans ce dernier cas, le choix des représentants et l'organisation de l'ordre du jour appartient à la police.

Les auteurs estiment que la politique conservatrice porte atteinte aux libertés et avancent l'idée que la constitution non écrite de la Grande-Bretagne a favorisé de tels aménagements : puisque certains principes

fondamentaux ne sont pas écrits, le pouvoir politique peut toujours les interpréter de telle manière qu'ils ne gênent pas son action. Si cette situation n'a pas présenté d'inconvénients pendant plusieurs siècles du fait de la mentalité insulaire des britanniques, attachés à leurs traditions, il n'en est plus de même depuis plusieurs décennies, la société britannique étant devenue multi-ethnique et multiculturelle. En outre, estiment les auteurs, cette particularité du droit est contradictoire avec l'intégration de la Grande Bretagne à l'Europe, la plupart des Etats y étant régis par une Constitution écrite.

La stratégie idéologique des conservateurs n'a finalement que trop bien fonctionné. Leurs idéaux de responsabilisation, d'individualisme et de libre entreprise ont rencontré un écho tout à fait favorable. D'après les auteurs, le renforcement du contrôle social dans la Grande-Bretagne contemporaine a été rendu possible par l'approbation du public et par la mentalité insulaire britannique, notamment des Anglais. Force mondiale déclinante, menacée par le développement de l'Europe, la Grande-Bretagne focaliserait son attention sur ses problèmes insulaires. L'idéologie favorable à la libre entreprise a eu pour conséquence la déréglementation, les privatisations et une moindre intervention de l'Etat dans le social. Son principal résultat a été de renforcer les inégalités. Elle s'est, par ailleurs largement répandue parmi les jeunes. Aussi en favorisant d'une part la compétitivité, l'individualisme et le secteur privé et, d'autre part, en désignant le profit comme seul critère de succès, les conservateurs ont créé un cadre économique dans lequel les plus aptes sont souvent ceux qui savent contourner le contrôle de leurs activités en toute impunité. Dans un tel climat, les travailleurs, les consommateurs et, d'une manière générale, le public, sont toujours les victimes.

En permettant aux institutions financières de s'auto-réguler, en affaiblissant, pour diminuer les coûts, les organismes chargés du contrôle des règles de sécurité, de santé et de lutte contre la pollution, les conservateurs révèlent le fondement de leur politique de la loi et de l'ordre.

L'approche para-militaire de la politique de sécurité en Grande-Bretagne a eu plusieurs conséquences. En premier lieu, elle n'a pas permis de réduire la délinquance. Au milieu des années 1980, les conservateurs ont modifié leur stratégie essentiellement répressive et ont adopté une politique de contrôle de la criminalité fondée sur une approche communautaire. Selon celle-ci, une plus grande initiative est laissée aux agences privées et conformément à l'orientation tendant à réduire les dépenses publiques et transférer les responsabilités aux citoyens, une plus grande implication est laissée à ceux-ci dans la prévention. Les auteurs acceptent l'approche communautaire, mais à la condition que les autorités locales élues soient les organisatrices des programmes et non la police. Ils considèrent également que la progression du chômage, résultat d'une politique économique néo-libérale, entraîne également un accroissement de la délinquance, suggérant toutefois que le chômage n'est pas une condition inévitable de la hausse de la criminalité. Mais, avec un taux de chômage

officiel qui a doublé (de 5,3 % à 10,4 %) au cours de la période 1979-1981 et un gouvernement qui, au nom de sa politique économique favorable au marché, contribue à affaiblir la capacité des travailleurs à défendre leur travail, démantèle les services sociaux assurant la protection des plus démunis et encourage les différences de revenus, il faut s'attendre à des tensions sociales génératrices, entre autres, d'une hausse de la criminalité.

De plus, la politique menée par les conservateurs a conduit à un surpeuplement des prisons qui concerne pour une bonne part des prévenus. Ce surpeuplement a abouti à des révoltes en raison des conditions de détention déplorables. Les gardiens de prison ont vu également leurs conditions de travail se dégrader et ont donc entrepris des actions revendicatives.

Enfin, une conséquence importante de l'action du gouvernement conservateur en matière de sécurité serait l'extension du racisme et de la xénophobie. Alors qu'après 1968 l'activité de jeunes militants intellectuels issus de la bourgeoisie, en particulier les étudiants, inspirait des craintes quant à la stabilité de l'ordre public, actuellement, les jeunes issus des classes populaires, souvent au chômage et plus particulièrement les jeunes noirs, sont perçus comme des classes dangereuses. Les attaques à main armée, symboles de laxisme et de déréliction de l'ordre social dénoncés par les conservateurs en quête du pouvoir, sont, depuis la fin des années 1970, de plus en plus fréquemment attribuées aux jeunes noirs. Les conservateurs envisageaient donc un programme permettant de maîtriser les crises en contrôlant les noirs, les pauvres et les chômeurs. Les auteurs précisent que dans les prisons, la proportion des jeunes noirs est particulièrement élevée, mais aussi qu'ils subissent des peines plus sévères. Ils mentionnent, par ailleurs, que les interpellations de jeunes noirs par la police sont particulièrement fréquentes.

Lionel THUÉ
IHESI

Police et Racisme : trois approches

Out of order ? Policing black people

Ellis CASHMORE et Eugene MC LAUGHLIN, Routledge, 1991, 245 p.

La France raciste

Michel WIEVIORKA, Seuil, Coll. « L'épreuve des faits », 1992, 390 p.

Rapport de la FIDH (n° 153), Racisme et police en France

*Jean Claude BERNHEIM et Giovana BORGESE,
1^{er} au 5 juillet et 26 au 31 octobre 1991, FIDH, 1992, 92 p.*

La police est-elle raciste ? La question posée dans *Out of order ?*, ouvrage collectif anglo saxon, l'est également dans *La France raciste* de Michel WIEVIORKA et dans le rapport de la Fédération internationale des Droits de l'Homme intitulé « Racisme et police en France ».

Cependant s'ils s'intéressent au même sujet, les auteurs de ces écrits le font à partir de méthodes différentes : *Out of order ?* est le premier ouvrage qui compare, dans de courtes monographies, les attitudes des polices anglaises et américaines à l'égard des communautés noires. Dans *La France raciste*, Michel WIEVIORKA analyse le racisme populaire français au moyen de l'intervention sociologique. Cette méthode permet au sociologue d'observer les réactions d'un groupe de personnes choisies en fonction de l'objet étudié. Le rapport de la Fédération internationale des Droits de l'Homme dénonce, quant à lui, les composantes du racisme policier au quotidien.

Ces différentes méthodes d'appréhension du phénomène permettent de mettre en lumière le fait qu'en Europe la « crise » sert de toile de fond au racisme, tandis qu'aux Etats-Unis il est indissociablement lié à l'histoire de ce pays.

La « crise » européenne

Dans *Out of order ?* cette notion de crise apparaît comme fondamentale pour expliquer les considérables transformations d'une police jadis réputée pour son sens civique et son respect des personnes. La société britannique est en effet traversée par des turbulences économiques, sociales et politiques et la police n'en est pas à l'abri, parce qu'elles touchent à ces valeurs fondamentales que sont la loi et l'ordre. Ainsi, les relations de la police avec les jeunes Noirs sont affectées par l'abandon du

modèle traditionnel de police britannique et l'adoption de procédés paramilitaires liés aux événements d'Irlande.

Mais surtout, la restructuration de l'économie, son lot de chômeurs, en particulier parmi une population noire issue de l'immigration et en plein essor démographique, créent une situation quasi-coloniale en Grande-Bretagne. Dès lors, des méthodes identiques à celles utilisées jadis dans les colonies britanniques sont utilisées à l'égard des communautés noires.

De même, c'est sur fond de crise que se dessine le racisme policier français analysé par Michel WIEVIORKA et par le rapport de la Fédération internationale des droits de l'homme. Le discours policier sur ce sujet se structure autour de quatre thèmes :

- La police, la ville et l'immigration

C'est tout d'abord à partir du vécu sur le terrain, surtout dans les quartiers à forte densité d'immigrés, que le racisme apparaît ou s'exacerbe chez les policiers en réaction à des traits culturels distinctifs.

L'essentiel est cependant dans l'impossibilité qu'il y aurait à mener une action policière dans ces quartiers qui apparaissent comme une véritable jungle. Devant cette impossibilité de faire son travail correctement, deux attitudes sont présentées par les policiers eux-mêmes comme possibles : ou le policier capitule et devient raciste ou il se refuse à capituler mais reste en retrait.

- La crise de la justice et de l'ordre social

C'est d'abord la justice qui est visée dans le discours policier selon lequel elle ne ferait pas son travail : le délinquant arrêté par la police est relâché par la justice et il « nargue le policier qui l'a arrêté ». Les policiers seraient dès lors démoralisés. En fait, la justice n'est pas seule mise en cause : c'est l'ensemble de l'ordre social et l'ensemble des institutions qui apparaissent aux policiers comme déstabilisés. En effet, « quand la police intervient c'est que d'autres institutions n'ont pas fonctionné (école, cellule familiale, politique d'urbanisation, etc) ».

- Racisme et anti-racisme

Depuis la venue au pouvoir de François MITTERRAND, l'anti-racisme constituerait une gêne pour le travail policier. Il rendrait les policiers frileux devant la perspective de se voir injustement accusés de racisme : « dès qu'on intervient, on nous menace de dire qu'on a un comportement raciste ». Toujours selon le discours policier, l'anti-racisme médiatique aurait un effet désastreux dans la mesure où la police y est injustement stigmatisée.

- Le malaise institutionnel

Selon les policiers, l'insuffisance des moyens, notamment le manque de personnels affectés au travail de prévention, agraverait le malaise suscité par les difficultés déjà évoquées. Il existerait par ailleurs une suspicion de

racisme dans les relations entre le gardien et sa hiérarchie. Enfin, ces problèmes relationnels n'engageraient pas le gardien de la paix à faire preuve d'initiative.

Les exemples mentionnés dans le rapport de la Fédération internationale des Droits de l'Homme donnent la mesure de la crise morale dans laquelle se trouve plongée l'institution policière. Si les faits dénoncés ne sont pas très graves, il s'agit d'un racisme policier très quotidien et de ce fait banalisé.

Par ailleurs, la lecture du rapport permet de considérer que le racisme policier n'est pas un élément indépendant de la crise économique et sociale que traverse le pays. En effet, les contrôles d'identité, s'ils n'ont pas pour fin exclusive la recherche et la répression de l'immigration clandestine sont, la plupart du temps, utilisés dans ce but. Or le rapport de la Fédération internationale des Droits de l'Homme donne à penser que le racisme policier quotidien se manifeste essentiellement dans le cadre des contrôles d'identité. La Fédération internationale des Droits de l'Homme souhaite à ce sujet que soit appliquée la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales dont l'article 5 I est interprété par la Cour européenne comme ne connaissant pas de notions intermédiaires entre la liberté et l'absence de liberté. En conséquence, elle souhaite que les contrôles d'identité soient purement et simplement abolis.

Elle souhaite, en outre, que soit institué un Conseil supérieur de l'activité policière dont le rôle serait non seulement d'informer le public, mais aussi de recevoir les plaintes, de diligenter les enquêtes et de rendre les décisions disciplinaires exécutoires jugées nécessaires.

Il conviendrait, enfin, que toute action ou inaction à caractère raciste impliquant un représentant de l'Etat soit considérée comme un abus de pouvoir caractérisé, et sanctionnée automatiquement par une révocation.

La situation aux Etats Unis

C'est à une toute autre situation que sont confrontés les responsables du maintien de l'ordre aux Etats-Unis où la suspicion de racisme règne dans les relations entre la communauté noire et la police. En effet, la société américaine, malgré ses aptitudes à intégrer les populations étrangères du fait de sa composition même, éprouve des difficultés apparemment insurmontables s'agissant de sa composante noire.

Out of order ? apporte des éléments d'explication, notamment historiques, à cette situation paradoxale en rappelant que les relations entre les Noirs et la société américaine blanche ont toujours été empreintes de suspicion réciproque. Lorsqu'ils étaient esclaves, les Noirs ont souvent tenté de se révolter contre leur asservissement, mais, une fois affranchis, ils erraient souvent dans les villes ne sachant que faire de leur nouvelle condition d'homme libre. Avec l'abolition de l'esclavage, le problème s'est trouvé

multiplié : les Noirs libérés par les anciens maîtres qui ne pouvaient les rémunérer sont allés chercher du travail d'abord dans les villes du sud, puis dans le nord, où ils se regroupèrent autour de certains quartiers bientôt abandonnés par les Blancs.

Cette logique implacable du ghetto est fort bien décrite dans la contribution intitulée « White policing of black population ». Elle montre, en particulier, combien le contrôle social exercé par les policiers blancs sur les Noirs se développait au fur et à mesure qu'ils se libéraient de la condition servile. D'autre part, les Noirs rencontraient souvent des obstacles pour trouver un emploi. Ainsi ils étaient souvent embauchés pour briser des grèves ce qui n'améliorait pas leur image auprès des syndicats qui, en temps de paix sociale, contrôlaient l'embauche.

Ces nombreux problèmes auxquels se heurtaient les Noirs américains étaient accentués par leur visibilité qui les rendait vulnérables aux harcèlements brutaux de la population et surtout de la police. La communauté blanche, police comprise, était en effet convaincue que les Noirs constituaient une catégorie criminelle qui mettait en péril la paix et la sécurité dans la cité.

Cette situation s'est perpétuée jusqu'à nos jours. Les désordres urbains que l'on a pu observer tout au long du XX^e siècle étaient provoqués par les Noirs, et constituaient une réponse aux exactions et aux meurtres perpétrés par les « petits blancs » que la police encourageait par son attitude passive, voire quelquefois active.

La « police blanche » était ainsi très mal perçue dans les ghettos, d'où l'idée de recruter des policiers noirs, voire des chefs de police, afin de prévenir cette hostilité.

Décrit comme l'archétype du policier noir qui a réussi, Lee P. BROWN est devenu en 1989 chef de la police new-yorkaise, recruté ainsi à la fonction policière la plus influente des Etats-Unis. Cette nomination est éminemment symbolique et caractérise une évolution qui tend à associer les noirs américains à la conduite des activités policières. Cependant, cela ne va pas sans difficultés, dans la mesure où les jeunes noirs ne sont pas attirés par une institution qu'ils perçoivent comme oppressive.

Mais cette pratique n'est pas nouvelle et *Out of order ?* nous apprend que dès les années 1940, la police new-yorkaise utilisait les services de Noirs dont la mission exclusive était de patrouiller dans les quartiers noirs de la ville. De nombreuses villes américaines ont suivi l'exemple new-yorkais et ont nommé à la tête de leur police des Noirs.

Le résultat de cette politique a été un déclin général des accusations de brutalité policière. Ainsi, nommer des chefs de police noirs « peut être assimilé à un exercice de relation publique », nous dit l'auteur de la contribution consacrée à ce sujet.

Conclusion

On voit à travers les trois ouvrages étudiés que même si le racisme policier a sa spécificité, faite de références constantes à la profession, il se nourrit à la même source que le racisme populaire : la difficile intégration des communautés concernées.

Out of Order ? appelle ainsi, en particulier, l'attention sur une communauté noire qui n'a pas trouvé sa place dans le *melting pot* américain. Les raisons de cette situation sont sans doute complexes. Il en est une cependant que ce livre, instructif à bien des égards, nous livre de façon implicite : les Noirs des Etats Unis n'ont jamais participé au « rêve américain » des années de la « conquête de l'ouest » et de la « ruée vers l'or. » Leur condition servile d'abord, puis le contrôle social étroit dont ils étaient et sont demeurés l'objet, ont fait d'eux d'éternels perdants.

Ne peut-on pas y puiser les raisons du « rêve européen » des immigrés du « vieux continent » qui y sont venus en général volontairement, avec l'espoir de vivre mieux que dans leur pays d'origine ? Ce n'est, en tout cas, que sous cette condition d'intégration que le racisme policier qui s'exerce actuellement, principalement à leur égard, pourra disparaître un jour.

En attendant il convient de multiplier les efforts en vue d'accroître les chances d'une intégration réussie et la police peut et doit y contribuer en s'efforçant de limiter au maximum les atteintes aux droits ou à la dignité de ces populations dans le cadre de sa mission de prévention de la délinquance. A cet égard, il conviendrait de tenir le plus grand compte possible des recommandations de la Fédération internationale des Droits de l'Homme qui peuvent être d'une utilité certaine.

Alain NAIM
IHESI

Rapport de la commission d'enquête sur la diffusion dans les pays de la communauté de la criminalité organisée liée au trafic de drogue.

*Patrick COONEY, Rapporteur, Parlement européen,
Documents de séance, 1992, 86 p.*

Le 24 janvier 1991, le Parlement européen avait décidé de créer une commission d'enquête dont le mandat portait sur « l'analyse des relations existant entre le trafic de la drogue et la criminalité organisée ». La création de cette commission semble s'expliquer par la croissance des organisations criminelles et aussi par l'échec des politiques menées jusqu'à présent dans la lutte contre la drogue.

Les inquiétudes manifestées par les députés européens sont le reflet de celles des dirigeants des Etats membres de la Communauté européenne devant le trafic de drogue et ses conséquences aux ramifications multiples. Elles s'ordonnent selon un tryptique, demande, offre, blanchiment de capitaux et peuvent avoir des incidences aussi bien sur la démocratie, que sur l'économie ou que sur la sécurité des citoyens.

La commission d'enquête a commencé ses travaux en mars 1991 et a rendu son rapport final le 29 novembre 1991. Le Parlement européen en a délibéré le 11 mai 1992 et a voté une résolution sur les travaux de la commission d'enquête le 13 mai 1992. Dans sa résolution, le Parlement européen s'oppose à la légalisation de la drogue, préconisée par certains membres de la commission d'enquête.

Pour élaborer son rapport, la commission d'enquête a fait appel à de nombreux spécialistes et experts dans le domaine de la criminalité et de la drogue. Elle a également envoyé un questionnaire aux gouvernements des Etats membres de la Communauté européenne, ainsi qu'aux organisations internationales compétentes. Le rapporteur s'est rendu dans différents pays de la Communauté européenne afin de s'entretenir avec les services de police et de douane, avec les services de santé publique ainsi qu'avec les magistrats. Notons enfin que les services d'Interpol et le programme des Nations Unies de contrôle de la drogue (UNDCP) ont fourni des informations au rapporteur. Les travaux ont porté sur une analyse des réseaux des syndicats du crime, les routes commerciales des drogues illicites, les questions de blanchiment d'argent de la drogue ainsi que sur le rôle que peut jouer la Communauté européenne concernant ce problème grave pour notre société. Ils ont permis à la commission d'enquête de dresser un panorama des données disponibles sur ce sujet après avoir affirmé que « l'Europe constitue une cible prioritaire pour les trafiquants de drogue ».

Pour évaluer l'importance du trafic de drogue, les saisies de produits illicites effectuées par les services répressifs constituent un des indicateurs disponibles. Certes, les saisies d'héroïne, de cocaïne, d'amphétamines, de cannabis sont, en général, en hausse au fil des années. De même, les produits chimiques essentiels et les précurseurs, nécessaires à la préparation de certains produits illicites qu'ils soient d'origine végétale ou synthétique, font l'objet de contrôles plus importants de la part des pouvoirs publics. Mais il est difficile de faire la part entre la hausse du volume du trafic de substances illicites et l'augmentation de l'activité des services répressifs. Un constat pour terminer : le cannabis est la drogue qui fait l'objet du trafic le plus répandu et les profits qu'il procure aux trafiquants sont supérieurs à ceux provenant de l'héroïne et de la cocaïne.

Les principales zones de production de drogues sont brièvement présentées par la commission d'enquête. Alors que les substances psychotropes sont fabriquées en Europe, les produits dits stupéfiants ne sont, en général, ni cultivés ni fabriqués sur le territoire européen. Aussi ces

derniers sont-ils acheminés en Europe par divers réseaux. Citons, par exemple, la route des Balkans, route multiforme utilisée entre l'Europe et le Moyen ou l'Extrême Orient, les réseaux implantés à partir des pays latino-américains. Notons également que l'Afrique (et en particulier le Nigéria) devient de plus en plus un pays de transit.

Le trafic de drogue est une des activités des organisations criminelles. Celles-ci revêtent des formes multiples depuis la petite entreprise familiale jusqu'à la grande entreprise multinationale. Elles se caractérisent toutefois par plusieurs traits spécifiques : le respect de comportements culturels établis, la règle du secret entre les membres ainsi qu'une assise ethnique. Aussi n'existe-t-il pas une définition de la criminalité organisée. Pour sa part, la commission d'enquête émet une distinction entre la criminalité organisée qui comprend toutes les formes évoquées ci-dessus et la criminalité institutionnalisé qu'elle associe aux « grands syndicats du crime » : la *Mafia*, la *Camorra*, la *N'drangheta*, les *Yakusas*, les Triades, les clans turcs, les autres clans ethniques, les groupes de motocyclistes organisés et les organisations polonaises.

Toutes ces organisations ont des activités illégales et légales multiples qu'elles ont tendance à internationaliser de plus en plus. Parmi celles-ci, citons le blanchiment de capitaux, activité importante car il est un corollaire du trafic de la drogue et il s'exerce sur le système financier international. Chaque année, des milliards de dollars US issus de la vente de drogue sont utilisés sur les marchés monétaires et financiers mondiaux. A ces revenus viennent s'ajouter les intérêts acquis par les investissements effectués dans les diverses sociétés financières et industrielles. Aussi des mesures législatives récentes font-elles obligation aux responsables des banques de révéler, aux services répressifs, les transactions douteuses dont ils ont connaissance. Par l'intermédiaire de ces activités, les organisations criminelles poursuivent deux buts : la réalisation de bénéfices et l'acquisition de pouvoir par le biais de l'intimidation ou de la corruption, qu'il s'agisse des hommes politiques ou des représentants de l'administration.

Face aux activités de la criminalité organisée liée au trafic de drogue, la commission d'enquête commence par évoquer le concept de normalisation, terme et non concept selon nous puisque sa vicariance montre son imprécision. En effet, la normalisation constitue pour certains un euphémisme pour la légalisation ou la décriminalisation. Pour d'autres, elle signifie que le drogué doit être traité comme une victime et non pas comme un délinquant. Après avoir passé en revue les problèmes de légalisation, le rapporteur suggère, à l'instar de la politique suivie par le Royaume-Uni et concernant la demande de drogue, d'effectuer un enregistrement des drogués afin de leur éviter d'avoir recours au « marché noir » pour acheter leurs produits, de leur permettre un accès plus rapide aux centres de soins et de leur procurer des drogues de substitution et des seringues, sous surveillance médicale. Toutefois, la position juridique de la commission d'enquête est identique à celle des Nations-Unies et consiste en l'illégalité de l'abus et du trafic des drogues.

Puis, la commission d'enquête évoque les principales dispositions juridiques élaborées pour lutter contre le trafic de drogue. Les pays membres de la Communauté européenne disposent de trois catégories d'instruments juridiques : les conventions internationales (en particulier la convention de Vienne de 1988), la législation européenne par le biais des directives communautaires, les législations des Etats membres qui se caractérisent par leur diversité que ce soit au niveau des peines encourues pour trafic de drogue ou au niveau de la classification des drogues entre pays européens.

Enfin la commission d'enquête énumère les principaux organismes chargés de lutter contre la drogue. Aussi apparaît-il qu'il existe au sein de la Communauté européenne 28 services de police et des douanes chargés de cette lutte, ce qui pose des problèmes de coopération au niveau européen comme au niveau national. Cette rivalité implique une perte d'efficacité préjudiciable à l'intérêt commun. Une autre remarque lucide apparaît également. Les actions entreprises sont ponctuelles et dépendent parfois de la bonne volonté d'institutionnels qui se trouvent placés à tel ou à tel poste. A ces constats, viennent s'ajouter les disparités des systèmes judiciaires et juridiques des pays membres.

Après ce bilan, la commission d'enquête émet un certain nombre de préconisations. Elles couvrent les champs suivants : la production de la drogue, la coopération policière et douanière, les précurseurs et les produits chimiques essentiels, les routes de la drogue et l'abolition des contrôles frontaliers, la corruption exercée par les organisations criminelles sur les institutions politiques, l'infiltration des secteurs économiques en raison de l'utilisation des profits de la drogue et du blanchiment de capitaux.

Ces recommandations sont de divers ordres. Certaines montrent l'engagement de la Communauté européenne envers les instances internationales chargées du problème de la drogue. Citons, par exemple, la ratification et la mise en œuvre par les Etats membres de la Communauté européenne des conventions des Nations Unies traitant de la drogue, le renforcement du concours financier des Etats membres au profit du programme des Nations Unies de contrôle de la drogue et du programme de l'OMS sur l'abus des substances, la prise de mesures efficaces telles que des avantages à l'importation pour la mise en place à grande échelle de cultures de substitution.

D'autres recommandations ont pour but de préparer la construction européenne. Elles sont législatives, structurelles et organisationnelles.

Au niveau des services répressifs, la commission d'enquête préconise essentiellement la création d'un service européen de renseignements en matière de drogue dont les membres seraient des personnels des services de police et des douanes des Etats membres. Elle recommande également, entre autres mesures, l'adoption de dispositions permettant des livraisons contrôlées selon des procédures semblables, l'établissement de règles de procédure communes pour simplifier la coopération au niveau judiciaire,

l'amélioration des techniques de surveillance aux frontières externes à la Communauté européenne, le renforcement des services des douanes des Etats membres.

Pour le blanchiment de capitaux venant du trafic de la drogue, les préconisations faites par la commission d'enquête sont multiples. Citons l'application de la directive de la Communauté européenne sur la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux dès le premier janvier 1993, l'intensification de la lutte contre le recyclage de l'argent illicite par un engagement et une coopération communs, l'association d'experts financiers pour toute enquête policière portant sur des trafics de grande échelle, l'adoption de mécanismes de régulation plus stricts pour les activités des institutions bancaires et financières, l'instauration d'un enregistrement des sociétés de promotion immobilière et autres organismes susceptibles de blanchir l'argent de la drogue.

En ce qui concerne la corruption, notons, à titre indicatif, la recommandation de l'adoption d'une « charte de la transparence » en matière d'adjudications, de nominations à des charges publiques, de comportements des partis politiques ainsi que l'interdiction de fonctions officielles pour les hommes politiques et publics ayant eu des liens avec le crime organisé.

Le choix des recommandations présentées ci-dessus est représentatif de l'opinion majoritaire des membres de la commission d'enquête. Cette dernière est suivie, comme il est de règle, de l'avis minoritaire qui préconise notamment la création d'un service européen de renseignements en matière de drogue ayant son siège à Lyon et étant capable d'intégrer ses activités au sein de l'OIPC-Interpol.

Françoise IMPÉRIALI
IHESI

Le maire et ses pouvoirs de police

Michel DELPUECH, Elisabeth JAYAT, Edition la Baule, 1991, 352 p.

Ce guide se présente comme un outil pédagogique et pratique au service des 36 000 maires de France et a vocation à accompagner l'élu tant dans la perception de son rôle que dans la conception de son action. Il résulte d'une demande des élus locaux et a été précédé d'une publication départementale afin de satisfaire les vœux exprimés par l'association des maires du Puy-de-Dôme. Mais cet ouvrage, né de la collaboration d'un membre du corps préfectoral, Michel DELPUECH, et d'un conseiller auprès des tribunaux administratifs, Elisabeth JAYAT, a une autre vocation : réaffirmer d'une part le rôle de l'Etat au côté ou parfois même à la place du maire, veiller d'autre part à ce que l'action du maire, par sa prudence et sa modestie, évite l'écueil de la polémique et du contentieux.

Ainsi, si l'ambition avouée est d'offrir aux élus un guide, l'orientation générale de l'ouvrage semble conférer aux pouvoirs de police du maire un éclairage particulier.

Le souci de doter l'élu local, investi de pouvoirs de police (le maire, ses adjoints), d'un outil efficace explique la structure et la perspective de ce livre ainsi que les termes et le ton utilisés par ses auteurs.

Une première partie dessine le cadre général autour de la distinction entre le maire, autorité de police administrative et le maire, officier de police judiciaire. La seconde partie applique les principes généraux précédemment énoncés à seize situations concrètes. Les auteurs développent les questions relatives aux animaux errants ou dangereux, aux bals, aux bruits de voisinage, tapages nocturnes et rixes, à la circulation et aux stationnements, aux débits de boisson, aux rassemblements de personnes, attroupements, manifestations... Pour certaines de ces situations déterminées, ils proposent des modèles d'arrêtés administratifs.

De plus, les situations sont toujours perçues sous l'angle particulier des préoccupations du maire. Ce dernier doit être à même d'identifier clairement son rôle et d'évaluer l'étendue de son champ d'action. Ainsi les auteurs s'attardent-ils sur le recours aux sociétés privées de gardiennage pour en exclure l'utilisation lors de l'exécution d'une décision de police administrative et expriment le souhait qu'une clarification législative intervienne pour répartir les rôles entre police nationale, gendarmerie et police municipale.

D'autre part, cet ouvrage s'adresse à des décideurs locaux qui le plus souvent n'ont aucune formation juridique et parfois une conception exagérément large de leurs fonctions.

Le choix de termes simples, ou alors immédiatement suivis de leurs définitions, manifeste une volonté de clarté. L'énonciation de principes généraux, non accompagnés de leurs références jurisprudentielles, exprime le désir de ne pas égarer le lecteur et de cantonner l'objet de l'ouvrage à l'action du maire et non à la résolution d'éventuels conflits qui lui seraient postérieurs.

Parfois, le ton est nettement directif lorsqu'il s'agit de formuler des recommandations tendant à éviter l'engagement de la responsabilité pénale des maires pour des actes insuffisamment réfléchis.

Tout au long de cet ouvrage, deux préoccupations semblent guider les auteurs : cantonner le rôle du maire pour affirmer celui de l'Etat et valoriser la fonction de conseil des services préfectoraux pour éviter un éventuel contentieux. La combinaison de ces deux impératifs confère un éclairage particulier, restrictif, quasi supplétif aux pouvoirs de police du maire.

Ces pouvoirs rencontrent deux limites qui tiennent au domaine sur lequel ils s'exercent — la liberté — et au statut de la personne à qui ils sont dévolus — le maire.

Il s'agit, en effet, de réglementer l'activité des particuliers pour imposer la discipline nécessaire à la vie en société. Ici, les auteurs sont portés à célébrer les vertus des principes : « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception ». De même si l'interdiction d'une activité peut être exceptionnellement envisagée, la soumettre à un régime de déclaration ou d'autorisation, en l'absence d'une intervention législative, est en toute hypothèse exclue.

De plus le statut du maire explique les contours particuliers de ses pouvoirs de police. Ainsi en cas de carence constatée par une mise en demeure, le préfet peut mettre en œuvre ses pouvoirs d'instruction ou de substitution (propres au pouvoir hiérarchique). De même, la compétence du maire étant territorialement limitée, toute menace d'ampleur suscitera l'intervention du préfet. Enfin, les règles de concurrence en matière de police administrative réduisent considérablement l'influence du maire. Il ne peut, si les conditions locales l'exigent (cf l'interdiction d'une projection cinématographique sur le territoire de sa commune), qu'aggraver une règle nationale de police administrative générale. Par ailleurs de nombreuses polices administratives spéciales lui échappent. Ces dernières, sauf en présence d'un péril imminent, jouissent d'un « privilège » d'exclusivité.

La situation du maire en tant qu'officier de police judiciaire est encore plus précaire. S'il est OPJ « à part entière » et « premier cité » par l'article 16 du Code de procédure pénale, les recommandations de la Chancellerie et la spécificité de son statut d'élu font que « le procureur de la République s'adresse de préférence à d'autres OPJ » (même s'il ne dédaigne pas les connaissances particulières du milieu que peut lui apporter le maire). En outre, en l'absence d'urgence, « la mise en œuvre des pouvoirs de police judiciaire par le maire, sur sa propre initiative, doit demeurer exceptionnelle et s'entourer de toutes précautions ».

Ainsi Michel DELPUECH et Elisabeth JAYAT consacrent un maire très largement effacé dans l'exercice de ses pouvoirs de police et surtout très précautionneux. Cette dernière qualité suppose le recours, quasi-systématique et le plus souvent au préalable, aux services préfectoraux. Les auteurs mettent en relief la fonction de conseil de ces services. Ils s'inscrivent dans une perspective qui prévaut surtout depuis le mouvement de décentralisation et qui consiste à fonder le rôle de l'Etat, non plus sur la contrainte, mais sur la compétence.

Cet ouvrage, exclusivement d'ordre juridique, passe sous silence le rôle du maire et de ses services en tant qu'animateur d'une politique publique locale de sécurité, notamment dans le cadre des conseils communaux de prévention de la délinquance (700 en France à l'heure actuelle). Le maire co-producteur de sécurité, impliqué dans les projets locaux, souvent chef d'une force de police municipale est une autorité de police, au sens fonctionnel du terme, dont le rôle va croissant. Autant d'objets d'étude dont on regrettera qu'ils n'aient pas été pris en compte dans cet ouvrage.

Denis SAINTE-MARIE
IHESI

Representing order, crime, law and justice in the news medias

Richard V. ERICSON, Patricia M. BARANEK, Janet B.L. CHAN,
Presses de l'Université de Toronto, Canada, 1991, 385 p.

Pourquoi la presse s'intéresse-t-elle autant aux histoires de délinquance et de crime, de droit et de justice (crime, law and justice) ? Et pourquoi leur traitement médiatique varie-t-il autant d'un média à l'autre ? Même si elles sont posées par des chercheurs canadiens, dans un ouvrage rédigé en anglais, les deux questions ont une portée évidemment universelle. Le lecteur français le découvre en même temps que l'analyse du contenu de six médias différents de la région de Toronto – deux chaînes de télévision, deux stations de radio, deux journaux quotidiens ; chaque genre est représenté par un support « populaire » et par un support « de qualité » – qui constitue la colonne vertébrale de cette étude.

Convaincu que les systèmes médiatiques modernes ont des airs de parenté dans toutes les contrées développées, le lecteur français n'en devra pas moins survoler des citations, aussi longues que nombreuses, des « papiers » publiés dans la presse torontaise. Du moins cette lecture un peu fastidieuse le persuadera que les sujets abordés (le crime, le droit et la justice) sont au cœur des cultures publiques et des sociétés nationales. Ces thèmes ne représentent-ils pas, à Toronto, près de la moitié de la surface rédactionnelle des différents médias étudiés ?

Les auteurs y voient une tentative des autorités, et du système social en général, visant à « éduquer » la population, par le biais des médias, sur ce qu'on doit être et ce qu'on doit faire (*what to be as well as what to do*). On comprend la tentation, à une époque où la plupart des gens sont sans cesse soumis à l'exposition médiatique, dans les appartements comme dans les bars ou les cellules de prison. Ce processus se double toutefois d'un autre phénomène porteur, lui, d'évolution du système : les médias insistent sur les mauvaises nouvelles, les dysfonctionnements ou les échecs ; cette insistance ouvre des possibilités d'adaptation des procédures et des comportements mis en cause.

Illustration avec une affaire de meurtre, passée au crible par les auteurs. L'affaire avait mobilisé les premières pages des journaux « populaires », alors que les supports « de qualité » l'avait traitée plus sommairement. La couverture journalistique ne s'est pas limitée à un traitement factuel, mais a eu des effets sur la restauration de l'ordre social (*restoring order*) à travers l'annonce par la police de l'arrestation du présumé coupable, le procès de l'accusé et les funérailles de la victime. Les auteurs soulignent à quel point le système social et l'autorité au sens large – des journalistes aux policiers et des responsables des églises aux politiciens – s'en trouvent confortés : ses divers représentants sont montrés en action, œuvrant pour le bien commun, tandis que les manières de voir des diverses institutions sont privilégiées. C'est au fond une croyance en la justice qui s'exprime

par le biais des médias et qui, ajoutent les auteurs, donne une impression de sécurité aux lecteurs.

La couverture médiatique d'une réforme législative sur l'utilisation de détecteurs de mensonge en matière d'embauche professionnelle est également étudiée. Ici, l'analyse de contenu reflète les préférences idéologiques de chaque support – c'est la presse « de qualité » qui, cette fois, prête la plus grande attention au dossier – au gré des angles choisis, des sources citées, de l'importance accordée aux informations et aux commentaires d'opinion. A nouveau, un discours sur l'ordre social se fait jour, qui porte notamment sur une évaluation morale (évolution bonne ou mauvaise, comportement normal ou anormal) et sur l'examen du respect de la procédure.

Plus fondamentalement, ajoutent les auteurs, le droit, les institutions et les médias partagent un même discours normalisant et un intérêt commun pour le « maintien de l'ordre social » (*policing*) « comme mécanisme nécessaire à la santé morale et l'amélioration de la population ». Comme le droit et les institutions qui l'expriment, les médias ne revendiquent-ils pas une activité exercée dans l'intérêt du public ? Dans le même temps, le travail journalistique vient aussi étayer, mais de façon sélective, la légitimité et l'autorité des autres institutions, parties prenantes à la société. La chose est patente quand les médias se penchent sur les valeurs morales de personnalités publiques, de criminels, de responsables institutionnels ou de politiciens corrompus.

Les caractéristiques propres à chacun des médias influencent fortement la nature et la présentation des informations qu'ils diffusent. La presse « populaire » privilégie ainsi les conflits interpersonnels et les actes de violence individuelle. La presse « de qualité », qui n'est pas loin de se considérer comme une sorte de conscience (*police*) du gouvernement placée au service de la population, prête, elle, davantage attention à la délinquance économique et aux dysfonctionnements des services officiels.

Les *modus operandi* diffèrent tout autant. Premier exemple : la télévision et surtout la radio ne se réfèrent souvent qu'à une source unique dans un « papier », à la différence de la presse écrite qui tend à multiplier les points de vue. Seconde évidence rappelée : la brièveté d'un bulletin radio ou d'un « sujet » télé conduit ces médias à simplifier à l'extrême. Dernière illustration : les divers médias ne privilégient pas les mêmes types de public, ce qui influence aussi les informations qu'ils diffusent.

S'adressant en priorité aux décideurs et aux élites, toujours d'après les auteurs, les supports « de qualité » privilégient ainsi ceux qui sont aussi leurs sources habituelles d'information. Les médias « populaires » communiquent plutôt, eux, en direction des officiels de rang moyen et font plus souvent intervenir des anonymes de la *vox populi*. Oublant au passage d'étudier le rôle central des agences de presse, les auteurs estiment que les journalistes de la télévision et de la radio tendent à voir dans la presse écrite « plus une source d'information qu'un concurrent ».

D'autres tendances vont en sens inverse. Ainsi de l'influence mutuelle des médias, du développement de l'« impérialisme » télévisuel qui a profondément marqué la presse écrite au cours des deux dernières décennies. Certains journaux « populaires » ont ainsi adopté un format et une mise en page proches de l'écran de télé. Par ailleurs, la formation et la carrière des journalistes les conduisent à adopter les mêmes comportements professionnels, à choisir les mêmes sujets, les mêmes angles, les mêmes sources, allant jusqu'à reproduire les mêmes citations d'une personnalité dans différents médias. Comme si l'information était évidente et s'imposait à chacun, du moins aux journalistes...

Vue sous cet angle, la conclusion des auteurs prend tout son sens : « la presse est le moyen le plus accessible, le plus sérieux et le plus influent qui existe pour donner une représentation de notre organisation sociale et de ses aspirations. C'est aussi l'un des moyens les plus accessibles, sérieux et influents grâce auquel chacun de nous organise sa vie quotidienne ». L'ensemble s'accomplit dans un jeu de pouvoirs étudié par les auteurs dans un précédent ouvrage qui cherchait à démontrer en quoi l'information est le « produit » des rapports de forces et des relations personnelles (*The micropolitics of power/Knowledge struggles*) qui s'établissent entre les journalistes et leurs sources.

Erich INCYAN
Journaliste – Le Monde

Dire et mal dire L'opinion publique au XVIII^e siècle

Arlette FARGE, Paris, Seuil, 1992, 311 p.

A la suite du travail de Jurgen HABERMAS, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constructive de la société bourgeoise*⁽¹⁾, qui démontre qu'au XVIII^e siècle est né un espace public bourgeois capable de contester le pouvoir royal et la Cour, Arlette FARGE tente de reprendre la même problématique et de l'appliquer au peuple parisien.

Bien qu'on ne puisse parler d'opinion publique au XVIII^e siècle, ce concept étant lié à l'existence d'un régime démocratique, le peuple exprime des opinions qui intéressent vivement le pouvoir royal. Cette traque de la parole serait même, selon l'auteur, l'un des motifs de la création de la lieutenance générale de police à Paris en 1667. Ces paroles et opinions fidèlement recueillies par tout un réseau d'informateurs peuvent influencer le pouvoir royal et il se crée ainsi un « processus inévitable d'actions et de réactions entre le pouvoir, les événements et les réponses populaires à ces événements » (p. 16).

Dans la première partie de son ouvrage, Arlette FARGE analyse « le fonctionnement social et politique des témoins de la parole ». Les sources,

que ce soient certaines chroniques (Jean BUVAT, Mathieu MARAIS, Edmond-Jean BARBIER), les gazetins de police (rapports « bruts » des inspecteurs de police et des « mouches »), les nouvelles à la main (petites feuilles manuscrites d'information plus ou moins manipulées par la police), les nouvelles ecclésiastiques (journal Janséniste), sont variées et permettent d'entrevoir le rôle du peuple et de sa parole sous différents angles. Elles permettent, à l'auteur, de mettre en évidence « une des nouveautés de l'atmosphère du XVIII^e siècle : la légitimité de *penser sur l'emporte sur son interdiction*. La transgression est efficace ; elle génère, dans les circonstances culturelles et politiques du temps, une audace et une assurance qui sont un des faits politiques majeurs du siècle » (p. 63).

Cette audace est analysée dans les parties suivantes, que ce soient les formes et les motifs du « mauvais discours » ou l'analyse des dossiers des prisonniers embastillés pour mauvais propos.

Ces « mauvais discours » recouvrent deux dimensions :

- l'univers quotidien marqué par la récurrence de la « misère du temps » (misère, insécurité, police et justice), mais aussi par les prodiges, catastrophes, croyances, superstitions et singularités en tous genres ;
- l'univers de l'autre, c'est-à-dire de la famille royale et de la Cour.

Ils possèdent plusieurs caractéristiques :

- l'unanimité populaire est rare, mais toujours nuancée avec des possibilités de modifications ;
- les jugements sur les personnes royales passent par le filtre de l'atmosphère sociale du moment : « Leurs vies sont décodées à la lumière des crispations sociales et leur moindre agissement critiquable sert de preuve aux jugements portés sur l'ensemble de la politique » (p. 101) ;
- les épisodes politiques importants sont toujours accompagnés d'anecdotes ou de faits divers troublants dont le rôle est de « dérouler du sens là où n'existe souvent que de l'opacité » (p. 106).

A partir de 1744, la politique royale (répression du Jansénisme, enlèvement du prince EDOUARD D'ANGLETERRE (1748), opposition à la marquise de POMPADOUR, faible diminution des impôts alors que la conclusion de la paix laissait présager le contraire), soulève une forte opposition qui se retrouve dans l'opinion populaire et dont la conséquence directe est l'enfermement à la Bastille.

Mais surtout ce qui provoque un net renforcement de la répression, c'est l'attentat de Damiens (4 janvier 1757). La surveillance de tous les milieux provoque la peur qui déclenche une vague de dénonciations. On ne dénonce pas son voisin pour se venger (quoique cela se produise parfois), mais plutôt pour se garantir contre d'éventuelles implications : « Leur motivation n'est pas tant d'obtenir la punition de l'autre que de se garantir eux-mêmes contre ces attitudes dont ils sont persuadés qu'elles les éclaboussent définitivement et les mettent en danger » (p. 244).

Néanmoins, Arlette FARGE estime, contrairement à tout un courant historiographique qui voit en l'année 1757 un moment de rupture, qu'il n'en est rien. En effet, ce moment est uniquement suggéré par les archives (fonds Joly de Fleury), archives qui n'existaient pas auparavant et qui ne pouvaient donc rendre compte de l'état de l'opinion de la population : « le geste régicide ne semble pas avoir ajouté quoi que ce soit de fondamental ou de définitif aux opinions qui déjà s'écrivaient, se chantaient ou se susurraient » (p. 257).

En conclusion de cet ouvrage très séduisant, l'auteur retient plusieurs points :

- « l'avidité que montre la population parisienne pour se mettre au courant de ce qui survient est un usage de la vie, une habitude aussi réfléchie qu'émotionnelle. La cité est un espace d'information où les habitants s'organisent pour mieux savoir, pour défaire le secret tenu par le roi et la monarchie » ;
- « le goût pour l'information et les pratiques pour se l'approprier sont le produit de la structure de l'espace urbain en même temps que celui d'une attitude monarchique peu enclue à considérer l'opinion populaire comme un partenaire valable » ;
- « le savoir sur la chose publique commence par le savoir sur autrui. (...) Il existe un lien fort entre l'attitude privée du parisien face à son voisin et ses positions prises devant l'événement » ;
- « le public vit – il le sait – entre le vrai et le faux, le possible et l'in vérifiable. L'incertitude ressentie provoquée par les manipulations politiques et policières renforce le goût de savoir qui se nourrit de la dispersion contrastée des nouvelles. (...) Avec prudence, on peut avancer que l'opinion des individus ne suit pas toujours exactement l'inflation des nouvelles ni même leur contenu » ;
- « l'immersion du public dans un espace d'information relevant davantage du vraisemblable que du vrai n'accentue pas, comme le pensent avec constance les politiques, la crédulité et les passions instinctives du menu peuple » ;
- « la peur des autorités face à l'irruption de la parole a dévidé son fil tout au long du siècle, organisant la répression, multipliant les instances d'information et suscitant à son corps défendant une vivacité de propos qui s'enroulait autour de sa volonté d'éradication » ;
- « l'actualité de l'opinion au XVIII^e siècle tient peut être à une chose : en s'exprimant, hommes et femmes sont devenus, et ont organisé le présent » (p. 289).

Philippe RUER
IHESI

Note

(1) Jurgen HABERMAS, *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constructive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1988, 334 p.

De Grace especial. Crime, Etat et société en France à la fin du Moyen Age

*Claude GAUVARD, Paris, Publications de la Sorbonne, 1992,
2 volumes, 1025 pages.*

Ce livre, édition pratiquement intégrale d'une thèse soutenue en 1989, est à la fois une histoire de la justice, de l'Etat et des mentalités. Il traite d'un sujet qui n'a pas souvent été étudié : la criminalité au Moyen Age (le règne de Charles VI (1380-1422) constituant la période de référence).

Les sources utilisées sont nombreuses et diverses : minutes des accords du Parlement de Paris (médiation entre parties avant le procès), arrêts, lettres et plaidoiries du Parlement de Paris, registres du Châtelet (ordonnances de police, procès et entrées des prisonniers), documents relatifs aux justices seigneuriales, urbaines et officialités, chroniques, journaux et récits de crimes et d'exécutions (qui permettent de saisir le souvenir du crime et de sa punition), traités théoriques, coutumiers, actes législatifs relatifs à l'exercice de la justice, lettres de rémission (qui constituent une source privilégiée pour l'étude de la criminalité sous son double visage, celui objectif des types de crimes et de criminels, et celui du discours sur le crime).

Ayant recours aux apports de l'anthropologie (MALINOWSKI) et de la sociologie (DURKHEIM), mais aussi de la psychanalyse, Claude GAUVARD essaye de comprendre comment le crime et la violence ont pu constituer la société et l'Etat en même temps qu'ils en menaçaient l'existence.

Ses conclusions apportent des idées novatrices et intéressantes.

Au cœur de cette recherche, se trouve le criminel. La quête du coupable est essentielle, et avec sa découverte la certitude que le crime sera châtié et que l'ordre social sera protégé. Le crime perturbe de deux façons : il faut connaître la vérité, puis trouver un coupable (si nécessaire un bouc émissaire qui sera étranger à la communauté).

Parallèlement, l'Etat naissant prend conscience du rôle sécurisant qu'il doit jouer. Ce rôle est posé d'emblée en termes salvateurs. Les institutions judiciaires et les formes de la procédure se mettent en place et se rôdent pour accroître leur efficacité et donc celle de l'Etat.

Cette criminalité est le plus souvent le fait de personnages au profil ordinaire. Plus de la moitié de ces hommes sont appréhendés au cours d'une rixe qui se termine dans le sang. La rixe homicide l'emporte alors largement sur toutes les autres formes de crimes.

Mais il existe une différence entre ceux qui appartiennent à la communauté, au pays et ceux qui en sont inconnus, leurs crimes échappent aux règles normales de la sociabilité et font peur, cette peur s'accroissant « au fur et à mesure que l'espace politique se dilate dans une prise de conscience commune ». La peur de l'autre naît et se développe, l'autre commençant dès le village voisin.

Claude GAUVARD distingue trois sortes de crimes :

- les crimes individuels : ils sont commis par un seul individu, sont peu nombreux et sont généralement prémedités (vengeance, attentat) ;
- les crimes collectifs : ils sont commis par un groupe ; ce sont les plus nombreux, mais ils n'impliquent pas la prémeditation (rixes de taverne, jeux qui tournent mal) ;
- les crimes de guerre : ce sont les crimes commis par les étrangers de passage ; ils ressoudent la communauté, mais en aucun cas n'effacent les tensions qui peuvent exister :

« Aux XIV^e et XV^e siècles, le crime n'est pas commis à l'aveuglette dans une société où la violence serait latente et banalisée. Il n'est pas non plus l'affaire de marginaux. La violence jaillit de la rupture du code de valeurs que la société juge nécessaire à sa survie et le crime se révèle d'autant plus grave que les valeurs essentielles sont bafouées » (p. 935).

En effet la société du Moyen Age est une société d'honneur : « Cette constatation implique qu'il existe, entre les groupes sociaux, une unité culturelle dont les codes sont tacitement reconnus par tous » (p. 942). Dans ce cadre, le droit de grâce n'échappe pas à ces lois. Au sommet de la hiérarchie des crimes, ceux qui remettent le plus gravement en cause l'ordre social et moral, les crimes sexuels, qui perturbent l'ordre de la parenté. La justice royale exalte le sens de l'honneur et défend les valeurs qui en découlent, le couple, les enfants et la parenté.

À la fin du Moyen Age, deux filières judiciaires coexistent :

- la procédure criminelle des tribunaux mise en place par le pouvoir royal ;
- la procédure d'arbitrage qui se poursuit en marge des circuits légaux.

On fait appel à la justice légale lorsque ce recours peut déboucher sur une peine exemplaire, quand la partie lésée choisit d'envoyer l'adversaire à la mort, sous forme d'une peine publique infamante.

Sans revenir sur les conclusions exposées ci-dessus, cette thèse présente un intérêt certain dans plusieurs domaines.

Les sources utilisées, aussi nombreuses que diversifiées ont permis de brosser un tableau qualitatif et quantitatif de la criminalité ; qualitatif, notamment, par l'étude des manuels de la chancellerie, qui indiquent à quels modes de fonctionnement doivent, théoriquement, obéir les lettres de rémission et quelle vision du crime elles traduisent ; quantitatif par l'étude statistique de 7500 lettres de rémission s'échelonnant de 1364 à 1515.

La méthodologie avec, en particulier, un traitement statistique des lettres de rémission qui a permis d'esquisser une « hiérarchie » de la criminalité médiévale. D'autre part, le recours à l'anthropologie et à la sociologie donne à cette recherche une dimension plus concrète, plus vivante.

La période étudiée qui élargit le champ de la recherche dans ce domaine. Jusqu'alors, les études, plus ou moins globales, sur le thème de la criminalité médiévale étaient rares. Celle-ci comble une lacune, tout en s'insérant parfaitement dans le sillage des grands travaux portant sur les périodes postérieures, tels ceux de J.-M. CARBASSE (*Consulat méridionaux et justice criminelle*), N. CASTAN (*Justice et répression en Languedoc à l'époque des Lumières*), R. MUCHEMBLED (*Violence et société : comportements et mentalités populaires en Artois (1400-1660)*).

Philippe RUER
IHESI

Une journée de trois avocats ordinaires

Jean-Jacques NINON, Editions CIAIS-Nice, 1992.

Nul doute que le lecteur avide de bons mots, de récits homériques, de portraits croustillants, flatteurs ou acides, restera sur sa faim. Marcel FONTAINE, Camille DENNEMONT et Marc LANGLOIS sont avocats, des avocats « *ordinaires* », et même « *anonymes* », comme le souligne l'auteur, lui-même avocat.

Si la peinture de Jean-Jacques NINON n'est pas celle des Ténors du Barreau, d'hier ou d'aujourd'hui, celle du strass et des paillettes médiatiques qui garantissent le succès de librairie, l'ouvrage ne manque pas d'ambition.

Loin de la « méchante et détestable imagerie qu'a brossée DAUMIER des Gens de Robe », le parti pris est affiché d'emblée : faire vivre l'avocat dans sa réalité profonde, quotidienne, et mettre en perspective son éthique et sa mission.

Avec bonheur, Jean-Jacques NINON est aussi historien : de Maître FONTAINE, avocat au Parlement de Paris à la fin du XVI^e siècle, à Maître LANGLOIS, avocat d'aujourd'hui au Barreau de Nice, c'est la pérennité d'un Ordre qu'il décrit, pérennité qui n'allait pas de soi.

De la défense en justice exercée par les patriciens pour leurs « clients » aux « *ad vocati* » de l'ancienne Rome, la profession d'avocat a dû attendre l'Empereur JUSTIN pour que l'autorisation de s'associer lui soit reconnue. Ainsi est né un Ordre officiel.

De l'ordonnance de 1274 de Philippe LE HARDI réglementant la prestation du Serment, à la loi du 31 décembre 1990 instituant « l'avocat nouvelle profession » (sic), les textes se sont succédés, nombreux, plus ou moins favorables. Ainsi, l'Ordinance de 1345 de PHILIPPE VI réglementait le Tableau. Par le Décret des 1 et 2 septembre 1790, le Régime révolutionnaire supprimait le Barreau, organisme « corporatiste » par excellence. NAPOLEON qui n'aimait pas la profession fustigeait, peu avant Brumaire,

le Directoire en ces termes : « un Gouvernement d'avocats ». Il devait cependant signer le Décret du 14 décembre 1810 restaurant les Ordres, le Tableau, les Bâtonniers, les Conseils de discipline.

Depuis, la profession fut souvent et diversement remaniée (Décret du 20 juin 1920, Décret scélérat du 16 juillet 1941 « réglementant, en ce qui concerne les juifs, la profession d'avocat », loi du 31 décembre 1971 portant unification des avoués et des avocats).

Certes, de Maître FONTAINE à Maître LANGLOIS, usages et traditions ont changé. Jean-Jacques NINON restitue avec érudition, rigueur, (et un brin de gourmandise), les vicissitudes, charges, contraintes et autres aléas pesant sur l'avocat des XVI^e et XIX^e siècles ou d'aujourd'hui.

Les détails et informations de toutes sortes fourmillent et dévoilent au lecteur, *in vivo*, les divers aspects de la profession : la prestation de serment, le stage, le Tableau, le Bâtonnier et son Ordre, les relations avec les magistrats, les confrères ou les clients, la pratique des honoraires, la discipline, les audiences, bref, la vie de chaque avocat : sait-on par exemple que le Bâtonnier tient son nom du « Bâton », bannière brandie lors de cérémonies par le Doyen des Maîtres de la Confrérie de Saint-Nicolas ? Que les avocats, comme les procureurs, devaient acquitter, lors de leur inscription, un « Droit de Chapelle » ?

Instruit du « jargon » judiciaire, le lecteur suivra presqu'en fin connaisseur l'exposé des prétentions contraires des sieurs Jehan MANOUVRIER DE SEVRAN, laboureur de son état, « appelant », et de Bertrand LUNEL DE SEVRAN, fermier de son état, « intimé », respectivement défendus par Maître Marcel FONTAINE et par Maître Pierre DUCLOS.

Il partagera les débuts difficiles du jeune Camille DENNEMONT s'installant, au terme de sa collaboration chez le Bâtonnier TROPLIN, « au 5^e étage du 11 rue de Jouy », dans « ses » meubles, car un arrêt du Parlement de Paris du 5 mai 1751 interdisait à l'avocat de se loger « en garni ».

Il écoutera le grand BERRYER, auquel il était demandé « la raison pour laquelle il ne s'était point enrichi :

- Vous n'aviez qu'à vous baisser pour faire fortune !
- Vous l'avez dit, il aurait fallu se baisser... »

Il emboîtera le pas rapide et stressé de Maître LANGLOIS, inépuisable DON QUICHOTTE guerroyant contre les nouveaux moulins de la modernité : URSSAF, CNBF, CRIC, CREPA, TVA et autres GATTI.

L'extrême diversité des interlocuteurs, des dossiers, des situations, des contextes politique, économique, social et culturel de chacun, font de nos trois (anti) héros des hommes profondément ancrés dans leur siècle, acteurs attentifs d'une société dont ils vivent quotidiennement les tensions, les grandeurs et les craintes.

D'un siècle à l'autre, les modes passent, les esprits évoluent, les pratiques se modifient, mais la pérennité demeure. Répétons le : ce qui caractérise

la tradition du Barreau, c'est son indépendance, sa dignité, son humanité, son amour et son dévouement à la cause de la Justice. Monsieur le Bâtonnier ADER du Barreau de Paris ne rappelait-il pas récemment qu'être avocat « c'est être autre chose qu'un simple juriste » ; et d'ajouter :

« ni une kammer, ni une corporation, ni une Law Society (...), l'Ordre revêt une dimension métaphysique ».

Le moindre mérite de Jean-Jacques NINON n'est pas de montrer que Marcel FONTAINE, Camille DENNEMONT et Marc LANGLOIS, à l'instar des CICERON, MALESHERBES, BERRYER, GAMBETTA, LABORI, MILLERAND, BRIAND, MORO-GIAFFERI, GARÇON, ISARD, FLORIOT et tant d'autres, perpétuent une tradition multi séculaire. L'autre richesse de l'ouvrage, d'agréable lecture, c'est de mettre en évidence la nécessité d'une avocature puissante, contribuant par sa mission d'« auxiliaire de justice » à la stabilité et au développement de l'Etat de droit.

En ce sens, et au même titre que Marcel FONTAINE, Camille DENNEMONT et Marc LANGLOIS, l'avocat de demain, célèbre ou anonyme, continuera d'apporter sa pierre, à sa façon, à l'édifice de la sécurité intérieure. C'est dire que rien n'est moins ordinaire que la journée d'un avocat, même ordinaire.

Dominique LABBÉ
Avocat à la Cour de Paris
Auditeur à l'IHESI

L'Europe des administrations ? La mise en œuvre de la législation communautaire dans les Etats membres

*HEINRICH SIEDENTOPF et Jacques ZILLER, (Sous la dir. de),
Volume I, Tome I, Synthèses comparatives, Institut européen
d'administration publique, Bruylant, Bruxelles, 1988, 348 p.*

La mise en œuvre de la législation communautaire par les Etats membres est de toute évidence un sujet central en matière d'intégration européenne. Aussi, faut-il saluer la parution de cet ouvrage qui est le résultat d'une longue enquête basée sur une recherche empirique et comparative, entreprise sous l'égide de l'Institut européen d'administration publique à la demande de la Commission des Communautés européennes en 1983. Cette date explique le fait que seuls dix des douze Etats membres actuels des Communautés européennes soient visés par cette étude.

La méthodologie employée comporte une double approche, horizontale et verticale. Le volet horizontal concerne l'analyse de la mise en œuvre d'un échantillon de dix-sept directives – sélectionnées pour leur signification

politique, économique et juridique — et dont le délai de mise en œuvre arrivait à échéance en 1980 (1^{re} partie). L'approche verticale, quant à elle, a pour objet d'examiner de façon détaillée l'application par les structures administratives nationales de deux règlements communautaires choisis dans un même secteur, celui des transports routiers (2^e partie). Les résultats généraux de ces deux axes de recherche ont été présentés lors d'un colloque (IV^e colloque ERENSTEIN) où chercheurs et praticiens ont pu confronter leurs points de vue sur la mise en œuvre des politiques communautaires par les Etats membres (3^e partie).

Le rapport comparatif sur les directives a été établi sur la base des travaux empiriques effectués par les équipes de recherche nationales qui disposaient, pour ce faire, d'un questionnaire uniforme (reproduit en annexe de l'ouvrage), et d'un concept de recherche commun qui reposait sur la combinaison de deux types d'analyses. Celle des aspects juridiques et institutionnels d'une part, et celle des aspects de « science politico-administrative », d'autre part.

Cet angle de recherche explique sans nul doute l'acception extensive du concept de *mise en œuvre*. En effet, les chercheurs ont décidé d'y inclure, outre les phases de transposition associées à celles d'application et de contrôle, la phase préparatoire car « l'influence réciproque et l'interaction » entre la Communauté et les Etats membres « ont commencé à jouer bien avant l'établissement d'un acte juridique comme droit communautaire ». Bien que contestable d'un strict point de vue terminologique, cette optique est toutefois riche d'enseignements. On retiendra qu'au niveau national, le manque de coordination interministérielle est la règle dans la formulation d'une politique nationale cohérente en matière d'intégration.

Surtout, la démocratisation de l'élaboration des politiques n'est pas de mise. Non seulement les parlements nationaux sont quasiment exclus du processus, mais il en va aussi de même des entités infra-étatiques des Etats composés (République Fédérale d'Allemagne, Belgique, Italie, et Royaume-Uni dans une certaine mesure).

L'interdépendance entre la préparation d'une directive et sa transposition est évidente quand on apprend que la consultation des groupes d'intérêt, en amont du processus, facilite considérablement la phase ultérieure de la transposition. Ainsi, les « mesures d'obstruction » sont rares dans des pays comme l'Allemagne, le Danemark ou encore l'Irlande où les consultations sont suffisantes pendant les travaux préparatoires. Ce n'est pas la règle en France où les parties intéressées, rarement consultées, adoptent des tactiques de retardement afin de différer la date d'intégration de la directive en droit interne. L'autre conclusion intéressante à retenir et qui contraste avec certaines idées préconçues est que le droit communautaire, une fois transposé, n'est ni mieux ni moins bien appliqué que le droit national ; souvent, le « fonctionnaire d'exécution » n'est pas conscient de l'origine communautaire d'une disposition.

A souligner enfin que l'ensemble des rapports nationaux attribuent aux

procédures d'infraction, présentées devant la Cour par la Commission en vertu de l'article 169 du T. CEE, une influence considérable sur l'application effective des directives. A cet égard, l'insistance des équipes de recherche à souligner l'importance du contrôle judiciaire est particulièrement pertinente, quand on connaît la nouvelle jurisprudence de la Cour de Luxembourg qui consacre la responsabilité de l'Etat en cas de non transposition d'une directive (arrêt FRANCOVICH du 19 novembre 1991, non encore publié. Consulter l'article de Denys SIMON, in *Europe*, décembre 1991, pp. 1-4).

L'analyse de la mise en œuvre des règlements relatifs aux temps de conduite et aux conditions de travail des chauffeurs peut surprendre dans la mesure où ces instruments normatifs sont, selon l'article 189 du T. CEE, « directement applicables ». Or, la pratique montre que ce n'est pas toujours le cas. Les règlements sociaux pour le secteur des transports routiers sont un excellent exemple de cet écart entre la théorie et la pratique. Cette partie de l'ouvrage est intéressante dans la mesure où sont parfaitement mises en exergue les difficultés impressionnantes auxquelles sont confrontées les instances nationales pour faire appliquer uniformément et correctement des règlements communautaires dont les répercussions économiques sont insoupçonnables. En effet, ils affectent non seulement les transports commerciaux, mais aussi le secteur des autobus, celui des industries de base et de transformation qui disposent de leurs propres parcs de véhicules de transport et enfin celui des sociétés qui offrent des services de camionnage aux fournisseurs et aux clients.

Le rapport de synthèse montre que ces règlements ont eu des impacts très différents dans les Etats membres. Les raisons en sont variées. Certaines sont dues à des conditions d'ordre géographique. Les petits pays comme la Belgique et le Luxembourg n'ont pas ou peu été affectés par les règles concernant le temps de conduite, tous les voyages sur leur territoire pouvant être effectués en moins de quatre heures. D'autres sont dues aux systèmes administratifs et législatifs plus ou moins proches des normes communautaires. Les restrictions du temps de conduite devraient avoir un impact important en Irlande et au Royaume-Uni. Par contre, dans les Etats membres où ces limitations étaient déjà en vigueur, les règlements ont posé moins de problèmes et ont suscité moins d'oppositions. Le seul point commun aux dix pays concerne l'extrême difficulté de leurs gouvernements à contrôler l'exécution des règlements dans un secteur qui connaît un nombre disproportionné d'opérateurs très indépendants, que le rapport qualifie « d'opérateurs cowboy »....

La troisième et dernière partie de l'ouvrage suscite incontestablement la réflexion. Le colloque a eu pour dessein, non seulement de « tester » auprès d'un public compétent les hypothèses et conclusions des rapports de recherche, mais aussi d'élargir la problématique en envisageant la mise en œuvre des *politiques communautaires* qui peuvent être le résultat de l'utilisation des instruments privilégiés du règlement et de la directive, tout comme celui d'autres instruments normatifs.

Tandis que les communications des P^r SIEDENTOPF, A. BUTT PHILIP, CIAVARINI AZZI et IONESCU reformulent en les synthétisant et en les éclairant les conclusions des travaux de recherche, celles des P^r ZILLER et CAPOTORTI apportent un éclairage novateur et théorique au débat. La première car elle réussit à présenter avec nuance les nombreux thèmes et questions juridiques abordées au cours des débats. La seconde dans la mesure où elle expose brillamment la question-clé de l'alternative des instruments d'action pour formuler les politiques communautaires : directive ou règlement ?

Cet ouvrage qui recourt aux sciences politiques, à la science de l'administration et à la sociologie pour étudier le phénomène de la mise en œuvre de la législation communautaire, doit être accueilli avec un grand intérêt quand on sait le nombre trop limité de travaux pluridisciplinaires réalisés dans ce domaine. (Cette monographie vient compléter l'ouvrage publié sous la direction de G. CIAVARINI AZZI, *L'application du droit communautaire par les Etats membres*, Maastricht, 1985, 359 p. ainsi que d'autres études, effectuées par la suite, comme celle du P^r MÉNY, réunies dans la *Revue française d'administration publique* en 1985).

Laurence BURGORGUE

*Allocataire Moniteur en Droit public
Université de Paris X – Nanterre*

Evaluating Police Management Développpment Programs

***Byron K. SINERSON et W.T. MARKHAM, ed. Praeger, New York,
1990, 165 p.***

L'ouvrage qui est consacré, en fait, à la promotion d'une technique d'évaluation expérimentée au niveau d'une action de formation de 4 semaines conduites au profit des cadres policiers de l'Etat de Caroline du Nord, se subdivise, outre l'introduction et la conclusion, en 6 parties :

- l'évaluation des formations (visant à optimiser les savoirs) ;
- les modèles d'évaluation ;
- les stratégies évaluatives mises en œuvre ;
- l'étude du cas retenu comme support de mise en application ;
- les résultats observés ;
- les transpositions possibles et la conclusion.

L'évaluation des formations

Dans leur première approche les auteurs font le constat que les sommes importantes engagées pour assurer des formations professionnelles, ou

pour satisfaire des attentes individuelles (2,9 milliards US en 1982 et 4,2 en 1984) conduisirent rarement à des évaluations spécifiques (dans le cas des formations dédiées à des personnels de Police, elles ne sont ni spécifiques ni systémiques). Les auteurs pensent qu'au moins 5 critères d'évaluation doivent faire l'objet d'attentions particulières à savoir :

- l'adéquation entre besoins et contenus ;
- le degré de réalisation des programmes traités par rapport au « menu » proposé ;
- la proportion de stagiaires ayant atteint les objectifs fixés ;
- les effets de la formation sur les pratiques professionnelles des stagiaires à plus ou moins long terme (point de départ : la fin de la formation) ;
- la capacité de pouvoir renseigner (de potentiels stagiaires) en proposant une rédaction judicieuse et cohérente des objectifs qui peuvent être atteints à travers les formations proposées.

Les modèles d'évaluation

Les auteurs posent comme préalable les finalités de l'évaluation et donc les choix stratégiques à privilégier. Après avoir envisagé l'utilisation des différents types d'évaluations possibles (sommative – comparative – de mesure d'objectifs – PPO Pédagogie par objectifs) les auteurs concluent qu'aucun n'est satisfaisant et proposent un modèle qui se veut original, prenant en compte une évaluation à la fois normative, sommative et comportementaliste qui soit assez omnibus pour être transférable.

La stratégie évaluative

Mise en place par K. SIMERSON et T. MARKHAM. Quatre axes de recherches furent explorés :

- la vérification des attentes des stagiaires ;
- l'adéquation des offres de formation au regard de ces attentes ;
- les mesures d'atteinte des objectifs (journaliers – hebdomadaires etc...) ;
- *l'observation des modifications professionnelles* comportementales induites par la formation auprès de ceux qui, à un titre ou à un autre, furent partie prenante de cette formation.

Cette stratégie fut essentiellement rendue possible par la méthode des questionnements variés, directs auprès des stagiaires, voire par une autre évaluation écrite, par le biais d'entretiens et par la présence des « superviseurs » au sein même des formations ; enfin par la prise en compte de la possibilité de diffusion des résultats, donc d'une rédaction appropriée des résultats de l'évaluation (*buts de la formation, conditions de sa réalisation*

et résultats *observés* ; énoncés d'une façon assez univoque pour être compréhensibles par tous les destinataires : prescripteurs de formation – financiers ou non, stagiaires, chefs de service et stagiaires potentiels).

L'étude de cas retenue

Le stage de 4 semaines se déroulant au centre de formation d'Etat de la Caroline du Nord va servir à :

- collecter les informations nécessaires pour assurer la pertinence du programme proposé aux cadres policiers de cet Etat préparant un franchissement de grade ; informations provenant aussi bien des contenus et de leur adéquation aux besoins que des démarches pédagogiques mises en œuvre ;
- tester l'aspect opérationnel du dispositif d'évaluation imaginé par les auteurs à l'occasion d'une action réalisée au profit « du terrain ».

A noter que, comme souvent dans les recherches anglo-saxonnes, les résultats sont vérifiés sur un échantillonnage très réduit (23) ce qui peut d'une certaine façon en réduire la crédibilité. Les différents points énumérés en 3-1 ont été systématiquement examinés et les résultats analysés au travers de synthèses statistiques regroupées en 9 tableaux. En fait, la valeur statistique de ce travail repose sur une approche basée sur le système de PEARSON ce qui en limite singulièrement la portée si l'on tient compte du faible volume de l'échantillonnage.

Contenu des tableaux :

- attente des stagiaires participant à la formation ;
- moyen d'information ayant permis la diffusion de cette offre de formation (stagiaires) ;
- attente des responsables de cette formation ;
- moyen d'information ayant permis aux superviseurs de connaître l'existence de cette formation ;
- taux de satisfaction en fonction des sujets ;
- crédits horaires alloués à chacun des sujets traités ;
- répartition en pourcentage entre les différentes méthodes pédagogiques employées pour enseigner ;
- répartition en pourcentage de modifications comportementales ou enrichissements professionnels observés ;
- tableau analytique des améliorations constatées dans le cadre d'activités professionnelles.

A la lecture de ces travaux, et en examinant les résultats engendrés par cette formation, il est possible d'affirmer que :

- le programme proposé était adéquat et répondait aux attentes des stagiaires ;

- les stratégies pédagogiques se sont révélées, dans la plupart des cas, adaptées sauf en ce qui concerne le travail en sous-groupe parfois mal géré ;
- enfin les prescripteurs de la formation et de son évaluation se sont, dans l'ensemble, déclarés satisfaits par les stratégies pédagogiques mises en œuvre et par les résultats constatés.

Des résultats constatés

Les résultats observés, au niveau de l'évaluation, confirment que (pour les *prescripteurs*) :

- les coûts sont justifiés et les renseignements fournis par les évaluateurs, permettront une redéfinition des contenus de certaines formations ;
- pour les *Chefs de Service* : dans leur ensemble ils pensent que les coûts de telles évaluations sont justifiés et qu'il est souhaitable d'étendre la pratique de ce type d'évaluation à l'ensemble des actions de formation mais qu'il *faut s'assurer*, dans ce cas, de l'implication de toutes les parties prenantes, concernées par la formation.

Transférabilité du dispositif d'évaluation

Pour les auteurs, le système d'évaluation proposé, est transposable à toutes formations ayant pour but d'améliorer les compétences des policiers en formation car elle permet d'évaluer :

- besoins de formation et adéquation des contenus proposés ;
- le degré d'atteinte des objectifs décrits dans le programme (contenus annoncés et effectivement réalisés) ;
- l'impact auprès des stagiaires ;
- les effets sur les savoirs « faire et être » des anciens stagiaires, à leur retour dans les services.

En définitive, c'est à travers des analyses de recueil de données multiples que l'évaluation est conduite. Les écarts, en pertes d'objectifs, étant mesurés au moyen de questionnement et d'entretiens guidés, ces dispositifs devant, en tout état de cause, permettre de vérifier :

- si le programme est motivant ;
- si les contenus sont formulés de façon intelligible ;
- s'ils sont adaptés à un usage potentiel au sein des services ;
- si les horaires laissent assez de temps pour faire « des points d'étapes » ;
- si le choix des méthodes pédagogiques sont – comme outils et supports bien adaptés ;

— si les choix pédagogiques sont, en fonction des contenus, appropriés aux stagiaires.

Le modèle d'évaluation proposé par B.K. SIMERSON et W.T. MARKHAN essaie de combiner trois types de procédés évaluatifs. Il se veut analytique à partir de recueils de données chiffrées et d'entretiens directifs. L'ambition d'une telle expérience est de permettre aux prescripteurs de formation des choix en termes de contenus et d'offrir aux Chefs de services la possibilité de juger des effets de la formation au sein des Services de Police ou de Sécurité.

Joël BERTRAND
Conseiller en Formation Continue
CNPCE
Clermont-Ferrand

Cent ans d'immigration, étrangers d'hier, français d'aujourd'hui.

*Michèle TRIBALAT (sous la direction de), Travaux et documents,
Cahier n° 131 de l'Institut National d'Etudes Démographiques,
PUF, 1991, 301 p.*

Les mouvements migratoires qui ont permis le peuplement de notre pays ont depuis longtemps contribué à en construire la richesse, créant une réelle dynamique démographique. Pourtant, les recherches sur le phénomène migratoire privilégient en général l'analyse économique fondée sur les échanges entre le marché du travail et celui de la main-d'œuvre. La recherche de l'INED tente de remédier à cette carence en mesurant, aussi précisément que possible, l'apport de l'immigration depuis un siècle — apport considérable puisqu'il représente, d'après les calculs des auteurs, près d'un cinquième de la population française. Ses vertus démographiques tiennent essentiellement à la permanence de vagues migratoires successives depuis cent ans. Sans lui, la France d'aujourd'hui compterait 45 millions d'habitants. Nul doute que notre rôle dans le concert des nations en eut été singulièrement bouleversé.

Cent ans d'immigration, étrangers d'hier, français d'aujourd'hui ne constitue pas la première étude de l'INED en la matière puisque, depuis ses premiers Cahiers en 1947, cet institut recueille et analyse les données relatives aux flux migratoires. Depuis cette date, dix Cahiers ont été consacrés aux communautés étrangères en France. Pourtant, aussi surprenant que cela puisse paraître, depuis les travaux d'A. SAUVY en 1927 et P. DEPOID en 1945, aucune estimation de l'apport démographique de l'immigration n'avait été réalisée.

En France, l'immigration fait l'objet d'un véritable débat. L'un des plus importants paradoxes de ce débat, depuis quinze ans, réside dans le fait

qu'il porte sur une population dont une part conséquente est en réalité française ou en passe de le devenir : « Souvent même, elle n'a jamais immigré puisqu'elle est née en France ». Or, « l'organisation de la nationalité française conjugue droit du sol et droit du sang » !

En fait, le critère d'étranger ne rend pas bien compte de la complexité du processus migratoire. C'est la raison pour laquelle, après avoir posé quelques clarifications conceptuelles et statistiques, les auteurs ont retenu la notion d'apport démographique (représentant 18 % de la population française). Il se décompose en deux termes : l'apport direct (4 millions de personnes en un siècle, au 1^{er} janvier 1986) composé exclusivement d'immigrés quelle que soit leur position par rapport à la nationalité française, et l'apport indirect (6,3 millions de personnes en un siècle, au 1^{er} janvier 1986) comprenant les naissances supplémentaires attribuables au fait migratoire.

L'apport indirect doit tenir compte des enfants nés de parents immigrés (encore étrangers ou devenus français) mais aussi de ceux issus des mariages mixtes. Chaque élément de l'apport indirect doit être étudié sous l'angle de multiples combinaisons (première génération, enfants nés de deux parents étrangers, enfants nés de mère naturalisée, enfants nés d'un couple mixte où la femme était étrangère au moment du mariage, deuxième génération et suivantes, etc.). Il ne doit pas être confondu avec l'ensemble des personnes d'origine étrangère nées en France, mais ayant au moins un parent ou un grand-parent immigré (entre 9,4 et 10,3 millions de personnes au 1^{er} janvier 1986 dont 5 millions sont nées d'au moins un parent immigré). Cet aspect de la problématique n'est qu'une des questions traitées par l'ouvrage. Il montre bien la complexité et les difficultés méthodologiques d'analyse qu'ont surmonté les chercheurs de l'INED, qui pour chaque question, ont dû introduire une multiplicité de paramètres.

En l'absence d'immigration depuis un siècle, 6,3 millions de personnes nées en France manqueraient aujourd'hui à la population française. Sans elle, le nombre annuel des naissances aurait diminué de 18 % au lieu des 12 % observés depuis 1971. Plus de 40 % de l'accroissement de la population depuis la guerre a été induit par l'immigration étrangère. Sa contribution à la croissance démographique est pratiquement égale à celle qui résulte du renouvellement naturel de la population de souche. Elle a contribué à un certain rééquilibrage de la composition par sexe de la population et a modéré les effets de son vieillissement. Arrêter l'immigration de façon prolongée émousserait ces effets bénéfiques.

Une part importante de l'ouvrage est également consacrée à la constitution des familles et au constat de la convergence des comportements. Le fait que 20 % environ des personnes nées en France ait au moins un parent ou un grand-parent ayant immigré au cours des cent dernières années, montre que des mélanges importants de population se sont produits, résultats d'une législation très libérale en matière de nationalité. D'un autre point de vue, la convergence des comportements des immigrés

et de leurs descendants avec ceux des français de souche plus ancienne se trouve en moyenne freinée en fonction de la distance séparant les modèles culturels du pays d'origine de ceux de la France. Ce phénomène de convergence n'en existe pas moins et démontre, à terme, une tendance certaine à l'assimilation des populations d'origine étrangère (comme cela s'est produit tout au long des siècles, serait-on tenter de rajouter !).

La dernière partie de la recherche analyse les rapports entre immigration et marché du travail, elle relève une dépendance structurelle malgré la persistance du chômage. En période de prospérité, l'accent est mis sur la complémentarité des mains-d'œuvre française et étrangère et les avantages que présente cette dernière. En période de crise économique, la main-d'œuvre immigrée apparaît comme un surplus résorbable par une politique d'incitation au retour ou par la mise en œuvre d'une « préférence nationale ». Comme dans bien des domaines, les choses ne sont pas aussi simples, pour ne pas dire simplistes. Après avoir élaboré des concepts méthodologiques permettant de mieux apprécier le rôle de l'immigration sur le marché du travail, les auteurs montrent que l'hétérogénéité des situations de chômage des étrangers ne permet pas de conforter l'hypothèse selon laquelle la substitution entre les mains-d'œuvre autochtone et étrangère pourrait avoir une incidence sur le volume global du marché de l'emploi.

En ce sens, l'estimation de l'apport démographique d'un siècle d'immigration, réalisée dans cet ouvrage, constitue une information majeure de nature à révéler l'impact de l'immigration sur la croissance démographique et économique de la France. Ainsi, l'idée selon laquelle il serait possible de maîtriser les flux migratoires, en fonction du ralentissement de l'activité économique, doit être considérablement nuancée. Il est en effet extrêmement difficile d'agir sur les flux, et même si cela pouvait être, la maîtrise des flux n'entraînerait pas à moyen terme, une réduction de la population issue de l'immigration. Sur le plan économique, les mesures tendant à suspendre l'entrée de nouveaux travailleurs sous-estiment le lien de dépendance de l'économie française à l'égard de l'apport migratoire : « Non seulement les flux de nouveaux travailleurs immigrés, quantitativement, apportent une flexibilité de plus en plus recherchée dans certains secteurs de l'économie française, mais ils sont aussi complémentaires à la main-d'œuvre immigrée déjà en place et à la main-d'œuvre autochtone ».

Les recherches effectuées aux Etats Unis concordent avec ces résultats et font ressortir une très faible substituabilité entre autochtones et immigrés. L'impact d'un afflux supplémentaire d'immigrants a une incidence très limitée, voire négligeable, sur l'emploi des américains blancs ; il n'entraîne qu'une baisse minime des salaires des nationaux blancs (0,2 % à 0,3 %) et a des effets à peine plus importants sur les autres groupes. En revanche, il existe une très forte interaction entre les fluctuations de population des groupes immigrés. Par exemple, une augmentation de 10 % de la population générale des immigrés fait baisser le salaire de 5,8 % pour les immigrés noirs, de 7,9 % pour les immigrés asiatiques, de 10,9 % pour les

immigrés blancs et de 13,9 % pour ceux d'origine hispanique. Là encore, les choses ne sont pas aussi simples puisqu'il existe des complémentarités, *a priori* imprévues, entre certains groupes : Noirs et Hispaniques sont, par exemple, plus substituables que d'autres.

Jean-Louis SAYOUS
IHESI

Keeping the peace ? Policing strikes in Britain, 1906-1926

Barbara WEINBERGER, New York, Berg, 1991, 229 p.

La police britannique du début de ce siècle demeure recrutée, financée, organisée sur une base communale et n'est responsable que devant un *watch committee* constitué à ce même niveau.

Cette police censée maintenir l'ordre public et assurer la liberté du travail doit, lorsqu'elle est confrontée aux conflits sociaux, déterminer des priorités et, le plus souvent, sacrifier l'un des objectifs à l'autre ; sous la pression parfois conjuguée et/ou antagonique des employeurs, des autorités locales et, de plus en plus souvent à partir de 1910, du pouvoir central. Barbara WEINBERGER étudie l'effet de ces pressions sur les modalités de l'intervention policière dans les conflits sociaux ayant affecté la Grande-Bretagne de 1910 à 1926 et, par contrecoup, sur l'institution policière elle-même.

Le *Trade dispute act* qui annule, en 1906, les effets de l'arrêt TAFF VALE et rétablit la plénitude du droit de grève est à peine adopté que la Grande-Bretagne entre dans cette période de troubles sociaux qu'est le *great unrest* (le grand malaise). L'attitude des forces de l'ordre qui privilégient, à Newport, en 1910, le maintien de l'ordre par rapport à la liberté du travail et invitent les employeurs à s'abstenir de recourir aux jaunes pour éviter les heurts, constitue dans ce contexte social une exception. Partout ailleurs s'affirme la volonté d'empêcher ou de limiter l'action des piquets de grève, quel qu'en soit le prix. Ce qui suppose des moyens suffisants et adaptés. Or il en est, à cet égard, de la Grande-Bretagne comme de la France. La troupe (éventuellement secondée par la police londonienne qui, seule, dépend du ministère de l'Intérieur) est l'unique réserve susceptible d'appuyer les instances locales qui en expriment le besoin ; avec les problèmes toujours inhérents à semblable intervention dans des conflits de cette nature.

CHURCHILL qui est en charge du ministère de l'Intérieur, souhaite éviter son emploi dans semblables circonstances, mais se résout pourtant à la mobiliser à diverses reprises. Il tente toutefois d'articuler son action avec celle de la police métropolitaine et les place, pour l'occasion, l'une et

l'autre, sous la direction du général MAC READY en prenant, pour la première fois, le contrôle des aspects policiers d'un conflit. Il envisage la constitution de gardes mobiles dont les autorités locales devraient assumer le coût dès lors qu'elles recoureraient à leurs services, mais ce projet ne débouche sur aucun résultat institutionnellement tangible ; il en va de même de quelques autres qui visent à libérer la police d'une tutelle communale jugée souvent trop favorable aux grévistes (ou, pour le moins, à la négociation). La tentative pour imposer l'autorité gouvernementale au plan local s'avère sans lendemain et l'on demeure dans la perspective libérale selon laquelle le gouvernement n'intervient dans un conflit que lorsqu'il y a été invité. ASQUITH rappelle ainsi devant les Communes, en 1912, que le ministère de l'Intérieur n'a d'autorité que sur la seule police métropolitaine et que l'aide ou les conseils qu'il est susceptible d'apporter localement ne relève d'aucune origine constitutionnelle. Et de réaffirmer que le gouvernement central n'est pas responsable du maintien de l'ordre.

Barbara WEINBERGER considère, en fin de compte, que les lignes de conduite du gouvernement ont été spécifiques à chaque occasion et qu'elles ont relevé d'un profond empirisme. On en est, du reste, revenu à des positions de passivité après que CHURCHILL eut quitté l'intérieur ; ainsi lors de la grève des mineurs de 1912. Elle se refuse, dès lors, à tenir les innovations de CHURCHILL pour une rupture avec les conceptions libérales en matière de police et exprime son désaccord avec Jane MORGAN qui a consacré, il y a quelques années, un ouvrage à ces mêmes phénomènes⁽¹⁾.

Que les forces théoriquement mobilisées par le pouvoir central pour contribuer au maintien de l'ordre aient d'abord et avant tout servi à entraver l'action des piquets de grève et aient été mises au service des possédants a du moins contribué à ternir l'image des libéraux aux yeux du monde du travail. Ce qui est, selon l'auteur, une des causes de leur crise et de leur défaite.

Comme dans d'autres domaines, la guerre remet en question le libéralisme en matière de maintien de l'ordre. Elle provoque une extension du rôle de l'Etat que la fin du conflit suffit d'autant moins à remettre en question que les autorités locales qui restent, en droit, chargées du maintien de l'ordre sont de plus en plus souvent confrontées à des problèmes débordant leur capacité d'action ou à des conflits échappant au cadre local pour acquérir une dimension nationale. Le gouvernement intervient avec une fréquence accrue dans ce type de conflits sans concertation avec les autorités locales. Il mobilise les services de renseignements dont il s'est doté, la guerre durant, contre les grévistes, et se dote en octobre 1920 des moyens lui permettant d'agir efficacement face aux grèves : *l'Emergency Power* l'autorise à procéder à des réquisitions et le *Support transport committee* lui permet d'assurer l'approvisionnement du pays en cas de grève longue et étendue.

La grève qui affecte la police, en 1919, a pour conséquence paradoxale d'accentuer l'emprise du pouvoir central sur les polices communales et

leur émancipation vis-à-vis des pouvoirs locaux. La rhétorique de l'indépendance des *chief constables* est toutefois maintenue et la théorie libérale avec elle. Le gouvernement qui désormais dispose des moyens d'une efficace intervention dans les périodes de crise aiguë et peut compter sur une police plus réceptive à ses directives n'éprouve pas le besoin de théoriser ou d'institutionnaliser les relations nouvelles qui se sont tissées ; il peut, par là même, se désengager plus facilement quand disparaît la crise qui a rendu son intervention nécessaire.

Les transformations profondes qui affectent alors la police relèvent, dès lors et pareillement, de la pratique plus que d'une mutation institutionnelle, dans un pays où le libéralisme demeure la règle.

Barbara WEINBERGER qui rejette, ainsi, la thèse d'une rupture avec le libéralisme s'attaque également à l'idée selon laquelle la centralisation croissante aurait joué dans le sens d'une pacification des conflits et d'une décelération de la violence ; le maintien de l'ordre paraît s'être exercé dans des formes plus libérales qu'ailleurs mais ce libéralisme est la simple rançon de la nature des crises auxquelles la police s'est trouvée confrontée. Tous les moyens étaient en place pour une intervention plus énergique si celle-ci s'était avérée nécessaire. La tendance lourde va du reste dans le sens d'une réduction des libertés de 1906 à 1927 ; avec au terme de la grève générale de 1926 sur laquelle se clôt l'ouvrage l'adoption du *Trade dispute* et du *Trade union act* qui révisent les bases légales du *Trade unionism* en déclarant, entre autres mesures, illégales les grèves de solidarité et en restreignant le droit des piquets de grève.

Il s'agit là d'un ouvrage stimulant qui fait entrevoir l'intérêt d'études comparatives à développer sur un tel terrain.

Danielle TARTAKOWSKY
Maître de Conférences
Paris I

Note

- (1) Jane MORGAN, *Conflict and order, the police and labour disputes in England and Wales, 1900-1939*, Oxford, Clarendon press, 1987, 305 p.

Colloques et rencontres

La Conférence Internationale Transports Publics, Sécurité et Environnement

L'Union Internationale des Transports Publics (UITP) et la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) organisaient du 11 au 13 mai 1992 au Centre de Communication et d'Echanges (CNIT) une conférence réunissant les transporteurs du monde entier et leurs principaux partenaires. Cette manifestation était accompagnée d'une exposition offrant un aperçu sur les dernières technologies conçues pour assurer le confort, la propreté et la sécurité des transports urbains, tant souterrains que de surface.

La spécificité du métropolitain nous a paru révélatrice de la problématique générale. C'est la raison pour laquelle nous extraîrons de l'ensemble des débats ceux relatifs au réseau souterrain et plus particulièrement l'expérience française. Cette grille de lecture est d'autant plus intéressante que le Plan de Sécurité de la RATP, instauré sous l'impulsion du Président Christian BLANC en juillet 1989, porte des fruits prometteurs. De juillet 1989 à décembre 1991, les agressions d'agents ont diminué de 9 %, les agressions de voyageurs de 27 % et les vols à la tire de 35 % !

Confort, propreté et sécurité furent au cœur des débats et constituent les trois grands objectifs des transports publics. Ils répondent aux défis posés par la dégradation des espaces publics, le vandalisme et la violence. Les nouvelles stratégies mises en œuvre témoignent d'une nouvelle conception des rapports humains entre transporteurs et usagers, fondées sur l'efficacité, le respect et l'ouverture sur les autres.

Les solutions mondialement mises en œuvre prennent en compte la complexité de la problématique. Comme le soulignait Christian BLANC, président de la RATP, les 20 agressions quotidiennes rapportées aux 7 millions de voyageurs/jour ne pouvaient à elles seules générer le sentiment d'insécurité qui portait atteinte à l'image du réseau. Il fallait appréhender d'autres raisons comme les graffiti, les dégradations, la promiscuité en période de trafic élevé ou les couloirs déserts en période creuse, l'éclairage trop faible, l'occupation de l'espace par des gens qui n'y ont pas leur place, le décor trop monotone et trop répétitif, les formes visuelles de fraude, etc.

Par les atteintes aux biens et aux personnes, la ville fait irruption dans le territoire des réseaux de transports collectifs. Ce constat prend encore plus

d'ampleur dans le métro où l'extension des problèmes « de surface » est accentuée par une désertification sécuritaire due à l'automation : la Machine a remplacé l'Homme et l'Homme s'est effacé derrière la Machine. Ce sont les raisons pour lesquelles les transporteurs s'efforcent de repeupler le métro. Cela passe par des solutions traditionnelles telles que le renforcement de la présence policière ou la création de services de prévention, de dissuasion et de répression « internes » à l'entreprise, mais également par l'amélioration du confort, la redistribution des rôles au sein de l'organisation, la mise en place de nouveaux systèmes technologiques d'information et de surveillance, l'instauration de nouveaux modes sociaux d'occupation du terrain, le renforcement du lien social et une approche citoyenne.

– Le renforcement de la sécurité dans les réseaux n'a pas pour objectif de substituer des forces parallèles à celles qui, traditionnellement, ont en charge le maintien de l'Ordre Public. Les craintes qui pourraient s'élever en la matière sont sans objets, dès lors que deux conditions sont réunies : la conviction républicaine et humaniste des parties, la collaboration étroite entre les partenaires. Ce n'est pas chose facile. La Police nationale est particulièrement présente sur le réseau parisien : en 1991, 600 policiers ont contrôlé 229 604 personnes, 12 514 ont été mises à disposition de la police judiciaire ⁽¹⁾. Le Département Environnement et Sécurité de l'entreprise dispose de deux services plus particulièrement chargés de faire respecter la police des chemins de fer et d'assurer la sécurité des voyageurs et du personnel : le Groupe d'Intervention et de Protection des Réseaux (GIPR) qui comptera 180 agents à la fin de l'année et la Surveillance Générale (300 personnes) qui a fait l'objet d'une restructuration profonde. Ces chiffres ne voudraient rien dire s'ils n'étaient accompagnés des résultats probants que nous connaissons et s'ils n'avaient été rendus possibles par l'existence d'une volonté commune ayant permis de redéfinir les compétences générales des différentes forces de sécurité.

– Le confort des usagers et des personnels : « Un néon qui ne marche pas, des poubelles qui débordent, c'est déjà de l'insécurité ⁽²⁾ ». Le souci d'améliorer le confort s'inscrit dans un processus général de recherche qui conduit à repenser les installations, les stations, les voies d'accès et les couloirs. La propreté ⁽³⁾ est un souci majeur car elle incite, en retour, au respect des installations et des personnels. Elle nécessite donc de nouveaux moyens techniques : stations-services de nettoyage pour les rames et les autobus, robots de nettoyage pour les stations, les voies et les voûtes.

– La redistribution des rôles au sein de l'organisation se fait sur le principe de la responsabilisation des agents à quelque niveau hiérarchique qu'ils se situent, ce qui implique aussi un fonctionnement décentralisé au niveau des stations et des lignes. Les solutions humaines sont privilégiées : le Nouveau Service en Station (NSS) permet, par exemple, aux agents de sortir de leurs guichets et d'occuper leur territoire. Il ne reste plus qu'un seul agent par guichet désigné sous le titre d'animateur de station ⁽⁴⁾. Les

autres forment des équipes mobiles dont les missions sont variées (contrôle des équipements et de la propreté, assistance aux voyageurs, information locale, évacuation douce des indésirables, etc.). Depuis la mise en service du NSS, le taux d'absentéisme pour maladie a fortement chuté.

— La particularité du réseau souterrain nécessitait de compléter les systèmes traditionnels de surveillance et de contrôle. Grâce à un système informatisé de collecte d'informations et de gestion des agressions, la RATP connaît maintenant les 15 stations les plus sensibles où 80 % de la délinquance est concentrée. Ce système permet de suivre l'évolution et le déplacement des zones à risque. Des investissements considérables ont été effectués en Télédétection et Télésurveillance active. Un nouveau PC Sécurité, installé en juillet 1991, permet de suivre en temps réel tous les événements qui surviennent dans le réseau. Un centre de liaison, nœud de communication-radio avec tous les interlocuteurs susceptibles de participer à la résolution des problèmes de station, permet de pallier préventivement un inconvénient majeur de toutes les situations de crise : la fermeture des réseaux.

— L'instauration de nouveaux modes sociaux d'occupation du terrain trouve sa démonstration dans le traitement des vendeurs ambulants qui constituent une part importante de la population marginale. En 1987, le métro de Barcelone entreprit de les transformer en « honnêtes commerçants » disposant de petites boutiques dans les halls, stations et couloirs du réseau. Cette opération se heurtait d'emblée à de nombreuses difficultés (permis de travail, résistances à l'innovation, financement des boutiques, etc.). La première année, 22 mini-boutiques furent néanmoins créées. Elles permirent aux ex-ambulants de prendre confiance, de vendre davantage, donc de pouvoir rembourser les prêts qui leur avaient été consentis. Ces nouveaux commerçants ont protégé leur territoire contre la vente à la sauvette et les dégradations publiques. Le sentiment de sécurité et la sécurité effective ont été renforcés. Depuis quatre ans, l'entreprise est considérée par ses initiateurs comme une grande réussite : il n'y a plus de vendeurs ambulants et les loyers augmentent jusqu'à s'aligner sur les loyers commerciaux habituels permettant ainsi une source de revenu supplémentaire. Ils reconnaissent néanmoins que des progrès restent à accomplir : seuls 21 % des usagers sont clients de ces mini-commerces. Ils procèdent actuellement à une étude de marché afin de découvrir d'autres types d'activités dans le cadre d'une nouvelle stratégie commerciale. La RATP s'est également ouverte à cette innovation et l'UITP a entamé une réflexion qui débouchera sur des préconisations en la matière.

— Le problème des sans-abris qui trouvent refuge dans le réseau du métropolitain se pose partout avec la même acuité. A Paris cette population est évaluée à une moyenne annuelle de 2 000 personnes, variable en fonction des saisons, conséquence de l'évolution socio-économique de la société. Aux sentiments d'inconfort, d'insalubrité et d'insécurité, que la présence de ces marginaux renforce, s'ajoute un enjeu pour la démocra-

tie : nos sociétés modernes ne peuvent se permettre d'accepter la « clochardisation rapide » de certains de ses membres. Le problème, qui n'avait jusqu'alors suscité aucune action humanitaire d'envergure, est d'autant plus aigu que la vie « sous la surface » accélère la désocialisation. Ce sont les raisons pour lesquelles le Comité de Prévention et de Sécurité de la RATP, dirigé par le Commissaire principal Gérard d'ANDRÉA, mène une action « coup de pouce » à destination de ceux qui « à la suite d'un accident dans leur vie privée ou professionnelle, se trouvent captifs d'une situation rendue insoluble par le cumul des problèmes de santé, d'hygiène, de revenus, de logement, de solitude⁽⁵⁾ ». Il s'agit, sur la base du volontariat et du non-assistanat, d'accompagner les personnes en difficulté pour leur permettre de trouver un ancrage au sein des dispositifs sociaux de surface. Après une année de fonctionnement, le bilan est encourageant : 380 personnes sont sorties des réseaux, 247 temporairement et 133 de façon stable depuis plus de quatre mois.

« Réseaux plus » est une structure d'insertion qui complète l'action de la RATP en matière d'insertion socio-professionnelle des jeunes sans emploi et des chômeurs de longue durée. Depuis janvier 1991, 19 personnes ont obtenu un emploi et la RATP s'est assignée comme objectif de proposer 300 postes de travail d'ici fin 1992. Que ce soit dans le cadre de « coup de pouce » ou de « réseaux plus », la RATP se veut un « déclencheur » mobilisant toutes les bonnes volontés.

« De nombreuses cités de la région parisienne regroupent les familles les plus défavorisées socialement. Nous y avons constaté l'inquiétante désstructuration sociale des plus jeunes habitants. Localement, la RATP, souvent seule institution présente quotidiennement, devient la cible de tous les mécontentements ». A partir de ce constat, la RATP développe une politique partenariale en direction des quartiers en difficulté et de la cité. Des manifestations diverses : « le dialogue en direct », un grand concours « transportez-vous vers l'an 2000 » auquel 40 000 élèves ont participé, le championnat de football intercités de la Région Ile-de-France (en 1992 : 33 cités, 50 équipes, 750 adolescents, 223 matchs), le tour de l'Ile-de-France en vélo tout terrain (288 jeunes/Police/RATP) sont quelques-unes des actions menées à l'initiative du transporteur régional en collaboration avec les policiers, les magistrats, les élus, les associations, les syndicalistes, etc.

— La relation humaine entre l'employé et le client, mais également entre l'entreprise et la cité, quelle que soit l'importance de l'agglomération ou la taille de l'entreprise de transport est de plus en plus valorisée. Quelques citations de conférenciers sont révélatrices. « Rendre la dignité aux gens, c'est aussi leur donner les moyens de travailler ». « C'est par la transparence que l'on parviendra à mobiliser les citoyens ». « La prévention pour l'entreprise n'est pas une pure action philanthropique. Il s'agit simplement de tenir le rôle d'une entreprise publique citoyenne et responsable ». « Quand on respecte le voyageur, celui-ci respecte en retour l'entreprise et les autres usagers ».

L'extension des surfaces urbanisées et son corollaire, la congestion de la circulation automobile, sont des phénomènes mondiaux. Dans ce contexte, le réseau des transports collectifs représente une alternative. Elle permet aux citadins d'accéder aux lieux et fonctions de la ville dans des conditions de rapidité, de tranquillité, de sécurité et de confort optimales, tout en favorisant les économies d'énergie et l'environnement. Cette conférence internationale a démontré combien les transporteurs sont résolus à améliorer la qualité générale de leurs prestations pour permettre un rapport harmonieux au transport collectif.

Un tel rapport est d'autant plus nécessaire que le réseau des transports publics a d'autres conséquences sur l'environnement urbain. Il permet de remodeler la ville en dégageant des emprises de stationnement et de circulation au bénéfice d'espaces qui connaissent une tendance au déclin tels les centres villes. Il favorise la conduite de la croissance urbaine par la prise en compte de la desserte en transport public lors de la réalisation d'opérations d'urbanisme comme à Singapour, par exemple.

Il n'en demeure pas moins que se pose toujours la question fondamentale de la croissance démesurée des mégalopoles modernes à laquelle la décentralisation des activités administratives, économiques, politiques, culturelles et sociales semble le mieux à même de répondre. Nos sociétés modernes ont la capacité d'opérer cette mutation puisqu'elles disposent des moyens technologiques et sociologiques de communication et d'échanges pour le faire. Il leur reste sans doute à acquérir la volonté communautaire de conduire une telle évolution.

Jean-Louis SAYOUS
IHESI

Notes

- (1) Chiffres fournis par le service de presse de la RATP.
- (2) Christian KOZAR, Directeur du Département Environnement et Sécurité de la RATP.
- (3) A Paris, en 1991, vingt tonnes de détritus ont été quotidiennement remontées à la surface.
- (4) Le NSS est pour l'instant en cours d'expérimentation sur les lignes 4 (Porte d'Orléans-Porte de Clignancourt) et 11 (Châtelet-Mairie des Lilas).
- (5) Document RATP, *le Comité de prévention et de sécurité de la RATP*, 18 p., p. 16.

Séminaire « vol de véhicules »

Le 29 avril 1992 s'est tenu à Paris un séminaire « Vol de véhicules », à l'initiative du GEMA⁽¹⁾. Pour la première fois, des représentants des compagnies d'assurances, des représentants des pouvoirs publics, de la

police et de la gendarmerie, ainsi que ceux des principales marques européennes d'automobiles, ont pu faire le point et concevoir des ripostes à une criminalité bien particulière, en plein développement, qui coûte chaque année en France cinq milliards de francs à la collectivité.

Un bilan inquiétant

Les vols de véhicules représentent en France 52 % des vols déclarés, et ont augmenté de 55 % sur les trois dernières années, c'est-à-dire de 10 à 20 % par an. Cette augmentation, inquiétante, serait due à la multiplication des réseaux organisés de vols de véhicules ; le « vol d'emprunt », c'est-à-dire le délit commis par des jeunes délinquants soucieux de se déplacer temporairement à bord d'un véhicule volé, mais vite abandonné et retrouvé, ne paraissant pas, lui, avoir significativement évolué.

Au contraire, les réseaux organisant le vol, puis la revente sous une autre « identité » des véhicules, sont en pleine expansion :

- à la filière traditionnelle des réseaux de revente en Afrique du Nord, en Afrique et au Moyen-Orient, s'ajoutent désormais, depuis l'effondrement des Pays socialistes à l'Est, des réseaux de revente vers ces pays : la seule CEI aurait ainsi un besoin, immédiat, de 30 millions de véhicules. Et l'on estime qu'un véhicule volé parvenant dans l'une de ces quatre régions du globe est un véhicule irrécupérable ;
- le banditisme, depuis une dizaine d'années, s'est en partie reconvertis dans ce trafic, qui est rentable, mais qui, surtout, est peu sanctionné pénalement, à l'inverse par exemple du vol à main armée⁽²⁾ ;
- le vol et le changement d'identité d'un véhicule demeurent trop faciles : il semble que depuis une trentaine d'année la riposte des constructeurs, des assureurs et des pouvoirs publics, a été faible.

Les statistiques générales doivent être manipulées avec prudence et dépendent de la définition donnée au vol : sur un parc automobile français de 23 millions de véhicules, les compagnies d'assurances affirment recenser annuellement près de 500 000 vols. Mais pour elles, le vol est ce qui résulte des déclarations des assurés : de la simple effraction sans vol, au vol d'accessoires automobiles, au bris ou à la simple tentative de vol. On parvient ainsi à une fréquence de vol considérable, de près de 3 % des véhicules immatriculés et assurés.

Au contraire, les statistiques communes de la police et de la gendarmerie, qui ne tiennent compte que des vols simples de véhicules, font apparaître une fréquence de vol de 1,5 %, soit 291 000 vols en 1991.

Cette dernière statistique, la plus fiable, place la France en troisième position des vols de véhicules en Europe, après la Grande-Bretagne (500 000 vols), et l'Italie (350 000). Mais il faut noter la très faible fréquence des vols en Allemagne (80 000), pays qui a pourtant le plus

fort taux de motorisation d'Europe. La situation tend d'ailleurs à y évoluer rapidement depuis deux ans, l'ex-RDA et la Pologne étant devenues des clientes d'automobiles volées.

En France, c'est de toute manière l'inquiétude qui prévaut : les vols augmentent plus vite chaque année que la progression des immatriculations. Et au coût de 5 milliards de francs que déboursent annuellement les assurances, il conviendrait d'ajouter le coût des personnels utilisés : 50 % des dossiers que reçoivent les compagnies concernent le vol de véhicules. Dans les commissariats et les gendarmeries, les procédures de dépôt de plainte mobilisent un personnel considérable, au détriment du travail policier de prévention et de recherche. D'autres professions sont également mobilisées, en permanence : dépanneurs, réparateurs, personnels des fourrières.

La répartition géographique du vol n'étonnera pas le policier : c'est sur l'axe « PLM », Paris-Lyon-Marseille, là où se concentre le plus fort taux de criminalité, qu'il atteint le seuil de fréquence record de 4 %. D'autres régions atteignent aussi depuis l'an dernier cette limite, comme celle de Toulouse ou du Nord, mais nul ne peut expliquer pourquoi le département de la Lozère a également rejoint ce peloton de tête : les vols y ont été multipliés par 2 en 3 ans...

L'emplacement du véhicule a une incidence sur le vol : un véhicule aura davantage de chances d'être volé sur la voie publique que dans un parking et *a fortiori* dans un garage fermé. Entre ce dernier et la voie publique, le rapport est de 1 à 2, en défaveur de la rue.

Contrairement à une idée reçue, on ne vole pas une marque, mais un modèle précis. Un expert précise d'ailleurs que les voleurs ont un goût pour les modèles à la mode ; il convient aussi que le véhicule soit récent : en général moins de trois ans. Un véhicule de moins d'un an a ainsi cinq fois plus de chances d'être volé qu'un véhicule de dix ans d'âge. Mais il convient aussi que le véhicule soit de type sportif, et à forte valeur ajoutée, satisfaisant ainsi tout autant le vol d'emprunt (rapide, mais en bon état parce que récent) que le vol de trafic organisé (cher, sa pluie-value est appréciable ; la revente de ses pièces détachées tout autant).

Aussi le clan des « GTI-istes » et des « Turbo-istes » est-il particulièrement visé dans le palmarès des 18 véhicules les plus volés en France : 19 % des Renault 21 Turbo 2,2 litres ont une chance de voir leur carrière interrompue par au moins un vol, pour 3 % « seulement » des Fiat Tipo.

Dans ce classement, des modèles inattendus sont cités alors que d'autres, que l'on était certain de voir mentionnés en pole-position, ne figurent pas : la 2 CV Citroën, aujourd'hui disparue, y tient la 17^e place ; les pièces détachées en sont très recherchées par les jeunes et les collectionneurs. Mais demeure absente une marque allemande de prestige, qui avait, il y a quelques années, la réputation d'être la plus recherchée par les voleurs : cette marque bavaroise a mis à profit ces années pour mettre au point, sur

la plupart de ses modèles, les dispositifs anti-vol les plus performants du moment, lasse de voir cette mauvaise image se développer.

Mais la tendance actuelle voit une catégorie de véhicules de plus en plus visée : la voiture familiale, sûre, sobre et résistante, de moyenne gamme, même Diesel, ne nécessitant pas d'entretien coûteux. Elle est destinée à la revente sur le continent africain ou à l'Est.

Existe-t-il un motif de vol ? Le taux de découverte des véhicules volés peut l'expliquer en partie : ce taux est de 50 % dans les deux jours suivants la déclaration de vol, et de 80 % dans le mois suivant⁽³⁾. La majeure partie des vols demeure donc des vols d'emprunt, ayant pour auteurs des jeunes, qui éventuellement se livrent au « dépeçage » (vente des pièces détachées du véhicule) après avoir dérobé une voiture pour le plaisir de la conduite.

Un chiffre de la gendarmerie confirme la prédominance du vol d'emprunt dans le total des vols : un tiers des interpellés pour vol de véhicule à quatre roues sont des mineurs. Dans le même ordre d'idée, il semble que la principale motivation du délinquant mineur est son goût pour le véhicule envié, sans idée préconçue de revente et de bénéfice à la clef, de prime abord.

La part des véhicules volés pour être revendus serait de l'ordre de 30 %, soit un vol sur trois. Mais cette part est en augmentation constante, elle a elle-même augmenté de 30 % de 1989 à 1991. Ce sont ainsi aujourd'hui 15 000 automobiles qui passent les frontières, sans espoir d'être récupérées.

Les escrocs à l'assurance demeurent une catégorie mal connue ; elle paraît elle aussi être en progression constante. On fait disparaître⁽⁴⁾ son véhicule pour en toucher sa valeur à la suite d'un accident, lorsque le crédit devient impossible pour le budget familial, ou lorsqu'on ne parvient pas à vendre le véhicule usagé. Certains franchissent une frontière où ils s'adressent à des réseaux spécialisés et déclarent un sinistre difficilement vérifiable. Il existe aussi des spécialistes du leasing, crédit, crédit-bail ou de la location, qui se débarrassent de leur véhicule après un emploi qu'ils jugent satisfaisant.

Dans tous les cas de figure, les grandes facilités accordées au crédit automobile, ainsi que l'augmentation constante des primes d'assurances, ne sont pas étrangères au développement de ces nouvelles formes de délinquance. Les enquêtes, particulièrement longues et difficiles pour amener la preuve de la culpabilité du propriétaire ou du locataire, induisent un coût important en personnel, tant pour les forces de police que pour les corps d'inspection des compagnies d'assurances, eu égard à la faiblesse des sommes nominativement escroquées.

En réalité, tous les intervenants du séminaire organisé par le GEMA ont mis en cause la facilité du vol de véhicules.

Facilité matérielle tout d'abord, certains experts estimant, que, côté constructeurs, aucun progrès sensible n'a été réalisé en termes de protection des véhicules depuis la généralisation du « Neiman » il y a une trentaine d'années.

Facilité due aussi à la faible répression pénale : la peine maximale de cinq années d'emprisonnement qui punit le vol de véhicules n'est prononcée que très exceptionnellement. Le délit d'habitude, la récidive, l'appartenance à une association de malfaiteurs sont très difficiles à prouver devant le juge : les réseaux de revente agissent comme autant de compartiments étanches, qui ne communiquent pas entre eux : le petit voleur, payé au vol, ne sait rien du commanditaire, de l'acheteur, du maquilleur, du receleur, de l'expert en faux document ou du blanchisseur de cartes grises en Préfecture. Saurait-il d'ailleurs quelque chose sur ses complices anonymes qu'il y a peu de chance pour qu'il dévoile leur identité : les quelques mois de prison dont il va écoper, généralement assortis du sursis, ne l'inclinent pas à rechercher une quelconque transaction avec la police ou la justice.

Facilité laissée par les textes législatifs et réglementaires, enfin. Sur le chapitre du vol de véhicules, le système sociétal est particulièrement faillible : sur le tiers des véhicules qui ne sont jamais retrouvés, recyclés sur le marché national et de plus en plus international, 80 % réapparaissent sous une autre identité, soit à l'aide d'un faux document, une fausse carte grise, soit à l'aide d'un « vrai-faux » document, c'est-à-dire d'une carte grise d'épave qui n'a pas été détruite. C'est ici que les partenaires sociaux peuvent intervenir.

La réponse des partenaires sociaux

Dans un premier temps, la réponse des assureurs a consisté à augmenter significativement la part « vol » dans les primes d'assurances, et à exiger des primes encore plus importantes des propriétaires des véhicules à risque. Cette augmentation (+23 % en 1991) tendait tout autant à faire face aux débours de plus en plus élevés qu'à conscientiser l'ensemble des consommateurs d'assurances. Mais aux dires des mutuelles elles-mêmes, on est parvenu à la limite du système. D'ici quelques temps, certains véhicules, appartenant à la catégorie la plus volée, ne pourront plus être assurés.

Dans un deuxième temps, les compagnies ont pratiqué une politique de prix préférentiels pour leurs clients utilisant des dispositifs de protection sur leur véhicule (ex. : gravage des vitres exigé pour l'assurance de véhicules haut de gamme). Mais là aussi, il semble que l'on ait atteint les limites du système, tant en termes de coût qu'en termes d'efficacité des dispositifs de protection actuellement mis en œuvre : entre techniciens et voleurs, la course à l'intelligence est permanente.

Dernièrement, les mutuelles se sont engagées dans la lutte contre le trafic des cartes grises d'épaves, principales sources des faux documents : à la MAIF, depuis cette année, la plupart des assurés devant se débarrasser d'une épave doivent la revendre à l'assureur, qui en assure la destruction et renvoie la carte grise à la Préfecture. Cette initiative, la plus intéressante de ces dernières années en la matière, devrait d'ici peu se généraliser à l'ensemble des compagnies d'assurances, après accord tripartite des ministères de la Justice, des Finances et de l'Intérieur : le droit de « gel » d'une carte grise par un assureur n'est pas en effet prévu par le Code des Assurances, qu'il faudra réformer.

La réponse des constructeurs, ils le reconnaissent eux-mêmes, a été faible. Mais un véhicule neuf efficacement protégé contre le vol subit une telle augmentation de prix, de l'ordre de 5 à 10 000 francs, qu'il rebute les acheteurs. Actuellement, 5 à 10 % d'entre eux seulement acceptent cette dépense.

La protection des véhicules contre le vol n'est donc pas encore devenue un argument de marketing. En outre, en termes de société, on peut s'interroger sur le prix de telles options, qui correspond à celui des options de sécurité routière encore réservées aux véhicules haut de gamme, (Air-bag, ABS, etc...) ou aux dispositifs anti-pollution les plus performants.

Plus techniquement, les constructeurs n'envisagent pas dans l'avenir de système anti-vol infaillible, mais le couplage de plusieurs systèmes : on allongera le temps d'intrusion dans le véhicule, on rendra son démarrage très difficile, et après même la constatation du vol il sera possible de le repérer voire de le faire immobiliser, électroniquement ou par les forces de l'ordre. Un calculateur, et une simple puce électronique embarquée à bord, que l'on peut mettre en œuvre à distance, suffisent.

La réponse des pouvoirs publics a accompli dernièrement deux pas décisifs :

- l'informatisation du fichier des 28 millions de cartes grises recensées sera bientôt achevée. Dès 1993, elle pourra être connectée au FVV (Fichier des véhicules volés) ; les enquêteurs pourront ainsi suivre l'itinéraire précis, même lointain dans le temps, d'une carte grise ;
- à partir du 15 juin 1992, la nouvelle carte grise inviolable, à hologramme tridimensionnel et filigrane, sera progressivement mise en service. Elle remplacera totalement dans quelques années l'actuelle, dont des stocks considérables doivent encore être écoulés (12 millions de cartes grises sont délivrées chaque année en France, immatriculation, transfert, mutation, changement de domicile).

Enfin, l'ouverture des frontières au 1^{er} janvier 1993 devrait permettre de contrarier plus efficacement la fuite des véhicules volés hors d'Europe : le SIS (Système informatique Schengen) intégrera en effet le FVV français. Il sera ainsi plus facile d'interroger ce dernier, à partir de l'un des huit pays signataires des accords de Schengen.

L'effort commun entrepris entre constructeurs, compagnies d'assurances et pouvoirs publics peut aboutir à moyen terme à la détermination d'une véritable politique de prévention du vol de véhicules.

Patrice MEYZONNIER

IHESI

Notes

(1) Le Groupement des Sociétés d'Assurances à Caractère Mutuel est le syndicat professionnel des Mutualités d'assurances. Il regroupe les 15 premières mutualités françaises : GMF, MAAF, MAIF, MATMUT, etc... le GEMA couvre 50 % du parc automobile et 40 % du multirisque habitation.

(2) Et cette criminalité ne représente que 10 % du coût du vol de véhicules.

(3) Entrent ici en compte deux données incalculées : l'étourderie du propriétaire ayant égaré son véhicule et les mises en fourrière permettant de croire à un vol.

(4) L'incendie volontaire demeure le *modus operandi* le plus courant. A noter que cette pratique parvient à perturber même l'interprétation des chiffres de la criminalité : en 1991 à Vaulx-en-Velin, banlieue difficile de Lyon, 300 véhicules environ ont été incendiés dans l'année. Mais la part des particuliers soucieux de se débarrasser, à bon compte, de leur propre véhicule, qu'ils soient résidents de Vaulx-en-Velin ou des localités proches, n'a pu être prise en compte. De la même façon, certains assureurs émettent des doutes sérieux au sujet des sinistres-incendie déclarés à l'issue d'une manifestation étudiante récente à Paris.

Correspondance et débats

Dans le précédent numéro des Cahiers consacré à « la police de l'environnement », nous évoquions brièvement la contribution possible des Conférences internationales et notamment du « Sommet Planète Terre » à une prise en compte plus globale de la protection de l'environnement. On lira ci-dessous la réflexion d'Alain RUELLAN qui dirigeait la délégation des scientifiques français et qui sans être satisfait ne veut pas cesser d'y croire...*

Rio 92 : essayons d'être optimiste... !

Alain Ruellan

Professeur de science du sol

Directeur du CNEARC *

Directeur du Programme Environnement du CNRS **

« Rio 1992, le « Sommet Planète Terre », sera, quels que soient ses résultats, une étape importante de la longue et lente démarche de prise de conscience, par les dirigeants et par les animateurs des sociétés humaines, des difficiles problèmes, étroitement liés, de développement et d'environnement. Ces problèmes sont les plus graves auxquels les sociétés sont, aujourd'hui, confrontées ; demain, ces problèmes seront de ceux qui prendront une intensité d'autant plus périlleuse que des solutions, locales, régionales et globales n'auront pas été élaborées. Par ailleurs, ce Sommet consacrera la persévérance des scientifiques qui, tout particulièrement depuis une dizaine d'années, font part publiquement de leurs résultats : résultats qui prouvent la dégradation de l'environnement sous l'effet des actions humaines, mais aussi qui montrent que des alternatives, technologiques et socio-politiques, sont possibles. »

* Thomas (C.), « Les enjeux du Sommet Planète Terre », Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, n° 9, mai-juillet 1992, p. 113-116.

* CNEARC = Centre national d'études agronomiques des régions chaudes ; 1101 avenue Agropolis, 34 033 Montpellier cedex 01, France.

** CNRS = Centre national de la recherche scientifique ; 15 quai Anatole France, 75700 Paris, France.

Telle était l'introduction de l'éditorial que je signais dans *la Lettre Environnement* n° 5 (CNRS ; mars 1992) ; mon but était de convaincre les scientifiques français que, bien qu'ils aient été écartés de la préparation de la Conférence de Rio, ils ne pouvaient pas en être absents, ils ne devaient pas en être absents : simple réaction de conscience professionnelle. Et je terminais ainsi cet éditorial : « Rio 92 est donc une occasion rare pour que les chercheurs jouent leur rôle social : celui de faire connaître, à la société civile, aux milieux de la production et aux décideurs politiques, leurs savoirs et leurs doutes, leurs convictions et leurs angoisses, par rapport au problème majeur du monde d'aujourd'hui et de demain : celui de la réussite, pour tous, d'un véritable développement durable. J'espère que la communauté scientifique française saura être suffisamment présente. »

Elle fut présente : *nous étions 80 chercheurs français à Rio de Janeiro.*

Les conférences scientifiques

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) – le « Sommet Planète Terre » – qui s'est tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, a été précédée et accompagnée de *nombreuses conférences scientifiques* (voir annexe) : nous le devons, principalement, à la mobilisation de la communauté scientifique brésilienne.

En effet, il y a environ un an, les milieux scientifiques d'un certain nombre de pays, la France en particulier, se sont aperçus que, *malgré les recommandations des Nations Unies*, les chercheurs, qui sont pourtant à l'origine de la plupart des données concernant les problèmes d'environnement, et qui savent proposer des solutions concrètes, des alternatives techniques et socio-économico-politiques, n'étaient pas associés à la préparation du Sommet de Rio ; ils n'étaient même pas destinataires des textes et des conventions qui devaient être discutés et signés à Rio.

Il était déjà tard pour réagir, pour demander à être vraiment associés à la préparation des négociations. Nous avons, cependant, été un certain nombre à le faire, et c'est donc surtout grâce à la communauté scientifique brésilienne, et à l'UNESCO, qui ont su organiser plusieurs conférences scientifiques, que des chercheurs du monde entier ont pu manifester, à Rio de Janeiro, leur vigilance, leurs préoccupations, leurs responsabilités, leurs engagements que diplomates et techniciens ministériels leur avaient contestés.

L'objectif des conférences scientifiques de Rio, de cette réunion pendant une quinzaine de jours de plusieurs centaines de chercheurs, ne fut pas, principalement, l'échange de données nouvelles. Il fut de *communiquer* : communiquer entre chercheurs de disciplines différentes ; communiquer avec les nombreuses Organisations non gouvernementales (ONG) rassem-

blées à Rio ; communiquer avec les responsables politiques, avec les diplomates, avec les experts ministériels, négociateurs au sein des délégations officielles.

Quel bilan ?

- *La participation des chercheurs* n'a pas été suffisante : mis à part les chercheurs brésiliens, très présents, les seuls chercheurs étrangers qui sont venus à Rio d'une façon significative, sont les Français ; 80 chercheurs français, toutes disciplines scientifiques confondues, ont participé activement à toutes les conférences scientifiques. Mais ce ne fut pas le cas des autres pays : en particulier, il y eut peu d'Américains du Nord, peu d'Européens, qui ont probablement estimé que, puisqu'ils n'avaient pas été impliqués dans la préparation de la CNUED, leur présence à Rio était inutile. Ceci étant, on soulignera l'importance de la rencontre scientifique franco-brésilienne qui s'est poursuivie et développée à l'occasion de Rio 92 : les coopérations sont déjà nombreuses ; elles seront, à l'avenir, certainement encore meilleures.
- *La communication vers les milieux non scientifiques* n'a existé que dans la mesure où les chercheurs ont pris eux-mêmes le temps de sortir de leurs réunions scientifiques pour aller vers les ONG et vers les négociateurs de la conférence officielle. Mais l'inverse ne s'est pas ou peu produit : peu de membres d'ONG, peu de négociateurs, ont pris une minute de leur temps pour venir écouter les débats interdisciplinaires organisés par les chercheurs. Dans ce domaine, la France gouvernementale a fait fort :
 - le ministère de l'Environnement avait omis de signaler, dans ses documents diffusés à Rio par milliers d'exemplaires, la tenue des conférences scientifiques et la présence des 80 chercheurs français, qui ne faisaient donc pas partie de la « présence française à Rio » ;
 - la Délégation officielle française n'avait pas prévu, pour aider aux négociations, la collaboration des milieux scientifiques, ni d'ailleurs celle des ONG, ni celle des industriels, ni celle des députés et sénateurs... ; tous avaient pourtant fait l'effort d'être représentés à Rio, d'être disponibles, forts du travail qu'ils avaient investi depuis plusieurs années : ils n'ont à aucun moment été le moindrement associés, le moindrement consultés... ; gaspillage... et mépris.

Pour ce qui est des ONG, une note d'optimisme : il s'agit de l'excellent travail réalisé par l'association ENDA qui, en plus de sa forte présence auprès des ONG et auprès des délégations officielles, a fait, par son journal quotidien en langue française « Vivre autrement », un remarquable travail d'information et d'analyse critique. En particulier, ce journal a su, chaque jour de la conférence, donner la parole aux chercheurs et rendre compte de leurs travaux à Rio.

● *Le principal intérêt des conférences scientifiques, de Rio de Janeiro et de São Paulo, fut la réussite de la communication interdisciplinaire entre les chercheurs* : l'ambiance politique, la responsabilisation civique qui en découle, la grande diversité des disciplines scientifiques présentes, tout ceci a fait que la plupart des conférences scientifiques, et surtout celle co-organisée par l'UNESCO, furent très interdisciplinaires et, de ce point de vue, très pédagogiques pour tous, ceux qui écoutaient comme ceux qui parlaient.

● *Les principaux messages qui en sont sortis concernent :*

– *L'inéluctable relation environnement-développement*, la réussite de cette relation passant par la compréhension et le respect de *la diversité des sociétés humaines* : il n'y a pas de développement durable, soutenable, sans développement ; la gestion de l'environnement passe sans aucun doute par la *diminution des inégalités*, tant à l'échelle de chaque pays qu'à l'échelle mondiale... A ce sujet, il est important de souligner que beaucoup de chercheurs ont, à Rio, mieux pris conscience des dimensions politiques des problèmes qu'ils essayent de comprendre et de résoudre par leurs propres travaux scientifiques ; dimensions desquelles ils ne doivent pas chercher à s'éloigner, quelles que soient leurs disciplines scientifiques : *cette nécessaire conscientisation politique des milieux scientifiques* était déjà fortement apparue lors des conférences préparatoires de Vienne * et de Fortaleza ** ; elle s'est imposée à Rio de Janeiro, et c'est une excellente chose.

– *L'effort scientifique interdisciplinaire considérable* qu'il reste à faire pour jeter les bases de *la réussite des stratégies possibles pour le développement durable, soutenable, des sociétés humaines* : en particulier comment gérer les ressources renouvelables pour qu'elles soient utilisées au mieux tout en restant renouvelables ?

– *Les alternatives technologiques qui ne réussiront pas seules un développement moins polluant* : technologie et contexte socio-économico-politique sont interdépendants ; pour les pays développés, *la recherche de modèles alternatifs de développement est indispensable*. Les scientifiques présents à Rio se sont ainsi, pour la plupart, inscrits en faux par rapport à la déclaration dite d'**HEIDELBERG** ***.

* ASCEND 21, organisée par l'ICSU, International Council of Scientific Unions, à Vienne (Autriche) du 25 au 29 novembre 1991.

** ICID, organisée par le Gouvernement du Ceará (Brésil), à Fortaleza, du 27 janvier au 1^{er} février 1992.

*** La Déclaration d'Heidelberg est un « Appel aux chefs d'Etat et de gouvernement présents à la Conférence de Rio de Janeiro qui avait été lancé de Heidelberg le 14 avril 1992. Il a reçu plus de 400 signatures de scientifiques dont 59 prix Nobel. Le texte mettait en garde contre « toute décision qui s'appuierait sur des arguments pseudo-scientifiques ou sur des données fausses ou inappropriées » et affirmait que « les plus grands maux qui menacent notre planète sont l'ignorance et non pas la science, la technologie et l'industrie ». Cet appel a suscité des réponses souvent violentes de la part d'autres scientifiques qui estiment qu'il surestime largement la capacité des sciences à trancher les questions de cette fin de siècle ».

Libération, 12 juin 1992.

– *Les démarches scientifiques qui doivent mieux réussir les aller-retour d'échelles* : les modélisations aux échelles globales exigent de meilleures données détaillées, systémiques, obtenues aux échelles locales, les choix des lieux d'études détaillées devant se faire sur la base des premiers résultats de l'approche globale.

– *L'urgence de développer les recherches concernant les biodiversités et leurs fonctions*, l'objectif étant d'apprendre à mieux les utiliser sans les détruire ; dans ce contexte, il fut beaucoup question de l'Amazonie. Ne pas opposer l'homme et la nature, donner la priorité à la compréhension des fonctionnements plus qu'à l'inventaire des espèces, ne pas s'enfermer dans un conservationnisme excessif, tels furent certains des messages parmi les plus forts.

– Les efforts à développer dans le domaine de l'urbain.

– *Enfin la volonté de diffuser les connaissances, de permettre leur libre accès pour tous* : « la recherche scientifique est au service de la société ; son rôle est donc d'apporter les éléments permettant la prise de décision et non pas de dicter les décisions, ce processus relevant en dernier ressort de choix politiques et de société »... « les résultats de la recherche, même lorsqu'ils soulèvent un certain nombre d'inquiétudes » ne doivent pas être « ignorés de ceux qui ont à décider de l'avenir des sociétés » (déclaration de chercheurs français présents à Rio, en réaction à la déclaration d'HEIDELBERG).

Au total, la volonté de la communauté scientifique de mieux assumer ses responsabilités et son rôle dans le dialogue social a été clairement exprimée.

Le Sommet Planète Terre

Quelques mots sur le Sommet Planète Terre lui-même, c'est-à-dire la conférence officielle qui s'est tenue du 3 au 14 juin 1992.

Je ne me faisais guère d'illusions sur les résultats d'une telle conférence. J'imaginais seulement qu'elle rendrait quelques services à la hauteur des énormes coût engagés. Aujourd'hui, j'en suis moins sûr... !

Le positif

- Ce fut une belle confrontation Nord-Sud.
- De ce fait, le développement a pris le pas sur l'environnement : le Sommet Planète Terre fut une conférence concernant le développement du monde, la protection et la gestion de l'environnement étant soulignées comme à la fois conditions essentielles et conséquences de ce développement.
- Il fut clairement réaffirmé que l'urgence est le développement des pays du Sud, mais que ceci ne se fera pas sans un rééquilibrage des développe-

ments relatifs du Nord et du Sud : les environnements locaux et globaux ne seront respectés, le développement durable de l'ensemble du monde ne sera réalisé, que si le Nord revoit ses stratégies de développement et facilite la disparition des misères du Sud.

Le négatif

- Une conférence parfaitement bien organisée par les Brésiliens... mais au prix d'une grande présence policière et militaire ayant préalablement « nettoyé » la ville de ses enfants abandonnés, de ses mendians, de sa violence quotidienne habituelle.
- Les engagements pris collectivement, par les Etats, sont minces ; on s'y attendait. Mais vu l'énorme investissement financier que représente cette concentration de Rio, on pouvait espérer un peu plus de volonté de changer vraiment le cours des choses. En fait, après Rio, chacun peut continuer à faire comme avant : ni le développement, ni l'environnement, ni la solidarité internationale n'ont, mises à part quelques bonnes paroles, gagné quoique ce soit ; les quelques décisions prises n'ont rien d'original et pouvaient l'être sans cet immense gaspillage de temps et d'argent.
- Aucun débat de fond n'a vraiment eu lieu : les gouvernements ont cherché, à tout prix, un accord minimum ; on voulait signer dans l'urgence : on a signé des banalités. On aurait mieux fait de ne rien signer et de prendre le temps de discuter sérieusement, longuement, avec tous les partenaires présents : politiques, scientifiques, industriels, associatifs,... ; occasion unique, car tous les partenaires étaient présents à Rio,... occasion ratée, chaque groupe ayant été laissé, voire repoussé, dans son coin ; il suffit de lire la grande majorité des discours des Chefs d'Etats pour en constater la triste banalité...
- Au total, j'estime que l'on ne peut même plus dire que le principal mérite de cette conférence est d'avoir eu lieu : quand la déception, l'inefficacité, le gaspillage l'emportent, c'est l'éccœurement et le désengagement qui risquent de tout submerger ; de cette conférence officielle, je conserve, avec bien d'autres, le souvenir de la réunion à Rio de milliers de fonctionnaires, affairés et fiers de l'être, habitués des conférences internationales, sachant parfaitement jouer à négocier mots et virgules et convaincus de bien faire : dangereuse naïveté...

Et maintenant l'avenir ?

Je suis de ceux qui ont beaucoup œuvré pour que l'on aille à Rio en y croyant. Je savais qu'il n'y aurait pas de miracle ; j'espérais seulement que, chacun faisant de véritables efforts de contacts et de communication, il en résulterait de véritables dynamiques nouvelles. J'ai conservé cet espoir les deux premières semaines, du 25 mai au 7 juin, pendant les conférences scientifiques, et ceci malgré les nombreuses difficultés de

communication rencontrées ; je l'ai perdu la troisième semaine, en assistant un peu à la conférence officielle et en découvrant ainsi à quel point le fossé était grand entre les négociateurs de la conférence officielle (diplomates et fonctionnaires ministériels) et les autres (chercheurs, ONG, industriels, élus,...).

La démobilisation ne doit pas pour autant nous gagner, bien au contraire. Les scientifiques ont raté leur investissement avant Rio ; leur présence à Rio doit les convaincre que, face aux grands problèmes d'environnement et de développement, leur responsabilité n'est pas seulement de faire de la recherche et de publier, mais c'est aussi de veiller à la cohérence entre ce qu'ils font et ce que font les divers acteurs des sociétés : *l'après-Rio attend leur mobilisation sociale*. En France — les ministères concernés (Recherche et Espace, Affaires Etrangères, Environnement,...) vont, je le crois, s'employer à rattraper les erreurs commises avant Rio : nous devons y être très réceptifs (voir, à ce sujet, *l'excellente réunion organisée par le ministère de la Recherche et de l'Espace, le 7 juillet dernier*, pour tirer les leçons de Rio et organiser l'avenir : la rencontre entre les négociateurs et les chercheurs, qui aurait dû avoir lieu avant et pendant Rio, s'est enfin amorcée pendant cette réunion, et de façon très positive ; mieux vaut tard que jamais...).

Parmi les actions que les scientifiques devraient, je crois, mener rapidement, il y a *la lecture critique des textes discutés et signés à Rio* : déclaration commune solennelle, Agenda 21, convention climat, convention biodiversité, déclaration forêt, discours des Chefs d'Etats. Cette lecture sera, à la fois, une contribution scientifique à la compréhension des choix politiques et une préparation à nos engagements futurs : l'ensemble de ces textes devra être pris en compte lors de l'élaboration de nos programmations scientifiques futures.

Enfin, après la déclaration d'HEIDELBERG et les réactions qu'elle a provoquée, au sein du milieu scientifique et ailleurs, on ne pourra pas ne pas poursuivre le débat soulevé par cette déclaration. Je suis de ceux qui se sont vivement élevés contre cette déclaration, dont je désapprouve le fond et la forme. Mais je souhaite m'en expliquer avec les signataires.

Je souhaite conclure en évoquant la nécessité de la constitution, en tous les cas au niveau de la France, d'un *groupe de suivi*. Je sais, qu'au niveau des Nations Unies, la création d'une commission du développement durable est prévue ; pour ce qui est de la France, la mise en place d'une commission équivalente, correspondante de celle des Nations Unies, est également prévue. Très bien, mais tout ceci risque d'être très institutionnel avec les lourdeurs classiques qui en découlent. *J'en appelle à la constitution d'un groupe de suivi complètement informel, d'une espèce de club*, où chacun y sera en fonction de ce qu'il fait : politiquement, scientifiquement, techniquement, dans un cadre professionnel ou militant. Il faut ainsi un ou plusieurs lieux où tous ceux qui se préoccupent des problèmes d'environnement et de développement puissent se retrouver et

échanger régulièrement, monter ensemble des actions, professionnelles ou militantes, lancer, à chaque fois que nécessaire, des campagnes d'information et de pression. Chercheurs, ingénieurs, fonctionnaires des ministères, producteurs, responsables politiques, membres d'ONG, syndicalistes,... doivent pouvoir ainsi se retrouver régulièrement et librement pour réfléchir et construire ensemble.

ANNEXE

Principales manifestations scientifiques et technologiques, qui se sont tenues en parallèle au Sommet Planète Terre

Rio de Janeiro, du 25 au 29 mai

Réunion nationale des universités, des sociétés scientifiques et des Instituts de recherche concernés par les problèmes de l'environnement et du développement.

Principaux thèmes : pollutions atmosphériques globales et locales ; effet de serre ; couche d'ozone ; pollutions des eaux douces et des océans ; bioproduction aquatique ; aménagement des écosystèmes aquatiques ; territoires indigènes ; utilisation et dégradation des sols ; cartographie, environnement et développement ; énergie et environnement ; écosystèmes brésiliens ; biodiversité ; santé et environnement ; écodéveloppement ; éducation et communication ; environnement urbain ; les politiques environnementales et Rio-92.

Rio de Janeiro, du 24 au 29 mai

FOREST'92 : deuxième symposium international sur les études environnementales concernant les forêts tropicales humides.

ECO-URBS'92 : premier séminaire international sur les problèmes environnementaux des grands centres urbains.

São Jose dos Campos, du 27 au 29 mai

Forum des entreprises industrielles concernant l'environnement et le développement

Rio de Janeiro, du 1 au 5 juin

Conférence scientifique et académique de Rio de Janeiro, organisée par le Gouvernement Brésilien et l'UNESCO.

Principaux thèmes : la globalisation versus la diversité socio-culturelle ; économie et écologie ; les changements dans l'utilisation des zones rurales ; développement hydroélectrique, aménagement des ressources et environnement ; changement climatique et interactions atmosphère-océan ; diversité biologique ; aller vers des villes vivables ; énergie et environnement ; biotechnologies et environnement ; éducation, information et communication sur environnement et développement.

Rio de Janeiro, du 28 mai au 6 juin

ECOTECH : Symposium et Salon internationaux sur les technologies de l'environnement, organisés par l'Etat et la ville de Rio de Janeiro.

Principaux thèmes : risques et sécurité liés à l'environnement ; dépollution ; énergies propres et énergies renouvelables dans la problématique du développement du Tiers-Monde ; transfert de technologies dans le cadre de la formation et de la coopération internationale.

São Paulo, du 5 au 12 juin

SP ECO 92 : Séminaire international « Universités, entreprises et communautés face à la question de l'environnement », organisé par la mairie de São Paulo, les Universités de l'Etat de São Paulo, le Forum des ONG.

São Paulo, du 5 au 11 juin

ECOBRASIL'92 : Foire – Exposition industrielle, internationale, sur les technologies de l'environnement.

Organisation et thématiques voisines de celles d'ECOTECH, avec une entrée plus commerciale. Principaux thèmes : production minière, énergie, agriculture et forêts, industrie, urbanisme, transports, communications, services,... sols, eau, air, faune, flore, côtes et océans, biodiversité... biotechnologies, espace, informatique,...

Réponse à l'article de Claude Gilbert

Nicole Klein

Sous-Préfet

Trois ans après les inondations de Nîmes d'octobre 1988, Claude GILBERT semble tenté de réécrire l'histoire dans un article « l'exercice du pouvoir lors de crise « sans ennemi » paru dans le n° 6 d'août-octobre 1991 des *Cahiers de la Sécurité Intérieure*.

Moi-même directeur de cabinet du Préfet du Gard à l'époque des inondations, ne reconnaît rien à le lire ni de ce que j'ai vécu ni de ce que le Préfet ou moi-même avions pu dire à Claude GILBERT et son équipe sur place plusieurs semaines après la crise, ni surtout de ce que j'ai déjà lu sous sa plume.

Claude GILBERT brosse en effet le portrait d'une pauvre autorité préfectorale hébétée, qui ne correspond guère à la chronologie qu'il a établie lui-même (en collaboration avec Jean-Paul ZUANON) dans le n° 95 d'automne 1989 de la revue *Aménagement et Nature* et qui est beaucoup plus proche de ce qui s'est alors passé à Nîmes.

Si on se réfère donc à cette chronologie très précise, dès le lundi 3 octobre, à 8 h 10, « Radio-France Nîmes passe un communiqué de la préfecture demandant à la population se trouvant en périphérie de ne pas se rendre à Nîmes ». Le Préfet ne s'est pas « essentiellement évertué à reprendre contact avec le directeur du SDIS ». Mais, je cite encore cette chronologie établie en octobre 1989, « ne réussissant pas à joindre le CODIS, il (le Préfet) se retourne vers le CODISC à Paris (Sécurité civile) et fait part au responsable des moyens opérationnels de son inquiétude devant une situation dont il ne peut évaluer la gravité ». Il est alors 8 h 15.

Claude GILBERT parle de « relative vacance du pouvoir d'Etat » puis plus loin de « vacance ». En 1989, il rappelait que dès 8 h 30 un contact pouvait être établi grâce au REGIS avec la gendarmerie qui installait dans la cour de la préfecture un PC mobile de transmission. A 9 h 00, le directeur départemental de l'équipement arrivait, puis le chef de la subdivision EDF rejoignait la préfecture avec un poste radio portatif lui permettant de rester en communication avec ses services. A 10 h 30, l'hélicoptère de la Sécurité civile, basé à Montpellier, envoyé par le Préfet de région qui avait été prévenu au REGIS par le Préfet du Gard, effectuait un certain nombre de sauvetages sur son parcours. Claude GILBERT sait qu'il n'y eut pas seulement des secours envoyés par Paris comme il l'affirme trois ans après...

Il ne s'agit pas ici de raconter de nouveau ce qui s'est passé à Nîmes mais de réfuter les affirmations péremptoires d'un chercheur qui ose écrire « ni le jour même de la crise, ni dans la nuit qui a suivi, le préfet n'a eu prise sur une situation qui n'a cessé de lui échapper ».

MM. GILBERT et ZUANON eux-mêmes ont décrit très clairement les initiatives prises par le préfet dès le début et dont je n'ai rappelé que quelques-unes. Etait-il possible de faire plus à ce moment-là, compte tenu de la disparition des moyens d'information, de liaison et d'action habituels ?

Il y eut d'une certaine manière auto-organisation des principaux responsables des services publics qui, tout en jouant chacun leur rôle de commandement sur leurs services, se regroupèrent tous autour du préfet, même s'il est vrai que le DDIS n'arriva en préfecture qu'à 14 h 30.

Cela n'empêcha ni les pompiers, ni les gendarmes, ni les militaires, d'agir dans le sens préconisé par le plan ORSEC, qui fut tout sauf « symbolique », contrairement à ce qu'écrivit Claude GILBERT.

Encore une fois, si mon témoignage perd de sa force justement parce que j'y étais, alors qu'on accorde généralement aux chercheurs une plus grande objectivité, qu'on me permette de citer le seul rapport officiel commandé par le Gouvernement après la catastrophe : le rapport de la mission PONTON. On y lira p. 10 : « les opérations de dégagement des voies, déblaiement des décombres, relogement des populations sinistrées, remise en fonctionnement des services publics ont été conduites dans des conditions assez remarquables, dès la nuit du lundi au mardi alors qu'il fallait coordonner l'arrivée des nombreux renforts et secours.

Cette performance a bien montré comment on peut commander efficacement ces opérations lorsqu'on a pu apprécier la situation et suivre son évolution, et que l'on peut transmettre aux différents services concernés les ordres et moyens de renforts adéquats ».

Il est peut-être bon, en effet, de rappeler à Claude GILBERT, apparemment insuffisamment au fait des dispositifs de secours, que ce n'est pas le maire qui a chargé l'armée d'une mission de maintien de l'ordre, qui fut en fait confiée à la police, ni lui qui a pu demander au SAMU de faire un premier inventaire des dommages dans les structures hospitalières.

C'est au préfet que reviennent ces deux initiatives.

Car à la première idée fausse et grave d'un préfet non décideur s'ajoute la volonté de Claude GILBERT d'opposer très artificiellement le maire et le préfet, ce qui ne fut jamais à l'ordre du jour lors des inondations de Nîmes et qui peut être vérifié par toute personne intéressée prenant la peine d'aller interroger des témoins dans ces deux lieux.

« A 16 heures » le lundi 3 octobre, comme le rappelle Claude GILBERT dans sa chronologie « le maire de Nîmes... se rend à la préfecture avec ses principaux collaborateurs ». Les rôles sont alors clairement définis.

Au maire, l'organisation des secours qu'on pourrait qualifier de proximité, à savoir l'hébergement, le ravitaillement, l'établissement d'une liste de personnes disparues. Il était décidé que chaque jour, les premiers jours même deux fois par jour, les principaux responsables de la mairie viendraient aussi aux réunions de *debriefing* du plan ORSEC, afin que la coordination puisse être assurée.

Il est peut-être utile de rappeler ici qu'environ une soixantaine de communes autour de Nîmes furent également déclarées sinistrées et que seuls les services de l'Etat prirent en charge, avec le soutien du Conseil général, les difficultés de voirie, d'électricité, d'eau, de ravitaillement que ces petites communes rencontrèrent.

L'idée qu'eut le maire de Nîmes de créer Nîmes Solidarité qu'il lança, si l'on se réfère encore une fois à la chronologie de MM. GILBERT et ZOUANON, en présence de Madame Georgina DUFOIX, de quelques élus et d'un représentant de la DDASS dans la nuit du mardi 4 au mercredi 5 octobre, fut une excellente idée. Elle permit, je cite la même source, « une refonte des services municipaux, avec définition des grands services d'intervention : magasins généraux... matériel roulant... centre de gestion des bénévoles... informations juridiques, relogement, distribution des aides alimentaires ». Elle s'inscrit donc dans le cadre des prérogatives prises par chacun. Un peu plus tard le préfet donnait à un certain nombre de personnes ou de collectivités la possibilité de faire des dons par l'intermédiaire d'un compte « SOS – Grand Nîmes » placé sous la haute autorité, à côté du TPG, de l'Evêque de Nîmes et des responsables des communautés protestante et juive. Là encore nulle rivalité mais complémentarité.

Il n'y eut ni « ambiguïté de l'action de l'Etat » ni « rupture » marquée par la création de Nîmes-Solidarité, mais une autre forme d'action, sans aucun doute très efficace, et à l'impact médiatique certain.

Ce qui, me semble-t-il, a marqué la « rupture », en tout cas l'avancée vers le dénouement de la crise, c'est la venue des plus hautes autorités de l'Etat, le Ministre de l'Intérieur dès le lundi 3 octobre à 16 heures, puis le Président de la République le mercredi. C'est à partir de ce moment-là que tous les services de l'Etat furent totalement mobilisés autour du préfet, en particulier l'armée dont le travail de quadrillage et de déblaiement de la ville fut essentiel.

Pourquoi donc opposer maire et préfet, alors que pendant ces heures là, nous fûmes beaucoup plus préoccupés les uns et les autres de faire tout ce que nous pouvions pour sauver et réparer, plutôt que d'être en concurrence ? Même si ce type d'opposition séduit un certain nombre d'esprits, qu'il me soit permis ici de citer ce que dit le préfet Paul BERNARD en p. 109 du même *Cahier de l'IHESI* : « les préfets et les maires ne jouent pas dans la même catégorie, ils n'ont pas le même type de comportements... le préfet assume la responsabilité, prend les mesures qui s'imposent et répond de l'obligation de résultat qui est la sienne : ramener la

paix civile ; il ne peut le faire qu'avec l'appui et la confiance totale des élus, notamment du maire.

Le rôle du préfet n'est pas de se faire valoir mais d'agir. L'élu, quant à lui, se doit absolument de garder la confiance de sa population. Son souci majeur est de bien faire comprendre ce qui est fait. Le couple, je dis bien le couple préfet/maire est indissociable, et il aurait bien tort celui qui voudrait faire croire que l'un joue au détriment de l'autre parce que la population ne le pardonnerait pas... ».

Enfin, si l'efficacité de l'action de l'Etat pendant la crise ne peut être discutée sérieusement (elle ne l'avait pas été à notre connaissance pendant plus de trois ans !), il est aussi indispensable d'élargir l'examen du problème à la phase immédiatement postérieure (celle du déblaiement par les militaires et de l'apport des subsistances alimentaires) et à la phase de réparations matérielles et de règlement des dossiers d'assurances et d'indemnisation.

Même si la mairie de Nîmes a rempli sa mission, et on ne peut que s'en réjouir, les services de l'Etat n'ont jamais encouru la moindre critique pendant des mois de travail : les crédits sont arrivés, les dossiers ont été traités et Nîmes me semble avoir été un des rares sites de catastrophes où tout le monde s'est accordé à dire que les choses s'étaient bien passées.

Je ne crois pouvoir clore cette mise au point sans m'arrêter un court instant sur ce qu'on a appelé la rumeur de Nîmes, c'est-à-dire sur le fait que beaucoup croyaient à Nîmes que les inondations avaient fait plus de neuf victimes et qu'on leur cachait des morts.

Contrairement à ce qu'insinue Claude GILBERT, très vite le préfet put réaliser « un bilan global ». Il n'y eut ni « mise en question du lien social et politique », ni « quasi table-rase de la société locale », mais un espèce de fantasme psychologique collectif : une catastrophe aussi terrible n'aurait-elle pu causer finalement que si peu de morts ? Un certain nombre de chercheurs, dont Madame de VANSAY, se sont intéressés au phénomène ainsi que des lycéens nîmois qui ont, un an après, enquêté sur la rumeur en nous renvoyant « une image de notre angoisse et de notre peur en ces moments tragiques » comme l'écrit le proviseur du lycée Montaury, Michel AUGUGLIORO.

Ce type de recherches sur l'impact psychologique d'une telle crise pendant qu'elle a lieu, immédiatement après ou même trois ans plus tard, me semble nettement plus productif qu'un travail de reconstruction historique parfois bien incertain.

Ouvrages cités

GILBERT (C.), ZUANON (J.-P.), « La crise de Nîmes ou la force des choses », *Aménagement et Nature*, n° 95, automne 1989, pp. 4-6.

Secrétariat d'Etat chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, rapport de la Mission technique chargée de tirer les enseignements de la catastrophe de Nîmes du 3 octobre 1988 (rapport PONTON), avril 1989, pp. 9-11.

La rumeur de Nîmes, enquête réalisée par les élèves de 1^{re} B du lycée Montaury sous la direction de René DOMERGUE, Lacour/Colporteur, 1990.

DE VANSSAY (B.), HANSEN (C.), *L'inondation de Nîmes du 3 octobre 1988*, ministère de l'Environnement, Direction des risques majeurs, sur le rôle des médias dans la résolution de la crise, l'image résiduelle de l'inondation dans l'opinion publique, la rumeur de Nîmes.

Chronique étrangère

Sécurité et secret au Royaume-Uni

Kenneth G. Robertson MA, PhD

Directeur d'Etudes à la Graduate School of European
and International Studies, University of Reading

En Grande-Bretagne, la législation en matière de « secret » a fait l'objet de nombreuses transformations, mais la question reste posée de savoir si ces changements sont fondamentaux ou s'il ne s'agit que de simples « ajustements ».

Au cours de ces vingt dernières années, le problème du secret d'Etat y est devenu un des sujets régulièrement mis à l'ordre du jour des débats politiques. Ce n'est d'ailleurs pas particulier à ce pays, la plupart des Etats démocratiques ayant eu des débats analogues sur la relation entre la démocratie et le secret. En outre, beaucoup d'Etats, y compris la France⁽¹⁾, ont engagé des réformes visant à restreindre le secret et à améliorer l'accès du public à l'information officielle. Il serait cependant naïf d'en conclure que tous les gouvernements démocratiques se soient tournés vers un ensemble de valeurs communes favorables à la transparence et à l'exigence de justification (accountability).

Il existe des éléments communs aux pressions, qu'elles soient d'origine nationale ou étrangère, qui aident à expliquer cette tendance, mais les réponses adoptées par chaque nation restent fortement dépendantes de leurs institutions, de leur législation et de leurs conflits politiques.

La Grande-Bretagne a souvent été décrite comme la plus secrète des démocraties occidentales⁽²⁾. La loi sur les secrets officiels (Official Secrets Act) de 1911, en particulier en sa Section 2, a été perçue comme oppressive, puisqu'elle considérait comme une infraction pénale la publication – non autorisée – d'informations officielles sur quelque sujet que ce soit, à destination de qui que ce soit, et pour quelque motif que ce soit. Cette loi fut amendée en 1989 : le nombre des informations protégées par la loi pénale fut

*réduit. Cette modification de la loi introduisit également un nouveau principe, le « test de préjudice » (*test of harm*), qui sert à définir les catégories d'informations faisant l'objet de protection. Bien que cette mesure ait été introduite par le Gouvernement comme devant être une étape d'un processus de libéralisation, elle a été rapidement critiquée par de nombreux experts juridiques et commentateurs politiques : c'était, selon eux, une réforme trop limitée et trop timide pour qu'il soit possible de la considérer comme « libérale »⁽³⁾. Au Royaume-Uni, le débat sur la réforme est loin d'être clos.*

Cette étude est divisée en trois parties : la première analyse les textes anciens qu'il s'agissait de réformer ; la deuxième fait un état des modifications apportées aux législations connexes, telles la protection des données personnelles et l'interception des communications ; la troisième procède à l'analyse des deux réformes plus récentes, les lois de 1989 sur les services de sécurité et les secrets officiels (Security Service et Official Secrets).

Les éléments à réformer

Au Royaume-Uni, l'expression d'une demande de réforme du « secret d'Etat » (*Government Secrecy*) n'est pas nouvelle. Le premier organisme officiel qui l'a formulée fut la Commission FULTON, Commission royale créée en 1966 pour évaluer l'organisation et les politiques de gestion du personnel des services publics. Le rapport de cette commission indiquait : « Trop de secret entoure les procédures administratives. L'intérêt public serait mieux servi s'il y avait davantage de transparence »⁽⁴⁾.

Ce qui a conduit, en 1970, à la création d'une commission, présidée par Lord FRANKS, chargée d'étudier la possibilité de modifier la Section 2 de la loi sur les secrets officiels (*Official Secrets Act*)⁽⁵⁾. La principale conclusion du Rapport de cette Commission fut que la Section 2 était un texte trop « fourre-tout » qui limitait inutilement la circulation des informations gouvernementales. La Commission recommanda que ce texte soit remplacé par une loi sur l'information officielle qui réduise considérablement les types d'informations dont la divulgation serait possible de la loi pénale, mais elle ne fit aucune recommandation tendant à permettre aux citoyens de disposer d'un droit réel d'accès à l'information. Ces propositions eurent une influence sur deux projets de réforme, l'un émanant du gouvernement travailliste en 1978, et l'autre, en 1979, du gouvernement conservateur. Aucune de ces deux tentatives n'a abouti : la première en

raison de la tenue d'élections générales, la deuxième fut annulée au moment du débat sur la loi, débat au cours duquel certaines révélations ont été faites sur Anthony BLUNT et l'espionnage soviétique. Il était particulièrement délicat pour le gouvernement, affrontant un scandale public majeur, de faire voter une loi qui aurait maintenu le secret sur de tels sujets. Cependant, outre les efforts du gouvernement, des députés (« *back-bench MPs* »), ont introduit une série de « projets de loi de membres privés » (*Private Member's Bills*⁽⁶⁾) visant à remplacer la Section 2 et à créer un réel droit d'accès du public à l'information gouvernementale. Les divers groupes de pression favorables à la réforme ont nettement fait savoir que le retrait de la Section 2 n'était pas suffisant et qu'ils souhaitaient le vote d'une loi sur la liberté de l'information en Grande-Bretagne (*British Freedom of Information Act*). Ce dernier vœu n'a pas encore été exaucé, même après les changements de 1989.

Aux recommandations de réforme formulées par les Commissions nommées par le gouvernement se sont ajoutées des pressions consécutives à une série de procès liés à la loi sur les secrets officiels et qui aboutirent, soit à l'acquittement des prévenus, soit à des peines symboliques. Ces procès démontrent que la loi en vigueur n'était plus efficace⁽⁷⁾. Les médias allèrent beaucoup plus loin et décrivent l'un de ces procès comme une « des farces inspirées par Whitehall »⁽⁸⁾. D'autres groupes, tels que *Justice*, la section britannique du Comité international des juristes (*International Commission of Jurists*), l'Unité de police du cercle extérieur (*The Outer Circle Policy Unit*) et la Campagne pour la liberté d'information (*Freedom of Information Campaign*), exercèrent de leur côté des pressions. Le dernier de ces groupes a même pu s'assurer du soutien de quelques hauts fonctionnaires à la retraite. Aux pressions provenant de l'opinion publique nationale s'ajoutèrent celles qui résultaient d'évolutions à l'étranger. L'exemple d'autres pays, en particulier des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie, a également contribué à renforcer l'exigence de réforme : l'argument étant que si d'autres pays, en particulier d'anciens membres du Commonwealth, dont le système politique a été fortement influencé par le modèle britannique, pouvaient promouvoir des réformes, il n'y avait aucune raison que la Grande-Bretagne résiste à cette évolution. En réalité, si le système politique de ces pays présentait des ressemblances avec celui du Royaume-Uni, il existait aussi des différences, ce qui invalidait partiellement tout argument en faveur d'un simple transfert d'expérience. A bien des égards, les évolutions en Europe ont été la principale source de pressions extérieures.

Deux d'entre elles ont joué en faveur du changement. La première résulte des décisions de la Commission européenne des droits de l'Homme et de la Cour européenne des droits de l'Homme. La Grande-Bretagne est signataire de la Convention européenne des droits de l'Homme qui a été à l'origine de plusieurs décisions importantes en matière de liberté d'expression, de vie privée et de droit de réserve (*Law of contempt*). Bon nombre des procès introduits auprès de ces instances sont à l'origine de modifications partielles de la législation britannique (cf. ci-après) et leur impor-

tance a été plus déterminante que celle des recommandations formelles et informelles émanant des forums européens⁽⁹⁾. La législation de la Communauté européenne, et les activités de la Commission européenne n'ont pas eu une grande influence dans ce domaine, la plupart de ces questions étant traditionnellement hors du champ de compétence de la Communauté. Cependant, l'Acte unique européen a attribué à la Commission des pouvoirs nouveaux et importants en matière de collecte des informations⁽¹⁰⁾. La Commission peut décider de rendre publiques telles informations que les gouvernements nationaux auraient antérieurement décidé de tenir secrètes : par exemple, celles qui concernent la protection de l'environnement⁽¹¹⁾. La saisine de la Cour européenne de justice est également facilitée, conséquence de l'Acte unique et du Traité de Maastricht qui élargissent les sphères de compétence de la Communauté en matière de santé, de prévention et de liberté de circulation, ces deux domaines pouvant donner lieu à des litiges où intervient le secret.

De telles pressions nationales et internationales n'ont pourtant pas conduit le gouvernement à adopter une vision globale de l'ensemble du problème de l'information officielle. Les changements demeurent plutôt partiels, compartimentés, les réformes n'étant mises en place qu'en fonction d'incitations spécifiques, souvent externes. Le point de vue considérant les réformes intervenues en 1989 comme éléments d'une stratégie gouvernementale générale est donc erroné. Pour montrer l'insuffisance de ces mesures et expliciter le contexte dans lequel elles ont été prises, il est nécessaire d'analyser les changements qui se sont produits avant les événements de 1989.

Protection des données personnelles, contrôle des fichiers et des systèmes d'écoute

La première législation donnant aux citoyens britanniques un droit d'accès à l'information fut la loi de 1974 sur le crédit à la consommation (*Consumer Credit Act*, 1974). Pourtant, cette loi ne donnait aux citoyens la possibilité de consulter leur fiche personnelle que si le fichier qui la contenait ressortissait du secteur privé ; elle n'avait aucune implication concernant l'information gouvernementale. Néanmoins, le principe d'un accès des citoyens aux informations personnelles les concernant demeure important. L'argument selon lequel il n'existe que peu – ou pas – de raisons de cacher aux citoyens les informations qui les décrivent pose certainement problème. Les dossiers personnels sont utilisés, tout à la fois par des organismes privés et publics, pour prendre des décisions qui affectent directement, et parfois gravement, les intérêts des individus. Il est donc essentiel que ces dossiers contiennent des informations précises et appropriées, et non des données, telles que la mention d'opinions religieuses ou politiques, qui pourraient nuire aux droits des citoyens. La

personne la mieux placée pour savoir si l'information est exacte, ou se plaindre qu'elle lui soit préjudiciable, est celle qui est directement concernée. Bien que ce principe ait été reconnu pour la première fois en 1974, son application à tous ceux sur lesquels étaient constitués de tels dossiers ne s'est effectuée que lentement. On a soutenu que le gouvernement britannique n'avait mis en œuvre des dispositions de protection des informations personnelles qu'au moment où, pour des raisons commerciales ou du fait des évolutions dans les autres pays d'Europe, cela lui est devenu nécessaire⁽¹²⁾ : les limites du champ de référence de la loi pourraient ainsi s'expliquer. La loi ne s'applique qu'aux informations collectées et enregistrées *automatiquement*, ce qui équivaut, de fait, aux informations entrées sur ordinateur, les enregistrements manuels n'étant donc pas pris en compte. Le dispositif de la loi comporte également un grand nombre d'exceptions, les principales étant celles où les informations ont trait à la criminalité, au maintien de l'ordre et à la sécurité. Les informations sur la sécurité nationale peuvent également en faire l'objet (*blanket exemption*), l'intervention du ministre concerné étant alors la procédure déterminante et définitive en interdisant l'accès⁽¹³⁾. Le Commissaire à la protection des informations (*Data protection Registrar*), qui est chargé de l'application de la loi, n'a pas de droit de regard sur les bases recueillant des données relatives à la sécurité, ce qui lui interdit de vérifier que la bonne procédure ait été appliquée. Les particuliers peuvent également se voir refuser l'accès à certains fichiers s'ils concernent la prévention ou la détection de la criminalité, l'arrestation ou la poursuite des malfaiteurs et l'évaluation ou la collecte de taxes ou redevances. De plus, non seulement ces fichiers ne font l'objet d'aucune mesure de publicité, mais les particuliers ne sont pas nécessairement informés du fait que certaines des informations qui y figurent peuvent être détenues par une administration. Il est certain que la loi sur la protection de l'information n'a qu'une influence limitée sur le traitement des fichiers de données personnelles « sensibles » détenus par des services officiels. Le droit au contrôle de l'exactitude des fichiers d'indemnisation du chômage est précieux et pourtant les fichiers détenus par la police et les services de sécurité – dont les données peuvent être déterminantes dans le domaine du recrutement à des emplois administratifs – sont partiellement ou totalement inaccessibles. Le refus d'embauche ou de promotion peut être extrêmement préjudiciable à une personne et pourtant il n'existe aucun moyen de vérifier l'exactitude des données contenues dans ces fichiers⁽¹⁴⁾.

Ces dernières années, le droit de prendre connaissance des dossiers personnels a été étendu, mais dans des domaines éloignés des questions de sécurité. La loi de 1987 sur l'accès aux fichiers de données personnelles (*The Access to Personal Files Act*) a élargi le droit à la communication des fichiers nominatifs tenus par les services de logement, les services sociaux et éducatifs des collectivités locales. En 1988 et 1990, des lois ont été votées donnant aux malades le droit de prendre connaissance des fiches les concernant, qu'elles aient été constituées par le personnel médical ou d'autres agents du service de santé⁽¹⁵⁾.

Avant 1989, le principal changement en matière de législation sur la sécurité nationale a été apporté par la loi de 1985 sur l'interception des communications (*The Interception of Communications Act*). Des propositions de réforme avaient été discutées par la Commission BIRKETT dès 1957. Son rapport révéla que le gouvernement s'appuyait sur la « Prerogative royale » (*Royal Prerogative*) pour justifier ses pratiques d'interception du courrier et des communications téléphoniques⁽¹⁶⁾. La Commission admettait le droit d'intervention de l'Etat en matière de communications, même si la loi ou la Prerogative en la matière, ne le définissait pas clairement. Mais le gouvernement n'a pas jugé nécessaire de modifier la législation après le commentaire défavorable formulé par la Cour de justice britannique (*British Court*) à propos du cas MALONE⁽¹⁷⁾. La réforme ne devint inévitable que lorsque la Cour européenne des droits de l'Homme eut statué sur ce cas⁽¹⁸⁾.

Il faut cependant reconnaître que l'objectif de la législation de 1985 était de permettre, plutôt que de restreindre, l'interception des communications : il s'agissait d'adopter une loi permettant de poursuivre les pratiques existantes, mais dans un cadre normatif. Les tribunaux britanniques et la Cour européenne des droits de l'Homme avaient d'ailleurs plutôt mis en cause l'absence de cadre légal que les pratiques elles-mêmes.

Le principe de base de la loi est que toute interception doit être autorisée par un mandat du « Secrétaire d'Etat ». Un tel mandat peut être pris pour trois motifs :

- protection de la sécurité nationale ;
- prévention d'actes criminels ou de désordres graves ;
- protection de l'équilibre économique de la nation⁽¹⁹⁾.

Cependant, ce dernier critère a ceci de particulier que les interceptions en matière économique ne sont autorisées que si l'information concerne les actes ou intentions de personnes situées hors du Royaume-Uni. Aussi, l'adresse, la personne ou la localisation, doivent être spécifiées, les corps constitués, les organisations étant inclus dans la définition de la « personne ». Comme les organisations peuvent avoir de nombreux récepteurs téléphoniques et différentes filiales à différents endroits, un seul mandat peut couvrir de nombreuses interceptions. Cependant, en matière de communications internationales, il n'est pas nécessaire de préciser l'identité de la personne ou son adresse, seul le type de matériel à surveiller est spécifié par le ministre. Une sorte de filtrage des émissions hertziennes est ainsi possible, qu'autorisent les équipements modernes actuels, la garantie étant que seules les informations du type spécifié par le mandat puissent être conservées. Dans ces conditions, si certaines exigences sont posées, elles paraissent suffisamment élastiques pour que le gouvernement puisse maintenir toutes les pratiques dont il estimait auparavant qu'elles étaient nécessaires.

Les procédures concernées sont également habilitantes. C'est à un ministre qu'est donné le pouvoir de prendre un mandat, et non à une

personnalité indépendante, tel un juge. Le ministre doit examiner s'il existe d'autres moyens d'obtenir l'information, mais la décision finale dans ce domaine est de son fait et n'est soumise à aucun contrôle extérieur. Cependant, pour satisfaire aux exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme, il ne suffit pas de mettre en œuvre des procédures pour déterminer quand l'interception peut avoir lieu, il est également nécessaire de disposer d'un système de supervision ou de contrôle de ces pratiques.

Les « standards » susceptibles d'être acceptés par la Cour ont été définis lors de l'examen des procédures allemandes auquel elle s'est livrée à propos du cas *Klass*⁽²⁰⁾. La Cour décida que ces procédures n'étaient pas contraires à la Convention, leur réglementation comportant des garanties contre les abus. La législation britannique, quant à elle, n'a pas créé de Commission de contrôle parlementaire comme en Allemagne, mais a institué l'intervention d'un Commissaire et d'un Tribunal. Le Commissaire est tenu de contrôler le bon fonctionnement du système du mandat. Son rôle principal est de s'assurer que les dispositions de la loi sont observées. Il doit également faire un rapport annuel au Premier ministre. Le rapport est publié, après qu'il ait été contrôlé pour s'assurer qu'il n'existe aucun élément préjudiciable à la « sécurité, à la prévention de la criminalité et à l'équilibre économique », critères identiques à ceux des mandats⁽²¹⁾. Le Commissaire dispose de pouvoirs de contrôle étendus sur les procédures et peut faire des recommandations, mais du fait de son statut, il intervient comme conseiller juridique interne et non comme représentant du public ou du Parlement. L'enquête préliminaire sur les plaintes émanant du public n'est pas effectuée par le Commissaire, elle est de la responsabilité du Tribunal.

Le Tribunal est composé de cinq juristes, dont l'expérience n'est « pas inférieure à dix ans »⁽²²⁾. Son rôle est de permettre au public de présenter ses réclamations et d'obtenir des réparations. Le Tribunal doit enquêter sur toute plainte – pourvu qu'elle ne soit ni « futile ni vexatoire » – concernant le fait que des personnes aient pu, d'une manière injustifiée, être l'objet de procédures d'interception. Le Tribunal doit établir si un mandat a été émis et s'il était justifié ; il peut alors déclarer qu'aucune erreur de procédure n'a été commise. Dans le cas où les procédures n'ont pas été respectées, il doit en informer le plaignant ainsi que le Premier ministre ; le mandat est alors invalidé, les enregistrements ou courriers interceptés détruits et une indemnité compensatoire offerte. Cependant, lorsqu'aucune faute de procédure n'a été relevée, le rapport n'indique pas au plaignant si une interception a eu lieu, si un mandat a été émis, ou s'il a été l'objet d'un mandat. Aucun autre recours ou appel contre les décisions du Tribunal n'est autorisé, il est seul et ultime juge en la matière.

Deux autres aspects de la législation méritent d'être commentés. Tout d'abord, le Tribunal et le Commissaire n'ont aucun rôle à jouer en cas d'interception illégale par un fonctionnaire, c'est-à-dire lorsque cette interception est effectuée sans mandat. Le gouvernement a déclaré

qu'étant donné que ces actes devaient faire l'objet de poursuites pénales, l'enquête devait être effectuée par la police et placée sous le contrôle du Procureur de la République (*Director of Public Prosecutions*). La question reste ouverte de savoir s'il est possible de s'opposer à de telles poursuites, au motif qu'elles ne seraient pas d'intérêt public, et si des membres des services de renseignement pourraient encore utiliser la possibilité d'agir sans mandat, en se réclamant de la Prerogative royale⁽²³⁾. La seconde remarque est que la loi ne vise que l'interception des communications postales ou téléphoniques et non l'usage d'autres systèmes de surveillance oraux ou visuels.

La loi sur l'interception des communications (*Interception of Communications Act*) est un exemple du mode d'arrangement limité et pragmatique mis en œuvre par le gouvernement britannique et n'offre, aux yeux des plus critiques, qu'une protection minimale. Comme nous le verrons ci-après, des critiques identiques sont adressées à deux mesures plus récentes, l'une concernant le secret officiel et l'autre le statut du Service de sécurité.

Le régime juridique du secret officiel

La réforme du régime du secret officiel, en 1989, n'a pas été la résultante d'une crise soudaine ou le produit de pressions extérieures, mais plutôt l'aboutissement d'un processus long et assez tortueux. Il semble que l'assentiment rencontré au Parlement par un projet de loi (*Private Member's Bill*) présenté par le député conservateur sans portefeuille, Richard SHEPHERD, ait directement déterminé le gouvernement britannique à poursuivre son effort de réforme de la loi sur les secrets officiels de 1911 (*Official Secrets Act*). Le ministre de l'Intérieur demanda aux membres du Parlement de ne pas soutenir ce projet, pour cette raison que le gouvernement était en train d'examiner les différentes options possibles et présenterait un Livre blanc (*White Paper*) sur le sujet dans les six mois⁽²⁴⁾. Le gouvernement persuada les parlementaires d'attendre ses propositions et obtint le rejet du projet SHEPHERD. Le gouvernement respecta d'ailleurs son engagement de présenter dans les meilleurs délais un Livre blanc.

La loi de 1989 sur les secrets officiels (*The Official Secrets Act, 1989*) ne remplace que la Section 2 de la loi de 1911. Elle laisse inchangés les articles de la Section 1 de cette loi relatifs à l'espionnage, en dépit du fait que la critique de ce texte ait également porté sur la façon dont il a été utilisé pour poursuivre des personnes qui n'étaient pas accusées de se livrer à l'espionnage. Le cas le plus connu est celui d'un groupe d'opposants anti-nucléaires qui furent poursuivis au titre de la Section 1 pour avoir pénétré dans un « endroit interdit »⁽²⁵⁾. Cela signifie que l'objet principal de la loi est identique à celui de l'ancienne Section 2 : punir ceux

qui révèlent des informations sans disposer de l'autorité pour le faire, punir les fonctionnaires qui laissent filtrer des informations. La législation ne mentionne pas « l'accès à l'information », elle ne crée pas pour le public de nouveaux droits à un tel accès. On retrouve l'intention même de la loi de 1911 : restreindre l'accès à l'information.

Cependant, la loi de 1989 se fonde sur de nouveaux principes. Les seules informations dont la protection relève de la loi pénale sont celles qui ressortissent à des catégories définies. Le principe de protection s'appliquant à ces catégories est établi en fonction du dommage pouvant résulter de leur révélation, plutôt que de l'éventuelle erreur professionnelle commise par un fonctionnaire. Cependant, le fait que désormais les fonctionnaires ne soient passibles que de sanctions pénales s'ils dévoilent certains types d'informations, n'interdit pas au gouvernement de recourir contre eux à d'autres sanctions. Un fonctionnaire qui diffuse des informations, non protégées par la législation pénale, peut encore être muté, rétrogradé ou licencié. Il n'existe pas de protection pour ceux que les américains désignent comme des « oiseaux-siffleurs » (*whistle-blowers*)⁽²⁶⁾...

La principale nouveauté de la loi est de créer 4 catégories principales d'informations protégées. Celles-ci concernent :

- la sécurité et le renseignement ;
- la défense ;
- les relations internationales ;
- la criminalité⁽²⁷⁾.

Le gouvernement a déclaré que ces catégories étaient déterminées en fonction du dommage qui pourrait résulter pour la nation de la divulgation non autorisée d'informations. Il existe deux catégories d'informations dont l'absence dans le dispositif de la loi est surprenante : ce sont les documents émanant du Cabinet et l'information économique. La protection prévue par la loi pénale ne s'applique que si le contenu des documents du Cabinet ou de l'information économique correspond aux catégories énumérées ci-dessus. Par ailleurs, ces informations sont, bien entendu, protégées par des sanctions disciplinaires internes.

L'un des autres sujets d'étonnement était la possibilité laissée aux jurés de déterminer si un « dommage » s'était produit. Dans le cadre de toutes les propositions précédentes émanant du gouvernement, y compris le Rapport FRANKS de 1972, seule une attestation ministérielle certifiant que l'information était réellement secrète pouvait déterminer que sa divulgation était contraire à l'intérêt national. La décision du ministre était, en la matière, décisive et définitive⁽²⁸⁾. Or, cette loi fait fond sur l'institution du jury dont on sait qu'il a tendance à rejeter les interprétations officielles. Un jury a acquitté un fonctionnaire, Clive PONTING, bien qu'il ait admis avoir transmis des documents sans avoir l'autorité pour le faire. Il avait soutenu avoir entrepris son action dans « l'intérêt de l'Etat », sa décision de transmettre des documents à un membre du Parlement étant fondée sur

son devoir d'information du Parlement : cette argumentation fut rejetée par le Président du Tribunal. Celui-ci établit que l'expression « dans l'intérêt de l'Etat » avait une signification équivalente « aux orientations politiques du gouvernement du moment » et non ce que M. PONTING, ou quiconque, pensait qu'elles devaient être. Cette décision signifiait que M. PONTING n'établissait pas de défense légale contre l'imputation retenue contre lui ; il fut cependant acquitté par le jury⁽²⁹⁾.

A cette date, aucune procédure n'a encore été engagée sous le régime de cette nouvelle loi, de sorte qu'il est trop tôt pour savoir comment les jurés vont réagir à leurs nouvelles responsabilités, mais il est très probable qu'ils devront, en certaines occasions, les exercer de façon assez opposée aux désirs du gouvernement.

Le principe du « test du préjudice » (*test of harm*) fut défini par le Livre blanc sur les Secrets officiels (*White Paper on Official Secrets*) comme résultant de divulgations non autorisées qui « portent préjudice à l'intérêt public »⁽³⁰⁾. C'est, à l'évidence, une notion très générale et très vague, mais le Gouvernement a pris l'engagement que chaque catégorie d'information ne serait soumise à protection que si la preuve pouvait être apportée de l'existence de dommages concrets et spécifiques. Le « test du préjudice » ne serait donc pas général mais propre à chaque catégorie d'informations. Cependant, dans trois domaines, *toute* divulgation est réputée dangereuse et aucun test concret ou spécifique ne pourra s'appliquer. Ce sont :

- toutes les « fuites » sur la sécurité et le renseignement lorsqu'elles sont le fait d'un employé de ces services ou sont destinées à une personne informée que leurs agents sont soumis à des dispositions de protection en raison de la nature de leur activité (Loi de 1989, section 1) ;
- toutes les « fuites » concernant l'interception de communications et toute information obtenue dans le cadre d'un mandat spécial, conforme à la loi de 1985 sur l'interception des communications ou à celle de 1989 sur les services de sécurité (section 4) ;
- toute « fuite » d'information obtenue confidentiellement d'un autre Etat qui *peut* être présumée dangereuse (Loi de 1989, section 3, sous-section 3).

Les autres Sections de la loi contiennent des critères de vérification du dommage, cependant, certains d'entre eux sont très généraux : ainsi de l'exigence que les relations internationales soient menacées ou entravées du fait d'une divulgation non autorisée. Il est difficile d'imaginer une « fuite » relative aux relations internationales qui ne puisse être décrite comme ayant fait obstacle à ces relations.

Un autre aspect discutable de la législation est qu'aucune justification au nom de la « divulgation dans l'intérêt public » n'est autorisée. Ce fut là un point très important des débats contradictoires menés dans les médias, comme à la Chambre des Communes. Nombre de membres du Parlement considéraient qu'une telle justification était essentielle en ce qu'elle

permettrait aux fonctionnaires de la Couronne de rendre compte publiquement d'actions administratives fautives⁽³¹⁾. Cependant, le Gouvernement déclara que d'autres solutions étaient accessibles aux fonctionnaires qui ressentaient un conflit entre leur conscience et leur devoir. Ils pouvaient en référer à leur chef de service et, ultime recours, au responsable des services publics, le Secrétaire de Cabinet (*The Secretary to the Cabinet*). Dans le cas des agents de renseignement, une procédure spéciale a été introduite avec la création, en novembre 1987, du poste de conseiller du personnel pour les services de renseignement. Le conseiller est accessible à tous les membres des services de renseignement ayant des « inquiétudes concernant leur travail »⁽³²⁾. L'efficacité de cette procédure n'est liée ni à des pouvoirs ni à des fonctions juridiques. Le conseiller n'est pas obligé de faire un rapport au Parlement, et il n'est le représentant d'aucune institution. Il n'est donc pas dans la même position que les Inspecteurs généraux (*Inspector Generals*) canadiens ou américains qui ont des fonctions statutaires précises⁽³³⁾. Sir Philip WOODFIELD, un ancien haut fonctionnaire, a été le premier à occuper cette fonction. Son expérience des structures de Whitehall doit lui permettre d'évaluer les plaintes et de savoir comment procéder au mieux, mais les résultats qu'il obtiendra dépendront du bon vouloir de chacun et de ses dispositions personnelles⁽³⁴⁾. Cette institution a été perçue par de nombreux membres du Parlement, y compris parmi les Conservateurs, comme un dispositif relativement faible, s'agissant de défendre la notion de justification au nom de l'intérêt public.

La conclusion générale que l'on peut proposer, avant d'analyser plus en détail les problèmes de sécurité et de renseignement, est que toutes les poursuites, comme c'était le cas sous le régime de la loi précédente de 1911, sont subordonnées à l'accord du Procureur général (*Attorney General*). Il est, dans ces conditions, nécessaire que la question de savoir si la poursuite est engagée dans l'intérêt public soit prise en considération. Les fonctionnaires de la Couronne se trouveront ainsi à l'abri de poursuites pour des raisons aussi « fuites » que, par exemple, la divulgation de la couleur du papier des services de sécurité (on espère que ce genre d'information est trop banal pour être l'occasion de poursuites).

La protection de l'information concernant les services de sécurité et de renseignement est absolue. La loi va même jusqu'à imputer à crime « toute déclaration censée être une divulgation » ou qui puisse être considérée comme telle par les autres. En d'autres termes, même le fait de dire des absurdités est une infraction, si vous laissez sous-entendre à vos interlocuteurs qu'il s'agit d'une divulgation sur votre travail de renseignement. La justification de cette situation réside en ce que pour prouver le bien fondé ou non des dires de l'agent, la Couronne peut être en position d'avoir à abandonner les poursuites faute de preuves ou à faire d'autres divulgations pouvant être dommageables pour réfuter les déclarations originelles. Dans le cas du destinataire d'une divulgation concernant la sécurité ou le renseignement, il doit être prouvé au cours du procès qu'on

avait de bonnes raisons de croire qu'il s'agissait bien d'une divulgation. Il s'agit là de la *mens rea* ou « connaissance coupable », de la part des détenteurs de ces « fuites ».

La Section de la loi relative au renseignement est formulée de telle sorte qu'elle élimine toute justification à la divulgation, au motif qu'il existe des structures adéquates pour que les agents de renseignement expriment leurs « problèmes de conscience ». Comme il est indiqué ci-dessus, le gouvernement a récemment introduit la fonction de conseiller du personnel, dont la responsabilité est de recevoir les plaintes ou d'être à l'écoute des manifestation d'*« anxiété »* de la part des agents, en relation avec l'exercice de leurs responsabilités professionnelles. Cependant, la question doit être posée de savoir si l'équilibre entre le secret et l'exigence de justification (*accountability*) doit conduire ou non à une réforme, eu égard aux nouvelles missions qu'il est demandé aux Services secrets d'accomplir. Nous développons ce point ci-après.

Les Services secrets

Il est difficile d'attribuer le vote de la loi de 1989 sur les Services secrets (*The Security Service Act*) à des pressions extérieures, à des demandes parlementaires ou à un scandale important. Cette mesure est davantage liée aux délibérations du gouvernement plutôt qu'à la nature d'un débat public. Naturellement, elle ne tombe pas du ciel, hors de tout contexte historique. Certes, il existait un débat public sur la réforme, et des préoccupations concernant la situation juridique, constitutionnelle et parlementaire des Services secrets s'étaient exprimées, mais ces débats n'avaient pas semblé créer une pression irrésistible en faveur du changement. Pourquoi, alors, le gouvernement, pour la première fois dans l'histoire britannique, a-t-il placé la réforme des Services secrets dans le domaine public, sur un terrain légal ?

Peut-être s'agissait-il d'une mesure préventive. Il se peut que le gouvernement ait estimé la réforme inévitable et décidé de prendre l'initiative en introduisant sa propre législation, plutôt que d'attendre et d'être contraint de proposer une réglementation beaucoup plus radicale. Une autre considération qui semble avoir été importante est l'expérience des autres pays. Pour de nombreux commentateurs britanniques, la tendance en matière de « modèles » de gestion du renseignement et de transparence de l'action gouvernementale (*open government*) est à se tourner vers ce qui se fait aux Etats-Unis, mais, en fait, l'expérience de l'ancien Commonwealth, du Canada et de l'Australie eut plus d'influence sur les réflexions gouvernementales. Selon le message transmis à Whitehall, il apparaissait que les services de renseignement pouvaient fonctionner en étant soumis à des formes de contrôle public et qu'il y avait même quelques avantages à en tirer. Cependant, ce type de « facteurs politiques » a probablement eu

moins d'importance que les changements intervenus dans le champ opérationnel du service. Les événements qui se sont déroulés dans l'ex-Union soviétique et l'Europe de l'Est n'avaient pas encore atteint leur plein développement au moment où les propositions de réforme ont été formulées, mais il se peut que les Services secrets aient été assez avisés pour découvrir que d'autres thèmes, tels le terrorisme et le trafic de drogues, pouvaient constituer des apports complémentaires intéressants aux activités traditionnelles d'espionnage. Le Gouvernement a récemment annoncé le transfert du contrôle de l'extrémisme républicain irlandais du service spécial de la police métropolitaine (*Metropolitan Police Special Branch*) au Service de sécurité⁽³⁵⁾. Les lacunes évidentes du travail de renseignement policier sur les activités des républicains irlandais déployées sur le continent ont été invoquées comme justification immédiate de cette réforme⁽³⁶⁾. Cependant, ce sont probablement les faiblesses d'analyse ou d'usage stratégique du renseignement, plutôt que l'insuffisance de l'information, qui en sont à l'origine. Un autre facteur important influant sur le vote de cette législation est sans doute lié aux évolutions en Europe, particulièrement à l'importance croissante de la coopération entre polices. La coopération grandissante des polices européennes (« *euro-copism* ») et la coopération des justices criminelles des différents pays peuvent également avoir incité les Services à protéger leur position stratégique, en tant que principal acteur au plan international. Les Services secrets ont un réseau de relations beaucoup plus complexe et développé que la police britannique. Il est possible qu'ils aient souhaité protéger cette position en adoptant une fonction sécuritaire plus visible : il leur aurait été beaucoup plus difficile, sinon impossible, imprégnés qu'ils sont par la notion de secret, de passer de l'espionnage du monde soviétique à d'autres activités. Enfin, l'impact du « scandale » a joué son rôle, en particulier les révélations de deux anciens employés du Service, Kathy MASSITER et Peter WRIGHT. MASSITER révéla à la télévision, dans le cadre de l'émission *Vision 20/20*⁽³⁷⁾, que les Services avaient mené une enquête sur le Mouvement britannique pour la paix, Campagne pour le désarmement nucléaire (*Campaign for Nuclear Disarmament – CND*). Il a également été suggéré que divers groupes de pression, des syndicats et d'autres groupes, de gauche comme de droite, étaient sous surveillance. Il a même été déclaré que, pendant un temps, au cours des années 1970, le Conseil national pour les libertés civiles (*National Council for Civil Liberties – NCCL*), actuellement rebaptisé Trust de la liberté (*Liberty Trust*), avait également été classé parmi les organisations subversives et qu'en conséquence les noms de ses membres actifs étaient sur fichiers. Suite à ces révélations, le NCCL introduisit une procédure en se réclamant de la Convention européenne des droits de l'Homme. En avril 1990, les ministres du Conseil de l'Europe décidèrent que la classification de l'organisation comme « subversive » était contraire à la Convention⁽³⁸⁾. On a affirmé que les procédures citées étaient, pour l'essentiel, à l'origine de la réforme⁽³⁹⁾, mais à la différence du cas MALONE (cf. ci-dessus), les conséquences de ces irrégularités n'avaient pas une gravité telle qu'elles

aient requis une remise en cause et une réflexion fondamentales sur les pratiques du renseignement. Il aurait été possible de répondre aux critiques en clarifiant la définition de la subversion. Cependant, ces débats judiciaires ont renforcé la publicité entourant certaines activités des Services, mais elles ne devinrent un sujet de conversation quotidien qu'avec « l'affaire du chasseur d'espion » (*Spycatcher Affair*). Peter WRIGHT, membre des Services secrets, avait provoqué un malaise considérable au sein du gouvernement britannique en décidant de publier ses souvenirs en Australie. Les batailles juridiques qui s'ensuivirent, principalement en Australie et au Royaume-Uni, mais aussi dans d'autres pays, firent apparaître comme assez ridicule le mystère entourant l'existence et les activités principales des Services. Ce n'est pas le lieu, ici, d'entreprendre l'analyse de cette affaire ; mais il faut reconnaître que les mesures de protection de l'information issue des activités de renseignement organisées par la nouvelle loi sur les secrets officiels (*Official Secrets Act*) et le fait de donner un statut aux activités des Services secrets, procèdent de la même démarche. Les propositions restrictives sur le secret du renseignement sont équilibrées par une approche plus transparente des Services secrets. Ces deux décisions ont été influencées par le débat public croissant sur les Services secrets et leurs activités.

La loi de 1989 définit comme suit la fonction des Services secrets : « la protection de la sécurité nationale et, en particulier, contre les menaces d'espionnage, de terrorisme et de sabotage, contre les activités des agents de pouvoirs étrangers et contre les actions tendant à renverser ou à déstabiliser la démocratie parlementaire par des moyens politiques, industriels ou violents. Elle doit aussi sauvegarder le bien-être économique du Royaume-Uni contre les menaces provenant des actions ou intentions d'étrangers ⁽⁴⁰⁾ ».

Les critiques firent aussitôt part de leurs doutes sur la signification d'expressions telles que « déstabilisation de la démocratie parlementaire » et l'usage des moyens « politiques ou industriels ». De tels concepts donnent au gouvernement une latitude considérable pour décider qui et ce qui constitue une menace pour l'Etat : c'était sans aucun doute intentionnel. Le Gouvernement s'est conformé aux définitions antérieures des activités des Services et de la nature de la subversion, en utilisant des concepts généraux et assez imprécis ⁽⁴¹⁾. La direction des Services est assurée par un Directeur général nommé par le Premier ministre ; il est responsable de l'activité des Services et doit s'assurer que seule l'information « nécessaire » est collectée et qu'elle n'est pas divulguée abusivement. L'affectation des tâches est de la responsabilité du « Secrétaire d'Etat », ce qui devrait normalement désigner le ministre de l'Intérieur ou le Premier ministre, mais pourrait aussi comprendre le ministre des Affaires Etrangères ou le Chancelier de l'Echiquier (*Chancellor of the Exchequer*). Il n'existe, dans la loi, aucune disposition précise qui permettrait au Directeur général de s'opposer à une instruction dont il estimerait qu'elle conduirait ses services à intervenir en dehors du domaine de leur

compétence ; son seul recours serait de déposer une requête auprès du Premier ministre, et, en cas d'échec, de démissionner.

Deux nouvelles dispositions destinées à rassurer le public ont été prises par le législateur : la création d'un poste de Commissaire des Services secrets et d'un Tribunal. Le Commissaire doit être un ancien magistrat de haut rang, il est nommé par le Premier ministre. Le Commissaire doit contrôler la manière dont le « Secrétaire d'Etat » exerce ses compétences, faire un rapport au Premier ministre (au moins une fois par an ou lorsque c'est nécessaire), et assister le Tribunal dans ses enquêtes consécutives à certains types de plaintes. Le Commissaire, le Rt Hon. Lord Justice STUART-SMITH, a publié son premier rapport annuel en mars 1991⁽⁴²⁾. Ce rapport est d'un intérêt considérable, non pas par les révélations qu'il contiendrait, puisqu'il n'en contient aucune, mais par la façon dont le Commissaire analyse sa propre fonction. Il la décrit comme consistant à contrôler l'émission des mandats, mais seulement dans la mesure où ils sont raisonnables, c'est-à-dire en adoptant le point de vue selon lequel le « secrétaire d'Etat » « pourrait aboutir aux mêmes conclusions que lui-même »⁽⁴³⁾. Il déclare ensuite qu'il ne lui appartient pas de substituer son propre jugement à celui du « Secrétaire d'Etat » sur l'opportunité d'émettre des mandats. Il précise que la justification — ou non — de la nécessité d'un mandat, au nom de l'intérêt national, est une question de « fait et de degré plus facilement évaluable au moment où on la prend en considération que lorsqu'on la définit par avance»⁽⁴⁴⁾. La seule circonstance où le jugement du « Secrétaire d'Etat » peut être contesté est celle où un intérêt » partisan « ou » particulier « du gouvernement est très *clairement* recherché. Il s'agit là d'un domaine exigeant un jugement très éclairé, car la distinction entre intérêt national et intérêt partisan est le plus souvent extrêmement difficile à opérer. Il conclut en indiquant que les » pouvoirs ont été exercés correctement »⁽⁴⁵⁾. Le Rapport ne fait aucun commentaire sur le nombre de mandats émis, faisant valoir que cela ne serait pas conforme à l'intérêt national. Le Commissaire fait état du nombre total de plaignants -55, 52 cas ayant été à l'origine d'enquêtes — mais déclare : » Dans aucun de ces cas, les résultats de mes investigations ou de celles du tribunal n'ont été en faveur des plaignants »⁽⁴⁶⁾. La fonction du Commissaire pourrait être décrite comme celle d'un chien de garde, mais d'un chien sans dents politiques. Son manque d'indépendance, l'absence de responsabilité vis-à-vis du Parlement, et la possibilité pour le Premier ministre de censurer son Rapport avant publication, tout va dans le sens de cette conclusion. Il ne s'agit pas d'insinuer que le Commissaire n'accomplit pas sa fonction avec intégrité, ou qu'exercer une forme de contrôle ne constitue pas un pas en avant, mais simplement d'indiquer qu'il s'agit là d'une forme de contrôle minimale.

Le Tribunal est un collège de juristes n'ayant « pas moins de dix ans d'expérience » nommés par décision royale. Ses membres ne peuvent être révoqués que conformément à une motion approuvée par les deux Chambres du Parlement. Leur indépendance est donc plus grande que

celle du commissaire qui peut être révoqué par le Premier ministre. La tâche principale du Tribunal est de rechercher si les Services ont des raisons valables de se renseigner sur le plaignant. Il peut s'agir non seulement de savoir si c'est à juste titre qu'une personne fait l'objet d'une enquête, mais également si une catégorie de personnes peut raisonnablement être décrite comme « subversive ». Le Tribunal peut aussi rechercher si le contrôle des personnes devant occuper certains postes administratifs a été conduit sérieusement, et si, au cours de cette procédure, certaines informations ont été indûment révélées. Les personnes privées qui estiment, qu'à l'occasion de leur intervention, les Services secrets ont porté atteinte à leur propriété peuvent également porter plainte, l'enquête étant, dans ces circonstances, conduite par le Commissaire. Toute personne ou tout groupe peut porter plainte ; le Tribunal est tenu d'enquêter, sauf si la plainte lui paraît frivole ou abusive. On peut soutenir qu'étant donné le secret qui entoure les activités de renseignement il semble difficile en introduisant de telles plaintes de se prémunir contre les apparences de la frivolité ou de l'abus de procédure. Cependant, il arrive aussi que certaines personnes s'estiment suffisamment importantes pour intéresser les Services secrets et qu'elles en fassent un objet de distinction⁽⁴⁷⁾. Le pouvoir d'investigation du Tribunal dans la recherche de pièces à conviction écrites ou de témoignages est extrêmement étendu : il est habilité à enquêter sur tout et sur tous. Il en est autrement pour d'autres corps de contrôle extérieurs, tels que les Commissions de renseignement du Congrès américain (*US Congressional Intelligence Committees*) qui doivent négocier avec les Services de renseignement pour pouvoir accéder à l'information. Etre considéré comme un organisme « interne » peut être un désavantage lorsqu'il s'agit de gagner une légitimité publique, mais cela peut faciliter et accélérer l'accès aux faits.

L'un des aspects les plus controversés de la législation est la façon dont elle légitime des activités que Peter WRIGHT décrit de façon très colorée : « Pendant cinq ans, nous avons eu notre lot » d'interceptions « et de » cambriolages « dans tout Londres sur ordre de l'Etat »⁽⁴⁸⁾. La loi sur les Services secrets indique : « Conformément à cette Section, aucune intrusion ou interférence dans un lieu privé ne sera illégale si elle est autorisée par un mandat émanant du Secrétaire d'Etat »⁽⁴⁹⁾.

Ces mandats ne peuvent être émis que si l'information à obtenir est « d'une valeur certaine », si « elle ne peut pas raisonnablement être obtenue par d'autres moyens » et si l'information obtenue fait l'objet de précautions particulières contre des révélations inappropriées. Cette Section du texte de la loi pose cette exigence minimale que le « Secrétaire d'Etat » formule un jugement sur l'importance de l'action, les moyens alternatifs disponibles, ce qui constitue au moins un progrès par rapport à la déclaration de WRIGHT faisant état d'écoutes et de cambriolages non seulement pour obtenir de l'information mais aussi « pour le plaisir »⁽⁵⁰⁾.

Cette législation est, dans ses intentions, similaire à celle sur l'interception des communications de 1985, en ceci qu'au fond elle ne fournit que des

garanties minimales de réparation aux personnes qui ont subi un dommage ; elle ne prévoit qu'un minimum de contrôle externe, sous la forme d'un rapport annuel épuré par le Cabinet du Premier ministre, sans que les politiques et les pratiques des Services puissent être réexamинées par quelque organe de contrôle extérieur que ce soit, y compris les Tribunaux (*Courts*). Mais qu'en sera-t-il à l'avenir ?

Conclusion

Des propos récemment rapportés par la presse ont indiqué que le Premier ministre J. MAJOR a l'intention de porter une « attaque directe contre le Secret d'Etat »⁽⁵¹⁾. Cela n'impliquera pas nécessairement la mise en œuvre d'une nouvelle législation sur la liberté de l'information, mais on aura peut-être là l'occasion de modifier certaines des procédures et des pratiques des Services. On peut douter qu'une transformation aussi fondamentale puisse se réaliser sans bases statutaires, mais on peut penser, à certains signes, que ce projet gouvernemental est sérieux. Les changements qui se sont produits et vont s'opérer dans l'organisation de l'administration gouvernementale en sont peut-être les principaux indices. Comme je l'ai écrit dans ma précédente étude sur le secret d'Etat, une des raisons majeures pour lesquelles le secret d'Etat s'est maintenu à ce niveau au Royaume-Uni réside dans le haut degré de centralisation et de hiérarchisation de l'Administration et d'implication des hommes politiques dans les processus administratifs⁽⁵²⁾. Cependant, au cours de ces dernières années, les réformes de l'administration centrale entreprises par Madame THATCHER ont eu pour effet de retirer aux ministères le contrôle direct des activités administratives pour les placer sous celui de structures semi-indépendantes. Ce processus de désaisissement de l'administration centrale a pour implication que l'incitation au secret s'en trouvera fortement atténuée. Si des erreurs ou des politiques impopulaires ne peuvent pas être directement imputées aux politiciens élus, ceux-ci ont peu de raison de dissimuler ces faits sous le voile du secret. De telles transformations de l'organisation de l'administration fournissent les bases d'un changement d'optique de la part des hommes politiques britanniques. Cet aspect est cependant trop général pour permettre de prédire l'éventualité d'autres réformes de la législation sur les différentes formes de secrets d'Etat ou de celle s'appliquant aux Services secrets. On peut conjecturer que, plutôt que d'instituer un « droit de savoir » fortement garanti, une tendance à traiter le problème de la transparence de l'action gouvernementale au coup par coup, d'une manière cloisonnée se maintienne. Il est peu probable que la protection dont bénéficie l'information concernant la sécurité nationale – sécurité, défense et relations internationales – soit réduite. Ces domaines ayant fait l'objet de mesures de protection dans la législation récente, il semble peu vraisemblable que des changements interviennent dans un proche avenir. Mais nous pouvons nous attendre à

ce que l'exigence de justification (*accountability*) soit renforcée par la création de structures de contrôle bénéficiant de plus d'indépendance. Il peut s'agir de la création d'un corps de conseillers privés, hommes politiques de haut niveau, anciens et actuels, ayant servi la Couronne en tant que membres du Cabinet, dont la tâche serait d'être les « représentants » du Parlement vis-à-vis du public. Une telle réforme a été recommandée par plusieurs experts en la matière⁽⁵³⁾. Il ne fait pas de doute que les expériences des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie aient convaincu certains membres de la communauté du renseignement qu'ils « peuvent vivre sous surveillance ». A l'évidence, ils semblent y avoir trouvé quelques avantages : l'existence d'une commission de contrôle ou de surveillance peut leur offrir des possibilités de communication avec le public, éventuellement utiles pour collecter des fonds, recruter et même obtenir son adhésion. Je ne serais pas surpris que certaines de ces réformes soient entreprises au cours du mandat de l'actuel Parlement. La Grande-Bretagne s'est engagée sur la voie de ces réformes, mais elle l'a fait de façon minimale et segmentaire. Pourtant, ce processus ne montre aucun signe de ralentissement, tout au contraire son rythme semble appelé à s'accroître.

Notes

(1) *J.O.*, 18 juillet 1978

(2) Clive PONTING, qui fut acquitté après un célèbre procès basé sur la loi du secret officiel (*Official Secret's Act*) a écrit : « ... en Grande-Bretagne, l'élite au pouvoir défend l'idée que l'ensemble de l'activité gouvernementale doit rester confidentielle », Clive PONTING, *Secrecy in Britain*, Oxford, Basil BLACKWELL, 1990.

(3) Concernant ces commentaires généralement hostiles sur la législation récente, cf. Stéphanie PALMER, « Tightening Secrecy Law » (Le renforcement de la loi sur le secret), *Public Law*, été 1990 ; I. LEIGH et L. LUSTGARTEN, « The Security Service Act 1989 » (La loi sur les services de sécurité), in *The Modern Law Review*, novembre 1989 ; Patrick BIRKINSHAW, *Reforming the Secret State*, Milton KEYNES, Open University Press, 1990.

(4) *The Civil Service*, vol. 5 (Président Lord FULTON), Londres, HMSO, Cmnd 3638, 1968, p. 1098.

(5) *Departmental Committee on Section 2 of the Official Secrets Act 1911* (nommé ci-après le Rapport FRANKS – *Franks Report*), Londres, HMSO, Cmnd 5104, 1972.

(6) Un projet de loi de membre privé (*Private Member's Bill*) est proposé par un membre du Parlement et non par un ministre du gouvernement. Il n'est donc pas garanti qu'on lui accorde le temps d'être débattu, et il est donc très peu probable qu'il devienne une loi.

(7) Le premier de ces procès, en 1971, concernait un officier et des journalistes pendant la guerre civile au Nigéria. Tous les inculpés furent acquittés, et le juge commenta la loi sur le secret officiel en déclarant qu'elle méritait d'être « mise à la retraite ». Pour l'analyse de ces procès, cf. R. THOMAS, « The British Official Secrets Act 1911-1939 » in R.A. CHAPMAN et M. HUNT eds., *Open Government*, Londres, Croom HELM, 1987 et David HOOPER, *Official Secrets*, Londres, Secker et Warburg, 1987.

(8) Il s'agit du procès « ABC » et du commentaire du *Sunday Times*, 19 novembre 1978. Pour un compte-rendu plus complet de ce procès, cf. les ouvrages cités en note 7 supra.

- (9) Pour la liste de ces forums, cf. « Proceedings of the Seventeenth Colloquy on European Law » (Travaux du 17^e colloque sur le droit européen), *Secrecy and Openness : Individuals, Enterprises and Public Administrations* (Secret et divulgation : personnes, entreprises et administrations publiques), Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1988, p. 11. note 3.
- (10) Par exemple, les articles 72, 73 (2), 93 (3), 109 (2) et 213 du Traité de la CEE.
- (11) La Commission européenne a publié un projet de directive sur ce sujet, Com. 84/9182, 1988.
- (12) C. MELORS et D. POLLITT, « The Data Protection Bill » (La loi sur la protection des informations), *Political Quarterly*, vol. 55 (3), 1984.
- (13) La loi sur la protection de l'information, sections 21-24, permet de refuser l'accès au motif de la défense de la sécurité nationale. La partie II de la loi permet même de ne pas faire figurer certaines informations sur les registres. Cf. Patrick BIRKINSHAW, *Government and Information : The Law Relating to Access, Disclosure and Regulation*, (Gouvernement et information : la loi sur l'accessibilité, la divulgation et la régulation), Londres, Butterworths, 1990, pp. 180-209 et Bryan NIBLETT, *Data Protection Act*, 1984, Londres, Oyez Longman, 1984.
- (14) Pour un compte-rendu critique des procédures de contrôle privé et public au Royaume-Uni, cf. M. HOLLINGSWORTH et R. NORTON-TAYLOR, *Blacklist : The Inside Story of Political Vetting*, Londres, The Hogarth Press, 1988.
- (15) Sur la discussion de ces lois, cf. Patrick BIRKINSHAW, *Government and Information*, ibid., pp. 173-179 ; Linda CLARKE (ed), *Confidentiality and the Law*, Londres, Lloyds of London Press, 1990 ; Raymond WAKCS, *Personal Information*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- (16) Report of the Privy Councillors appointed to Inquire into the Interception of Communications, Cmnd 283, Londres, HMSO, 1957.
- (17) Le Président de la Haute Cour déclara pourtant que c'était un domaine de la loi qui « exigeait » une législation (1979) 2 ALL ER p. 649.
- (18) Publications de la Cour européenne des droits de l'Homme, Série A, Vol. 82, *ALONE* (1984). Voir également J.D. BAXTER, *State, Security, Privacy and Information*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1990.
- (19) Interception of Communications Act 1985.
- (20) La Cour décida que l'on pouvait, en certaines circonstances, intervenir dans le droit à la vie privée et décida que les pratiques allemandes étaient conformes à la convention. *Klass* (1978), Publications de la Cour européenne des droits de l'Homme, série A, n° 28.
- (21) Pour le dernier Rapport du Commissaire, cf. Rt Hon. Juge Anthony LLOYD, Rapport du Commissaire pour 1990 (*Report of the Commissioner for 1990*), Cm 1489, Londres, HMSO, avril 1991. Les chiffres en annexe du rapport montrent que le nombre total des mandats émis pour l'interception des télécommunications et du courrier change peu d'une année sur l'autre. Le total de ces mandats, ces dernières années, est de : 1987 -294 ; 1988 -300 ; 1989 -291.
- (22) Les pouvoirs, les fonctions et la composition du Tribunal sont définis dans le livret 1 de la loi de 1985. Pour un bref rapport sur la législation, cf. I.J. LLOYD, « La loi 1985 sur l'interception des communications », *The Modern Law Review*, vol. 49, 1986, pp. 87-95.
- (23) Cf. note 16.
- (24) Le débat sur la loi eut lieu en janvier 1988 et le Livre blanc devait être rendu public fin juin. Le Livre blanc fut publié le 29 juin à 15 h 30.
- (25) Cf. Chapitre 8 de David HOOPER, *Official Secrets : The Use and Abuse of the Act*, Londres, Secker and Warburg, 1987.
- (26) Les Etats-Unis ont voté la loi de 1978 de réforme du service public qui autorise les employés du gouvernement à révéler l'information qu'ils croient raisonnablement être d'intérêt public. Ils sont ainsi protégés de toute réclamation en rapport avec cette loi.
- (27) Dans le cas de la Défense, les catégories protégées sont des informations concernant : la condition et l'organisation des forces armées, l'équipement, la stratégie et les plans, les approvisionnements et services nécessaires en temps de guerre. En ce qui concerne la criminalité, les catégories protégées sont l'information qui : résulte d'un délit commis, facilite

une fuite ou empêche la prévention, la détection ou l'arrestation des délinquants. Les autres sections de la loi seront discutées plus en détail ci-dessous.

(28) *Franks Report*, 1972, paragraphes 150-157.

(29) Sur la discussion du procès PONTING, cf. Rosamund THOMAS, « La loi britannique sur les secrets et le cas PONTING », *Criminal Law Review*, 1986, pp. 491-510.

(30) Le Livre blanc, *Réforme de la Section 2 de la Loi sur les secrets officiels 1991*, Cm 408, Londres, HMSO, 1988, paragraphes 14-23.

(31) Le D^r David OWEN, MP, a déclaré que « l'équilibre de cette législation dépend de ce qu'il existe une défense de l'intérêt général. Sans cela, cette législation est fatallement défectueuse ». Débats de la Chambre des Communes, *Hansard*, 29 juin 1988, col. 373.

(32) Déclaration du Premier ministre, *The Times*, 3 novembre 1987.

(33) Pour une analyse de la fonction de l'Inspecteur général canadien, cf. Geoffrey WELLER, « The Canadian Security and Intelligence Service under Stress », *Canadian Public Administration*, vol. 31 (2), 1988. Pour le rôle de l'Inspecteur général américain, cf. Frederick KAISER, « The Watcher's Watchdog », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 3 (1), 1989. Pour un récent exposé de quelques-uns de ces problèmes, cf. Glenn P. HASTEDT (ed.), *Controlling Intelligence*, Londres, Frank Cass, 1991.

(34) Pour une discussion de cet aspect et des autres mécanismes de justification au Royaume-Uni, cf. K.G. ROBERTSON, « Accountable Intelligence – the British Experience », *Conflict Quarterly*, vol. VIII (1), 1988.

(35) Cf. les rapports dans *The Times*, 9 mai 1992.

(36) Cf. les rapports dans *The Daily Telegraph*, 22 avril 1992.

(37) *Vision 20/20*, canal 4, « Les secrets officiels de MI5 », 8 mars 1985.

(38) Cf. *The Independent*, 26 et 27 avril 1990.

(39) I. LEIGH et L. LUSTGARTEN, « The Security Service Act 1989 », *The Modern Law Review*, novembre 1989, pp. 802-803.

(40) Loi 1989 sur le Service de sécurité, section I.

(41) Par exemple, dans le *Report on the Resignation of M. Profumo*, (Rapport sur la démission de M. PORFUMO), rapport de Lord DENNING, Cmnd 2152, Londres, HMSO, 1963, la directive fixant les activités du service fut publiée et le Gouvernement fit une déclaration sur la signification de la notion de subversion à la Chambre des Lords, *Hansard*, 357 HL Debates, Column 947, février 1975.

(42) Le Rt Hon. Lord Justice STUART-SMITH, *Report of the Security Service Commissioner for 1990*, Cm 1480, London, HMSO, Mars 1991.

(43) *Commissioner's Report*, ibid., paragraphe 12.

(44) *Commissioner's Report*, ibid., paragraphe 10.

(45) *Commissioner's Report*, ibid., paragraphe 15.

(46) *Commissioner's Report*, ibid., paragraphe 20.

(47) Une anecdote polonaise, datant de la période communiste, rapporte qu'un professeur d'Université arrive au travail avec une expression triste. Questionné par des collègues, il leur répond qu'il n'a pas vu, en venant à l'Université, son habituelle équipe de surveillance de la Police secrète. Devant leur surprise qu'un tel événement puisse l'attrister, il répond : « Si je ne suis plus sous surveillance, cela signifie que je ne suis plus important ».

(48) Peter WRIGHT, *Spycatcher*, New York, Viking Penguin, 1987, p. 54.

(49) Section 3 (1) de la Loi sur le Service de sécurité (Security Service Act), 1989.

(50) Peter WRIGHT, *Spycatcher*, ibid., p. 54.

(51) Cf. *The Sunday Times*, 10 mai 1992.

(52) Cf. en particulier chapitres 1 et 10 de K.G. ROBERTSON, *Public Secrets*, Londres, Macmillan Press, 1982.

(53) Cf. par exemple, les écrits du D^r Christopher ANDREW, historien de Cambridge, qui recommande une telle réforme dans son *Secret Service*, Londres, William Heineman, 1985, pp. 499-506.

Ont étudié

« La sécurité des réseaux »

Georges AMAR

Responsable de l'Unité prospective au Département du développement – RATP

Diane d'ARRAS

Ingénieur en chef – Ingénieur civil des Ponts et Chaussées – Direction régionale parisienne ouest – Lyonnaise des Eaux – Dumez

Paul CARENCO

Directeur délégué chargé du Service de sécurité France Telecom

Alain DOULET

Chef de service adjoint au Service études des réseaux – EDF

Gabriel DUPUY

Professeur à l'Université Paris XII et à l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées

Bernard DURAND

Adjoint au Directeur de la sécurité et de la circulation routières – Ministère Equipement, Logement, Transports et Espace

Michel FLEURY

Directeur adjoint des Services régionaux de voyageurs Ile-de-France – SNCF

Marc GUILLAUME

Délégué général de l'Association Descartes

Directeur de l'IRIS (Institut de recherche et d'informations socio-économiques) – Université de Paris-Dauphine

Brigitte ITURRALDE

Responsable de l'antenne sociale au Département environnement et sécurité – RATP

Isaac JOSEPH

Professeur de sociologie à l'Université Lyon II

Véronique ROCHE

Mission d'études économiques – Centre national d'études des télécommunications (CNET)

Jean-Michel TESSERON

Chef de la branche « Développement de la conduite du système » au
Service CODESYS (Coordination et développement du système) –
Production Transport – EDF

Jacques VINCENT-CARREFOUR

Délégué interministériel pour la sécurité des systèmes d'information

Abstracts

Network and security

Isaac JOSEPH

Confronted with the definition given by security, the network operator must manage problematical spaces : exchange poles, access or crossing places. The control procedures which belongs to a context of mobility must be inspired with a true « culture of motion ».

Security and water distribution networks

Diane d'ARRAS

Lyonnaise des Eaux – Dumez

The security of networks providing drinking water cannot be studied only by network analysis. In fact, in the case of drinking water, the entire chain should be taken into consideration : production, transport, stocking and distribution.

The reliability of the system cannot be analyzed by traditional methods because we are not dealing with manufacturing a product but treating water as it is, and to be permanently able to satisfy a demand which is changeable both geographically and in time without however being able to act upon that demand.

Protecting the networks of telecommunications

Paul CARENCO

Delegate Director, Responsible of the Security Service France Telecom

In this article, the author explains the complexity of France Telecom networks and especially the commutated telephone network (29 million lines) which he distinguishes from the supporting infrastructures of this network.

He emphasizes the vulnerability of the networks of telecommunications faced with various threats and the way in which France Telecom treats the securing problems at the level of prevention and protection as well as intervention in case of crisis. He mentions the problems which remain to be treated in order to achieve a more complete securing.

Railroad network and its security

Michel FLEURY

Assistant Director, Regional Services of Travellers Ile-de-France – SNCF

The configuration of railroad network has developed and has been reinforced. In addition to the arrangements which brings the human supervision and the functioning of improved equipments to intervene, the lowering of correlation between human being and systems presents the best guarantee for the security of network.

Electrical network : search for security at all levels

Alain DOULET

Assistant Head of Department Service of Network Study – EDF

The search for security exists at all levels of electrical network, both through the means used to ensure the good physical state of equipments and the methods implemented in the use of this network.

Following a presentation of the network, the article scrutinizes different aggressions to which the electrical system is submitted and then presents the actions to face these aggressions.

How does the development of Europe affect the security of large electrical networks ?

Jean-Michel TESSERON

EDF – Production Transport

The search for security and thrift has always encouraged the electrical networks to interconnect. From 1960 onward, at the end of a rapid development, the entire Western Europe has been connected through a network of a very high voltage. At the end of this century however, the electric Europe is propelled to the forefront of the stage. Beyond the consequences of the increasing complexity of the technical environment, the prospect of development of relations between the West and the East as well as the debates launched by the Committee of European Community brings out the security problem of electric network in new terms.

The road traffic security

Bernard DURAND

Assistant to the Delegate of Road Security and Traffic

The road traffic security is a complicated issue. The accident is itself the outcome of a dysfunctioning of the system of multiple interactions

between the driver, his vehicle and the environment in which he travels. Contrary to other networks to which man is in external position, the main problem of road traffic security is one of individual and social behaviour of drivers.

Security and transport at the RATP * **Toward new conceptions of transport spaces**

Georges AMAR – Brigitte ITURRALDE

Every system of transport implements two complementary aspects : a mobile one (road, vehicle, speed) and an immobile one (stations or railway stations, access, connection). This second dimension which has long been underestimated in the culture of transporters, becomes increasingly significant in the life-experience of travelling and its effectiveness. We rediscover that the « transport spaces » as connectors of networks and jointing of networks to territories are complicated things : spatial complexity necessitating the development of a specific architectural proficiency (installations), functional complexity notably tied to ever possible conflicts of usage and at last social complexity, for « transport spaces » are public spaces indicative of contemporary urban world.

The security of information systems

An interview with Jacques VINCENT-CARREFOUR

Interministerial Delegate of the Security of Information Systems

The vulnerability of information systems generates expensive risks. To increase the awareness of public and private users of these new threats, a national and European co-operation is being developed in recent years.

Security and « intelligent » network of telecommunications

Véronique ROCHE

Délégation of Economic Studies – National Center for Telecommunication Studies (CNET)

By stimulating a large offer of services, the organization of a fair competition between firms must allow to respond to the diversification of companies needs to secure their communications. This competitive game can be particularly encouraged by setting a public intelligent network (in the sense of a single network open to all). The main particularity of an intelligent network is to separate the physical function (commutation) from the logical function (services). The public intelligent network thus

* RATP : Autonomous network of Parisian Transports.

allows to add up savings related to the scale (public character) to those connected with the rapid and inexpensive introduction of new services (« intelligent » character). One must remain particularly vigilant however when it comes to open the junctions of a public network of telecommunications to third parties, operators or providers of services with added value, at the risk of harming its integrity and consequently the security of transmissions. Introducing a fair competition between those who offer services must not lead to the unstructuring of a general network which has proved its effectiveness.

Securing the networks : mission impossible ?

Gabriel DUPUY

The security of networks is not only a technical matter. A network always transforms the geographical, social, economical and political space in which it operates. It creates its own territory of flows, exchanges and transactions to the detriment of pre-existing territories which nevertheless do not disappear and can generate a threat to the security of the network. The more a network is useful to all, the more it becomes closer to universality of the « Public Service », the more it is legitimate and the more it is possible to reduce the threats of insecurity born from this main territorial conflict.

It is undoubtedly on this condition that the network operator can accomplish this otherwise impossible mission : securing the network.

Revue française de sociologie

publiée avec le concours de
L'INSTITUT DE RECHERCHE SUR LES SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

59-61, rue Pouchet, 75849 Paris Cedex 17 - Tél. : 40.25.11.87 ou 88

JUILLET-SEPTEMBRE 1992, XXXIII-3

ISBN 2-222-96568-3

Le style éducatif des parents et l'estime de soi des adolescents J. KELLERHALS,
C. MONTANDON,
G. RITSCHARD, M. SARDI

Les identités des chômeurs de longue durée Didier DEMAZIÈRE

L'entreprise associative Emmanuelle MARCHAL

Entre consensus et conflits : élections municipales en milieu rural Jean-Yves NEVERS

INÉDIT

Communication sociale et mobilisation nationale (1974) François BOURRICAUD

NOTE CRITIQUE

Sur trois interprétations de la religion dans la pensée de Durkheim François-André ISAMBERT

LES LIVRES

Abonnements : L'ordre et le paiement sont à adresser directement à :
Centrale des Revues, CDR
11, rue Gossin, 92543 Montrouge Cedex - Tél. : (1) 46.56.52.66
CCP La Source 33-368-61 CDR-Gauthier
Les abonnements sont annuels et partent du premier numéro de l'année en cours.

*Tarif 1992 : L'abonnement (4 numéros) France 297 F
Etranger 360 F*

Vente au numéro : Soit par correspondance auprès des :
Presses du CNRS, 20-22, rue Saint-Amand, 75015 Paris
Tél. : (1) 45.33.16.00 - Téléx : 200 356 F
Soit auprès des librairies scientifiques
Le numéro 95 F

Rapport réalisé dans le cadre du programme d'études et de recherches de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure

Paru en Juin 92

Introduction

PREMIERE PARTIE : PROBLEMATIQUE, COUTS ET CARACTERISTIQUES DE LA CRIMINALITE INFORMATIQUE

- * Problématique et méthodologie
- * Coût et caractéristiques du crime informatique

DEUXIEME PARTIE : PROSPECTIVE DE LA CRIMINALITE INFORMATIQUE A L'HORIZON 2005

- * La mesure du crime
- * Les moyens de sécurité
- * Les facteurs de risques
- * Caractéristiques du crime informatique
- * Politiques de lutte contre le crime informatique

Conclusion

Philippe ROSE
Fondation pour la recherche sociale (FORS)

LA CRIMINALITE INFORMATIQUE A L'HORIZON 2005



Analyse prospective



I.H.E.S.I.

Institut des Hautes Etudes

de la Sécurité Intérieure

/ L'Harmattan

En vente (85 F) Chez L'Harmattan
Edition - Diffusion
5 - 7 rue de l'Ecole Polytechnique
75005 PARIS
Tel.: 43 54 79 10 Fax.: 43 25 82 03

économie et humanisme

n° 322 juillet-septembre 1992

éditorial : intégration

v. berthet

dossier : Pour des quartiers citoyens,

réalisé en partenariat avec le Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ)

Repères : des quartiers et des politiques

- vingt ans de politique française de la ville

j. ion et c. jacquier - j. lion

Action : régies de quartier, pivots pour l'insertion

- emploi et développement économique

j.-m. métin

- une association-pivot

j.-c. toubon - c. dussolier

Perspectives et enjeux : la sueur de la démocratie

m. anselme et d. behar

j.-l. laville - j.-m. belorgey - c. bouzols

Développement mondial

Asie du Sud-Est : la France est-elle disposée à apporter son savoir-faire ?

e. baye

Rio, et après ?

c. beaud

Ethique, éthiques : le capital-solidarité, itinéraire d'un patron

j. vidaud

Débats : les paris d'Habitat et Humanisme, entretien

b. devert

Actualités Economie et Humanisme : 50 ans demain

j. vidaud

La conjoncture économique et financière internationale - Les livres

prochaine parution : numéro spécial cinquantenaire

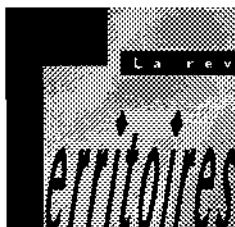
"Racines et chantiers d'avenir pour *Économie et Humanisme*"

Abonnement 1993

France : 250 F TTC - Etranger : 300 F - Par avion : 330 F

Vente au numéro, port compris : 70 F - Etranger : 75 F - Par avion : 80 F

Économie et Humanisme 14 rue Antoine Dumont 69372 LYON cedex 08 - tél. 78.61.32.23 - télécopie 78.69.86.96



La revue des acteurs locaux



3 numéros :

Intercommunalité

Au sommaire :

- *Intercommunalité I.*, n° 324, janvier 92 : enjeux et débats, regards européens

- *Intercommunalité II.*, n° 325, février 92 : la loi du 6 février 1992 et les structures des groupements. Fiches techniques et tableaux évolutifs.

- *Intercommunalité III.*, n° 326, mars 92 : la coopération dans le développement local, exemples vécus.

Les trois numéros au prix de 100 F.

Territoires publie trois dossiers entièrement consacrés à l'intercommunalité.

Après l'adoption de la loi sur l'administration de la République, ces trois dossiers présentent une vue complète des enjeux du regroupement, des nouveaux cadres légaux et des instruments juridiques et financiers de l'intercommunalité.

Chercheurs et experts analysent les diverses formes de coopération et les difficultés actuelles à la lumière de comparaisons européennes.

Elus et acteurs du développement local présentent leurs expériences et leurs réflexions sur le partenariat intercommunal dans le cadre d'une démarche de développement local.

BON DE COMMANDE

Mme, M.

Organisme :

N° Rue :

Ville :

Code postal : Bureau distributeur :

Commande les trois *Intercommunalité*, soit 100F (un exemplaire : 43F).

Je joins mon règlement à l'ordre de *Territoires*, 108-110, rue Saint-Maur 75011 Paris. Je souhaite recevoir la liste des Territoires disponibles à l'adresse suivante :

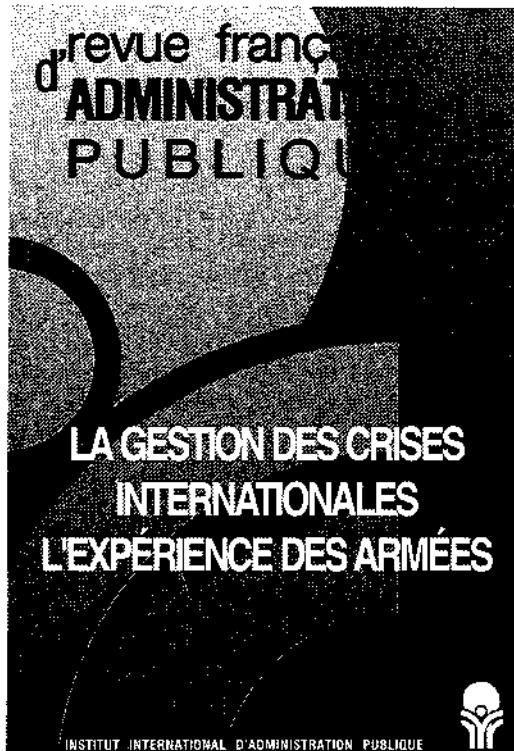
Abonnement

1 an-10 numéros

Particuliers : 290 F

Organismes, sociétés, municipalités, associations : 390 F

Territoires est publiée par l'Adels, 108-110, rue Saint-Maur 75011 Paris : 43 55 40 05.



Avant-propos
de Pierre JOXE

Gestion publique,
gestion des crises

Crises internationales
et forces armées

L'adaptation de
l'organisation militaire

Les missions humanitaires
des armées françaises

La communication
en temps de crise

Conclusion : épilogue
sur un monde nouveau

Prix du numéro : 78 F

Yves BOYER, Rony BRAUMAN, François CAILLETEAU,
Dominique DAVID, Général GERMANOS, Jean GUISNEL,
Patrick LAGADEC, Jean MINGASSON, Dominique WOLTON, etc.

**INSTITUT INTERNATIONAL
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

Diffusion : La Documentation française
29-31, quai Voltaire, 75340 Paris Cedex 07
Tél. 40.15.70.00. Télécopie : 48.39.56.01
Minitel 36.15/36.16 Doctel

Abonnements : France : 310,00 F — Étranger : 395,00 F
Étranger par avion : 461,00 F

Les Cahiers de la sécurité intérieure

Parus

Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989, janvier 1990. 70 F

N° 1 — *Les Français et l'insécurité. Terrorisme, manifestations, ordre public*, avril-juin 1990

N° 2 — *L'offre publique de sécurité*, juillet-septembre 1990

N° 3 — *Le marché de la sécurité privée*, novembre 1990-janvier 1991

N° 4 — *La mesure de la délinquance*, février-avril 1991

N° 5 — *Jeunesse et sécurité*, mai-juillet 1991

N° 6 — *La gestion de crise*, août-octobre 1991

N° 7 — *Polices en Europe*, novembre 1991-janvier 1992

N° 8 — *Police et Démocratie à l'Est*, février-avril 1992

N° 9 — *La police de l'environnement*

A paraître

N° 11 — *Gendarmeries et polices à statut militaire*

N° 12 — *Médias et sécurité*

Erratum

Dans l'article de Colette THOMAS : « Les enjeux du Sommet de la Planète Terre », la phrase page 116 : « Même en admettant le principe d'une contribution de 7 % du PNB des pays riches... » doit se lire « Même en admettant le principe d'une contribution de 0,7 % du PNB des pays riches... ».

Nom et Prénom

Profession

Adresse

Code postal

Localité

	nombre	total
Les Cahiers de la Sécurité Intérieure		
Le numéro : 93 F (4 n°s par an)		
Abonnement France : 310 F		
Abonnement Etranger : 390 F		
Supplément avion : 72 F		
Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989 : 70 F		
(Participation aux frais de facturation et de port, sauf pour les abonnements)		+ 15 F
montant total à payer		

bon de commande

La documentation Française

124, rue Henri-Barbusse
93308 Aubervilliers cedex
Téléphone (1) 48395600
Télécopie (1) 48395601

Ci-joint mon règlement :

Par chèque bancaire ou postal à l'ordre de M. l'Agent comptable de La Documentation française.

Par carte bancaire. Date d'expiration / / /

N° / / / / / /

Date

Signature

*achevé d'imprimer
sur les presses de graphic-expansion s.a.
54000 nancy, en septembre 1992*

d.l. n° 2714 - 3^e trim. 1992