

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Collectivités locales et sécurité

Les relations État-collectivités locales
Jean-Jacques GLEIZAL

Bilan des Conseils communaux de prévention de la délinquance
Philippe ESTÈBE

Les diagnostics et les observatoires locaux de sécurité
Jean-Paul GRÉMY

Les polices municipales en France
Nicole CHAMBRON

La revitalisation urbaine en Europe
Claude JACQUIER

La sécurité à l'épreuve du terrain
Jean-Claude THOENIG



Cultures et identités professionnelles
Patricia PARIENTÉ
Dominique DUPREZ
François DIEU



N° 16 - 2^e trimestre 1994

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Collectivités locales et sécurité

Institut des Hautes Études
de la Sécurité Intérieure

6^{ème} SESSION NATIONALE D'ETUDES 1995

L'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI) ouvrira en Janvier 1995 sa sixième session nationale d'études.

Public concerné

Les cadres de l'Etat et des collectivités locales et les personnalités civiles exerçant de hautes responsabilités peuvent présenter leur candidature.

Objectifs

- * compréhension de phénomènes qui constituent des facteurs d'insécurité ;
- * connaissance des stratégies des acteurs public et privé ;
- * analyse des méthodes et des moyens de l'action ;
- * mobilisation des connaissances permettant d'établir des diagnostics de sécurité.

Déroulement

Durée : * 3 à 4 jours par mois pendant 8 mois

Trois axes : * séminaires thématiques mensuels
* études de cas
* visites sur site

Inscription

Droits : * 2000 F. pour les fonctionnaires des administrations de l'Etat, les agents des collectivités locales, les organismes à but non lucratif et les candidatures individuelles ;
* 5000 F. pour les personnels des organismes à but non lucratif (entreprises, sociétés...).

Modalités : * les dossiers de candidature disponibles, sur simple demande, auprès de l'IHESI - Département Sessions d'études 19, rue Péclot 75015 PARIS Téléphone : (1) 53 68 20 42 Télécopie : (1) 45 30 50 71 seront à retourner, à la même adresse, avec un curriculum vitae ainsi qu'une lettre de motivation, avant le 15 septembre 1994.

SOMMAIRE

Avant-propos	5
DOSSIER	
COLLECTIVITÉS LOCALES ET SÉCURITÉ	7
Point de vue : Les ambiguïtés du système politique français <i>Vincent WRIGHT</i>	9
L'État, les collectivités locales et la sécurité <i>Jean-Jacques GIJZAT</i>	13
Police, Justice et politiques locales : de l'antagonisme au contrat <i>Philippe ESTIENNE</i>	25
Diagnostics et observatoires locaux de sécurité <i>Jean-Paul GRÉMY</i>	36
Les polices municipales en France <i>Nicole CHAMBRON</i>	48
Collectivités territoriales et exercice de la police <i>Etienne PICARD</i>	61
Le statut juridique des polices municipales en France <i>Jean-Louis SAYOUS</i>	72
Des polices municipales à la Police nationale <i>Marie VOGLI</i>	82
Collectivités territoriales et sécurité : une perspective européenne <i>Claude JOURNÉS</i>	90
Approches intégrées de revitalisation urbaine en Europe <i>Claude JACQUER</i>	97
Le management des secours : enjeux et limites de la réforme de départementalisation <i>Michel ROUZEAU</i>	107
La Sécurité civile face aux inondations <i>Daniel CANPRA</i>	113
La sécurité à l'épreuve du terrain <i>Entretien avec Jean-Claude THOINIO</i>	121
POUR ALLER PLUS LOIN	128

REPÈRES	135
Notes et études	
Les valeurs professionnelles : une ressource pour l'encadrement de l'activité policière ? <i>Patricia PARMENTÉ</i>	137
Douaniers et policiers : des missions communes, des éthiques différentes <i>Dominique DUPRÉZ</i>	149
La morale professionnelle du gendarme <i>François DUMO</i>	161
Les fondamentaux de la sécurité	
Aux origines de la police politique républicaine Un texte d' <i>Émile Honoré CAZILLÉS</i>	173
Chronique internationale	
Le gouvernement CLINTON et la sécurité <i>Marie-France TOUSSÉ</i>	187
ACTUALITÉS	195
Regards institutionnels	197
Notes bibliographiques	211
Rapports et travaux inédits	223
Revue des revues	227
Colloques et rencontres	231
Liste des auteurs	239
Abstracts	243

AVANT-PROPOS

Quelle est la capacité d'action des collectivités locales en matière de sécurité et comment leurs interventions s'articulent-elles avec celles de l'état ? C'est autour de cette interrogation centrale que s'organise le dossier « Collectivités locales et sécurité » que les *Cahiers* proposent ce trimestre.

Pour répondre à cette question, une première approche – institutionnelle – consiste à étudier la répartition des compétences entre le centre et la périphérie : de là découlent la possibilité pour les élus locaux de conduire des politiques de sécurité à part entière. Jean-Jacques GHEZAL s'y attache en retracant la manière dont le partage des rôles s'est modifié depuis une dizaine d'années et en analysant la signification de cette évolution. Etienne PICARD – en détaillant les pouvoirs de police respectifs du maire et du préfet – et Claude JOURNIS – en offrant une perspective comparative sur les rapports police-autorités locales à l'échelle européenne – complètent cette perspective.

Il apparaît assez clairement qu'au cours de la dernière décennie – avec le mouvement de décentralisation, mais aussi du fait de la diffusion d'un sentiment d'insécurité dans l'ensemble du tissu urbain –, les communes ont été appelées à jouer un plus grand rôle dans les politiques locales de sécurité. L'institution de Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), qu'étudie Philippe ESTIENNE, et plus récemment la mise en place d'observatoires locaux de la sécurité, dont Jean-Paul GRÉMY dresse un bilan méthodologique, constituent deux moments forts de cette évolution.

Plus sociologique, la seconde approche porte sur les relations de pouvoir qui se déplient dans l'espace local autour des problèmes de sécurité. Trois grands enjeux apparaissent à cet égard.

Le premier est lié à la position quelque peu paradoxale dans laquelle se trouvent les maires. Disposant de pouvoirs de police, ils ne peuvent mettre en œuvre ceux-ci qu'en faisant appel à des forces étatiques dont ils ne contrôlent pas la gestion. Cette situation – qu'on retrouve également pour le management des secours, Michel ROUZEAU le rappelle – a conduit certains maires à créer des polices municipales. Nicole CHAMBRON étudie la logique d'émergence de ces polices, qui n'ont encore qu'un statut juridique ambigu comme l'indique Jean-Louis SAYOUS, tandis que Marie VOOMI replace ce phénomène en perspective en revenant sur la nationalisation des polices municipales qui existaient avant-guerre.

La coopération entre les collectivités locales et les services extérieurs de l'État constitue le second enjeu – qui n'est d'ailleurs pas propre à notre pays comme on s'en apercevra en lisant la contribution de Claude Jacquot sur la revitalisation des quartiers européens. Cette coopération n'est pas toujours aisée car elle implique des acteurs aux cultures et aux approches différentes qui doivent apprendre à travailler ensemble et, selon la formule de Philippe ESTÈBE, à passer de l'antagonisme au contrat. Jean-Claude THOENIG suggère à ce sujet une intéressante distinction entre la gestion de l'ordre public – pour lequel le couple préfet-maire est bien rodé – et le domaine de la sécurité par nature plus imprévisible et plus flou.

Enfin, la mise en œuvre des politiques locales de sécurité amène l'administration à redéployer son action et à se réorganiser. Au cœur de ce processus – et c'est le troisième enjeu – se trouve l'espace local. Parce qu'il est le lieu de mise en cohérence de l'action publique, c'est aujourd'hui une réforme profonde de l'organisation territoriale des services de l'État qui s'opère pour articuler découpages administratifs et réalités socio-économiques.

On lira également dans ce dossier la contribution de Daniel CANDEPA qui fait le point sur la manière dont la sécurité civile a organisé les secours lors des inondations ayant récemment frappé des dizaines de communes françaises.

**

En complément du dossier « Collectivités locales et sécurité », la partie « Repères » de ce numéro offre à nos lecteurs un « mini-dossier » consacré aux valeurs et identités professionnelles. Patricia PARIBENI l'introduit en montrant que si les cultures professionnelles des policiers ont pu être perçues négativement, comme la manifestation de déviances par rapport à des règles idéalisées, elles peuvent être aussi un facteur précieux pour l'encaissement. Dominique DUPRÉZ quant à lui met en évidence les proximités et les singularités de deux services qui travaillent souvent sur les mêmes sites – la Police de l'air et des frontières et les douanes tandis que – François DIEU étudie les valeurs gendarmiques. On trouvera également dans la partie « Repères » la rubrique « Les fondamentaux de la sécurité » qui, pour la première fois, présente un document historique : le rapport au ministre J. CONSTANS, rédigé par Émile CAZELLES en 1880. Les *Cahiers* publieront dans cette rubrique d'autres textes importants de cette nature, en alternance avec des textes fondamentaux étrangers. Enfin, la « Chronique internationale », rédigée ce trimestre par Marie-France TOINIER, fait le point sur le contrôle de la détention d'armes aux Etats-Unis à travers la loi BRADY.

Jean-Marc Bonnè

DOSSIER
COLLECTIVITÉS LOCALES
ET SÉCURITÉ

POINT DE VUE

LES AMBIGUITÉS DU SYSTÈME POLITIQUE FRANÇAIS

Vincent Wright

Professeur au *Centre for European Studies*
Nuffield College – Oxford

Tout étranger, même avec une connaissance minimale de l'histoire française – ce qui est mon cas –, est frappé par trois phénomènes lorsqu'il s'intéresse à la façon dont les Français abordent les questions politiques et administratives. En premier lieu, on remarque une incapacité à intégrer l'ensemble des éléments contextuels à des fins de comparaison, ce qui se traduit par un manque de perspective. La thématique « collectivités locales et sécurité » constitue un problème ancien, antérieur sans aucun doute à la Révolution Française, et toujours omniprésent en Europe. En effet, dans plusieurs pays de l'Union européenne, les questions relatives à la sécurité et au rôle des autorités locales sont au premier plan de l'actualité. Questions d'autant plus brûlantes qu'elles sont aujourd'hui inextricables de problèmes plus vastes d'identité nationale et de restructuration territoriale. Dans certains pays comme la Belgique et l'Espagne, la question de savoir « qui contrôle la police » est à la fois porteuse d'une vive émotion et entraîne toutes sortes de divisions. Au Royaume-Uni, le gouvernement MAJOR a dû récemment retirer un projet de loi particulièrement important, destiné à renforcer le faible ascendant de l'administration centrale sur les autorités locales de police. De nombreux groupes se sont opposés avec véhémence au projet en question. On notera avec intérêt que cette levée de boucliers était orchestrée à la chambre des Lords par des membres du parti au pouvoir. En Italie, le rôle de la police dans le Sud du pays a donné naissance à de sérieuses incertitudes quant aux liens unissant certains éléments et les autorités locales, parfois contrôlées par la mafia. Bref, si un problème existe bien en France, il ne se pose pas en termes aussi aigus que chez ses voisins.

Un deuxième lieu, il existe en France *un attachement malsain aux textes*, qui donne lieu à une interprétation relativement formelle sinon pure-

ment juridique de quelque situation que ce soit. C'est un fait plutôt curieux, puisque tout bon observateur reconnaîtra que le flux constant des lois, décrets, arrêts et circulaires définissant le rôle des autorités locales en matière de sécurité, porte en lui-même la reconnaissance implicite que la position légale officielle est constamment remise en question. Et, de génération en génération, les nouveaux administrateurs se voient rappeler -- souvent en termes identiques -- la nécessité de respecter les textes...

Enfin, de l'abîme qui sépare les textes de la pratique, naît un certain malaise. De nombreux éléments, pour certains culturels, pour d'autres sociologiques, viennent expliquer celui-ci. Il en découle d'incessantes tentatives visant à clarifier une situation qui, par sa nature propre, ne peut que rester obscure et mal définie. Je reviendrai plus bas sur ce paradoxe, dans le fil de ces brèves remarques.

Les relations entre le centre et la périphérie dans le cadre des questions de sécurité sont par essence complexes, et ne peuvent qu'être source de tensions. Dans l'ensemble des pays européens, ces relations relèvent de trois niveaux d'analyse, qui sont d'ordre technique, politique et idéologique. Les trois ne vont pas sans poser de vastes problèmes. Sur le seul plan technique, on trouve une série de questions dont les réponses restent terriblement difficiles à trouver. Par exemple, quel espace géographique reste le mieux adapté à une action efficace de la police ? Selon quels critères ? Comment évaluer l'efficacité (obsession britannique en vogue) d'un service public dont les multiples objectifs sont parfois contradictoires ? Au plan politique, on se trouve confronté à de délicates questions de dosage entre efficacité, transparence et responsabilité.

Le cas français est particulièrement intéressant en ce qu'il pose lui aussi cet ensemble de questions sans qu'aucune ne reçoive une réponse claire, malgré de constants efforts dans ce sens. Pourquoi ? Parce que le système français se distingue par une ambiguïté extrême, qui trouve son enracinement dans différents facteurs. Le premier concerne *la fragmentation du système*. Les « forces de l'ordre » françaises, comme leurs homologues italiennes, donnent aux étrangers le sentiment très net d'un « désordre total ». Ceci ne concerne pas seulement le maire et le préfet, dans la mesure où l'on rencontre un nombre déroutant d'agents appartenant à des corps distincts, rattachés, en outre, à différents ministères et autorités. De plus, l'historien ne peut qu'être frappé par le fait qu'à certains moments critiques, les questions de sécurité ont souvent incombe également aux magistrats ou aux soldats. Prenons, par exemple, les *commissions mixtes* jugeant en 1852 les Républicains -- généralement innocents -- qui défendirent la constitution légale, républicaine, en protestant contre le coup d'État de décembre 1851. Dans chaque département, les commissions se composaient du préfet, du commandant général du département et du procureur local. Dans plusieurs instances, de fortes tensions ont été constatées entre ceux-ci -- tensions qui reflè-

taient les différences d'opinion au sein des différents ministères. À plusieurs occasions au cours du dix-neuvième siècle, certains départements particulièrement agités furent placés officiellement sous état de siège, avec d'amples pouvoirs conférés aux autorités militaires. Dans un tel contexte, les préfets et les maires ne peuvent jouer qu'un rôle mineur, quand ils ne sont pas totalement exclus du système sécuritaire.

La seconde ambiguïté repose dans le *caractère extrêmement asymétrique du champ administratif français*. Si le système napoléonien exige l'uniformité, l'histoire, elle, a décidé du contraire en dotant la France de situations locales et de traditions diversifiées. D'évidence, les maires de Toulouse, Marseille, Bordeaux, Lille et Lyon sont confrontés à des problèmes différents et ne peuvent être considérés de la même façon que ceux de leurs homologues qui administrent les petites communes, largement majoritaires. Bien sûr, certaines tentatives ont visé à rationaliser le système, en redéfinissant les compétences relativement à la taille des sites pris en compte. Cependant, si elles étaient souhaitables, ces tentatives ont surtout souligné le caractère irrational des systèmes administratifs locaux français.

La troisième ambiguïté majeure réside dans l'*interpénétration des systèmes locaux et nationaux due au cumul des mandats*. Le maire d'une commune, même petite, peut fort bien être par ailleurs député, sénateur, voire ministre. Sinon le ministre de l'Intérieur ou le Premier ministre lui-même. Ou encore profiter d'une position de choix à Paris, comme par exemple, celle de membre d'un cabinet ministériel. Dans un cas comme dans l'autre, il peut se trouver suffisamment bien placé pour compliquer à souhait la vie d'un préfet de région peu coopératif – un élément reconnu sans réserve par le corps préfectoral lui-même ! Un tel préfet, opposé à un puissant notable local mandaté à Paris, est peu susceptible de plaider efficacement un déploiement des forces de l'ordre. On trouve, par conséquent, une asymétrie commune aux dimensions et aux ressources politiques du système français. Celle-ci déforme le dispositif juridique et ouvre souvent la porte à l'arbitraire. Cependant, aucun des acteurs de premier plan n'a intérêt à exposer les ambiguïtés d'une telle situation : si le préfet n'a guère envie de reconnaître sa faiblesse, le puissant notable bénéficie toujours, lui, d'un bouc émissaire à sa disposition, au cas où les choses prendraient mauvaise tournure...

On distinguera également certaines ambiguïtés concernant les *objectifs de sécurité*. Que s'agit-il de défendre ? L'état ? Le Régime ? Le Gouvernement ? Le ministre de l'Intérieur ? La collectivité locale ? Le droit de chacun à la justice ? On rencontre plusieurs situations dans l'histoire de France, au cours desquelles il n'a pas toujours été possible de concilier ces différents objectifs. La police est, quant à elle, consciente du fait que l'état peut faire preuve d'incohérence dans ses exigences, que les régimes peuvent être renversés (donnant aux nouveaux l'occasion de procéder à des épurations...), que les gouvernements peuvent être

divisés, ou que les ministres de l'Intérieur ne sont pas tous nécessairement dénués d'opportunisme... On ne s'étonnera pas que, par prudence, un responsable de la police garde un profil bas en matière de politique et, sur la scène locale, qu'il navigue de son mieux entre les exigences concurrentes des préfets et des maires. Il lui faudra concilier leurs besoins avec ceux de sa propre carrière. Un tel comportement, dans le cas de la France, est conforté par *la multiplicité et les contradictions inhérentes aux rôles tenus par les acteurs locaux et à l'idée qu'ils se font d'eux-mêmes*, tout particulièrement les préfets et les maires.

Ceux-ci se retrouvent enfermés, sous l'auspice de la complémentarité, de la complicité, mais aussi du conflit, dans un fragile et opiniâtre équilibre. À la fois policiers, prêtres et oncles bienveillants, les rôles qu'ils tiennent sont proches. Ils partagent la même ambivalence structurelle, en ce qu'ils sont à la fois les agents de l'autorité centrale et de la périphérie, et doivent parfois recourir l'un à l'autre pour combattre *les services extérieurs de l'État*. Tous deux interprètent la sécurité comme la nécessité d'éviter les histoires, plutôt qu'une stricte application des textes. Tous deux se méfient de Paris ! Et chacun a besoin de l'autre comme d'un bouc émissaire potentiel. Bien sûr, des conflits émergent entre eux deux, et certains peuvent s'avérer violents. Mais la politique est ainsi faite.

La vraie surprise vient du fait qu'en France, une société connue pour ses nombreuses divisions, les conflits sont de nature sporadique et ne durent pas.

Ce qui suggère que le système français jouit de certains mérites et qu'il fonctionne relativement bien. Se pourrait-il en fin de compte que l'efficacité secrète du système réside en partie dans son caractère profondément ambigu ? Une mise au clair satisferait éventuellement les juristes et les cartésiens es-sciences administratives. Mais pourrait également déstabiliser le système.

L'ÉTAT, LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LA SÉCURITÉ : CONCEPTS ET POLITIQUES

Jean-Jacques Gleizal

Professeur de droit public et de science politique
Université Pierre-Mendès-France (Grenoble II)

Les rapports entre l'État et les collectivités locales ont été transformés avec l'apparition du concept de sécurité.

À la traditionnelle relation entre le préfet et le maire qui s'inscrivait dans le cadre d'une administration centralisée s'est substitué un jeu complexe d'acteurs qui trouvent leur place sur un territoire devenu le nouveau lieu de régulation de l'État.

LES RELATIONS ÉTAT-COLLECTIVITÉS LOCALES EN MATIÈRE DE POLICE : UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

L'État, qui a une mission de protection de l'ordre social, a traditionnellement exercé celle-ci au nom de l'ordre public et en s'appuyant sur une institution, la police, dont l'histoire en France remonte au XVII^e siècle. Sous l'Ancien Régime, la police est centralisée et surtout parisienne. Le Premier Empire reprendra ces principes en faisant des préfets, dépendant du ministre de l'Intérieur, la clef de voûte d'un système policier qui se fondera cependant peu à peu dans le moule de l'État républicain.

De la logique de l'ordre public...

Une des caractéristiques de la police est de s'être intégrée dans l'administration tout en bénéficiant au sein de celle-ci d'un régime particulier. L'institution policière se plie ainsi à des principes juridiques fondamentaux (comme celui de la séparation des autorités administratives et judiciaires qui conduit à distinguer la police administrative de la police judiciaire), tout en produisant un droit spécifique, le droit de la police, qui se différencie du droit du service public. Ce droit de la police, qui va s'élaborer progressivement au cours du XIX^e siècle, trouvera une forme relativement stable avec la loi du 5 avril 1884 qui régira la commune jusqu'aux lois de décentralisation de 1982.

Si la fixation du statut de la commune peut être retenue comme un moment déterminant dans l'histoire de la police, c'est qu'elle donne une réponse à la question centrale des relations entre l'État et les collectivités locales en matière de police. Le maintien de l'ordre public n'est en effet qu'une mise en œuvre de la protection de l'ordre social. Or, comme Pierre LEGENDRE l'a montré, l'ordre social libéral repose sur une contradiction : renvoyant à la rigueur du règne de la loi, il nécessite aussi la prise en compte de la contingence des réalités⁽¹⁾. En France, cette distinction recoupe en partie celle des capacités d'action respectives de l'État et des collectivités locales ; alors que, dans une conception centraliste, l'État exprime la loi, les autorités locales révèlent une capacité à traiter les problèmes concrets. Le droit de la police, qui distingue les autorités des forces de police, va s'employer à établir de ce point de vue un équilibre entre le centre et la périphérie, dans le cadre d'une conception républicaine de l'État qui est une traduction française de l'idéologie libérale.

En ce qui concerne les autorités, la loi de 1884 consacre l'existence d'une police municipale qui a compétence pour assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. On distingue donc les autorités de police générale (président de la République, préfets) de l'autorité de police municipale qui appartient au maire. Mais le pouvoir central exerce un contrôle très strict sur la police municipale qui est soumise à la tutelle et au pouvoir de substitution du préfet. La police municipale est paradoxalement une fonction administrative. Quant aux forces de police, d'abord municipales, elles seront progressivement étatiques. Au total, le système de police républicain peut être qualifié de centralisé et d'étatique. La marge de manœuvre des collectivités locales s'y trouve réduite. La décentralisation consentie n'est qu'un moyen de légitimer le système centraliste.

Comme nous pouvons le constater, l'ordre social est enfermé, en France, dans une logique administrative et juridique qui sera de la police une activité d'État, de fait très politisée. À cet égard, la République a recueilli l'héritage du Premier Empire. Les tentatives de décentralisation de la police répondront à des besoins de démocratisation et d'adaptation de la fonction à certaines réalités, sans que le centre ne perde le contrôle d'une institution qu'il considérait comme une garantie de sa conservation. La seule limite à cette centralisation se trouve dans la spécialisation des forces de police qui aboutira à distinguer plusieurs types de service. Elle conduira également à admettre que si la police politique, notamment de maintien de l'ordre et de renseignement, doit rester centralisée et étatique, la sécurité publique doit se rapprocher du terrain. Une police peut effectivement être légitimée de deux façons : soit par le haut, c'est-à-dire par le pouvoir central, soit par le bas,

(1) LEGENDRE (P.), *Histoire de l'administration*, 1968, Thémis, 1968.

c'est-à-dire par la société. En France, le premier point de vue l'emportera jusqu'à ce que le second vienne le concurrencer.

... à la logique de la sécurité

Une grande rupture intervient dans le système policier français à partir du moment où la logique de l'ordre public est surdéterminée par celle de la sécurité, qui s'imposera dans le courant des années soixante-dix. À cette époque naît le sentiment d'insécurité qui, construit par les médias et les hommes politiques, traduit aussi un malaise profond de la société. En réponse, sera peu à peu conçue la notion de sécurité qui donnera lieu à la définition de politiques publiques⁽²⁾. On sait que la notion de sécurité a déjà été utilisée au cours de l'histoire. MONTESQUIEU y a recours pour désigner ce qui, à ses yeux, constitue une des missions fondamentales de l'état. Par la suite, les juristes, s'appuyant sur le droit positif, assigneront à la police des objectifs de sûreté et de sécurité publiques. Mais les notions de sécurité publique et de sécurité renvoient à des réalités différentes. Alors que la première fait partie des déclinaisons de l'ordre public, la seconde relève d'une nouvelle approche de la conservation de l'ordre social. La prise en compte de l'insécurité oblige les pouvoirs publics à se situer par rapport à une demande sociale. Il en découlera une remise en cause du modèle policier républicain qui ne pourra pas résister à la globalisation des réponses à l'insécurité. Non seulement une évolution se produira d'une police d'ordre à une police de sécurité, mais encore la police perdra-t-elle le quasi-monopole qui était le sien dans le traditionnel système de l'ordre public⁽³⁾. Les acteurs de la sécurité se multiplieront et se diversifieront, les mécanismes de régulation changeront et, d'une légitimation politique et centraliste, nous évoluerons vers cette légitimation sociétale qui accordera au territoire et aux collectivités locales une place stratégique.

LE MAIRE, LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET LA TERRITORIALISATION

Depuis le milieu des années soixante-dix, la conception des réponses à l'insécurité a évolué. Dans un premier temps (qui est celui du rapport PICHONNETTE⁽⁴⁾ et de la loi « Sécurité et liberté »), se met en place une idéologie sécuritaire qui valorise la répression, exacerbe l'individualisme et remet en cause certaines des valeurs de l'état de droit. Avec le rapport BONNIEMaison⁽⁵⁾ de 1982, s'ouvre une seconde période où la sécurité

(2) GLEZAI (J. J.), *Théorie de la sécurité*, Cours de l'ENSP de Saint-Cyr-au-Mont d'Or, daëtopraphié, 1992-1993.

(3) GLEZAI (J. J.), « Police d'ordre, police de sécurité », *Autrement*, n° 104, février 1989, p. 109-115.

(4) PICHONNETTE (Alain), *Réponse à la violence*, Paris, La Documentation Française, 1977.

(5) BONNIEMaison (Gérard), *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation Française, 1983, 212 p.

apparaît comme une tentative en vue d'établir un juste équilibre entre la répression et la prévention et de produire de la solidarité. Enfin, dans un troisième temps, à partir de 1989, les politiques de sécurité sont intégrées dans la politique de la ville. Cette dernière évolution a un sens profond dans la mesure où les problématiques de la ville et de la sécurité sont effectivement toutes deux globalisantes et transversales. Depuis 1982, les rapports entre l'État et les collectivités locales dans le domaine de la sécurité ont évolué en dents de scie. D'abord revalorisé, le rôle des collectivités locales sera peu à peu contesté par un État qui ne semble pas vouloir perdre la maîtrise de la sécurité. Néanmoins, on peut se demander si, dans ce champ nouveau de la sécurité, il est encore judicieux d'opposer l'État et les collectivités locales qui, de fait, se trouvent dans la nécessité de collaborer.

Le rapport BONNEMaison

La gauche est arrivée au pouvoir en 1981 avec comme projet de rétablir l'État de droit et donc de mettre fin à la politique sécuritaire à laquelle la loi « Sécurité et liberté » avait donné des moyens. Ainsi, la Commission des maires sur la sécurité qui rédige le rapport BONNEMaison a une mission essentielle, dont les objectifs sont définis par le Premier ministre : sa « démarche devait se faire en liaison étroite avec les collectivités territoriales, ne prendre à aucun moment une orientation anti-jeune et privilégier la prévention, le gouvernement entendant, en effet, mener de pair la voie éducative et la voie répressive ».

Comme le rapport PAYRETTI, le rapport BONNEMaison voit dans la délinquance la cause première de l'insécurité. Mais la philosophie des deux rapports diffère. Sans méconnaître l'utilité de la répression, le rapport BONNEMaison critique cette pratique et met l'accent sur la nécessité de développer la prévention avec l'objectif de produire de la solidarité. Le rapport BONNEMaison a aussi comme particularité et comme intérêt de proposer des solutions institutionnelles et concrètes en conformité avec la mission qui lui a été confiée. En application de ce qu'il prévoit, seront organisés le Conseil national de prévention de la délinquance (CNPD), les Conseils départementaux (CDPD) et les Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) chargés de définir, aux différents niveaux territoriaux, des politiques du même nom⁽⁶⁾. Les Conseils communaux constituent la base du dispositif. Réunissant les différents acteurs d'une politique de prévention de la délinquance, il revient au maire de les présider, de les animer et de promouvoir les politiques en la matière. Le rapport ne méconnaît pas la responsabilité de l'État en matière de sécurité, mais il estime que l'élu local a toute la légitimité requise pour coordonner entre eux les différents services de l'État

(6) Voir également dans ce numéro l'article de Philippe Bistèche, ainsi que la rubrique « Pour aller plus loin » (NDRE).

concernés et pour intégrer les associations dans ce nouveau jeu d'acteurs. Du point de vue du fonctionnement de l'administration, la philosophie du rapport BONNEMaison est révolutionnaire, car elle oblige les administrations à travailler autrement et à s'y préparer en s'engageant dans la voie de la modernisation. Elle amorce aussi un éclatement du système policier traditionnel en légitimant non seulement l'action des polices municipales, mais aussi celle des agences privées de sécurité. En ce qui concerne enfin la justice, elle appuie les recherches nouvelles en direction des Travaux d'intérêt général (TIG) et de l'aide aux victimes.

Le bilan que les Diagnostics locaux de sécurité (DLS)⁽⁷⁾ feront, à partir de 1991, du fonctionnement des Conseils communaux de la délinquance sera, comme on le sait, plutôt négatif. Dans l'ensemble, il apparaît que les Conseils communaux n'ont pas été en mesure de définir des politiques de prévention de la délinquance. Ceci est dû à leur inorganisation, à l'absence de volonté politique des maires en la matière et à l'échec de l'intégration dans les dispositifs de la police et de la Justice ainsi que des associations. Il ne faudrait pas cependant, comme le font souvent les spécialistes de ces questions, trop assombrir le tableau. Il apparaît d'abord, que peu de démocraties libérales ont des dispositifs de prévention comparables aux nôtres. Même si les Conseils communaux ne sont pas arrivés à organiser une véritable dynamique partenariale, ils ont été des lieux de dialogue et d'apprentissage de nouvelles méthodes administratives.

Un nouveau type de relation entre l'État et les collectivités locales

La « politique BONNEMaison » a aussi permis d'imaginer un nouveau type de relations entre l'État et les collectivités locales. Sans méconnaître les règles de répartition de compétences entre ces deux types de collectivités publiques dans le domaine de la sécurité, elle a ouvert la voie à ce qu'on peut appeler une politique de territorialisation qui devait permettre au maire de coordonner les actions de prévention tout en respectant les pouvoirs de l'État.

Il faut, en effet, distinguer la décentralisation de la territorialisation. Alors que la notion de décentralisation est juridique, la territorialisation renvoie à des pratiques administratives. Elle prend en compte la nouvelle réalité du territoire comme lieu de régulation et de mise en cohérence d'acteurs publics et privés qui doivent se coordonner. Autrement dit, la territorialisation situe le débat sur le plan du jeu des acteurs et en appelle à de nouvelles relations entre eux. Dans les rapports entre l'État et les collectivités locales, sa prise en compte induit comme priorité la nécessité de ne plus s'opposer mais de coopérer. C'est ainsi que la territorialisation peut s'accommoder de règles de répartition des compétences établies. Mais elle peut aussi créer, à un moment donné, le besoin

(7) Voir également dans ce numéro l'article de Jean-Paul Grévy (SDRA).

de formuler de nouvelles règles de compétence pour que soit désigné le coordinateur adéquat. En confiant au maire un pouvoir d'impulsion dans le domaine de la prévention de la délinquance, le rapport BONNEMaison ouvrirait le chemin d'une territorialisation qui ne remettait pas en cause les compétences étatiques. Néanmoins, l'Etat pouvait se sentir menacé dans ses prérogatives, et il allait effectivement réagir en définissant de nouvelles politiques de sécurité dont il aurait la maîtrise.

Ayant d'examiner ces nouvelles politiques de sécurité, il faut relever que l'Etat porte une responsabilité dans l'échec relatif des dispositifs BONNEMaison. Il est d'abord responsable des réticences de la police et de la justice à participer activement aux politiques de prévention de la délinquance. En ce qui concerne plus particulièrement la police, il est vrai que sa culture est plutôt répressive. Mais il faut aussi reconnaître que l'institution policière évolue sur ce point et que certains de ses membres comprennent les nécessités de la prévention⁽⁸⁾. En fait, si les administrations de l'Etat sont restées aux portes des Conseils communaux de prévention de la délinquance, c'est que l'Etat lui-même n'est pas arrivé à coordonner ses administrations et à les intégrer dans les dispositifs de prévention⁽⁹⁾. En second lieu, l'Etat n'a pas su organiser un véritable partenariat avec les associations. La mise en œuvre, à partir de 1985, des Contrats d'action prévention (CAP) a eu des effets pervers. La politique contractuelle a transformé les associations qui, avant 1985, avaient commencé à participer à la définition de politiques de prévention de la délinquance en quêteurs de subventions⁽¹⁰⁾.

De façon générale, la « politique BONNEMaison » n'a pas permis de faire du champ de la sécurité un lieu producteur de sociabilité et de solidarité. Pour y parvenir, il aurait fallu que l'Etat se réforme. Les politiques de modernisation entreprises, comme celle que la police a connue, n'ont pas suffit. L'Etat doit « apprendre » le territoire. Il doit se débureaucratiser et s'ouvrir à des mécanismes de régulation à la fois plus sociétaux et plus politiques. Il ne fallait pas, en tout cas, qu'en matière de sécurité, il cherche à redevenir le maître du jeu.

(8) Cette évolution se perçoit dans le cadre de la formation, où l'on peut constater que les policiers qui ont de l'expérience admettent plus facilement que les jeunes la mission de prévention.

(9) Consulter à ce propos l'enquête que nous avons réalisée pour le préfet de l'Isère : Freymond (Jean-Charles), Chabizat (Jean-Jacques), *Les politiques locales de sécurité*, Voiron, La Lettre du cadre territorial, dossiers d'experts, 1993, p. 49-59.

(10) Ce constat a été fait dans la plupart des diagnostics locaux de sécurité : Chabizat (J. J.) et Freymond (J. C.), *Les politiques locales de sécurité*, Voiron, La Lettre du cadre territorial, Dossiers d'experts, 1993, 94 p.

LA SÉCURITÉ URBAINE ET LE NOUVEAU JEU DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ

La pratique des diagnostics locaux de sécurité permet de constater que les responsables politiques et administratifs locaux ne font pas de distinction entre les différents dispositifs de sécurité. Dans leur vocabulaire, la sécurité se confond avec l'ordre, la police et la répression, le tout relevant de la compétence de l'Etat, alors que la prévention peut éventuellement être prise en charge par les collectivités locales. Or, il faut reconnaître que la réalité de la sécurité est aujourd'hui plus complexe. D'abord parce que la notion de sécurité a donné matière à plusieurs types de politiques publiques dont chacune a engendré ses procédures et ses institutions, et ensuite parce que les rapports entre l'Etat et les collectivités locales ne peuvent pas être ramenés à un partage aussi simple.

De 1981 à 1993, les gouvernements de gauche ont pris des positions très variables sur les problèmes de sécurité. Dans l'histoire idéologique de la notion de sécurité qui reste à élaborer, il faudra reconnaître l'aspect novateur du rapport BONNEMAISON et de la politique qui a suivi. La gauche se donnait alors les moyens de rompre avec l'idéologie sécuritaire pour s'orienter vers une problématique de la sécurité tournée vers la solidarité. Dans cette même perspective, le ministre de l'Intérieur devait déclarer lors du vote du budget de son ministère en 1989 que le débat sur la sécurité était clos, laissant entendre par là que la sécurité pouvait désormais être gérée dans le seul intérêt de la collectivité. Il suffit cependant qu'une élection approche pour que les surenchères réapparaissent et que l'idéologie repremre ses droits. C'est ce qui va se produire dès le printemps 1992, date à laquelle le gouvernement relance une politique de lutte contre l'insécurité. Déjà, le lancement en 1990 des diagnostics locaux de sécurité n'était pas innocent. La Délégation interministérielle à la ville (DIV), qui avait conçu la procédure d'évaluation, voulait démontrer que les dispositifs BONNEMAISON étaient en partie caduques, afin de les remplacer par des procédures qui s'inséraient plus clairement dans le nouveau cadre de la politique de la ville. Et effectivement, après l'ère des politiques locales de prévention de la délinquance, on entrait dans celle des politiques de sécurité urbaine qui signifiaient à la fois un retour de l'Etat et de la répression. Le projet n'en restait pas moins complexe puisque la politique de la ville, avec tout ce qu'elle comporte de dynamique politique et administrative nouvelle, demeurait présente en arrière fond.

La politique de sécurité urbaine

La philosophie de la politique de sécurité urbaine est définie dans le rapport du Conseil national des villes et du développement social urbain

(CNV) sur *Les polices de la ville*⁽¹¹⁾. La comparaison entre ce texte et le rapport BONNEMaison est très instructive. Si, en 1981, après les menaces de l'idéologie sécuritaire, les gouvernements découvrent les bienfaits de la prévention, quelques dix ans plus tard (après ce qu'on a appelé la crise des banlieues) surgit la nécessité de retrouver des repères et de fixer des normes. Le rapport du Conseil national part de l'idée selon laquelle il faut adapter la norme pour sortir des « zones de hors-droit ». Nous ne sommes plus dans une problématique de la prévention, mais dans celle de la révision de notre conception de l'application de la règle et donc de la répression. Afin d'atteindre cet objectif, la solution proposée consiste à impliquer les différents acteurs sociaux concernés dans la mise en œuvre des politiques locales de sécurité. Les secteurs du logement social, des transports urbains, de l'école et des centres commerciaux sont particulièrement sollicités. Mais la méthode suppose aussi que la police et la justice s'adaptent à ces nouvelles réalités, ce qu'elles devraient pouvoir faire en s'engageant dans des actions de proximité. La politique de sécurité urbaine consiste à mobiliser les acteurs publics et privés en vue de veiller à la sécurité qui, définie dans sa globalité, devient l'affaire de tous. Le rapport revient aussi sur le rôle des agences privées de sécurité. Mais il avance surtout l'idée d'une « concertation territorialisée » qui, prévue dans le cas de l'école, est de fait valable dans les relations qu'entretiennent tous les partenaires de la sécurité urbaine.

Le rapport du Conseil national des villes a, comme le rapport BONNEMaison, le mérite d'avoir été conçu par des praticiens de la sécurité qui préconisaient souvent ce qu'ils avaient déjà eu l'occasion d'expérimenter. Dans le même temps, était définie la procédure des Plans locaux de sécurité (PLS) qui devaient offrir aux communes l'opportunité de mettre en œuvre des politiques systématiques dans le champ de la sécurité urbaine. Les plans locaux, qui sont des conventions signées par les maires et les préfets, introduisent des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales. A ce titre, ils semblent innover. Mais leur formule a été imaginée pour satisfaire des revendications, somme toute classiques, de collectivités locales qui se plaignaient d'une fuite de responsabilité de l'Etat. Permettant de définir les relations entre la Police nationale et les polices municipales, ils allaient surtout amorcer le retour de l'Etat dans le domaine de la sécurité, à travers une Police nationale qui se renforçait par ailleurs grâce à sa politique de départementalisation.

La sécurité urbaine ne devait pas pour autant se substituer à la prévention de la délinquance. Redéfinie notamment dans une circulaire du 23 décembre 1992 du secrétaire d'Etat à la Ville, la politique de prévention se voyait confirmée comme reposant sur un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales. Néanmoins, au moins deux orientations nou-

(11) CNV, *Les polices de la ville*, 1993, 57 p.

velles apparaissaient. Lorsqu'ils existaient, les Contrats de ville avaient désormais vocation à se substituer aux Contrats d'action prévention. La prévention de la délinquance devenait ainsi partie prenante d'une politique de la ville. Ensuite, le rôle du Conseil départemental de prévention de la délinquance devait être revalorisé avec de nouvelles missions : analyse et élaboration des orientations pour une politique départementale de prévention de la délinquance, synthèse et évaluation. Certes, depuis 1992, le président du Conseil général est devenu vice-président du Conseil départemental de prévention de la délinquance, mais celui-ci est présidé par le préfet qui peut ainsi trouver dans la promotion du cadre départemental l'occasion de mieux asseoir son pouvoir. Placé au cœur du dispositif de sécurité urbaine avec les Plans locaux de sécurité, le préfet revrait en force dans le domaine de la prévention.

La politique de sécurité publique

Le gouvernement arrivé au pouvoir en mars 1993 allait confirmer l'orientation étatisante de la politique de sécurité avec la définition d'une nouvelle politique dite de « sécurité publique », qui se proposait de renforcer la légitimité des pouvoirs publics et des institutions traditionnelles en matière de sécurité. À cette fin, une circulaire du ministre de l'Intérieur du 9 septembre 1993 organise la procédure des Plans départementaux de sécurité (PDS), tandis qu'est remise en cause la politique de départementalisation de la police.

La philosophie des Plans départementaux de sécurité est différente de celle qui régit les Plans locaux de sécurité. Contrairement à ces derniers, les plans départementaux ne sont pas des documents contractuels négociés entre partenaires. Actes unilatéraux, les plans départementaux ne récusent pas complètement les idées de partenariat et de territoire, mais ils ne prévoient aucune place pour les élus si ce n'est dans leur participation à des commissions de travail. La nouvelle politique de sécurité publique laisse en outre poser de nombreuses incertitudes quant aux relations qui pourront se nouer entre le préfet, le procureur de la République et les nouveaux directeurs départementaux de la sécurité publique qui remplacent les directeurs départementaux de la Police nationale⁽¹²⁾.

Etat-Collectivités locales : de la concurrence au partenariat

Le retour de l'Etat ne se fait cependant pas à l'identique. La dynamique de la sécurité a produit de nombreux effets et, notamment, complexifié des rapports entre acteurs qui ne peuvent pas être définis par décret. Lorsqu'on passe d'une police d'ordre à une police de sécurité, c'est l'ensemble de la méthodologie qui change. Réponses à la crise des banlieues, débat sur les polices municipales et sur les agences privées de

(12) Sur ces différents points, voir notre étude sur *Les politiques locales de sécurité*, op. cit.

sécurité, définition du rôle des associations dans les dispositifs de prévention de la délinquance, modernisation de la police, adaptation de la justice à la lutte contre la petite criminalité : autant de chantiers qui font apparaître que la sécurité constitue un objectif mobilisateur dont la caractéristique première est de transformer le traitement institutionnel de la protection de l'ordre social.

Alors que l'idéologie républicaine privilégiait la question des moyens, la problématique de la sécurité met en avant celle des fins. Vu les risques encourus par la société, il faut être efficace. La sécurité « fonctionnalise » les dispositifs chargés d'assurer l'ordre et de faire respecter la loi. Mise en œuvre dans un état de droit, elle devra bien évidemment se soumettre à des règles, mais celles-ci seront nouvelles et plus souples. La régulation des nouveaux dispositifs sera complexe dans la combinaison qui sera organisée entre des règles juridiques, des règles professionnelles et de la déontologie.

Se met en place un système de sécurité qui se structure autour de quelques mots clés : proximité, territoire, partenariat et coordination. Son fonctionnement dépend désormais moins de règles de compétences établies a priori par des textes législatifs ou réglementaires que d'un jeu d'acteurs en mutation perpétuelle. Les juristes doivent laisser la place à des sociologues qui rendront compte de ce qui se joue sur les territoires de la sécurité (13). Dans ce contexte, le traditionnel rapport entre le centre et la périphérie est remis en cause. Certes, la récente politique de sécurité publique a tendance à conforter la place du préfet et celui de la Police nationale dans le système de sécurité, mais la réalité ne se ramène pas aux effets voulus par une politique. Sur les territoires de la sécurité, se nouent des relations multiples et variables entre le préfet, le procureur de la République, le commissaire de police et le maire. Tous ces décideurs traditionnels doivent de plus compter avec les acteurs sociaux en charge de responsabilité dans l'école, les transports ou ailleurs, qui se « notabilisent » en intervenant dans le domaine de la sécurité. La sociologie de la sécurité se confond à cet égard en partie avec la sociologie de la ville dans la production de ces médiateurs sociaux. Les rapports qui s'y définissent sont conduits par des relations de pouvoir dont les textes ne fixent que les règles du jeu. De même, le renforcement de la position de la Police nationale va de pair avec le débat sur les polices municipales dont la légitimité se confirme aujourd'hui. Ce jeu des acteurs a cependant pour inconvénient d'aboutir à une situation qui pourrait devenir dangereusement confuse. Les politiques de sécurité urbaine nécessitent que le processus décisionnel soit clarifié et qu'en fin de compte les compétences soient redéfinies : qui fait quoi ?

(13) GAUTIE (D.), TRIBUSIG (J. C.), *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, mess-L'Harmattan, 1993, 231 p.

À ce propos, on peut se demander si le cadre très étatique de la politique de la ville est le mieux à même de permettre le développement des politiques de sécurité. La réalité de la délinquance et de l'insécurité a une géographie propre. La sécurité pose ainsi la question du niveau territorial pertinent pour gérer la ville. Elle interroge aussi la capacité des administrations à s'adapter aux nouvelles réalités. En France, et plus particulièrement dans le domaine de la sécurité, il faut respecter de ce point de vue la tradition étatique, surtout parce que les administrations d'état sont celles qui peuvent le plus facilement évoluer et se moderniser. La déconcentration devrait pouvoir favoriser une transformation en profondeur des administrations, qui doivent changer de culture pour privilégier la coordination au détriment des fonctionnements verticaux et bureaucratiques habituels. De façon générale, la sécurité conduit vers une nouvelle conception des rapports entre l'état et les collectivités locales, qui doivent remplacer leur concurrence traditionnelle par de la coordination et du partenariat. Mais encore faut-il que cette coopération se fasse dans le respect de chacun et que les élus locaux ne soient pas oubliés quand arrive le moment des textes et des réformes.

CONCLUSION : LA SÉCURITÉ ET LE TERRITOIRE

La sécurité fait partie des grands concepts autour desquels l'administration et l'action publique sont en train de se réorganiser. Répondant à la demande sociale de lutte contre l'insécurité, elle a finalisé et globalisé l'action publique d'un secteur et contraint l'administration à se redéployer de façon transversale. Au cœur de ce processus se trouve le territoire, qui devient le nouveau lieu de mise en cohérence de l'action publique.

Le travail du territoire s'effectue à plusieurs niveaux. Sur le plan de l'action, le territoire renvoie à la demande actuelle de proximité à laquelle tous les acteurs sociaux semblent vouloir répondre. Sur celui des compétences, la prise en compte de la logique du territoire amène les administrations à changer leur organisation et leur processus décisionnel. Les décideurs doivent se rapprocher du terrain, c'est-à-dire des situations concrètes, et privilégier leur coordination. À terme, c'est toute une conception de l'état qui est en cause. La déconcentration de l'administration devient une priorité. Mais par rapport à elle, le pouvoir politique doit trouver sa place. La relation entre le préfet et le maire doit aujourd'hui être posée en ces termes. On peut imaginer ainsi que l'élu impulse des politiques qui seront mises en œuvre par des responsables administratifs ayant autorité sur les administrations d'ordre qui resteraient étatiques. Il faut cependant que les niveaux d'organisation administrative territoriale soient précisés. Il faut aussi éviter que la transversalité administrative ne perturbe les administrations qui ont besoin d'avoir des missions clairement définies pour agir.

Si ces problèmes administratifs peuvent être résolus, il restera toujours à imaginer des solutions pour la gestion politique de la sécurité. En fait, le débat sur la sécurité ne sera jamais clos. On peut cependant l'orienter de telle sorte qu'il serve plus la collectivité que les intérêts partisans. À cet égard, il faut souhaiter que les médiateurs sociaux trouvent leur place dans le système de sécurité urbaine, que les associations trouvent la leur dans le système de prévention de la délinquance et que les hommes politiques comprennent qu'ils ont, avec les politiques de sécurité, l'occasion de remplir le rôle qui doit être le leur : c'est-à-dire trouver des solutions aux difficultés que rencontrent les citoyens tout en produisant cette symbolique qui fait défaut à l'action politique actuelle.

POLICE, JUSTICE ET POLITIQUES LOCALES : DE L'ANTAGONISME AU CONTRAT UN BILAN DES CONSEILS COMMUNAUX DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE (CCPD)⁽¹⁾

Philippe Estèbe

Consultant auprès de la DIV

Rapporteur-adjoint du Comité d'évaluation de la politique de la ville

En 1982, les maires se voyaient reconnaître un rôle de premier plan dans la conduite des politiques locales de sécurité. Douze ans après, les CCPD qui devaient favoriser la coopération entre les services de l'Etat n'ont pas permis d'atteindre cet objectif. En revanche, les évolutions récentes de la Police nationale et de la Justice ouvrent la voie à des relations contractuelles avec les collectivités locales.

La commission des maires sur la sécurité, installée en 1982 par le Premier ministre Pierre MAUROY et présidée par Gilbert BONNEMAISSON⁽²⁾ (maire d'Épinay-sur-Seine) sans renier les travaux de ses prédécesseurs⁽³⁾, part du point où ils se sont interrompus : elle se concentre sur les modes d'action publique, en vue de mettre ceux-ci à hauteur du phénomène de la petite et moyenne délinquance et de ses conséquences sociales. L'objectif n'est plus d'éradiquer la délinquance mais de mettre la prévention et la répression au service d'un objectif de solidarité. Dix ans plus tard, la politique de prévention semble s'être essoufflée. Peut-on dire pour autant que le projet de la commission des maires est désormais caduc ?

(1) Ce texte est issu du travail conduit dans le cadre du Comité d'évaluation de la politique de la ville.

(2) BONNEMAISSON (G.), *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité*, Rapport de la commission des maires sur la sécurité, Paris, La Documentation Française, 1983, 212 p.

(3) PEYRERIEB (A.), *Réponse à la violence*, La Documentation Française, 1977.

LE PRAGMATISME AU SERVICE DE LA SOLIDARITÉ

Le rapport BONNEMaison ne s'attache pas aux causes de la délinquance. Il propose une stratégie de traitement. Pour Gilbert BONNEMaison et ses collègues, petite et moyenne délinquances dressent symboliquement une partie de la population -- qui se perçoit comme victime au moins potentielle -- contre une autre -- qui est perçue comme potentiellement agressive⁽⁴⁾. Cette rupture correspond en partie à la frontière qui sépare ceux qui se considèrent comme intégrés de ceux qui se considèrent, ou sont considérés, comme exclus. La délinquance, ou la propension à celle-ci, vient donc redoubler une frontière sociale. Et une frontière physique car, ajoute Gilbert BONNEMaison, les stigmates de la dangerosité et de la délinquance décrivent dans la ville une géographie de l'exclusion sociale.

L'action publique accentue encore cette frontière. Le secteur de la prévention et celui de la répression ont connu, durant les vingt dernières années, une croissance continue et inégalitaire. Cette inflation n'a fait que suivre l'évolution des courbes de la délinquance. Les deux secteurs entretiennent, pour des raisons idéologiques, une ignorance, voire une hostilité mutuelle. Ainsi opposés, ils ne conduisent qu'à accroître le stigmate : les publics les « plus difficiles » subissent successivement, parfois simultanément mais toujours concurremment, les interventions ou la sollicitude des professionnels des deux bords. Une inflation inefficace de l'action et un effet pervers sur la cohésion sociale : ces deux motifs condamnent, aux yeux de la commission des maires, les modes d'intervention classique. Plutôt que de continuer à opposer prévention et répression, la commission des maires propose un biais tactique qui permet de les faire jouer en complémentarité.

La solidarité procure un critère à ce travail. Elle donne son sens au fameux pragmatisme de cette politique⁽⁵⁾. Pour la mettre en œuvre, la commission des maires propose un lieu où se confronteront les parties en présence : le local.

Le maire, garant de la scène publique

L'absence de contrôle public de l'action des institutions constitue, pour la commission des maires, le principal facteur de leur croissance. Les maires peuvent combler cette carence de l'État. Représentant la globalité de son territoire, destinataire de la demande sociale, le maire se trouverait le mieux à même de conduire une action coordonnée, efficace, publiquement débattue, rassemblant sous sa poigne d'élu du peuple, prévention et répression.

(4) Ce que Michel ANSOUME et Michel PERALDI appellent *Le lien sécuritaire*, CERHESP, 1990.
 (5) DONZELLOT (J.), OBIET (C.), *Enquête sur la nouvelle politique de prévention*, CNED, 1987.

En ce temps où se rêve la décentralisation, le maire semble disposer d'une capacité d'action supérieure à celle de l'Etat. Il dispose simultanément d'une légitimité démocratique et d'une capacité technique d'action. De plus, selon la commission BONNEMaison, le pouvoir local se trouve, par essence, le moins soumis aux variations politiciennes. La composition multipartisane de cette commission le prouve. Gilbert BONNEMaison ne se trouve-t-il pas flanqué de trois vice-présidents, de façon qu'à eux quatre ils représentent les grandes tendances de l'échiquier politique ? L'objectif politique de Gilbert BONNEMaison, un temps au moins, avance sous le masque de la neutralité gestionnaire. Sa nomination à la vice-présidence du Conseil national de prévention de la délinquance (CNPD) en 1983, confirme cette orientation.

Tout en précisant que « la sécurité au sens large du terme est de la responsabilité de l'Etat (...), qu'elle s'appuie entre autres sur l'existence du système répressif (police, justice, prison) qui est, et doit rester, une prérogative étatique », le rapport BONNEMaison, suggère que « les communes doivent être les principaux outils d'animation et de coordination des différents services extérieurs de l'Etat en matière de prévention ». C'est pourquoi le maire doit pouvoir disposer des informations concernant « toute opération policière d'envergure visant à contrôler des mouvements de population ou un quartier ainsi que toute opération policière de nature individuelle ». Ces informations doivent également porter « sur la politique pénale suivie par la police ». Tout ceci en vue de lever « le secret qui entoure la politique et les méthodes policières ». Cet objectif conduit Gilbert BONNEMaison et son équipe à proposer la création de Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), présidés par les maires, regroupant de droit l'ensemble des acteurs de la répression et de la prévention. Les CCPD n'ont pas de vocation directement opérationnelle : chacun doit rendre compte et puiser à la source commune pour enrichir son action et la mettre en cohérence avec celle des autres acteurs. La municipalité intervient comme garantie du débat et soucieuse de consensus au service du bien commun. Il s'agit de conduire la répression et la prévention sous les regards du public selon un procédé dont les maires seraient les metteurs en scène.

L'insertion urbaine du commissaire et du magistrat

Pour « réconcilier l'élu et le commissaire »⁽⁶⁾, le CNPD propose les termes d'un échange possible entre prévention et répression, entre politiques locales et fonctions répressives étatiques.

Le CNPD obtient, en 1983, que les municipalités aident les commissariats à se moderniser et les soulagent de « tâches indues ». Un échange, les services de police s'engagent à affecter du personnel sur la voie publique

(6) Entretien avec Michel MARCUS, *Huquette sur la nouvelle politique de prévention*, op. cit.

(l'ilotage), à produire des données statistiques plus fiables et plus affinées (distribuées par quartier par exemple, ou par fréquence horaire) sur les faits de délinquance, ainsi qu'à améliorer l'accueil du public dans les commissariats. Le but de la démarche est d'annoncer la police à affecter une part plus importante de ses effectifs à des tâches de surveillance et de dissuasion pour mieux tenir compte de la demande locale. Cette « insertion civile » de la police n'est efficace que si la police ne se trouve pas seule en bout de chaîne. Pour rompre son isolement et relier son action à celle des autres services publics, le ministère de l'Intérieur, le CNPD et la Commission nationale pour le développement social des quartiers financent, dans plusieurs villes de France, des enquêtes afin de recenser et de classer les appels sur le 17 (police-sapeurs) (7). Démonstration est faite qu'une large part de l'activité de police concerne des questions sociales : plus de 60 % des appels ne concernent pas des faits pénalement qualifiables, et pour beaucoup, relèvent d'autres services. Cette enquête démontre, *in vivo*, que tous les segments de l'action publique se tiennent et qu'ils ne sauraient fonctionner de manière séparée.

Entre la justice et la ville, le travail d'intérêt général (TIG) institue un lieu d'échange possible. Il esquisse une politique pénale qui ne débouche pas inéluctablement sur l'enfermement. Son application induit un lien entre la faute commise et sa réparation, soit directement auprès de la victime, soit indirectement par un travail visible effectué pour la collectivité. Les municipalités, les associations et les administrations publiques ou para-publiques sont mises à contribution pour offrir des postes de travail, pourvus par les juges d'application des peines. Par son principe, le TIG conçoit une sanction qui ne serait pas une mise hors du monde, mais une occasion de réparation. Ainsi, le juge se trouve-t-il amené – en théorie du moins – à prendre l'environnement socio-institutionnel en compte dans l'énoncé de la sanction.

LE DÉCROCHAGE ENTRE PRÉVENTION ET RÉPRESSION (1985-1990)

Le CNPD déploie, au cours des années quatre-vingts, une stratégie d'expansion. En vue de rendre la création d'un CCP plus attrayante et d'en alimenter l'existence, le Conseil national de prévention de la délinquance (CNPD) instaure, en 1985, les Contrats d'action de prévention (CAP). Ceux-ci financent une partie du programme annuel des Conseils communaux de prévention de la délinquance. Leur nombre ne cesse d'augmenter, pour dépasser les 750 au début des années quatre-vingt-dix. Cette inflation procède de deux facteurs essentiels.

(7) Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, *Atte Police*, 1986 (Résumé de l'enquête réalisée par l'Inspection générale de l'administration en 1984).

D'une part, les Conseils communaux de prévention de la délinquance disposent d'un statut proche du droit commun : toute commune de plus de 9 000 habitants dispose, par décret, du droit d'installer un CCPD. D'autre part, le CCPD mise sur l'exemplarité : plus les CCPD seront nombreux, plus la police et la justice verront leurs personnels impliqués dans des opérations locales, plus elles seront amenées à se transformer pour intégrer la nouvelle logique. Mais la pratique va en décider autrement.

Les CCPD face à la thématique sécuritaire

Les CCPD avaient pu apparaître à la faveur d'un relatif consensus gestionnaire. La présence, dans certains conseils communaux, des oppositions municipales en constituait l'un des signes les plus clairs. Or, dans certaines communes, parmi les plus impliquées dans cette nouvelle politique, les conseillers municipaux d'opposition quittent les CCPD (8). C'est qu'entre-temps, le thème sécuritaire, apparu lors des élections municipales de 1983, est devenu l'une des composantes essentielles du débat politique local et national. Accuser la municipalité de laxisme devient électoralement rentable.

À ceci s'ajoute, à l'issue des élections municipales de 1983, la fin de l'hégémonie locale de la gauche socialiste. Nombre d'élus souhaitent désormais montrer à leurs administrés que l'existence d'un CCPD ne les rend pas responsables du sentiment d'insécurité au même degré que l'Etat dont les carences, en ce domaine, sont manifestes. Le milieu des années quatre-vingts voit donc l'éclosion des services de police municipale. Ceux-ci constituent une réponse visible et locale à la demande sécuritaire ; ils présentent en outre l'avantage de permettre aux élus de valoriser leur action, de témoigner du souci qu'ils portent à leurs administrés, tout en stigmatisant l'attentisme, l'inaction de l'Etat en ce domaine.

Le local constituait le pilier de la nouvelle politique. Sa faiblesse menace la crédibilité de celle-ci au plan national. Très marqué par le thème de la sécurité, le débat politique précédant les législatives de 1986 ne mentionne presque jamais la « politique BONNEMaison ». La plupart des hommes politiques de gauche n'ose pas s'en réclamer. Pour ceux de droite, elle constitue la preuve évidente du « laxisme » de la gauche en matière de sécurité. Alors que Gilbert BONNEMaison voulait apaiser l'affrontement entre prévention et répression, voilà que celui-ci revient sur la scène publique. Malgré ses campagnes de communication, le CNPD n'a pas réussi à emporter l'adhésion. Pour illustrer cet échec, on évoquera le débat, à la veille des élections législatives de 1986, entre Jacques

(8) Berthe (Philippe) (dir.), « Compte rendu de la réunion des principaux partenaires de la politique locale de prévention (ville de Clichy en 1991) », *Séminaire méthodologique national sur la prévention de la délinquance*, inv. vol. 2, 1992.

CHIRAC et Laurent FABUS lors duquel ce dernier concède au premier qu'il partage son point de vue sur les questions de sécurité.

Résistances policières et judiciaires

La montée du thème sécuritaire et son usage partisan explique en grande partie l'échec du CNPD. Or, la maîtrise de ce sujet constituait l'une des ambitions fondatrices de BONNEMaison. Pourquoi ceci n'a-t-il pas eu lieu ? Sans doute à cause de l'échec de la collaboration élu-commissaire tant souhaitée par le rapport BONNEMaison.

La culture policière, ainsi que le note Dominique MONJARDET⁽⁹⁾, intègre difficilement la notion de prévention. Nombreux sont les policiers qui considèrent la prévention comme une démarche relevant du domaine de la croyance. Les Centres de loisirs pour les jeunes (CLJ) devaient témoigner de la bonne volonté de la Police nationale. Ils ont surtout répandu l'image du policier-animateur sportif-assistante sociale. Soit l'antithèse de l'idéal professionnel que l'on peut résumer ainsi : « Ce sont les grands crimes, perpétrés par les grands criminels qui font les grands policiers »⁽¹⁰⁾. La prévention ? Les policiers « n'y croient pas », n'en voient ni l'intérêt ni l'efficacité, et la considèrent comme déqualifiante. La technique de l'lotage, trop vite élevée au rang de panacée, souffre de cette image dévalorisée de la prévention. Considéré comme une pratique militante, l'lotage se trouve souvent marginalisé dans le service de police.

Mais cette résistance culturelle dissimule sans doute une raison plus déterminante. Le rapport BONNEMaison recherchait, par la mise en jeu des élus, la construction d'une « police urbaine de proximité ». Ceci impliquait que la Police nationale entre en négociation avec d'autres acteurs au risque de voir « son monopole sur le crime » entamé et de « perdre le principe d'autodétermination locale qu'elle avait acquis par son rattachement direct au pouvoir central »⁽¹¹⁾. Pour conjurer cette menace, la Police nationale oppose la plupart du temps une forte résistance à son intégration dans les CCP, sa participation se résumant souvent à l'énoncé des statistiques criminelles ou à une « interpellation dissymétrique » adressée aux autres institutions⁽¹²⁾.

Face à l'institution policière, la justice peut apparaître, à première vue, comme plus réceptive aux sollicitations locales. Nombre de magistrats et de personnels de justice s'impliquent et innovent, dans l'orbite des « dispositifs BONNEMaison ». Mises bout à bout, les initiatives judiciaires paraissent spectaculaires, propres à faire franchir un cap à l'institution

(9) *Séminaire méthodologique national de prévention de la délinquance*, 1992, vol. 1, p. 42.

(10) MONJARDET (D.), *op. cit.*, vol. 2.

(11) MONJARDET (Dominique), « L'état de la Police », *Revue de l'action sociale et de la justice*, 1991.

(12) *Ibid.*

dans son ensemble : participation aux bureaux d'aide aux victimes, mise en œuvre d'instances de médiation, permanences d'orientation pénale, participation à des entreprises d'insertion, chantiers extérieurs, soutiens au développement du contrôle judiciaire... Les magistrats et les personnels de justice semblent, plus que les policiers, croire dans les vertus de la nouvelle politique.

Si le militantisme judiciaire est plus développé que son homologue policier, il occupe néanmoins une place similaire, celui d'un arbre masquant la forêt. La logique expérimentale demeure « aux marges du palais » (13). Dans leur ensemble, les magistrats du siège et du parquet se refusent à lier la justice au territoire. Troubler la sanction par des considérations environnementales, imaginer que le juge puisse être partie d'une stratégie locale de solidarité, la plupart préfère ne pas y penser ! Pour la grande majorité des magistrats, la justice doit demeurer rivée au droit, se borner à le faire respecter et trancher en fonction des normes dont il dispose. La valeur du droit réside dans sa cohérence et son extériorité à la société, il évolue selon une temporalité propre, que le juge ne peut pas brusquer pour satisfaire à tel ou tel besoin social, local et circonstanciel. Aussi, pour nombre de magistrats, l'élu représente-t-il l'intrusion du transitoire et de la subjectivité dans une pratique qui doit justement prendre ses distances avec ce registre de la vie sociale. « Les élus ont des problèmes de reconnaissance. Ils ne souhaitent pas qu'on poursuive. Ils négocient pour être bien vus partout. Ils fonctionnent selon un mode de promesses et de propositions qui n'est pas le nôtre », dit clairement un magistrat (14).

L'institution judiciaire fait néanmoins illusion du fait de sa fragmentation : le substitut, le juge d'application des peines, le juge des enfants, le directeur départemental de la Protection judiciaire de la jeunesse (pj) se succèdent dans les CCP. Mais, si « le juge est partout, la justice, elle, n'est nulle part » (15),

La municipalisation du secteur associatif

Pour quelle raison les municipalités maintiennent-elles un dispositif de prévention de la délinquance qui n'apporte à l'évidence aucune prise sur les fonctions répressives de l'Etat et qui ne constitue plus un argument dans le débat politique local ? Sans doute parce que les CCP constituent un des moyens qui permettent aux villes de poursuivre la municipalisation du secteur associatif commencée au milieu de années soixante-dix.

(13) DOURLENS (C.), VIDAL-NAQUET (P.), *L'autorité comme prestation*, Commissariat général du plan-Davos-Plan urban, 1993, p. 19.

(14) KIRZbaum (T.), Meyer (C.), *Modernisation et politique de la ville : les services de l'Etat dans le département du Vaucluse*, DIV, 1993.

(15) Introduction au congrès du syndicat de la magistrature, *Les banlieues de la République*, décembre 1991.

D'année en année, le contenu des Contrats d'action de prévention (CAP) s'éloigne des hypothèses initiales⁽¹⁶⁾. Les questions de délinquance et d'insécurité n'y sont évoquées que pour mémoire en ouverture des séances du CCPD. Les actions proposées par les CAP ne portent plus sur la négociation, souhaitée par la commission des maires sur la sécurité, entre la ville et les services de l'Etat, entre répression et prévention. Elles se rattachent au schéma bien classique du projet associatif subventionné, regroupant pèle-mêle le soutien scolaire, l'alphabétisation, les loisirs des jeunes en difficulté, l'animation sportive, l'insertion professionnelle, l'information sur les risques de toxicomanie... Leur principal mérite est d'adapter les politiques municipales de la jeunesse aux nouvelles questions sociales surgies dans les années quatre-vingts.

Cette dérive de la pratique des CCPD répond à une stratégie implicite : l'attraction des structures associatives dans l'orbite communale. Usant des CAP comme d'autres procédures de type contractuel, les municipalités occupent graduellement une position stratégique pour l'octroi des subventions au secteur associatif. La formule du projet, seule condition qui permette d'obtenir des financements susceptibles d'alimenter autre chose que du fonctionnement ordinaire, rend l'association dépendante de la mairie. Un tel mécanisme permet notamment d'arracher les structures de prévention spécialisée à l'influence des conseils généraux. Ceux-ci, par obligation légale, assurent le financement des salaires des éducateurs spécialisés. Mais c'est désormais la ville qui apporte les sub-sides qui permettent à ceux-ci d'agir autrement que par la seule vertu de la relation qu'ils nouent avec les jeunes marginalisés.

La municipalisation du secteur associatif a l'avantage de rendre visible la cohérence d'une politique à l'adresse des jeunes défavorisés. Mais elle montre, d'un point de vue national, ses limites au sein même de la sphère préventive. Car les sommes consacrées aux CAP⁽¹⁷⁾ par l'Etat demeurent dérisoires par rapport à celles qui alimentent l'immense appareil qui s'est édifié dans les années soixante autour de l'aide sociale à l'enfance. Tenu à l'écart des CCPD dont les conseils généraux sont absents, ce mécanisme perdure sans se voir le moins du monde troublé par la nouvelle politique de prévention.

LA SÉCURITÉ CONTRACTUALISÉE (1991-1993) ?

Au début des années quatre-vingt-dix, le programme de la commission des maires sur la sécurité semble particulièrement contesté. Aurait-il échoué à faire entrer dans les pratiques son projet de traitement concerté de la délinquance dans une perspective de solidarité ?

(16) WYVERENS (A.), *Le contenu des CAP*, ivy, 1992.

(17) 100 millions de francs environ sont consacrés, en 1993, au financement des Contrats d'action de prévention.

Plusieurs transformations intervenues au début des années quatre-vingt-dix conduisent à nuancer ce qui pourrait apparaître comme un constat d'échec.

La Police et la Justice face aux quartiers hors droit

La crise de Vaulx-en-Velin et les événements qui ont suivi à la fin de l'année 1990 et au début de 1991, en région parisienne notamment, ne constituent pas la répétition des Minguettes en 1981-1983. Les violences urbaines des années quatre-vingt-dix mettent à jour le statut « hors droit commun » dans lequel sont tenues certaines zones urbaines. Hors droit, non pas au sens où ces quartiers disposeraient de leurs propres lois et seraient par exemple contrôlés par l'islam intégriste et alimentés par l'argent de la drogue. Mais en ce que, dans certaines zones, les institutions policières et judiciaires n'appliquent pas la loi commune, moins par volonté délibérée que par incapacité à nouer un contact négocié avec le territoire. Là où la demande de sécurité est la plus forte, la réponse institutionnelle paraît la plus faible, si ce n'est sous la forme particulière de la sollicitude préventionniste ou celle, purement externe, de la répression pénale.

Ce phénomène est d'autant plus visible que la Police nationale n'a guère mis à profit la décennie quatre-vingts pour renforcer sa présence sur le territoire. Elle a souvent cédé la place aux polices municipales et aux organismes de sécurité privée. En son sein même, les missions d'ilotage sont souvent assurées par les appelés du contingent. Bref, selon la formule de Dominique MONJARDER, « la mauvaise police chasse la bonne ». L'institution judiciaire n'est, elle non plus, pas exempte de critiques. L'augmentation des capacités d'incarcération n'a pas désengorgé l'institution. L'accroissement simultané de la sévérité des sanctions maintient la surpopulation carcérale et apparaît sans effet sur la courbe de la délinquance.

Ainsi prend forme, au début des années quatre-vingt-dix, une interpellation spécifique de la police et de la justice, relayée par le premier ministre de la Ville, Michel DELIBARRE. Ces deux institutions se voient questionnées quant à leur capacités à appliquer, dans certains quartiers désérédités, des règles de droit commun, afin de tirer ceux-ci hors de la situation d'exception dans laquelle ils se trouvent.

La sécurité et les politiques locales

La notion de « sécurité » devient le concept fédérateur de l'implication de la police et de la justice dans la politique nationale de lutte contre l'exclusion. Ce concept, inscrit dans les pratiques policières et judiciaires à partir de 1991 – élaboration de Plans locaux de sécurité (PLS), relance de l'ilotage, maisons de la justice et du droit – implique, pour ces deux institutions, une double évolution.

Chacune à sa manière dispose d'un référent externe à la société réelle. Pour la police, l'Etat constitue le référent principal au nom duquel elle maintient l'ordre public. Cette posture procurait à cette institution une autonomie locale quasi-absolue. Pour la justice pénale, le référent peut être, en apparence, la « société » au nom de laquelle les poursuites sont entamées. Mais, en réalité, la justice se pose en gardienne d'un droit intangible, peu sensible aux configurations territoriales. L'interpellation adressée au nom des quartiers hors droit, conduit la police et la justice à opérer un renversement. Pour la première, il s'agit de prendre en compte la demande concrète des usagers et de faire de la réponse à cette demande une priorité dans l'exercice des missions⁽¹⁸⁾. Quant à la justice, il s'agit de la rendre plus présente et plus efficace⁽¹⁹⁾. La plainte n'est plus le simple prétexte au déclenchement de l'action publique; elle en devient l'un des objets. Les contentieux particuliers aux quartiers dégradés commencent à être pris au sérieux par l'institution judiciaire.

Les modes d'action de la police et de la justice se trouvent affectés par ce changement de référent. L'objectif de sécurité débute un état de la société locale, qui se perçoit moins par des phénomènes statistiques que par l'adéquation des moyens à une situation socio-économique spécifique. Cet état ne se traduit pas seulement en termes de taux de délinquance mesuré, mais par le sentiment d'une absence de menace ou de risque et celui d'un recours institutionnel possible. L'obligation de résultats fait en conséquence place à l'obligation de moyens.

Ce changement de paradigme amène à nouveau la police et la justice à composer avec les politiques locales. Mais il ne s'agit plus, à la différence des années quatre-vingts, de placer les institutions régaliennes sous le contrôle des élus. L'Etat ne saurait se dessaisir de ses prérogatives au profit des communes, d'autant que la pratique des CCPD montre que les communes ne constituent pas les instruments dociles d'une politique nationale. La relégitimation en 1991 du corps préfectoral sur ce thème – au travers de la figure du sous-préfet à la ville⁽²⁰⁾, conjuguée au processus de départementalisation qui affecte, à des degrés divers, la police et la justice, contribue à intégrer ces deux institutions à un « Etat local » reconstitué.

Dès lors, la relation entre les fonctions régaliennes et les collectivités locales peut évoluer d'une lutte pour l'hégémonie locale à un dialogue contractuel. Les Plans locaux de sécurité, lancés à partir de 1992, demandent aux services de police de se rapprocher des acteurs locaux pour élaborer un diagnostic des problèmes de sécurité constatés dans la

(18) *Plan d'action pour la sécurité urbaine*, présenté par Paul Quentis, ministre de l'Intérieur, au Conseil des ministres le 13 mai 1992. Cf. aussi l'entretien accordé au journal *Le Monde*, par le ministre de l'Intérieur Charles PASQUA, le 17 novembre 1993.

(19) Ministère de la Justice, *Les réponses judiciaires à la délinquance urbaine*, 1992.

(20) DONZALOT (J.), ESTABROOK (Ph.), *Le développement social urbain : 1982-1992, constitution d'une politique*, Comité d'évaluation de la politique de la ville, 1992, 118 p.

ville. À partir de celui-ci, une négociation peut s'entamer non seulement avec le maire, mais aussi avec des organismes qui, à titres divers, se trouvent concernés par les questions de sécurité. Le Plan local de sécurité fixe les priorités, règle l'usage des moyens, précise le cadre légitime des missions de chacun — par exemple le partage des tâches entre la police municipale et la Police nationale⁽²¹⁾. D'une façon moins formelle, les maisons de la justice et du droit participent, elles aussi, d'une relation contractuelle entre la justice et la ville.

CONCLUSION

Sans doute, le propos de Gilbert BONNEMaison et de ses collègues n'est-il plus aujourd'hui applicable dans sa lettre. La notion même de prévention a perdu son sens : dès lors que la question sociale devient celle de l'exclusion, il n'est plus envisageable de mettre près de trois millions de personnes sous tutelle préventive. L'apprentissage de la décentralisation a permis par ailleurs de préciser les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales : il n'est plus question pour ces dernières d'exercer la moindre autorité sur des services relevant du premier.

Dans son esprit cependant, le rapport BONNEMaison demeure d'actualité. Les lignes actuelles d'évolution de la police et de la justice placent en effet celles-ci au cœur d'une politique nationale de solidarité empruntant la forme contractuelle. Leurs missions sont désormais considérées comme l'un des principes de liaison entre la collectivité et des individus en situation d'exclusion. L'optimisme ou le pessimisme ne sont ici pas de mise. Sans doute peut-on voir dans cette évolution les germes d'une transformation de l'action publique pour autant que l'injonction politique se confirme.

(21) Ainsi à Strasbourg, la Police nationale et la police municipale ont-elles, en 1993, officialisé dans le projet local de sécurité un accord de partage des tâches en matière de recueil des plaintes, de façon à pouvoir couvrir l'ensemble du territoire de la ville et à ne laisser aucun demandeur sans interlocuteur.

DIAGNOSTICS ET OBSERVATOIRES LOCAUX DE SÉCURITÉ : PROBLÈMES ET SOLUTIONS

Jean-Paul Grémy
Chargé de mission à l'INHESI

Comment mettre en place un observatoire local de sécurité ? Quelles informations recueillir pour alimenter celui-ci ? L'analyse d'une vingtaine de projets ou de rapports relatifs à des diagnostics locaux de sécurité permet de dresser un bilan des problèmes rencontrés et des solutions possibles.

En 1990, les Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) ont reçu un document intitulé *Diagnostic local de sécurité*, élaboré conjointement par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) et la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DVS) (1). Dans un certain nombre de localités, la municipalité a tenté de mettre ce texte en application, non sans difficultés. En effet, ce document n'était pas un ensemble de directives à l'usage des CCPD, mais le cahier des charges d'un appel d'offres pour la réalisation expérimentale de six observatoires locaux de sécurité. Il était d'ailleurs prévu, dans une phase ultérieure, de tirer les enseignements de ces expériences pour élaborer une méthodologie utilisable par les municipalités (2).

L'envoi aux CCPD de ce cahier des charges a suscité diverses initiatives, qui se sont ajoutées aux actions expérimentales initialement prévues. En décembre 1991, à la demande de la DVS, Anne WYWIKENS avait recensé plus de soixante-dix villes dans lesquelles le CCPD avait soit projeté, soit

(1) DVS-IHESI, *Diagnostic local de sécurité. Éléments de cahier des charges*, travail collectif d'un groupe composé de DONZILO (Jacques), PISTOU (Philippe), TACARANCÉ (Hugues), MOZAKHAR (Dominique) et ZAHARIMAN (Renée); synthèse rédigée par ERIHAN (Philippe), Paris, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, mars 1990, 32 p.

(2) Sur l'historique de cette démarche, cf. DVS, « Compte-rendu de la réunion des élus, 15 avril 1992 ». Actuellement, la préparation de cette note méthodologique est assurée par le Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CERSUD).

commencé à effectuer la mise en place d'un observatoire (3). Par ailleurs, la DDCI et l'INHESI ont été destinataires d'une vingtaine de projets ou rapports relatifs à ces expériences (4). La nature de ces textes et leur contenu varient largement, depuis la préparation d'une enquête locale sur l'insécurité jusqu'au projet d'un observatoire de la délinquance et de la toxicomanie, en incluant naturellement les comptes rendus des premières étapes de réalisation d'un diagnostic de sécurité. D'autre part, Jean-Jacques Graizat et Jean-Charles Froment (5) ont fait une synthèse de l'activité de l'ensemble des observatoires locaux de sécurité de l'Isère.

L'analyse de ces textes permet de dresser un bilan des principaux problèmes rencontrés pour la mise en place d'observatoires locaux de sécurité et des diverses solutions possibles à ces problèmes. Certaines de ces solutions ont d'ailleurs été recommandées par les directives concernant les politiques locales de sécurité (directives auxquelles nous nous référons à l'occasion).

COMMENT METTRE EN PLACE UN OBSERVATOIRE ?

Un observatoire pour quoi faire ?

La nécessité d'un observatoire local de sécurité n'est pas ressentie partout : moins de 12 % des CCPO ont signalé à la DDCI l'existence d'un projet à l'étude ou d'une réalisation en cours pour 1991 (6). Les deux tiers de ces projets ou réalisations émanent d'un des « départements urbanisés et sensibles » ; mais il faut noter que sur les vingt-sept « départements urbanisés et sensibles », vingt seulement présentaient au moins un projet communal en 1991. Il semblerait donc que, dans de nombreuses localités, soit l'utilité d'un observatoire de sécurité n'a pas été reconnue, soit les structures existantes ont été jugées suffisantes pour assumer les fonctions d'un tel observatoire.

Quelles sont ces fonctions ? Selon le cahier des charges déjà mentionné (7), le premier objectif d'un observatoire est de rassembler et de synthétiser des informations sur l'offre et la demande de sécurité, en vue de rendre plus efficace la prévention et d'améliorer la sécurité des citoyens. Mais, la réalisation d'un diagnostic de sécurité ou la mise en place d'un observatoire nécessite souvent une plus grande coopération

(3) WYVIRENS (Anne), *Dépouillement des fiches « observatoire » adressées aux CCPO en décembre 1991*, Paris, Centre d'étude des politiques sociales, octobre 1992, 22 p.

(4) Les documents dont nous disposons émanent des agglomérations d'Aix-en-Provence, Andrézieux-Bouthéon, Arras, Avignon, Belfort-Montbéliard, Besançon, Chambéry, Chénôve, Chevilly-Larue, Grenoble, Laval, Laxou, Le Havre, Narbonne, Pau, Saint-Etienne, Strasbourg, Suresnes, Toulouse, Vénissieux, ainsi que des départements des Bouches-du-Rhône, du Nord et de la Seine-Maritime.

(5) GRAIZAT (J. J.) et FROMENT (J. C.), *Les politiques locales de sécurité*, Voiron, La lettre du cadre territorial, Dossiers d'experts, décembre 1993, p. 41-59.

(6) WYVIRENS, *op. cit.*, p. 3.

(7) DDCI-INHESI, *op. cit.*

entre les instances locales. En conséquence, le diagnostic « doit constituer un début de confrontation et de concertation entre les différentes instances », et donc être considéré comme « un moment dans une histoire plus longue, celle du changement socio-institutionnel »⁽⁸⁾. Il n'est pas certain que le risque d'une modification des rapports de pouvoir au sein de la localité puisse être accepté partout, ni par tous les acteurs.

Diagnostic ou observatoire ?

Lors d'une réunion du groupe de travail de la DIV sur les observatoires, il a été décidé de réservier le terme de diagnostic à des données statiques (« photographie ») et de parler d'observatoire dès lors que l'on dispose de données évolutives (« film »). L'observatoire est ainsi considéré comme « la suite logique à un diagnostic »⁽⁹⁾. Le texte fondateur sur le *Diagnostic de sécurité* présentait d'ailleurs celui-ci comme une première étape vers un observatoire permanent⁽¹⁰⁾, indispensable pour le suivi des préconisations.

Mais cette alternative ne se réduit pas à une simple question de terminologie. Certaines municipalités, favorables à un diagnostic ponctuel, hésitent à mettre en place un observatoire permanent. Les craintes exprimées portent à la fois sur les aspects financiers de l'opération et sur les risques de démobilisation des participants, de désertion de certains des organismes ou associations impliqués, voire de conflits ou de pressions politiques locales.

Pourtant, sur le plan pratique, les informations apportées par un seul diagnostic sont difficiles à interpréter, fâche d'éléments de comparaison. Un chiffre isolé, tel que le nombre de cambriolages recensés dans la commune en 1993, ne signifie rien par lui-même : il ne prend son sens que par rapport à la moyenne nationale (identification des localités les plus exposées à ce risque), ou par rapport au nombre de cambriolages recensés dans la commune au cours des années précédentes (évolution locale de ce type de criminalité). De même, un « bilan de l'existant » ne peut être interprété que relativement aux statistiques nationales ou départementales.

En réalisant une répétition périodique du diagnostic, un observatoire fournit aux responsables locaux un « baromètre » de la sécurité directement interprétable, puisqu'il leur suffit de comparer les informations nouvellement recueillies avec celles de la période antérieure. C'est pourquoi seul un observatoire permanent peut déceler un changement dans les conditions locales de sécurité, évaluer l'effet des mesures de prévention ou de lutte contre l'insécurité, et donc guider efficacement les pouvoirs locaux.

(8) DIV-INHESI, *op. cit.*, p. 10.

(9) DIV, « Compte rendu de la réunion des élus, 15 avril 1992 », p. 2.

(10) DIV-INHESI, *op. cit.*, p. 21.

Un observatoire avec qui ?

Les projets ou comptes rendus de réalisation d'observatoires locaux énumèrent une grande diversité de partenaires⁽¹¹⁾. Cette hétérogénéité entraîne de grandes difficultés de communication entre des personnes dont les formations, les missions et les activités professionnelles quotidiennes sont disparates. Pour ne prendre qu'un exemple, le dialogue entre les représentants d'une association de jeunes d'un quartier « difficile » et ceux de la police urbaine paraît presque impossible à établir de prime abord, tant leurs univers mentaux semblent n'avoir pas de points communs.

Pourtant, il est indispensable que tous les acteurs concernés soient associés à l'élaboration des diagnostics et de la politique locale de sécurité qui en découle. Il n'est guère réaliste d'espérer que les préjugés, les malentendus et les « barrières culturelles » disparaissent rapidement. Le texte fondateur recommande de s'appuyer sur le CCPD, comme étant par excellence le lieu où ces barrières ont dû être levées. Selon les comptes rendus analysés, cette solution ne marche bien que si le CCPD est autre chose qu'une « grande messe » où rien d'important ne se décide, et que certains partenaires initiaux ont fini par déserteur. Lorsque le CCPD ne s'est pas révélé capable de remplir cette nouvelle mission, ou lorsqu'il n'a pas été possible de faire travailler ensemble dès le départ l'ensemble des institutions qui gèrent la sécurité au quotidien, les municipalités ont finalement opté entre deux stratégies.

La première a consisté à démarrer avec un petit groupe d'interlocuteurs habitués les uns aux autres et ouverts au dialogue, en espérant que, progressivement, la réussite de l'équipe initiale finira par venir à bout des réticences des autres partenaires. Une variante de cette stratégie repose sur la désignation d'une personne (ou d'une petite équipe) chargée d'établir un premier diagnostic; celle-ci a commencé par nouer des contacts individuels avec chaque acteur séparément, pour ensuite seulement instaurer progressivement une collaboration directe entre certains de ces acteurs.

L'autre stratégie a été de sous-traiter la réalisation du diagnostic (ou la mise en place de l'observatoire) à un organisme extérieur (laboratoire universitaire ou société d'études).

Expert extérieur ou responsable institutionnel ?

A condition d'en avoir les moyens, l'avantage de sous-traiter le diagno-

(11) Outre les partenaires institutionnels obligés (polices nationale et municipale, gendarmerie, services municipaux, Justice, DASS, offices d'ITEM, établissements scolaires, associations, etc.), on recense la participation occasionnelle des qualités de journalistes de la presse locale, de gardiens d'immeubles, de commerçants, de jardiniers municipaux, de médecins, de ministres du culte, de chefs d'entreprise, d'avocats, de chauffeurs de taxi, etc.

tic ou l'observatoire à une expertise extérieure paraît évident. Si l'organisme chargé de réaliser le premier diagnostic est bien choisi⁽¹²⁾, il allie compétence technique, efficacité et indépendance vis-à-vis des groupes de pression locaux. En outre, le contrat qui le lie à la municipalité garantit en principe que le cahier des charges et le calendrier seront respectés.

À court terme, cette solution décharge les responsables locaux du souci de faire travailler ensemble des partenaires peu habitués à dialoguer et leur permet d'obtenir rapidement un résultat (diagnostic au sens strict) justifiant les dépenses engagées. À plus long terme pourtant, le recours à une expertise extérieure recèle deux dangers. En premier lieu, il y a un risque réel que les experts sortent des limites de leur stricte compétence technique, en assumant par exemple la synthèse des observations, leur interprétation et les recommandations qui en découlent, à la place des instances locales. « Il est important de dissuader les CCPD de sous-traiter l'observatoire de la délinquance à un organisme « expert » (...) qui s'empresserait par définition de s'arroger la vérité de la mesure de la délinquance locale. Non pas que les experts ne puissent intervenir en soutien de chaque institution élaborant sa propre mesure, mais sous condition précisément de laisser à ces institutions la responsabilité de leurs observations »⁽¹³⁾. En second lieu, le rôle d'un diagnostic de sécurité ou d'un observatoire est, en dernier ressort, d'impulser ou d'améliorer la politique locale de sécurité, donc d'informer, de motiver et de mobiliser les partenaires locaux, ainsi que de coordonner leurs actions⁽¹⁴⁾. Il n'est pas certain que l'expert extérieur ait les compétences et l'autorité requises pour s'en charger. Les responsables locaux se trouveront alors de nouveau confrontés au problème qu'ils auront voulu initialement éviter : impliquer et faire travailler ensemble les instances qui gèrent la sécurité au quotidien.

C'est pourquoi, lorsque le CCPD n'est pas en état d'assurer la mise en place d'un observatoire, la solution la plus réaliste est de confier cette tâche à une petite équipe opérationnelle (qui peut d'ailleurs être le comité de projet chargé ultérieurement de la mise en œuvre du plan d'actions décidé)⁽¹⁵⁾, voire à un unique responsable chargé de mission. L'avantage que présente cette structure légère par rapport au CCPD est qu'elle peut décider et agir très rapidement, en réaction à l'actualité.

(12) Parmi les rapports émanant d'experts extérieurs, certains sont de grande qualité, témoignant d'un réel travail de terrain et d'un sérieux effort de synthèse. Mais on trouve également quelques rapports de peu de valeur : présentation (simillement) luxueuse (et d'ailleurs très redondante) de données statistiques fourries par l'administration ; expérimentation d'une technique de recherche originale, sans s'attacher réellement à répondre aux préoccupations de la municipalité ; simple énoncé de généralités, sans même les adapter à la situation locale.

(13) MONAIDIEN (Dominique), *Note sur le projet d'observatoire de la délinquance*, ntesi, 17 janvier 1992, p. 2.

(14) *Guide pour les projets locaux de sécurité à l'intention des Préfets*, Paris, ntesi, juin 1992, p. 3.

(15) *Guide n.t.s, op.cit.*, p. 3.

Mais, d'autre part, rien n'interdit d'assigner comme tâche à cette équipe ou à ce responsable de redonner vie au CCPD lorsque les conditions favorables auront été créées, afin que cette instance puisse jouer son rôle d'organe de concertation, de proposition et d'évaluation des actions entreprises.

Pour assurer à ce comité ou à ce chargé de mission une certaine indépendance vis-à-vis des groupes de pression, il convient naturellement de lui garantir – par un contrat ou une lettre de mission circonstanciée – une certaine stabilité et une assez grande autonomie, compensées par une obligation de résultats (objectifs et calendrier précis et détaillés). De plus, la désignation d'une équipe restreinte ou d'un chargé de mission présente également (comme nous le verrons plus loin) un avantage certain pour le recueil des données statistiques.

QUELLES INFORMATIONS RECUEILLIR ?

Que vaut-on savoir ?

L'objectif premier d'un observatoire est de mettre en parallèle l'offre et la demande de sécurité. L'offre de sécurité peut être évaluée à travers les moyens mis en œuvre par les instances locales. « Il s'agira de voir en quoi l'offre de sécurité est constitutive d'une certaine qualité de l'espace public local. Les services produits par la Police, la Justice, les ILM, les écoles, la ville, les services sociaux, les agences de sécurité privées, peuvent être sources de handicaps ou au contraire dynamisants »⁽¹⁶⁾. En ce qui concerne la demande, il convient de bien distinguer ce que les diverses catégories d'habitants attendent sans toujours le porter à la connaissance des autorités (demande subjective) et ce que les personnes ou institutions compétentes (police, Justice, municipalité, etc.) estiment souhaitable (demande objective).

Pour l'offre de sécurité et la demande objective, une bonne part des informations à recueillir repose sur des données administratives (le plus souvent statistiques), même s'il ne faut pas négliger l'apport d'informations plus qualitatives. Pour la demande subjective, le problème est double : utiliser convenablement les diverses sources locales existantes (« Les sources de la demande sont connues mais souvent mal exploitées : registres de plaintes, mains-courantes, courriers des institutions locales, observations des flotiers et des gardiens d'immeubles... »⁽¹⁷⁾) et évaluer correctement le sentiment d'insécurité de la population et son évolution.

(16) DIV-NUSSI, *op. cit.*, p. 8.

(17) *Guide PIS*, *op. cit.*, p. 4.

Les données statistiques et le problème des divisions géographiques

Pour le recueil de données statistiques sur l'offre et les besoins objectifs en matière de sécurité, le CUSDR a mis au point un ensemble de fiches-questionnaires permettant de relever les informations chiffrées dont disposent les forces de police ou de gendarmerie, la Justice, la DASS, l'Éducation nationale, les organismes de logement et les services de la mairie; il s'y ajoute quelques indications sur la démographie et l'emploi. Ces fiches ont été diffusées par la DRY.

Pour être utilisables, ces statistiques doivent concerner des zones géographiques de taille réduite. Les limites de ces territoires doivent être définies de manière concertée, en fonction des situations locales et selon des critères liés aux questions de sécurité. Ce territoire peut être par exemple un quartier sensible, un centre commercial, un réseau de transports urbains, ou à défaut la zone d'action d'une autorité donnée (circonscription de police urbaine, par exemple). Dans tous les cas, il doit correspondre à « un réseau de relations entre les partenaires et les institutions de sécurité » (18). Il est rare que les limites des circonscriptions géographiques utilisées habituellement par les différentes institutions coïncident; lorsque c'est le cas, il s'agit généralement de zones beaucoup trop étendues pour être homogènes.

Dans quelques localités, il est arrivé que ces fiches statistiques soient simplement adressées par courrier aux instances concernées, accompagnées d'un bordereau d'envoi demandant de les retourner remplies. Comme l'on pouvait s'y attendre, les données ainsi recueillies se sont révélées inexploitables, essentiellement parce que les personnes qui les avaient remplies n'avaient pas été suffisamment informées des finalités de cette demande et ne lui avaient pas accordé toute l'attention nécessaire (d'où des statistiques peu détaillées ou lacunaires).

La solution idéale (mais probablement irréalisable) serait de tenir une série de réunions plénières au cours desquelles toutes les institutions concernées se mettraient d'accord sur les zones à prendre en considération et sur la nature des informations à rassembler. En pratique, il suffit que le chargé de mission responsable de l'observatoire, ou un membre du comité de projet (désigné une fois pour toutes), se charge personnellement de rassembler l'ensemble de ces informations, au cours d'entretiens avec les personnes compétentes. Cette démarche est la seule qui garantisse la fiabilité des sources, l'homogénéité des territoires considérés et l'adéquation des données statistiques aux finalités d'un plan local de sécurité. Si elle s'impose pour le premier diagnostic et la mise en place de l'observatoire, elle ne devrait évidemment plus être nécessaire par la suite, sauf ponctuellement (à la suite du changement d'un interlocuteur, par exemple, ou plus simplement pour maintenir le contact).

(18) *Guide PTS*, op. cit., p. 4.

Pour conclure sur ce point, rappelons que l'objectif d'une « territorialisation » finc de l'observation est de rendre plus précis et plus fiable le tableau d'ensemble de l'offre et de la demande de sécurité dans l'agglomération. Remarquons à ce propos que deux quartiers apparemment identiques (selon les indicateurs de sécurité retenus), mais situés dans des environnements différents, ne sont pas nécessairement dans des conditions identiques en matière de sécurité. En d'autres termes, les caractéristiques d'un quartier ne sont interprétables que dans le contexte de ce quartier, c'est-à-dire par comparaison avec les caractéristiques des quartiers environnants.

Comment réaliser une enquête de victimisation ?

Une enquête de victimisation vise à « mieux connaître les victimes d'infractions, leurs réactions, leurs démarches et leurs attentes⁽¹⁹⁾ ». Divers procédés sont utilisables pour parvenir à cette fin, mais les spécialistes réservent généralement ce terme à une grande enquête extensive, réalisée par des enquêteurs professionnels, sur un échantillon représentatif de la population visée.

Il est bien connu que certaines victimes ne portent pas plainte, parce qu'elles craignent des représailles, qu'elles estiment que le dommage subi ne justifie pas la peine des démarches administratives, ou qu'elles jugent que leur plainte n'a aucune chance d'aboutir. Pour estimer le « chiffre noir » correspondant à certains délits ou infractions, le Crespi a mis au point un questionnaire détaillé, qui doit être à nouveau testé par la DVI sur trois sites en 1994 (ce questionnaire vise également à mesurer le sentiment d'insécurité). Il s'agit d'une enquête lourde, qui ne peut être réalisée que par des professionnels et dont l'intérêt scientifique est incontestable. Toutefois, avant de généraliser ce type d'enquête, il convient d'attendre les enseignements de ce test. En outre, il est à craindre que le coût d'une enquête extensive ne se révèle prohibitif pour la plupart des municipalités.

Les municipalités peuvent toutefois mieux connaître les comportements et les attentes des victimes d'infractions par des moyens plus modestes. Lorsqu'il existe une instance d'aide aux victimes (comme par exemple le Bureau d'aide aux victimes du Havre, ou encore la Boutique de droit de Lyon⁽²⁰⁾), ce doit être évidemment la première source d'informations. Toutefois, une enquête directe auprès des victimes reste utile, ne serait-ce que pour toucher celles qui ne se sont pas adressées à ces instances. Il est possible de réaliser une enquête sur ce thème pour un coût relativement réduit, à l'aide d'un petit questionnaire portant sur les cir-

(19) Roaier (Philippe), ZUMERMAN (Renée), *Enquêtes locales de victimisation. Deux tests en milieu urbain*, Paris, CNRS, 1990, p. 7.

(20) Cf. BONNET-SCHMITT (Jean-Pierre), *L'insécurité : la crise des mécanismes de régulation sociale*, Lyon, Groupe lyonnais de sociologie industrielle, décembre 1989, p. 242-269.

constances de l'infraction, les dommages subis, le dépôt de la plainte et les conditions d'accueil dans les services de police, les suites judiciaires de la plainte, les réparations éventuelles du préjudice, les précautions prises afin de mieux se préparer contre ce type d'infraction, etc.

La liste des victimes peut être fournie par les services de police. Il n'est pas nécessaire d'interroger toutes les victimes. Il est possible de maintenir l'enquête dans des limites raisonnables, en réduisant par exemple :

- la période considérée (sélectionner quelques semaines, dont certaines suffisamment anciennes pour que la procédure judiciaire ait abouti et suffisamment espacées pour couvrir les infractions « saisonnières »);
- les infractions ou délits pris en considération (choisir les plus fréquents, les plus redoutés par la population ou les plus traumatisants pour les victimes);
- les territoires (lieu de l'infraction ou résidence de la victime).

Comment mesurer le sentiment d'insécurité ?

L'intérêt pour les instances locales d'évaluer le sentiment de sécurité ou d'insécurité de la population est évident. Il s'y ajoute un intérêt scientifique, dans la mesure où la peur ne semble pas dépendre directement du risque objectif (le fait d'avoir déjà été victime d'une agression ou d'un vol n'augmente pas la crainte d'être agressé ou volé⁽²¹⁾). On sait d'ailleurs que le sentiment d'insécurité comporte une bonne part d'irrationnel⁽²²⁾ et se nourrit autant de manifestations d'incivisme que de la violence proprement dite⁽²³⁾. D'autre part, les instruments servant à mesurer ce sentiment sont bien rodés⁽²⁴⁾ et la DVF dispose maintenant d'un questionnaire mis au point par le CESDIP à cet usage.

Certaines municipalités ont tenté de réaliser par leurs propres moyens une enquête extensive sur le sentiment d'insécurité. Les conditions dans lesquelles ces enquêtes ont été réalisées conduisent à douter fortement de la valeur scientifique des résultats obtenus. Ainsi, dans l'un des cas, les habitants étaient priés de retourner, rempli, le questionnaire figurant dans une brochure diffusée par la municipalité : les personnes qui ont répondu ne peuvent donc pas être représentatives de l'ensemble de la population (il ne saurait s'agir d'un sondage au sens technique du terme). Dans un autre cas, le questionnaire est manifestement l'œuvre d'un amateur, et les réponses recueillies risquent d'être difficilement exploitable. Par contre, ce type d'enquête a une fonction politique importante, en montrant que les instances locales se soucient de ce que

(21) Cf. PERRIERON (Annick), PERRINBAU (Pascal), « Attitudes des Français à l'égard des problèmes de sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 1, avril-juin 1990, p. 20-21.

(22) Cf. PERRIERON (Alain), *Réponse à la violence*, Paris, La Documentation Française, 1977, p. 43-53.

(23) BOUCARD (Dominique), HAUDINIEU (Jean-François), LÉON (Hervé), *Les clivages d'une insécurité ordinaire. Analyse des pratiques et représentations sécuritaires dans la cité in et des Dernières (Nantes)*, Paris, AYERS-ALISI, novembre 1993, p. 248-272.

(24) ROCHE (Sébastien), *Le sentiment d'insécurité*, Paris, DVF, 1993, 311 p.

pensent les citoyens sur un sujet aussi préoccupant : elle contribue ainsi à sensibiliser et à mobiliser sur ce thème la population autour de l'équipe municipale.

Cependant, on ne saurait trop déconseiller l'amateurisme en matière d'enquête extensive. Lorsqu'une municipalité n'a pas les moyens de faire réaliser une telle enquête par des professionnels, il lui reste la possibilité de mesurer le sentiment d'insécurité et son évolution par d'autres moyens, plus qualitatifs : par exemple, les variations dans les flux de lettres de plaintes ou de dénonciations adressées aux institutions locales ou aux journaux ; la fréquentation ou la désaffection de certains lieux publics (rues commerçantes, parcs, salles de spectacles) ; la désertification progressive de certains quartiers (commerces qui ferment définitivement, habitants qui déménagent) ; etc. La surveillance de ces indicateurs (selon une périodicité à définir) peut facilement être systématisée et prise en charge par un membre du comité de projet. En outre, il est possible d'utiliser des données plus subjectives, en faisant appel à des informateurs locaux capables de « sentir » les tensions et les attentes de la population.

Comment utiliser les informateurs bénévoles ?

Quelques diagnostics donnent la fâcheuse impression d'avoir été rédigés « en chambre », sans une réelle enquête de terrain, comme pour satisfaire à une sorte de rite bureaucratique. S'ils peuvent à court terme faire illusion, ces comptes rendus ne donnent guère matière à un plan d'actions adapté aux particularités locales.

Par contre, dans certains rapports particulièrement fouillés, on trouve des résumés ou des extraits d'entretiens avec des personnes qui se trouvent au contact quotidien avec la population : gardiens d'immeubles, éducateurs, commerçants, employés de mairie, flotiers, etc. L'apport de ces témoignages dépasse de beaucoup l'anecdote. De par leurs fonctions dans le quartier, ces personnes sont le plus souvent capables de déceler intuitivement un changement dans le climat social de leur environnement.

Il serait dommage de ne pas tirer parti de ces informations, qui seules permettent d'éviter l'écueil du compte rendu bureaucratique. Une solution relativement simple et économique pourrait être expérimentée : elle consisterait à « prendre le pouls » de ces informateurs locaux à intervalles réguliers, en utilisant un petit questionnaire s'inspirant par exemple des enquêtes périodiques de conjoncture que l'INSEE réalise auprès des chefs d'entreprise. Pour un « territoire » donné (quartier, réseau de transport, etc.), on choisirait une dizaine d'informateurs fiables, à qui l'on poserait à intervalles réguliers quelques questions fermées sur leur perception de la sécurité dans leur environnement, les réactions des habitants ou des usagers, etc. On disposerait ainsi, à peu de frais, d'une

sorte de « baromètre » du sentiment de sécurité et des attentes de la population dans une zone bien délimitée; instrument grossier certes (25), mais susceptible d'être affiné ensuite s'il se révèle pertinent.

On pourrait en outre faire appel à quelques-uns de ces informateurs locaux pour tenter d'évaluer l'insécurité objective sur les différents « territoires » à l'aide d'un petit nombre d'indicateurs simples, tels que la nature et la fréquence d'un certain nombre d'incidents, de petites infractions ou de délits mineurs, dont les plus bénins ne sont pas forcément portés à la connaissance des autorités et qu'un observateur bénévole pourrait facilement rapporter (26).

CONCLUSIONS

Tout observatoire de sécurité a pour tâche de concevoir un plan d'actions coordonnées, de veiller à son application, de procéder à l'évaluation des résultats et de proposer en conséquence de nouvelles actions. La panoplie des mesures possibles est bien connue des responsables locaux.

Si l'on tente de tirer un enseignement plus général de la lecture des comptes rendus que nous avons étudiés, il semble que cinq points forts puissent être dégagés.

— Il ne faut pas perdre de vue l'objectif essentiel d'un observatoire de sécurité : par-delà la fonction technique de mesure de l'offre et de la demande de sécurité, la finalité ultime est la relance du débat local, avec la participation de tous les acteurs impliqués. Cette relance doit déboucher sur la mise en œuvre concertée d'une politique de prévention efficace.

— Il est inutile de créer un observatoire de sécurité s'il n'y a pas dans la localité, une nécessité réelle de le faire (si les conditions de sécurité actuelles sont relativement satisfaisantes, si rien ne permet de prévoir leur dégradation et si les instances locales existantes suffisent à mener à bien l'ajustement de l'offre et de la demande de sécurité).

— Lorsque l'on désire mettre en place un observatoire, il faut sacrifier le formalisme à l'efficacité, proscire les « grand-messes » sans lendemain et miser sur une petite équipe opérationnelle (existante ou à créer). Cette équipe, dotée d'une mission claire et des moyens pour l'accomplir, soumise à l'obligation de résultats selon un calendrier précis, s'efforcera d'associer à son action le plus grand nombre d'acteurs possibles, sans aucune exclusive. On la mettra à l'abri de tentatives de récupération

(25) Un tel « baromètre » est évidemment trop rudimentaire pour être traité comme un instrument de mesure de l'insécurité. Son rôle est en effet de détection : avec les responsables locaux qu'un changement semble se dessiner dans les sentiments des habitants.

(26) On trouvera dans BUI-NONG (Lucienne), « L'insécurité des quartiers sensibles : une échelle d'évaluation », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 14, août-octobre 1993, p. 235-247, un cadre d'observation très bien construit, qui débouche sur une échelle d'évaluation de la violence urbaine.

électoraliste, ou de pressions politiques ou administratives, pendant toute la durée de sa mission.

– Dans l'attente de la méthodologie en cours d'élaboration par le CESDIE (pour le compte de la DDC), l'équipe animant l'observatoire s'efforcera d'adapter ses objectifs immédiats aux moyens dont elle dispose. Dans certains cas, une méthodologie rudimentaire peut suffire à l'élaboration d'un plan d'action efficace et à la mise en place d'instruments de suivi adaptés.

– Pour reconstituer en profondeur le tissu social, les pouvoirs locaux doivent s'appuyer sur les habitants qui désirent continuer à vivre dans leur quartier et s'opposent à sa dégradation sous toutes ses formes. Une des tâches prioritaires de l'observatoire est donc le renforcement et l'extension des réseaux existants, unissant les bonnes volontés et les compétences locales.

LES POLICES MUNICIPALES EN FRANCE : ÉMERGENCE, LOGIQUE D'ACTION ET COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES AUTRES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ

Nicole Chambres

Directrice du Centre européen de recherche et de formation (CERF)

L'essor récent de polices municipales s'inscrit dans le cadre du partage des responsabilités entre l'État et les collectivités décentralisées.

Après s'être situées sur le terrain policier, les polices municipales tendent à devenir essentiellement des instruments de régulation sociale et de communication entre la population et la mairie. Leur insertion dans les systèmes locaux de sécurité peut se faire sur le mode de l'offensive ou sur celui du contrat.

Le développement récent de polices municipales en France est symptomatique de la rencontre de deux phénomènes.

L'impact de l'insécurité urbaine sur notre société tend à devenir de plus en plus net et diversifié. Il atteint la culture collective avec le développement de ce qu'il est convenu d'appeler le « sentiment d'insécurité ». Il a marqué, par l'intermédiaire notamment de la démarche de prévention de la délinquance, l'élaboration de la politique de la ville. Il influence la vie économique, tant par le développement d'une économie de la sécurité (protections, assurances, etc.) que par les effets que certaines réputations peuvent avoir sur l'emploi, le logement, l'implantation d'entreprises et de commerces. L'ensemble de ces impacts se traduit également sur la citoyenneté, dans ses manifestations électorales d'une part et, d'autre part, dans la nature et l'ampleur des attentes exprimées par la population à l'égard des pouvoirs publics et des forces de sécurité.

Cette évolution se combine, au niveau des villes, avec celle qui découle des lois de décentralisation. L'État tend à recentrer son rôle sur des missions régaliennes et des domaines de compétence d'envergure nationale, tandis que les collectivités territoriales développent et structurent des activités, des zones de responsabilité et des sources de pouvoir et de légitimité nouvelles.

Les analyses et les conclusions présentées dans cet article sont issues d'une étude effectuée auprès de onze villes de France durant le premier semestre 1992 (1).

Nous avons considéré, en premier lieu, qu'une police municipale pouvait être analysée comme l'expression instrumentalisée d'une politique locale destinée aux habitants d'une ville. C'est donc au travers des conditions de son émergence, de la formulation de ses missions et de l'organisation de ses activités et de son fonctionnement que nous pouvons identifier les différentes conceptions du rôle de la ville dans la sécurité urbaine.

En second lieu, nous avons recherché quel était le système local constitué par les forces de sécurité, en observant plus précisément les relations entre la Police nationale et les polices municipales.

LES POLICES MUNICIPALES ENTRE LE CITOYEN ET LE POUVOIR POLITIQUE LOCAL.

Les facteurs environnementaux

Pourquoi trouve-t-on, ici, une police municipale et, là, le refus d'en créer une ?

Le niveau d'insécurité n'apporte pas de réponse statistiquement satisfaisante : si, effectivement, toutes les villes étudiées connaissent un taux de délit par habitant supérieur à la moyenne nationale (2), elles ne possèdent pas toutes une police municipale (L'Épinay-sur-Seine ou Chanteloup-les-Vignes). On ne peut pas non plus dire qu'il est nécessaire qu'une commune soit riche pour créer un tel service. Dans les villes étudiées, le budget de fonctionnement consacré à la police municipale est de l'ordre de 2 % à 3 % du budget total, ce qui est comparable au coût de tout autre service. La création des polices municipales n'est donc pas due à une explication mécanique unique, mais à la conjonction de plusieurs facteurs.

Le développement du sentiment d'insécurité et son expression

Dans toutes les villes étudiées, il s'avère que la police municipale est présentée comme une réponse à la montée de la petite et moyenne délinquance. Le faible taux d'élucidation pour les petits délit et les difficultés de la Justice à trouver des réponses qui leurs soient adaptées, renforcent

(1) Il s'agit des villes de Cannes, Nice, Besançon, Grenoble, Villeurbanne, Amiens, Roubaix, Levallois-Perret et Cergy. De surcroît, Chanteloup-les-Vignes et L'Épinay-sur-Seine ont été étudiées bien qu'elles n'aient pas de police municipale, afin de ménager des possibilités de comparaison.

(2) Ce taux est de 87/1000 à Amiens, et de 98,6/1000 à Roubaix, alors que la moyenne nationale est de 65/1000, en 1991.

le sentiment d'impuissance en même temps que la perte de confiance dans les institutions publiques.

Dans ce contexte seul, nulle décision ne s'impose. Il en va autrement si des événements suscitent le passage de l'insatisfaction collective à la revendication collective.

Cependant, les villes réalisent peu d'études du besoin de sécurité, ni de diagnostic de sécurité. Dans la plupart des cas, la demande sociale de sécurité est perçue de manière traditionnelle, par le biais du courrier adressé au maire, des réunions de quartier, du lobbying des commerçants, des personnes âgées, des parents d'élèves, etc.

Une période électorale dominée par le thème de la sécurité

Ce phénomène est particulièrement visible à Cannes, où le maire UMP, Michel MOUILLOT, a largement assuré son élection en 1989 en faisant de la sécurité « l'élément primordial de la qualité de vie dans la ville » et « une priorité absolue de l'action municipale ».

Cette naissance dans le berceau d'une campagne électorale marque la police municipale du sceau de la médiatisation et de la victoire d'un camp sur l'autre. Il est ensuite tout à fait cohérent de renforcer cet effet d'annonce par un uniforme, des véhicules avec gyrophare, des plaquettes de présentation et une place privilégiée dans la presse locale. Il n'est pas rare non plus d'être tenté de considérer alors la police municipale comme la garde prétorienne du maire.

Cependant, certains élus se méfient des effets pervers du vedettariat ainsi créé : selon eux, il peut constituer une provocation (P. CARBO à Chanteloup-les-Vignes), voire un piège au regard de l'espoir suscité dans la population (A. DIAJENT à Roubaix) ou au minimum un contre-sens (G. DE ROBIEN à Amiens) et un risque de dérapage (J. MASSIN à Cergy). Ces élus tentent également de gommer la connotation partisane attachée à la victoire électorale. C'est par une évolution de l'image de la police municipale vers celle d'un service public qu'ils tentent d'instaurer une crédibilité et une légitimité durable.

L'apparition d'une concurrence politique ou privée sur l'offre de sécurité

Sur le plan politique, il est incontestable que la montée du Front national lors des dernières élections (18 % des voix à Cergy en 1989, 30 % à Roubaix, 35 à 40 % à Cannes et Nice en 1993) a incité la droite modérée ou les socialistes à prendre des mesures dans un domaine que l'extrême-droite sait particulièrement bien exploiter.

Parallèlement, en l'absence de police municipale, une offre privée de sécurité est apparue au début des années quatre-vingts. À Roubaix, l'association des « Chevaliers de Roubaix » regroupe, à partir de 1981,

des commerçants organisant des patrouilles de nuit; puis elle constitue, à partir de 1983, un groupe de pression auprès des pouvoirs publics, avant de se reconvertis dans la vente de matériels de protection.

Dans ce contexte, une police municipale se place alors comme un produit sur un marché. L'enjeu pour les pouvoirs locaux consiste à définir un minimum de règles de professionnalisme, de service public et de déontologie pour ceux qui offrent de la sécurité.

Pour occuper ce « crêneau », une police municipale n'est pas obligatoire, ni d'ailleurs suffisante. À Epinay et Chanteloup, on a choisi de susciter des forces de sécurité de proximité au sein de la Police nationale (lotage, policiers auxiliaires) ou d'autres institutions (logeurs, transporteurs).

La Police nationale apparaît de moins en moins comme une « police de la ville »

Si le « crêneau » existe, c'est que l'écart entre la demande et l'offre de sécurité s'est accru.

Nos interlocuteurs municipaux décrivent sous plusieurs angles le déclin de la présence de la Police nationale :

- la baisse réelle ou relative des effectifs, notamment des effectifs en tenue (3);
- la population voit de moins en moins de policiers dans la rue, surtout à pied;
- la diminution de la présence la nuit;
- les commissariats de quartier ferment;
- Pilotage mérite rarement ce nom;
- la population se plaint que la police ne réagisse pas aux appels, ou trop tardivement.

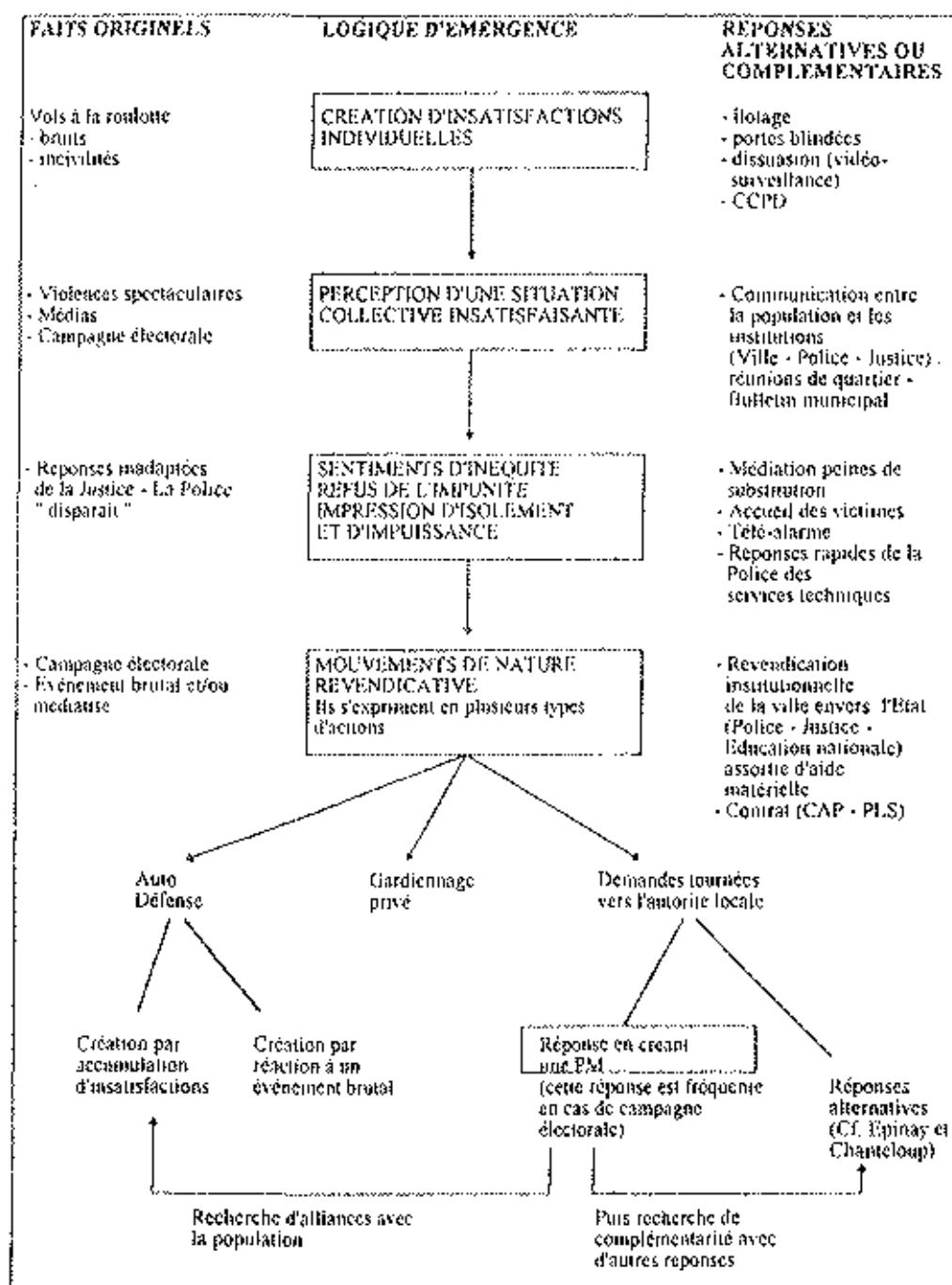
Ainsi, logiquement, la police municipale est d'abord définie comme une police de proximité en tenue. La tenue est proche de celle de la Police nationale, car celle-ci reste la référence incontestée malgré les critiques qu'on lui adresse. Les critères d'efficacité et de définition des missions seront inspirés des besoins exprimés par la population : visibilité, rapidité d'intervention et proximité.

La logique d'émergence des polices municipales

Si l'évolution objective de la délinquance, ni l'appartenance politique du maire, ni les caractéristiques urbaines ne peuvent expliquer la création ou non d'une police municipale. L'explication tient davantage à la conjonction des phénomènes générateurs selon une logique en étapes, à laquelle se superpose la restriction progressive, au fur et à mesure de ces étapes, des marges de manœuvre des décideurs locaux. Elle peut être représentée par le schéma ci-après :

(3) A Cannes, le nombre de policiers est passé de 249 en 1984 à 225 en 1993.

Schéma 1



Ce schéma peut s'interpréter ainsi :

Pour qu'un ensemble de faits (colonne de gauche) génèrent une réponse en termes de police municipale, il faut qu'ils se cumulent de manière à engendrer une logique collective revendicatrice (colonne au centre). Des alternatives à la police municipale sont possibles (colonne de droite) et peuvent se situer à chaque niveau du processus revendicatif.

Cependant, lorsqu'une situation d'insécurité (réelle ou supposée) est installée, il faut combiner les diverses solutions alternatives de manière complémentaire. Les villes s'aperçoivent de plus en plus qu'il est nécessaire de le faire, même lorsqu'elles disposent d'une police municipale, ce qui les conduit d'une réponse initiale en termes d'instruments et de moyens, à une réponse sous la forme d'une stratégie diversifiée.

La réponse « police municipale » isolée, on le voit, serait inopérante au regard des besoins sociaux. *A contrario*, le refus d'une police municipale suppose de construire un dispositif très structuré d'alternatives, dont la réussite repose en partie sur sa visibilité pour la population et sur la qualité du partenariat entre la ville et les autres institutions publiques.

Si l'on considère que les quatre facteurs d'émergence sont présents dans toutes les villes étudiées (mais ne conduisent pas toujours à la création d'une police municipale) il nous faut rechercher ce qu'apporte cette forme de réponse à la situation des villes :

- elle constitue une réponse rapide, simple et visible. La seule qui ait la charge symbolique suffisante pour correspondre aux situations de crises ou d'événements permettant l'expression collective d'une insatisfaction;
- cette charge symbolique est attachée sans conteste à l'image d'un maire qui se doit d'être présent, protecteur, informé et capable d'apporter des réponses. Une police municipale démultiplie la présence du maire dans les quartiers;
- le maire a, par là, le pouvoir d'élaborer et de « distribuer » de nouvelles prestations dans le cadre d'une politique publique locale;
- enfin, la police municipale crée un interlocuteur nouveau pour les autres acteurs de la sécurité, notamment la Police nationale.

Les missions, l'organisation, les fonctions et les résultats des polices municipales

Les missions et les activités.

Celles-ci sont définies surtout par la cible (les catégories de population) et le territoire (la ville ou le quartier).

Le premier niveau de discours présente la mission de la police municipale comme étant la lutte contre la petite et moyenne délinquance.

Une étude plus fine des activités exercées montre que :

- la nature des activités est constituée, en premier lieu, par le transfert de « charges indues » de la Police nationale (fourrière, sorties d'école, surveillance de bâtiments municipaux, objets trouvés, etc.);

- ~ en second lieu, on trouve des tâches similaires à celles de la Police nationale, mais exercées autrement : plus souvent, plus rapidement, avec un souci de communication et d'explication (répression des infractions au stationnement; surveillance des foires et marchés, des plages, des gares; interventions pour incivilités et tentatives de vols etc...);
- ~ enfin, on peut identifier des activités qui se situent en amont du rôle de surveillance : gestion du stationnement et, surtout, établissement de contacts avec la population et relais entre celle-ci et les autres services.

Organisation et fonctionnement : une construction en trois phases

Souvent décidée à l'initiative du maire, la création du service est confiée, en général, à un policier national en retraite ou en détachement. Ce choix répond au souci d'utiliser des compétences professionnelles spécifiques et de faciliter ensuite les relations avec « l'autre police » (4).

Une première phase « d'installation » peut donc être identifiée (voir schéma n° 2), marquée notamment par un modèle policier classique, une présence très visible dans la ville, un discours offensif à l'égard de la délinquance et par un rattachement étroit au maire ou à son cabinet. On trouve ce cas de figure dans les polices municipales créées avant 1989 (notamment Nice et Cannes).

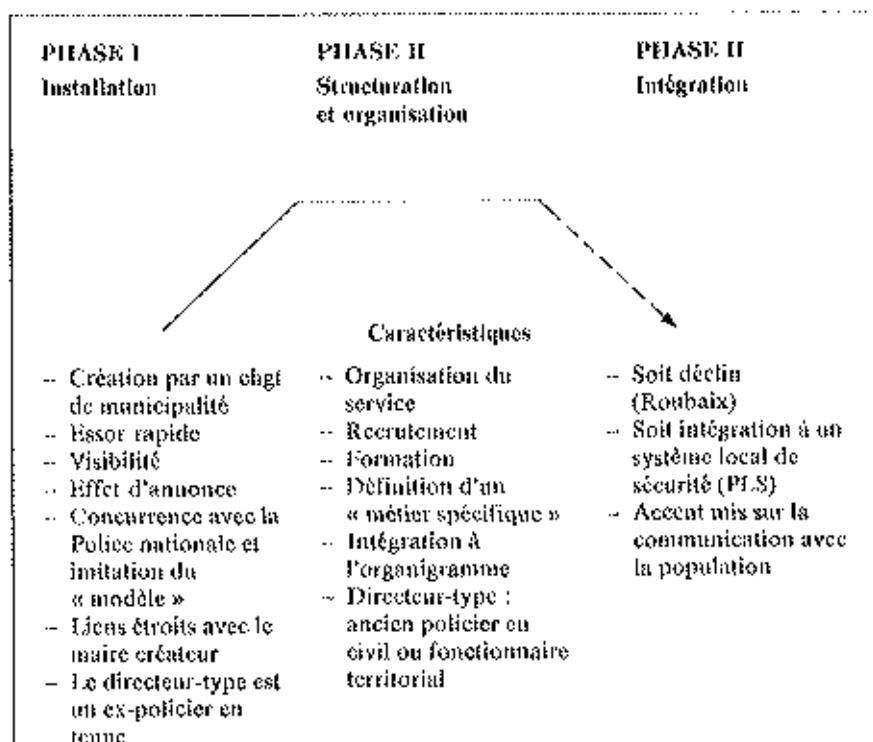
A partir de 1989, les polices municipales évoluent vers une formule moins « policière » et davantage « municipale ». Cette deuxième phase « de structuration et d'intégration » exprime en fait une maturité acquise collectivement dans la conception et l'organisation d'un service de police municipale. Cette maturité se reconnaît à plusieurs signes :

- ~ il n'est plus indispensable de faire référence à la Police nationale : les responsables de police municipale peuvent être des fonctionnaires territoriaux (Besançon, Cannes). Les tâches et les méthodes deviennent plus spécifiques;
- ~ le maire et son cabinet tendent à entretenir des rapports moins étroits avec ce service qui, peu à peu, prend une place plus classique au sein de l'organigramme et du système d'information;
- ~ le service se structure, ses composants se différencient, une hiérarchie intermédiaire émerge, des critères de recrutement sont affinés, des programmes de formation initiale et/ou continue sont élaborés.

Certains phénomènes permettent de penser qu'une troisième phase de maturité peut exister, marquée par « l'intégration » croissante du service non seulement dans l'organigramme municipal, mais aussi dans le tissu local des institutions intervenant sur le domaine de la sécurité. Parallèlement, sa fonction de communication avec la population s'intensifie (ex : Cannes, Roubaix et Besançon).

(4) Avec le recul, on s'aperçoit qu'il faut se méfier de deux effets pervers : d'une part, l'importation d'un modèle policier qui n'est pas forcément le plus adapté et qui peut être caricatural; d'autre part, le rejet par ses collègues d'hier de celui qui, souvent, est critique envers son ancienne maison.

Schéma 2
La courbe de maturité des polices municipales



Fonctions de la police municipale et changement social

A cette courbe de maturité correspondent en fait trois fonctions dominantes de la police municipale.

-- Une fonction de lutte sociale

La politique de sécurité vise à lutter contre la délinquance et à faire disparaître les phénomènes qui en sont la source (nomadisme, bandes de jeunes, toxicomanie,oisiveté, etc.). Les activités concernent la protection des personnes. Les relations avec la Police nationale ont tendance à être conflictuelles. Les discours officiels sur la complémentarité cachent mal, en fait, une concurrence.

-- Une fonction de paix sociale

Elle vise à éviter les explosions de violence et l'exaspération de la population. Cette politique insère la police municipale dans un ensemble de dispositifs de prévention, de communication et de traitement des problèmes sociaux. L'optique est davantage « municipale » que « policière » et la police municipale est un vecteur important de la communication avec la population. Une construction de rapports contractuels est recherchée avec la Police nationale.

— Une fonction de cohésion et de régulation sociale

On cherche à instaurer d'autres rapports sociaux dans la ville, afin de rendre le tissu social moins génératrice de délinquance et moins réceptif aux agressions de toute nature (incivilités, événements médiatisés, délits). La police municipale est alors assistée « d'agents de quartier » afin de s'intégrer aux quartiers et aux réseaux de communication informels. Elle a également pour fonction d'alléger certaines tâches de la Police nationale afin de permettre à celle-ci de mieux jouer son rôle.

Les résultats et l'impact

— L'impact sur la délinquance

Outre l'effet psychologique sur la population et sur les petits délinquants, c'est surtout l'anticipation des brusques flambées de violence que l'on attend de la police municipale, afin de les éviter. D'où l'importance de l'ilotage, mais aussi de l'échange d'informations fines et régulières entre Police nationale et police municipale sur les quartiers, des contacts avec les logeurs, les transporteurs et l'Education nationale. Par contre, nous n'avons pas pu établir de corrélations entre l'existence d'une police municipale et l'évolution du taux de délinquance sur une période de dix ans : les effets liés et les effets pervers sont trop présents.

— L'impact sur la population

On peut identifier un « effet marketing » des polices municipales, qui apparaissent comme un vecteur important de communication entre le maire et la population. Possédant les attributs visibles de l'autorité (uniforme, puissance, pouvoir), ces polices démultiplient en quelque sorte la présence du maire tutélaire et rassurent la population.

— L'impact sur les services municipaux

En contact avec le maire et les adjoints, porteur des attentes de la population, la police municipale est plus proche des deux principales sources de légitimité dans une ville que les autres services. Plus récente, composée d'agents motivés, fière de ses équipements et attachée à l'obtention de résultats visibles, la police municipale est l'instrument par excellence de l'interpellation et de la dynamisation des services « traditionnels » au nom des attentes de la population.

— L'impact sur la Police nationale

Partout, celle-ci voit s'alléger ses tâches indues et ses tâches de nature administrative. Mais, de manière générale, la coopération reste faible : la Police nationale participe parfois à des formations pour les polices municipales ; l'échange d'informations, même statistiques, fait souvent l'objet de réticences. Une réflexion plus fine et plus approfondie sur la situation des quartiers difficiles, souhaitée par le maire, se heurte à des lenteurs et à des résistances ; enfin, l'organisation d'actions communes est freinée par des réactions syndicales ou locales. On assiste plus souvent à un partage du territoire ou des tâches.

Ce n'est donc pas tant l'existence d'une police municipale qui induit des modifications dans les relations entre les acteurs locaux de la sécurité que la conduite, en général par le maire et/ou par le préfet, d'une stratégie ferme d'organisation d'un partenariat efficace.

LES POLICES MUNICIPALES ET LE SYSTÈME LOCAL DE SÉCURITÉ

En considérant l'ensemble des acteurs intervenant sur la sécurité au niveau local, on peut identifier deux sous-systèmes : celui qui représente la logique municipale, et qui comprend principalement le maire et les élus, les services municipaux, la police municipale et la population; celui qui représente la logique d'Etat et qui comprend principalement la Police nationale, le préfet, la Justice et l'Education nationale.

Premier type de relations : l'offensive

Lorsque la police municipale se définit d'abord comme devant lutter contre la délinquance parce que la Police nationale ne fait pas son travail, elle a tendance à « sortir » de la logique municipale, devenant ainsi le symbole d'une concurrence entre l'Etat et le pouvoir local. Ce faisant, elle souffre de la comparaison (compétences juridiques et capacités techniques) avec la Police nationale, et ce d'autant plus qu'elle a tendance à la caricaturer.

Ce type de relation n'est porteur de coopération nulle part. Au mieux, il conduit à l'addition des interventions. Les freins réciproques sont, certes, en partie d'origine catégorielles. Plus fondamentalement, ils expriment le déséquilibre du système local.

Ce déséquilibre est accentué lorsque la Police nationale est coupée de la population et que les relations avec les élus sont tendues.

Par contre, le déséquilibre peut s'améliorer si élus et Police nationale s'accordent pour accroître la présence de la police en temps sur la voie publique. C'est ainsi que certains Plans locaux de sécurité (PLS) peuvent agir, à moyen terme, pour améliorer structurellement les relations police municipale/Police nationale.

Un autre facteur stratégique d'amélioration de ces relations est l'élaboration d'une « logique municipale » forte, qui recentre la police municipale sur sa légitimité et son champ d'intervention. Pour ce faire, trois points d'ameurage sont à renforcer :

- le maire (et les élus), qui doit veiller étroitement à la définition des missions et à leur respect (on voit, à Nice et à Villeurbanne, que si ce pôle est momentanément affaibli, la police municipale est dans une situation instable et peut-être amenée à générer sa propre logique);
- la population, qui n'est pas seulement victime ou « cliente » des prestations liées à la sécurité, mais aussi citoyenne; ce que M. MOUILLOT

(maire de Cannes) développe avec le concept de « démocratie participative », tandis que G. BONNEMaison (maire d'Epinay-sur-Seine) appelle au « contrôle social démocratique » et que P. CARDO (maire de Chanteloup-les-Vignes) s'adresse aux parents et aux enseignants;

-- le management : l'intégration à la logique municipale peut être réalisée en partie par le positionnement dans un organigramme et en partie par un système de contrôle des activités, des résultats et des méthodes. On peut penser que la troisième génération des directeurs de polices municipales sera composée de *managers*, ce qui pourra constituer une autre source de légitimité : celle liée à la rigueur de la gestion et à la cohérence des méthodes.

Deuxième type de relations : le contrat

Une police municipale intégrée à la logique municipale a besoin de la Police nationale pour renforcer son impact sur la population et pour répondre aux objectifs assignés par les élus. Inversement, la Police nationale peut apprécier de disposer d'un interlocuteur coopératif plutôt que concurrent, qui connaît bien la population.

Dans cette hypothèse, la police municipale entretient des relations étroites avec la Police nationale et avec la population, mais ne se préoccupe que marginalement de lutter contre la délinquance.

Cette optique se heurte à plusieurs obstacles :

- la police municipale doit être reconnue comme un interlocuteur valable par la Police nationale;
- un travail en commun doit être réalisé sur la base d'échange d'informations, ce qui nécessite l'abandon par la Police nationale du monopole de certaines informations;
- la logique du contrat ne doit pas s'exprimer uniquement formellement par la signature d'un Plan local de sécurité. Contrat signifie négociation, engagements réciproques et réalisation d'objectifs en commun.

Troisième type de relations : le châmage continu

La plupart des maires mettent l'accent sur l'existence d'un processus continu qui part du malaise urbain (chômage, habitat, etc.), génère des tensions (incivilités, violences, etc.) qui peuvent constituer des délits (vols ou agressions), lesquels doivent être sanctionnés effectivement.

La première étape de ce processus -- le malaise urbain -- relève de la responsabilité de la ville, des logeurs, de l'Education nationale, des entreprises, etc. Les tensions peuvent être repérées par ces mêmes institutions ainsi que par tout citoyen, ou par la police. Les délits concernent en priorité cette dernière, leur sanction relevant de la Justice et de toute forme nouvelle d'élaboration de réponses adaptées (médiation, Maisons de Justice, etc.). L'application des sanctions concernant la petite délinquance peut, à nouveau, solliciter l'intervention de collectivités publiques (travail d'intérêt général, etc.).

Si l'un des maillons du processus de réaction à l'insécurité est faible ou inefficace, c'est l'ensemble de la chaîne qui perd de sa crédibilité et de son impact. C'est pourquoi, avec ou sans police municipale, les villes interviennent de plus en plus sur le renforcement des relations entre les différents acteurs de ce processus de réponse sociale.

Le cadre et les relations police municipale/Police nationale

Les relations informelles

Les relations police municipale/Police nationale sont parfois réduites à leur plus simple expression. A Roubaix, il n'y a aucune liaison formalisée : il n'y a pas de réunion de travail, pas de fréquence radio commune, uniquement de simples remontées de renseignements, toujours en provenance de la police municipale vers la Police nationale.

Cependant, presque partout, les relations tendent à s'améliorer avec le renforcement récent de l'équipement de la Police nationale et avec le recontrage des polices municipales (*Cf.* la courbe de maturité).

Les relations contractuelles

– Les Plans locaux de sécurité (PLS)

On observe trois niveaux d'ambition dans ceux que nous avons étudiés : un échange entre des moyens fournis par la ville (équipements personnels) ou des transferts de charge vers elle (fourrière, objets trouvés, etc.) et des méthodes de travail de la Police nationale plus proches des habitants (flotage, patrouille, sectorisation de la ville); au-delà de cette base minimale, présente partout, un échange d'informations, si possible hebdomadaire quartier par quartier, qui correspond à une forte demande municipale espérant ainsi anticiper les événements brutaux; enfin, certains PLS prévoient des modalités de réflexion en commun (diagnostics), de suivi et d'évaluation des actions communes en matière de sécurité et associent des partenaires par voie d'avantages (Education nationale, transports ou logeurs).

– Les autres relations formalisées

Certaines villes ont engagé, avant la signature du PLS, des relations étroites avec la Police nationale. C'est le cas d'Épinay-sur-Seine qui, dès 1982, participe à l'informatisation du commissariat, qui ensuite aide au développement de l'flotage (en obtenant dix policiers auxiliaires et en assurant certaines tâches administratives), améliore les conditions d'accueil au commissariat, engage un diagnostic de sécurité et parvient à organiser des échanges d'information et une analyse, en « commission des affaires non pénales », des faits préoccupants.

De l'accord rétrospectif à la stratégie prospective

Un PLS peut être rétrospectif lorsqu'il ne fait qu'officialiser des relations déjà existantes. Le PLS est prospectif lorsqu'il revêt un aspect stratégique. Il vient aller plus loin que les relations actuelles, renforcer la collaboration police municipale/Police nationale en imaginant des nouvelles méthodes de coopération. Ce type de PLS est, bien évidemment, d'application plus délicate.

En réalité, le partage des tâches est plus aisé que l'articulation des missions et il est parfois nécessaire d'allier le contrat (PLS) avec le rapport de force (police municipale forte).

Des tâches aux missions, de la complémentarité à la coproduction

Il apparaît clairement que, relevant d'une logique de moyens, la complémentarité est relativement aisée à organiser. Le cas le plus simple se présente lorsque la ville se contente d'apporter des moyens en exigeant, en contrepartie, une présence accrue sur le terrain, qu'elle ne pourra pas contrôler.

Lorsque l'optique est davantage stratégique et tend vers l'élaboration conjointe d'une politique locale de sécurité, les méthodes de travail (qui reposent sur un échange d'informations, une réflexion en commun et l'articulation de processus de production de services complémentaires) supposent une volonté constante de part et d'autre, ainsi que des outils particuliers.

CONCLUSION

Si l'essor récent des polices municipales en France peut paraître comme une réaction quasi-inéluctable, d'une part au développement de la petite et moyenne délinquance urbaine et, d'autre part, au déclin apparent de la Police nationale, nous nous apercevons, en fait, qu'au-delà de ces explications jouent d'autres phénomènes.

Il s'agit en premier lieu de l'élaboration d'un nouveau service public local dont les formes, les sources de légitimité, les critères de qualité et les modalités de contrôle restent en grande partie à définir. On peut d'ores et déjà lui prédire un avenir prospère en raison de l'intensité de la relation qu'il tisse entre la population et les élus.

En second lieu, il s'agit de l'émergence de nouvelles formes d'exercice du pouvoir de l'Etat. Emergence incertaine et chaotique où se joue une grande partie de la capacité des institutions nationales à conserver et à faire évoluer leur influence et leur rôle au niveau local.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET EXERCICE DE LA POLICE

Etienne Picard

Professeur à l'Université de Paris I
Panthéon-Sorbonne

L'analyse des compétences de police attribuées aux collectivités territoriales conduit à distinguer les autorités principales que sont le maire et le préfet.

Contrariant le mouvement de décentralisation, la spécialisation de la police administrative s'accompagne d'une redistribution des pouvoirs au détriment des collectivités locales.

On ne peut comprendre les conditions de mise en œuvre des compétences et pouvoirs de police que si l'on se réfère aux principes caractéristiques de l'État dans lequel ils s'exercent.

L'un des principes essentiels de l'État libéral consiste à séparer l'État et la société. Ce principe repose sur la prééminence de cette dernière et implique l'instrumentalisation fondamentale de l'État aux fins de la société. Les conditions de l'harmonie sociale s'établissent dans et par les seules relations interpersonnelles qu'entretiennent les sujets de droit. Ils sont libres de déterminer leurs fins personnelles et de mettre en œuvre les moyens propres à les atteindre, dans le cadre des droits et obligations posés par ce droit interpersonnel, garanti par l'État et ses organes.

Cependant, dès lors que cette liberté et ce droit interpersonnel qui la régit ne parviennent pas toujours à assurer l'harmonie sociale dans des conditions jugées satisfaisantes, l'ordre juridique de l'État de droit prévoit des sauvegardes collectives : les règles de droit disciplinaire. Leur objet consiste à imposer aux sujets de droit des obligations envers la collectivité elle-même. Celle-ci fait siens ces intérêts, regroupés sous l'égide de la notion d'ordre public, et se porte garante de leur respect. Cette fonction, qui consiste à poser ces règles d'ordre public, à les appliquer et les faire respecter, doit être désignée sous le nom général de police.

Compte tenu des fondements de l'état de droit, ces obligations disciplinaires ou de police ne tendent, en principe, qu'à assurer les conditions minimales de la vie en société.

LA DISTINCTION DES DIVERSES POLICES

La fonction disciplinaire (ou de police) est affectée en premier lieu par le principe de séparation des pouvoirs, lequel s'analyse comme une des principales garanties de cet état. On doit ainsi distinguer trois formes fondamentales de la fonction unique de police, que l'on peut aussi présenter comme les trois grandes catégories de polices.

- La police législative, qui est naturellement exercée par le législateur. Elle consiste à formuler les règles les plus générales et aussi les plus rigoureuses d'incrimination et de répression des troubles à l'ordre public. Elle se manifeste pleinement par des textes comme le code pénal.
- La police judiciaire prépare, par des actes matériels ou juridiques selon les cas, la répression de la violation des obligations pénales définies soit par le législateur (crimes et délits), soit par l'autorité administrative (contraventions).
- La police administrative est chargée, par des actes matériels de surveillance, de prévenir les désordres ou de rétablir l'ordre. Elle doit également définir ou formaliser les exigences de l'ordre public par des normes juridiques générales et impersonnelles, ou individuelles. Par l'effet d'une remise en cause ponctuelle du principe de séparation des pouvoirs, elle se voit même quelquefois investie du droit de sanctionner la méconnaissance de certaines normes générales. Elle prononce alors elle-même des sanctions administratives.

Les polices législative et judiciaire

Elles sont toujours exercées par des autorités relevant au moins fonctionnellement de l'état.

Ceci peut sembler singulier pour la police judiciaire. Pourtant, l'hypothèse d'une distinction entre le rattachement organique et le rattachement fonctionnel s'avère possible et même fréquent. Il en va ainsi lorsque l'organe qui participe à la fonction de police judiciaire relève d'une collectivité autre que l'état. Le maire et ses adjoints, par exemple, qui ont la qualité d'officiers de police judiciaire, n'agissent plus comme agents de la commune lorsqu'ils accomplissent un acte relevant de la police judiciaire : cette dernière forme de la police s'exerce sous la direction du procureur de la République, organe de l'état. Et, quand ils y participent, ils sont placés sous la surveillance du procureur général près la cour d'appel, autre organe de l'état. Ils engagent, le cas échéant, la responsabilité non plus de la commune mais de l'état.

Les diverses formes de la police administrative

Les polices administratives générales

Une police administrative est dite générale dès lors qu'elle est exercée par certaines autorités qui disposent à cet effet de « pouvoirs propres » ou de « pouvoirs réglementaires autonomes ».

Généralement, ces autorités (qui sont essentiellement le Premier ministre, le préfet et le maire) se voient désignées par un texte qui les investit de leur compétence et de la responsabilité du maintien de l'ordre ou de la police administrative générale d'une circonscription déterminée. Leurs pouvoirs ne se trouvent normalement pas conditionnés ou pré-déterminés par des textes précis. Ces autorités peuvent donc prendre des actes dont le contenu n'était pas strictement prévu par les textes qui les habilitent. Les conditions de légalité de leurs actes découlent de l'habilitation que leur confèrent directement les exigences factuelles de l'ordre public confrontées au principe général de liberté. Pour l'essentiel, ces exigences d'ordre public général touchent à la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, voire à la sûreté générale.

Une police générale se caractérise par le cadre territorial des circonstances qui l'habitent. C'est pourquoi on doit dénombrer trois polices administratives générales : la police générale municipale assurée en principe par le maire au nom de la commune; la police générale départementale exercée essentiellement par le préfet au nom de l'Etat; et la police générale nationale confiée au Premier ministre (ou même au président de la République pour les décrets délibérés en Conseil des ministres).

Les polices administratives spéciales

Une police administrative est dite spéciale lorsqu'elle se trouve au contraire mise en œuvre en vertu et dans les limites d'un texte, législatif ou réglementaire peu importe, mais en tout cas exprès. C'est ce texte qui détermine alors le titulaire de la compétence, mais surtout l'étendue de ses pouvoirs, compte tenu des circonstances de fait envisagées plus ou moins précisément par ce texte : celui-ci énonce le cas échéant l'objet ou le contenu exact que l'autorité pourra donner à son acte en fonction des circonstances envisagées par le texte.

Constituent ainsi des polices spéciales (qui au total sont innombrables), celle de l'urbanisme, celle des établissements classés, celle des films cinématographiques, celles des chemins de fer, des gares, des aérodromes, celle de la chasse, celles des taxis, des aliénés, de la montagne, celles des étrangers, des commerçants forains, etc.

Une autorité de police spéciale peut être n'importe quel organe disposant par ailleurs de pouvoirs de police générale (comme les maires ou les

préfets) ou au contraire telle ou telle autorité n'ayant pas de pouvoirs de police générale, comme les ministres.

LA DÉTERMINATION DES COMPÉTENCES FORMELLES DE POLICE

En principe, l'Etat libéral ne devrait pas admettre, en plus d'une police législative et d'une police judiciaire, l'existence d'une police administrative, surtout exercée par l'exécutif. En effet, c'est ce dernier pouvoir qui fait courir tous les dangers aux libertés, dans la mesure où c'est sur lui que pèse la responsabilité pratique du maintien de l'ordre, et où il peut être tenté d'utiliser tous les moyens à sa disposition et propres à atteindre cette fin.

Néanmoins, à force d'adaptations de ses principes, qui ont souvent pris la forme de renoncements, le libéralisme a admis l'existence et le développement de cette police administrative. D'abord, il n'a jamais condamné le pouvoir réglementaire des maires, que les autorités municipales avaient toujours exercé avant la Révolution. Puis, assez rapidement après la Révolution, il a même reconnu à l'exécutif le pouvoir de prendre des règlements, alors que ces normes générales et impersonnelles s'analysent comme des lois au sens matériel du terme, que seul le législateur devrait pouvoir adopter. Pire encore, il a accepté non seulement un pouvoir réglementaire d'exécution de la loi (polices spéciales), mais même des pouvoirs réglementaires autonomes (polices générales).

Cependant, le caractère normalement subsidiaire de l'intervention de police administrative demeure un principe de droit positif. Cela s'observe autant sur le plan de la distribution des compétences de police administrative que sur celui des restrictions qu'elle peut infliger à la liberté.

Les compétences de police du maire

Dès lors que le fondement juridique de l'intervention de la police administrative repose bien sur la nécessité de faire face à certaines circonstances impératives, ce sont bien la nature et les caractéristiques de ces circonstances qui désignent l'autorité compétente pour y répondre, et en même temps la collectivité intéressée. Comme, en outre, les principes énoncés (aussi bien que la nature même de l'ordre public comme norme de nécessité) n'admettent une intervention de la police administrative que dans la seule mesure où elle apparaît limitée ou véritablement nécessaire au regard de ses exigences, l'autorité par principe compétente en matière de police administrative est normalement le maire. C'est lui qui, par hypothèse, est toujours le plus proche des circonstances constitutives de troubles à l'ordre public et donc le mieux placé pour y apporter une parade tout à la fois efficace et limitée.

C'est pourquoi la vraie police libérale est la police municipale générale, ce qui ratisse par ailleurs et reprend une longue tradition antérieure à la Révolution (voir article L. 131-1 et suivants du code des communes). On doit toutefois signaler que le maire, lorsqu'il édicte des mesures de « sûreté générale » ou remplit les « fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois », exerce ces fonctions en tant qu'agent de l'Etat. Dans l'exercice de ces compétences-ci, il se trouve donc placé sous le pouvoir hiérarchique du préfet (article L. 122-23 du code des communes) et engage donc la responsabilité de l'Etat.

La surveillance de l'exécution de ses arrêtés se voit confiée soit à des services locaux de police (gardes champêtres ou agents de la police municipale, qui sont placés sous autorité du maire), soit à des services relevant de l'Etat : la Gendarmerie nationale, que le maire peut requérir et dont le service ordinaire consiste de toute façon à faire respecter les prescriptions de police du maire; ou la Police nationale, dont certains effectifs sont mis à ce titre à la disposition de l'autorité locale (à l'exclusion de tout pouvoir hiérarchique), en particulier lorsque la police de la commune a été établie. Cette hypothèse n'empêche pas la commune de conserver ou de se doter d'un corps de police municipale, ni le maire de garder l'essentiel de ses compétences de police, sauf pour les mesures intéressant la tranquillité publique, en particulier lors des grands rassemblements occasionnels (voir article L. 132-8 du code des communes).

Conformément au principe déjà énoncé, ces services, même lorsqu'ils dépendent organiquement de l'Etat, engagent la responsabilité de la commune pour les dommages qu'ils peuvent causer dans l'exercice de leurs attributions relevant de la police municipale. Toutefois, une règle particulière atténue, au profit de la commune, la sévérité de ce principe : sous certaines conditions procédurales, la faute d'un agent ou d'un service n'appartenant pas à la commune peut limiter à due concurrence la responsabilité de cette dernière (voir art. 91 de la loi du 7 janvier 1983). C'est la même règle qui s'appliquerait lorsqu'une autorité relevant de l'Etat se serait illégalement substituée au maire (ou d'ailleurs au président du conseil général) pour mettre en œuvre des mesures de police (voir art. 16 modifié de cette même loi).

Les compétences de police du préfet

Certains troubles peuvent survenir dans le cadre du département (ou simplement au sein de plusieurs communes à la fois). En ce cas, le préfet est naturellement désigné comme autorité compétente, à condition que les circonstances excèdent véritablement le cadre d'une seule commune (voir art. L. 131-13). Le préfet agit au nom de l'Etat, et non du département en tant que collectivité territoriale, car celle-ci n'a pas reçu les compétences de police administrative générale.

Dans quelques départements à forte population, ou plus particulièrement affectés par certains troubles à l'ordre public, les compétences de police du préfet sont déléguées à une autorité que l'on appelait depuis 1972 le « préfet délégué pour la police » et, depuis 1993, le « préfet adjoint pour la sécurité ». Le changement d'appellation n'affecte pas fondamentalement l'étendue des pouvoirs de l'intéressé, qui exerce alors ceux du préfet. Par ailleurs, les liens entre l'ordre public et les exigences de la défense nationale ont amené à attribuer différents pouvoirs en la matière au préfet des départements où a été fixé le siège des différentes zones de défense du territoire national (ces autorités sont couramment désignées comme « préfets de zone »). Auprès de chacun d'eux a été institué un « préfet délégué pour la sécurité et la défense ».

Le président du conseil général n'a donc pas hérité, à l'occasion de la décentralisation, des pouvoirs généraux du préfet. On doit toutefois signaler qu'il dispose des « pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine du département » (voir article 25 de la loi du 2 mars 1982).

Le préfet n'exerce pas nécessairement la police dans toute l'étendue départementale, en ce sens qu'il peut naturellement limiter le champ d'application territorial de ses arrêtés lorsque les désordres qu'il entendrait prévenir ne se constateraient pas dans tout son département.

Lorsqu'il n'agit que dans deux ou plusieurs communes limitrophes, son acte est de nature à porter atteinte à la compétence des maires. La loi impose donc certaines conditions : le préfet peut « se substituer », dit la loi, aux maires et veiller à la tranquillité publique et au maintien du bon ordre dans les lieux publics. Mais il doit alors agir par arrêté motivé. Il peut également assurer la police des baignades et des activités nautiques le long des plages (voir art. L. 131-13 al. 3).

Le préfet peut n'intervenir que dans le cadre territorial d'une seule commune. Cela se produit dans trois séries d'hypothèses.

-- Lorsque le maire est défaillant dans l'exercice de la police municipale générale et qu'il est impératif de pallier sa carence parce que l'ordre public l'impose, le préfet devient cette fois-ci, par véritable substitution, une autorité de police municipale. Mais, il ne peut intervenir qu'après une mise en demeure restée sans résultat. Il jouit alors des mêmes pouvoirs que le maire, et ses actes engagent la responsabilité de la commune.

-- Lorsque la police d'une commune, suffisamment importante, a été établie (voir L. 132-6), le préfet agit dans cette commune au nom de l'Etat, mais sa compétence ne reconvre pas tout le champ de la police municipale. Il ne peut veiller qu'à la tranquillité publique et au bon ordre des grands rassemblements occasionnels (voir L. 132-8). Pour le reste, le maire demeure compétent.

-- Lorsque telle compétence de police a été formellement attribuée au préfet par un texte, celui-ci agit conformément aux pouvoirs de police spéciale qui lui sont ainsi expressément confiés (voir par exemple l'art.

de L. 131-3 pour la police des « routes à grande circulation »). Le maire cesse en principe d'être compétent, sauf situation d'urgence pour laquelle l'ordre public général lui permettrait et l'obligerait à agir.

À Paris, les compétences de police municipale sont exercées, au nom de la ville de Paris, par le préfet de police (voir art. L. 184-13 et suivants), qui engage donc la responsabilité de celle-ci. Toutefois, certaines de ses attributions de police sont exercées au nom de l'État (voir art. 184-25) et donc sous la responsabilité de ce dernier (par exemple la police des étrangers, la délivrance des cartes d'identité et des passeports, la mise en œuvre des mesures non militaires de défense, dans le cadre de la zone de défense).

LA RÉPARTITION RÉELLE DES COMPÉTENCES

Les textes instituant telle ou telle police spéciale au profit d'une autorité d'État ou locale indiquent quelquefois expressément la collectivité au nom de laquelle s'exercent ces compétences.

Les silences de la loi

Un cas de silence, assez fréquent, elles le sont au nom de la collectivité dont relève normalement l'autorité compétente désignée par le texte applicable (sous réserve de l'incidence de l'article L. 122-23). On a là la raison pour laquelle il faut un texte précis pour renverser ce principe. Mais les matières sur lesquelles portent ces polices spéciales, virtuellement indéfinies (la circulation générale, le camping, les édifices menaçant ruine, les carrières, les biens de consommation, les organismes génétiquement modifiés, etc.) peuvent aussi parfaitement intéresser les différentes autorités de police générale lorsque les activités ou situations considérées mettent en cause les intérêts publics confiés à la garde de ces autorités; ou lorsque les polices spéciales ne sont pas intervenues ou n'ont pu agir efficacement. En ce cas, se produit une concurrence de compétences de police dite également « concours de polices ». Plusieurs cas de figures doivent alors être distingués pour savoir qui peut agir légalement, jusqu'à quel point, et au nom de quelle collectivité.

Notons au passage que le mouvement de décentralisation de la décennie 1980 n'a pas du tout remis en cause la distinction même de ces trois polices générales, ni même affecté fondamentalement la répartition des compétences entre les polices (sauf en certaines matières, comme l'urbanisme), ni encore moins clarifié la question de la combinaison de leurs compétences.

La spécialisation des polices générales

Ce tableau des compétences de police ne doit pas masquer un double phénomène qui se développe depuis le début de ce siècle et que la

décentralisation ne peut, ou ne veut, totalement enrayer. La police administrative, qui était essentiellement générale, se spécialise de façon continue. Cette spécialisation s'accompagne d'une redistribution des compétences et des pouvoirs au détriment des collectivités locales, en particulier des communes. La police administrative, qui était essentiellement municipale jusqu'à l'entre-deux guerres, tend constamment à remonter au niveau départemental ou national. La tendance profonde va incontestablement à la centralisation. Là où une autorité de police générale comme le maire avait pu naguère être compétente sur la base de son seul pouvoir réglementaire autonome, des textes spéciaux pris par une autorité de l'état sont venus régler dans d'autres conditions l'exercice de ces pouvoirs. Assez souvent, la compétence pour les exercer s'est vue à cette occasion transférée à une autorité étatique : le préfet ou le ministre (par exemple, en matière de police sanitaire, de police de la consommation et de la répression des fraudes, de police de la construction, ou de la police des bruits). Ces textes ont quelquefois placé les organes locaux sous l'autorité hiérarchique du représentant de l'état.

Certes, la décentralisation a pu réattribuer certaines de ces compétences à une autorité relevant d'une collectivité locale (l'exemple-type est celui de l'urbanisme). Mais il ne faut pas pour autant perdre de vue deux points. D'une part, nombre de réglementations nationales spécialisées trouvent leur origine en une dépossession plus ou moins définitive des autorités locales. Celle-ci est sans doute nécessaire. Mais, quoi qu'en laisse penser le discours dominant de la décentralisation, cette dernière ne l'a pas globalement remise en cause, et le phénomène se poursuit toujours depuis la réforme de décentralisation (par exemple en matière de sécurité civile). D'autre part, même si la décentralisation a redistribué les compétences en certaines matières, elle n'a pas pour autant supprimé ni même allégé la hiérarchie des normes. Celles-ci ne cessent au contraire de se renforcer continûment au niveau étatique. La compétence est sans doute restituée aux collectivités locales, mais un bloc de légalité de plus en plus dense enferme l'exercice de cette compétence restituée dans des marges légales et réglementaires de plus en plus étroites (comme en témoigne, par exemple, l'augmentation continue du volume des éditions successives du code de l'urbanisme). C'est le moins des paradoxes de la décentralisation.

Il faut en outre tenir compte d'une dernière donnée qui comporte des conséquences à première vue surprenantes. Les pouvoirs de l'autorité de police varient aussi en fonction de la nature de l'autorité en cause. Ce sont souvent les autorités les plus modestes qui disposent en réalité, à l'encontre de la liberté, de pouvoirs les plus redoutables. Cela ne tient pas à une perversion du système normalisé, mais à un de ses éléments constitutifs. Il est rare qu'une menace à l'ordre public soit grave sur une grande étendue du territoire. En revanche, elle peut l'être plus que partout ailleurs sur un territoire très réduit, celui d'une commune par exem-

ple. Par conséquent, il peut se produire des circonstances de faits qui, dès lors qu'elles sont plus graves dans une commune que dans un département ou sur tout le territoire national, conféreront plus de pouvoirs au maire qu'au préfet, et plus au préfet qu'au Premier ministre.

Ainsi, comme on témoigne une grande décision de la jurisprudence administrative, l'arrêt BENJAMIN du 19 mai 1933, un maire pourrait le cas échéant interdire la tenue d'une réunion publique dans sa commune, lorsqu'il n'aurait réellement pas les moyens de faire face aux troubles qu'elle pourrait susciter. Mais on voit mal que l'autorité de police départementale ou l'autorité nationale, puissent, sans circonstances exceptionnelles, édicter une telle mesure pour l'ensemble des territoires dont l'ordre public leur est confié.

Il faut reconnaître, enfin, que les pouvoirs réglementaires autonomes ne sont pas tous habilités à viser les mêmes buts. Ceux que peut poursuivre le Premier ministre apparaissent certainement plus nombreux que ceux de la police municipale. Dans ces conditions, le maire ne peut tout de même pas primer en tout point le chef de l'administration de l'Etat, même s'il reste l'archétype libéral de l'autorité de police.

Références bibliographiques

BON (P.), *La police municipale*, Thèse de droit, (Université Bordeaux 1, 1975, 547 p.).

BON (P.), « Les lois de décentralisation et la police locale », *Les Petites Affiches*, 22 juillet 1983, p. 5 et 25 juillet 1983, p. 9.

MOREAU (J.), *La police municipale*, Paris, Répertoire Dalloz Collectivités locales, Tome III, p. 2201 et suiv.

MOREAU (J.), *Police administratives. Théorie générale*, Juris-Classeurs administratifs, Fasc. 200.

PICARD (J.), *La notion de police administrative*, Paris, LGDJ 1984, 2 tomes, 926 p.

PICARD (J.), *Forces de police. Définition et mission et Forces civiles et militaires de police. Organisation*, Juris-Classeurs administratifs, Fasc. 201-1 et 201-2.

PRIEUR (X.), « L'Etat et la police administrative », *Administration*, n° 148, juillet 1990, p. 19.

PRIEUR (X.), « L'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité civile », *Les Cahiers du CNRS*, n° 39, août 1993, p. 19.

LE GARDE CHAMPÊTRE, UN PERSONNAGE MÉCONNNU

Le garde champêtre, institué par la loi des 28 septembre et 8 octobre 1791 pour la conservation des récoltes et propriétés rurales, a reçu progressivement de multiples attributions ressortant du code des communes, du code de procédure pénale, du code de la route, du code rural et du code forestier. Au-delà des textes, il est – dans les petites communes rurales – un élément essentiel de la communication entre le maire et la population.

Les compétences du garde champêtre

Il agit soit en qualité d'agent communal, soit en qualité d'agent chargé de certaines fonctions de police judiciaire (art. 22 du CPP). Il n'est donc pas agent de police judiciaire contrairement à une idée largement répandue. Investi d'une compétence rurale, le garde champêtre ne pouvait, à l'origine, réprimer que les délits et les contraventions portant atteinte aux propriétés rurales. Le souci d'assurer une bonne administration communale a conduit le législateur à étendre ses attributions à la recherche des contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale, puis à compléter ses prérogatives en vertu de lois spéciales. Il en résulte une nette distinction avec le policier municipal dont les pouvoirs sont beaucoup moins étendus.

La police des campagnes est placée sous la surveillance du garde champêtre, concurremment avec la Gendarmerie nationale (art. L. 132-1 du code des communes). Pour constater les infractions relatives aux polices rurale (art. 22 du CPP) et municipale (art. L. 132-2 du code des communes), il rédige des procès-verbaux. Il peut requérir, dans l'exercice de ses fonctions, l'appui de la force publique (c'est-à-dire du maire, de son adjoint et du commandant de la brigade de gendarmerie), qui ne peut se dérober à cette réquisition (art. 24 du CPP). Il peut suivre les choses enlevées des propriétés dont il a la garde dans le lieu où elles ont été transportées et les mettre sous séquestre (art. 23 du CPP). S'il ne peut pas opérer seul une perquisition, qui reste l'apanage de l'officier de police judiciaire, ce dernier ne peut toutefois se refuser à l'accompagner. En l'absence d'un commissaire de police, il est le seul qui puisse être délégué pour assister aux opérations funéraires. Enfin, au titre de ses attributions spéciales, le garde champêtre – qui peut être armé – est compétent pour constater de nombreuses infractions (chasse, pêche, police de la nature, ivresse publique, circulation des boissons, etc.).

Le regroupement intercommunal de gardes champêtres

Une différence importante entre les gardes champêtres et les policiers municipaux réside également dans la possibilité offerte à plusieurs communes d'avoir « un même garde champêtre en commun » (art. R. 132-1 du code des communes). Une possibilité à laquelle l'article 8 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 (relative à la protection et la mise en valeur des paysages) ajoute depuis peu celle de s'assurer le concours de « plusieurs gardes champêtres en commun ».

Cette nouvelle disposition semble, *a priori*, dans la continuité de l'article R. 132-1 du code des communes, d'autant que chaque maire reste investi du pouvoir de police municipale et rurale sur le territoire de sa commune, ainsi que du pouvoir de nomination, de suspension et de révocation de ses gardes champêtres (articles L. 131-2, L. 412-46 et L. 414-23 du code des communes). Toutefois, la mise en commun de plusieurs fonctionnaires, et non plus d'un seul, pose différents problèmes.

Le bon exercice du pouvoir de police, qui ne s'accommode pas de la discussion entre plusieurs autorités, risque d'être tenu en échec par le souci de rapprochement des points de vue entre les maires des communes associées chaque fois qu'une décision urgente est à prendre. Pour pallier cet inconvénient, les élus pourraient envisager de mettre en place un groupement structuré de gardes champêtres sous l'autorité d'un responsable unique. Cependant, une telle organisation aurait pour conséquence d'investir ce responsable d'un pouvoir intercommunal que la loi ne lui confie pas et d'un pouvoir hiérarchique susceptible de faire terrer à l'autorité des maires. De surcroît, si les prérogatives des gardes champêtres sont parfaitement adaptées aux missions qui leur incombent, lorsqu'elles restent limitées sur le territoire de leur commune, on imagine que leur mise en œuvre sur le terrains intercommunal pourrait rapidement apparaître exorbitante.

Beaucoup d'incertitudes demeurent quant à l'application de la loi du 8 janvier 1993. Pour être viables, les dispositions introduites par son article 8 doivent s'articuler avec les prescriptions de droit commun. Les communes devraient pouvoir créer un syndicat de communes ayant pour objet la gestion des gardes champêtres intercommunaux (recrutement, moyens matériels, traitements et salaires, etc.). Toutefois, le président de ce syndicat ne saurait, de quelque manière que ce soit, être investi des pouvoirs hiérarchique (nomination, suspension, révocation) et des pouvoirs de police, qui demeurent le privilège des maires. Le pouvoir de police étant inaliénable, un arrêté conjoint des maires devrait régler les conditions et les modalités d'intervention des gardes champêtres, afin d'éviter que l'un des élus n'usurpe le pouvoir de police des autres. Ce serait le cas si l'un d'entre eux s'arrogeait le monopole du commandement des fonctionnaires intercommunaux. C'est la raison pour laquelle les gardes champêtres devraient, pendant le temps où ils exercent leurs fonctions sur le territoire d'une commune déterminée, être placés sous la direction et le contrôle du maire concerné.

À défaut d'une bonne articulation avec les dispositions légales antérieures, l'article 8 de la loi du 8 janvier 1993 risque d'engendrer un processus qui, à terme, serait susceptible de bouleverser l'organisation administrative française en offrant les prémisses d'une autorité supracommunale.

L'agent idéal des communes rurales

En dépit des critiques formulées par ceux qui voient dans l'institution du garde champêtre le vestige d'un « corps archaïque en voie de disparition », les fonctions légales et humaines du garde champêtre semblent en faire aujourd'hui l'agent communal idéal des zones sous compétence de la Gendarmerie nationale. Si l'attention se porte aujourd'hui sur les communes urbaines et leurs 10 977 policiers municipaux, il n'en demeure pas moins que les gardes champêtres, qui seraient au nombre de 8 000 environ, méritent d'être pris en compte au moment où la Gendarmerie nationale opère une réorganisation locale.

Roger SCIBERRASS

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DPLA)

Jean-Louis SAYOUS

Chargé d'études à l'Inser

LE STATUT JURIDIQUE DES POLICES MUNICIPALES EN FRANCE

Jean-Louis Sayous
Chargé d'études à l'INHESI

L'analyse de la situation juridique des polices municipales met en évidence la nécessité de redéfinir plus clairement leur statut.

Il faut notamment tenir compte du décalage existant entre la délimitation des pouvoirs de police du maire et les prérogatives reconnues aux policiers municipaux.

Les propositions formulées dans le rapport de Patrick BALKANY⁽¹⁾ et dans la proposition de loi déposée pour le compte de l'UDF par Dominique BUSSEREAU⁽²⁾ ont pour ambition de clarifier le rôle des polices municipales, dans le sens de la complémentarité avec la Police et la Gendarmerie nationales. Cette ambition n'est pas nouvelle mais, en dépit de nombreux travaux effectués depuis dix ans, les polices municipales évoluent toujours dans un contexte juridique ambigu. Comme le précisait le rapport présenté par le sénateur Paul MASSON en 1987, ni le code des communes, ni le code de procédure pénale n'apportent d'indications précises sur les conditions de recrutement, les compétences et les missions. Mais surtout, le constat a été fait depuis longtemps du décalage existant entre la délimitation des pouvoirs de police du maire et le cadre juridique d'exercice des policiers municipaux.

La commune et le maire ont chacun un double statut, l'un étant la conséquence de l'autre. La commune étant à la fois une collectivité locale et une circonscription administrative de l'Etat, le maire est en même temps l'organe de la collectivité locale et le représentant de l'Etat dans la commune. À ce double titre, il est une autorité de police en matière de police administrative générale agissant, selon les circonstances, au nom de l'Etat ou au nom de la commune⁽³⁾. Le code des communes le dote de nombreux pouvoirs de police municipale et le

(1) BALKANY (Patrick), *Les polices municipales*, Rapport au Premier ministre, octobre 1993, 44 p.

(2) *Proposition de loi relative aux polices municipales*, présentée par Dominique Bussereau (SN, n° 566), 5 octobre 1993.

(3) Voir dans ce numéro, l'article d'Étienne PICARD.

code de procédure pénale (CPP) l'investit de la qualité d'Officier de police judiciaire (OPJ). Il est donc responsable, sur le plan administratif comme sur le plan judiciaire, des policiers municipaux qui sont agents de la commune mais aussi agents de police judiciaire adjoints (APJA).

LE MAIRE ET LA POLICE JUDICIAIRE

La police judiciaire est toujours exercée par des autorités rattachées, organiquement ou fonctionnellement, à l'État. C'est la raison pour laquelle le maire, ses adjoints et les agents de police municipale, lorsqu'ils accomplissent des actes de police judiciaire le font en tant qu'agents judiciaires de l'État et non de la commune.

Le maire et ses adjoints, officiers de police judiciaire

L'acquisition de la qualité d'OPJ

Le maire et ses adjoints ont la qualité d'OPJ (art. 16 CPP). Ils disposent donc des mêmes prérogatives que les autres OPJ et, pour l'activité de police judiciaire (art. 14, al. 1), sont placés comme eux sous la direction du procureur (art. 12), la surveillance du procureur général et le contrôle de la chambre d'accusation dans chaque ressort de cour d'appel (art. 13). Ces élus sont investis de plein droit dès leur accession à la magistrature municipale. Ils ne sont donc pas habilités par le procureur général près la cour d'appel contrairement aux règles de droit commun.

Les pouvoirs de police judiciaire des élus municipaux

Si, en droit un maire ou ses adjoints peuvent accomplir l'intégralité des actes qu'accomplissent quotidiennement les policiers et gendarmes OPJ, la réalité nuance toutefois considérablement cette potentialité juridique : les procureurs de la République, qui ont le libre choix de l'offrir pour l'exécution de leurs instructions, ne chargent jamais d'une enquête un maire ou ses adjoints.

En premier lieu, l'exercice pratique de la qualité d'OPJ oblige à posséder les arcanes de la procédure pénale policière, du droit pénal général et du droit pénal spécial. Or les OPJ municipaux n'ont ni le temps, ni la formation, ni la culture, ni les moyens pour mener à bien de telles missions. En second lieu, l'ambivalence de son statut (représentant de l'État et élus) peut être une source d'embarras pour le maire. Les instructions de la chancellerie relatives au recours à un éléve municipal sensibilisent d'ailleurs les procureurs de la République aux risques de confier aux maires des missions qui seraient susceptibles de devenir pour eux une cause de difficultés avec certains de leurs administrés.

LES POLICES MUNICIPALES EN CHIFFRES

Procéder à un décompte précis des effectifs des polices municipales pourrait sembler facilement réalisable dans la mesure où chaque agent est agréé par le procureur de la République. Cependant les chiffres disponibles diffèrent souvent suivant la source d'information. Il n'existe pas de recensement suivi des effectifs, les décomptes s'effectuant ponctuellement à l'occasion de rapports tels que ceux présentés par le préfet Jean CLAUZEL* en 1990 et tout dernièrement par Patrick BALKANY**. La comparaison des chiffres fournis ces dernières années permet toutefois de noter une tendance au développement des polices municipales.

Patrick BALKANY rapporte qu'en octobre 1984 « on comptait 5 641 policiers municipaux dans 1 748 communes. Ils étaient 8 159 dans 2 345 communes en décembre 1987 et, en décembre 1989, 9 361 dans 2 663 communes ». À la charnière des décennies 80-90, deux évaluations étaient de chiffres sensiblement différents : un décompte du ministère de l'Intérieur rapporté en 1989 par Philippe SINGIER*** estimait l'effectif total à 14 000 personnes et le groupe de travail sur les polices municipales dit « groupe Robert Poupart » citait en mai 1990 un chiffre compris entre 15 000 et 25 000 agents. Cette différence s'explique par le fait que la comptabilité intégrait vraisemblablement d'autres personnels qui n'avaient pas le statut de policiers municipaux (gardes champêtres, agents de surveillance de la voie publique, gardes, autres agents communaux, etc.).

Une étude effectuée en juin 1990 par le ministère de l'Intérieur dans le cadre des travaux de la commission CLAUZEL permettait d'avoir une vision déjà plus précise des effectifs. Elle recensait, dans les 95 départements métropolitains, 2 663 communes possédant une police municipale soit 9 361 personnes. Une compilation de la Direction générale des collectivités locales, établie sur la base d'une consultation des préfets, répertorierait, en novembre 1992, 10 203 policiers municipaux répartis dans 2 861 communes. Encore faut-il préciser que vingt-et-un départements n'avaient pas communiqué leurs chiffres et que, pour ces derniers, les données de 1990, en grande partie dépassées, avaient été reprises. Un recensement des vingt communes situées en zone de police d'état ayant les effectifs de policiers municipaux les plus importants – élaboré pour la commission des lois de l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi de finances pour 1993 – attribuait, par exemple, 187 policiers municipaux à la commune de Nice, 136 à celle de Cannes et 50 à celle de Levallois-Perret. Or, en 1992, la police municipale de Nice était forte de 220 agents, celle de Cannes de 150 (200 prévus pour fin 93) et celle de Levallois-Perret de 56 personnes.

Aujourd'hui, la principale source est le rapport de Patrick BALKANY : « Les policiers municipaux sont au nombre de 10 977 répartis dans 2 849 communes, à l'exclusion des territoires d'outre-mer. Parmi eux, 6 575 sont en fonction dans 725 villes qui disposent pourtant de forces de police d'état et 4 422 assurent leur service dans 2 124 communes situées en zones de gendarmerie ». En outre, « 138 communes de plus de 10 000 habitants sont encore dotées d'une police municipale faute de disposer d'un commissariat de police nationale ».

* CLAUZEL (Jean), *Rapport au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation*, mai 1990, 37 p.

** BALKANY (Patrick), *Les polices municipales*, Rappel au Premier ministre, octobre 1993, 48 p.

*** SINGIER (Philippe), *Police d'état et police municipale : missions et familles*, octobre 1989, 48 p.

Les moyens organiques à la disposition du maire

La nature des moyens

Pour appliquer les mesures qu'il lui appartient de mettre en œuvre, le maire dispose des deux forces nationales de sécurité (la Police nationale et la Gendarmerie nationale), mais aussi d'agents municipaux spécialement investis à cette fin conformément aux dispositions de l'article L. 131-15 du code des communes : « Sans préjudice de la compétence générale de la Gendarmerie nationale ou de la Police nationale, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques peuvent être placés par le maire sous la surveillance d'agents de police municipale agréés par le procureur de la République ».

Le maire peut également avoir recours à d'autres personnels : gardes-champêtres (voir encadré), agents de surveillance de la voie publique (habilités uniquement pour les infractions au stationnement des véhicules), gardes particuliers assermentés (art. 28 du CPP, art. L. 116-2 du code de la voirie routière). Aucun de ces agents ne doit être assimilé à un policier municipal.

Par contre, le maire ne peut déléguer à une société privée la police municipale. Des tentatives de ce genre sont rares, une des dernières a été annulée par le tribunal administratif de Fontainebleau en date du 17 juin 1986 selon une jurisprudence du conseil d'État de 1932 (Ville de Castelnau-d'Armagnac).

Enfin, en cas de circonstances exceptionnelles, le maire dispose d'un pouvoir de réquisition aux organismes publics et privés mais il ne peut le mettre en action que si la commune ne dispose pas des moyens propres nécessaires.

Le décalage entre les pouvoirs de police du maire et les prérogatives des policiers municipaux

De manière générale, le code des communes ne décrit pas l'organisation et les fonctions des corps de police municipale et ne fixe pas précisément leurs attributions. Point principal du décalage entre les pouvoirs du maire et les prérogatives des policiers municipaux : l'impossibilité pour ces derniers de verbaliser les infractions aux arrêtés du maire, (contrairement aux gardes-champêtres). Face à une infraction à un arrêté municipal, ils ne peuvent que rédiger un rapport d'information qui permettra à la police d'État de relever éventuellement l'infraction.

C'est notamment parce qu'il y a une rupture entre le pouvoir réglementaire du maire et les moyens d'application dont il dispose que les rapports présentés par le sénateur Paul MASSON en 1987, le préfet Jean

CLAUZEL⁽⁴⁾ en 1990 et Patrick BALKANY⁽⁵⁾ en 1993 ont proposé que les policiers municipaux puissent exécuter les arrêtés de police municipale et verbaliser en cas d'infraction.

La compétence territoriale

Aujourd'hui, le débat sur l'intercommunalité revient en force. Les conclusions de la recherche menée par l'Insi et le Cerc⁽⁶⁾ préconisent une réflexion sur ce thème tandis que la proposition de loi de l'Urssaf en son article 12 prévoit expressément l'association des divers moyens de police municipale dans le cadre d'un regroupement intercommunal. Dans la continuité du rapport présenté en 1986 par le préfet Louis LALANNE⁽⁷⁾, Patrick BALKANY rejette cette possibilité. Notre système légal actuel ne la permettrait d'ailleurs pas : organiser une police municipale intercommunale conduirait à confier au maire des pouvoirs de police administrative dans le ressort d'autres communes que la sienne. Or, les pouvoirs de police du maire s'exercent dans la limite de la commune et le principe de la spécialité territoriale a été à plusieurs reprises confirmé tant par la jurisprudence que par les réponses ministrielles. L'aménager équivaudrait à repenser toute l'organisation administrative française.

À ce propos, il convient de souligner que la possibilité réservée par le code de procédure pénale à un org^{an} d'opérer, sous certaines conditions, dans toute l'étendue du ressort du Tribunal de grande instance (TGI) auquel il est rattaché (art. 18, al. 2) ou dans celui des TGI limitrophes (art. 18, al. 3) ou encore, sur instruction expresse d'un magistrat, sur toute l'étendue du territoire national ne relève pas de la question de l'intercommunalité. Elle relève des pouvoirs propres de l'org^{an} ce qui, d'ailleurs, est paradoxal : un maire pourrait opérer judiciairement dans une autre commune alors que la loi lui interdit de le faire sur le plan administratif.

LES AGENTS DU SERVICE DE POLICE MUNICIPALE

Le pouvoir d'investir des APJA n'appartient pas au maire mais au procureur de la République par la voie de l'agrément. Les APJA ne peuvent en aucun cas exécuter des actes ressortant des pouvoirs particuliers des org^{ans} ou même des APJ. Leurs prérogatives sont donc considérablement limitées par rapport à ces deux autres catégories.

(4) CLAUZEL (Jean), *Rapport au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation*, mai 1990, 37 p.

(5) BALKANY (Patrick), *op. cit.*

(6) CHAMBIRON (Nicole) dir., *Les polices municipales : émergence, logiques d'actions et complémentarité avec les autres acteurs de la sécurité*, Inssi-Cear, 1993, 70 p.

(7) LALANNE (Louis), *Rapport au ministre de l'Intérieur*, Commission sur les polices municipales, mars 1987, 50 p.

Les conditions juridiques d'exercice de la fonction d'APJA

Les agents de police municipale sont nommés par le maire sous la forme d'un arrêté municipal transmis au préfet et au procureur de la République. Après enquête, ce dernier délivrera un agrément dans un délai d'un mois après la date de nomination. Les policiers municipaux ne peuvent en effet exercer leurs fonctions que s'ils sont agréés par le procureur de la République conformément aux dispositions de l'article L. 412-49 du code des communes, qui ne fait pas état d'une assermentation générale contrairement aux gardes-champêtres (art. L. 412-48). Après délivrance de l'agrément, la mairie devra adresser une demande en bonne et due forme au juge du tribunal de police pour obtenir l'assermentation en matière routière en vertu de l'article R. 252 du code de la route.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les policiers municipaux sont soumis à la direction hiérarchique du maire auxquels ils doivent rendre compte, mais leur qualité d'APJA les soumet également à la direction du procureur de la République, à la surveillance du procureur général (art. 38 du CPP) et au contrôle de la chambre d'accusation (art. 224 et suivants du CPP).

Les moyens juridiques des APJA

La force probante des actes

Il est coutumier de dire que les moyens juridiques dont disposent les policiers municipaux pour établir des constats d'infractions sont peu probants. Pour rendre compte aux OPI de tous crimes, délits ou contraventions dont ils auraient connaissance, comme leur en fait obligation l'article 21 du CPP, ils rédigent des rapports conformément aux dispositions de l'article D. 15 du même code. L'impossibilité pour les policiers municipaux de rédiger, en matière de crimes et délits, un procès-verbal est fréquemment avancée pour démontrer que les policiers municipaux ont moins de moyens que les policiers et gendarmes qui rédigent des procès-verbaux.

C'est en partie un faux argument, sur le plan juridique, parce que ce n'est pas la nature du compte-rendu qui importe mais la force probante qui est y attachée. Or les procès-verbaux rédigés par un OPI ou un API, comme les rapports d'un APJA, n'ont de valeur que de « simple renseignement » (simple indication pour le juge, art. 427 et 430 CPP) sauf s'ils sont rédigés en vertu de lois spéciales, ce qui n'est pas le cas de l'immense majorité des actes effectués par les OPI de la Police ou de la Gendarmerie nationales dans les domaines criminel et délictuel. Par contre, les procès-verbaux rédigés en application de certaines lois spéciales, dont bénéficient notamment les agents de police municipale ou les gardes-champêtres ont, la plupart du temps, soit « valeur jusqu'à preuve contraire » (art. 429, 431 et 537 du CPP) soit « valeur jusqu'à

inscription de faux » (art. 433 et C. 611, art. 642 à 647 du *crp*). De même, en matière contraventionnelle, les procès-verbaux et rapports établis par les *APM* adjoints font foi jusqu'à preuve contraire, à moins que la loi n'en dispose autrement.

La nature des actes

Les *APM* secondent les *OR* dans l'exercice de leurs fonctions. Ils rendent compte à leurs chefs hiérarchiques ou constatent, en se conformant à leurs ordres, les infractions à la loi pénale et recueillent tous renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, dans les limites prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres (art. 21 du *crp*). À ces fins, les agents de la police municipale disposent d'un certain nombre de prérogatives mais elles s'inscrivent dans des limites relativement étroites.

D'une manière générale, comme tout citoyen, les policiers municipaux ont le droit d'appréhender l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant et de le conduire immédiatement devant l'*OR* compétent le plus proche (art. 73 du *crp*). Plus particulièrement, ils peuvent, conformément à l'article R. 250 du code de la route, constater les contraventions aux décrets et arrêtés en matière de police de la circulation routière ou de contraventions se rapportant à la circulation routière (8).

Conformément à l'article R. 250-1 du code de la route, ils peuvent constater les contraventions aux dispositions concernant l'arrêt ou le stationnement des véhicules, autres que celles prévues aux articles R. 37-2 (arrêt et stationnement dangereux des animaux et véhicules) et à l'article R. 43 alinéa 1 (obligation d'utiliser la chaussée réservée à la circulation des usagers de sa catégorie).

L'alinéa 4 de l'article R. 250-1 prévoit également qu'ils puissent constater les infractions prévues par l'article R. 211-21-5° du code des assurances relatif à l'affichage sur les véhicules du certificat d'assurance.

L'article 23 alinéa 4 de la loi du 15 juillet 1845, modifié par la loi n° 76-449 du 24 mai 1976 sur la police des chemins de fer leur permet de constater, par procès-verbaux valant jusqu'à preuve contraire, les contraventions aux dispositions des arrêtés préfectoraux concernant la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules dans les cours des gares.

(8) Art. R 26-15° : contraventions de la 1^e classe aux décrets et arrêtés de police légalement faits. R 30-4° : contraventions de 2^e classe aux dispositions des ordonnances ayant, au sujet des « voitures publiques » pour objet leurs : solidité, poids, mode de chargement, nombre et siège des voyageurs, etc. R 34-2° : contraventions de 3^e classe réprimant ceux « qui auront occasionné la mort ou la blessure des animaux ou bestiaux appartenant à autrui, par l'effet de la divagation des fous ou furieux, ou d'animaux maléfisants ou féroces, ou par la rapidité ou la mauvaise direction ou de chargement excessif des voitures, chevaux, bêtes de trait, de charge ou de monture ». R 38-11° : contraventions de 4^e classe réprimant ceux « qui auront embarrassé la voie publique, en y déposant ou y laissant sans nécessité des matériau, ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté de passage ».

L'article L. 43 du code de la santé publique permet aux agents, spécialement habilités à constater par procès-verbaux les dispositions du code de la route relatifs à l'arrêt et au stationnement des véhicules, de relever les infractions aux dispositions des actes réglementaires afférents à la propriété des espaces publics et des voies publiques.

L'article L. 237-1 du code rural habilite les APJA à rechercher et constater les infractions aux dispositions du titre III, et des textes pris pour son application, relatif à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles. Selon l'article L. 237-4 du même code, les infractions sont constatées par procès-verbaux valant jusqu'à preuve contraire et, s'ils ont été dressés et signés par deux fonctionnaires, jusqu'à inscription de faux.

Outre ces compétences judiciaires, les policiers municipaux accomplissent également des actes ressortant de la police administrative dont le maire a la charge en tant qu'organe de la collectivité locale (enquêtes administratives, notifications, objets trouvés, etc.) ou en qualité d'agent de l'Etat (délivrance des cartes nationales d'identité, des passeports, des autorisations de sortie du territoire, recherche des débiteurs du Trésor, etc.).

LES ACTES QUE LA LOI NE PERMET PAS AUX APJA

Les agents de police municipale se heurtent à l'impossibilité d'accomplir certains actes qu'ils estiment souvent souhaitables ou même indispensables à l'accomplissement de leurs missions. Ils ne peuvent en effet :

- obtenir communication des renseignements relatifs à l'identification des propriétaires de véhicules automobiles auprès du fichier des cartes grises de la préfecture : la consultation du fichier-identification est réservée aux ORP (loi n° 85-1196 du 18 nov 1985);
- procéder aux contrôles d'identité prévus par l'article 78-2 du CPP qui réserve cette possibilité aux ORP et, seulement sur l'ordre et la responsabilité des ORP, aux APJ et APJA de la Police nationale ou de la Gendarmerie. Le rapport BALKANY maintient cette impossibilité mais propose de donner aux policiers municipaux le pouvoir de « relever l'identité de l'auteur de l'infraction située dans leur sphère de compétences »;
- relever l'identité du conducteur ou le contenu des pièces afférentes à la condamnation d'un véhicule en cas d'infraction aux règles du stationnement par suite de la présomption de responsabilité pécuniaire du titulaire du certificat d'immatriculation d'un véhicule automobile posée par l'article L. 21-1 du code de la route;
- procéder à l'immobilisation d'un véhicule (art. R. 277 du code de la route) et prescrire une mise en fourrière (art. R. 285 du code de la route);
- verbaliser les infractions à la circulation routière, hormis les cas prévus aux articles R. 250 et R. 250-1 du code de la route, puisqu'ils ne figurent pas parmi les fonctionnaires habilités par l'article R. 249 à constater les infractions prévues à l'article R. 248. Se fondant sur la nature de « priorité nationale » de la lutte contre les accidents de la circulation, le rapport BALKANY propose que les policiers municipaux aient « la possibilité juridique de dresser des procès-verbaux pour les infractions les plus patentées » à l'exclusion des infractions

commises sur les voies à grande circulation et des accidents s'accompagnant de blessures graves (pour lesquelles une procédure complète est alors diligentée par les op. de l'article 1, 23-1 du code de la route);
- exécuter les vaccinations funéraires dévolues aux commissaires de police et aux gardes-champêtres là où il n'y a pas de commissaire de police;
- réprimer le défaut des titres de circulation exigés des marchands ambulants, forains et nomades (art. 2, 4 et 5 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969), visés par l'article 21 du décret n° 70-708 du 31 juillet 1970;
- réprimer les infractions prévues à l'article 21 de la loi du 29 juillet 1881, relative au colportage et à la vente sur la voie publique.

CONCLUSION

Le cadre légal dans lequel s'inscrivent, aujourd'hui, les pouvoirs de police du maire porte en germe des potentialités d'évolution. Il suffit de voir la multiplicité des matières entrant dans la compétence de l'élu pour constater que la possibilité d'adaptation des normes juridiques avait été aménagée par le législateur au moment de leur conception. Police de l'environnement, de la circulation, des eaux et de la mer, de la consommation, etc. : leur diversité, en effet, correspond bien à l'actualité des enjeux de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

Les normes juridiques n'étant que le reflet de la société dans laquelle elles ont été conçues, la question pour le juriste est de savoir à quel moment et de quelle manière il devra adapter le droit à l'évolution de la société. C'est dans la préparation de cette étape que le travail du sociologue est déterminant. Il va en effet fournir au juriste les indicateurs qui lui permettront de mesurer le degré d'adéquation des règlements aux réalités. Comment se produit, sur le territoire, dans l'hétérogénéité des situations locales, l'articulation entre la police d'Etat et les polices municipales et que sont exactement les polices municipales en 1993 ? Telles sont deux des questions essentielles auxquelles répond la recherche menée par l'INHESJ. Ses résultats éclairent cette réalité dont le légiste doit s'acquitter dans la mesure où le droit ne vaut que par sa capacité à être appliquée.

Références bibliographiques

BON (P.), *La police municipale*, Thèse de droit, Université Bordeaux 1, 1975, 547 p.

CLERIMBAUX (Joël), *Les pouvoirs de police administrative du maire, du code des communes à la jurisprudence*, La Lettre du Cadre, mai 1992, 106 p.

DECOU (A.), MONTREUIL (J.), BRUSSON (J.), *Le droit de la police*, Litec, 1991, 624 p.

DEBAREAU (M.), JAYAT (B.), *Le maire et ses pouvoirs de police*, La Baule, 1^{re} édition, 1991, 351 p.

GATTI (Dominique), THIENOT (Jean-Claude), *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan-IRISI, 1993, 231 p.

GOUTARD (Laurence), *L'enjeu des polices municipales dans la politique de sécurité intérieure*, Mémoire réalisé dans le cadre du DEA « Administration publique et modernisation », Jacqueline GATTI-DOMENACH (dir.), Institut d'études politiques de Grenoble, 1992, 120 p.

MONTRIOND (J.), *Le maire et la police judiciaire*, Association des maires de France, 1991, 46 p.

SINGER (Philippe), *Police d'état et police municipale : missions et frontières*, octobre 1989, 48 p.

VIDAL (R.), *Manuel des gardes et de police locale*, Etsac, 1983, 12^e édition, 449 p.

DES POLICES MUNICIPALES À LA POLICE NATIONALE : LES LIMITES D'UNE INTERPRÉTATION

Marie Vogel

ATER de science politique à l'IEP de Grenoble

L'histoire de l'administration policière en France est marquée par deux mouvements distincts : la transformation juridique des polices municipales en police d'état et la modernisation de l'activité des polices urbaines.

Cette distinction montre que le processus d'étatisation ville à ville n'a pas été le seul vecteur de la modernité policière.

La plupart des études sur l'administration policière et son histoire associent étroitement le passage sous régime d'état des polices municipales (qui se développe sous la III^e République) au mouvement contemporain de nationalisation et de modernisation de l'activité des polices urbaines (contrôlant le développement d'une administration professionnalisée et bureaucratisée). Le terme d'étatisation est alors utilisé pour rendre compte d'un processus global, dont la seconde partie n'est rendue possible que par l'existence de la première. Ainsi entendue, l'étatisation est alors logiquement présentée, dans une interprétation commune à la plupart des policiers de métier et des juristes, comme à la fois souhaitable et inéluctable. En dissociant dans l'analyse les deux mouvements et en soulignant au contraire la relative indépendance, les décisions d'étatisation qui interviennent sur la période s'analysent comme une reprise en main par l'état des prérogatives de sécurité publique. Cette optique met à jour un mouvement de développement des polices urbaines, qui s'exprime autant dans la police d'état que dans les polices municipales (1).

Les études sur l'administration policière et son histoire ne manquent pas de s'étonner de l'organisation tardive des polices urbaines en administration d'état. En effet, si Paris connaît très tôt une situation particulière

(1) Sauf indication contraire, les éléments avancés dans cet article sont issus de Vogel (Marie), *Les polices des villes entre local et national. L'administration des polices urbaines sous la III^e République*, Thèse de science politique, Université de Grenoble II, 1993.

qui place sa police sous le contrôle du gouvernement par le biais de la Préfecture de police, il n'en est pas de même des autres villes du territoire.

LA LOI D'AIRAIN DU RÉGALIEN

Les polices locales sont, sous la ^{III^e} République, organisées sous le régime de la loi de 1884, selon lequel le maire dispose d'un pouvoir réglementaire et d'un pouvoir d'administration et de direction sur le service municipal de la police. La loi prévoit cependant une exception pour l'agglomération lyonnaise, dotée d'une police d'État depuis 1851. A cette exception viennent plus tard s'ajouter celles des polices de Marseille, établie en 1908, de Toulon-La Seyne en 1918 et de Nice en 1920. Par ailleurs, les polices de Strasbourg, Metz et Mulhouse deviennent polices d'État en 1925. Enfin dérogent dès 1884 à l'organisation générale les polices des communes de la Seine et de la Seine-et-Oise, qui dépendent de la Préfecture de police. La police d'État est également instituée en 1935 dans 161 communes de Seine-et-Oise et 19 communes de Seine-et-Marne, puis en 1936 et 1937 dans les principales villes de l'Algérie⁽²⁾. C'est finalement en avril 1941 que les polices de toutes les villes de plus 10 000 habitants sont établies.

Durant la ^{III^e} République, les polices des villes ont donc le cadre municipal comme cadre normal d'organisation. L'étonnement que suscite ce constat chez les historiens de la police, qui sont le plus souvent juristes de formation ou policiers de profession⁽³⁾, est à la mesure de la prégnance d'une certaine conception de la police qui prévaut en France. Celle-ci veut que la police soit une fonction régaliennne qui doit s'exercer sans partage et dont l'administration ne peut être qu'une administration d'État. Elle est congruente aussi bien avec le modèle professionnel dominant⁽⁴⁾ qu'avec l'archétype policier continental que l'exemple français est supposé incarner⁽⁵⁾, et le modèle administratif français tel qu'il s'est développé sur la longue durée⁽⁶⁾.

L'histoire des polices urbaines a d'abord été écrite par des policiers de profession⁽⁷⁾. Quelle que soit la qualité de certains de ces travaux, ils

(2) La thèse de ENGLINGER (A.), *L'organisation de la police administrative, les villes à police d'État*, Paris, Sirey, 1939, reste l'ouvrage de référence pour une présentation détaillée des cadres juridiques de chacune de ces polices.

(3) Le travail de Jean-Marc BOURRIER (*L'institution policière en France sous la III^e République 1875-1914*, Thèse de doctorat d'histoire, Université de Bourgogne, 1991) marque une évolution importante de cette situation.

(4) BEAUFORT, *op. cit.*

(5) BAYLEY (D.), « The Police and Political Development in Europe », FILLY (C.) dir., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 328-379.

(6) LEGENDRE (P.), *Histoire de l'administration française de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 1968.

(7) BEAUFORT (H.), *La police, son histoire*, Vichy, Walon, 2^e édition, 1930; CARROT (G.), « L'établissement des polices urbaines », *Revue de la police nationale*, n° 121, 1984, p. 40-48 et CARROT (G.), *Histoire de la police française*, Paris, Tallandier, 1992.

partagent un point de vue professionnel très favorable à l'étatisation. Leur adhésion *a priori* au modèle policier français les conduit à une appréciation polaire des organisations policières urbaines et de leurs évolutions. Dans ce modèle, défauts et qualités ne peuvent être partagées par les polices organisées dans le cadre municipal et par les polices à régime d'état, puisqu'il presuppose que tout les oppose. D'un côté perdurent donc les polices municipales, conjonction d'archaïsmes tant dans la conception du bon ordre que dans l'organisation des forces; de l'autre s'affirme une police d'état qui représente la modernité et conjugue légitimité juridique, légitimité professionnelle et légitimité politique. Le développement des polices urbaines, c'est-à-dire leur spécialisation et leur bureaucratisation au sens weberien du terme, s'identifie alors au processus d'étatisation des polices municipales : la constitution des polices urbaines en administration moderne n'est dans ce schéma pensable qu'en ces termes, dans lesquels la modernisation et la rationalisation administratives semblent intrinsèquement déterminées par le statut de police d'état.

L'étude de l'administration policière et de son histoire a été d'autre part conduite par des juristes⁽⁸⁾. Dans leurs travaux, la référence à un modèle administratif français contribue paradoxalement à des hypothèses fécondes en même temps qu'il représente un filtre interprétatif puissant. Leurs analyses font la distinction entre d'une part le transfert du maire au préfet de prérogatives de police et d'autre part le transfert de la direction des forces. Elles ont clairement montré que l'enjeu politique premier des décisions d'étatisation « ville à ville » était la maîtrise par l'état de la gestion de l'ordre public dans les grandes villes⁽⁹⁾. Mais les travaux n'ont par contre guère étudié les conséquences de ces décisions sous l'angle des forces. En effet, dans la mesure où le cadre normatif dans lequel ils se situent pose *a priori* la police comme une fonction de l'état, l'organisation municipale des forces tend à être perçue dans son principe comme un anachronisme. Symétriquement, leur étatisation apparaît comme une modalité naturelle de la nationalisation et de la modernisation policières, sans qu'il soit besoin de s'interroger plus avant sur la situation et le fonctionnement réels de ces polices, municipales ou sous régime d'état.

La notion d'étatisation confond ainsi dans une même globalité un changement de régime juridique et des processus de modernisation. Si la représentation de la police française comme une administration essentiellement d'état possède une efficacité indiscutable comme modèle d'action (ce qui justifie son usage par les professionnels), sa validité comme cadre d'analyse opératoire paraît plus discutable.

(8) ASSO (B.), « Police nationale et polices municipales », *Revue de la police nationale*, 1976, n° 99, p. 23-38, et n° 100, p. 13-23; CARROLAN (J. Y.), « La marche vers l'étatisation des polices en France : évolution historique », *Revue de la police nationale*, n° 115, 1981, p. 32-40; GIETZEL (J. J.), *La police en France*, Paris, PUF, 1993.

(9) GIETZEL, *op. cit.*, p. 56 et suiv.

LE TROMPE-L'OEIL DE LA MARCHE VERS L'ÉTATISATION

Sous la III^e République, le projet d'une réorganisation des polices urbaines dans le cadre d'une grande administration policière unifiée est constamment présent, porté par les professionnels et par l'administration centrale. Il est idéalement explicité dans une note rédigée en 1911 par Célestin HENNON, alors directeur de la Sécurité générale⁽¹⁰⁾. Il s'agit d'intégrer dans une administration commune non plus seulement les commissaires, mais aussi l'ensemble des personnels des polices des villes de plus de dix mille habitants. Cette grande administration nationale devrait recruter elle-même son personnel, le former dans une école de police et l'administrer sur l'ensemble du territoire. La direction de la Sécurité générale serait, pour ce faire, transformée en « direction générale de la Sécurité publique ». La possibilité de « faire évoluer le personnel sur l'ensemble du territoire » et sa gestion nationale apparaissent comme une condition de l'efficacité de la nouvelle organisation.

Mais ce projet se heurte à des oppositions fortes, notamment à celle des maires des grandes villes, et n'aboutira pas. Le passage sous régime d'état de quelques polices urbaines, tel qu'il se pratique ville à ville à partir de 1908 n'a qu'un lointain rapport avec la conception d'une administration nationale. Il consiste à attribuer à la police d'une ville le régime dérogatoire initialement prévu pour la seule ville de Lyon par la loi de 1884. Il se caractérise par le transfert au préfet d'une partie des prérogatives de police du maire et par l'attribution exclusive de la gestion et de la direction du service de police au préfet. A l'imprécision de la délimitation des compétences réglementaires respectives du préfet et du maire, s'oppose la clarté de la volonté du législateur en ce qui concerne la direction des forces de police, qui revient exclusivement au préfet.

Des polices d'État très diverses

L'étatisation s'analyse donc comme un transfert de compétence et ne modifie pas l'organisation de l'administration policière des villes concernées. Elle ne réalise pas l'unité d'organisation qui définit une police nationale et qu'apportera la loi de 1941. Malgré leur dénomination, les polices à régime d'état ne sont donc pas plus des polices nationalement administrées que les polices municipales. L'unité administrative leur fait largement défaut : à chaque ville s'appliquent des règles spécifiques, que ce soit en matière de direction, d'organisation des services ou de statut du personnel. Cette diversité, que souligne l'Inspecteur général des services administratifs ROTUER en 1923, subsiste encore en grande partie à la veille de la seconde guerre mondiale.

(10) AN E7 13043; Cf. Bessières, *op. cit.*, p. 844 et Vozel, *op. cit.*, p. 497.

L'organisation des polices sous régime d'état laisse plus ou moins d'autonomie à l'administration policière et aux commissaires vis-à-vis du préfet. Lyon, dont la police est la plus anciennement étatisée, présente l'organisation la plus préfectoralement intégrée. La direction de la police y est assurée, par délégation et sous l'autorité du préfet, par un secrétaire général qui est un fonctionnaire du cadre administratif aux attributions très étendues. Il cumule la direction administrative, à la préfecture, de la section de police, et la direction des personnels actifs (tant des services de la sûreté que de ceux de la voie publique ou encore de la police spéciale). Il exerce une direction sans relais hiérarchique sur les commissaires de police quels qu'ils soient. Seuls échappent à son autorité directe les personnels de la police mobile. On peut dire de cette police qu'elle est préfectoralisée à l'extrême et qu'elle est encore très largement marquée dans son organisation par la conception policière des débuts du Second Empire.

Les polices d'Etat de Metz, Mulhouse et Strasbourg offrent des points communs avec la police lyonnaise : tout comme elle, elles n'ont jamais été organisées selon les dispositions de la loi de 1884. La tradition d'une direction préfectorale, entretenu par la législation allemande après 1870, constitue le socle de l'organisation pérennisée en 1925. Ce qu'on appelle l'étatisation des polices de ces villes n'introduit donc pas de transformation profonde dans les organisations existantes. Elle se coule dans le modèle d'organisation antérieur qui n'exclut pas, à la différence de la police lyonnaise, l'existence d'une direction technique. Dans ces trois cas, le passage à un régime de police d'état ne constitue d'ailleurs pas une étatisation au sens strict du terme, par substitution à un régime municipal, mais une simple adaptation *a minima* de la législation allemande à la législation française⁽¹¹⁾.

Quant aux trois polices étatisées du sud de la France, elles ont en commun un partage des prérogatives administratives et techniques mal délimité et la forte autonomie de leur direction technique. Dans ces trois villes, les prérogatives de gestion administrative des commissaires de police sont nettement plus importantes que dans les autres polices d'état.

L'organisation marseillaise de la police ne présente pas la clarté administrative de l'organisation lyonnaise. Elle se caractérise par la superposition des prérogatives du préfet (qui intervient dans la direction technique du personnel) et de celles du commissaire central (qui a dans ses services une unité chargée, comme celle de la préfecture, de la gestion administrative du personnel). Par ailleurs, la police mobile, la police spéciale et celle du port autonome sont organisées et administrées à Marseille séparément de la police d'état.

(11) Ce point n'est pas sans conséquences, puisqu'il permet de souligner qu'il est inexact de présenter comme on le fait généralement le retour sous la loi française des polices de l'Est comme une étape d'un processus d'étatisation commencé en 1908.

À Toulon, la direction de la police est confiée jusqu'en 1922 à un directeur et à un commissaire central, sous l'autorité un peu lointaine du préfet du Var installé à Draguignan. Il n'y a pas de service administratif spécial pour la police à la préfecture, ni à la sous-préfecture. L'essentiel du travail administratif et de la gestion est assuré par les bureaux du commissaire central. La situation est similaire à Nice, qui dispose d'un directeur de la police mais n'a pas de commissaire central. La préfecture est toutefois située dans la ville même, ce qui favorise un contrôle informel plus tangible. La police d'état ne comprend à Nice ni la police spéciale, ni la police mobile et la gestion administrative du service relève d'abord pratiquement, comme à Toulon, des services du directeur de la police.

La diversité de l'organisation des polices d'état et le principe d'une administration préfectorale des services ne sont soumis, jusqu'au début de la deuxième guerre mondiale, à aucune remise en cause réelle. L'absence d'une organisation uniforme est soulignée en permanence dans les rapports de l'Inspection générale des services administratifs. Mais l'inertie des organisations préexistantes à l'étatisation est très grande et la volonté d'une refonte d'ensemble de l'organisation administrative reste sans suite. L'ambitieux décret du 23 juillet 1933 – qui prévoit l'unification du statut des polices d'État, l'établissement de règles uniformes d'administration du personnel, et de ce fait la constitution d'une véritable administration d'État des polices urbaines placée sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur et ainsi soustraite à l'administration préfectorale – ne connaît pas de début d'application.

La caractéristique des polices d'état est donc de poser le principe d'une gestion directe et relativement autonome des services par le préfet. Cependant, si le transfert au préfet des pouvoirs municipaux en matière d'administration policière a été très nettement affirmé, la question de l'organisation administrative de ces polices a été boudée. La notion de police d'état, chargée implicitement de rationalité et d'unité de conception, recouvre ainsi dans la pratique, jusqu'à la seconde guerre mondiale, une mosaïque mal ajustée d'organisations qui ont comme seul point commun l'importance des prérogatives préfectorales. Elles constituent plus des cas particuliers de polices locales que l'amorce d'une administration policière nationalement organisée.

MODERNISATION ET NATIONALISATION DE L'ACTIVITÉ DES POLICES URBAINES

L'examen empirique de l'organisation des polices à régime d'état infirme l'idée que l'étatisation « ville à ville » a constitué le vecteur privilégié de la modernité policière. En fait, la modernisation touche les polices des villes, quel que soit leur régime juridique. La ligne de partage entre archaïsme et modernité policière est d'abord celle de la taille des

villes, à laquelle possibilités budgétaires et volonté politique apportent des pondérations.

Une enquête de la direction de la Sécurité générale, menée en 1889 auprès des polices des villes de plus de 20 000 habitants, montre que l'effectif policier est encore à cette date concentré dans les plus grandes villes. Hors le département de la Seine, les polices urbaines comptent 5 400 agents. C'est un chiffre relativement faible si on le compare aux 7 800 agents de la police parisienne. Plus de la moitié (52 %) de l'effectif de ces polices est concentré dans les villes de plus de cent mille habitants. Près de quarante ans plus tard, les enquêtes menées par l'Inspection générale des services administratifs montre que l'organisation policière de l'ensemble des villes s'est nettement transformée. Les effectifs policiers en province ont plus que doublé et la couverture policière urbaine s'y est sensiblement améliorée.

Tableau 1
*Évolution de la couverture policière selon la taille des villes
 (1889-1925 (agents), hors préfecture de police)*

Taille des villes (nombre d'habitants)	Nombre d'agents par habitants		
	1889	1925	Évolution
+	1/678	1/510	+ 25 %
40 à 100 000	1/1078	1/760	+ 29,5 %
20 à 40 000	1/1297	1/1070	+ 17,5 %
5 à 20 000	-	1/1500	-

Sources: *Vaast*, op. cit., p. 238.

Même si ce n'est pas le critère unique, la taille des villes reste en 1925 un critère majeur de différenciation des organisations policières. Il permet de distinguer des groupes de villes aux situations comparables.

Un premier groupe est celui des villes de plus de cent mille habitants, dont les polices sont organisées en services différenciés. Au-dessus de quarante mille habitants, on trouve des polices conséquentes et organisées. Dans les villes de vingt à quarante mille habitants, la situation est plus incertaine. Et c'est en deçà de vingt mille habitants que les polices locales demeurent souvent un regroupement de quelques agents et gardes-champêtres. C'est parmi ces dernières qu'on puisse rituellement les exemples illustrant la nécessité absolue de l'étatification.

Ainsi, la modernisation qui accompagne indubitablement le processus d'étatification « ville à ville » se produit aussi bien, même si elle y prend d'autres formes, dans les polices restées sous le régime de la loi de 1884. Les deux modes d'organisation présentent des freins et des atouts propres pour une rationalisation de l'administration policière. Ils sont surtout confrontés aux mêmes évolutions puissantes qui travaillent à une

uniformisation nationale de l'activité policière et à la banalisation administrative des polices urbaines. Ces évolutions représentent une tendance profonde et discrète de l'évolution des polices locales dans leur ensemble, produit d'un ensemble de facteurs convergents. L'orientation des commissaires vers une définition de plus en plus professionnelle de leur activité, le développement du syndicalisme parmi les personnels subalternes et les efforts de rationalisation d'une partie de l'administration centrale en sont des vecteurs privilégiés.

Une fois faite la part des circonstances particulières dans lesquelles elle intervient, c'est de ce processus à long terme de modernisation et de nationalisation de l'activité (plus que d'établissements « ville à ville » qui tentent à fixer les archaïsmes plus qu'ils ne permettent de les dépasser) que la création d'une police nationale est l'aboutissement.

Références bibliographiques

ASSE (B.), « Police nationale et polices municipales », *Revue de la police nationale*, 1976, n° 99, p. 23-38, et n° 100, p. 13-23.

BAYLEY (D.), « The Police and Political Development in Europe », THILLY (C.) dir., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 328-379.

BUZETS (M.), THIENNG (J. C.), *Gérer la police, gérer le pouvoir. L'étatisation des polices municipales*, Fontainebleau, INSEAD, 1980.

BERLIÈRE (J. M.), *L'institution policière en France sous la III^e République 1875-1914*, Thèse de doctorat d'histoire, Dijon, Université de Bourgogne, 1991.

BUSSON (H.), *La police, son histoire*, Vichy, Walton, 2^e édition, 1950.

CAPOLANI (J. Y.), « La marche vers l'étatisation des polices en France : évolution historique », *Revue de la police nationale*, n° 115, 1981, p. 32-60.

CARRON (G.), *Histoire de la police française*, Paris, Tallandier, 1992.

ENGELINGER (A.), *L'organisation de la police administrative, les villes à police d'état*, Paris, Sirey, 1939.

CLÉZAI (J. J.), *La police en France*, Paris, PUF, 1993.

LEGRAND (P.), *Histoire de l'administration française de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968.

VOCRI (Marie), *Les polices des villes entre local et national. L'administration des polices urbaines sous la III^e République*, Thèse de science politique, 1993, IAE/Université de Grenoble II.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET SÉCURITÉ : UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE

Claude Journès

Maître de conférences de science politique
CERIEP, Lyon

Partagés entre des logiques nationales et celles des collectivités territoriales bénéficiant de compétences très diverses en matière de sécurité, les pays européens constituent une véritable mosaïque. Le modèle policier européen est encore introuvable, comme le montrent notamment les cas allemand et espagnol.

L'étude de la relation entre collectivités territoriales et sécurité dans les pays européens voisins de la France présente un intérêt dans une période où le système policier français redécouvre, à travers la dimension locale l'une des composantes de son histoire. Cette étude -- qui s'inspire de l'analyse de Jean-Louis QUARMONNE relative aux institutions politiques -- conduit à s'interroger sur l'existence de convergences permettant de favoriser la naissance d'un « modèle européen », reflet d'une identité commune et rendant plus aisée la coopération, voire l'intégration.

LA MOSAÏQUE EUROPÉENNE

Si l'identité territoriale paraît être à l'ordre du jour en Europe occidentale sous la forme du développement de collectivités inférieures à l'État-nation, cette tendance se présente sous des formes variées. Le cas de la Grande-Bretagne, marquée par la réduction du nombre de collectivités, parfois leur suppression brutale et la limitation de leurs compétences, fait certainement figure d'exception. Pour les autres pays, la diversité semble d'abord chronologique : la rupture avec la centralisation jugée caractéristique d'un ordre autoritaire, s'est réalisée peu après la guerre en Italie et en Allemagne, et trente ans plus tard environ en Espagne, dans la foulée de la transition démocratique consécutive à la mort de Franco. À partir de cette rupture, les collectivités ainsi promues vivent

une résurgence selon qu'elles disposent d'une légitimité ancienne (comme les communautés historiques espagnoles) ou qu'elles résultent plutôt d'une construction politique (à l'exemple de la plupart des *länder* allemands). Enfin, les différences restent multiples quant au morcellement du territoire, à la hiérarchie des niveaux, à la répartition des compétences ou des agents publics entre l'État central et les autorités locales en proie à des situations de concurrence et de coopération.

Le panorama se présente de façon plus contrastée encore en matière de sécurité, même si globalement polices municipales et polices privées se développent. Il arrive qu'un niveau important d'administration territoriale ne joue, en l'espèce, aucun ou guère de rôle. Ainsi, la Constitution italienne reconnaît certes aux régions la possibilité de légitimer en matière de police locale urbaine ou rurale, mais la sécurité est assurée par des forces nationales (police d'État et carabiniers) et par des polices municipales. Au contraire, une organisation décentralisée prévaut au départ en Angleterre et au Pays de Galles, où une quarantaine de forces de police est placée sous le triple contrôle des *chief constables*, des autorités locales de police (en partie élues) et du ministère de l'Intérieur. Ce dernier élément se trouve favorisé par l'évolution centralisatrice, d'autant plus que la tendance est à la réduction de la relation directe entre collectivités locales et autorités de police⁽¹⁾. En Belgique, la structure reste plus fragmentée car environ 600 corps de police communale y coexistent, avec une compétence territoriale limitée à la différence de la police judiciaire et de la gendarmerie démilitarisée en 1991. Les gouvernements belges ont essayé de promouvoir une homogénéisation en matière de formation, une coordination entre ces forces communales et une concertation au niveau de l'arrondissement ou de la province avec les forces nationales⁽²⁾.

Dans d'autres pays, les collectivités locales jouent aussi à l'évidence un rôle important en matière de sécurité, mais cette décentralisation des compétences n'équivaut pas toujours à une diversité. A cet égard, deux exemples nous paraissent éclairants et méritent un examen approfondi : celui de l'Allemagne, État fédéral où malgré l'importance des *länder* le panorama policier paraît assez homogène ; celui ensuite de l'Espagne, État des autonomies, où la scène policière pourtant dominée par des forces nationales, semble plus variée.

(1) Cf. REINER (Robert), « Du mythe à la réalité : le modèle britannique », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, mai-juillet 1993, p. 25-59.
BURNS (Ian), « Perspectives sur le modèle britannique de police dans une Europe ouverte », *ibid.*

(2) Cf. VALKENIER (Christian de), « Les relations de la police avec les autorités locales : la décentralisation en Belgique », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 14, août-octobre 1993, p. 67-83.

L'ALLEMAGNE, FÉDÉRALISME ET HOMOGÉNÉISATION POLICIÈRE

En rupture avec la centralisation de la période nazie, l'Allemagne renoue après la deuxième guerre mondiale avec sa tradition fédérale (les alliés y voyant, selon les cas, un gage d'affaiblissement ou de démocratie). Ainsi, la police redevient une compétence des États. Les *Land* emploient (en 1984) 150 000 hommes sur un total de 192 000, conformément à la structure générale de la fonction publique dont une minorité seulement dépend de la Fédération.

L'organisation policière semble au départ porteuse de diversité. Chaque *Land* dispose d'une organisation policière centralisée, placée sous l'autorité d'un ministre de l'Intérieur. Elle rassemble trois types de services : le plus important en nombre, la police de sécurité publique (*Schutzpolizei*) en uniforme, puis la police criminelle (*Kriminalpolizei*) en civil, et enfin la police mobile de maintien de l'ordre (*Bereitschaftspolizei*), comparable aux CRS français, encasernée et agissant de façon collective.

Au niveau fédéral se trouvent différents organes. L'Office fédéral de police judiciaire (*Bundeskriminalamt*) : fort de plus de 4 000 agents, doté d'un fichier central de plus de deux millions de noms, il assure la centralisation et l'échange des informations fournis par les polices criminelles des *Land*. Il dispose aussi d'une faculté d'intervention à l'initiative d'un *Land* ou du parquet fédéral et bénéficie d'un monopole dans la lutte internationale contre le crime. Le deuxième organe fédéral, l'Office de protection de la Constitution (*Bundesverfassungsschutz*), avec 5 500 agents, se charge de la surveillance politique, dirigée surtout contre les communistes. Enfin, le sentiment d'un danger extérieur justifie la mise en place en 1951 d'une police des frontières quasi substitut d'armée, située initialement à proximité de la République démocratique allemande et de la Tchécoslovaquie. Cette force est appelée aussi à jouer un rôle d'appoint en matière de maintien de l'ordre, à la demande des *Land* dont la police mobile ne dispose donc pas d'un monopole.

L'articulation entre le niveau fédéral et celui des *Land* semble bénéficier au premier. Il a d'ailleurs existé, dès avant l'unification allemande de 1870 et à l'initiative de la Prusse, une coopération entre États pour la surveillance politique. Ceci amorçait un processus de centralisation ébauché plus tard en matière criminelle. Si l'on s'en tient à la situation postérieure à la deuxième guerre mondiale, il faut observer d'abord qu'une inspection générale contrôle les forces de maintien de l'ordre des *Land* et veille à leur donner un équipement et une formation homogènes, qui permettra des échanges. Il existe en outre, à Hiltrup, une école supérieure fédérale destinée à la formation de la haute hiérarchie de la Fédération et des *Land*.

Le rapprochement des polices des Länder

Différentes contraintes, comme la nécessité de lutter contre la délinquance ou de contenir l'agitation étudiante et le terrorisme, imposent progressivement le renforcement de la coopération entre *Länder* d'une part, et de ces *länder* avec la Fédération d'autre part. En outre, le droit pénal et la procédure judiciaire (qui relèvent selon la Loi fondamentale de la « législation concurrente » permettant aux Etats de légiférer aussi longtemps que la Fédération n'est pas intervenue) ont été unifiés sur l'ensemble du territoire allemand. Surtout, à partir du début des années soixante-dix, le gouvernement fédéral a conclu avec celui des *Länder* un programme de sécurité intérieure, visant à une rationalisation par l'homogénéisation des forces. Par exemple, depuis 1976, un même uniforme est introduit à l'échelon national et seuls les écussons des *Länder* portés sur les manches permettent de différencier les forces.

Les évolutions les plus significatives concernent d'abord l'organisation. Les polices municipales sont intégrées aux polices des *länder*. Ensuite, dans la plupart des cas, le territoire policier de chaque *land* s'organise en trois niveaux. La structure de base, correspondant à environ 300 000 habitants en zone urbaine et à un ou deux arrondissements à la campagne, prend en charge à la fois la police criminelle et celle de la sécurité publique. Un niveau intermédiaire assure la gestion et le contrôle. Enfin, le ministre de l'Intérieur du *land* garde la main sur la police mobile, le service régional de police criminelle et l'école de police.

A partir des années soixante-dix et conformément à une tendance générale du système politique allemand, la coordination entre Fédération et Etats prend, en matière de sécurité, la forme d'un groupe d'experts qui élabore un cadre normatif commun concernant la formation, l'équipement et l'utilisation des forces. En outre, la mise en place de fichiers informatisés et centralisés relatifs aux affaires criminelles et de protection de la Constitution accroît la centralisation. Il semble que ce processus d'homogénéisation ait réduit les tensions possibles entre *Länder* d'orientations politiques opposées.

Il est intéressant de mentionner, encore que sa nature policière soit en débat, la police auxiliaire municipale (*Städtische Hilfspolizei*) dépendant des maires et présente dans toutes les grandes villes : elle compte par exemple 184 agents à Francfort. Cette force sans armes, à la différence de certaines polices municipales françaises, dont l'activité se déroule seulement de jour, assure surtout des missions de voirie, déchargeant ainsi la véritable police (contrôle du stationnement et de la circulation dans le centre urbain, surveillance des parcs). Accessoirement, elle peut intervenir dans la prévention de la toxicomanie et coopérer avec la police du *land* à l'occasion des grands rassemblements comme les matchs de football.

Enfin, la réunification allemande a produit une situation ambiguë : d'un côté, les *Länder* nouvellement créés sur le territoire de l'ancienne République démocratique se voient confier des compétences de police ;

de l'autre, les compétences fédérales s'élargissent au nouveau territoire, la police des frontières se déplace à l'Est tandis que s'accentue sa fonction de maintien de l'ordre public. Et la hiérarchie vient de l'Ouest pour remplacer les anciens responsables de la police du peuple ou de la police secrète, qui ont été dissoutes.

L'ESPAGNE, L'ÉTAT DES AUTONOMIES ET LA VARIÉTÉ POLICIERE

La Constitution espagnole de 1978 consacre une logique de rupture avec la centralisation et l'autoritarisme franquistes. Elle renoue à certains égards avec les orientations de la Constitution républicaine de 1931, en instaurant un « état des autonomies » qui combine une forme unitaire à des communautés régionales. D'emblée est proposé un processus évolutif, garant de souplesse mais éventuellement d'instabilité, puisqu'il est prévu une « autonomie à la carte » porteuse de modalités de réalisation et de compétences variées. Il s'est produit un transfert de pouvoirs et d'agents publics de l'état central vers les dix-sept communautés autonomes, dont il résulte un tableau assez différencié. La nécessité pour le gouvernement socialiste (dépourvu de majorité absolue) d'obtenir le soutien des nationalistes catalans ouvre la voie à un processus de nouvelles négociations susceptible de modifier l'état des forces de sécurité. La sécurité publique est, en vertu de la Constitution, une compétence exclusive de l'état, sous réserve de la possible création de polices par les communautés autonomes conformément à leur statut et à une loi organique. En 1986, l'adoption de ce texte a donné au système policier espagnol sa structure actuelle, encore qu'il y ait une tension permanente entre centralisation et autonomie.

Il existe d'abord des forces nationales. La plus ancienne (elle remonte à 1844) et la plus nombreuse (avec 65 000 membres) reste la garde civile, institution armée de nature militaire. Pourtant, la Constitution a nettement séparé la fonction des forces armées de celle des forces de sécurité. De plus, les gouvernements de l'après-franquisme se sont efforcés de réduire l'influence des militaires au sein des appareils d'état. Il est vrai toutefois que la garde civile a connu quelques réformes; sa loyauté à l'égard des institutions démocratiques semble désormais acquise et elle est dirigée par un civil. Fidèle à sa tradition, elle intervient principalement dans les zones rurales et les petites villes. Cela ne l'empêche pas d'entrer parfois en concurrence avec le corps national de police. Cette institution armée, de nature civile, est compétente dans les villes les plus importantes. Sa démilitarisation a été plus poussée et ses membres peuvent se syndiquer. Ces deux forces assurent parallèlement : la protection des droits et des libertés, celles des personnes et des biens, le maintien ou le rétablissement de l'ordre et la prévention des délits. Dans chaque province, le commandement direct des forces de sécurité d'état est

assuré par un gouverneur civil, qui préside un conseil de sécurité urbaine où peuvent être invités les responsables des polices municipales.

Les polices basques et catalanes

La variété qui caractérise les communautés autonomes du point de vue économique, démographique, historique, culturel et politique se retrouve en matière de sécurité. Le pouvoir de la périphérie est le plus affirmé au Pays basque et en Catalogne, les deux régions où l'aspiration nationaliste est la plus forte. Les dispositions de leur statut traitant à la fois de la création et des fonctions de la police autonome sont assez comparables. Et chacune de ces régions dispose d'une école de police. Dirigées par l'exécutif de la communauté (gouvernement basque ou *Generalidad* catalane), ces polices autonomes s'occupent de la protection des personnes et des biens, ainsi que du maintien de l'ordre public à l'intérieur du territoire régional. Les matières extra ou supracommunautaires — surveillance des ports et des aéroports, des côtes et des frontières, armes et explosifs ou fraude fiscale — restent de la compétence des services d'État.

La police basque, ou *Brigaintza*, a vu ses effectifs — ils devraient atteindre 7 000 membres en 1996 — et sa compétence territoriale s'élargir progressivement; les forces d'État se limitent, pour la police, aux trois villes principales (Bilbao, Saint-Sébastien et Vitoria), pour la garde civile aux zones d'intérêt supracommunautaire. Mais cette police autonome, plus proche des aspirations nationales de la population, n'échappe pas au terrorisme, comme le montre l'assassinat d'un sergent en novembre 1993.

La police de Catalogne a repris l'appellation d'un corps remontant officiellement au début du XVIII^e siècle, les *Mossos d'Esquadra*. Leurs effectifs tournent autour de 1 500 agents, mais la situation pourrait bien évoluer. En effet, en échange de leur soutien au gouvernement socialiste, les nationalistes catalans ont formulé différentes exigences. Parmi celles-ci, l'idée exprimée en août 1993 que la *Generalidad* devienne, sur son territoire, le principal responsable de la sécurité; ce qui signifierait un affaiblissement des compétences des gouverneurs civils.

Dans les autres régions où elles existent, les polices autonomes comptent entre une soixantaine et une centaine de membres. Les tâches qui leurs incombent portent surtout sur la surveillance des bâtiments communautaires et diverses autres opérations de prévention. De la police locale de Navarre, émanant de la communauté uniprovinciale du même nom, se distinguent les polices autonomes nées à partir de contingents de la police d'État en Galice, en Andalousie et au Pays valencien.

La coordination entre ces polices autonomes et les forces d'État se déroule dans des conseils de sécurité, composés paritairement au plan national et dans les communautés. Les polices autonomes assurent la coordination des polices locales. Placées sous l'autorité des maires, celles-ci ont connu un développement parallèle à celui des administra-

tions municipales. Leur fonction est d'abord celle de police de voirie, mais leur rôle de prévention peut être important dans la lutte contre la drogue ou dans les zones touristiques, en raison de l'insuffisance des forces nationales. En matière judiciaire, leur travail reste complémentaire de celui de ces forces auxquelles elles doivent remettre les personnes arrêtées.

Références bibliographiques

DAUGÉ (M.), « Le système de police espagnol », Monier (J. C.) (dir.), *Police d'Europe*, Paris, Vuibert-Harmattan, 1992, 266 p., p. 111-158.

DESK (A.), REINKE (H.), « La police en République fédérale d'Allemagne », Monier (J. C.), *op. cit.*, p. 31-61.

GELEZAN (J. J.), GATIÉ-DOMENACH (J.), JOURNÉS (C.), *La police, le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, collection Thémis, 1993, 390 p.

JOURNÉS (C.), « The Structure of the French Police System : Is the French Police a National Force ? », *International Journal of the Sociology of Law*, 1993, 21.

MESY (Y.), *Politique comparée, les démocraties*, Paris, Domat-Montchrestien, 1991, 3^e éd., 479 p.

QUERMONNE (J. L.), « Existe-t-il un modèle politique européen ? », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 2, avril 1990, p. 192-210.

SOUTH (G.), *Politics in Western Europe*, Aldershot, Dartmouth, 1990, 5^e éd., 400 p.

APPROCHES INTÉGRÉES DE REVITALISATION URBAINE EN EUROPE

Claude Jacquier

Charge de recherche au CNRS

Centre de recherche sur les mutations territoriales
et les politiques des villes (CIVIL)

Les années quatre-vingts ont été marquées en Europe par un renouveau des problématiques et des politiques urbaines. Ce renouveau est en partie dû à de nouvelles formes de violence collective révélant une transformation des sociétés urbaines. Il conduit à un réexamen de l'organisation et du fonctionnement des appareils administratifs et à une reformulation des missions de service public.

Les années quatre-vingts ont été marquées en Europe par un renouveau des problématiques et des politiques urbaines après une période de relatif recul de ces préoccupations sur l'agenda des autorités publiques. Un renouveau de l'action et de la pensée et non pas un retour aux pratiques anciennes, celles des Trente glorieuses de l'urbanisation. Le « faire la ville » qui les caractérisait cède en effet le pas au « faire avec la ville ». Il ne s'agit plus alors de fabriquer massivement des territoires urbains (grandes opérations d'urbanisme dont les grands ensembles en périphérie et la rénovation urbaine ont été l'archétype dans certains pays), mais de prendre acte des diverses composantes de la ville léguées par l'histoire et d'essayer de recomposer avec ces éléments du puzzle urbain quelque chose qui fasse sens. Restauration de l'habitat ancien, réhabilitation des grands ensembles, urbanisme de « dentelle » dans les espaces déjà urbanisés, le *soft* succède au *hard*.

Cet art urbain « nouvelle manière » est aussi une redécouverte des réibilités sociales et économiques locales avec – au moins au niveau du discours et parfois dans la pratique – le souci de les intégrer dans les approches urbaines. L'urbanisme ne peut plus relever d'une approche technique relativement linéaire (production de grands ensembles dans les terres agricoles vierges de la périphérie ou politique de *tabula rasa* de la rénovation urbaine). Il doit aborder de front, et simultanément, les

composantes d'une réalité plus complexe, relevant de différents champs de compétences jusqu'alors peu impliqués dans le processus d'urbanisation *stricto sensu*. Les approches doivent prendre en compte la globalité du phénomène urbain et mobiliser des acteurs qui intervenaient de manière relativement compartimentée jusque-là et qui devront désormais agir de concert sur des territoires plus restreints.

Cette évolution de la problématique urbaine ne découle pas d'une critique rationnelle des pratiques en la matière. Elle accompagne ou est la résultante de multiples changements qui ont vu le jour dans les villes (changements économiques, sociaux, culturels, politiques, etc.). Ceux-ci ont souvent imposé la nécessité de nouvelles approches de la réalité urbaine et de sa gestion, notamment ce que l'on désigne en Europe par le terme d'approches intégrées de développement urbain⁽¹⁾.

Dans le cadre de cet article, nous souhaitons examiner comment les politiques mises en place sont une tentative pour aborder différemment les questions de gestion des sociétés urbaines et comment ces nouvelles approches peuvent aider à aborder les questions de sécurité publique.

L'INSÉCURITÉ, UN RÉVÉLATEUR DES DYSFONCTIONNEMENTS URBAINS

Certains observateurs ont lié l'irruption de nouvelles politiques urbaines aux événements qui sont advenus dans de nombreuses villes de l'Europe du nord au début des années quatre-vingts, et particulièrement aux flambées de violence collective dans certains quartiers : Londres en 1979; Bristol en 1980; les Minguettes à Venissieux en 1981; Londres, Liverpool, Birmingham, Sheffield, Leeds, Leicester en 1981; Amsterdam et Berlin au début des années quatre-vingts. Ces violences collectives se sont reproduites avec une belle constance tout au long des dix dernières années : Londres, Liverpool, Birmingham, Coventry en 1985, Vaulx-en-Velin et Bruxelles en 1990, Mantes-la-Jolie en 1991, Newcastle-Upon-Tyne en 1991. S'il n'est pas facile d'établir un lien de causalité entre ces événements et la formulation de politiques urbaines, celles-ci ont été mises en œuvre dans les pays qui ont connu de telles poussées de fièvre. Il en est particulièrement ainsi en Grande-Bretagne, avec le lancement du *Priority Estate Programme* (PEP) en 1979, le renforcement de la politique *Inner Cities* dans les années quatre-vingts et le *City Challenge* (1990); en France avec la politique de développement social des quartiers (1982), puis la politique de la ville (1988), et aux Pays-Bas avec la politique PCG⁽²⁾ (1985), puis la politique de Renouveau social (1989).

(1) Ce terme équivaut à la notion française de Développement social urbain (DSU), soit une approche globale des problèmes urbains, visant le déclassement des pratiques des intervenants et la territorialisation des systèmes d'action. Cette approche repose sur l'élaboration de projets contractualisés entre les partenaires.

(2) PGC : *Probleemcumulatiegebiedenbeleid*, ce qui se traduit littéralement par « Programme pour les zones accumulant des problèmes ».

Pacteurs déclencheurs ou catalyseurs de ces politiques, on peut avancer que ces événements sont plus que la manifestation d'une pathologie urbaine. Ils sont les symptômes ou des révélateurs d'une transformation en profondeur des sociétés urbaines et des rapports sociaux, ainsi que d'une modification des lieux où sont sensés se réguler les conflits. L'interrogation posée dans le rapport Dumont, rédigé à la suite de l'été chaud français de 1981, vaut d'être rappelée ici car elle souligne bien l'état d'un débat encore très actuel : « N'était-ce qu'un épiphénomène provoqué par la conjonction d'un été chaud, la nervosité réciproque de jeunes désenvrés et des responsables de l'ordre public et l'inadaptation de l'habitat ? Ou bien s'agissait-il d'un symptôme d'une crise profonde où la situation économique et la ségrégation urbaine conjugaient leurs effets pour créer des menaces graves de désagrégation sociale, de fracture de la collectivité nationale (3) ? ». Pour les auteurs du rapport, le doute n'était pas de mise. Quasiment à la même époque, en Angleterre et dans un autre contexte politique, le rapport SCARMAN (4), rédigé à la suite des troubles de Brixton, conclut de manière sensiblement identique : « Pour des raisons théoriques aussi bien que pratiques, il est nécessaire de comprendre la nature du problème social avant de chercher à donner une réponse au problème policier ».

De la violence socio-politique à l'émèute moderne

Si l'on en croit les statistiques officielles concernant les délits constatés, tous les pays européens ont connu au cours des vingt dernières années un fort accroissement, et souvent un doublement, du nombre d'infractions enregistrées par la police (5). Les vingt dernières années sont aussi celles de l'apparition de nouvelles formes de violence collective. Il ne s'agit plus de la violence traditionnelle de nature socio-politique liée à la conquête de droits par le mouvement ouvrier, qui bien souvent a été beaucoup plus meurtrière que celle que nous connaissons aujourd'hui. On peut la qualifier plutôt de manifestation anti-autoritaire, car elle s'en prend souvent au symbole du pouvoir que représentent les forces de l'ordre. Il s'agit d'une contestation de l'ordre établi qui se déploie de manière sporadique sur des objets très divers. Ses manifestations gagnent souvent en fréquence et qu'elles perdent en volume. Leur ressort profond ne se situe plus dans le monde du travail – dont bon nombre de ses protagonistes sont durablement exclus avant même d'y être entrés – mais prend naissance dans le monde de la consommation et

(3) Dumont (Hubert), *Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier ministre*, Paris, la Documentation française, 1993, p. 4.

(4) Lord SCARMAN, *The Brixton Disorders*, Penguin Books, 1982, 255 p.

(5) Il faut cependant relativiser ces données compte tenu des méthodes de dénombrement utilisées et de l'évolution des faits susceptibles de faire l'objet d'un recensement. La corrélation est cependant forte entre cette croissance de la criminalité et le développement de l'urbanisation.

ses aspects spectaculaires. En 1981, après la victoire électorale de la gauche, on attendait Billancourt et ses Renaults, on eut les Minguettes et ses rodéos.

Par ailleurs, la plupart de ce que l'on appelle « les événements » ne se sont pas produits dans les régions en récession, mais bien dans les villes prospères bien placées sur le marché mondial, là où la richesse ostensible rend la misère plus insupportable. La violence apparaît aux endroits où la différence de potentiel est la plus forte, c'est-à-dire là où la ville qui perd côtoie la ville qui gagne⁽⁶⁾. Cette violence s'apparente à l'émeute des temps jadis : rien ne laisse supposer que le feu couve, l'explosion est radicale, de courte durée (un à trois jours) et puis tout rentre apparemment dans l'ordre, hormis les stigmates laissés par l'échauffourée. Cette violence présente peu de perspectives immédiates, peu de perspectives politiques sinon une visibilisation et une médiatisation qui peuvent générer des inflexions dans les politiques conduites et souvent un regain de discours, de débats et de colloques⁽⁷⁾.

Beaucoup d'observateurs ont vu dans les violences urbaines une nouvelle manifestation d'un conflit racial. Que le nombre de personnes étrangères ou d'origine étrangère impliquées dans ces émeutes soit important n'a rien d'étonnant compte tenu des caractéristiques de ces quartiers, lieux de relégation des populations les plus démunies parmi lesquelles figurent massivement les populations issues de l'immigration. De là à inférer que l'origine ethnique de ces populations est le facteur explicatif de la violence, il y a un pas qui est trop facilement franchi. Certaines émeutes, comme à Los Angeles, ont été des face-à-face entre des Afro-Américains, des Coréens et des Hispaniques. Les personnes arrêtées après les émeutes de Brixton ou de Newcastle étaient majoritairement des blancs. La principale raison est plutôt à rechercher dans les mécanismes de marginalisation socio-économique qui souvent se cumulent avec des facteurs ethniques.

L'insécurité grandissante (ou du moins, le sentiment qu'elle s'accroît), le risque réel ou fantasmé d'être la future victime d'un acte de vandalisme individuel ou collectif, tout contribue à renforcer l'impression d'une société en train de se défaire. Mais, on peut se demander si, en ce domaine, on n'en reste pas à l'apparence des choses.

(6) La plupart des émeutes urbaines de ces dernières années se sont produites dans des agglomérations prospères (en France dans la région parisienne et la région lyonnaise, en Belgique à Bruxelles, en Hollande à Amsterdam, en Angleterre dans la région de Londres, aux Etats-Unis à Los Angeles, etc.). Les villes des régions en récession ont rarement connu de telles explosions sociales.

(7) Paire parler de soi dans une société médiatisée passe par le spectaculaire. Comme les autres acteurs de la société, les jeunes des banlieues l'ont parfaitement compris.

Un sentiment croissant de vulnérabilité dans les sociétés d'abondance

Aujourd'hui, les objets des manifestations de violence ou des infractions commises sont moins les personnes que les biens. Ce n'est pas tant le risque encouru ou la gravité des délits qui provoque le sentiment d'insécurité, mais le fait que le taux d'élucidation des petites infractions est peu élevé, que fréquemment la plainte est enregistrée avec réticence ou dissuadée de se manifester, ou encore que les victimes ont peu de chance d'obtenir réparation.

Le problème réside beaucoup plus dans la montée d'un sentiment de vulnérabilité aigüe face à une violence et des délits de moins de moins en moins saisissables et identifiables. Ce sentiment est d'ailleurs renforcé par d'autres menaces tout aussi stressantes dont les causes sont mal identifiables et rationalisables (*cf.* le chômage et le sida). Alors que nos sociétés européennes n'ont jamais connu dans l'histoire une telle accumulation de richesses, le sentiment diffus se répand dans les sociétés que ce bonheur pourrait être remis en question⁽⁸⁾. L'ensemble de ces phénomènes tend ainsi à faire système.

La vulnérabilité est aussi inscrite dans le fonctionnement de nos systèmes socio-économiques. Avec l'extension sans précédent de l'économie monétaire et du système marchand, les habitants des pays développés dépendent de plus en plus de ressources financières dont ils ne sont pas maîtres (salaires, revenus financiers, allocations diverses). Alors que dans le même temps les formes de solidarités familiales, de voisinage, communautaires se dissolvent. Nos sociétés vivent sous le régime des flux tendus qui semblent pouvoir être remis en cause du jour au lendemain sans possibilité d'alternatives. Paradoxalement, le risque s'accroît d'être victime d'une rupture de ces liens marchands et institutionnels.

Cette question a certainement à voir aussi avec le mode ancestral de régulation de la violence humaine dans nos sociétés occidentales⁽⁹⁾. La pacification de nos sociétés s'est construite contre un espace extérieur, l'étranger, l'infidèle ou le barbare. Homme explique comment les hommes, pour sortir de la guerre de tous contre tous, concluent un pacte définissant un espace à l'intérieur duquel ils renoncent à exercer leur violence et reçoivent de la part du pouvoir politique, en échange de cette renonciation, la sécurité. Cette différence entre les modes interne et externe de gestion de la violence correspond à la différence de fonctions

(8) Dans un chapitre prophétique à la fin de ses *Essais sur la monnaie*, Kervais annonce que le problème majeur ne sera plus la pénurie mais l'abondance. Si l'humanité n'est pas capable d'assumer une mutation culturelle à la mesure de ce qu'exigera la gestion de l'abondance, elle entrera dans une dépression nerveuse collective. Kervais (John Maynard), *Essais sur la monnaie et l'économie : les cris de Cassandra*, Paris, Payot, 1990, 145 p. Cité par Vivieret (P.), « Du savoir faire au savoir vivre », *Projet*, n° 235, « Espace local, espace mondial », automne 1993, p. 12.

(9) VIVIERET (P.), *op. cit.*, p. 8.

entre les polices et les armées. Que devient ce mécanisme quand, tous les problèmes se mondialisant, la distinction interne/externe s'estompe⁽¹⁰⁾ ?

Cet ensemble d'éléments indique clairement que la question de la sécurité publique n'est pas – et n'a jamais été – le domaine d'une compétence particulière, celle d'un appareil répressif ou préventif spécialisé, fonctionnellement agencé pour l'assurer. Ille s'inscrit dans une réalité beaucoup plus complexe qui se déforme continuellement et qui échappe constamment au balisage que les procédures administratives ont élaboré lentement au fil du temps pour maîtriser le risque. Dans leur organisation actuelle, les services de police et l'appareil judiciaire n'ont guère de prise sur la violence urbaine, sauf à décréter l'impossible extension des moyens juridico-policiers au péril des valeurs démocratiques.

APPROCHES INTÉGRÉES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN ET SÉCURITÉ

D'une certaine façon, le tour nouveau pris par les politiques urbaines s'inscrit dans une recherche d'autres voies possibles pour assurer la sécurité des personnes et des biens. Le retour en force de la thématique de la prévention, si elle suscite quelques sarcasmes, participe d'une recherche d'approches globales et partenariales.

Un peu partout en Europe, on voit fleurir des instances sur le modèle des conseils de prévention de la délinquance, nés en France avec la politique de Développement social des quartiers (psq)⁽¹¹⁾. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer quelques exemples. La Belgique, dans sa partie francophone, s'est largement inspirée des innovations françaises (psq, mission locale, zones d'éducation prioritaire) avec la mise en place d'un Conseil national de prévention relayé parfois par des conseils locaux au niveau communal. Ce conseil travaille en étroite relation avec le Conseil royal de l'immigration.

Aux Pays-Bas, les politiques mises en œuvre ressemblent à celles expérimentées en France. Depuis plusieurs années, une des priorités du gouvernement hollandais est de lutter contre la petite délinquance. Il répond ainsi à une attente de divers groupes sociaux et notamment du mouvement des femmes qui avait lancé une campagne pour attirer

(10) VIVIERET (P.), *op. cit.*, p. 9.

(11) L'essentiel des informations rapportées dans cet article est tiré d'un travail de recherche réalisé dans le cadre d'un programme européen sur la revitalisation des quartiers en crise regroupant un réseau de 25 villes. Les villes membres de ce réseau sont : Allemagne (Brême, Düsseldorf, Francfort/Oder), Belgique (Anderlecht, Charleroi, Genk), Espagne (Barakaldo, Barcelone), France (Béziers, Les Mureaux, Mulhouse), Grèce (Athènes, Thessalonique), Irlande (Cork, Dublin), Italie (Naples, Turin), Pays-Bas (Eindhoven, Groningen, Rotterdam), Portugal (Lisbonne, Vila Nova de Gaia), Royaume-Uni (Belfast, Manchester, Paisley).

DAWSON (J.), FROISSER (R.), JACQUOTIER (C.), PEREZ (J. A.), *Les quartiers en crise, laboratoire de la citoyenneté européenne*, Commission des Communautés européennes, Luxembourg, Bruxelles, 1993, 97 p.

l'attention sur la violence sexuelle. A la suite d'un rapport paru en 1984 qui mettait en évidence que la petite délinquance était liée à l'urbanisation, le gouvernement lançait une politique intitulée « Société et crime » en 1985. Cette politique indiquait clairement que la lutte contre la délinquance était de la responsabilité des collectivités locales, qui devaient assurer la coordination des différents partenaires locaux, et tout particulièrement la justice et la police, au sein de groupes de pilotage de prévention de la délinquance.

La Grande-Bretagne a, elle aussi, lancé des initiatives semblables à partir de grands programmes nationaux dont le plus célèbre est le *Safe Cities*, programme mis en œuvre par les collectivités locales (avec une tendance récente à la centralisation par le *Home Office*). Si, depuis les émeutes du début des années quatre-vingts, on assiste en général au renforcement des moyens de la police urbaine en matière de prévention du crime et du maintien de l'ordre, il lui est aussi demandé, en toutes circonstances, d'avoir un comportement lui permettant d'obtenir le soutien de la population dans des actions de prévention de la délinquance en partenariat avec les communautés de base, les entreprises et les associations (formule de *Community policing*). Aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne ont été également mis en œuvre des expériences d'auto-contrôle des citoyens (*Neighbourhood Watch Programmes*).

L'EXEMPLE D'EINDHOVEN

Cette expérience s'inspire des *Neighbourhood Watch Programmes* et du constat qu'il est impossible pour la police d'assurer un flotage efficace dans les quartiers sans le soutien des habitants. Elle a donc pour ambition de redonner confiance aux habitants dans les systèmes de protection pour que ceux-ci deviennent des acteurs de la sécurité dans leur quartier; ceci en sortant de la double impasse du risque de l'auto-défense et de la crainte des représailles.

Dans cette expérience, les habitants sont incités à signaler aux autorités tous les faits délictueux dont ils ont connaissance et, bien évidemment, les responsables de ces délits. Ce signalement doit intervenir dans un cadre parfaitement codifié afin d'éviter toutes les dérives (par exemple la délation et la vengeance, l'absence de protection des sources d'information). Cette participation des habitants doit être contrôlable par les autorités, la police et la Justice, ce qui suppose un changement dans les manières de faire des différents services (autonomie de compétence et coordination de l'action, attitude moins assistancielle et plus responsabilisante, rapports de confiance réciproque, etc.). Un soin tout particulier est apporté au système de la réparation en obligeant les auteurs de petits délits à effectuer des travaux d'utilité collective au vu et au su de tous dans les quartiers.

Le lancement de telles expériences doit répondre à certaines conditions. La priorité est donnée aux quartiers connaissant des difficultés particulières, là où les systèmes de contrôle sociaux se sont relâchés; des quartiers connaissant de forts taux de criminalité, de chômage et d'échec scolaire, un faible sentiment d'appartenir à une communauté... Une telle expérience doit être mise en œuvre sur des territoires de petite taille (moins de 10 000 habitants) dont chaque espace est réparti entre les habitants. L'initiative ne peut être imposée

par les autorités locales car elle suppose, au départ, une demande d'habitants se portant volontaires pour participer à cette surveillance bénévole du quartier. Elle doit être assurée d'une bonne coopération entre les différents services communaux, de la police, de la justice et des institutions privées ou publiques dont l'école. Enfin, elle doit s'inscrire dans la durée pour être assurée d'une efficacité en étant connue de tous les habitants (démarche collective) et surtout... des délinquants potentiels. Par ailleurs, un travail préventif est effectué par les différents services et par les habitants volontaires auprès des élèves des écoles et des collèges.

Repérer les systèmes de régulation

Ces programmes et ces dispositifs de prévention de la délinquance sont fréquemment articulés, plus ou moins étroitement, à des politiques plus globales de revitalisation des territoires urbains qui abordent différentes dimensions de la vie quotidienne des habitants (logement, éducation, formation, santé, etc.). Ces tentatives de mise en relation de champs de compétences disjoints, pour ne pas dire éloignés, soulignent bien la volonté des autorités publiques (étatiques ou locales⁽¹²⁾) de rompre avec un système de gestion politico-administratif de la ville hérité de la période de l'urbanisation extensive. Cette volonté répond à une nécessité : comment adapter les systèmes de régulation ou en faire émerger de nouveaux qui soient plus en prise avec les nouveaux enjeux sociaux et urbains ?

Cette question permet d'aborder autrement le débat répression/prévention dans lequel généralement on risque de s'enliser. Si la question de la prévention a mauvaise presse auprès des professionnels, c'est en partie parce qu'ils ont le sentiment qu'il s'agit d'une dépossession des tâches nobles de leur métier. Ainsi, les policiers ont souvent l'impression d'être renvoyés vers le statut d'animateur socio-culturel lorsqu'ils participent à des activités d'encadrement des jeunes dans les quartiers et d'avoir à prendre en charge des tâches délaissées par d'autres dont c'est pourtant la mission. Ainsi, les juges qui mettent en œuvre une justice de proximité sont très vite qualifiés par leurs pairs de « juges en baskets » et perdent leur crédibilité. Les institutrices ou les professeurs qui font du soutien scolaire ou participent à des activités extra-scolaires ont, eux aussi, le sentiment de « déroger ». Bref, il n'y aurait de vérité que dans le retour au métier traditionnel, celui que l'on sait bien faire. Mais ce métier, dans sa définition des tâches, a-t-il encore une pertinence et une efficacité compte tenu des transformations de la société urbaine ? C'est la ques-

(12) Peu de pays européens ont lancé des politiques nationales se référant explicitement aux approches intégrées de développement urbain. La France, la Grande-Bretagne (Angleterre et Ecosse) et les Pays-Bas sont dans ce cas. Ailleurs, il s'agit d'initiatives régionales qui s'expliquent en partie par l'organisation fédérale de ces pays (Allemagne et Belgique). Dans les autres pays, il s'agit d'initiatives locales mises en œuvre par les villes ou par des communautés d'habitants.

tion que posent les approches intégrées de développement urbain; et c'est à une redéfinition des missions, voire des métiers, qu'elles travaillent.

La crise des services publics

Par-delà la diversité des caractéristiques urbaines locales, des systèmes politico-administratifs et des traditions sociales et culturelles, l'examen des expériences conduites par les diverses villes européennes montre une grande convergence des démarches. L'enjeu n'est, en effet, pas tant de savoir comment améliorer les services aux citoyens dans leur définition traditionnelle, mais bien d'envisager une rénovation profonde de ces services; au besoin en houssant les frontières administratives des compétences et en posant toujours la question fondamentale des rapports qu'ils entretiennent avec le public.

Cette question du rapport au public est essentielle pour les services publics et, en particulier, pour ceux qui ont mission de garantir la sécurité publique. Or, partout en Europe, le constat est le même. Cette mission ne peut plus être assurée comme dans le passé compte tenu des transformations profondes qu'ont connu les sociétés urbaines. En effet, les appareils administratifs ont été conçus à une époque où les mécanismes privés de solidarité, au sens large du terme, prenaient en charge les individus qu'il s'agisse de la famille, des réseaux de voisinage ou des communautés. Un grand nombre de ces mécanismes ne sont plus en mesure d'assurer pleinement leur rôle. La crise des services publics est largement la conséquence de cette évolution, qui ne touche pas uniquement les populations les plus démunies. Les services publics sont appelés à se substituer aux formes de solidarité traditionnelle. L'école qui enseignait doit éduquer, la justice doit faire de la médiation, la police doit encadrer et s'interposer dans des relations privées. Les services publics sont débordés dans leurs tâches traditionnelles et contraints de prendre en charge des tâches nouvelles qui les submergent.

C'est à cette dérive qu'essaient de répondre les approches intégrées par-delà deux types de réponses illusoires : le retour au passé et la quête de moyens supplémentaires. Les transformations des structures sociales et le mouvement vers une plus grande individualisation sont engagées sans possibilité de retour en arrière, malgré ce qu'en disent certains courants politiques. La croissance sans fin des moyens bute sur une impossibilité financière dans tous les pays occidentaux. Quelle serait d'ailleurs l'efficacité de services encore plus pléthoriques ?

Tous les pays se sont engagés à un moment ou à un autre dans ces impasses. Ils ont cherché à multiplier les politiques générales, étroitement sectorisées, s'adressant à des populations-cibles de plus en plus précisément délimitées. Par exemple, dans le domaine social, et plus particulièrement dans celui de l'assistance, on a vu proliférer les services rattachés souvent à des instances politiques différentes, chacun d'eux

ayant en charge une fraction de la population dite à risques (petite enfance, adolescents, personnes handicapées, personnes âgées, etc.). Ainsi, certaines familles sont suivies par cinq à six assistantes sociales ou assimilées (« assistante sociale » de secteur, « assistante sociale » d'entreprise, « assistante sociale » scolaire, « assistante sociale » de l'organisme bailleur de logement, services des tribunaux, éducateurs spécialisés, etc.) multipliant ainsi le risque de passer à côté du problème posé et d'être subverti par les bénéficiaires potentiels. Outre le fait que ces politiques ont eu un impact limité sur les problèmes qu'elles prétenaient traiter, elles ont eu souvent des effets contradictoires entre elles. Par ailleurs, ces politiques sectorielles ont rarement mis en question les découpages de compétences, les modes de gestion et les manières de faire des services contribuant ainsi largement à entretenir les difficultés.

La démarche qui soutient les approches intégrées de développement et que l'on retrouve à la base des programmes de prévention a une autre ambition. Il s'agit de repenser le fonctionnement des différents appareils bureaucratiques qui ont été secrétés au fil des années et de repenser leur mission de service public. C'est la face cachée de toute nouvelle politique que de transformer les dispositifs et les instruments qui la mettent en œuvre. Avec les approches intégrées de développement urbain, compte tenu des territoires sur lesquels elles s'appliquent (des quartiers les plus stigmatisés des villes européennes), cette ambition apparaît comme un défi. D'une certaine façon, par les populations qu'ils accueillent et par les projets mis en œuvre, ces territoires sont des lieux d'innovations. Ils sont des révélateurs de la crise urbaine, et peut-être des opérateurs de la rénovation des villes. Les quartiers de l'exclusion seraient-ils les laboratoires de l'intégration européenne ? Les situations paradoxales recèlent souvent de riches potentialités pour peu que l'on sait en tirer parti.

LE MANAGEMENT DES SECOURS : ENJEUX ET LIMITES DE LA RÉFORME DE DÉPARTEMENTALISATION

Michel Rousseau

Inspecteur à l'Inspection générale de l'administration
Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire

Sans modifier les compétences des maires et des préfets, la loi du 6 février 1992 vise à départementaliser le management des secours.

L'unité de commandement et de gestion attendue de cette réforme ne portera ses fruits que dans un cadre conventionnel préservant l'équilibre entre les partenaires. Elle exige aussi une réflexion plus large sur l'organisation territoriale des secours.

L'ORGANISATION DES SECOURS : UN CONTEXTE RENOUVELÉ

Face à la diversité du risque, on assiste à une professionnalisation accrue des secours et des hommes qui les dispensent. Une formule désormais courante veut que les sapeurs-pompiers, de « soldats du feu » qu'ils étaient, soient devenus « techniciens du risque » : cela s'avère justifié lorsque l'on examine les compte-rendus d'activité de leurs corps. Aujourd'hui, la lutte contre l'incendie ne représente qu'une part relativement faible des interventions extrêmement diverses qu'effectue chaque année un service d'incendie et de secours.

Cette transformation des activités appelle technicité, spécialisation et donc formation des sapeurs-pompiers : leur professionnalisation est en marche. Elle s'accompagne actuellement d'une construction statutaire accélérée dans le cadre de la mise en place de la fonction publique territoriale.

D'autre part, devant l'exigence de sécurité et le développement des activités à risques, la profusion normative s'est renforcée dans les dernières années.

La sensibilisation de la population aux risques naturels et technologiques est croissante. C'est une manifestation parmi d'autres de la demande de sécurité formulée auprès des pouvoirs publics par des contemporains moins résignés que leurs anciens aux événements cata-

trophiques, mais aussi moins aptes à faire face aux risques quotidiens. En outre, le développement des activités présentant des risques pour les individus et les populations est rapide.

Cette double tendance engendre une profusion législative et réglementaire : normes instituant des contraintes protectrices en matière d'environnement, d'urbanisme, de ressources naturelles... mais aussi textes de principe relatifs à l'organisation des secours et à la protection des populations. La décennie passée aura été particulièrement riche de ce point de vue : loi du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires; loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile; décrets du 6 mai 1988 relatifs à l'organisation générale des services d'incendie et de secours et aux plans d'urgence, pour ne citer que les textes les plus importants.

LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES RESTE INCHANGÉE

Aux termes de l'article 5 de la loi du 22 juillet 1987, « la direction des opérations de secours relève de l'autorité de police compétente en vertu des articles L. 131-1 et L. 131-13 du code des communes », sous réserve des dispositions prévues en cas de déclenchement d'un plan ORSEC ou d'un plan d'urgence. C'est donc le maire et le préfet qui officient en matière de secours, la collectivité locale départementale ne disposant en la matière d'aucune responsabilité opérationnelle.

Dans ce cadre préservé, la gestion des moyens a cependant fait l'objet d'une tentative de rationalisation : c'est la départementalisation.

Il est significatif que le principe de départementalisation des services d'incendie et de secours ait été défini par le législateur à l'occasion d'un vaste exercice de réflexion sur l'organisation territoriale, engagé dix ans après les débuts d'une décentralisation très « départementaliste ». C'est en effet la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, qui porte la départementalisation sur les fonds baptismaux.

Aux termes de l'article 89 de ce texte – inséré il est vrai dans un chapitre VI portant « dispositions diverses » –, le Parlement a décidé « qu'à partir du 1^{er} janvier 1993, le service départemental est seul compétent pour la gestion de tous les moyens en personnels, matériels et financiers consacrés par les communes, les établissements publics intercommunaux et le département à la lutte contre les incendies et contre les autres accidents, sinistres et catastrophes ». Il est précisé que ceci ne s'applique pas aux communautés urbaines, sauf si elles en décident autrement.

Le baptême apparaît à certains comme un peu tardif – plusieurs départements avaient déjà connu la départementalisation de la gestion et la création d'un corps départemental unique – et à d'autres comme prématûre puisque la date d'entrée en vigueur de la départementalisation sera

ensuite repoussée par le Parlement au 1^{er} janvier 1995, et son principe rendu facultatif dans certains départements de plus de 500 000 habitants : c'est le sens des articles 87 et 88 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social.

LES AVANTAGES ET LES LIMITES DE LA RÉFORME

Les résultats attendus d'une gestion départementale des moyens reposent sur une vision de l'organisation des secours qui n'apparaît pas sans légitimité ni sans fondement : la conception ainsi défendue -- clairement moderniste -- est professionnelle, « managériale », voire... militaire (et l'on sait que des outils évolués de gestion des moyens ont été mis en place dans les armées, avec des succès quelquefois plus significatifs que dans certaines administrations civiles).

L'unité de commandement, sous la direction du directeur départemental – chef du corps départemental unique de sapeurs-pompiers – est la première amélioration attendue de la réforme. Celle-ci doit également apporter une meilleure garantie opérationnelle, une meilleure adéquation des moyens aux risques, une gestion modernisée et, enfin, une maîtrise des coûts par la programmation des investissements et la gestion centralisée des moyens. Au-delà de tous ces avantages, on attend de la réforme une plus grande égalité des usagers du département devant les risques.

là où la départementalisation a été menée à son terme, c'est-à-dire dans moins d'une dizaine de départements, elle a confirmé certains de ses atouts. Un audit de quelques services importants, départementalisés depuis de nombreuses années, permet de l'établir :

- les objectifs opérationnels s'imposent plus fortement en étant définis par une autorité unique de commandement et de gestion. La définition de la carte des implantations territoriales, la fixation et l'obtention de délais d'intervention réalistes et efficaces en tout point du département sont le fait d'un chef opérationnel qui est en même temps un répartiteur de moyens et donc « sait ce qu'il fait ». La négociation avec les partenaires opérationnels (SAMU) peut s'en trouver facilitée. Lorsqu'il s'agit de choisir un système automatisé de transmission et de traitement de l'alerte – ce qui est fait ou en cours dans plusieurs départements – les atouts de l'unité sont également importants;
- la gestion centralisée des hommes, sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, confère des avantages certains. Elle autorise une répartition plus équilibrée des effectifs entre les unités territoriales ; elle permet de concevoir des outils modernes de formation avec une qualité uniforme de l'instruction ; enfin, elle permet de mieux organiser la concertation sur les conditions de travail des personnels (régimes horaires, logement des sapeurs-pompiers et de leurs officiers, organisation des départs en intervention des sapeurs-pompiers volontaires, etc.);

· la gestion centralisée des matériels est source d'une plus grande rationalité de l'effort d'équipement. Les acquisitions de véhicules – notamment des véhicules spécialisés appelés à servir dans plusieurs unités au gré des besoins (les véhicules « risque chimique » ou les citernes de grande capacité « feux de forêts »), mais aussi des véhicules courants tels que les fourgons-pompes ou les véhicules de secours aux accidentés et blessés – gagnent à faire l'objet d'un plan annuel d'acquisition placé sous la responsabilité d'un service unique chargé des marchés et des achats.

Cependant, mise en œuvre sans mesure d'accompagnement, la réforme peut comporter des risques. La départementalisation doit en premier lieu rester compatible avec les principes de l'administration territoriale et de l'organisation des services publics. Les pouvoirs et les responsabilités des maires peuvent-ils être affectés par la réforme ? Leurs pouvoirs juridiques ne le sont pas plus que ceux du préfet en matière de secours et de lutte contre l'incendie. Le code des communes leur conserve la plénitude de leurs attributions et des responsabilités qui en découlent.

Mais la disparition à terme des corps communaux, lorsque la départementalisation aboutit à la création d'un corps départemental unique, éloigne les sapeurs-pompiers du maire, ce que certains élus regrettent.

Une séparation du financement et de la gestion

Un effet plus préoccupant de ce système est que le simple paiement d'une cotisation annuelle, versée au budget du service d'incendie et de secours (établissement public départemental placé sous l'autorité du préfet du conseil général) ne suffit pas à garantir une implication réelle de la collectivité qui la verse dans l'organisation des secours à la population. Sauf dans les circonstances exceptionnelles, mais c'est alors le préfet qui intervient en première ligne. Dans certains cas, cette cotisation communale a même été progressivement réduite pour finalement disparaître. Il est clair que cette situation est dangereuse, car elle introduit un contrôle départemental sur l'exercice d'une responsabilité essentielle des maires.

En fait, la départementalisation sépare l'exercice de la compétence de son financement et de sa gestion : c'est sans aucun doute son ambiguïté principale.

Par ailleurs, la départementalisation n'est pas neutre quant à l'aménagement du territoire. Elle véhicule une culture professionnelle efficace mais non dénuée d'arrière-pensées technocratiques, dont le service public de proximité peut souffrir dans un avenir plus ou moins proche. La tentation de supprimer de nombreux centres de première intervention dans les zones rurales est dans la logique d'un système qui garantira, en principe, l'intervention dans des délais tout aussi convenables de sapeurs-pompiers professionnels. Ceci grâce à une rationalisation du commandement et de la gestion. Cependant, la présence de ces

centres -- mixtes quelquefois mais le plus souvent composés uniquement de sapeurs-pompiers volontaires -- est importante aux yeux de la population comme à ceux des élus qui la représentent.

Enfin, le système ne garantit pas nécessairement la maîtrise des coûts. Sans accompagnement, la centralisation de la gestion peut déresponsabiliser progressivement les officiers responsables du commandement dans les unités et les centres de secours sur le terrain. Elle peut, du même coup, transformer les officiers d'état-major en directeurs de service décalés de la réalité opérationnelle.

Il convient peut-être de ne pas favoriser la transformation progressive de trop nombreux officiers supérieurs en gestionnaires, dans le contexte actuel de tension sur les effectifs de garde des centres de secours par rapport aux normes ambitieuses qui ont été fixées par les textes.

Un autre risque serait que les élus, principaux financeurs, perdent malgré tout la maîtrise du budget du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Celui-ci, en tant qu'établissement public, pourrait jouter consciemment ou inconsciemment de son autonomie de gestion pour se soustraire plus ou moins à leur contrôle.

LES ÉVOLUTIONS À VENIR

Le gouvernement met en œuvre aujourd'hui des adaptations de la départementalisation.

Il s'agit tout d'abord de réaffirmer et d'approfondir son contenu opérationnel : l'existence d'un Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (COBIS), d'un ou deux Centres de traitement de l'alerte (CTA) et d'un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques sont les corollaires de la départementalisation.

Il importe ensuite que la mise en œuvre de la réforme dans les départements soit consensuelle, c'est-à-dire conventionnelle : un organe de régulation sera chargé de suivre le déroulement de ces négociations. Le SDIS « départementalisé » sera un établissement public administratif, doté d'un conseil d'administration « classique » où la participation des élus et de l'état sera nettement prédominante par rapport à l'actuelle commission administrative. Il sera cependant assisté d'un comité technique de sapeurs-pompiers, comprenant des élus en nombre moins important.

Le SDIS nouveau permettra d'unifier la formation des professionnels et des volontaires, de mettre en commun la gestion des sapeurs-pompiers professionnels et des officiers de sapeurs-pompiers volontaires, ainsi que la gestion des matériels. Quant au financement, il sera assuré par le principe d'une contribution départementale obligatoire et d'un « plancher de cotisation » par rapport à des années de référence. Cela permettra d'éviter un fléchissement des niveaux actuels de participation financière des différentes collectivités.

Une réflexion plus large devra également être menée sur le cadre territorial des secours.

Les événements des dernières années ont démontré que la réflexion sur le cadre territorial de l'organisation des secours et de leur gestion ne se résume pas à un débat sur la bonne articulation entre état, département et commune. Un niveau intermédiaire est à définir pour certains types de risques comme l'illustre l'existence du Centre interrégional de coordination des secours (Circosc) de Valabre et de l'entente interdépartementale pour la lutte contre les feux de forêts dans la zone méditerranéenne. D'autres types de risques (inondations) et d'autres zones dépassant le cadre départemental ou régional (vallée du Rhône) seront à prendre en compte. En matière de sécurité civile -- mais aussi plus largement de sécurité intérieure -- l'échelon interrégional, ou zonal, a de l'avenir.

LA SÉCURITÉ CIVILE FACE AUX INONDATIONS

Daniel Canepa
Directeur de la Sécurité civile

Face aux situations de crises, l'État doit être à même d'apporter aux collectivités locales des réponses efficaces adaptées.

L'exemple des récentes inondations illustre la façon dont l'action des différents services est coordonnée.

UNE CATASTROPHE D'AMPLEUR NATIONALE

Depuis l'été 1993, la France subit une vague exceptionnelle d'inondations et de crues. Une première série d'intempéries a frappé le pays au cours de l'automne dernier, provoquant de multiples crues torrentielles et fluviales, ainsi que des inondations, des coulées de boues et des glissements de terrains. Cette première catastrophe, qui a affecté le Sud de la France, a entraîné le décès de 22 personnes et causé des dégâts encore plus considérables que ceux liés aux inondations de 1992, notamment en ce qui concerne les dégradations d'infrastructures et d'équipements publics.

Le premier bilan de ces dégâts s'élève à plus de 3,5 milliards de francs, dont 1,9 milliard de francs pour les biens publics non assurés et 500 millions de francs pour l'agriculture. Les dégâts aux voiries sont particulièrement notables : 91 millions de francs pour la voirie nationale, 411 millions de francs pour la voirie départementale et régionale, 649 millions de francs pour la voirie communale. Les dégâts aux réseaux d'eau et d'assainissement, avec 147 millions de francs, et surtout ceux aux digues et rivières, avec plus de 360 millions de francs, sont également très importants⁽¹⁾.

À partir du 20 décembre 1993, le pays a, à nouveau, été frappé par d'importantes inondations. Elles ont débuté sur une large frange nord-est du pays (bassin versant du Rhin et de la Meuse et affluents de la rive droite de la Seine) puis se sont étendues peu après au Sud-Ouest et, à

(1) Quinze départements ont été plus particulièrement touchés : le Var, le Sud, la Drôme, la Haute-Corse, l'Aude, les Alpes-Maritimes, la Savoie et les Bouches-du-Rhône ont connu chacun des dégâts aux infrastructures variant de 140 à 300 millions de francs. Le Lot-et-Garonne, le Rhône, l'Ardèche, la Haute-Vienne, le Tarn-et-Garonne, l'Ain et la Dordogne ont été atteints à un moindre degré.

partir du 6 janvier, au Sud-Est et au bassin rhodanien, déjà touchés précédemment. Faisant suite à un automne particulièrement pluvieux qui a détrempe les terrains, les précipitations hivernales et des phénomènes de radoucissement successifs qui ont fait fondre la neige ont provoqué la montée des fleuves.

Une nouvelle fois, le bilan s'est avéré très lourd. Neuf personnes sont mortes et quatre ont disparu, notamment lors du glissement de terrain de la Salle-en-Beaumont dans l'Isère.

En ce qui concerne les dégâts matériels, une première estimation (effectuée par la direction de la sécurité civile le 21 janvier dernier) les évalue à près de 3,7 milliards de francs, dont 800 millions pour les infrastructures, 190 millions pour les réseaux, 750 millions pour les habitations, 1 600 millions pour les entreprises et 60 millions pour l'agriculture. Même s'ils restent partiels et provisoires, ces chiffres disent bien le caractère exceptionnel de cette nouvelle vague d'inondations qui ont frappé plus particulièrement une vingtaine de départements⁽²⁾.

UNE RÉPONSE OPÉRATIONNELLE EFFICACE

Compte tenu de l'ampleur de la catastrophe, les services de la Sécurité civile ont immédiatement été amenés à intervenir dans la coordination et l'organisation des opérations de secours, notamment par le Centre opérationnel de la direction de la Sécurité civile (coosc) et l'envoi de renforts aux départements les plus touchés. Pour l'ensemble de la période septembre 1993 - janvier 1994, la direction de la Sécurité civile est intervenue avec ses Unités d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile (30 089 hommes/jour) et ses hélicoptères (720 heures de vol). La participation des armées (15 733 hommes/jour) et de renforts de sapeurs-pompiers (6 604 hommes/jour) est également à souligner.

L'alerte météorologique

Le premier épisode qui a intéressé le Sud de la France s'est caractérisé par de fortes précipitations occasionnant des crues torrentielles, les plus graves étant situées dans les départements de Vaucluse, de Corse du Sud, de Haute-Corse et des Bouches-du-Rhône.

En particulier, les ruptures de digues dans deux départements (13 et 84) ont posé d'énormes problèmes logistiques pour procéder aux réparations. Ce genre d'intervention était inconnu - ou oublié - des services de secours et de ceux de l'équipement. Il a fallu relativement improviser pour trouver la réponse adaptée à la situation. Lorsque les mêmes causes

(2) Ardennes, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Meuse, Nord, Pas-de-Calais, Oise, Aisne, Val-d'Oise, Charente, Charente-Maritime, Gironde, Dordogne, Vienne, Alpes-de-Haute-Provence, Isère, Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Drôme et Loire.

ont produit les mêmes effets en Camargue le 6 janvier, la réponse a été plus efficiente.

Au plan de l'alerte météorologique, on a constaté l'édition d'un grand nombre de bulletins « Alarme » et « Bram » (Bulletin régional d'alarme météorologique). Le caractère alarmant de ces bulletins a pu s'en trouver diminué.

Le deuxième épisode, débutant le 20 décembre n'avait pas du tout le même caractère de crues torrentielles, d'autant plus qu'il intéressait des zones de plaines, où la montée des eaux était lente et prévisible. L'alerte météorologique s'est déroulée dans de bien meilleures conditions, et il a été possible d'en tirer tous les effets bénéfiques escomptés.

La mobilisation des secours

La mobilisation des secours a été totale et rapide et, en dépit du manque de prévision pour le premier épisode, l'alerte des populations a permis de limiter le bilan humain. Nombre de victimes sont décédées par accident ou par imprudence, jamais par manque d'information de la part de la puissance publique.

L'ensemble des moyens de secours, état et collectivités territoriales confondus, a participé aux opérations :

- les sapeurs-pompiers locaux;
- les services techniques communaux;
- la Gendarmerie (départementale et mobile);
- les Unités d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile (UNSC);
- les hélicoptères de la Sécurité civile;
- les ESOL (Etablissements de soutien logistique de la Sécurité civile);
- le ministère de la Défense avec un nombre important d'hommes et de matériels (en particulier des hélicoptères lourds pour les sauvetages et les ravitaillements de villages isolés);
- le ministère de l'Équipement avec les Directions départementales de l'équipement (DDE) et les entreprises privées requises pour la circonstance.

La période critique que nous venons de vivre a permis de constater que malgré l'étendue du sinistre et son intensité, toutes les demandes de secours formulées par les préfets avaient été honorées grâce à une gestion fine des moyens (la réserve de sections d'UNSC a baissé jusqu'à cinq au niveau national).

La complémentarité des moyens de l'état (Défense – direction de la Sécurité civile, colonnes de sapeurs-pompiers mis à disposition) a donc montré sa pleine efficacité, prouvant s'il en était besoin que le recours au plan ORSEC est plus psychologique que pratique. Le petit nombre de plans ORSEC déclenchés en témoigne (seulement six) : Bouches-du-Rhône (deux fois), Alpes-de-Haute-Provence, Haute-Corse, Corse du Sud et Charente-Maritime.

L'arbitrage rendu par la direction de la Sécurité civile dans l'attribution des moyens nationaux s'est déroulé dans de bonnes conditions. Il a été grandement aidé par les États-majors de zone (EMZ) et les Centres inter-régionaux de coordination opérationnelle de la sécurité civile (Circosc) lorsque ceux-ci existaient et remplissaient pleinement leur rôle. Ils se sont avérés des relais indispensables, mais il faudra encore améliorer leur efficacité dans la recherche du renseignement.

Un autre point noir, mais il n'est pas nouveau, concerne la mise en place de moyens de renfort en Corse, en gardant à l'esprit que la soudaineté de l'intervention ne permet guère d'anticipation. De plus, tributaires du transport maritime, les délais d'acheminement sont longs (24 heures) et ne permettent pas des opérations rapides comme sur le continent. Il a fallu compenser cet inconvénient majeur par l'envoi d'un nombre important d'hélicoptères lourds pour procéder aux sauvetages.

Les relations avec les préfets et les DDSIS

Il a été constaté une différence d'appréciation de l'événement entre les départements qui ont l'habitude des risques majeurs (Sud) et les autres, moins à l'aise dans la gestion d'une opération de grande ampleur. En règle générale, les relations avec le corps préfectoral et les Directions départementales des services d'incendie et de secours (DDIS) ont été plus aisées là où il y avait un EMZ qui était en première ligne. Pour les départements hors zone Circosc, il appartenait au Comisc de prendre en charge ces relations au détriment des travaux qu'il avait à conduire par ailleurs.

Si la collaboration avec le ministère de la Défense a été exemplaire, il faut toutefois remarquer que les relations directes entre préfets et Délegués militaires départementaux (DMD) n'ont pas facilité le suivi par le Comisc et par les États-majors de zone (EMZ) qui ignoraient tout ou partie des moyens militaires mis en place (d'où parfois des risques d'attribution redondante de moyens).

C'est un binôme Circonscription militaire de défense/États-majors de Zone (CMD/EMZ) qu'il faut jouer dans la transparence pour éviter une grande déperdition d'énergie.

La remontée de l'information

C'est certainement le point le plus délicat et qui a occasionné un travail considérable au Comisc. En effet, autant les départements sont prompts à demander les moyens dont ils ont légitimement besoin, autant ils sont réticents à faire passer les informations indispensables à la rédaction des points de situations à destination du cabinet du ministre.

Les difficultés rencontrées par le Comisc sont identiques à celles rencontrées par les EMZ au niveau du terrain. Un travail en profondeur est à réaliser par la direction de la Sécurité civile, tant en direction des préfets

tures que des Dossiers, pour obtenir les données nécessaires à la mission d'information des autorités ministérielles.

Le problème est encore plus aigu dans le chiffrage des dégâts dans les jours qui suivent l'événement et qui semble poser de vrais problèmes aux préfectures.

LA RÉPARATION DES DOMMAGES

Si la Sécurité civile est au premier chef impliquée dans la réponse opérationnelle aux situations de catastrophe, son intervention ne s'interrompt pas une fois la phase aigüe de la crise passée. L'action de la Sécurité civile dans l'après crise s'inscrit dans le cadre de l'indemnisation des dommages. S'il n'appartient pas, à titre principal, à ce service de les mettre en œuvre, il y contribue de façon efficace et irremplaçable.

La Sécurité civile a ainsi prouvé sa capacité à faire établir un premier bilan des dégâts liés aux inondations. Grâce à sa connaissance des opérations en cours et à ses relations avec le réseau des préfectures, le Comisc a été en mesure de fournir en quelques jours des éléments de bilan au ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, ainsi qu'à l'ensemble du gouvernement. Il a ainsi confirmé sa vocation à agir dans une perspective interministérielle qui reste bien souvent méconnue, alors que la gestion du retour à la normale fait appel (à partir des données fournies par les opérationnels) aux compétences, aux techniques et aux lignes budgétaires de plusieurs ministères.

La Sécurité civile est, partiellement, intervenue dans l'indemnisation ou la réparation des dommages. Elle a, en premier lieu, assurée la répartition entre les différents départements et la délégation aux préfets de secours d'extrême urgence qui permettent de répondre aux situations humaines les plus aiguës en attendant des aides financières plus lourdes : près de 5 millions de francs ont ainsi été distribués lors des inondations. Il faut aussi y ajouter les secours d'urgence de la Communauté européenne.

La direction de la Sécurité civile, et à travers elle le ministère, sont également amenés à piloter la procédure de constatation de l'état de catastrophe naturelle qui se traduit par un arrêté interministériel qui permettra l'indemnisation des assurés pour leurs biens endommagés, pourvus qu'ils soient couverts par une assurance. Pour traiter dans les plus brefs délais les dossiers correspondants, la direction de la Sécurité civile a demandé aux préfectures concernées de constituer en quelques jours des dossiers simplifiés. Ces dossiers ont été soumis à la commission interministérielle compétente réunie en urgence : au 30 novembre 1993, 1 342 communes de quinze départements avaient été reconnues en état de catastrophe naturelle. Au 26 janvier 1994, 2 171 communes de dix-huit départements bénéficiaient déjà de cette constatation au titre des inondations de décembre et janvier dernier.

LES RELATIONS AVEC LES MÉDIAS

Les inondations ont permis de valider et de conforter l'expérience et la doctrine de la Sécurité civile dans le domaine de la communication opérationnelle.

Le problème central dans une situation de crise est de savoir quel est, on sera, le critère d'appréciation d'un journaliste de base, d'un journaliste spécialisé ou d'un rédacteur en chef pour décider de la diffusion ou de la non-diffusion d'une information, car le point de vue sur l'information varie selon le lieu d'où elle est faite.

Il y a parfois des appréciations différentes, voire des conflits entre journalistes selon leurs positions hiérarchiques dans le système de production de l'information. Si les valeurs sont les mêmes, il existe parfois des différences d'interprétation, voire d'intérêt entre le journaliste de terrain, qui par exemple veut témoigner, et la hiérarchie qui, au nom d'une vision stratégique de la situation — qu'elle a toujours tendance à trouver supérieure à celle du « terrain » — conduit au résultat inverse.

Dans toute catastrophe il y a trois séquences logiques d'attractivité médiatique : les faits, leur analyse et la recherche des responsabilités. Leur traitement est chronologique mais il dépend souvent de l'impact et du contexte dans lequel s'inscrit la nouvelle.

Dans les catastrophes naturelles, les crues torrentielles sont d'autant plus attractives pour les médias qu'elles sont destructrices et soudaines. La référence à une menace de type Vaison-la-Romaine, avec le caractère dramatique de ses effets, est aussitôt agitée.

Lorsque les faits parlent d'eux mêmes, priorité est donnée au registre affectif dans les différents médias. La télévision, média affectif, est suivie de très près par la radio et, enfin, par certains journaux de presse écrite.

Dans cette première phase, les journalistes sont à l'affût de témoignages de victimes, de personnes impliquées ou de sauveteurs. La nature des questions couvre des thèmes aussi variés que les faits, les mesures immédiates pour les usagers, le plan d'action des autorités, les causes et les relations avec les médias pendant la catastrophe.

Après l'effet de sidération caractéristique de toute catastrophe, l'analyse des faits s'impose pour comprendre le « comment » d'un tel désastre. Les journalistes vont évoluer naturellement et professionnellement de l'affectif au rationnel, en d'autres termes du « factuel-émotionnel » à « l'investigation-polémique ». Historique, statistiques, extension du phénomène, conséquences sur l'environnement, politique de communication des autorités, indemnisations : autant de sujets où les incohérences et les contradictions sont systématiquement recherchées et commentées par les journalistes.

À qui la faute et quelles sont les responsabilités ? Dans une troisième phase, l'affectif reprend la vedette et, dans le traitement des sujets de presse, l'alerte des populations ou le respect des réglementations alimentent les idées reçues et diverses polémiques.

C'est sur ces bases que le service de communication a été amené à conseiller les préfets des départements sinistrés et à répondre aux très nombreuses sollicitations des médias. Ainsi, un préfet a demandé l'envoi d'un expert de la cellule pour le conseiller, au sein de son état-major, dans la gestion des relations avec les médias. Ce concours a été jugé extrêmement bénéfique compte tenu de l'expérience de la gestion des crises et de la capacité à prendre du recul par rapport à la réalité dont a fait preuve cet expert.

La direction de la Sécurité civile a enfin participé à la mission confiée à un inspecteur général de l'administration pour évaluer les dégâts et coordonner leur indemnisation, notamment en ce qui concerne les infrastructures publiques. Cette mission, mise en place le 6 octobre 1993, a conduit, au début du mois de décembre 1993, à dégager une enveloppe de 589 millions de francs, dont 102,5 millions de francs ont été délégués aux préfets par l'intermédiaire de la direction de la Sécurité civile de façon à financer de façon complète et immédiate les travaux d'extrême urgence.

Cette première expérience semble avoir donné satisfaction, puisque le gouvernement vient de reconduire cette mission à la suite des inondations de décembre et janvier. D'une certaine façon, un dispositif semble maintenant s'instituer pour accélérer et coordonner la réparation des dégâts liés à des catastrophes majeures. La direction de la Sécurité civile a vocation à y occuper une place essentielle, à la charnière des opérations de secours et de la gestion du retour à la normale.

LA RELANCE DE L'EFFORT DE PRÉVENTION

La forte émotion provoquée par des inondations récurrentes, se reproduisant dans certains endroits à quelques semaines d'intervalle, a convaincu l'opinion et les pouvoirs publics de la nécessité de renforcer l'effort de prévention de tels risques.

Il en a été ainsi notamment en ce qui concerne les problèmes propres au bassin rhodanien au sud de Lyon. La direction de la Sécurité civile, à la demande du ministre d'Etat, vient de constituer avec des ingénieurs des ponts et chaussées et du génie rural (ainsi qu'avec l'Inspection générale de l'administration) une mission d'experts, qui va examiner cette situation particulière. La constitution de telles missions d'experts a soulevé, lors de la première série d'inondations, le problème de la mobilisation immédiate d'experts de différents ministères pour appuyer les préfets confrontés à des problèmes techniques complexes. La Sécurité civile entend constituer, à partir de cette expérience, un réseau interministériel de compétences qui pourra, en permanence, intervenir de façon opérationnelle pour appuyer les appréciations techniques des préfets dans un contexte de crise.

La Sécurité civile a d'autre part contribué, par son expérience opérationnelle et sa capacité d'expertise propre, à l'élaboration des mesures décidées lors du comité interministériel du 24 janvier 1994 consacré à la prévention des risques naturels. S'appuyant sur les moyens de renseignements et d'analyse du Comisc et sur les compétences de sa sous-direction de la prévention et des plans de secours, elle a permis que soient pris en compte les aspects les plus récents de la crise liée aux inondations.

Ces mesures, particulièrement importantes, concernent directement les services du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire ainsi que, pour leur mise en œuvre, les préfets. Il s'agit notamment de l'identification des risques (accélération et simplification des procédures du type Plan d'exposition aux risques - PER), de la maîtrise de l'urbanisation en zone inondable, de l'alerte (système d'annonce des crues), d'un plan décennal de restauration et d'entretien des rivières, de la modernisation de la gestion de l'entretien des cours d'eau, de la mise en place des moyens financiers et juridiques pour mener à bien l'expropriation des populations les plus menacées lorsque ceci s'impose, et du projet d'instauration d'un système de neutralisation des risques pour les biens non assurables des collectivités locales.

LA SECURITÉ À L'ÉPREUVE DU TERRAIN

Un entretien avec Jean-Claude Thoenig⁽¹⁾

Directeur de recherche au CNRS

Directeur du Groupe d'analyse des politiques publiques (GAPP)

Thierry Vedel : Vous avez mené en 1992, une importante enquête sur la gestion de la sécurité à l'échelon local⁽²⁾. L'une des questions posées était de savoir quelle était la capacité de collaboration des administrations chargées de la sécurité et de l'ordre public. Quelles observations avez-vous pu faire à ce sujet ?

Jean-Claude Thoenig : Pour la police, la gendarmerie, mais aussi pour le parquet et la préfecture, l'interdépendance entre administrations est un fait quotidien. L'État et les ministères la gèrent grâce à des procédures qui prescrivent aux services et aux agents concernés leurs comportements réciproques. À côté de cette coordination formelle, une observation attentive montre qu'il y a aussi entre les services extérieurs de l'État des formes de coopérations informelles extrêmement développées. Celles-ci se traduisent par une capacité à se comprendre et à s'entendre autour d'un problème commun, tel que la gestion de l'évitement des erreurs par exemple. Cette coopération conduit à des actions communes entre les services de police, de gendarmerie, la préfecture et aussi dans certaines circonstances précises, le parquet. Cette coopération horizontale, où chacun trouve un intérêt, donne de réels résultats quand elle existe.

Il est important de noter que, dans le domaine de la sécurité (les choses sont différentes pour ce qui concerne l'ordre public), les élus locaux non seulement participent à cette opération, mais en sont des acteurs extrêmement importants. Ceci tient à la nature même des problèmes que l'on doit gérer. Les services de l'État ne sont pas maîtres de la définition de ce qu'est un problème de sécurité. Ce sont les élus locaux qui, avec d'autres acteurs, notamment la presse ou les associations, définissent ce qu'est l'insécurité, qui sont en quelque sorte les propriétaires du problème.

(1) Cet entretien a été réalisé le 1^{er} février 1994 par Thierry Vedel.

(2) GARET (Dominique), THOENIG (Jean-Claude), *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan/plus, 1993, 231 p.

Il y a là une forte différence avec le modèle de régulation qui avait été mis en évidence dans les années soixante et soixante-dix (3). À cette époque, il s'agissait de mettre en place des infrastructures. Les administrations d'état étaient les seules qui, parmi les acteurs régionaux ou locaux, définissaient les orientations (par exemple en termes de développement économique ou démographique) et de surcroît, condition essentielle, disposaient des ressources que l'on pouvait injecter derrière. On était dans une période de croissance. La situation n'est plus du tout la même aujourd'hui en matière de sécurité.

Th. V. : Dans le jeu de coopérations formelles ou informelles qui se déploie autour des problèmes de sécurité, quel est le rôle du préfet ? Est-ce lui qui assure la coordination du système local ?

J. C. T. : Institutionnellement, le préfet est en principe un acteur majeur puisqu'il est le coordinateur des services de l'état, disposant même de moyens autoritaires et hiérarchiques. Cependant, un certain nombre d'études ont montré, depuis les années soixante, qu'en réalité le préfet était beaucoup moins armé pour remplir ce rôle que ne le prévoit sa panoplie institutionnelle (4). En effet, les services extérieurs de l'état relevant de ministères autres que celui de l'Intérieur sont tout à fait capables de s'affranchir d'une partie de la tutelle préfectorale en développant leurs propres réseaux avec des partenaires locaux, et notamment les élus de leur territoire. Entre l'idée que le préfet est institutionnellement le point de passage clé et l'idée qui a pu être donnée du préfet comme étant définitivement marginalisé, il faut relativiser les choses. En réalité, on s'aperçoit que le préfet a son mot à dire surtout en ce qui concerne l'ordre public. Par contre, en matière de sécurité, il est moins fort que ne l'est le parquet dans certaines circonstances. Celui-ci a un avantage tout à fait substantiel sur le préfet : il dispose d'un corps de textes et de procédures de régulation, alors que le préfet est beaucoup plus dépendant d'un jugement sur l'opportunité des situations.

L'image qu'on doit garder de la situation du corps préfectoral est que ce n'est pas du tout ou rien. C'est un peu moins que ce qu'on pensait, mais plus que rien.

Th. V. : A plusieurs reprises, vous avez fait une distinction entre ordre public et sécurité. Peut-on dire que l'ordre public est une notion bien définie pour laquelle la répartition des compétences est claire, alors que le domaine de la sécurité est beaucoup plus flou et ouvert aux arrangements locaux ?

(3) Voir par exemple : WORMS (Jean-Pierre), « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, juillet 1966, p. 249-275; THÖNNIG (Jean-Claude), « La relation entre le centre et la périphérie en France », *Bulletin de l'Institut international de l'administration publique*, (36), 1975, p. 77-123.

(4) *Ibid.*

J. C. T. : Tout se joue sur la zone grise. Institutionnellement, pour certaines questions, le préfet ne peut pas agir seul à la marge de la sécurité quand il y a des problèmes d'ordre. Sociologiquement, on pourrait dire que le préfet est d'autant plus fort qu'il a à gérer le désordre sous son aspect événementiel, spectaculaire, ponctuel et visible. La visibilité étant ici aussi bien la visibilité locale, claire et nette, du désordre (manifestation, etc.) que la visibilité par la hiérarchie administrative du préfet, par le ministre.

En revanche je crois que le corps préfectoral a beaucoup de mal à se sentir à l'aise pour traiter les problèmes d'ordre non événementiel, ponctuels et dramatiques, c'est-à-dire invisibles. Ceci peut s'expliquer d'une part par la primauté des élus sur les fonctionnaires du fait de la décentralisation.

D'autre part, nous assistons aujourd'hui à l'émergence d'une approche horizontale des problèmes. Par exemple, on ne parle plus de logement mais d'habitat. Or, les administrations d'Etat se présentent comme des guichets sectoriels. Aucune administration d'Etat n'a donc la capacité pour piloter soit techniquement, soit institutionnellement un problème de caractère horizontal et devant intégrer de multiples secteurs (foncier, logement, social, technique, sécurité, etc.) tel que l'est l'habitat. Seul le maire a, à peu près, la légitimité et la capacité technique pour le faire. On comprend ainsi que le préfet n'est pas le seul maître du jeu, et donc la prudence avec laquelle il agit.

Th. V. : Finalement, cette incertitude du domaine de la sécurité fait que les orientations nationales se diluent en une mosaïque de systèmes d'action locaux, que se mettent en place des politiques secondaires qui ne sont pas seulement l'application des politiques nationales. Comment peut-on interpréter ce que vous appelez le « bricolage localiste » ?

J. C. T. : La nature de la tâche policière est un premier élément. Le travail policier ne peut être totalement prescrit de manière détaillée, contraignante et univoque par le biais de règles universelles et abstraites. Une adaptation aux situations non prévues est toujours nécessaire. Ceci dit, cette remarque vaut pour bien d'autres fonctionnaires (équipement, action sociale, services préfectoraux). Il faut relativiser l'idée que le travail policier est un travail à part.

Un autre élément d'interprétation tient à l'insertion locale des services de l'Etat. On a là un phénomène traditionnel. Par exemple, un gendarme ou un policier sera plus ou moins indulgent avec le chauffeur d'un camion qui serait en fraude par rapport à la réglementation suivant qu'il se trouve dans une région où le transport routier est ou n'est pas vital pour l'emploi.

Il y a un troisième aspect sur lequel je voudrais insister. La sécurité est un thème qui mobilise énormément l'opinion publique. Cette mobilisation ne se fait pas autour de la technicité du travail, mais autour de la

définition de ce qu'est, à un moment donné, un problème d'insécurité. L'attention qu'on accorde à ces problèmes, ce à quoi on accorde la priorité en tant que fonctionnaire d'état naît d'une écoute locale. Et dans cette écoute locale faite par les services extérieurs, l'irruption et l'intervention d'auteurs tels que les élus, les usagers, les associations, la presse sont essentielles.

Ce qui me frappe tout particulièrement, c'est l'extraordinaire sensibilité aux médias des services de l'État qui s'occupent de la sécurité. Il y a même à la limite des phénomènes d'anticipation. Par exemple, dans les zones rurales ou urbaines, le thème des gens du voyage est extrêmement important sur l'agenda politique. On se trouve ici à la croisée du sentiment d'insécurité et des faits objectifs de délinquance. Le nomade fait peur à la population parce qu'il est un nomade.

Th. V. : Sur les deux grandes dimensions des politiques de sécurité, prévention et répression, vous estimez dans votre ouvrage que le policier, le magistrat et le préfet se représentent comme incapables de changer la société. Constate-t-on une mise à l'écart de la prévention ?

J. C. T. : La prévention fait réellement problème au quotidien pour plusieurs raisons.

Premièrement, un policier ou un responsable de services extérieurs a un emploi du temps limité et doit gérer un nombre de problèmes considérables. Dans un portefeuille très large de possibilités d'intervention, il faut faire des arbitrages.

Deuxièmement, le domaine de la prévention, notamment à travers tous les efforts de coordination institutionnelle que l'État met en place depuis le niveau national, fait entrer en scène des acteurs avec lesquels on a peu l'habitude de travailler, ou avec lesquels on ne sait pas comment travailler. Il ne s'agit pas seulement de connaître le travailleur social par exemple. Le problème est que le travailleur social représente une incertitude, au sens où on arrive beaucoup moins à anticiper les débordements éventuels découlant de son action. Il devient néanmoins plus difficile de contrôler l'erreur telle que je l'ai définie. À un moment donné, la solution technique devient une solution dans laquelle le policier ou le préfet n'est plus le maître du jeu. Ce phénomène d'incertitude s'est étendu à d'autres secteurs. Regardez par exemple les malentendus qui existent entre le monde du parquet et le monde de la Protection judiciaire de la jeunesse. Bien souvent, on travaille beaucoup mieux séparé qu'ensemble.

Dans le domaine de la répression, en revanche, on sait techniciser les problèmes. Techniciser les problèmes voulant dire non seulement que l'on peut retomber sur des procédures, mais surtout qu'on peut les gérer en relative autarcie, en ayant une certaine prévisibilité de leurs conséquences. La prévention, elle, n'est pas un objet très visible, immédiat. Elle représente un risque ne serait-ce que parce que le policier a à faire à des partenaires peu prévisibles pour lui.

Th. V. : J'aimerais passer maintenant aux prérogatives des élus en matière de sécurité. À la fin de votre ouvrage, vous suggérez que, puisque l'Etat ne sait pas tout faire, il faut peut-être donner de nouvelles compétences aux communes. Je voudrais avoir votre opinion sur les tentatives de création de police municipale. Quelle signification peut-on leur donner ?

J. C. T. : Si on faisait une enquête auprès des maires en leur posant la question d'une manière abstraite, je pense que nous aurions une majorité de réponses qui traient dans le sens d'un élargissement de leurs compétences. Si maintenant, on leur demande quel serait concrètement les élargissements qu'ils souhaitent dans leurs cas, ils exprimeraient une très forte réserve.

Coexistent ainsi deux discours. Les maires sont beaucoup plus timides qu'on ne le pense, pour des raisons qui ne tiennent pas seulement à la rhétorique de l'absence de ressources. En effet, dans les situations ambiguës et floues que génère l'insécurité, les maires ont l'avantage de ne pas être en première ligne pour traiter les problèmes. Cela leur permet, aux yeux de leur électorat, de ne pas être les seuls responsables dans des circonstances embarrassantes. Pensons à ce qui s'est passé pour les permis de construire lors de la décentralisation. Les maires de communes moyennes n'ont pas été enthousiasmés lorsqu'on leur a accordé les permis de construire. Ils ne peuvent plus imputer un refus à un tiers, en la circonstance le fonctionnaire d'Etat qu'est le subdivisionnaire, et se défausser ainsi de leurs responsabilités en désignant un bouc émissaire. Plus fondamentalement, le dilemme ne réside pas entre police municipale ou police d'Etat. Ceci est une disension abstraite. La vraie question est de savoir sur quoi on est volontaire. Lorsque vous avez un tissu social dans lequel vous pouvez avoir confiance, c'est-à-dire lorsque vous pouvez avoir des relais ou des formes de contrôle social relativement rodées avec un tissu humain de qualité, vous courrez beaucoup moins de risques. Cependant, il existe d'autres cas où vous avez des compositions sociales qui sont un peu plus anomiques et dans lesquelles vous avez des formes de mobilisation électorale beaucoup plus sensibles au thème de l'insécurité, avec des votes qui peuvent aller rapidement d'un extrême à l'autre. C'est le cas dans beaucoup de villes de banlieue. L'élu est alors devant une situation qui est doublement insupportable : le milieu social est mal structuré et les réactions politiques de l'opinion locale sont versatiles. Dans cette situation, il est compréhensible que l'élu ne souhaite pas s'engager seul dans une extension des pouvoirs de police municipale, même s'il se plaint des « carences » de l'Etat.

Th. V. : S'agissant de l'évolution de la politique publique en matière de sécurité, que pensez-vous du passage des Plans locaux de sécurité aux Plans départementaux de sécurité ? Est-ce seulement un changement d'appellation, une manière de faire du neuf avec de vieilles structures ?

On y voyez-vous une évolution de la conception du jeu des acteurs à l'échelon local ?

J. C. T. : Cette évolution traduit un embarras de la part des pouvoirs publics sur le fait qu'il y a encore moins qu'auparavant de coïncidences entre d'une part les découpages politiques et administratifs du territoire, et d'autre part les réalités et solidarités de vie et de situation sur le territoire. La commune est parfois une unité cohérente, mais dans la plupart des cas ce n'est pas ce qui se passe. Bien entendu, comme nous n'avons rien de politiquement et de collectivement représentatif entre la commune et le département, on a tout de suite tendance à monter au département. Or, souvent, le département n'est pas lui-même une zone institutionnelle qui regroupe une activité sociale homogène. Aujourd'hui, nous voyons que les « bassins de vie », c'est-à-dire les espaces où les individus travaillent, résident, consomment et ont des loisirs, sont des zones qui ne recoupent absolument pas le territoire d'une institution consacrée.

Ceci dit, on peut aussi avoir une vision plus optimiste en disant que, compte-tenu de la complexité des choses, on fait intervenir beaucoup de joueurs. Par ailleurs, on fait également appel à un acteur, le Conseil général, qui, dans certaines circonstances, a des ressources et éventuellement une volonté politique d'être présent dans le domaine de la sécurité et peut soutenir ou favoriser la coopération et l'alliance entre communes.

Th. V. : Pour terminer notre entretien, pourriez-vous nous dire ce que votre plongée dans le monde de la sécurité vous a appris de façon plus générale sur le fonctionnement de l'action publique ?

J. C. T. : Quelques observations sur la police tout d'abord. Il y a un énorme problème mal résolu dans la police en tenue : les droits acquis, la productivité et l'équipement. Certes, beaucoup vient d'être accompli depuis quelques années mais, comme souvent, à partir du moment où on fait certaines choses en matière technique ou d'équipement, les insatisfactions des personnels s'accroissent. Il est incontestable qu'il y a un problème de productivité comparée de la police et de la gendarmerie quoiqu'on nous dise par ailleurs et, à juste titre, sur les différences de situations entre les deux corps.

Le deuxième problème, c'est la place du syndicalisme. Celui-ci constitue à la fois un avantage et un inconvénient pour la modernisation de la police. Un avantage car elle dispose de partenaires sociaux forts et un inconvénient dans la mesure où ces partenaires sont cogérants des droits acquis, ce qui peut conduire à des situations de blocage.

Troisième point qui me paraît essentiel : le traitement des problèmes spécifiques se fait nécessairement, lorsque le pouvoir politique veut leur donner la priorité, en étant la gestion de ces problèmes à la police urbaine et en les confiant à des offices centralisés spécialisés. On a du

mal à composer avec le schéma d'organisation territorial, c'est-à-dire l'idée que chaque unité, à l'intérieur de sa circonscription, doit ou souhaite être polyvalente et autonome. Ce n'est pas un hasard si l'on a vu fleurir une centralisation du traitement des problèmes spécifiques (lutte contre le trafic des personnes, lutte contre la grande délinquance en matière de drogue, lutte contre la grande délinquance économique). Lorsque le pouvoir politique veut opérationnaliser une intervention prioritaire sur un domaine, il est obligé, s'il veut vraiment parvenir à ses fins, de centraliser au niveau national et de créer des unités à part. C'est une extraordinaire faiblesse. Notre système n'est pas capable de créer des services fonctionnels horizontaux forts à des niveaux intermédiaires, de procéder à des regroupements de moyens tout en organisant une coopération aisée entre ces regroupements de moyens -- qui pourraient être pharaoniques -- et ces unités territoriales elles-mêmes.

Th. V. : Selon vous, le principal enjeu est donc de remédier à l'hétérogénéité des territoires et d'imaginer un nouveau mode d'inscription territoriale des services de l'Etat ?

J. C. T. : Nous savons aujourd'hui combien les territoires sont hétérogènes, que ce soient les territoires comparés de la police et du ministère de l'Intérieur, ou ceux des parquets. Dans tel département, il y a trois parquets, dans tel autre il y en a qu'un seul. Les zones de police urbaine sont des zones plus ou moins rigides, et parfois il est difficile de voir à quoi elles correspondent. Actuellement, on est en train de se poser la question de l'organisation territoriale, au plus haut niveau et à juste titre. Allons-nous tendre vers une homogénéisation progressive des zones (un parquet, un département) ? Va-t-on regrouper, sous la pression du manque de moyens, les effectifs de la gendarmerie ? Si la réflexion est menée uniquement en termes de moyens, il est peu probable que la nouvelle organisation corresponde aux réelles solidarités sociales, aux réels espaces de vie. Il n'est plus possible de prolonger continuellement la division de la France en une multiplicité hétéroclite de territoires administratifs ruraux et urbains (commune, département, zones de police, parquet, zone de gendarmerie, etc.) sans se rendre compte que l'enjeu aujourd'hui est de vraiment coller à un territoire réel, et non pas à un territoire abstrait et figé par l'histoire. C'est pour moi le grand enjeu auquel élus, fonctionnaires d'Etat et dirigeants politiques vont être confrontés dans les années à venir : réadapter la gestion publique au tissu social, spatial et politique de la France de l'an 2000, et faire coopérer sur le tas en temps réel des intervenants multiples.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Nicolas Gleizat
Jean-Louis Sayous
INHESI

DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

Les acteurs

Le Comité interministériel des villes et du développement social urbain (CIV)

Créé par le décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988, le Comité interministériel des villes est composé des ministres et secrétaires d'Etat concernés et présidé par le Premier ministre, et sur délégation de ce dernier, par le ministre d'Etat à la Ville. Instance gouvernementale de décisions sur la ville, il a pour mission de définir et de coordonner l'action de l'Etat en matière de politique de la ville. Il dispose notamment d'attributions budgétaires pour répartir les crédits entre le Fonds social urbain, les actions de prévention de la délinquance et de Développement social des quartiers.

Le Conseil national des villes (CNV)

Présidé par le Premier ministre ou le ministre d'Etat à la Ville, le Conseil national des villes a été institué par le décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988 (modifié par le décret n° 91-328 du 29 mars 1991). Il est composé d'élus nationaux et locaux, de personnalités qualifiées du monde économique et social, de représentants du monde associatif et de membres du gouvernement. C'est le lieu de concertation, d'impulsion et de suivi de la politique de la ville.

La Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV)

Créée le 28 octobre 1988 (décret n° 88-1015) et placée sous l'autorité du ministre d'Etat à la Ville (décret n° 93-779 du 8 avril 1993), la DIV

fusionne le Conseil national de prévention de la délinquance, la Commission nationale de développement social des quartiers et Banlieues 89. C'est « l'organe exécutif » de la politique de la ville, le lieu d'articulation des dispositifs mis en œuvre notamment au sein du CNV et du CIV. Sa mission est triple : coordonner les différents programmes en veillant à leur cohérence, faciliter les relations entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat, encourager et soutenir toutes les initiatives susceptibles de favoriser la politique de la ville.

Les axes législatifs

La loi d'orientation pour la ville (LOV)

Adoptée le 13 juillet 1991 (n° 91-662, JO du 19 juillet 1991), la loi d'orientation pour la ville a pour ambition générale de parvenir à une évolution maîtrisée du développement urbain, ce qui passe par la réalisation de quatre grands objectifs : préserver l'habitat, et notamment l'habitat social, dans les centres-villes et les vieux quartiers ; mieux répartir l'habitat social dans la ville ; réinsérer les « cités » dans l'ensemble de la ville en renforçant la participation des citoyens ; donner aux villes les moyens d'une politique foncière. La LOV a également mis en place de nombreux moyens afin de favoriser une recomposition plus harmonieuse de la ville : programmes locaux de l'habitat (PLH), zones d'aménagement différé (ZAD) permettant la constitution de réserves foncières, exonération de la taxe professionnelle pour les entreprises dans certains quartiers en difficulté, etc. Avec la loi du 13 mai 1991 organisant une solidarité financière entre les communes et celle du 13 mai 1990 sur le « droit au logement » (dite « loi Besson »), la LOV forme un triptyque initiant un véritable « droit à la ville ».

La dotation de solidarité urbaine (DSU)

Le principe de la dotation de solidarité urbaine (loi sur la DSU du 13 mai 1991) est d'organiser un concours particulier au sein de la dotation globale de fonctionnement que l'Etat verse aux communes. Alimentée par les communes bénéficiant de ressources fiscales importantes, elle est ensuite répartie entre les communes plus démunies disposant d'un parc conséquent de logements sociaux. La loi sur la DSU, la dotation particulière de solidarité urbaine (pour les communes ne pouvant bénéficier de la précédente) et le fonds de solidarité des communes Ile-de-France sont les trois mécanismes redistributeurs institués par la loi du 13 mai 1991 pour instaurer une solidarité financière entre les communes. Représentant 1741 MF en 1993, ces mécanismes complètent l'importante palette des autres investissements (6812,2 MF en 1993) destinés, à la faveur de multiples crédits, à financer la politique contractuelle de la ville. En 1993, 685 communes bénéficiaient de la DSU.

La sécurité

Les Conseils de prévention de la délinquance (CNPD, CCPD, CCPD)

Le Conseil national de prévention de la délinquance (CNPD) fut instauré le 8 juin 1983 (décret n° 83-459) en même temps que les Conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance (CCPD et CCPD). Ce dispositif avait deux grands principes : ouvrir les questions de prévention de la délinquance à tous les acteurs de la sécurité (administrations centrales, services extérieurs de l'Etat, collectivités locales, organismes logeurs et transporteurs, associations, etc.) et démultiplier les actions au niveau local. Le CNPD fut supprimé par le décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988 qui, en créant la DIP, regroupa l'ensemble des dispositifs d'actions concertées précédemment mis en œuvre par l'Etat au sein du CNPD, du Comité interministériel des villes et de la Commission nationale de développement social des quartiers.

Les Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), au nombre de 750 en 1993, associent à l'initiative du maire tous les acteurs impliqués dans les politiques de prévention de la délinquance : Police et Gendarmerie nationales, Justice, Education nationale, associations, organismes logeurs, etc. Leur mission est d'analyser la situation locale et de décider des actions à mener.

Présidés par les préfets (les procureurs de la République et les présidents de conseils généraux sont vice-présidents), les Conseils départementaux de prévention de la délinquance (CCPD) ont, quant à eux, pour mission de suivre les programmes de prévention de la délinquance mis en œuvre dans les conventions de développement social urbain et de favoriser la réalisation de programmes intercommunaux de prévention de la délinquance.

Des Plans locaux de sécurité (PLS)...

Objets de la 21^e mesure du Plan d'action pour la sécurité publique présenté par le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique le 13 mai 1992, les Plans locaux de Sécurité avaient pour objet de co-produire l'action de sécurité publique au plus près de la réalité locale pour mieux répondre au défi de la délinquance en redéployant la Police nationale sur le terrain. Concrètement, il s'agissait de définir, dans une convention Police nationale-Commune, les actions qui permettaient aux partenaires de prendre en charge un certain nombre de tâches qui ne correspondaient pas aux missions prioritaires de la Police nationale en contrepartie d'une présence plus affirmée de cette dernière sur le terrain. Au 1^{er} juillet 1993, 312 PLS avaient été signés.

...aux Plans départementaux de sécurité (PDS)

Définis par une circulaire interministérielle (MI, MD, MJ, MB, n° 93-211, 9 septembre 1993), les Plans départementaux de sécurité ont pour but de

« responsabiliser les acteurs locaux, les amener à établir des diagnostics et fixer des objectifs complémentaires de moyens à mettre en œuvre ». Elaborés et exécutés par les comités départementaux de sécurité (co-présidés par le préfet et le procureur de la République de chaque département), les POS s'attachent à lutter contre : les violences urbaines, la drogue, la petite et moyenne délinquance, l'immigration irrégulière et le travail clandestin.

La contractualisation

Les contrats d'action prévention pour la sécurité dans la ville (CAP)

Les contrats d'action prévention pour la sécurité dans les villes (CAP), créés par une circulaire du 27 février 1985 à la faveur d'une expérimentation de terrain dite « villes pilotes » et révisés par une circulaire du Premier ministre du 17 août 1990, sont signés pour trois ans entre une collectivité locale dotée d'un CCPM et l'Etat. Leur but est de réaliser un programme local de prévention de la délinquance et d'amélioration de la sécurité urbaine fondé sur une analyse locale de la situation, une évaluation des moyens existants et la définition d'objectifs et des actions à mettre en œuvre pour les atteindre. Les soutiens financiers accordés par l'Etat sont destinés à la réalisation des projets innovants. 515 CAP étaient en vigueur en 1993.

Les conventions de développement social des quartiers (convention DSQ)

La première convention de ce type fut signée en 1982. Aujourd'hui, ces conventions, qui disparaîtront avec le xi^e Plan, ont pour objectif de « faire converger les efforts de l'Etat et des collectivités locales sur un quartier marqué de lourds handicap sociaux, économiques, culturels et urbains ». Chaque convention DSQ, liée à la création d'une commission locale de développement social des quartiers, repose en préalable sur un diagnostic des dysfonctionnements du quartier permettant de définir des objectifs et de mettre en œuvre les moyens pour les atteindre sur une programmation de cinq ans.

Les conventions de quartier

Valable trois ans, la convention de quartier est en quelque sorte une adaptation de la convention DSQ à des quartiers qui ne nécessitent qu'un traitement préventif. Les actions sont donc moins lourdes que celles visées par les conventions DSQ et, au contraire des précédentes, les conventions de quartiers ne sont pas inscrites dans le contrat de plan Etat-Région.

Les contrats de ville

Destinés à amplifier au niveau de l'agglomération les politiques menées à travers les conventions DSQ et les conventions de quartier, les contrats de ville sont signés entre l'Etat et les collectivités locales. Ils débouchent sur l'élaboration d'un projet global de développement de l'agglomération dont les engagements portent sur des programmes d'action, des financements et des réalisations.

Dans le cadre du XI^e Plan (1994-1998), les contrats de ville (circulaire du ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, 2 novembre 1993) deviennent l'unique cadre contractuel de la politique de la ville. Le Comité interministériel des villes du 29 juillet 1993 a sélectionné 185 sites pour cette période. Les contrats de ville y regrouperont, pour une plus grande cohérence, toutes les structures de développement social et urbain : DSQ et convention de quartier disparaissent en tant que tels et la durée des contrats passe désormais à cinq ans. L'enveloppe financière définie par le CIV est de 9,565 milliards de francs pour les années 94-98 soit le double de celle affectée dans le cadre du X^e Plan.

BIBLIOGRAPHIE DE BASE

- BAUDEAU (Pascal), GARNIER (Georges), *La sécurité entre la commune et l'Etat*, Association de recherche en sociologie, Paris, 1990, 152 p.
- BALKANY (Patrick), *Les politiques municipales*, Rapport au Premier ministre, octobre 1993, 44 p.
- BERNARD (Yvonne), SEGAUD (Marion) dir., *La ville inquiète : habitat et sentiment d'insécurité*, La Garenne-Colombes, Editions de l'Espace européen, 1991, 246 p.
- BONNEMaison (Gilbert), *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité*, Rapport de la commission des maires sur la sécurité, Paris, La Documentation Française, 1983, 212 p.
- BONNEMaison (Gilbert), *La sécurité en liberté*, Paris, Syros, 1987
- CHAMIRON (Nicole) dir., *Les politiques municipales : émergence, logiques d'actions et complémentarité avec les autres acteurs de la sécurité*, INHESJ-CERP, 1993, 70 p.
- CLAUZEL (Jean), *Rapport au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (Les politiques municipales)*, mai 1990, 37 p.
- CNV, *Les politiques de la ville*, Paris, CNV, 1993, 57 p.
- CNV, *Bilan des 64 propositions de la Commission des maires sur la sécurité*, Paris, 1992, 184 p.
- DELARUE (Jean-Marie), *Banlieues en difficultés : la relégation*, Paris, Syros-Alternatives, 1991, 223 p.
- DELIBARRE (Michel), LA PTOI. (Pierre), *Le temps des villes*, Paris, Seuil, 1993, 253 p.

- DIV, *Les Contrats de ville du xi^e Plan (Dossier ressources)*, La Plaine-Saint-Denis, DIV, décembre 1993, 183 p.
- DONZELLOT (Jacques), OURLIT (T.), *Enquête sur la nouvelle politique de prévention*, CNPPI, 1987.
- DONZELLOT (Jacques), ESTÈBE (Philippe), *Le développement social urbain : 1982-1992, constitution d'une politique*, Comité d'évaluation de la politique de la ville, 1992, 118 p.
- DUBUDOUT (Hubert), *Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation Française, 1993.
- DULONG (Renaud), PAPERMAN (Patricia), *La réputation des cités IHSI, enquête sur le langage de l'insécurité*, Paris, L'Harmattan, 1992, 230 p.
- DUPREZ (Dominique), HADJI (Mahieddine), *Le mal des banlieues, sentiment d'insécurité et crise identitaire*, Paris, L'Harmattan, 1992, 237 p.
- FULY (Joël), RIVIÈRE-PLATT (Nell), *Ville et sécurité, un regard américain*, Paris, Fondation Franco-Américaine, 1993, 191 p.
- GATIO (Dominique), THOENIG (Jean-Claude), *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, IHSI-L'Harmattan, 1993, 231 p.
- GLEZAL (Jean-Jacques) et FROMBERT (Jean-Charles), *Les politiques locales de sécurité*, Voiron, La Lettre du cadre territorial, Dossiers d'experts, 1993, 94 p.
- LALANNE (Louis), *Rapport au ministre de l'Intérieur (Commission sur les polices municipales)*, mars 1987, 50 p.
- PACTE 92, *les Hauts-de-Seine, la ville ensemble*, Paris, Albin Michel, 1993, 153 p.
- PRYREBETTE (Alain), *Réponse à la violence*, La Documentation Française, 1977.
- RAOUT (Eric), *SOS Banlieues*, Paris, L'Harmattan, 1993, 211 p.
- SZLAKMANN (Charles), *La violence urbaine, à contre courant des idées reçues*, Paris, Laffont, 1992.
- WYVIRKENS (A.), *Le contenu des CAP*, DIV, 1992.

ADRESSES UTILES

Centre de documentation de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI)

Adresse : 19, rue Péclot, 75015 Paris

Contact : Béatrice FOURNIER-MICKIEWICZ

Centre de ressources de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV)

Adresse : 194, avenue du Président Wilson, 93217 La Plaine-Saint-Denis Cedex

Contact : Marie-Françoise GOLDBERGER

REPÈRES

NOTES ET ÉTUDES

LES VALEURS PROFESSIONNELLES : UNE RESSOURCE POUR L'ENCADREMENT DE L'ACTIVITÉ POLICIÈRE ?

Patricia Parienté
Chargeée d'études à l'INHESJ

L'activité policière est définie par la loi et les règlements mais elle est aussi conditionnée par les valeurs professionnelles propres aux agents.

Ces valeurs présentent un caractère ambivalent : longtemps considérées comme la cause de déviances, elles peuvent pourtant être utilisées comme une ressource pour l'encadrement.

Le métier de policier est certainement un des métiers les plus encadrés. Au sommet de la hiérarchie des règles, la loi symbolise et concrétise la soumission des forces de l'ordre à l'Etat de droit. Les règlements et consignes hiérarchiques, en complétant le dispositif, forment un maillage serré qui entoure le travail policier de garanties contre l'arbitraire. Cependant, cette construction juridique masque une réalité beaucoup plus diversifiée, où l'acte de police n'est pas toujours aussi prévisible qu'il y paraît. Un des principaux mérites des travaux d'observation de l'activité policière a été de montrer que cet encadrement législatif et réglementaire ne suffit pas à prédéterminer le déroulement de telle ou telle intervention policière. Parce que d'une part, l'imprévisibilité de l'événement est source d'incertitude pour le commandement. Parce que d'autre part, l'encadrement – aussi précis soit-il – ne peut apporter de solution particulière à chacune des situations concrètes pouvant se présenter au cours d'un service.

Aussi les policiers disposent-ils, à tous les échelons de la hiérarchie, d'une certaine marge d'autonomie. Décider de la qualification légale d'un fait, ou du comportement à adopter dans telle situation, relève-t-il pour autant de la subjectivité de chaque agent ? Les recherches ont montré que les policiers, comme les autres groupes professionnels, forment des normes d'action en fonction des règles en vigueur, mais aussi

en fonction de leur propre système de valeurs. Longtemps on a cru qu'en resserrant le maillage réglementaire et le champ du contrôle, il serait possible d'amenuiser cette part discrétionnaire. On sait aujourd'hui qu'à côté de ce cadre normatif formel, il en existe un second, non explicité mais non moins puissant. Doit-on en conclure, comme cela a été fait parfois, que les valeurs policières sont susceptibles de pervertir toute tentative de direction ? Les connaissances disponibles dans le domaine de la culture policière ne le démontrent pas. Plutôt que de chercher à s'opposer aux valeurs policières, ne serait-il pas possible, au contraire, d'utiliser ce cadre normatif informel comme une ressource pour l'organisation ?

LES VALEURS PROFESSIONNELLES ET LEURS INCIDENCES SUR LES COMPORTEMENTS

La littérature sociologique anglo-saxonne fournit de nombreuses indications sur les valeurs professionnelles des policiers. On peut cependant s'interroger sur la possibilité d'exploitation en l'état de ces données, dans la mesure où ces valeurs policières ne donnent pas naissance à une culture professionnelle homogène. Elles apparaissent plutôt comme des référents partagés, mais qui peuvent agir de manière différente en fonction des contextes professionnels et des positionnements individuels des policiers.

Un cadre normatif non formalisé

Le principal apport des recherches anglo-saxonnes a été de montrer que les valeurs professionnelles ne sont pas sans incidence sur l'action policière et de remettre en cause, par là même, le modèle traditionnel du professionnalisme policier qui reposait sur l'expertise.

Parmi les travaux qui ont abordé la question des valeurs professionnelles (1), on peut s'appuyer sur deux publications particulièrement marquantes : une recherche du sociologue nord-américain J. SKOLNICK (2) et une recherche anglaise plus récente de R. REINER (3).

J. SKOLNICK fonde sa démonstration sur trois éléments qu'il estime constitutifs de la « personnalité de travail » (4) des policiers, parce que la fonction policière est la seule à les réunir : le danger, l'autorité et l'efficience. Il déduit, de la combinaison de ces trois éléments, neuf points caractéristiques de cette « personnalité de travail » : le soupçon, l'isolement social, la solidarité interne, un malentendu puissant entre la police

(1) On s'est référé, pour les développements qui suivent, sur les travaux de MONTARDIER (D.) pour le Séminaire sur l'enseignement de la déontologie policière, INESI, 25 mars 1992.

(2) SKOLNICK (J.), *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Societies*, New York, Wiley and Sons, 1966.

(3) REINER (R.), *The politics of The Police*, Harvester Press, 1985.

(4) « Prédistribution à percevoir et à agir d'une certaine façon ».

et le public (les policiers se plaignant de ne pas être soutenus par le public, le public estimant que les policiers sont justement payés pour exercer les missions qui leur incombent), l'exercice de l'autorité (qui renforce le malentendu), un rapport ambigu à la morale (pour affronter le danger, les qualités essentielles sont la force, la ruse ou la virilité), la fermeture sur le corps, le conservatisme et la pression informelle à l'efficacité.

Pour sa part, R. RIEGER réalise une synthèse des travaux sur la culture professionnelle des policiers, définie comme manière de concevoir le monde social et leur rôle par rapport à lui. Il distingue sept traits dominants de cette culture policière : le sens de la mission, le soupçon (attitude de suspicion constante pour déceler toute situation anormale et répondre au danger), le conservatisme politique et moral, le machisme (misogynie et culte de la force), les préjugés raciaux (qui ne se traduisent pas forcément en comportements discriminatoires) et le pragmatisme (référence à l'empirisme, valorisation de ce qui est utile et efficace).

Des recherches ont par ailleurs souligné les répercussions de ces valeurs sur le travail policier et sur les comportements des agents. Dans le domaine des relations au public, par exemple, la prégnance du soupçon peut entraîner les policiers à traiter tous les usagers comme des délinquants potentiels (« La suspicion est le fondement de la relation à l'usager, délinquant ou contrevenant potentiel »⁽⁵⁾). De même, la valorisation de l'efficacité (ou la pression à l'efficacité), associée au « sens de la mission », peut avoir pour effet de survaloriser la fin par rapport aux moyens. Plus largement, la fermeture des agences policières et des groupes de travail sur eux-mêmes (solidarité interne à la fois vis-à-vis du public et de la hiérarchie), renforcée par le développement du sentiment d'appartenance au corps, génère une opacité qui constitue une résistance au contrôle externe (contrôle hiérarchique sur le groupe, contrôle du public sur la police). Cette résistance devient difficilement admissible dans les sociétés occidentales de la fin du xx^e siècle.

Dans le compte rendu de la première expérience d'observation du travail policier aux États-Unis, W. WESTLEY remarquait déjà la puissance de ces valeurs policières, abordée sous l'angle de la déviance. Il mentionnait notamment qu'elles étaient capables de filtrer, d'interpréter, voire de pervertir la réglementation formelle⁽⁶⁾.

La mise en évidence d'une autonomie d'action à tous les niveaux hiérarchiques a eu raison du postulat sur lequel reposait le modèle professionnel traditionnel. Élaboré dans les années 1950 aux États-Unis sur la base de l'expertise, ce dernier considérait qu'il existait une relation directe entre le cadre réglementaire et les comportements. Depuis, les travaux

(5) *Etude auprès des personnels de la Police nationale*, Interface, mars 1982, p.45.

(6) Westley (W.), *Violence and The Police : a Sociological Study of Law, Custom and Morality*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1970.

sur la culture policière ont montré que l'ensemble réglementaire était filtré par un système de valeurs propre aux policiers. Les responsables policiers en ont tiré les conséquences, en mettant en place des alternatives aux modes traditionnels de commandement qui recherchent l'adhésion des personnels (intérêt pour le « management », tentatives de pilotage par objectifs, etc). Parallèlement, les travaux les plus récents sur la gestion et sur le changement dans les organisations policières insistent sur la nécessité de prendre en compte la culture professionnelle dans la détermination des stratégies⁽⁷⁾.

Un cadre à géométrie variable

On a donc remarqué depuis longtemps déjà une relation entre les valeurs policières et les comportements : la culture professionnelle constitue un cadre normatif informel pour l'action de police, complémentaire (parfois concurrent) du cadre réglementaire. Cependant, il serait extrêmement réducteur de présumer que cet effet des valeurs sur les comportements est immédiat. Cette démarche renouvelerait l'erreur précédente qui consistait à postuler une relation directe entre les règles et les comportements. En effet, les valeurs policières ne donnent pas naissance à une culture professionnelle homogène. En d'autres termes, elles appellent des positionnements individuels différenciés et elles peuvent se traduire différemment dans l'action, en fonction du contexte professionnel. Elles sont de toute façon trop générales pour être directement opératoires. Pour produire leurs effets, elles doivent être transformées en normes d'action. Il semble d'ailleurs que ce soit à ce niveau de la production de la norme que les contextes et les positionnements individuels sont susceptibles d'intervenir.

Les débats qui se développent au sein des organisations policières (par exemple sur la relation prévention-répression ou sur la définition du « vrai travail policier »⁽⁸⁾) montrent en effet que la solidarité de la profession vis-à-vis de l'extérieur masque une véritable diversité interne. De fait, les positions par rapport aux référents professionnels sont loin d'être uniques. Reprenant les conclusions de la seconde exploitation de

(7) Voir notamment DURVIAGE (A.) et al., « L'analyse de la culture organisationnelle : la clé de la planification stratégique », *Journal du collège canadien de police*, 1992, Vol. 16, n° 2, p. 97 : « Toute organisation qui tente de mettre en place un système de valeurs ou un plan d'action qui ne s'insère pas dans la culture organisationnelle est, à toutes fins pratiques, condamnée à l'échec ».

(8) MONJARDET (D.) et al., *La police quotidienne, éléments de sociologie du travail policier*, Groupe de sociologie du travail (CNRS), Université de Paris VII, novembre 1984.

L'étude réalisée auprès des personnels de la Police nationale par le cabinet Interface en 1985, D. MONJARDET propose⁽⁹⁾ d'analyser les positions des agents selon deux axes principaux : l'axe « ouverture/repli » qui établit le rapport aux autres (c'est-à-dire aux non-policiers) et l'axe « réglementarisme/négociation » qui établit le rapport à la loi. Ces deux axes seraient fondamentaux car ils organiseraient la distribution des positionnements par rapport à toutes les autres valeurs.

Cette approche relativise les connaissances disponibles sur les valeurs policières, en les considérant comme des points de référence qui admettent des positionnements divergents : « Je suis partisan de rompre avec une vulgate sociologique qui attribue – trop rapidement à mon sens – à tout policier les traits, plus ou moins accentués, d'une culture professionnelle considérée comme homogène. Il me semble plutôt, et les trop rares études dont on dispose en France sur ce point vont dans ce sens, que ces traits supposés partagés par tous délimitent en fait l'espace commun ou les enjeux communs par rapport auxquels le groupe policier se différencie⁽¹⁰⁾ ». Cette démarche ouvre la voie à une réflexion sur la manière dont se déterminent ces positionnements. Elle permet de se demander quelles peuvent être les possibilités d'action, non pas sur les valeurs elles-mêmes, mais sur les conditions qui influencent les positionnements personnels des agents par rapport à ces référents.

Par ailleurs, on peut déceler dans la littérature sociologique une analyse négative des valeurs policières, particulièrement en ce qui concerne leurs effets sur l'application des règles et sur le comportement policier en général. La culture policière est souvent identifiée comme la cause des déviations. En fait, les valeurs policières présentent généralement un caractère ambivalent. La solidarité entre policiers est impérative face au danger, l'efficacité est une exigence de l'institution vis-à-vis de ses membres et l'autorité trouve sa justification en ce que la faculté d'user de la force constitue la spécificité des métiers de police. Ces qualités peuvent cependant dériver vers des pratiques déviantes si elles se transforment en « couverture » du collègue fautif, en survalorisation des fins par rapport aux moyens ou en violences ou comportements d'autoritarisme. De même, si le pragmatisme aboutit à une action au coup par coup, il peut engendrer des résistances aux politiques policières (et par là même au pilotage de l'organisation); il est pourtant nécessaire à l'adaptation aux événements. Il ne s'agit pas de nier les risques de dérive mais de recadrer le débat. Là encore, il semble que ce ne soit pas sur les valeurs elles-mêmes que doive porter une réflexion sur l'encadrement de l'activité policière (en cherchant comment les éviter ou les détourner), mais sur les conditions dans lesquelles elles peuvent dériver (en cherchant à aménager un environnement favorable à une pratique non déviante).

(9) *Séminaire sur l'enseignement de la déontologie*, op. cit.

(10) MONJARDET (D.), *Le modèle français de police*, Colloque international de l'Ines sur les systèmes de police en Europe et la comparaison policière, Paris, décembre 1992.

Values et normes

Troisième élément qui incite à ré-étudier la question de l'incidence des valeurs sur les comportements : la constatation, plus générale, que les valeurs ne trouvent pas d'application directe sur l'action. Entre les valeurs et les comportements se trouve une catégorie intermédiaire, les normes d'action. H. S. BÜCKER l'explique remarquablement en ces termes : « les valeurs sont de piétres guides pour l'action, car elles ne comportent que des critères de choix généraux qui indiquent la ligne de conduite préférable, toutes choses égales par ailleurs. Mais, dans les situations concrètes de la vie quotidienne, il est rare que toutes choses soient égales par ailleurs (...) Il est donc difficile de déterminer la ligne de conduite prescrite par telle valeur dans une situation donnée (...) Les valeurs s'avérant ainsi inadaptées pour orienter l'action dans des situations concrètes, les groupes sociaux élaborent des normes spécifiques qui sont mieux adaptées aux réalités de la vie quotidienne. Ces normes sont dérivées des valeurs, qui jouent ainsi le rôle de principes ultimes » (11).

Ainsi, l'incidence des valeurs sur l'action policière (la culture professionnelle constituant un cadre normatif de l'action) doit être relativisée en fonction de trois séries de facteurs :

- les valeurs sont des référents partagés, mais qui appellent des positionnements individuels;
- elles présentent un aspect ambivalent qui peut conduire les agents à adopter, selon leurs positionnements et selon les circonstances de l'action, des comportements conformes ou dérogatoires à ceux qu'attend l'institution;
- elles n'exercent d'influence que par l'intermédiaire des normes, qui trouvent leurs sources non seulement dans ces référents culturels, mais aussi dans le cadre réglementaire et dans l'environnement professionnel. Ces considérations présentent l'avantage de conférer aux connaissances disponibles une utilité potentielle pour les responsables de police. Car, si on ne peut changer des valeurs par la simple volonté du décideur, au moins peut-on essayer d'agir sur les positionnements individuels.

LES VALEURS COMME RESSOURCE POUR L'ENCADREMENT DE L'ACTIVITÉ POLICIERE

Utiliser les valeurs comme une ressource pour l'encaissement de l'action policière, c'est mobiliser cette action au profit des objectifs assignés à la police et dans le respect des valeurs républicaines. Cela suppose, au regard des considérations précédentes, d'apprécier la culture professionnelle comme un acquis, auquel il ne s'agit pas de s'opposer, mais qu'il

(11) BÜCKER (H. S.), *Outsiders, étude de sociologie de la déviance*, Paris, A.M. Métaillé, 1985.

convient de maîtriser pour éviter les dérapages : détournements d'objectifs (aspect managérial) et fautes de comportement (aspect déontologique). En d'autres termes, il s'agit d'établir une relation de confiance, tout en l'encastrant d'une sorte déontologie et en aménageant les conditions d'une responsabilisation individuelle des agents.

Cet objectif défini, quels sont les leviers de cette action sur les valeurs ? Si l'on considère les positionnements individuels comme le ressort essentiel d'une telle tentative, il faut alors considérer la manière dont ils se déterminent, avant d'envisager l'aménagement des conditions favorables à un positionnement « éclairé ».

La détermination des positionnements individuels par rapport aux valeurs de référence

Les positionnements individuels sont conditionnés d'abord par l'entrée dans la profession, où un processus de socialisation permet d'acquérir les valeurs de référence. Puis, tout au long de la carrière, l'expérience personnelle les conforte ou les altère, en fonction des attentes individuelles et des conditions concrètes du travail policier.

L'apprentissage des valeurs professionnelles, transmises par les pairs, commence dès la période de formation initiale et se poursuit lors de l'intégration dans les services (stages, première affectation). La formation professionnelle policière fait en grande partie appel, en France, à des formateurs policiers. S. ALAOUY et J. L. LOUMET DU BAYLE ont observé la manière dont, au cours du processus de formation, les élèves sont peu à peu reconnus par leurs formateurs comme policiers à part entière et, inversement, se reconnaissent comme tels : « Pour les formateurs, les élèves sont de futurs policiers, le qualificatif « futur » étant d'abord le mot le plus important. Mais, progressivement, les élèves se transforment techniquement et psychologiquement en « policiers » et les formateurs vivent avec eux cette transformation. Cette transformation résulte de la formation « institutionnalisée » théorique et pratique que dispensent les centres de formation de la Police, mais elle est aussi la conséquence de mécanismes socialisateurs plus informels (...) Un même temps que croît ainsi la conscience de l'appartenance à l'institution, se développe aussi la solidarité scolaire des élèves, favorisée par la vie en commun » (12). Lors de l'intégration dans les services, ce processus de socialisation se poursuit au contact des collègues. Déjà en 1953, W. WESTLEY décrivait ainsi l'accueil des recrues : « Dans les flots et dans les voitures on leur apprenait les caractéristiques du territoire, les eccentricités des habitants, les procédures du travail (...) Huit heures par jour, six jours par semaine, ils parlaient avec leurs partenaires. De longues

(12) ALAOUY (S.) et LOUMET DU BAYLE (J. L.), *Les rapports police-public et la formation initiale des gardiens de la paix*, Université des sciences sociales de Toulouse, Institut d'études politiques, 1985, p. 161.

heures entre l'action devaient être comblées (...) Et le plus ancien les utilisait à son avantage. Il trouvait une opportunité pour parler de lui comme policier, de ses difficultés et de ses joies (...) Ainsi, la recrue est initiée à l'expérience de l'homme, à l'histoire du département, aux misères et aux avantages du travail de police. » (13). En France et beaucoup plus récemment, P. PAPERMAN suggère que ces échanges d'expériences contribuent non seulement à former les nouveaux policiers, mais aussi à entretenir dans les brigades un savoir pratique et un mode relationnel : « Cette histoire, construite collectivement, véhicule un commentaire sur la clientèle, sur le travail et fournit un des supports de la sociabilité interne » (14).

Peut-on, plus généralement, admettre que le travail policier lui-même constitue une des sources de la culture professionnelle ? La thèse de J. SKOLNICK le suggère. L'étude de l'environnement interne et externe du travail policier, et de ses relations aux valeurs professionnelles, peut en effet susciter quelques réflexions. Par exemple, concernant un acte courant tel que la verbalisation des automobilistes, W. WESTLEY fait l'analyse suivante : la décision de réprimer un comportement dépend non seulement de la loi (le comportement constitue, ou non, une infraction), mais aussi du souci de maintenir un certain niveau de respect envers la police. Dans leur majorité, les contrevenants sont traités avec respect ; ils sont rarement sanctionnés et font souvent l'objet d'un avertissement. Mais, si le contrevenant (par exemple une personne en état d'ivresse) ne respecte pas le policier, celui-ci défend sa dignité : il arrête la personne, et cette arrestation peut parfois être assez brutale (15). W. WESTLEY entend montrer que le souci du respect envers la police est une des normes fondamentales dérivée de la valeur « autorité » et qu'elle donne lieu à des comportements différents selon les circonstances de l'action. Dans *The Social Organisation of Arrest*, D. BLACK fournit la même analyse, en montrant que si les Noirs aux États-Unis font l'objet d'un plus grand nombre d'arrestations, ce n'est pas parce qu'ils seraient contrôlés plus que d'autres, mais parce que l'interaction risque plus de dégénérer en raison de leur attitude globalement moins déférente vis-à-vis des policiers (16). Là encore, ce sont les circonstances qui déterminent, plus que l'infraction, la décision.

L'environnement de l'action de police comporte également des données internes à l'institution. Citons par exemple les éléments pris en compte

(13) *Op. cit.*, p. 157-158.

(14) PAPERMAN (P.), *Appels sans objet, calme, ennuï, action à police-sauve*, Giass, 1986.

(15) *Op. cit.*, p.120.

(16) BLACK (D.), *The Social Organisation of Arrest, The Manners and Customs of The Police*, New York, London, Academic Press, 1980.

pour l'évaluation individuelle ou collective du travail. Une étude sur les brigades de roulement (17) suggère que les critères d'évaluation ne sont pas sans influence sur la manière d'appréhender les situations. Ainsi, un même fait traité conjointement par une brigade de roulement et par une Brigade anti-criminalité (bac) donne lieu à discussion : les policiers du roulement ayant tendance à relativiser la situation et à rechercher un compromis, ceux de la bac cherchant au contraire à dramatiser et à trouver une qualification pénale gratifiante, susceptible de les créditer d'un beau « crâne ». Les premiers sont jugés sur leur capacité à maintenir la tranquillité publique, les seconds sur leurs résultats quant à la répression.

Ne pourrait-on pas à chaque de ces moments privilégiés (formation, intégration dans les services), et plus largement dans l'aménagement de l'environnement du travail policier, essayer de faire ce sorte que les positionnements individuels par rapport aux valeurs de référence se réalisent d'une manière conforme à ce qu'en attendent l'institution d'une part, le public d'autre part ?

Les conditions d'un « positionnement éclairé »

Comment neutraliser les positionnements, sur les diverses valeurs de la culture professionnelle, susceptibles de s'opposer soit à la politique du service, soit à la déontologie policière ? Concrètement, quel équilibre trouver, par rapport à l'efficacité, entre le laxisme qui s'inscrit à l'encontre de la réalisation des missions et la recherche du résultat à tout prix ? Quel positionnement par rapport à l'autorité, entre la démission qui conduit au laxisme et l'autoritarisme qui méprise l'individu ? Comment aborder les situations de danger, entre la suite qui laisse subsister la situation d'infraction et la témérité qui expose les collègues et le public ? Ou encore, comment être solidaire dans l'action, face au danger éventuel, sans tolérer des comportements qui heurtent l'éthique personnelle ? Deux pistes peuvent être explorées à partir des considérations exposées précédemment : la maîtrise des processus de socialisation et l'aménagement d'un environnement professionnel favorable.

En formation (18), il s'agira non seulement de travailler sur les contenus et sur les méthodes pédagogiques, mais aussi de repérer les modes informels de socialisation, c'est à dire les messages véhiculés implicitement par les formateurs policiers, voire par les institutions de formation dans leur ensemble. Par exemple, la professionnalisation repose en partie sur la transmission de représentations (qu'est-ce qu'un bon policier ?). Il faudra alors veiller à équilibrer la valorisation des différentes missions, de manière à ne pas créer de comportements stéréotypés (on pense parti-

(17) GORGON (C.) et al., *Les brigades de roulement en police urbaine : fonctionnement, contraintes et potentialités*, mrs9, juin 1992.

(18) Cf. Séminaire sur l'enseignement de la déontologie, *op. cit.*

culièrement à l'extrême valorisation des missions de police judiciaire). De façon plus générale, les formateurs doivent prendre conscience des messages qu'ils transmettent implicitement à travers leur langage ou leurs anecdotes. Sur ce point, S. ALBOUY et J. L. LOUARD DIA. BAYLE⁽¹⁹⁾ ont relevé de possibles contradictions entre les contenus officiels de formation et le non-dit véhiculé par les formateurs.

Dans la gestion des services, il s'agit de tenir un discours sans ambiguïté sur tous les points au croisement de la culture et de l'action (par exemple en élaborant des critères d'évaluation adaptés), mais aussi de mettre les agents en mesure d'entendre ces messages. Or, même si l'on s'y attache, deux obstacles au moins à la diffusion du discours institutionnel peuvent être identifiés : la fermeture du groupe de travail sur lui-même et le manque de distanciation par rapport à l'expérience immédiate.

Favoriser la distanciation par rapport au groupe de travail

Les pairs, tels que les perçoit un individu dans un service, sont en premier lieu les collègues du groupe de travail (service, brigade, etc). C'est donc le groupe de travail qui exerce la pression de conformité la plus forte, même si l'individu développe des prédispositions marginales par rapport à celles de l'ensemble du corps professionnel. Aider les nouveaux entrants à prendre de la distance par rapport au discours véhiculé par les pairs, c'est donc d'abord leur donner les moyens de situer ce discours dans le tout institutionnel et professionnel, et de se positionner par rapport à lui. Cela implique notamment de rapprocher la formation au plus près de l'opérationnel, pour que la recrue soit capable d'opposer une légitimité professionnelle, laquelle s'acquiert par l'expérience. Les changements d'affectation sont aussi à prendre en considération car, plus le degré de spécialisation est élevé, plus le nouvel arrivant se trouve dans une situation proche de celle de la recrue (d'où la nécessité de continuer à améliorer la formation continue).

Par ailleurs, l'univers professionnel ne doit pas se réduire aux contacts des collègues immédiats si on veut éviter la multiplication de sous-cultures déviantes. S'il n'est pas original de considérer que le développement d'une communication interne doit être un objectif de premier ordre, il n'est peut-être pas inutile d'insister sur l'intérêt qu'il y aurait à introduire dans divers vecteurs (notes, presse interne institutionnelle, associative ou syndicale, réunions, moyens audiovisuels, etc.) des messages relatifs aux valeurs. Cette ouverture sur l'ensemble de la profession pourrait être également recherchée à travers des rencontres régulières entre policiers de services et de grades différents (formations communes, rencontres sportives, etc.).

(19) *Op. cit.*

Favoriser la distanciation par rapport à l'expérience immédiate

L'incidence de l'expérience sur la formation des référents communs au groupe de travail⁽²⁰⁾ impose également une distanciation par rapport à l'expérience immédiate. On sait par exemple que les policiers ont tendance à développer un mode de pensée classificatoire, qui leur permet de cibler leurs interventions sur des personnes supposées *a priori* délinquantes en fonction de critères déterminés. Ces critères sont en partie forgés par l'expérience, donc par la spécialisation au sein de la fonction policière ou dans une aire géographique donnée. Ainsi, le rapport final de l'*Enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités ethniques et visibles*⁽²¹⁾ attire l'attention sur les effets induits par une étude des statistiques criminelles qui ne prend pas en considération les modes d'élaboration de ces données chiffrées, et qui produit de ce fait une surenchéritation de l'attention policière sur les minorités ethniques. Aussi, les conclusions recommandent-elles, entre autre, « que les services de police observent, à l'intérieur, la même prudence afin de prévenir les catégorisations et les généralisations qui peuvent être préjudiciables aux individus issus des minorités visibles et ethniques. » Concernant les fonctions ou les affectations qui présentent le plus de risques, il n'a pas encore été trouvé d'autre solution que la limitation des durées d'affectation.

Par rapport aux discours des collègues directs et par rapport à l'expérience vécue, l'ouverture sur l'extérieur (de l'institution, de la société) doit permettre aux agents de prendre de la distance et de bénéficier d'informations susceptibles d'influencer des positionnements éclairés sur les axes déterminants de la culture policière. Cette ouverture peut être recherchée individuellement par les policiers. Elle peut aussi être favorisée par l'organisation du travail (notamment l'intégration des agents dans diverses structures partenariales).

CONCLUSION

La mission générale de la Police nationale -- assurer la sécurité dans le respect des droits des citoyens -- se précise au fur et à mesure que l'on se rapproche du terrain : d'une part, la politique de sécurité définie par les instances politiques se transforme peu à peu en objectifs opérationnels ; d'autre part, les valeurs républicaines trouvent leur concrétisation, *in fine*, dans les comportements des agents. Or, si l'action policière trouve son ressort dans les prescriptions que lui imposent les textes et les instructions hiérarchiques, ces prescriptions sont filtrées par le système de

(20) Cf. PAPERMAN (P.), *op. cit.*

(21) Commission des droits de la personne du Québec, 1988.

valeurs propre aux policiers, qui interprète les consignes formelles pour les adapter aux situations concrètes.

Ce filtre que constitue la culture policière est à double tranchant. Il peut conduire à une réalisation des missions conforme ou non à ce qu'attend de ses agents l'institution policière. On peut escompter qu'un professionnalisme poussé sera susceptible d'éviter les déviances; mais on peut redouter également que les agents, faute d'une forte adhésion aux objectifs et à la déontologie de la police, ne soient conduits à des dérapages. C'est pourquoi il n'est pas possible de se désintéresser des valeurs policières, qu'il s'agit d'intégrer à la notion même de professionnalisme.

Professionnaliser la police, ce n'est donc pas, comme on l'a cru pendant longtemps, tenter de limiter l'autonomie des agents en leur imposant des consignes de plus en plus strictes. On sait que lorsque les prescriptions sont trop astreignantes, les agents s'évertuent à les détourner (ne serait-ce que pour pouvoir traiter les faits qui, inévitablement, n'entrent pas dans ces cadres limités). À la limite, cette démarche peut même pousser à la déviance. Professionnaliser, c'est au contraire, si l'on s'en tient à notre définition, essayer d'encadrer cette marge d'initiative par un système de valeurs qui permette d'appliquer les consignes avec discernement.

À cette fin, il convient non de transformer les valeurs professionnelles (qui, outre leur fonction identitaire, trouvent leur utilité pratique sur le terrain), mais de faire en sorte que les policiers se déterminent par rapport à elles d'une manière compatible avec le bon exercice du métier.

DOUANIERS ET POLICIERS : DES MISSIONS COMMUNES, DES ÉTHIQUES DIFFÉRENTES

Dominique Duprez

Chargé de recherche au CNRS

Directeur du laboratoire de sociologie du travail,
de l'éducation et de l'emploi (CLERSE-IRISI)

Douaniers et policiers de l'air et des frontières ont des missions communes, notamment la lutte contre l'immigration clandestine. La comparaison des deux groupes professionnels met en évidence des identités très différentes mais aussi des systèmes d'attitudes proches entre policiers et douaniers en fonction de leurs « carrières » antérieures.

Cet article se fonde sur une recherche comparative menée sur deux groupes professionnels, les douaniers et les policiers de l'air et des frontières. Nous nous appuyons sur l'observation *in situ* des pratiques professionnelles dans une vingtaine d'unités du Nord et de l'Est de la France et sur l'analyse d'une soixantaine d'entretiens biographiques d'agents sur le terrain (1). On constate que l'histoire et l'organisation des services jouent un rôle décisif sur l'orientation générale des pratiques professionnelles, mais que le rapport au métier est également fortement déterminé par les trajectoires individuelles.

BRÈVE HISTOIRE DES DEUX SERVICES

La Police de l'air et des frontières (PAF) est au cœur du dispositif de contrôle des flux migratoires. Sa réorganisation est intervenue au début des années soixante-dix, concourant de la volonté de l'Etat de freiner l'arrivée de nouveaux immigrants.

La PAF faisait alors partie de la direction des Renseignements généraux (RG) au sein de la Police nationale. Sa mission essentielle était de faire du renseignement aux frontières. C'est dans une circulaire du 10 novem-

(1) DUPREZ (Dominique), *La gestion de l'immigration irrégulière. Analyse sociologique des identités professionnelles des policiers et des douaniers*, Lille, IRISI/INHESJ, 1993, 107 p.

bre 1972 que le ministre de l'Intérieur de l'époque, Raymond MARCELIN, informe les préfets et les directeurs de services centraux que la PAF est directement rattachée à la Direction générale de la Police nationale (DGP) et que « l'aspect opérationnel de son action sera très nettement accentué » en « raison des événements ». La modification de la politique d'immigration en est certainement la clef de voûte.

Parmi les missions qui doivent être l'objet d'une « attention particulière », arrivent en premier lieu :

- l'exécution des mesures administratives et des directives d'application de la politique d'immigration;
- la répression des activités illicites concernant l'immigration étrangère.

L'arrêté du 1^{er} août 1973 du ministère de l'Intérieur ne fait que confirmer la situation transitoire de 1972. Il crée un service central de la PAF comprenant sept secteurs correspondant aux zones de défense ainsi que des circonscriptions départementales. Une autre circulaire en date du 31 octobre 1973 précise que les chefs de ces secteurs dépendent hiérarchiquement du chef du service central de la PAF mais qu'ils sont aussi placés, pour emploi, sous l'autorité du préfet du département du chef-lieu de défense.

Cette dualisation de l'autorité hiérarchique est souvent source de difficultés : l'autorité centrale privilégie la mobilité à l'intérieur des frontières pour s'adapter aux échéances européennes, notamment dans la perspective des accords de Schengen, tandis que l'autorité préfectorale a en certains endroits tendance à privilégier la tenue des aubettes des axes autoroutiers, probablement pour des raisons de visibilité publique.

La PAF est donc un service jeune, mais qui a une longue histoire liée à des années de subordination aux RG. Beaucoup de ses cadres intermédiaires, notamment parmi les inspecteurs les plus âgés, ont connu la période de subordination aux RG qui marque encore fortement les pratiques professionnelles.

Avec les douanes, on quitte l'univers policier.

Cette administration, dépendant du ministère de l'Economie et des Finances, est une vieille dame puisqu'on a fêté son bicentenaire l'année dernière. La collecte des taxes et le contrôle des marchandises ont constitué les missions essentielles des douanes. Deux siècles d'histoire cela compte, et ces missions restent centrales dans l'identité professionnelle du douanier. Le contrôle des personnes restera longtemps lié à la lutte contre la fraude.

Durant tout le XIX^e siècle et une bonne partie du XX^e, l'histoire de la douane est associée à la lutte contre la contrebande et les fraudeurs⁽²⁾. On peut noter que l'essentiel de la philosophie actuelle des douanes se retrouve dans un schéma stratégique élaboré après la deuxième guerre

(2) CRISQUET (Jean), *La douane et les douaniers, de l'ancien régime au Marché commun*, Paris, Tallandier, 1990, 250 p.

mondiale (4 mars 1946). Le directeur général de l'époque préconise de généraliser l'expérience des services libres amorcée dès 1937. Il recommande de donner plus d'initiative aux agents et précise que le rôle des chefs « doit consister essentiellement à instruire, à conseiller et à diriger les agents » plutôt qu'à contrôler, quitte à sanctionner plus sévèrement les fautes commises.

Dès 1981, l'organisation de la « surveillance générale est fondée sur un dispositif opérationnel où prévaut la mobilité ». Le service de surveillance exerce des activités de contrôle qui ont leur fondement dans le code des douanes, dans d'autres codes ou dans des lois et règlements non codifiés.

Le service de surveillance assure le contrôle des voyageurs et de leurs bagages, le contrôle des marchandises en mouvement et le contrôle des moyens de transport. Il procède à ces contrôles sur le terrain, dans les points de passages gardés ou tous autres lieux.

Les missions des douanes ont évolué parallèlement à l'intégration européenne. Au fur et à mesure de la libéralisation des échanges commerciaux, les missions ont été modifiées : la lutte contre les stupéfiants et l'immigration irrégulière ont supplanté la lutte contre la contrebande. La culture professionnelle reste cependant liée à la taxation et les contentieux produisant des amendes, ce qui est le cas des stupéfiants, restent un objectif privilégié.

Les responsables nationaux et régionaux se flattent d'avoir une longue tradition de mobilité et d'avoir toujours su s'adapter aux évolutions du marché commun. Ils ont connu une diminution importante d'effectifs ces dernières années qui les ont amené à restructurer le dispositif de surveillance. D'une manière générale, une priorité a été donnée aux frontières extra-communautaires par rapport aux frontières intra-communautaires. De nombreux points secondaires n'étaient déjà plus gardés en permanence et les brigades mobiles avaient été renforcées. Cette politique a été menée avec souplesse même si dans certains secteurs, comme à Valenciennes, des douaniers ont été déplacés contre leur gré. D'une certaine manière, les menaces qui ont pu apparaître à un moment donné sur l'existence même des douanes ont été un levier pour faciliter la restructuration des services qui était quasiment achevée à l'aube de 1993. Si le voyageur a pu croire que l'intégration européenne allait supprimer les contrôles douaniers, il doit constater qu'il n'en est rien. Si la probabilité de se faire contrôler en extrême frontière est désormais faible, celle de se faire contrôler à un péage, une aire de repos voire à la sortie d'un supermarché s'est sensiblement accrue, le douanier gardant tous ses pouvoirs d'investigation.

LA PAF : ÉVOLUTION DES MISSIONS

Depuis sa création jusqu'au milieu des années quatre-vingts, la tenue de postes statiques a été la forme de travail largement dominante au sein de la PAF. L'essentiel de l'activité consistait donc à opérer des contrôles sélectifs sur les points gardés de la frontière et à faire des notes de renseignements. Parallèlement, il existait des Brigades frontalières mobiles (BFM) ayant pour mission de faire des contrôles inopinés sur des points non gardés en permanence de la frontière ou des contrôles en retrait de la frontière. Depuis le milieu des années quatre-vingts, la tendance a été de regrouper les effectifs sur des postes fixes en supprimant les BFM, tout en essayant de promouvoir la mobilité de l'ensemble des agents. Rétrospectivement, à travers les entretiens, cette réorganisation est souvent critiquée, notamment par ceux qui étaient antérieurement en BFM.

Les agents qui sont aujourd'hui en poste fixe sont souvent démotivés en raison du rôle qu'on leur fait tenir et de l'absence de résultats probants dans leur activité.

Lorsque la législation était moins restrictive sur le plan du contrôle d'identité et que la lutte contre l'immigration irrégulière n'était pas une priorité si clairement définie, le travail en aubette était relativement recherché. Il offre en effet des conditions de travail plus agréables qu'en patrouille où les agents sont exposés aux intempéries et à des formes de contrôles difficiles et non dénuées de risque. Les échanges sociaux sont aussi plus variés. Cette forme de travail se heurte cependant à un impératif : la nécessité de faire du chiffre dans un domaine précis, celui de l'immigration irrégulière. Cette obligation de résultats rend obsolète le travail en aubette, d'où une évolution très significative des attitudes en quelques années.

Des facteurs techniques et juridiques expliquent cette situation.

Prenons un cas réel, celui d'un poste situé sur un grand axe autoroutier. Si l'on prend les chiffres de 1989, on décompte trois affaires de séjour irrégulier et 670 non-admissions. Au niveau du poste, deux types de tâches sont accomplies : le contrôle des identités au moment du passage de la frontière et la patrouille sur la frontière franco-belge visant à interroger les individus passant clandestinement. En fait, les patrouilles sont souvent annulées car la priorité est donnée par l'autorité préfectorale à la tenue des aubettes y compris pour la sortie de France.

Sur le site du poste, l'activité se limite au repérage des faux papiers d'identité. Il semble que, dans un premier temps, ce soit le « flair » qui joue dans la détection d'un document douteux, ensuite on vérifie plus systématiquement les documents grâce à divers moyens techniques.

Si la personne ne possède pas toutes les pièces requises pour entrer en territoire français, la PAF procède à une mesure de non-admission pour aboutir à une reconduite frontière. Mais, bien souvent, la personne repasse illégalement quelques temps après et quelques mètres plus loin.

Il n'est pas rare qu'un étranger en situation irrégulière ait sur lui deux ou trois formulaires de non-admission ce qui est une source de démotivation importante pour les fonctionnaires. Tout change quand un étranger, n'ayant pas tous les papiers nécessaires, tente de pénétrer en France par un point de la frontière non gardé. Il devient alors immigré clandestin en séjour irrégulier et risque la prison.

Mais pour appréhender des individus dans cette situation, il faut pouvoir quitter le poste et patrouiller. Considérant la masse de travail et les contraintes du poste, les effectifs sont insuffisants pour assurer en permanence une brigade mobile.

Il ne faut pas en déduire que tous les agents de la *PAR* rêvent d'aller en patrouille mobile. Certains postes sont recherchés pour les bonnes conditions de travail ou, parfois, les avantages matériels qui leur sont associés : la surveillance des trains internationaux, le contrôle transmanche, plus rarement le filtre en aéroport. Il apparaît cependant que les bonnes conditions de travail ne sont pas suffisantes si elles ne sont pas associées à des « affaires » — ce que permet, par exemple, le contrôle des trains internationaux — car celles-ci sont devenues une condition *sine qua non* d'une identité professionnelle positive.

Cette-ci met en jeu des espaces d'identification prioritaires (lieux où est reconnu le « statut principal » au sens de GOFFMAN⁽³⁾) au sein desquels les individus considèrent qu'ils sont reconnus et dotés de compétences de professionnels.

L'espace de reconnaissance des identités est inséparable des espaces de légitimation des savoirs et compétences associés aux identités⁽⁴⁾. La transaction objective entre les agents et leur univers professionnel est d'abord celle qui s'organise autour de la reconnaissance ou la non-reconnaissance de compétence, de savoirs et des images de soi qui constituent les noyaux durs des identités revendiquées.

LES DOUANIERS : UNE ÉTHIQUE SPÉCIFIQUE

La perspective de l'interactionisme symbolique nous aide à comprendre en quoi les douaniers constituent un groupe professionnel, définit comme « celui qui revendique le mandat de sélectionner, former, initier et discipliner ses propres membres et de définir la nature des services qu'il doit accomplir et les termes dans lesquels ils doivent le faire »⁽⁵⁾; et si ce mandat touche à « certaines fonctions sacrées impliquant le secret », il s'accompagne nécessairement du développement d'une « phi-

(3) Voir GOFFMAN (Erving), *Stigma : les usages sociaux des handicaps*, Paris, Minuit, 1976, 180 p.

(4) DURR (Claude), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, Coll. U, 1991, 280 p.

(5) HODGES (B. C.), *Men and Their Work*, Glencoe, The Free Press, deuxième édition, 1967, p. 78-88.

losophie », d'une « vision du monde » incluant les pensées, valeurs et significations impliquées par leur travail⁽⁶⁾.

Comme chez les policiers en police urbaine, les douaniers ont un ensemble quasi-indéfini de tâches puisqu'ils ont la charge de contrôler à la fois les marchandises et les personnes. Ils ont donc une capacité à sélectionner certaines missions plutôt que d'autres.

Or, dans la perspective de HUCHE, l'analyse de nos matériaux permet de mettre en évidence une éthique propre aux douaniers. La lutte contre les stupéfiants est identifiée à une mission de salut national. Il y a une dimension hygiériste dans ce combat alors que celle contre l'immigration clandestine rencontre des obstacles humanistes. Elle se heurte au sentiment que l'on s'attaque à de « pauvres bougres ».

Il s'agit, bien entendu, d'un trait général qui doit être relativisé en fonction de l'âge, de la situation familiale et des biographies individuelles. Il aide cependant à comprendre les transformations des identités qui affectent ce groupe professionnel.

La hiérarchie douanière est sensiblement distincte de celle de la police. Par certains aspects, les cadres sont plus proches de la base. Ils vont sur le terrain par obligation, mais aussi parce que c'est dans les « contentieux »⁽⁷⁾ que chaque agent trouve sa légitimité. Le contrôle est permanent, il ne vise pas uniquement à réguler les excès ou empêcher les bayures. Les cadres se considèrent souvent comme des meuniers d'hommes.

Grâce au code des douanes -- et notamment au droit de fouille -- les prérogatives des agents en surveillance sont énormes. En outre, le nerf de la guerre de cette administration est la transaction, c'est-à-dire une amende dont le montant est négocié entre l'auteur du délit et l'administration des douanes. La contrepartie est un contrôle pointilleux du sommet à la base pour éviter les arrangements entre les trafiquants et les agents.

L'inspection, la sanction et la notation contribuent régulièrement à l'évaluation de l'activité des uns et des autres. Dans ce système, la position du chef de poste ou du chef de brigade est inconfortable. Celui-ci est localement le représentant de la hiérarchie, c'est l'autorité directe. Mais par ailleurs, il est membre à part entière de la socialité de la communauté professionnelle de base dont il est toujours issu et dont il a gravi les échelons.

Une enquête sur un échantillon de 1 300 agents des douanes⁽⁸⁾ indique qu'une large majorité d'opinions favorables se dégage par rapport au

(6) *Ibid.*

(7) La rivalité entre policiers et douaniers passe aussi par le vocabulaire : « le contentieux » est l'équivalent de « l'affaire » en police. Le vocabulaire policier est systématiquement remplacé par des termes propres aux douaniers.

(8) TEMPE, BAICER et SLOANE, consultants en management, *Enquête pour le ministère de l'économie et des Finances*, Paris, octobre 1991.

responsable hiérarchique immédiat (écoute des problèmes, encouragement à la prise d'initiatives) alors que les opinions négatives dominent largement vis-à-vis des échelons supérieurs.

Malgré cela, on enregistre un esprit de corps se renforçant à l'analyse des mouvements sociaux. On constate une érosion des mouvements orientés vers des revendications salariales et catégorielles et un fort succès des mouvements liés à l'identité professionnelle et aux conditions de l'exercice du métier⁽⁹⁾.

C. PARADEISE⁽¹⁰⁾ avait montré que l'intérêt des professionnels est de s'organiser pour défendre leur position et protéger « l'insubstituabilité » de leur compétence : le syndicat de métier et le contrôle des formations ont, en partie, ces objectifs. Dans le cas de l'administration des douanes, c'est une identité très corporatiste qui transcende l'ensemble des formes de représentation, quelque soit le niveau hiérarchique ou le positionnement idéologique. Elle repose sur la conviction que les douaniers détiennent une technicité propre.

La forte identité de ce groupe professionnel est cependant un frein au partenariat car elle amène souvent cette administration à se situer en concurrence avec d'autres institutions. Les relations sont moins franches à la base où l'on parle souvent de « querelles de chefs », mais les échanges professionnels sont limités même si des rapports de camaraderie peuvent exister ici et là, notamment lorsque les agents exercent dans un espace commun en poste-frontière.

Les services de la PAF les plus dynamiques sont beaucoup plus ouverts sur le partenariat probablement parce que leurs droits d'investigation étant plus délimités, le partenariat est une condition indispensable à l'efficacité.

Les traits ainsi dégagés tendraient à spécifier l'idée d'une culture professionnelle propre à chacune des administrations. Si les particularismes de chacun de ces groupes professionnels s'imposent au regard de l'observateur extérieur, on constate cependant des clivages similaires dans les valeurs et les identités professionnelles des policiers et des douaniers.

LA FORCE DES EXPÉRIENCES ANTIÉRIEURES

Les familles de militaires, de gendarmes et de policiers suscitent des vocations. Dans notre échantillon d'agents de la PAF, ils sont nombreux (plus de 30 %) à être fils ou filles de policiers (ou de gendarmes); et 26 % qui n'étaient pas dans cette situation avaient d'autres parents dans la police. C'est dans cette catégorie que revient le plus souvent le thème de la vocation.

(9) Les mouvements de grève en solidarité avec des cadres emprisonnés pour l'infiltration de réseaux de trafiquants ont été suivis à 73 % en 1991.

(10) PARADEISE (C.), « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue Française de Sociologie*, n° xxv, 1984.

Les réflexions de Karl MANNHEIM sur la constitution des identités nous ont guidé dans la construction de certaines hypothèses : « les premières impressions (« les expériences de jeunesse ») ont tendance à se figer comme une image naturelle du monde. À la suite de quoi, chaque expérience ultérieure s'oriente par rapport à ce groupe d'expériences, qu'elle soit ressentie comme confirmation et saturation de cette première couche d'expériences, ou comme sa négation et son « anti-thème » ; ainsi toute expérience concrète reçoit-elle son visage, sa forme déterminée, de cette référence aux expériences primaires (11) ».

Cette perspective nous aide à comprendre, les fondements de la notion de « vocation » chez ces enfants de policiers. Il ne s'agit pas de s'appuyer sur une théorie générale de la reproduction sociale mais de cerner les traits spécifiques de ces policiers. Cela renvoie, pour partie, aux formes de sociabilité particulière des professions de l'ordre public. Les policiers, surtout s'ils sont issus d'une lignée policière, fréquentent essentiellement des policiers. Ils constituent donc un milieu spécifique qui contribue souvent à établir une certaine vision du monde chez leurs enfants.

« Le contact du milieu, j'avais quand même l'occasion d'avoir des contacts avec le milieu étant enfant de policier, c'est venu comme ça tout doucement » (un inspecteur). Contrairement à ce que l'on pourrait penser, cette influence du milieu ne correspond pas toujours à une incitation directe des parents, surtout s'il s'agit d'une fille : « Je me souviens qu'à l'époque, ça s'est très mal passé avec mes parents parce qu'ils ne voulaient absolument pas que je passe le concours au départ, surtout ma mère; j'ai tenu bon ».

Grâce à leur connaissance des « rouages de la maison » comme on dit en jargon policier, ils ont des carrières plus construites rationnellement que la moyenne de la promotion. Ils deviennent plus fréquemment brigadiers. Par leur fréquentation de l'institution policière et de ses services, leurs affectations relèvent moins du hasard que pour les autres, ou que de la seule logique du rapprochement du domicile. Sans être de ceux qui sont les plus démotivés par la fonction policière en PAF, ces enfants de policiers sont souvent critiques. Ils regrettent assez souvent l'ancienne police.

« Le travail est intéressant, à condition que l'on puisse travailler autrement qu'on travaille actuellement. Être à l'aubette, c'est zéro. C'est intéressant à condition qu'on puisse partir en patrouille. En principe, en tant que gardien de la paix, c'est notre travail d'être en patrouille. Ici, on est trop bloqué au poste... Il y a des choses que l'on faisait il y a 15-20 ans, qu'on ne fait plus. C'était pas plus mal; il y a peut-être eu des exagérations, il y a 15 ans, mais on faisait plus de boulot que maintenant. Il y avait moins de médias, il n'y avait pas sos-Racisme. Vous

(11) MANNHEIM (Karl), *Le problème des générations*, Nathan, Coll. Essais et Recherches, 1990, 122 p.

savez que le gars est en situation irrégulière, qu'il a des papiers français et belges, tout de suite c'est les grands mots, plutôt que d'avoir des ennuis, on essaie de freiner » (un sous-brigadier).

Chez les douaniers, on retrouve également dans l'analyse des carrières des prédispositions à occuper un métier lié à la sécurité intérieure : beaucoup de candidats à l'entrée dans les douanes passent également le concours d'entrée dans la police ; d'autres se rabattent sur les douanes à cause du port de lunettes qui est refusé dans la police.

L'hébergement fréquent des agents dans les cités douanières, renforce la vie collective entre pairs et l'homogamie : dans un cas sur quatre, les douaniers épousent une douanière, et cela est vrai autant pour les agents de catégorie A (22,7 %), que les B (22 %) ou les C (26,6 %). Il faudrait y ajouter les unions libres et les mariages fréquents avec des conjoints exerçant un autre métier lié à la police ou à l'armée. Certes, des parentés dans les représentations sociales existent entre douaniers et policiers de cette catégorie. Mais le thème de la vocation est quasiment absent du discours douanier, probablement parce que la revendication à être reconnu comme des « professionnels » traverse l'ensemble du corps.

Un modèle commun à ces deux groupes professionnels, impliquant un certain type de rapport au métier, est incarné par la quasi-totalité des agents passés par l'usine avant d'entrer dans les douanes ou la police. Ils évoquent souvent le « vrai travail » (celui d'avant), auquel ils associent le « travail bien fait ». Ils reprochent souvent aux jeunes n'ayant pas connu le « vrai travail », l'absence de socialisation liée à l'usine, mélange de contrôle (le contremaître), de travail collectif (une défaillance perturbe la chaîne) et d'esprit de solidarité. Plus généralement, ils reprochent aux générations de jeunes diplômés de ne pas avoir connu la dureté de la condition ouvrière, et donc d'appliquer les règlements à la lettre, alors qu'ils se donnent, par opposition, un rôle pédagogique dans leurs rapports avec les populations.

Ces anciens ouvriers sont souvent porteurs d'un modèle traditionaliste de la police. Ils n'aiment pas beaucoup « les paperasses », ils aiment traiter les problèmes eux-mêmes, ils n'intériorisent jamais totalement la division hiérarchique du travail et ils privilégiennent la dimension relationnelle dans leur travail, quitte à utiliser la force.

« Je préfère donner une gifle, l'ancienne police, que de faire un écrit. Je suis encore d'un caractère assez ancien. J'étais jamais contre que mes enfants aient une gifle par l'instituteur, mon garçon savait que s'il avait des punitions, c'était pas la peine qu'il me le dise... Je préférerais parfois donner un coup de pied au cul ou, à l'occasion, un coup de poing dans la gueule à un individu qui a fait une petite bêtise plutôt que de ruiner sa vie. Par exemple, quelqu'un qui avait bu, ça m'est arrivé de le mettre au trou et de ne pas faire d'écrit. Il s'est dégrisé, il a attrapé une bonne douche, le lendemain matin, il a dit merci et il est parti. Il ne faut pas que cela le suive toute sa vie » (un sous-brigadier en PAR).

À travers les propos tenus dans les entretiens par les douaniers, on saisit la reconnaissance de la nature spécifique de leur travail : ce n'est pas un travail comme les autres, il implique un certain type de conduites ce qui amène souvent nos interlocuteurs à critiquer les jeunes qui eux sont arrivés là par hasard et s'y adaptent plus ou moins bien.

Reconnaitre la spécificité du métier, ses contraintes, ce qui les a souvent fait hésiter à s'engager dans un camp qui n'était pas *a priori* le leur -- celui de la police et de l'armée -- ne les amène pas à se renier. Ainsi, ces anciens ouvriers sont généralement syndiqués et gardent, bien souvent, le syndicat auquel ils appartenaiient à l'usine : « j'étais à la CCO en métallurgie, j'y suis resté en douanes. Je regrette beaucoup que les syndicats aient perdu de leur force à cause des changements politiques, bien sûr. Il faut que quelqu'un nous représente, discute des salaires, des conditions de travail, tout ça ».

UN SYSTÈME DE NOTATION RÉVÉLATEUR

Comme tous les fonctionnaires, les policiers et les douaniers sont notés par leurs supérieurs hiérarchiques. En PAF, le rôle de la notation est marginal. Il n'est jamais évoqué spontanément par nos interlocuteurs, même pour les mutations. Les agents, en tenue ou en civil, croient beaucoup plus aux vertus de l'appartenance syndicale pour obtenir une promotion ou une mutation qu'à la notation.

En police, les principes de notation semblent tellement standardisés qu'ils n'ont guère de sens. Dans le cadre de notre échantillon, comme beaucoup des agents sont âgés, n'attendant ni promotion ni mutation pour la plupart, la notation est complètement vidée de son sens d'autant que les syndicats sont très vigilants sur tout ce qui s'apparenterait à une pratique discrétionnaire de « petits chefs ». Tout le système hiérarchique est construit autour du contrôle de la faute et non de l'efficacité. Le contrôle reste donc canalisé par l'admonestation orale des supérieurs directs, qui peut être renforcée par une convocation dans le bureau du commandant ou du directeur départemental. Si la faute est grave, ou si le comportement de l'individu est susceptible de nuire à la bonne image de la police, la hiérarchie peut recourir à des sanctions, dont le blâme. Cependant, ce sont des mesures qui ne sont prises que dans des cas extrêmes et, en général, elles sont négociées avec les responsables syndicats.

Pour d'autres professions de l'ordre public, il en va tout autrement. Chez les surveillants de prison⁽¹²⁾, la notation joue un grand rôle dans l'obtention des mutations. Dans la plupart des cas, ce ne sont pas

(12) BESQUET (Georges), COTTIVIENNE (Antoinette), OTATU (Françoise). *Le personnel de surveillance des prisons*, Céfis, ronéo, 1990, p. 220-221.

d'abord les méthodes et le contenu du travail lui-même qui vont être pris en compte mais le calme obtenu, l'absence d'incident (13).

Cette question est encore plus sensible pour les douaniers car elle intègre une mesure de l'efficacité, ce qui lui donne une charge symbolique très lourde. La notation occupe une place très importante dans la quasi-totalité des entretiens. Elle est presque toujours évoquée spontanément par les intéressés et toujours sur le mode de la question qui fait problème : « On est noté ! Un jour, c'est un collègue qui racontait ça. J'ai trouvé que l'expression était marrant. Il a dit : mais, tu te rends compte, quand je dois rentrer devant mes enfants, eux ils ramènent des 16 sur 20, des 17 sur 20 et moi je vais ramener 15 sur 20 parce que j'ai été noté sur échelle. Comment veux-tu que les enfants perçoivent ça ? C'est tout le ridicule de la situation... », « L'inspecteur ne sait pas ce qui se passe sur le terrain. Il va se fier au chef de poste. Le chef de poste, c'est sûr que s'il a une dent contre un gars, il ne va pas se gêner. C'est pour cela qu'il y a des graves erreurs dans les notations. Ils le savent très bien... ça joue un peu sur la carrière mais bon, j'en ai parlé à M., ça ne joue pas grand-chose question finance ».

Cette question de la notation est souvent mystérieuse pour les agents qui n'en saisissent pas bien les effets mais qui la vivent sur un mode d'évaluation arbitraire de leurs comportements.

Bien souvent les agents ne comprennent pas que des responsables hiérarchiques qu'ils ne connaissent pas ou très peu contribuent à leur notation. Quand on prend en compte les conséquences découlant d'une mauvaise notation, telle que le passage d'échelon (jusqu'à ces dernières années, la note influait sur la modulation des primes, ce système est désormais supprimé), on peut s'interroger sur ce modèle qui s'identifie bien à la nécessaire centralisation des pouvoirs telle que l'avait défini Michel CROZIER (14). D'une part, il est indispensable qu'un grand nombre de décisions soit pris à un niveau où ceux qui vont en avoir la responsabilité soient à l'abri des pressions trop personnelles de ceux qui seront affectés par les décisions : « Ceux qui décident ne connaissent pas directement les problèmes qu'ils ont à trancher, ceux qui sont sur le terrain et connaissent ces problèmes n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour effectuer les adaptations et pour expérimenter les innovations devenues indispensables ».

On comprend bien la logique d'un dispositif qui consiste à éviter que des pressions trop fortes s'exercent sur les chefs de poste et, *vice versa*, que ceux-ci portent des jugements injustifiés sur les agents.

Cette question de la notation, inutilisable et sans signification dans la police, poussée à l'extrême dans ses effets symboliques dans les douanes au fur et à mesure que ses effets réels reculaient, est symptomatique de

(13) *Ibid.*

(14) Crozier (Michel), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, 384 p.

L'organisation hiérarchique des deux administrations. Dans un cas, elle est le symbole de la paralysie d'une organisation dans ses rouages bureaucratiques traditionnels qui visent à réprimer les excès (de nombreux travaux tant aux États-Unis qu'en France indiquent que toute tentative de rationalisation produit les effets inverses de ceux qui sont recherchés). Dans l'autre, elle symbolise le hiatus entre une organisation qui garde des emprunts au modèle militaire et qui intègre, par ailleurs, des modes d'organisation particulièrement novateurs en matière de gestion des ressources humaines avec ce que cela implique comme esprit d'initiative pour les agents.

LA MORALE PROFESSIONNELLE DU GENDARME

François Dieu

Chercheur au Centre d'études et de recherches sur la police
Institut d'études politiques de Toulouse

Quelle est la morale professionnelle du gendarme, c'est-à-dire les principes d'action écrits et coutumiers que la Gendarmerie s'efforce d'inculquer au gendarme et qui ont pour objet d'organiser son activité professionnelle comme sa vie privée ? L'observation de la réalité gendarmitique permet de mettre en évidence sept valeurs fondamentales : discipline, légalisme, civisme, disponibilité, austérité, courage et solidarité.

Présenter en quelques lignes la morale professionnelle du gendarme est une démarche aussi délicate que nécessaire, puisqu'elle conduit à évoquer cette institution, largement méconnue, autrement qu'en se livrant à des jugements de valeur en forme d'apologie ou de réquisitoire.

Empruntée à la terminologie de Durkheim⁽¹⁾, l'idée d'une morale professionnelle spécifique au gendarme postule l'existence d'une sub-culture gendarmitique. Cette dernière se définit comme l'ensemble des règles de conduites, des croyances et des techniques matérielles et intellectuelles assurant la fonction de moteur de l'activité de la Gendarmerie. Pour s'en tenir à une approche synthétique, il s'agit alors de recenser les valeurs du gendarme, c'est-à-dire les principes d'action écrits et coutumiers que la Gendarmerie s'efforce d'inculquer à ses personnels. Ces principes d'action peuvent s'identifier dans l'ensemble des règles juridiques, déontologiques et morales que le gendarme est censé mettre en œuvre dans son activité professionnelle comme dans sa vie privée. Ces règles sont précisées principalement par le code pénal, le code de procédure pénale, le décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la Gendarmerie, la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, le décret du 28 juillet 1975 portant règlement de discipline générale dans les armées, les décrets du 22 décembre

(1) DURKHEIM (Emile), « La morale professionnelle », in *Leçons de sociologie*, Paris, PUF, Quadrige, 1990 (rééd.), p. 41-78.

1975 portant statuts particuliers du corps des officiers et des corps de sous-officiers de la Gendarmerie et l'instruction du 24 juillet 1992 relative à la vie en collectivité dans la Gendarmerie.

Pour reprendre les résultats d'une recherche qui se propose de saisir la situation actuelle de la Gendarmerie⁽²⁾, la morale professionnelle du gendarme peut faire l'objet d'une présentation qui, à défaut de recourir à une classification inévitablement artificielle, entend fournir au lecteur peu familier avec les phénomènes gendarmeriques une vision générale, à partir de laquelle il lui sera possible d'envisager l'action du gendarme en se situant en amont de celle-ci. Il apparaît en effet que l'étude des phénomènes policiers ne peut aborder uniquement l'action de la police sous l'angle de l'accomplissement des missions confiées par l'autorité légitime, dans la mesure où elle est également le résultat d'un conditionnement social du policier qui aboutit à ce que ce dernier remplisse le rôle que la société lui a confié. Fortement influencées par les valeurs du soldat, si proches par certains côtés de celles du policier et, plus généralement, des valeurs attachées à l'idéologie de l'intérêt général, les valeurs du gendarme s'articulent autour d'une obéissance hiérarchique formalisée et rigide (discipline), d'une application stricte et différente de la règle de droit (légalisme), d'un dévouement à l'égard de la collectivité (civisme), d'un souci d'assurer en toutes circonstances l'exécution du service (disponibilité), d'un certain renoncement au bien-être matériel (austérité), d'une fermeté sereine et virile face au danger (courage) et d'un puissant esprit de corps (solidarité).

Avant d'aborder successivement ces différentes valeurs, il convient de bien souligner que le propos de cet article n'est pas d'affirmer que tous les gendarmes sont disciplinés, légalistes ou encore courageux. Il s'agit de mettre en évidence des règles de comportement que, de manière générale, les gendarmes considèrent comme idéales et qui servent de référence à leur action. Encore doit-on ensuite préciser que ces valeurs n'existent pas de manière immuable au sein de la Gendarmerie. Ce n'est que par l'intermédiaire du processus de socialisation professionnelle que le gendarme va intérioriser ces règles de comportement qui vont rythmer son existence dès son intégration dans l'institution gendarmerique. Enfin, l'obligation faite au gendarme de résider dans une caserne, en obscurcissant la frontière entre l'activité professionnelle et la vie privée, explique pour une large part la prégnance de ces valeurs.

(2) Dreu (François), *Gendarmerie et modernité. Étude de la spécificité gendarmerique aujourd'hui*, Paris, Montchrestien, 1993, 496 p.

LA DISCIPLINE

Fondée sur le principe de l'obéissance aux ordres, la discipline est le système qui organise les relations de pouvoir au sein de la Gendarmerie. Elle imprime dans les rapports sociaux une rationalité et une formalisation synonymes d'efficacité et de cohésion. Elle a également pour fonction d'effacer toute forme d'arbitraire et d'incertitude, en mettant en œuvre un artifice quasi-contractuel apportant une justification ou, tout au moins, une logique au déséquilibre existant dans la répartition du pouvoir. La discipline telle qu'elle existe au sein de la Gendarmerie est une forme particulière de la discipline militaire : parce qu'elle s'exerce dans un corps composé pour l'essentiel d'officiers et de sous-officiers d'active; parce qu'elle s'inscrit non dans la préparation et la conduite du combat contre un ennemi extérieur, mais principalement dans l'exécution de missions de police à l'intérieur du système social; enfin, parce qu'elle organise le service dans le cadre généralement d'unités de taille réduite, implantées sur l'ensemble du territoire et dans lesquelles la vie en collectivité revêt une dimension singulière au regard de l'hébergement des familles à l'intérieur même de la caserne.

Représentant pour le gendarme la marque distinctive de sa condition militaire, la discipline est avant tout une valeur structurante, dont le bien-fondé ne semble devoir faire l'objet d'aucune discussion, même si certains jugements en dénoncent parfois les excès et les pesanteurs. Condition de l'efficacité de l'action collective, elle constitue pour l'exécutant un gage de sécurité, conscient qu'il peut être d'évoluer au sein d'une formation rendue forte et homogène par l'obéissance de ses membres à un ensemble de règles communes.

LE LÉGALISME

Manifestation de la subordination juridique et politique de la Gendarmerie, le légalisme du gendarme procède, en première analyse, de l'intégration de son action dans un cadre juridique. Il en est ainsi des prérogatives que le droit lui reconnaît en matière, par exemple, d'usage de la force, d'arrestation, de contrôle d'identité ou encore d'écoutes téléphoniques. Dans le même ordre d'idées, le décret du 20 mai 1903 fait obligation au gendarme de matérialiser son action par le port de l'uniforme et la rédaction de procès verbaux. Au-delà de cet impératif de formalisation et de transparence, le légalisme représente une valeur clé, que l'imaginaire collectif a su saisir à travers l'image courtelineenne du « gendarme à cheval sur le règlement ». Associée à l'idée d'ordre et de sécurité, la loi est pour le gendarme un élément d'identification professionnelle, qu'il s'agisse d'expliquer la justification, le cadre et les limites des missions qui lui sont confiées. Cette référence au service de la loi donne au gendarme – « soldat de loi » – le sentiment de contribuer à une tâche qui transcende les contingences matérielles, à une tâche idéali-

sée qui le dépasse même s'il est appelé à jouer un rôle prépondérant pour sa réalisation. Elle donne ainsi un sens plus élevé à ce qui ne serait sans cela qu'une manifestation du pouvoir exercisé par un militaire. Encore convient-il de préciser que si l'activité du gendarme est codifiée par la loi, l'hétérogénéité des situations auxquelles il se trouve confronté exige de sa part une capacité d'adaptation et d'interprétation. Sans considérer qu'il s'agit là d'une forme obscure de pouvoir discrétaire, on ne peut que remarquer que cette marge de manœuvre est souvent liée aux lacunes et aux inadaptations de la législation. Au contact direct des phénomènes de déviance et de détresse, le gendarme se doit parfois d'improviser en son âme et conscience une réponse lui semblant adaptée à la situation, quitte à mettre entre parenthèses la loi, à procéder à sa réécriture ou à combler ses silences éventuels.

LE CIVISME

Le civisme du gendarme regroupe les obligations professionnelles qui sont les siennes à l'égard du citoyen, au rang desquelles figure tout d'abord la réponse apportée à la demande de sécurité du système social. Dans le prolongement de cette mission générale de protection des personnes et des biens, le devoir d'assistance et de secours ainsi que l'impératif de neutralité sont les principales manifestations de cette valeur. Brigé par le code pénal en une obligation pour chaque citoyen, le devoir d'assistance et de secours est presque naturellement une des règles fondamentales de la morale professionnelle du gendarme. Ce devoir d'assistance et de secours se caractérise par sa permanence (le gendarme se trouvant ou non en service se doit d'intervenir), son universalité (cette intervention peut être le fait du gendarme agissant de manière isolée ou dans le cadre de son unité, qu'il soit ou non spécialiste du secours) et sa dimension contraignante (tout manquement pouvant faire l'objet d'une sanction à la fois disciplinaire et pénale).

Fondé sur une nécessaire distanciation à l'égard de la vie politique, l'impératif de neutralité résulte d'une limitation de la liberté d'expression du gendarme. Au même titre que l'ensemble des militaires, il a ainsi le devoir, selon l'article 10 du règlement de discipline générale, de « ne pas porter atteinte à la neutralité des armées dans les domaines philosophique, religieux, politique ou syndical ». Cette neutralité se traduit principalement par l'obligation de réserve et de secret. L'obligation de réserve est précisée par l'article 7 du statut général des militaires, en vertu duquel si « les opinions ou croyances philosophiques, religieuses ou politiques sont libres, elles ne peuvent cependant être exprimées qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire ». Il est ainsi fait interdiction au gendarme, sous peine de sanction disciplinaire, d'adhérer à un groupement à caractère politique, de se livrer à une activité de propagande, de participer en tenue à des réunions politiques, d'évoquer publiquement, oralement ou par écrit, « des questions

politiques ou mettant en cause une puissance étrangère ou une organisation internationale » sans l'autorisation du ministre de la Défense, de provoquer ou de signer des pétitions, et d'introduire à l'intérieur des enceintes militaires des publications « pouvant nuire au moral ou à la discipline ». Les gendarmes sont également contraints d'observer des règles précises s'agissant de la communication des informations relatives au service. Cette obligation de secret se manifeste par la nécessité d'observer une discréetion sans faille « pour tout ce qui concerne les faits et les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions » (article 18 du statut général des militaires). Son objet est d'interdire toute révélation de faits confidentiels intéressant un particulier et ayant été recueillis au cours de l'enquête et de l'instruction. Cette règle doit ainsi conduire le gendarme à faire preuve de circonspection dans ses relations avec la presse, notamment dans le cadre des affaires délicates mobilisant l'attention de l'opinion publique. Se traduisant inévitablement par une entrave à la liberté de l'information, l'obligation de secret participe de la tendance générale à la dissimulation inhérente à l'activité policière, le secret étant d'ailleurs un facteur d'efficacité et de cohésion institutionnelle.

LA DISPONIBILITÉ

Renvoyant par son sens étymologique à la possibilité de disposer constamment du gendarme, la disponibilité ne peut être limitée à une obligation réglementaire, en vertu de laquelle l'état militaire s'exerce de manière permanente. En sa qualité d'agent de la force publique, le gendarme dispose d'ailleurs de la capacité juridique pour agir en toutes circonstances en cas de trouble à l'ordre public. La nature même des missions dévolues à la Gendarmerie interdit toute définition rigide du service, tout simplement parce que l'imprévisible est une des principales composantes de son action. Comment en effet intégrer dans le service quotidien d'une brigade le risque d'accident de la circulation, de hold-up ou même d'attentat ? La « veille permanente » du gendarme se trouve également déterminée par sa condition spécifique de « soldat de la loi ». Manifestation consciente ou non du renoncement à une séparation drastique entre la vie privée et la vie professionnelle, la disponibilité témoigne alors de l'engagement du gendarme à rendre effectives, jusque dans les recoins de son domaine réservé et aux dépens de sa propre liberté, les règles définissant ses faits et gestes. Rendue possible par l'obligation de résider en caserne, la disponibilité du gendarme apparaît ainsi, d'une certaine manière, comme une forme de rejet de l'individualisme par l'affirmation de la réalisation de l'individu dans l'action collective et son effacement corrélatif devant le rôle social qui lui est reconnu au sein de l'institution.

Dans l'exécution du service, cette disponibilité peut revêtir différentes formes. Si les dispositions réglementaires tendent, sous la pression de l'évolution sociale, à une limitation du temps de travail et des périodes d'astreinte (notamment, avec l'attribution récemment de cinq « quartiers libres » par quinzaine), le gendarme n'en demeure pas moins tributaire du « *diktat du service* », qui définit de manière toujours provisoire ses plages de temps libre ou de vie de famille. Au niveau de l'activité matérielle, la disponibilité se traduit par la multiplicité des missions dévolues au gendarme qui doit être homme à tout faire, capable tout à la fois de s'opposer à un manifestant en colère, d'effectuer une perquisition, de réguler la circulation en cas d'embouteillage, d'informer le public et de rechercher le renseignement, de tenir à jour le fichier des réservistes et, le cas échéant, de mener un combat militaire contre des éléments subversifs infiltrés sur le territoire.

L'AUSTÉRITÉ

L'austérité peut être appréhendée comme une manifestation exacerbée du dévouement du gendarme, ne serait-ce que parce qu'elle suppose de la part de ce dernier un certain détachement à l'égard des choses extérieures à l'exercice de sa mission. Cette valeur se concrétise par l'obligation pour le gendarme de respecter tout au long de sa carrière les trois « vœux » prononcés inconsciemment lorsqu'il entre en Gendarmerie : faire preuve de rectitude, consentir à des sacrifices matériels et faire sienne la contrainte de déménager fréquemment.

En précisant que le militaire doit « se comporter avec droiture et dignité », l'article 6 du règlement de discipline générale souligne que la condition militaire est indissociable de l'observation de règles de maintien plaçant la vie professionnelle et privée du militaire sous les auspices de la courtoisie, du respect d'autrui et de l'honnêteté. Devant se comporter « de façon que rien ne risque de diminuer son prestige ni de porter atteinte à sa dignité » (article 26 du règlement sur le service intérieur de 1933), le gendarme apparaît comme un disciple zélé d'une rectitude toute militaire. Chaque instant de son existence se trouve défini par des règles de conduite informelles et conventionnelles, illustrées par ce manuel de savoir vivre qu'est le « *Guide du gendarme* ». La continuité de la condition militaire fait que le gendarme demeure dans sa vie privée soumis à l'ensemble des devoirs imposés par le port de l'uniforme, de sorte que si celui-ci « doit entraîner la dignité et la correction de l'attitude, l'anonymat de la tenue civile n'autorise pas pour autant le laisser-aller » (p. 23). Ainsi, lorsque le gendarme se trouve en civil au volant de son véhicule, il se doit de faire preuve plus que quelconque de savoir vivre sur la route, dans la mesure où « Il serait extrêmement fâcheux qu'un gendarme oublie dans la vie privée les règles qu'il fait appliquer dans sa vie professionnelle » (p. 35). Derrière l'apparente candeur de ce moralisme digne d'un manuel d'instruction civique du début du siècle

apparaît le souci de répondre aux représentations et aux attentes de la population. L'exemplarité discrète du gendarme dans sa vie privée peut être regardée comme une image idéalisée de la Gendarmerie proposée à la vision de chacun. Au risque de porter atteinte au mythe du « bon gendarme », chaque membre de l'institution doit s'interdire des comportements déviants ou même inconvenants qui rejalliseraient sur celle-ci.

Le désintéressement du gendarme représente le fondement des relations ostensiblement distantes qu'il est censé entretenir avec les choses matérielles. Traditionnellement, le métier des armes se caractérise par ce que le général de GAULLE a appelé une « destination de misère ». Parce qu'il est un militaire, le gendarme devrait alors consentir à des sacrifices matériels, à se comporter en somme comme un « moine-soldat », pour lequel le service de la loi conduit à repousser la quête du profit personnel et de la réussite économique. Dans cette approche, la solde du gendarme n'est pas la rémunération de sa force de travail, le règlement de ses prestations au profit du système social, mais une sorte de « pitance » lui permettant de subvenir à ses besoins vitaux et d'assurer une existence décente à sa famille. Malgré les coups de boutoir assenés par le phénomène de « banalisation » de l'institution militaire observé par Charles MOSKOS (3), le désintéressement n'en demeure pas moins une des composantes essentielles des règles inhérentes au métier des armes. En raison de son état de soldat de métier, le gendarme a ainsi tendance à accepter certains sacrifices matériels, tout en revendiquant pourtant, plus ou moins ouvertement, une reconnaissance au plan financier de sa compétence professionnelle et de sa disponibilité permanente.

Au même titre que les autres militaires, les gendarmes sont soumis à une certaine mobilité géographique tout au long de leur carrière, de sorte que le déménagement est un élément familier de la vie gendarmitique. Dans sa signification originelle, la mobilité a pour raison d'être de maintenir dans la vie quotidienne du soldat l'aptitude itinérante du combat. Ce principe de mobilité conduit alors à concilier la primauté des impératifs liés à l'exécution du service avec le désir de stabilité géographique. Avec une durée moyenne de service dans une affectation de trois à quatre années, les officiers de Gendarmerie sont plus particulièrement concernés par l'obligation de déménager fréquemment, cette durée moyenne oscillant entre six et sept années pour les sous-officiers. Finalement liée au système d'avancement, la mobilité a pour fonction d'assurer la continuité du service et de préserver l'indépendance des personnels. En raison de son intégration au sein même de la population, le risque est grand de voir l'indépendance du gendarme s'émousser au fil des années. Si la connaissance de la population est un élément prépondérant dans l'exécution du service (en particulier pour la recherche du renseignement), elle n'est pas sans effet pervers au plan de la neutralité

(3) MOSKOS (Charles) et al., *The Military : More Than Just a Job ?*, Washington-New York, Pergamon-Brassey's, 1988.

du gendarme. Comment après avoir côtoyé pendant plusieurs années une population, faire appliquer dans toute sa rigueur la loi, par essence générale et impersonnelle ? Même si l'emprise chaque jour plus intense de l'individualisme dans les relations sociales a tendance à démentir cette argumentation, la mobilité du gendarme n'en permet pas moins, dans l'absolu, d'éviter toute dérive routinière, ou compromission sociétale, attentatoire à son autorité et à son efficacité.

LE COURAGE

Traduisant la fermeté sereine et virile dont il est censé faire preuve, le courage du gendarme est étroitement lié à l'omniprésence dit risque dans l'exécution du service. Celle-ci procède principalement de la diversité des formes de violence auxquelles il se trouve exposé : violences intentionnelles, comme lorsqu'il tombe sous les balles d'un malfaiteur, mais aussi accidentelles, comme lorsqu'il est renversé par un automobiliste ayant aperçu tardivement le dispositif de contrôle routier. Le gendarme doit aussi assumer la responsabilité des mesures à mettre en œuvre en présence de situations souvent complexes et évolutives. Cette responsabilisation conjuguée à l'urgence est un facteur accentuant la tension liée au caractère potentiellement dangereux de son action. Exprimant une fermeté morale et physique indispensable au dépassement de l'angoisse et de la peur, le courage a pour fonction de délivrer une réponse au gendarme vivant sous l'emprise de la tension générée par la perception obsessionnelle de la menace physique. Cette perception du risque n'est cependant pas un phénomène uniforme et invariable. Le risque est en effet perçu de manière différenciée selon divers paramètres, comme l'objet de l'intervention, ses conditions d'exécution (le lieu, le moment, l'effectif, etc.), la nature de la formation et son implantation, la position dans l'échelle hiérarchique et la personnalité du gendarme.

Professionnel de la violence, le gendarme est l'un des derniers bastions de ces valeurs viriles qui tendent à faire du métier des armes un métier d'homme. Malgré l'ébauche depuis une dizaine d'années d'une certaine féminisation, le métier de gendarme demeure empreint de cette virilité, qui apparaît comme une représentation sexiste des conditions effectives du service de la Gendarmerie. En raison même de la faculté de faire usage légalement de la contrainte physique, tout en pouvant constituer une cible privilégiée pour les manifestations de la violence déviant, le métier de gendarme suppose manifestement certaines aptitudes physiques. Cette présence de la force physique accouche en fait de valeurs viriles, participant de la volonté d'exclure, consciemment ou non, la femme du métier de gendarme, par la valorisation de l'action physique et l'omniprésence de symboles de virilité (comme l'arme et l'uniforme).

LA SOLIDARITÉ

Constituant, avec la possession d'un savoir spécialisé, l'autre condition de la professionnalisation de tout groupe social, la solidarité se manifeste par l'existence d'un puissant esprit de corps. L'appartenance de l'individu à la Gendarmerie suscite en effet son identification à un groupement professionnel, appréhendé comme un tout homogène. L'assemblage d'individus rendus semblables par leur immersion dans l'institution fait naître un esprit de corps, chevillé dans la personnalité de chacun et imprimant, par delà les effets de la différenciation opérée entre officiers et sous-officiers, une fraternité manifeste dans les relations entre les membres de l'institution.

L'esprit de corps existant au sein de la Gendarmerie se manifeste, de manière variable, dans le cadre de six niveaux concentriques qui s'entre-croisent et se confondent :

- le niveau global de l'institution (solidarité entre gendarmes);
- le niveau intermédiaire de la subdivision ou de la formation spécialisée (solidarité entre gendarmes départementaux, entre gendarmes mobiles ou entre gendarmes des unités de recherches);
- le niveau partiel de la structure d'organisation territoriale (solidarité entre gendarmes de la légion – région –, du groupement – département – ou de la compagnie – arrondissement);
- le niveau de base de l'unité (solidarité entre gendarmes de la brigade territoriale ou de l'escadron);
- le niveau ponctuel de l'exécution du service (solidarité entre gendarmes effectuant un même service de surveillance générale ou de maintien de l'ordre);
- le niveau de proximité individuelle (solidarité entre gendarmes éprouvant des sentiments de sympathie dépassant le cadre du service).

Introduisant un sentiment de loyauté, de responsabilité et de dépendance à l'égard des autres membres de l'institution, cet esprit de corps conduit le gendarme à faire sienne une fraternité des armes qu'exprimait SAINT-TIXUFREY dans sa formule célèbre « chacun est seul responsable de tous ». Dans l'exécution du service, cette fraternité représente l'assurance pour le gendarme de disposer d'un soutien moral et matériel venant immuablement lui prêter main forte dans les situations difficiles. De la main tendue par l'élève-gendarme pour aider son camarade de chambrée à franchir un obstacle lors du parcours du combattant au bouclier tendu par le gendarme mobile pour protéger son camarade tireur de grenades lacrymogènes se construit, au gré des épreuves affrontées en commun, cette forme aiguë de solidarité à la fois spirituelle et charnelle (comme en témoigne l'expression même d'esprit de corps) qui se déguise sous le masque viril et pudique de la camaraderie, et qui entretient la vie en collectivité dans ces micro-communautés – ces phalanstères – que sont les casernes de Gendarmerie.

CONCLUSION

À l'heure de cette présentation synthétique de la morale professionnelle du gendarme, il convient d'indiquer que cet ensemble de principes d'action (discipline, légalisme, civisme, disponibilité, austérité, courage, solidarité) n'est pas — comme a pu le montrer la « fronde des gendarmes » de l'été 1989 — à l'abri des bouleversements que connaît l'ensemble du système social. Ainsi, un des aspects des tensions affectant la Gendarmerie en cette fin du xx^e siècle réside dans les difficultés d'assimilation par le gendarme d'aujourd'hui de valeurs qui — malgré certaines évolutions intervenues depuis une vingtaine d'années — peuvent lui apparaître en décalage, voire même en contradiction avec le credo individualiste et hédoniste de la société de consommation dont il est désormais issu et dans laquelle il évolue. Tout le problème est alors pour l'institution gendarmande d'adapter son organisation à cette nouvelle donne socio-culturelle, tout en s'assurant que de telles évolutions ne sont pas de nature à remettre profondément en cause des valeurs qui sont indissociables de l'idée même de Gendarmerie.

MINISTÈRE
de l'Intérieur

DIRECTION
de la Sureté Générale

CABINET
du Directeur

Paris 1^{er} Juin 1880.

Rapport avec le ministre de l'Intérieur
du 1^{er} Juin 1880.
transmis à la Chambre.

Le service de la Sureté répond à deux besoins du tout gouvernement; il a pour ses agents une double fonction. D'une part ils veillent à l'exécution des lois et d'autre part, ordre et règlement. De l'autre ils recueillent et portent à la connaissance des deux fonctions ci-dessus chargées d'exercer l'autorité les renseignements qui doivent servir de base à la politique intérieure du Gouvernement.

En l'état actuel la fonction d'exécution est remplie d'une manière assez satisfaisante. Il n'en est pas de même de la seconde fonction, celle d'information. Le service des renseignements en ce qui concerne la direction de la Sureté est, on peut le dire, rudimentaire.

Un moment où j'ai pris le service il était d'usage de renseigner, chaque soir, à

LES FONDAMENTAUX DE LA SÉCURITÉ AUX ORIGINES DE LA POLICE POLITIQUE RÉPUBLICAINE⁽¹⁾

Émile Honoré Cazelles

Présentation

Le 30 juin 1880, alors que la République semble encore fragile, Émile CAZELLES, le directeur de la Sécurité générale adresse au ministre de l'Intérieur J. CONSTANS un rapport qui expose ce que devraient être les missions, les pratiques et l'organisation d'une police politique républicaine qui reste à inventer. Ce texte s'avère fondamental dans la mesure où il met en lumière la réflexion, les enjeux et les mécanismes qui ont présidé à l'élaboration et à la mise en place d'une administration dont il annonce, à bien des égards, l'évolution ultérieure.

L'auteur

Émile-Honoré CAZELLES occupe au total cinq ans le poste de directeur de la Sécurité générale, en deux périodes, de mars 1880 à mai 1882, puis d'avril 1889 à février 1892. En dehors des policiers de métier⁽²⁾, c'est le directeur qui occupe le plus longtemps ce poste sous la III^e République. Lorsqu'il est nommé pour la première fois, il a derrière lui une carrière administrative assez courte, qui se limite à deux ans comme préfet suivis de cinq mois à la direction de l'administration pénitentiaire⁽³⁾. Son cursus n'est donc pas celui d'un administrateur classique.

CAZELLES est en effet avant tout un républicain et un administrateur de combat. Nommé secrétaire général de la préfecture du Gard en octobre

(1) Ce rapport manuscrit se trouve aux archives nationales (AE IFI E2708).

(2) E. CAVARD en poste de décembre 1899 à mars 1906, et C. HENRION de février 1907 à mars 1913.

(3) Sur CAZELLES, il existe deux dossiers personnels E 161 317 et E 161 406 aux archives nationales. Cf. VOGEL (Marie), *Les polices des villes entre local et national. L'administration des polices urbaines sous la III^e République*, thèse de science politique, Iue Grenoble, 1993, chapitres 7 à 9.

1870, il démissionne en 1871 lorsque le gouvernement de la Défense nationale se retire. Il demande à réintégrer l'administration dès que les républicains reviennent au gouvernement, au début de 1878. Il fait toute sa carrière avec la confiance de Gambetta, de Fallières et de Waldeck-Rousseau.

Cette carrière est tardive et n'est pas marquée par la nécessité. Franc-maçon, promoteur « d'idées évolutionnistes et associationnistes », Cazelles investit chacune de ses affectations de son activisme républicain. Comme préfet de l'Hérault, il révoque un maire pour avoir autorisé, en raison du froid excessif de la salte paroissiale, le curé à faire le catéchisme dans l'école communale.

Sa première nomination à la Sûreté générale est bien dans cette ligne. Il s'agit d'organiser la défense du régime en constituant une police de renseignement politique républicaine et rationnellement organisée.

Cazelles est remplacé à la direction de la Sûreté générale peu après la chute du cabinet Gambetta en 1882. Nommé Préfet, puis conseiller d'état en février 1887, son retour à la direction de la Sûreté générale en avril 1889 constitue le rappel à l'administration active, en pleine crise boulangiste, d'un homme politiquement et professionnellement sûr. Sa tâche consiste à préparer, au-delà de l'étude de la réorganisation des services de police dont le charge son décret de nomination, les élections de 1889. Il reste à ce poste tant que Constant conserve le ministère de l'Intérieur et en démissionne le 29 février 1892, deux jours après son remplacement par Louvet.

Simile-Honoré Cazelles est donc un politique bien plus qu'un préfet ou un administrateur au sens de la carrière. Homme de conviction de la génération des fondateurs de la III^e République, c'est un directeur d'action, un directeur de crise, lié à la République première manière et qui termine sa carrière active avec elle. En poste à une période où l'administration républicaine de la police n'est pas encore complètement constituée, on peut dire qu'il est l'un de ses fondateurs.

Clés et repères⁽⁴⁾

Depuis 1879, les républicains sont désormais seuls aux commandes d'une République longtemps gouvernée par des adversaires qui n'ont d'ailleurs pas totalement désarmé, ni perdu espoir, de renverser un régime détesté. Parmi ces derniers, les milieux catholiques et cléricaux jouent un rôle qui explique la politique anticléricale menée notamment contre les congrégations non autorisées auxquelles le texte fait allusion.

(4) Pour en savoir plus sur cette période, on consultera BERLIÈRE (Jean-Marc), *L'institution policière sous la III^e République (1875-1914)*, Thèse d'histoire, Université de Bourgogne, Dijon, 3 vol., 1991; CONSTANT (Georges), *Histoire de la police française, des origines à nos jours*, Paris, Faillandier, 1992, 260 p.

– *La Sûreté générale*

Lointaine héritière du ministère de Foucalt⁽⁵⁾, elle a été instituée en juin 1853 pour succéder à l'éphémère ministère de la Police que le futur Napoléon III avait reconstitué en janvier 1852. Elle connaît par la suite des fortunes diverses et de nombreux avatars : rattachée à la Préfecture de police le 30 novembre 1859, elle retrouva son autonomie en septembre 1870, sous le gouvernement de la Défense nationale, pour la reprendre le 17 février 1874 lorsqu'elle fut à nouveau rattachée à la Préfecture de police par le gouvernement De Broglie. Ayant définitivement échappé à la tutelle de sa grande rivale, le 9 février 1876, elle devint une simple sous-direction du ministère de l'Intérieur entre 1881 et février 1882 puis à nouveau à partir de décembre 1899. C'est seulement le 31 mars 1903 qu'une loi rétablit au ministère de l'Intérieur, et cette fois définitivement, une direction de la Sûreté générale autonome qui allait devenir Nationale en 1934, à la suite de la réforme qui suit l'affaire Stevinsky.

Longtemps considérée « bien plus comme une machinerie policière qu'une administration cohérente », selon le mot de Marcel Le Clère, elle n'a vu que lentement croître son importance et rationaliser son organisation. La plus importante de ses faiblesses tient à la maigreur de ses effectifs qui l'a fait qualifier « d'état-major sans troupe ». En effet, pour exercer toutes les tâches qui reviennent normalement à la direction de la police, la Sûreté générale ne dispose -- pour la France entière -- que de services centraux installés fort inconfortablement dans des locaux vétustes, matsains et dangereux rue des Saussaies à Paris. Chargée du recrutement, de la gestion des carrières des commissaires placés à la tête des polices municipales, elle voit ces derniers lui échapper au profit des municipalités qui les paient. De ce fait, les seuls effectifs actifs dont elle peut réellement disposer sont réduits aux policiers de la police spéciale des chemins de fer.

– *La police spéciale des chemins de fer*

C'est parce que les chemins de fer étaient pratiquement dépourvus de réelle surveillance policière et qu'il fallait bien que la police entre résolument dans la voie du progrès qu'en 1854, la décision fut prise de créer, à la fois pour la surveillance des chemins de fer et tout ce qui se rapporte à la Sûreté publique dans les trains et les gares, trente « commissaires spéciaux de police ». Placés sous la direction et l'autorité de la Sûreté publique, ils avaient compétence sur l'ensemble du réseau et résidaient aux extrémités ou aux points intermédiaires importants des lignes. Leur titre de commissaires « spéciaux » les y destinait tout naturellement, c'est également pour surveiller d'éventuels opposants dans leurs dépla-

⁽⁵⁾ Le premier « ministère de la Police » fut créé, en janvier 1796, par le Directoire et supprimé sous la Restauration en 1818.

cements, que fut créé, par les décrets du 22 février et du 15 décembre 1855, ce corps de police dépendant du ministre de l'Intérieur.

Au fur et à mesure de l'extension des réseaux, la « police spéciale des chemins de fer » vit son importance s'accroître et, par une résurgence naturelle de la conception napoléonienne de la « police spéciale », ses attributions et ses missions rapidement s'élargir et largement dépasser la police des voies ferrées. Une circulaire du premier octobre 1862 mit les commissaires de la police des chemins de fer à la disposition des préfets pour effectuer les « missions administratives » que ces derniers jugeraient « opportun » de leur confier : la véritable nature de ces policiers « spéciaux » se dessinait.

Lorsque la « Sûreté générale » succéda à la « Sûreté Publique » en 1871, les effectifs et les attributions de la police spéciale des chemins de fer vont augmenter. Cette évolution s'est toutefois opérée lentement notamment du fait des résistances que le développement d'une police centralisée, aux mains de l'état et essentiellement politique, a suscitées. Ce n'est pas le moindre intérêt du rapport CAZELLES que de nous permettre de comprendre la situation en 1880 et de marquer les axes essentiels de la mise en place d'une administration policière spécifique.

Le débat : rôle d'une police politique dans une démocratie

Après le Second Empire, la survie de services politiques dans la police était loin d'être acquise tant la notion même de police politique semblait consubstantielle d'un régime autoritaire et pouvait paraître incongrue dans une démocratie fondée sur le suffrage universel et les libertés publiques. La police politique a-t-elle une fonction, un rôle à jouer dans un régime où, par définition, le gouvernement représente la volonté de la majorité des citoyens ? Doit-elle surveiller l'opinion, les agissements des opposants alors que la liberté est la règle ? Dès la chute de l'Empire, en septembre 1870, cette question fut posée. L'idée la plus communément défendue par l'opposition – quelle qu'elle fut – était que la police politique est une institution indigne d'une république et que des républicains ne sauraient, sans se réuer, ou sans contradiction grave, utiliser un moyen de gouvernement qu'ils avaient dénoncé sans relâche sous l'Empire. En dépit de ces critiques, la police politique, comme les fonds secrets, ont subsisté, d'abord au prétexte de la défense d'un régime mal assuré⁽⁶⁾, puis du réalisme politique, qui interdit à un gouvernement de se priver d'un moyen employé par tous ses prédécesseurs.

Persuadés sans mal qu'ils tenaient dans les policiers spéciaux « de précieux agents d'information » – d'autant plus irremplaçables que la loi

(6) « Est-ce qu'il n'y a plus de partis adversaires de la République ? Certes ces partis sont impuissants, ils le savent bien, mais vous admettrez bien avec moi qu'il est utile qu'on les surveille et qu'on sait ce qu'ils font », Émile De Maccaill, ministre de l'Intérieur, Chambre, séance du 3 mars 1879, *Journal Officiel* du 4 mars, p. 1648.

d'avril 1884, en faisant des maires élus les chefs des polices municipales, les avait privés du concours des commissaires de police municipale – les gouvernements développèrent cet « excellent appareil de reconnaissances politiques », mais moins vite que ses chefs ne l'auraient souhaité⁽⁷⁾. Comme CAZELLES l'avait prévu, c'est « quand les dangers d'une police d'information insuffisante » devinrent « très apparents », ou quand « les faits démontrent l'impuissance du gouvernement à frapper ses ennemis » que la Sûreté générale obtint de conséquentes augmentations de ses moyens, le coup de pouce décisif ayant été, dans ce domaine, l'attentat de VAUCLAN en décembre 1893 : dans la semaine qui suivit, les députés votèrent, avec les premières « lois scélérates », une augmentation de 820 000 francs des crédits de son budget, 244 nouveaux emplois de fonctionnaires de la police spéciale furent ainsi créés dans les mois suivants, doublant l'effectif qui atteignit près de 480⁽⁸⁾.

Même étoffée, cette police spéciale resta pendant de nombreuses années toujours « un corps sans tête, un service inorganisé⁽⁹⁾ ». C'est finalement sous le ministère de Georges CLÉMENCEAU et la direction de Célestin HENNION – entre 1907 et 1913⁽¹⁰⁾ – que prit forme une organisation structurée et centralisée des services de la « police administrative » et que la police spéciale des chemins de fer se vit désigner par le vocable de renseignements généraux.

Jean-Marc BURLIÈRE
Maître de conférences à l'Inr Grenoble

Marie VOGEL
Aria de Science politique à l'Inr de Grenoble

**

Le service de la Sûreté répond à deux besoins de tout gouvernement, d'où pour ses agents une double fonction. D'une part, ils veillent à l'exécution des lois et d'un certain ordre de règlements, de l'autre ils

(7) À l'origine au nombre de cent (trente commissaires et soixante-dix inspecteurs), un pointage des policiers spéciaux dans l'*« Annuaire des commissaires de police »* édité par le *Journal des commissaires*, donne respectivement 84 commissaires et 118 inspecteurs pour 1879, 82 et 107 pour 1881. Ils étaient 237 en décembre 1893.

(8) Le danger anarchiste disparut, le souci d'économie et la méfiance suscitée par cette « aile ingratiente et tueuse de la France-machinerie » comme se plaisait à la dénommer Léon DAUBER, amena à rogner ces crédits et conséquemment le nombre des commissaires et inspecteurs spéciaux. C'est la première greve mondiale qui provoqua une nouvelle crue de leurs effectifs du fait de la multiplication des missions de contre-espionnage dont ils avaient hérité en 1899 après la démonstration de l'impérité du deuxième Bureau dans l'affaire Dreyfus. Pour une idée de l'évolution de ces effectifs, cf. Vogel, *op. cit.* 1993, p. 695.

(9) PERRIN (B. G.), *La police municipale, spéciale et mobile*, Paris, Giard et Brière, 1919, p. 132.

(10) Cf. BURLIÈRE (J. M.), *op. cit.*, 1991, p. 445 et Vogel (M.), *op. cit.*, 1993, p. 334.

recueillent et portent à la connaissance de hauts fonctionnaires chargés d'exercer l'autorité les renseignements qui doivent servir de base à la politique intérieure du gouvernement.

En l'état actuel la fonction d'exécution est remplie d'une manière assez satisfaisante. Il n'en est pas de même de la seconde fonction, celle d'information. Le service de renseignement en ce qui concerne la direction de la Sûreté est, on peut le dire, rudimentaire.

Au moment où j'ai pris le service, il était d'usage de remettre, chaque soir, à l'heure de la fermeture des bureaux, un rapport écrit au ministre. Le directeur qui avait la responsabilité de ce rapport et qui le signait ne pouvait guère y relater que de maigres informations tirées des pelures à lui transmises par le service télégraphique du ministère, et des rapports des commissaires spéciaux attachés au ministère, alimentés par les correspondances des commissaires de frontières ou de chemins de fer.

Les renseignements tirés des pelures étaient déjà connus du ministre à qui les télégrammes sont transmis tout d'abord, et les autres informations, très peu nombreuses d'ailleurs, n'avaient rien de régulier.

En stimulant le zèle de certains commissaires spéciaux des chemins de fer, il a été possible de modifier la composition du rapport quotidien. Les renseignements des pelures en ont été écartés à peu près complètement, et n'y figurent plus guère qu'à titre de complément de certaines nouvelles arrivées à la direction dans des rapports écrits.

Le rapport a sans doute gagné en intérêt, mais il est loin de posséder encore la qualité qui est sa raison d'être. Il ne doit pas seulement mettre sous les yeux du ministre les faits importants déjà accomplis, il doit encore lui faire connaître les faits qui permettent de prévoir avec quelque certitude un événement que l'on serait réduit sans cela à attendre en vertu de vagues conjectures.

Dans l'état des ressources dont la direction de la Sûreté dispose actuellement, il n'y a pas lieu d'espérer que le rapport quotidien acquière la valeur d'un résumé exact de l'état du pays jour par jour. Les sources d'information sont défaut. Tandis que la préfecture de police commande à un personnel nombreux et expérimenté, comme elle manie un budget considérable, la direction de la Sûreté, comme si ce service n'était qu'un accessoire, n'a qu'un personnel peu nombreux, mal distribué, de capacité médiocre et un budget qui ne permet ni l'extension nécessaire du personnel officiel, ni le recrutement d'un personnel auxiliaire d'agents secrets.

Ce n'est pas seulement pour la rédaction d'un utile rapport quotidien que nous avons à regretter ce défaut d'information; c'est aussi pour la constitution des archives de la direction. Des exemples récents ont montré à propos des congrégations, des cercles catholiques, des grèves, comme d'autres exemples montreraient au besoin à propos des chambres syndicales et des cercles politiques, combien la direction est mal pourvue de renseignements sur l'état de ces corps déjà existants depuis longtemps, et qu'il importe cependant d'avoir bien reconnus parce qu'ils

sont de nature à exercer une influence considérable sur la stabilité de l'ordre public.

Si le dernier directeur de la Sûreté a pu mettre dans les mains du ministre de l'Intérieur un rapport intéressant sur les cercles catholiques, et y faire voir quel redoutable instrument la centralisation cléricale a su créer avec ses réunions en apparence destinées à l'éducation spirituelle, il est aisé de reconnaître que les éléments de ce rapport viennent plutôt de déclarations audacieuses lancées comme un défi au public par les auteurs des entreprises cléricales dans leurs congrès annuels, que d'enquêtes prudemment et silencieusement poursuivies par les autorités départementales ou par les agents spéciaux de la direction de la Sûreté. Sans le secours des catalogues des membres et des serviteurs de la société de Jésus, imprimés par les soins de la société elle-même et déposés à la Bibliothèque nationale, l'administration centrale en serait encore à chercher à tâtons le nombre, le rang et la nationalité des jésuites résidant en France. Les efforts des préfets non dirigés par ce catalogue auraient la plupart du temps échoué. Faut-il d'indication de ce genre l'administration ignore encore le nombre et la nationalité des membres des autres congrégations non autorisées. Sur ce point, les documents réunis à la direction de la Sûreté générale ne comptent pas. Sauf une indication du préfet de la Marne faisant prévoir, dès le milieu d'avril, en termes vagues d'ailleurs, un mouvement gréviste à Reims et à Roubaix, rien n'avait mis l'administration centrale en état de prévoir la grande explosion qui a mis en péril l'ordre public dans ces deux villes du 26 avril au 20 mai derniers.

La direction ne possède aucun renseignement faisant connaître les griefs des ouvriers et la gravité de leur mécontentement.

Enfin, au moment où un parti politique affiche le dessein de coordonner toutes les forces de la classe ouvrière pour en faire l'instrument d'une révolution sociale, et où un autre parti songe à exploiter le mécontentement des prolétaires pour les enrôler comme auxiliaires du césarisme, l'administration ignore le nombre et le caractère de ces associations appelées chambres syndicales : elle ne saurait distinguer celles qui se renferment dans les limites légales tracées par leurs intérêts professionnels, de celles qui tendent à s'engager par une fédération dans la voie des agitations révolutionnaires. L'administration peut bien se douter qu'il y a là un danger mais elle ne peut dire avec quelle précision ni la proximité, ni l'intensité de ce danger, elle ne peut donner au gouvernement les renseignements qui le mettraient à même d'arrêter un plan de campagne rationnel et de chercher avec succès les mesures à exécuter.

Il serait vain d'espérer un remède prochain à cette grave imperfection du service de la Sûreté. Soit qu'on n'y ait pas songé, soit qu'on ne l'ait pas voulu, on a négligé jusqu'ici de céder à la direction de la Sûreté un ensemble de documents sur les diverses organisations dont nous venons de parler. Il est possible sans doute de combler cette lacune, mais il faut

beaucoup de temps, et ce qui est nécessaire c'est d'assurer des instruments d'information que la direction ne possède pas aujourd'hui. Pour se faire une idée de cette difficulté et du temps qu'il faudra pour en venir à bout, il n'y a qu'à se rappeler que des renseignements déterminés ont été demandés aux préfets depuis environ six semaines (circulaire du 8 avril sur les cercles catholiques) et que plus de quarante préfets n'ont pas encore fait parvenir leur réponse au ministère.

Nous ne rappelons pas ce fait pour accuser les préfets de négligence. Les occupations très nombreuses qui absorbent leur temps sont des obstacles très sérieux qui empêchent l'administration centrale de s'en reposer exclusivement sur eux du soin de lui faire parvenir des informations. En effet, lors même qu'ils parviennent à se renseigner passablement, ils ont beaucoup de peine à transmettre à l'administration leur acquis avec toute la régularité et la ponctualité désirables.

Le corps des commissaires de police qui devrait renseigner les préfets est d'ailleurs bien loin de donner les résultats qu'on serait en droit d'en attendre. D'ailleurs les commissaires chargés de la police municipale et judiciaire dans les villes ne sont en rapport direct qu'avec les préfets et les sous-préfets, et le fruit de leur expérience ne peut parvenir à l'administration que par les rapports de ces autorités.

Les commissaires spéciaux de police pourraient rendre plus de services comme agents d'information. Ces fonctionnaires recrutés dans un personnel plus instruit que ne le sont en général les commissaires de police ordinaires, ayant plus de loisirs, peuvent mieux observer et tirer de leurs observations des conclusions plus utiles. Comme ils correspondent directement avec la direction, ils peuvent ainsi en recevoir directement des instructions pour leurs enquêtes, mais ils sont trop peu nombreux, et leurs résidences déterminées par les nécessités de leur service spécial ne coïncident pas assez souvent avec les centres où leurs facultés d'observation pourraient s'exercer avec le plus de profit pour le gouvernement de la République.

Depuis que les municipalités sont redevenues à peu près indépendantes du pouvoir central, comme de ses représentants les préfets, l'administration a vu s'amoindrir son autorité sur les commissaires de police urbains, et ces agents, bien que nommés par elle, et attendant d'elle leur avancement, se montrent généralement plus préoccupés de plaire à des maires qui pourraient d'un moment à l'autre exiger leur disgrâce que de bien renseigner les préfets. Il était dès lors sage de mettre à la disposition de ceux-ci des agents ne dépendant que de l'autorité centrale et l'on a dû étendre l'institution des commissaires spéciaux de police des chemins de fer. On aurait pu, en augmentant graduellement le nombre de ces agents créer en France un excellent appareil de reconnaissances politiques. Malheureusement une époque est survenue où le gouvernement s'est plus préoccupé de mener l'opinion en la violentant que de l'observer. D'une part les maires étant ramenés à l'ancienne dépendance, la police locale dut reprendre son ancienne subordination envers les préfets.

D'autre part les commissaires spéciaux de chemins de fer dont il n'était plus guère besoin d'augmenter le nombre furent détournés de leur mission d'observation et employés autant que possible à l'action politique, à la propagande conservatrice et au dénigrement des notabilités républiques. Depuis lors quelques postes de commissaires spéciaux des chemins de fer ont été supprimés et s'ils ont été rétablis c'est par suite d'exigences de la fonction spéciale, et sans profit pour la fonction générale d'information, puisqu'ils ne l'ont été que sur des points de la frontière.

C'est avec 74 agents, commissaires spéciaux de chemins de fer, dont 34 se trouvent sur la frontière même et 12 à Paris employés aux gares des grandes compagnies, c'est-à-dire pour dire exactement la vérité avec 28 agents que la direction de la Sûreté doit se procurer des renseignements politiques nécessaires à la sécurité du gouvernement. Il faut ajouter à ce chiffre une centaine d'inspecteurs, agents inférieurs n'appartenant pas à la police judiciaire, par conséquent dépourvus d'autorité mais qui peuvent faciliter la tâche des commissaires lorsqu'ils se trouvent placés sous leurs ordres immédiats.

Aux termes des règlements, les commissaires spéciaux de chemins de fer transmettent aux préfets copie des rapports qu'ils envoient à la direction. Ils sont donc pour ces hauts fonctionnaires de précieux agents d'information à la double condition qu'ils fassent leur devoir et que les préfets sachent s'en servir. A l'aide des fonds de police alloués aux préfets, ou de quelque argent mis directement à leur disposition par l'administration centrale, il leur serait aisè d'organiser dans leur rayon un service de reconnaissance au moyen d'agents secrets. Suyvant l'aptitude qu'ils sauraient montrer leur cercle d'action pourrait même être étendu. Les résultats satisfaisants que la direction et le ministère de la Guerre tirent du service de la frontière franco-allemande, peuvent donner une idée de la somme et de la valeur des informations qu'un service analogue bien organisé sur le reste du territoire procurerait au gouvernement. Les archives de la Sûreté générale et de la préfecture de police ont été anéanties par l'incendie du bâtiment, situé Quai des Orfèvres, où elles étaient conservées. Il n'est donc plus possible de consulter des documents où pourraient se trouver décrits les arrangements antérieurs à notre République, notamment par le Premier Empire. Nous savons tous comment le Second Empire avait couvert la France d'un réseau d'agents d'information; comment la gendarmerie avec son excellente discipline et les juges de paix par leur dépendance à l'égard de l'autorité administrative concourraient à compléter et à contrôler les renseignements que les préfets et l'administration centrale tiraient d'un corps de commissaires de police beaucoup plus nombreux qu'aujourd'hui. Ni les juges de paix, ni les gendarmes ne fournissent plus aucune information politique. Le gouvernement, par la direction de la Sûreté, comme par les préfets, se trouve donc réduit à puiser désormais ses renseignements à deux sources : la presse et les commissariats.

Nous n'avons pas la pensée de diminuer l'importance des informations que l'administration peut tirer de la presse quotidienne. Un esprit judicieux, bien au fait des nécessités et des idées qui dirigent la politique du gouvernement, peut y trouver beaucoup d'éléments de nature à faire bien connaître à un ministre responsable et l'état de l'opinion en général et les sentiments réels aussi bien que les projets des adversaires du gouvernement. Mais ce travail présente d'énormes difficultés. Un journal est une arme dont un parti se sert pour l'attaque et pour la défense, et les faits comme les projets qui y sont exposés ou seulement indiqués, ne le sont que de la façon qui peut le mieux favoriser la défense ou l'attaque. L'exagération ou l'atténuation systématiques y défigurent toujours la réalité que le ministre doit connaître.

La tâche de la restituer ne peut être bien remplie que par un homme placé très près de l'endroit où les faits se passent et où les projets s'élaborent.

Le préfet peut mieux que personne jouer ce rôle à la double condition qu'il ait des agents assez intelligents, zélés et habiles pour le renseigner, et qu'il puisse transmettre au ministre les informations qu'il reçoit après les avoir interprétées. Mais il ne devrait jamais se borner à les interpréter, et à se faire juge de l'utilité qu'il peut y avoir à les transmettre. Un fait qui, dans l'isolement où il se présente, ne jette que peu de lumière sur une situation, ne laisse pas d'ajouter son poids à celui de tous les faits congénères apportés par d'autres départements. Le préfet devrait donc être tenu de faire parvenir à la Sûreté tous les renseignements politiques par lui obtenus.

S'il y avait dans chaque département, au chef-lieu, ou dans les centres industriels, les plus importants, au moins un commissaire spécial de chemins de fer, cet agent, se transportant dans les localités de sa région qu'il est le plus important de surveiller, serait pour le préfet un instrument excellent d'information. En outre, en envoyant directement ses informations sous forme de note ou de rapport à la direction de la Sûreté, il déchargerait d'autant les préfets qui n'auraient dès lors qu'à formuler leurs jugements sur les instructions politiques à tirer de ces renseignements. Seulement les besoins du service spécial des chemins de fer et des stations frontières ont forcé l'administration à accumuler les commissaires aux extrémités de lignes et à laisser les points centraux dégarnis. Quelques-uns des départements les plus intéressants au point de vue de la politique actuelle ne sont point surveillés, entre autres le Maine-et-Loire, le Morbihan, la Mayenne.

Pour remédier à cet inconvénient, il faudrait créer un assez grand nombre de commissariats de police spéciale de première et deuxième classe. Une administration soucieuse d'être bien renseignée devra se préoccuper d'obtenir les crédits nécessaires pour compléter un service aussi utile.

En attendant, il y aurait lieu d'atténuer le mauvais effet des lacunes que nous signalons, d'étudier un meilleur système de répartition des rési-

dences des commissaires spéciaux en les groupant par régions soumises à l'inspection d'un commissaire supérieur, intermédiaire entre ces commissaires et la direction de la Séreté.

Par un meilleur choix des résidences on arriverait à faciliter à certains commissaires la surveillance de plusieurs départements, puisqu'on ne peut mettre un commissaire dans chaque département.

Par le groupement des commissaires d'une région sous l'inspection de l'un d'entre eux supérieur par sa classe comme par l'importance de sa résidence, on arriverait à donner à leur action investigatrice une direction qui n'a pu jusqu'ici leur être imprimée. Il n'y avait en effet pour leur faire passer des instructions que deux voies : s'adresser au préfet par circulaire, moyen dangereux puisqu'on ne peut éviter les indiscretions qui livreraient ces instructions à la publicité; ou bien écrire directement aux commissaires, moyen qui expose encore trop l'administration centrale. Grâce aux commissaires en chef qui existent aujourd'hui sur trois lignes, est, ouest et nord, il a été possible de faire parvenir en très peu de temps les instructions à tous les agents de ces lignes. Ils ont tous leur libre parcours sur le réseau, il est donc possible à leur inspecteur de les convoquer individuellement sur tel ou tel point où il doit passer dans sa tournée; et si la région soumise à son autorité n'est pas trop étendue, il lui sera possible en deux ou trois jours au plus d'en faire le tour et d'y laisser verbalement les ordres de la direction. Outre les commissaires spéciaux placés à la tête des gares des cinq grandes compagnies aboutissant à Paris, on pourrait instituer quatre autres centres : Limoges pour la compagnie d'Orléans, Toulouse pour celle du Midi, Lyon et Marseille pour celle de Paris-Lyon-Méditerranée. Ces quatre commissaires-chefs recevraient, quant il y aurait lieu, leurs instructions de la bouche de l'un des cinq résidents de Paris, envoyé pour cela en mission : ils seraient convoqués à cet effet par la direction sur un point du réseau déterminé en vue de diminuer la perte de temps nécessitée par ce mode de communication.

L'emploi des commissaires spéciaux des chemins de fer à un service de reconnaissance politique aurait cet avantage, si l'administration peut disposer d'un bon personnel, de faire exécuter cette reconnaissance par des agents pourvus ostensiblement d'un emploi défini, mais d'une nature toute différente, puisque les commissaires des chemins de fer n'ont dans leurs attributions spéciales que des affaires judiciaires, celles de la police des gares; qu'ils ont le loisir de se déplacer et de visiter souvent les agents qu'ils savent trouver hors de leur résidence ou bien pour en recruter.

Il n'est pas besoin de dire que ces emplois devront être confiés à des hommes intelligents, habiles et dévoués. Aussi conviendrait-il de rétribuer ces agents supérieurs autant que possible en leur conférant la première classe ou la classe exceptionnelle, afin de relever leur situation pour qu'ils aient le sentiment de leur rôle et de leur utilité dans l'Etat, et

pour que leur emploi devienne un objet d'ambition pour les autres commissaires. Les dépenses qu'ils seraient obligés de faire tant dans leurs tournées que pour leurs agents seraient couvertes par des fonds mis mensuellement à la disposition des préfets ou à la leur, ou ordonnancés pour couvrir des avances faites par eux. Les fonds seraient nécessairement prélevés sur le chapitre II. Sur ce point, nulle innovation, puisque les choses se passent ainsi sur les points où le système fonctionne déjà. Il y aurait seulement extension des dépenses en raison de l'extension du système, et des services plus nombreux que l'administration aurait à salarier.

Même avec cette augmentation la dépense du service de la Sûreté du ministère de l'Intérieur resterait bien inférieure à celle que la police de Paris rend nécessaire. C'est à Paris, en effet que la surveillance de l'administration a dû principalement se porter, parce que Paris a été jusqu'ici à peu près le seul centre d'agitation et le foyer de manœuvres dangereuses pour la Sûreté de l'Etat. Mais dans les circonstances actuelles il est clair que les agitations dites du IV^e Etat et celles du parti clérical, encore que leur centre de direction soit à Paris, se ramifient en province et s'y révèlent avec une puissance réelle. L'action du parti clérical impuissant à troubler l'Etat à Paris organise et s'appliquera longtemps à organiser en province des résistances plus efficaces. S'il est essentiel de surveiller l'élaboration des projets subversifs des meneurs clérico-légitimistes de Paris, il ne l'est pas moins de surveiller sur les points déterminés dans les plans de campagne royalistes, le développement des mesures d'exécution qui peuvent être essayées hors de Paris. La police de province prendra donc nécessairement pendant la période politique où nous entrons une importance qu'elle n'a pas eu jusqu'ici, et devra rendre des services qu'on n'a pas encore eu à lui demander. Si la justesse de ces vues politiques étaient reconnues dans le Parlement, une augmentation des crédits inserits aux chapitres 8 et II⁽¹⁾, mettrait le ministre de l'Intérieur en état de bien remplir la mission dont il a déjà la lourde responsabilité. Mais il n'y a pas lieu d'espérer que cette nécessité soit sentie avant que les dangers d'une police d'information insuffisante ne deviennent très apparents ou que les faits ne démontrent l'impuissance du gouvernement à frapper ses ennemis en flagrant délit de formation et avant qu'ils ne soient prêts à agir.

Mais si l'administration ne peut armer le gouvernement de la République de tous les moyens de défense, elle peut tirer meilleur parti de ceux qu'elle possède actuellement et du personnel qu'elle peut rétribuer avec les ressources des budgets de 1880 et 1881.

La suppression de quelques emplois d'inspecteurs spéciaux de police des chemins de fer permettra d'appliquer les fonds rendus disponibles à la

(1) Les chapitres budgétaires 8 et II auxquels il est fait référence dans le texte sont ceux des traitements et diverses indemnités des commissaires pour le premier, et celui des dépenses secrètes de Sûreté publique ou fonds secrets pour le second (NDH).

création de quatre ou cinq postes de commissaires spéciaux (Tours, Limoges, Vannes ou Lorient, Clermont-Ferrand et Toulouse).

Les commissaires peu actifs ou suspects ou peu capables et je dois ajouter insuffisants pour ces sortes d'emploi pourraient être versés dans les commissariats ordinaires, ou mis à la retraite, ou même, suivant les indications de leurs dossiers, renvoyés. Ils devraient être remplacés par des agents ayant fait preuve d'aptitude pour l'investigation politique autant du moins que le personnel actuel en présentera; lesquels auront à organiser au profit des préfets et de la direction de la Sûreté générale dans les circonscriptions qui leur seront attribuées, le personnel d'agents d'information qu'ils croiront nécessaire. Les fonds prélevés sur le chapitre 11 leur seront alloués à cet effet. Pour ne pas charger plus que de raison ce chapitre, une partie des fonds de police actuellement alloués aux préfets de l'intérieur du territoire, seront réservés aux dépenses faites par les commissaires spéciaux.

Si cette organisation incomplète sans doute, mais suffisante pour l'essai qu'il convient de tenter en vue de donner au ministère de l'Intérieur les informations dont il est actuellement à peu près dépourvu, si cette organisation donne de bons résultats, le ministre se sentira toute autorité pour demander les moyens de la compléter, sous forme d'augmentation du chapitre 8.

Alors, l'expérience faite, il y aura également lieu d'organiser au ministère, à la direction de la Sûreté, un bureau de correspondance et d'affaires politiques, dont le rudiment seul existe aujourd'hui. Ce bureau, en attendant, remplira avec zèle l'office qui lui incombe, et si, à mesure que son travail deviendra plus lourd par l'effet même du succès de l'organisation projetée du service des commissaires, le personnel qui le compose paraît décidément insuffisant, il sera possible de l'augmenter avec prudence par l'adjonction d'inspecteurs spéciaux de police payés sur le chapitre 8.

Si les vues que j'ai l'honneur d'exposer dans ce rapport paraissent dignes de l'approbation du ministre de l'Intérieur et des Cultes, des mesures seront prises sans retard pour en commencer l'application.

Je suis avec respect, Monsieur le ministre, votre très humble et très dévoué serviteur.

CHRONIQUE INTERNATIONALE

LE GOUVERNEMENT CLINTON ET LA SÉCURITÉ

Marie-France Tobet

DIRECTEUR DE RECHERCHE

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES (CERI)

Un an après l'arrivée de Bill CLINTON à la Maison Blanche, quel est le bilan de son action en matière de sécurité ? Pour la première fois, les responsables de la lutte contre la criminalité ont décidé de contrôler à la fois les ventes d'armes (loi BRADY) et les criminels (loi anti-crime).

Les choses sont claires et la situation dramatique : chaque année, il y a quelque 24 000 meurtres aux États-Unis, près de 10 pour 100 000 habitants, bébés et centenaires compris ; 1,4 millions d'Américains sont sous les verrous⁽¹⁾. La presse et l'opinion s'en émeuvent depuis des mois, estimant que la criminalité est le problème le plus important auxquels sont confrontés les États-Unis à l'heure actuelle et l'électorat n'a pas manqué de faire connaître son mécontentement et sa préoccupation lors des élections locales de novembre 1993 en « sortant les sortants »⁽²⁾. Avec l'habituelle efficacité américaine, le problème a été résolu (quasiment) dans l'heure : dès la fin novembre, le Congrès a adopté la loi dite BRADY⁽³⁾ rendant plus difficile l'achat d'armes à feu, et examiné dans le même temps une loi anti-crime qui multipliera le nombre de policiers, de prisons et de crimes fédéraux passibles de la peine de mort. Dans la

(1) Jacot (Martine), « Désarrois américains », *Le Monde*, 24 octobre 1992 et Michael KRAMER « Clinton's Drug Policy Is a Bust », *Time*, 20 décembre 1993.

(2) Cf. KORNBLUTH (Elizabeth), « Cranky Voters Fire Everyone in Sight », *New York Times*, 7 novembre 1993.

(3) Responsable de presse du président REAGAN qui, blessé lors de l'attentat de 1981 contre celui-ci, est depuis resté invalide.

foulée, l'industrie audio-visuelle (en pleines négociations du GATT) se voit menacée, par les plus hautes autorités du pays de la censure si elle ne s'autodiscipline pas, tant elle semble responsable de la dissémination de la violence (9).

QUELLE CRIMINALITÉ ?

Des esprits, évidemment chagrins, mettent cependant en doute tout ce qui vient d'être affirmé et qui respecte pourtant et scrupuleusement ce que l'on peut lire dans la presse. Ainsi, voit-on le ministère de la Justice lui-même affirmer qu'on ne constate aucune vague de criminalité : selon ses chiffres, « le taux de criminalité global diminue depuis près de deux décennies ; le taux d'homicide, le crime qui affecte le plus fortement les gens, est stable depuis plusieurs années » (9). Et le procureur de Manhattan, Robert MORGENTHAU, accuse tout honnêtement les responsables politiques de se faire plaisir en adoptant des mesures anti-crime inutiles : « La nouvelle loi criminelle est bonne pour les politiciens, un point c'est tout » (6).

Il n'est pas simple de déterminer si, oui ou non, la criminalité augmente aux États-Unis : tout dépend des points de référence. Ainsi, en se basant sur le seul *Statistical Abstract* (annuaire statistique) (7) des États-Unis, source évidemment la plus fiable, on constate qu'effectivement le nombre des victimes de criminalité violente (viols, coups et blessures, vols à main armée) a diminué de 1973 (année où le ministère de la Justice a commencé à établir ces statistiques) à 1990, et que le nombre de meurtres et assassinats volontaires n'a guère changé dans les quinze dernières années. Mais le moraliste et ancien ministre de l'Education, William BENNETT, affirme que la dégradation se situe par rapport à 1960 : depuis cette date, le nombre de crimes violents a augmenté, dit-il, de 560 % (8), ce qui est vrai en chiffres bruts, déjà moins vrai ramené en taux pour 100 000 habitants, mais correspond néanmoins à un quasi-triplement de la criminalité violente ! De même, le taux de meurtres pour 100 000 habitants est passé de 5,6 (1960) à 9,4 (1990) -- mais il était à 8,4 en 1930.

(4) Janet Reno, ministre de la Justice, a déclaré le 20 octobre 1993 devant le Congrès que « la perspective d'une action publique lui déplaisait mais que, si des décisions volontaires supplémentaires n'étaient pas adoptées, la pression de l'opinion pour des mesures exécutives deviendrait plus intense -- et plus difficile à endiguer », *Congressional Quarterly*, 23 octobre 1993, p. 2285.

(5) BARKWOOD (Richard), « A True Picture of Crime Would Be More Helpful », *International Herald Tribune*, 22 décembre 1993.

(6) MORGENTHAU (Robert), « If New Death Penalties, Big Deal », *New York Times*, 10 novembre 1993.

(7) Nous avons utilisé les années 1992 (dernière disponible) et 1973 du *Statistical Abstract of the United States*, Washington DC, GPO.

(8) BENNETT (William J.), « Quantifying America's Decline », *Wall Street Journal*, 15 mars 1993.

UNE CRIMINALITÉ EFFRAYANTE

Ce qui est certain c'est que, bon an mal an, par rapport au reste du monde développé, les Etats-Unis détiennent le triste record d'une criminalité effrayante. Effrayante par les nombres, d'abord : c'est *The Economist* qui rappelle, dans son rapport de fin d'année sur le « paradis terrestre »⁽⁹⁾, que le nombre de meurtres pour 100 000 hommes en 1990 était de 0,7 au Japon, de 1,0 en Grande-Bretagne, de 1,3 en France, de 3,6 en Italie (du fait de la mafia) et de ... 13,3 aux Etats-Unis : à qui et à quoi rendre grâce ?

Et puis criminalité effrayante, plus encore sans doute, par ses formes : les « tueurs en série », souvent des détraqués sexuels qui, sur plusieurs mois ou plusieurs années, ou les « meurtriers de masse » qui, en un seul moment de folie, font des dizaines de victimes ; les *carjackings*, vols de voiture à main armée qui se terminent dans le sang, dont ont notamment été victimes en 1993 des touristes étrangers en Floride et qui auraient concerné 25 000 voitures en 1992 ; le sadisme des violateurs ou des agresseurs de tout poil qui, leur forfait accompli, tuent ou blessent par plaisir ; la multiplication des crimes commis sur ou par des enfants. La liste de l'horreur est longue. S'y ajoute le fait que nulle part, nul ne semble plus à l'abri de la folie criminelle : en 1993, des écoles, un hôpital, des bibliothèques, un restaurant McDonald, entre autres, ont été les cibles de crimes de sang sans mobile⁽¹⁰⁾. Tout cela explique largement la peur de beaucoup aux Etats-Unis, alors que les mêmes (j'en fais partie) n'éprouvent pas des craintes semblables en Europe. Et chacun connaît aux Etats-Unis, ce qui n'est pas le cas en France, des personnes qui ont été assassinées, violées, sadiquement agressées.

CONTROLER LES VENTES D'ARMES...

Mais alors, comment expliquer la situation américaine et que faire ? Les causes sont multiples, les solutions rarement efficaces – et l'Europe elle aussi rencontre, en partie, les mêmes difficultés, ce qu'il faut toujours garder présent à l'esprit. La première cause mise en avant, mais qui n'est pas nécessairement la plus importante, concerne le surarmement des Américains. C'est pourquoi le vote de la loi BRADY du 30 novembre 1993 a semblé une telle victoire contre le crime. Car, pour une population de 255 millions d'Américains, il y aurait au moins 210 millions d'armes à feu, deux fois plus qu'il y a 20 ans. Près d'un Américain sur deux (48 %) est armé⁽¹¹⁾. Ces armes peuvent être achetées auprès de quelque 300 000 armuriers, soi-disant licenciés (pour 10 dollars par an) par les services fédéraux mais dont beaucoup n'ont pour boutique que leur coffre de voiture et ne sont presque jamais inspectés – pas plus d'ailleurs que les

(9) « *Nevada by Numbers* », *The Economist*, 25 décembre 1993 - 7 janvier 1994, p. 70.

(10) Smorow (Bill), « *Violence, Violence, Violence ...* », *Time*, 23 août 1993.

(11) Sondage *Time-CNN*, *L'Édition*, 13 décembre 1993.

chaînes « familiales » comme K-MART qui ne respectent pas mieux la loi : comment pourrait-il en être autrement lorsque l'on sait que le service fédéral chargé du contrôle des armes à feu, le *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms*, ne dispose que de 220 inspecteurs (12) ?

Dorénavant, grâce à la loi BRADY, un individu qui achète une arme à feu, quelle qu'elle soit, devra attendre cinq jours ouvrables avant d'en prendre possession, le temps que son casier judiciaire soit vérifié. La loi expirera dans cinq ans. Il aura fallu six ans pour qu'elle soit enfin adoptée. Un contrôle qui vaut mieux que rien – mais qui ne signifie pas grand chose : Colin FERGUSON, qui a tué 5 personnes et en a blessé 18 autres dans un train de banlieue new-yorkais le 7 décembre 1993, avait attendu les 15 jours de rigueur en Californie avant de prendre possession de son arme. Car ce ne sont point les lois qui manquent mais leur multiplication à tous les niveaux – fédéralisme oblige – qui rend l'application et le respect de la loi d'autant plus difficile qu'il est presque impossible de s'y retrouver dans le maquis légal de l'inégalité juridique et de la loi gadget. Ainsi, la presse internationale n'a-t-elle pas manqué de se faire l'écho (13) de la dernière trouvaille, déjà utilisée à maintes reprises pourtant (14) : « Echange armes à feu contre jouets », à la veille de Noël évidemment, ou comment impressionner le chaland, pétri d'admiration à l'idée que 317 armes très exactement avaient été échangées, en trois jours, contre des bons d'achat de 100 dollars, dans un quartier difficile de New York. Admirable, mais dans le même temps, depuis l'adoption de la loi BRADY, les Américains se sont précipités pour acheter des dizaines de milliers d'armes avant qu'elle n'entre en vigueur. Admirable, surtout quand on sait qu'une arme d'occasion s'achète 20-25 dollars. Admirable, car il ne reste plus que deux millions d'armes environ à racheter à New York. En dernière analyse, une excellente publicité pour le commerçant « inventeur » de l'idée, Fernando MATHEU.

... OU CONTRÔLER LES CRIMINELS

Les responsables américains de la lutte contre la criminalité ont toujours balancé entre deux points de vue qui semblaient antithétiques : contrôler les *guns* (armes à feu) ou les *gunners* (les tireurs). Cette année, et pour la première fois, les élus ont choisi de lutter, à leur manière, contre les deux maux en même temps. Depuis l'été 1993, avec la loi BRADY, le Congrès examine une loi anti-crime, proposée par le président et qu'a déjà adoptée le Sénat. Ce ne sera que la dixième en un quart de siècle, chaîne renforçant après les précédentes les moyens de répression

(12) BURGER (Loren), « Who's Minding The Gun Counter », *Business Week*, 25 octobre 1993.

(13) IZRAELEVICH (Gicik), « Echange armes à feu contre jouets », *Le Monde*, 28 décembre 1993 ; Editorial, « Try a Great Gun Buyback », *New York Times*, 28 décembre 93 et Pierre BURGESSON, « L'exemplaire adieu aux armes de Washington Heights », *Liberation*, 29 décembre 1993.

(14) Cf. HORN (Don D.), sur un échange de même acabit à Omaha, Nebraska, un an auparavant, « A Boy and His Gun », *Time*, 2 août 1993.

contre les criminels. Celle-ci, par exemple, prévoit trois milliards de dollars pour la construction de dix prisons fédérales à haute sécurité. Un Américain sur deux cents est en prison – contre un Français sur mille, et la criminalité est pourtant et nettement plus élevée aux États-Unis. Le nombre de prisonniers a plus que triplé en vingt ans (alors que la population n'a augmenté que de 20 %), mais la criminalité n'en a pas été réduite d'autant. C'est que, notamment, le système de sentence américain est surprenant. En moyenne, un meurtrier passera cinq ans et demi derrière les barreaux, un violleur, trois ans et l'auteur de coups et blessures, quinze mois⁽¹⁵⁾. Mais les prisons sont remplies de criminels non-violents qui n'ont rien à y faire. Ainsi, un homme passera dix-neuf mois en prison avant d'être relaxé par une cour d'appel : il avait commis, avec son épouse légitime, et avec le consentement de celle-ci, un péché de chair que la morale réprouve – et que la loi de Géorgie criminalise⁽¹⁶⁾. En Arizona, un jeune homme purge une peine « d'au moins »⁽¹⁷⁾ dix ans de prison pour avoir accepté 400 dollars d'un policier en civil (qui l'a donc piégé) pour lui trouver un vendeur de LSD⁽¹⁸⁾. En effet, la loi fédérale impose dorénavant des sentences minimales. Ainsi, la nouvelle loi anti-crime prévoit-elle la « promotion » à la peine capitale de cinquante crimes dont certains jusqu'ici relevaient des seuls États : certains, qui se refusent à recourir à cette peine, se la voient ainsi imposée. Les États-Unis sont la seule démocratie occidentale à utiliser la peine de mort. Depuis 1976, lorsque la Cour suprême en a rétabli la constitutionnalité, 218 personnes ont été exécutées, dont 68 pour le seul Texas, qui détient aussi le triste record d'avoir le taux de meurtres (à l'exception de Washington DC) le plus élevé des États-Unis (15,3 pour 100 000) : la peine de mort ne serait-elle donc pas dissuasive⁽¹⁹⁾ ?

DES PEINES TOUJOURS PLUS DURES

La nouvelle loi prévoit aussi de condamner à vie les triples récidivistes violents. En fait, une douzaine d'États utilisent déjà cette méthode – sans que leurs taux de criminalité aient divergé par rapport au reste du pays : « La menace de peines plus longues a un effet peu dissuasif selon les spécialistes »⁽²⁰⁾. Cela n'empêche pas la loi en examen de permettre dorénavant que soient jugés, devant des tribunaux pour adultes, des inculpés mineurs, à partir de 13 ans, pour des crimes

(15) WORRICK (James), « Lessons of Pop Jordan's Death », *Newsweek*, 13 septembre 1993.

(16) « Giudice USA sentenza la solitudine non è reato », *La Repubblica*, 8 septembre 1989.

(17) Les peines sont rarement fixées aux États-Unis : c'est ainsi qu'en menaçant les « plombiers » du Watergate de les maltraiter en prison aussi longtemps qu'il le faudrait, le juge Sirica a obtenu qu'ils parlent.

(18) JOHNSON (Dirk), « For Drug Offenders, How Tough Is Too Tough ? », *New York Times*, 8 novembre 1993.

(19) HOWIE MIKHOVEK (Sam), « With Practice, Texas Is the Execution Leader », *New York Times*, 5 septembre 1993.

(20) FELSENTHAL (Edward), « Life Terms for Repeaters Don't Cut Crime », *Wall Street Journal*, 11 novembre 1993.

de sang; et l'appartenance à un gang deviendrait crime fédéral (21). Déjà, 22 Etats autorisent l'exécution de mineurs et/ou débiles mentaux : le traité international qui interdit ces pratiques a été signé par le président... mais n'a pas été ratifié par le Sénat. Plusieurs mineurs au moment des faits, parfois mentalement incomptables, ont été exécutés ces dernières années (22). Là encore, ces pratiques barbares n'ont aucunement été dissuasives : « Selon les *Uniform Crime Reports* du FBI, parmi ceux arrêtés de 1987 à 1992 pour les crimes les plus violents, 29 % avaient moins de 18 ans. Selon une étude du *College of Criminal Justice* de Northeastern University, le nombre de personnes âgées de 15 ans arrêtées pour meurtre a crû de 217 % entre 1985 et 1991 (...) Le nombre d'arrestations pour les garçons de 12 ans et moins a doublé » (23).

DES MESURES INADAPTÉES

Ce qui frappe dans les mesures adoptées ou en voie d'adoption pour lutter contre la criminalité, c'est combien elles semblent peu adaptées aux autres causes de la criminalité, rarement examinées et encore moins traitées. La drogue, par exemple, remplit les prisons malgré une « guerre » contre les trafiquants qui aurait coûté, depuis 1981, 100 milliards de dollars : pour rien, puisque 70 % des 1,4 millions de détenus auraient un problème de drogue. Mais 1 % seulement des prisonniers fédéraux et 15 % des prisonniers d'Etat suivent un traitement de désaccoutumance – dont les effets sont pourtant remarquables (24). On peut aussi déplorer l'inégalité essentielle de la société américaine en matière judiciaire. On sait, par exemple, que l'assassin d'un blanc sera beaucoup plus durement condamné que l'assassin d'un noir : quatre fois plus durement en Géorgie, vingt fois plus durement au Texas (25).

Mieux vaut être puissant et riche pour n'être pas jugé : dans l'entourage du président CLINTON, une bonne vingtaine de personnalités détenant des postes de haut niveau (dont le ministre du Commerce, M. Brown, et le directeur proposé de la CIA, M. INMAN) n'ont pas toujours réglé dans le passé leurs impôts de sécurité sociale (26). Et le président lui-même, comme plusieurs de ses prédécesseurs, n'est peut-être pas blanc comme linge et serait quelque peu impliqué (comme son prédécesseur immédiat, George Bush) dans le scandale des caisses d'épargne (27).

(21) CONNIEHAM (Kitty), « Hitler back at Youth Crime », *Congressional Quarterly*, 13 novembre 1993.

(22) Cf. HABIB (Serge), « Inégaux devant le juge », in Blaugess (Françoise) (dir.), *America : le rêve bâclé*, Paris, Autrement, 1997, p. 348-349.

(23) KRAMER (Rita), « The Assault on Juvenile Crime », *Wall Street Journal* (Etats-Unis), 8 novembre 1993.

(24) Cf. KRAMER (Michael), art. cit.

(25) Selon une étude d'une équipe dirigée par le professeur BALDUS, de l'université d'Iowa, qui a cité la Cour Suprême dans sa décision *McCLESKEY v. KEMP* (1987).

(26) « CLINTON to Back INMAN Despite Tax Arrears », *International Herald Tribune*, 22 décembre 1993.

(27) Editorial, « Whitewater : a Primer », *Wall Street Journal* (Europe), 22 décembre 1993.

Il faudrait aussi parler des conditions de vie, de survie devrait-on dire, des jeunes. La télévision, véritable apôtre de violence⁽²⁸⁾, est à cet égard largement mise en cause, ce qui est assez ironique au moment où les responsables américains cherchent à imposer au reste du monde toujours plus de télévision américaine. Mais, pour mauvais apôtre et triste modèle qu'elle soit, est-elle plus responsable que les foyers cassés (notamment par des politiques sociales aussi puritaines que perverses), la pauvreté indigne, le manque d'emplois décentement payés ? Est-elle plus responsable, surtout, qu'un système d'éducation, creuset d'échec plus que d'intégration ? Comme le dit John Rawls, auteur fameux d'une *Théorie de la justice*⁽²⁹⁾ dans une entrevue au *Monde* : « Les États-Unis n'ont rien fait de sérieux pour résoudre leurs problèmes depuis plusieurs années (...) L'éducation n'est pas assez équitablement répartie aux États-Unis. Elle est pourtant la clef de tous les problèmes économiques et sociaux⁽³⁰⁾ ». Prenons garde, nous aussi, de l'oublier.

(28) Dans bon nombre de programmes très populaires, le nombre d'actes de violence est hallucinant : un toutes les deux minutes, par exemple, dans « Top Cops » (cas) ou dans « Un : The Untold Story » (arc) ; « Congress is Screaming Bloody Murder », *Business Week*, 23 août 1993.

(29) Rawls (John), *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil, 1984.

(30) Entrevue accordée à Christian DÉCAMPAIGNE, *Le Monde*, 30 novembre 1993.

ACTUALITÉS

REGARDS INSTITUTIONNELS⁽¹⁾

(2 octobre 1993 – 1^{er} janvier 1994)

Béatrice Fournier-Mickiewicz

Responsable du centre de documentation de l'INHESI

La période du 2 octobre au 31 décembre 1993 a été marquée par une intense activité parlementaire.

Au cours de la session ordinaire d'automne (2 octobre ~ 20 décembre), et de la session extraordinaire du (21-23 décembre 1993), l'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté définitivement 38 textes de loi. Parmi ceux-ci, on retiendra notamment : deux lois organiques modifiant le statut de la magistrature et le Conseil supérieur de la magistrature (en attente de promulgation), la loi constitutionnelle sur le droit d'asile, la loi sur la maîtrise de l'immigration, la loi sur la sécurité des manifestations sportives et les deux lois autorisant l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la convention d'application des accords de Schengen.

On notera par ailleurs la proposition de loi sur les Polices municipales ainsi que les rapports et avis sur le projet de loi de finances (concernant l'Intérieur), textes qui donnent toujours l'état des lieux des services de ce ministère.

La révision de la Constitution

Le Congrès du Parlement s'est réuni à Versailles le 19 novembre et a voté la révision de la Constitution. Il est ajouté dans le titre VI de la Constitution un article 53-1 qui précise les modalités du droit d'asile afin que la France ne soit plus contrainte d'examiner les dossiers des réfugiés ayant transité par un autre État signataire des accords de Schengen. Cet article permet de traduire en droit interne les accords de Schengen en matière de droit d'asile.

(1) 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, etc.) concernant le champ de la sécurité intérieure.

Les lois concernant la Justice

On retiendra les deux lois organiques qui concernent le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature : la nouvelle organisation du CSM est précisée ainsi que ses attributions, notamment en matière de nomination des magistrats (les deux lois sont en attente de promulgation et leur contenu sera analysé dans le prochain numéro des Cahiers).

Importante également, la loi (non encore promulguée) modifiant le code pénal qui entrera en vigueur en mars 1994 et qui institue notamment une peine incompréhensible pour les auteurs de crimes sur les mineurs avec viol, tortures et actes de barbarie.

La loi sur les manifestations sportives

Ce texte, volontairement court, a été présenté rapidement après les graves incidents survenus au parc des Princes en août 1993. Approuvé par le Conseil des ministres le 6 octobre, ce texte alourdit les sanctions déjà existantes en prévoyant des peines de prison. En particulier :

- l'incitation à la haine ou à la violence est passible de 100 000 francs d'amendes et d'un an d'emprisonnement, avec la possibilité d'interdire l'accès au stade pendant cinq ans aux personnes qui se sont rendues coupables de violence;
- l'introduction d'objets constituant une arme dangereuse ou le jet de projectiles sont sanctionnés de 100 000 francs d'amende et de trois ans d'emprisonnement;
- l'accès au stade en état d'ivresse est sanctionné de 50 000 francs d'amende.

Ce projet de loi a été amendé par l'Assemblée nationale et le Sénat. On peut retenir deux amendements importants :

- l'introduction, le port ou l'exhibition d'insignes faisant référence à une idéologie raciste ou xénophobe sont sanctionnés d'un an de prison;
- l'application de ce texte s'étend à toutes les enceintes sportives, alors que le projet de loi ne s'appliquait qu'aux stades de plus de 3 000 places et aux salles de plus de 500 places.

Les lois sur l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux accords de Schengen

Au cours de la réunion du comité exécutif de Schengen du 18 octobre 1993, présidée par Alain Lamassoure, ministre délégué chargé des Affaires européennes, il a été décidé de reporter la date d'entrée en application des accords de Schengen au 1^{er} février 1994. Ceci notamment en raison des difficultés de mise en route du système informatique Schengen qui regroupe les fichiers de police et de justice.

D'autre part, les deux lois sur l'entrée de l'Espagne et du Portugal ayant été promulguées, le nombre des pays d'Europe dans lesquels s'appliquera la libre circulation des personnes s'élève à sept (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne et Portugal). Pour le

moment, l'Italie et la Grèce ne sont adhérents à Schengen qu'à titre d'observateurs.

La proposition de loi sur les polices municipales et le rapport au Premier ministre de Patrick BALKANY

Le 1^{er} juillet 1993, le Premier ministre Édouard BALADUR a chargé Patrick BALKANY, député UDF des Hauts-de-Seine et maire de Levallois-Perret, de rendre un rapport sur les Polices municipales. Rendu le 25 octobre 1993, celui-ci fait plusieurs propositions concernant les missions des Polices municipales et leur relation avec la Police nationale.

On retiendra notamment :

- la possibilité de verbaliser les contrevenants en cas d'infraction présentant un caractère flagrant;
- l'extension des compétences des policiers municipaux aux infractions les plus patentnes au code de la route;
- la possibilité de faire exécuter les arrêtés municipaux;
- la possibilité de relever l'identité de l'auteur d'une infraction;
- le droit de porter une arme de quatrième catégorie, mais seulement sur autorisation du maire;
- la formation des policiers municipaux se ferait dans les écoles de Police d'État et l'encadrement serait fait par des policiers de la Police nationale;
- se trouve également posé le problème de la ville de Paris et celui du statut de ses policiers municipaux.

De leur côté, avant que Patrick BALKANY ne rende son rapport au Premier ministre, la quasi-totalité des députés UDF (195 sur 215) ont signé une proposition de loi sur le même sujet (présenté par Dominique Bussereau, n° 566). Son objet est de formaliser la coopération entre la Police nationale et la Police municipale en donnant à cette dernière un cadre légal.

Cette proposition de loi introduit l'idée d'un protocole d'accord (signé à la fois par le préfet du département et le maire) qui définirait les fonctions et les missions des services de Police nationale et municipale, et devrait permettre de fixer le cadre juridique d'une bonne coordination. Un projet de loi sur ce sujet devrait être déposé par le Gouvernement à la session de printemps.

RÈGLEMENTATION

Carte d'identité

- Arrêté du 10 novembre 1993 relatif à la mise en application du système de fabrication et de gestion informatisée des cartes nationales d'identité (JO Loi et Décrets, 14 novembre 1993, p. 15 732).

Frontière

- Décret n° 93-1136 du 24 septembre 1993 portant publication du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux *contrôles frontaliers et à la Police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle, concernant la liaison fixe transmanche*, signé à Sangatte le 25 novembre 1991 (JO Lois et Décrets, 2 octobre 1993, p. 13 702).

Immigration

- Loi Constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993 relative aux accords internationaux en matière de droit d'asile (JO Lois et Décrets, 26 novembre 1993, p. 16 296).
- Loi n° 93-1417 du 30 décembre 1993, portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil (JO Lois et Décrets, 1^{er} janvier 1994, p. 11).
- Décret n° 93-1285 du 6 décembre 1993 portant modification du décret n° 46-448 du 18 mars 1946 portant application des articles 8 et 24 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (JO Lois et Décrets, 8 décembre 1993, p. 17 045).
- Décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif à la manifestation de volonté, aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française (JO Lois et Décrets, 31 décembre 1993, p. 18 559).

Justice

- Loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République (JO Lois et Décrets, 24 novembre 1993, p. 16 168).

Police

- Décret n° 93-1155 du 5 octobre 1993 modifiant le décret n° 92-1244 du 23 décembre 1992 relatif au *statut particulier des enquêteurs de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 12 octobre 1993, p. 14 255).
- Arrêté du 2 décembre 1993 portant *création et composition de la commission chargée du recrutement des directeurs et des chefs de service de laboratoire de la Police technique et scientifique de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 9 décembre 1993, p. 17 107).
- Arrêté du 29 décembre 1993 relatif à l'*organisation et aux missions de la direction centrale de la sécurité publique* (JO Lois et Décrets, 29 décembre 1993, p. 18 233).

- Loi n° 93-1421 du 31 décembre 1993 *autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion du Royaume d'Espagne à la convention d'application de l'accord de Schengen* du 14 janvier 1985 entre les gouvernements des États de l'union économique Bénéfice, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la répression graduelle des contrôles aux frontières communes signé à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990 (jo Lois et Décrets, 1^{er} janvier 1994, p. 19).
- Loi n° 93-1422 du 31 décembre 1993 *autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République portugaise à la convention d'application de l'accord de Schengen* du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'union économique Bénéfice, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990 (jo Lois et Décrets, 1^{er} janvier 1994, p. 20).

Sécurité des établissements scolaires

- Circulaire du 4 novembre 1993, relative à l'utilisation de l'emprunt à 6 % en faveur de la sécurité dans les établissements d'enseignements du second degré (jo Lois et Décrets, 5 novembre 1993, p. 15 319).

Sécurité des manifestations sportives

- Loi n° 93-1282 du 6 décembre 1993 relative à la sécurité des manifestations sportives (jo Lois et Décrets, 7 décembre 1993, p. 16 974).

Sécurité nucléaire

- Arrêté du 20 septembre 1993 modifiant l'arrêté du 26 mars 1982 relatif à la protection et au contrôle des matières nucléaires en cours de transport (jo Lois et Décrets, 30 septembre 1993, p. 13 582).

Sécurité routière

- Décret n° 93-1221 du 8 novembre 1993 modifiant le décret n° 75-360 du 15 mai 1975 modifié relatif au comité interministériel de la sécurité routière et portant *création d'un observatoire national interministériel de la sécurité routière* (jo Lois et Décrets, 9 novembre 1993, p. 15 489).
- Arrêté du 8 novembre 1993 *fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du comité directeur et du conseil d'orientation et d'évaluation de l'observatoire interministériel de la sécurité routière* (jo Lois et décrets, 9 novembre 1993, p. 15 490).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Contrôle d'identité

- *Mise en œuvre des cartes d'identité infalsifiables sur tout le territoire* (Questions écrites de Yann PIAT, 10 Débats AN, 1^{er} novembre 1993, p. 3836, et de Philippe MARINI, 10 Débats Sénat, 4 novembre 1993, p. 2095).

Délinquance et criminalité

- Proposition de loi, présentée par Christian BONNET et plusieurs de ses collègues, relative aux *crimes et délits contre les mineurs* (Sénat, n° 31, renvoyée à la commission des Lois).
- Proposition de loi de François ROCHEBLOINE, tendant à *interdire la publication dans la presse d'informations relatives à certains actes de violence* (AN, n° 535, renvoyée à la commission des Lois).

Contrefaçon

- Proposition de loi de Pierre MAZBAUD, relative au *sort des contrefaçons d'œuvres artistiques saisies et déposées au greffe des scolées* (AN, n° 546).
- Projet de loi sur la *répression de la contrefaçon* (AN, n° 683).
- Rapport de Raoul BERTAILLE, sur le projet de loi relatif à la *répression de la contrefaçon* (AN, n° 785).

Drogue

- Proposition de loi de Ernest MOUTOUSSAMY tendant à *lutter contre les drogues et la toxicomanie* (AN, n° 569, renvoyée à la commission des affaires culturelles).

Gendarmerie

- Avis de Robert POUJOIS, au nom de la commission de la défense, sur le *projet de loi de finances pour 1994. Tome XI : Défense : Gendarmerie* (AN, n° 583).
- *Problèmes posés par la création d'un service d'astreinte pour les brigades de gendarmerie impliquant des permanences de nuit et de fin de semaine* (Questions écrites de André BERTHOL, 10 Débats, AN, 22 novembre 1993, p. 4152, et de Joseph OSTERMANN, 10 Débats, Sénat, 25 novembre 1993, p. 2253).

Immigration

- Rapport fait par Paul MASSON, au nom de la commission des lois, sur le *projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil* (Sénat, n° 19).
- Projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, *portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil* (AN, n° 597, renvoyé à la commission des lois).
- Rapport de Jean-Pierre PHILIBERT, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les *dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil* (AN, n° 832).

(Adoption définitive au Sénat le 15 décembre 1993, en attente de promulgation de la loi n° 93-1417 du 30 décembre 1993 au 30 du 1er janvier 1994 (Cf. rubrique réglementation).

- Avis de Jean-Yves LE DIBAUT (au nom de la commission des affaires étrangères) sur le *projet de loi de finances pour 1994* (n° 536). *Tome III : Affaires étrangères : Immigration* (AN, n° 582).
- *Mise en application des décisions de reconduite aux frontières* (Question écrite de François SAUVADE, 10 Débats, AN, 20 décembre 1993, p. 4647).

Droit d'asile

- Projet de loi constitutionnelle relatif aux *accords internationaux en matière de droit d'asile* (AN, n° 645, renvoyé à la commission des lois).
- Rapport de Jean-Pierre PHILIBERT, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle (n° 645) relatif aux *accords internationaux en matière de droit d'asile* (AN, n° 646).
- Rapport fait par Paul MASSON, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux *accords internationaux en matière de droit d'asile* (Sénat, n° 74).

Réunion du Parlement en congrès le 19 novembre 1993, adoption définitive, promulgation au Journal Officiel du 26 novembre 1993, loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993. (Cf. rubrique réglementation).

- *Obtention du statut de réfugié politique par les membres du RIS* (Question orale de Pierre LALOUCHE, 10 Débats AN, 2^e séance du 17 novembre 1993, p. 5964).

Intérieur⁽²⁾

- Rapport de José Rossi, au nom de la commission des finances sur *le projet de loi de finances pour 1994* (n° 536). *Intérieur et aménagement du territoire : sécurité* (AN, n° 580, annexe n° 29).
- Avis de Gérard LéONARD, au nom de la commission des lois, sur le *projet de loi de finances pour 1994* (n° 536). *Tome v : Intérieur et aménagement du territoire : sécurité : Police* (AN, n° 584).
- Avis de Christian ESTROSI, au nom de la commission des lois, sur le *projet de loi de finances pour 1994* (n° 536). *Tome vi : Intérieur et aménagement du territoire : sécurité : sécurité civile* (AN, n° 584).
- Avis présenté au nom de la commission des lois sur le *projet de loi de finances pour 1994, adopté par l'Assemblée Nationale* : *Tome II. Intérieur, Police et sécurité* : Paul MASSON; *Tome III. Intérieur : Sécurité civile* : Jean-Pierre TIZON (Sénat, n° 106).

Justice

- Rapport de Raymond MARCILLIN, au nom de la commission des finances, sur *le projet de loi de finances pour 1994* (n° 536). *Justice*. (AN, n° 580, annexe n° 32).
- Avis de Jacques FLOCH, au nom de la commission des lois, sur le *projet de loi de finances pour 1994* (n° 536). *Tome VIII : Justice : Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse* (AN, n° 584).
- Avis présenté au nom de la commission des lois, sur le *projet de loi de finances pour 1994, adopté par l'Assemblée Nationale* : *Tome V : Justice. Administration pénitentiaire* : Guy LABANCI, *Tome VI : Justice. Protection judiciaire de la jeunesse* : Michel RUFIN (Sénat, n° 106).
- Projet de loi organique sur la *Cour de justice de la République* (AN, n° 504).
- Rapport fait par Charles JOLIBOIS, au nom de la commission des lois, sur *le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée Nationale sur la Cour de Justice de la République* (Sénat, n° 34).

(Texte adopté à l'Assemblée Nationale le 6 octobre 1993, adoption définitive au Sénat le 20 octobre 1993; saisine du Conseil constitutionnel : Décision n° 93-327 D.C. du 19 novembre 1993, loi du 23 novembre 1993 et promulgation au JO du 24 novembre 1993, loi n° 93-1252 (cf rubrique réglementation).

(2) Voir aussi Police.

– Projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, *autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie* (Sénat, n° 163 (2); renvoyé à la commission des affaires étrangères).

Magistrature

.. Projet de loi organique, adopté par le Sénat, sur le *Conseil supérieur de la magistrature* (AN, n° 554, renvoyé à la commission des lois).

– Projet de loi organique, adopté par le Sénat, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au *statut de la magistrature* (AN, n° 555, renvoyé à la commission des lois).

– Rapport de André FANTON, au nom de la commission des lois :
 1° sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat (n° 554), sur le *conseil supérieur de la magistrature*;
 2° sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat (n° 555), modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au *statut de la magistrature* (AN, n° 725).

.. Rapport fait par Hubert HEL, au nom de la commission des lois sur :
 1° le projet de loi organique modifié par l'Assemblée Nationale, sur le *Conseil supérieur de la magistrature*;

2° le projet de loi organique, modifié l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au *statut de la magistrature* (Sénat, n° 146).

.. Projet de loi organique, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, sur le *conseil supérieur de la magistrature* (AN, n° 854, renvoyé à la commission des lois).

.. Projet de loi organique, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au *statut de la magistrature* (AN, n° 855, renvoyé à la commission des lois).

– Rapport de André FANTON, au nom de la commission des lois sur :
 1° le projet de loi organique, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture (n° 854) sur le *conseil supérieur de la magistrature* (AN, n° 862);

2° le projet de loi organique adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture (n° 855), modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au *statut de la magistrature* (AN, n° 862).

(Adoption définitive des deux textes à l'Assemblée nationale le 23 décembre 1993, le Conseil constitutionnel est ensuite saisi de droit).

Code pénal et procédure pénale

- Projet de loi relatif au *nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale* (Sénat, n° 77, renvoyé à la commission des lois).
- Rapport de Pierre PASQUINI, au nom de la commission des lois sur : 1^o le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au *nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*;
- 2^o les propositions de loi de :
- Pierre MAZEAUD tendant à *l'instauration d'une peine inexorable pour les crimes odieux*;
- Jacques GONFRAIN modifiant le nouveau code pénal et fixant à *trente ans la durée de la période de sûreté applicable aux personnes condamnées pour des crimes particulièrement odieux* (AN, n° 786).
- Rapport fait par Charles JOLIBOIS, au nom de la commission des lois : 1^o sur le projet de loi relatif au nouveau *code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*;
- 2^o sur la proposition de loi de Pierre VALLON tendant à *rendre incompréhensible la peine prononcée à l'encontre des auteurs de crimes perpétrés contre des enfants, des personnes âgées ou des agents de la force publique*;
- 3^o sur la proposition de loi de Christian BONNET et plusieurs de ses collègues relative aux *crimes et délits contre les mineurs* (Sénat, n° 86 (2)).
- Projet de loi adopté par le Sénat, *relatif au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale* (AN, n° 753).

(Texte adopté en première lecture au Sénat, le 20 novembre 1993 et à l'Assemblée nationale le 9 décembre 1993. En deuxième lecture au Sénat le 18 décembre 1993, à l'Assemblée le 21 décembre 1993, puis commission mixte paritaire et adoption définitive le 23 décembre 1993, en attente de promulgation).

- *Peine de prison à vie* (Question orale de Jean-Pierre SOISSONS, AN, JO Débats, séance du 10 novembre 1993, p. 5749).

Police⁽³⁾

- *Contrôle par un magistrat des effectifs de Police judiciaire* (Question écrite de Marcel DAUNAY, JO Débats, Sénat, 4 novembre 1993, p. 2096).

Police municipale

- Proposition de loi de Dominique BUSSEREAU relative aux *polices municipales* (AN, n° 566, renvoyée à la commission des lois).

(3) Voir aussi Intérieur.

Sécurité des établissements scolaires

- *Sécurité à l'école et port d'insignes religieux* (Question orale de Robert PANDRAUD, AN, 10 Débats, 2^e séance du 3 novembre 1993, p. 5294).
- *Augmentation des délits dans les écoles* (Question écrite de l'Edouard Le JARDIN, Sénat, 11 novembre 1993, p. 2152).

Sécurité nucléaire

- Rapport de Robert GALLEY, au nom de la commission de la production, sur la proposition de résolution (n° 410) de Jean-Pierre BRARD tendant à la *création d'une commission d'enquête sur les conditions d'exploitation et de maintenance des centrales nucléaires* (AN, n° 690).

Sécurité des manifestations sportives

- Projet de loi relatif à la *sécurité des manifestations sportives* (Sénat, n° 13).
- Rapport fait par Jean-Marie GIRAULT, au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la *sécurité des manifestations sportives* (Sénat, n° 44, renvoyé à la commission des lois).
- Avis présenté par François LESPIN, au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi relatif à la *sécurité des manifestations sportives* (Sénat, n° 39).
- Projet de loi adopté par le Sénat après déclaration d'urgence relatif à la *sécurité des manifestations sportives* (AN, n° 648, renvoyé à la commission des lois).
- Rapport fait par Jean TIBERI, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, relatif à la *sécurité des manifestations sportives* (AN, n° 659).
- Projet de loi modifié par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la *sécurité des manifestations sportives* (Sénat, n° 80).
- Rapport fait par Jean-Marie GIRAULT et Jean TIBERI, au nom de la commission mixte paritaire, chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la *sécurité des manifestations sportives* (Sénat, n° 94, AN, n° 714).

(Texte déposé au Sénat le 13 octobre 1993, déclaration d'urgence, adopté en première lecture au Sénat le 21 octobre 1993, à l'Assemblée nationale le 30 novembre 1993, adoption du texte de la cour au Sénat le 18 novembre 1993 et adoption définitive à l'Assemblée nationale le 24 novembre 1993. Promulgation de la loi n° 93-1282 le 6 décembre 1993 (cf rubrique réglementation).

- Proposition de loi de George SARRE, Jean-Pierre MICHAU, et Jean-Pierre CUNYENEMENT tendant à interdire l'accès des stades à tout indi-

vidu ou groupe ayant un comportement mettant en cause l'ordre public et pouvant aller jusqu'à se prévaloir d'idéologies racistes et xénophobes (AN, n° 534).

Sécurité routière

- Rapport fait par Jean ARTHOIS et Paul LORIDANT, au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 1994 adopté par l'Assemblée nationale. Tome III : Les moyens des services et les dispositions spéciales (deuxième partie de la loi de finances). Annexe 20 : équipement, transports et tourisme : II Transports : 2) routes; 3) Sécurité routière.
- *Accidents de l'autoroute A 10 : équilibre entre la route et le rail; mesure à prendre en faveur de la sécurité routière* (Questions orales de George COLOMBIER et Jean TAMPITI, 10 Débats, AN, 2^e séance du 17 novembre 1993, p. 5956 et 5959 et de Jean-Jacques ROBERT, 10 Débats, Sénat, séance du 18 novembre 1993, p. 4383).

Schengen

- Rapport d'information de Robert PANORATI, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour les communautés européennes, sur les *conditions de mise en œuvre de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985* (AN, n° 600).
- Rapport de Jacques MYARD, au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi (n° 501) *autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République portugaise à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985* entre les gouvernements des États de l'Union économique Bénélux, de la République fédérative d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990 (AN, n° 749).
- Rapport de Jacques LAFFINIER, au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi (n° 502) *autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion du Royaume d'Espagne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985* entre les gouvernements des États de l'Union économique Bénélux, de la République fédérative d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990 (AN, n° 750).
- Rapport fait par Xavier de VILLEPIN, au nom de la commission des affaires étrangères :
 - 1) sur le projet adopté par l'Assemblée Nationale *autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République portugaise à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985* entre les gouvernements

nements des Etats de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990;

2) sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale *autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion du Royaume d'Espagne à Schengen* du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990 (Sénat, n° 149).

(Les deux textes sont adoptés définitivement au Sénat le 18 décembre 1993, promulgation des lois n° 93-1421 et 93-1422 du 31 décembre 1993, au JO du 1^{er} janvier 1994 (Cf. rubrique réglementation).

-- *Renforcement du contrôle des flux migratoires dans le cadre de la convention de Schengen* (Question orale de Jacques MYARD, JO Débats, AN, 2^e séance du 22 décembre 1993, p. 809).

Terrorisme

-- *Activité islamique en France et risque de terrorisme* (Questions orales de Jean-Claude MICHAUD, JO Débats AN, 2^e séance du 10 novembre 1993, p. 5740; et de Robert CALMEJANE, JO Débats Sénat, Séance du 18 novembre 1993, p. 4931).

Ville

-- Rapport d'Eric RAOUlt au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 1994 (n° 536) : Affaires sociales, santé et ville : *Ville* (AN, n° 580).

-- Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 1994, adopté par l'Assemblée nationale : Annexe 3 : Rapport spécial de Philippe MARINI : Affaires sociales, santé et ville. II : *Ville* (Sénat, n° 101).

-- Avis de Pierre CARNO, au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 1994 (n° 536). Tome VII : Affaires sociales, santé et ville : *Ville* (AN, n° 581).

-- Avis d'Eric DOLIGE, au nom de la commission de la production, sur le projet de loi de finances pour 1994 (n° 536). Tome I : Affaires sociales, santé et ville : *Ville* (AN, n° 585).

-- Avis présenté par Hélène MISSOUR au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 1994 adopté par l'Assemblée nationale : Tome VI : *Politique de la ville* (Sénat, n° 105).

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur
Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours
Paris, Revue Administration - La Documentation Française, 1993, 325 p.

Rédigé par un collectif d'auteurs réunis à l'initiative de la *Revue Administration* - qui présentent la particularité d'avoir pour la plupart appartenu au ministère de l'Intérieur et de ne pas être des historiens - cet ouvrage s'articule en deux parties principales : un historique du ministère et de ses avatars (fondé sur un découpage chronologique institutionnel classique : Révolution/Consulat/Empire/Restauration/Monarchie de Juillet, etc.), puis une partie thématique qui aborde sur la longue durée quatre aspects ou fonctions propres à ce ministère : l'alternative centralisation/décentralisation, la police, les cultes et l'Algérie. Des annexes (liste chronologique et courtes notices biographiques des différents titulaires du ministère depuis 1790, organigrammes de l'administration centrale à différents moments de son existence depuis 1792, statistiques 1993, localisations successives) complètent utilement le tout.

On sait la grande pauvreté et le grand discrédit de l'histoire de l'administration dans l'historiographie française. Considérée comme ingrate, fondée sur le dépouillement d'archives souvent rébarbatives pour le néophyte, elle ne suscite pas les travaux et les recherches que son objet justifierait pourtant amplement puisque son apport essentiel est de nous éclairer sur l'histoire de l'Etat. Ministère politique par excellence, le ministère de l'Intérieur a longtemps constitué le cœur de l'administration de l'Etat. En charge de fonctions extrêmement diverses (l'administration pénitentiaire, l'assistance publique, les cultes), il a joué un rôle préminent, en concurrence avec les Affaires étrangères puis les Finances. Si on ajoute que le ministère de l'Intérieur est en charge de la police (via la direction de la Sécurité générale), on s'étonnera de constater que la dernière étude historique le concernant remonte à ... 1913⁽¹⁾. C'est dire si l'initiative de la *Revue Administration* prend ici toute sa valeur.

Malheureusement, force est de constater qu'en dépit de la compétence des auteurs et de la quantité d'informations qu'il contient, l'ouvrage qui nous est proposé, ne répond pas tout à fait à notre attente et ne comblera pas encore la lacune que nous signalions.

(1) TESSON (H.), *Origines et évolution du ministère de l'Intérieur*, Thèse de droit, Montpellier, 1913.

Il déçoit d'abord par sa conception : essentiellement descriptif et chronologique, se présentant souvent comme une énumération de réformes et de mesures les plus diverses, sans synthèse ni explications, il est fort à craindre qu'il ne contribue pas à sortir de son discrédit une histoire administrative dont il ne présente que le côté le plus ingrat et le plus caricatural. Faute de tri, de hiérarchisation et de recul, le lecteur est rapidement noyé entre ce qui est important voire fondamental et ce qui est purement anecdotique⁽²⁾. Et ce d'autant plus qu'une lecture attentive l'amènera à découvrir contradictions et divergences d'un auteur et d'une contribution à l'autre⁽³⁾.

Il déçoit ensuite par sa philosophie générale. Faisant la part belle aux titulaires du portefeuille ministériel, il attribue systématiquement à des ministres -- dont le séjour place Beauvau est parfois très bref -- la paternité de mesures ou de réformes souvent en gestation depuis des lustres et dont l'aboutissement correspond à des enjeux, des conflits dont le lecteur n'a pas la moindre idée. Or, l'un des apports fondamentaux de l'histoire administrative -- que cet ouvrage échoue -- devrait justement être de permettre la compréhension des mécanismes et des équilibres complexes qui aboutissent à l'élaboration des politiques publiques ; quelles sont les parts respectives d'un personnel politique -- ministres, cabinets -- soumis à un rapide *turn-over* et de bureaux dont les chefs assurent -- c'est très net sous la III^e République -- un rôle plus essentiel et des responsabilités plus importantes que leur absence de l'histoire officielle pourrait le faire accroire⁽⁴⁾ ?

Enfin on s'étonnera des inexactitudes, erreurs et imprécisions⁽⁵⁾ qui truffent le chapitre consacré à « L'apogée de la III^e République, 1880-1914 » (p. 100-115) qui contraste avec le sérieux et la tenue d'ensemble d'un ouvrage qui, en dépit des réserves exprimées, constituera un outil d'autant plus utile qu'il faisait totalement défaut.

Jean-Marc BERLIÈRE
Maître de conférence à l'IEP Grenoble

(2) Ainsi la réorganisation de l'administration centrale du ministère par Georges Clemenceau en 1907, est pratiquement passée sous silence et le lecteur ignore tout d'enjeux que la création de la police judiciaire mobile contribua à dissimuler.

(3) Les brigades mobiles de police judiciaire ont-elles été « mises en place » en 1907-1908 (p. 226) ou le 31 août 1911 (p. 107) ?

(4) On'en songe par exemple au rôle d'un J. Grimaud (évoqué p. 14) qui dirigea le 4^e puis le 2^e bureau -- c'est-à-dire les services proprement politiques -- de la Sûreté générale de 1887 à son départ en retraite en ...1915. Ceci l'amena à servir -- à un poste particulièrement sensible -- plus de trente gouvernements et huit majorités parlementaires différentes (à son sujet, Cf. P. BERNARDIN (dir.), *La France de l'affaire Dreyfus*, Gallimard, 1994, 206 p.).

(5) Contrairement à ce qui est énoncé p. 112, Isidore LIVAILLANT ne fut qu'une seule fois directeur de la Sûreté générale ; en revanche Hippolyte-Honoré CAZELLES qui le fut deux fois, n'est pas cité...

BRAUD Philippe (dir.)

La violence politique dans les démocraties européennes occidentales

Paris, L'Harmattan/Cultures et Conflits, 1993, 415 p.

Publié une première fois dans la revue *Culture et Conflits*, cet ouvrage dirigé par Philippe BRAUD (directeur du département de science politique de l'Université de Paris 1) rassemble des textes produits le plus souvent par de jeunes chercheurs en science politique.

Le programme d'investigation présenté est vaste : il s'agit de montrer, en discutant l'hypothèse de Norbert ELIAS, que les sociétés occidentales tendent à mettre en œuvre un contrôle social de la violence, mais aussi que celle-ci – objet insaisissable s'il en est – peut malgré tout être appréhendée par l'analyse empirique. Les différentes contributions suivent un découpage analytique efficace, qui traite de la violence politique comme violence d'Etat, violence protestataire et violence intersociale. Ainsi, l'un des paris tenus de l'entreprise est en quelque sorte de ne plus faire de la violence un ensemble dramatique, mais au contraire de la constituer comme mode spécifique d'action politique. Dans cette optique, elle devient une monnaie d'échange, un objet à combattre en lui substituant d'autres voies d'expression. Yves DIAOYE et Olivier IMB mettent en lumière le dispositif instauré au cours du xix^e siècle afin de bannir la violence comme mode d'expression du choix politique, hors du bureau de vote et de sa périphérie, pour mieux l'interdire comme mode légitime général d'affirmation politique. Là où l'Etat impose le vote comme substitut à la violence, il contraint ses propres corps armés à l'abandonner au profit de la maîtrise de la force : la contribution de Patrick BRUNETEAUX sur la formation des forces de gendarmerie mobile détaillie de façon empirique les procédés par lesquels la violence cède progressivement la place à la force.

Mais surtout, les auteurs réussissent à montrer que le recours à la violence s'inscrit constamment dans un processus de négociation, comme une opportunité que l'on saisit lorsque toutes les autres sont hors d'atteinte. En établissant une étiologie des manifestations violentes, Olivier FILLEBURE inscrit la violence au croisement de processus tant structurels (nombre de manifestants, nature des revendications et des manifestants, etc.), que conjoncturels (morphologie de la manifestation). Phénomène rarement volontaire, la violence manifestante ne se réduit pas à une explosion imprévisible ou colérique. En montrant comment la violence contre soi, la grève de la faim, est le seul moyen d'expression pour les groupes dont le statut illégal (les sans-papiers) interdit l'accès à d'autres formes de protestation, Johanna SIMFANT constitue la violence (ici individuelle) et l'exhibition de la violence comme deux formes d'action nécessairement liées entre elles, et inscrites dans des procédés classiques de négociation et de calcul d'opportunité.

Le projet collectif parvient parfaitement à constituer la violence comme opportunité politique, comme recours presque réifié (puisque l'on peut en faire l'étiologie, puisque l'état la substitue à d'autres formes d'action, etc.) de l'expression politique. De ce fait, la définition de la violence fondée sur la distinction entre « violence colérique » et « violence instrumentale » – mise en avant par Philippe BRAUD dans la présentation de l'ouvrage – n'est pas toujours validée par les différentes contributions. La violence instrumentale serait en effet celle « exercée sans passion ni agressivité incontrôlée, en vue d'atteindre des objectifs définis. (Elle) s'inscrit dans une logique de calcul et d'efficacité; ce qui implique la recherche consciente d'une proportionnalité des moyens mis en œuvre par rapport au but recherché ». Cependant, le problème posé par la violence à toute reconstruction empirique est que l'acte par lequel elle s'exerce échappe à toute rationalité au moment où il est commis. Dès lors, le coup porté obéit à un type d'action souvent sans rapport avec le profit que l'on espère retirer de la confrontation. Celle-ci s'insère dans un cadre plus large, dans lequel prennent place toutes les dimensions périphériques qui font de l'acte violent un événement signifiant (entourage, refais, image, environnement, culture, etc.). Arnaud MARCHEZ montre ainsi comment la violence instrumentale véhiculée par les médias lors de la guerre du Golfe est une mise en scène, une violence hors-cadre en regard de celle qui s'est effectivement déroulée sur le champ de batailles. La suspension du calcul coût-avantage, l'un des principes de la violence « colérique », est au fondement de tout acte violent, de même que l'abandon de la proportionnalité de l'acte violent par lequel on désire répondre au coup porté par l'adversaire. Johanna SIMÉANT relate des entretiens menés avec des grévistes de la faim qui perçoivent leur action comme proprement disproportionnée (et en assumant d'autant mieux le choix) : « on ne meurt pas pour des papiers », dit un gréviste débouté. Pourtant, ces grèves de la faim sont organisées de façon planifiée, dans le but de faire aboutir une revendication déterminée.

La distinction (qui permet toutefois de dépasser le lieu commun sociologique selon lequel la violence serait le propre des individus et la violence maîtrisée, la force, celle de l'état) montre les difficultés que l'acte individuel peut poser à la science politique en général, et à l'analyse de la violence en particulier. Ce sont ces difficultés qui font des contributions rassemblées dans cet ouvrage un apport essentiel aux travaux empiriques sur la violence politique.

Fabien JOBARD
Allocataire de recherche au Cevipof

DUU François
Gendarmerie et modernité
 Paris, Montchrestien, 1993, 496 p.

Un ouvrage remarquable vient de paraître sur la gendarmerie, actuellement confrontée aux défis de la modernité liés aux évolutions structurelles de notre société. L'auteur est chargé d'enseignement au département de science politique et de sociologie de l'Université de Toulouse et chercheur au Centre d'études et de recherches sur la police de l'Institut d'études politiques de Toulouse.

François DUU ne s'est pas contenté d'effectuer une approche descriptive de la problématique du milieu. Il a eu le soucis constant d'analyser les faits évoqués pour en faire ressortir le sens profond, afin de permettre une meilleure compréhension notamment de la crise morale importante que cette institution, conservatrice par tradition, a traversé en 1989. De plus, il donne au lecteur une quantité considérable d'informations sur l'organisation et les missions de la gendarmerie. Il va même jusqu'à étudier le système culturel et le mode de vie des gendarmes, pour mieux expliquer les causes profondes qui ont altéré passagèrement l'image de marque d'une arme réputée pour son dévouement et son abnégation. Il insiste sur la spécificité gendarmerie en rappelant l'esprit dans lequel NAPOLEON I^e l'avait conçue : « une organisation « à part », comme un phénomène social atypique qui a servi de modèle à bon nombre d'états à travers le monde ». Il souligne l'originalité et l'intérêt du dualisme du système policier français, qui s'inscrit dans la logique des principes de souveraineté démocratique et de séparation des pouvoirs.

L'auteur fait remarquer que cette institution n'a jamais fait l'objet de recherches scientifiques approfondies, malgré une abondante production littéraire limitée trop souvent à des aspects anecdotiques. Il s'interroge sur les raisons de ce manque d'intérêt pour le fait social gendarmerie et explique pourquoi cette noble institution est restée en marge du développement de la recherche scientifique. À cet égard, il invoque son appartenance à la « Grande mutte », restée à l'abri des regards indiscrets et astreinte aux règles du devoir de réserve. La politique d'ouverture menée par le ministère de l'Intérieur en 1982 puis en 1985 a permis aux chercheurs de contribuer au projet de modernisation de la Police nationale. Progressivement, la direction de la Gendarmerie nationale s'est associée à cette politique, trouvant là un moyen efficace et réaliste pour remédier aux imperfections liées à des décalages dans l'évolution des mentalités et dans la conception de la modernité. Il est à remarquer que cette tendance s'est concrétisée après la création de l'Inpsi. Cet institut, qui avait déjà conduit d'excellentes recherches sur la modernisation de la police, s'attache à poursuivre les mêmes efforts au profit de la gendarmerie.

Un chapitre important, riche d'enseignements, traite du désordre apparu dans le courant de l'été 1989. Placé comme un observateur objectif,

L'auteur pense que son évolution en vingt ans se manifeste par un mouvement échappant à tout contrôle et à toute perception globale, sur un fond de malaise difficile à diagnostiquer. Selon lui, il s'agit d'une dérive résultant de l'opposition entre le système culturel traditionnel de la gendarmerie et l'évolution sociale du gendarme. Il explique que cette dérive provient de la sécularisation irréversible du militaire qui vivait autrefois replié sur lui-même au sein d'une brigade aussi secrète qu'autarcique. Pour appuyer son argumentation, il avance deux causes profondes. La première serait liée à la banalisation de la fonction du gendarme qui aurait perdu son image prestigieuse et respectable dans l'imaginaire collectif. La seconde, relèverait du changement des mentalités qui a permis à la dérive contestataire de se développer.

Dans toute recherche du commencement d'un phénomène, il faut distinguer « émergence » et « origine ».

L'émergence est le mouvement au cours duquel ce qui existait déjà, apparaît à la surface et devient objet de constatation. C'est ce que nous appelons naissance du phénomène. Or, la naissance n'est pas le commencement véritable qui, lui, s'est produit lentement en secret. Ce que l'opinion publique retient, ce sont les émergences et non les origines, lesquelles se dissimulent le plus souvent. Il faut donc aller de l'émergence à l'origine. C'est ce qu'a réalisé l'auteur en procédant à une analyse approfondie sur les causes de la montée discrète des tensions : « l'insuffisance des moyens et des effectifs, l'accroissement des charges de travail, le manque de confiance et l'absence de communication interne, l'autoritarisme de la hiérarchie, etc. ».

Ces problèmes, qui ont été étalés au grand jour par les médias, étaient déjà perçus depuis longtemps alors que rien n'avait été fait pratiquement pour les régler. La presse des associations de retraités de la gendarmerie, libre de s'exprimer, s'était fait l'écho du malaise grave qui régnait au sein de cette arme. La revue officielle de l'Union nationale des personnels retraités de la gendarmerie (*L'essor de la gendarmerie*) est ainsi devenue le porte-parole des gendarmes. Elle a ouvert largement ses colonnes à ceux qui ne pouvaient exprimer autrement leurs doléances. Si, par certains côtés, elle a favorisé la prise de conscience collective du malaise, il faut reconnaître que d'un autre côté, elle a servi de souffre-déchirement en désarmorçant des conduites incompatibles avec les règles de la discipline.

Un livre clair, concis et complet qui rend parfaitement compte de la situation actuelle d'une gendarmerie réagissant aux changements profonds de son environnement social en cette fin de siècle.

Colonel MORIN
Gendarmerie nationale
Charge de mission à l'Institut

GLEIZAL, Jean-Jacques

La police en France

Paris, PUF, Coll. Que sais-je ?, 1993, 127 p.

Ce livre est divisé en deux parties, soient les fondements et les mutations de la police. En réalité, les matières qui y sont traitées sont les mêmes que dans *La police : le cas des démocraties occidentales*, dont les auteurs sont Jean-Jacques GLEIZAL, lui-même, Jacqueline GARNI-DOMENACCI et Claude JOURNÉS.

En effet, les sujets abordés dans *La police en France* sont l'histoire de la police française, sa structure organisationnelle et juridique, les résultats de la sociologie de la police sur l'appareil policier français et les réformes dont la police française fait présentement l'objet. Ce contenu correspond exactement aux quatre parties du livre sur la police dans les démocraties occidentales.

Malgré d'inévitables recoupements, cet ouvrage ne fait pas double emploi avec *La police : le cas des démocraties occidentales* et on ne saurait le réduire à un assemblage des chapitres de ce dernier livre portant spécifiquement sur la police française. La perspective est évidemment la même et l'analyse de la police y est également abordée à travers la science politique et le droit.

Il nous semble toutefois que l'auteur a réussi à articuler, avec une précision plus explicite, ses positions sur les rapports entre la police, le pouvoir et le droit. La police y est définie comme une « armée du droit » (p. 64), celui-ci lui fournissant, à la fois son habillement, son habilitation et son caractère indissociable de l'Etat (p. 64). L'auteur parvient à une formulation prégnante et heureuse des rapports entre la police et la règle de droit lorsqu'il précise que « la police aurait cette particularité de dissocier ses mécanismes de régulation de ses mécanismes de légitimation » (p. 124). Ses thèses sur la police – qui serait le laboratoire autant pratique que théorique des mutations de l'Etat – sont également de nature à stimuler la réflexion.

Ce livre bref, publié dans une collection populaire, nous semble receler une ambition théorique qui dépasse largement le cadre d'un ouvrage de vulgarisation. Il n'appartient pas à un Canadien d'évaluer la justesse de la description que fait Jean-Jacques GLEIZAL de la police française. Néanmoins, nous pouvons affirmer que son livre s'inscrit au cœur des débats actuels sur la police et qu'il met en lumière la contribution de plus en plus importante des théoriciens français de la police à la connaissance de cet objet. Ce livre devrait servir d'introduction à l'ouvrage, plus ambitieux, de Jean-Jacques GLEIZAL, Jacqueline GARNI-DOMENACCI et Claude JOURNÉS, dont nous avons fait la recension dans le numéro 15 des *Cahiers de la sécurité intérieure*.

Nous avons fait état de la distinction que fait l'auteur entre les mécanismes de légitimation et de régulation de la police. Les premiers demeurent les plus faciles à décrire, car ils s'énoncent dans le texte juridique. Les seconds réclament, toutefois, d'être appréhendés à travers une

recherche sur le terrain. C'est, nous semble-t-il, la tâche qui s'impose maintenant de la façon la plus impérieuse à la recherche socio-politique sur la police. Les progrès effectués du côté de la construction de l'objet-police sont notables. Il reste maintenant à voir si cette construction est une création *ex nihilo* ou si, au contraire, elle est fermement ancrée dans les dimensions les plus concretes de la réalité policière.

Jean-Paul BRODIER

Directeur du Centre international de criminologie comparée

JEAN-PIERRE Thierry, DE MÉRITENS Patrice

Crime et blanchiment

Paris, L'ixot, 1993, 217 p.

Des deux auteurs de ce livre, l'un a une image médiatique forte, inséparable de la perquisition qu'il a effectuée il y a environ trente mois en tant que juge d'instruction auprès de la désormais célèbre société URBA-GRACCO, au cours de l'une des « affaires » politico-financière les plus symboliques de ces dernières années.

Un premier ouvrage qui s'est bien vendu⁽¹⁾ a permis au juge JEAN-PIERRE de tester ses talents littéraires dans un domaine qu'il a connu professionnellement : celui de la corruption de nature politique et de ses avatars habituels, trafic d'influence et fausses factures.

Dans *Crime et blanchiment*, l'auteur a étendu son champ d'analyse aux principaux groupes mafieux planétaires et à leur emprise, de plus en plus forte, sur l'ensemble des processus sociaux grâce à un système complexe de complicités institutionnelles, étatiques, bancaires, et ... politiques. Pour ce faire, il a dû effectuer « une enquête passionnante qui l'a amené à rencontrer des spécialistes de différents pays – policiers, politiques ou magistrats ».

Il ne s'agit nullement de sous-estimer ici l'importance éventuelle de Patrice DE MÉRITENS, dans la rédaction de cet ouvrage, mais seulement de constater qu'il est écrit par le juge JEAN-PIERRE à la première personne du singulier, à la suite d'une répartition des rôles entre les deux co-auteurs (le juge « enquête » et le journaliste « écrit »).

En premier lieu, il faut constater qu'il s'agit d'un livre destiné à un très large public, ce qui influe à l'évidence sur le style, la présentation et les mises en scène successives des principales idées. Les titres de chapitres eux-mêmes sont assez « accrocheurs » : par exemple, « L'économie criminelle : Blanche-Neige, les Schtroumpfs, les fantômes et le paradis »

(1) JEAN-PIERRE (Thierry), *Bon appétit, messieurs*, Paris, Presses Pocket, 1993.

en tête d'un chapitre consacré au blanchiment; ou « *Affreux, sales, riches et méchants* » pour ouvrir un texte consacré à la Mafia.

Cette ouverture au grand public en fait sans conteste un livre utile par sa facilité d'accès. En effet, l'ouvrage met en scène économie criminelle, corruption, trafic des stupéfiants, criminalité organisée, blanchiment et segmentation sociale dans une perspective intégrée qui non seulement est assez séduisante au plan intellectuel, mais qui semble de plus (malheureusement) serrer le réel au plus près.

Le domaine du blanchiment criminel est sans doute l'un des plus convaincant, sans doute parce qu'il rejoint là en grande partie l'expérience professionnelle du juge JEAN-PIERRE; mais également parce que ce dernier s'est appuyé sur des acteurs ayant une expertise certaine de cette problématique (René WACK ou l'énigmatique banquier MALEVITCH). Au vu des résultats, comment contester que « *la législation anti-blanchiment est embryonnaire et inadaptée, que les banques ferment les yeux et que les administrations ne se sentent pas concernées* ».

L'activité de la cellule TRACHIN, qui dépend du ministère des Finances et est qualifiée de « *bidule à trois pattes* » par le juge JEAN-PIERRE (page 84), est durement mise en cause. Le requisitoire du magistrat est sans appel : « *jusqu'ici, pas un seul tribunal correctionnel n'a eu à juger une véritable affaire de blanchiment* ».

Le secteur de l'activité mafieuse, lui, semble très influencé par le rapport d'AUMERÉ et comme ce dernier, il oublie ou ignore l'activité des triades dans la communauté chinoise en France. Or, si les mafias italiennes ne pratiquent jusqu'à présent sur notre territoire que des opérations secondaires ou tertiaires (voie de communication, place d'échange ou d'investissement), les chinoises et particulièrement la célèbre « *14 K* » — dont 400 passeurs d'héroïne ont été arrêtés par l'Office centrale de répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS) — semblent à court terme plus dangereuse pour la tranquillité de certaines rues ou de certains quartiers.

Quoiqu'il en soit, cet ouvrage est plaisant à lire. Il fait alterner anecdotes, constats, descriptions rapides de certains acteurs et préconisations juridiques, le tout étant assorti de certains jugements de valeur sur tel personnage ou telle institution. Cet aspect parfois polémique sera aussi de piment au texte. Les chapitres consacrés à la crise de légitimité de l'Etat et à la segmentation sociale sont utiles à la compréhension globale du processus. Par ailleurs, les préconisations du livre sont également intéressantes.

Prenant en compte l'existence d'un « *vide effrayant, en France, en matière économique et financière où il n'existe pas de juges spécialisés* », les auteurs souhaitent la création de ces juridictions assorties de « *documentations généralistes regroupant l'information ouverte (presse,*

édition) et les données plus confidentielles (police, gendarmerie, magistrats) ».

Les autres préconisations sont résumées dans la conclusion : « élargir le délit de blanchiment, renverser au moins partiellement la charge de la preuve, (...) mettre en place une structure autonome de collecte, de diffusion et d'analyse des données propres à la matière : voici tracées les grandes lignes d'une vraie stratégie anti-mafia ».

Compte-tenu de ses nouvelles fonctions, le juge Thierry JEAN-PIERRE est désormais à pied d'œuvre pour « reprendre le glaive » contre l'expansion financière des groupes mafieux, ce « défi majeur de ces dix prochaines années pour les démocraties occidentales ».

Patrick GLORIUX
Charge d'études à l'Inesj

MONET Jean-Claude

Police et société en Europe

Paris, La Documentation Française, 1993, 338 p.

L'intérêt de l'histoire ou de la sociologie comparée est de souligner en même temps des structures de base et des traits distinctifs. Ce livre de Jean-Claude MONET est un bon exemple du genre. Il offre aux lecteurs une esquisse des principaux développements policiers depuis les origines grecques et en particulier durant les vingt dernières années. Par ce biais, il souligne les systèmes et les usages divers des différents pays. Il se révèle bien informé sur les polices de Londres à Berlin et de l'Espagne jusqu'à celles de la Scandinavie.

Le livre commence par un bilan conceptuel. Jean-Claude MONET attire l'attention sur le problème de définition -- un problème compliqué par la variété des organisations qui exécutent les tâches de police dans les pays européens. Il souligne que, dans les démocraties occidentales, la police représente une dimension centrale de l'action politique. Deux chapitres sont un bref compte rendu de l'histoire des polices européennes. L'auteur conclut, comme la plupart des historiens contemporains, que le développement des formes modernes de police a résulté d'une demande croissante en matière de sécurité, émanant pour l'essentiel des couches dominantes urbaines du xix^e siècle. Il remarque, en passant, une évolution de la conception de la police, qui devient peu à peu un métier plutôt qu'une charge et il souligne l'importance de la volonté et de l'autorité des gouvernements dans le choix entre différentes formes de police.

Après cet aperçu historique général, Jean-Claude MONET détaille les modèles et les missions de la police contemporaine, ainsi que le recrutement et la vie quotidienne des policiers. Il expose les avantages et les inconvénients des systèmes monistes, dualistes et pluralistes, étatisés et municipaux, centralisés et non-centralisés.

En France, on affirme que le système dualiste Gendarmerie nationale-Police nationale protège la démocratie. Mais comme le note l'auteur, il y a des systèmes monistiques au Danemark, en Grèce et en Irlande et ces démocraties prospèrent. Quel que soit le système, il y a toujours quatre activités, ou « missions » distinctes de police : la sécurité publique, le maintien de l'ordre, la police criminelle et la police de renseignement.

La seconde moitié du livre explore les grands problèmes contemporains qu'affronte la police en Europe : l'augmentation du crime, le crime organisé, les violences collectives variées, le terrorisme, le problème des relations entre la police et la société et la coopération policière internationale. Les policiers eux-mêmes ont sans doute contribué à leurs problèmes. Ils ont insisté sur leur image de justiciers (*crime fighters*) ; mais les recherches des sociologues ont montré que les rondes policières ne trouvent que rarement un flagrant délit et que le rôle de la police dans la résolution des crimes est souvent négligeable. Dans toute l'Europe, les polices cherchent de nouvelles stratégies, mais jusqu'à présent rien n'arrête le progrès du crime ou ne rehausse l'image du *crime fighter*. Depuis les années soixante, les polices ont développé de nouvelles méthodes pour combattre un nouveau type de violence collective, ainsi que le terrorisme. Mais souvent celles-ci posent des difficultés pour les démocraties et contribuent défavorablement aux relations entre la police et le public. Heureusement, les sondages d'opinion montrent que les institutions policières européennes jouissent, en général, de la confiance des citoyens. Mais ils montrent, en même temps, un léger déclin de cette opinion pour les pays qui ont une démocratie de longue date, et une légère augmentation pour les pays comme l'Espagne et le Portugal qui souffraient de la dictature jusqu'à récemment. La mobilisation contre la drogue et le terrorisme international a mené à la coopération policière et à l'entraide judiciaire d'un pays à l'autre; le développement de la Communauté européenne a conduit aux groupes Trevi et Schengen et aux accords policiers de Maastricht. Mais, en général, il semble que les petits accords bilatéraux sont les plus efficaces; les grands accords échouent souvent en raison de la « jalousie » des États pour leur souveraineté.

Naturellement, un livre d'une telle envergure comporte quelques petites erreurs : la *Royal Irish Constabulary*, par exemple, ne fut jamais « composée exclusivement d'Anglais et de protestants irlandais » (p. 51). Quoi qu'en dise la tradition irlandaise, il y eut toujours une majorité de catholiques irlandais; et la *Yeomanry* anglaise continua après 1929 et fut utilisée quelquefois contre les chartistes. Cet ouvrage de Jean-Claude MONET offre une introduction admirable et bien agencée à la recherche et aux débats contemporains sur la police. Il ne prétend jamais donner des solutions, mais il est toujours bien réfléchi et enrichissant.

Clive Emsley

Professeur au département d'histoire
The Open University

RAPPORTS ET TRAVAUX INÉDITS

BRUNETEAUX Patrick

Les forces de maintien de l'ordre en France 1880-1980

(La constitution d'une institution spécialisée dans la gestion des conflits collectifs)

Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 1993, 556 p.

Le concept de maintien de l'ordre peut se définir comme « une idéologie professionnelle spécifiquement orientée vers le contrôle des manifestants ». Historiquement, son invention nous semble être aujourd'hui consubstantielle à l'entracinement de la République. L'approche interactionniste, adoptée par Patrick BRUNETEAUX pour étudier les différents modes d'administration de la force physique en France depuis un siècle, permet de sortir du simple récit narratif.

Sa thèse s'inscrit dans un champ de recherche plus global que mène le département de science politique de la Sorbonne, dirigé par le professeur Philippe BRAUD. Cette équipe s'intéresse au thème de la violence politique, qui est analysée au travers des formes de pouvoir, elles-mêmes indissociables des types de contestation et des moyens coercitifs mis en œuvre par l'État. Dans cette perspective, l'auteur reconstitue la sociogénése de ce « savoir-faire démocratique » capable de tolérer ce qu'il qualifie, à juste titre, d'espace de désordre acceptable.

À cet égard, l'histoire politique du xix^e siècle restera surtout marquée par plusieurs poussées insurrectionnelles se concluant systématiquement par une répression sanglante. À partir de 1879, avec l'arrivée au pouvoir de la majorité républicaine, l'État reconnut progressivement la légitimité des mouvements sociaux et en accepta l'expression sur la voie publique. Mais les différentes manifestations collectives, notamment comme incarnation de la lutte des classes, continuèrent à être vécues sur le registre de l'affrontement passionnel et brutal.

La République radicale, favorable à l'armée de conscription, symbole du peuple en armes, ne cachait pas sa méfiance à l'égard de la gendarmerie, qui en son temps avait soutenu le coup d'État du prince Président, Louis NAPOLÉON BONAPARTE. Aussi, jusqu'à la première guerre mondiale, l'encadrement de ces « désordres tolérés » fut confié pour l'essentiel à l'armée de ligne. Cette besogne, impopulaire et peu gratifiante pour les officiers, provoqua chez ces derniers un certain malaise existentiel. De plus, les cas d'insubordination de la part de jeunes conscrits refusant l'affrontement avec leurs frères de classe n'étaient pas rares. La période restera marquée par les manifestations de soldats mettant « crosses en l'air » en signe de refus d'obéissance.

L'état-major militaire, plutôt hostile aux républicains, considérait que le rôle de l'armée devait se limiter à la défense contre l'ennemi extérieur et prônait, dès la fin du XIX^e, la constitution d'unités spéciales.

Mais il fallut attendre les années vingt – avec la victoire du Bloc national et l'élection de la Chambre bleu horizon – pour voir leurs demandes partiellement satisfaites, grâce à l'influence politique gagnée par les militaires au sein du gouvernement. En 1921, la création de ce qui allait devenir la gendarmerie mobile, s'opère dans une relative discréetion. Présentée d'abord comme une simple mesure budgétaire d'augmentation d'effectifs, elle conduira de fait à la constitution de pelotons autonomes de quarante hommes encasernés. En 1923, il existe trente pelotons. Mais, ce n'est qu'en septembre 1926 qu'ils prennent l'appellation de « Garde républicaine mobile ».

Dans l'entre-deux guerres, celle-ci va progressivement inventer une véritable identité professionnelle, par la formalisation et la codification de ses pratiques, la mise en œuvre d'un nouveau répertoire d'action et l'utilisation d'un matériel spécifique. Lorsque la seconde guerre mondiale éclata, la garde mobile comptait 21 000 hommes. Ses effectifs sont réduits à 6 000 par les conventions d'armistice. Pour contourner cette limitation, Vichy créera les Groupes mobiles de réserve (GMR) qui constitueront pour la première fois une force civile de maintien de l'ordre.

À la Libération, les circonstances politiques conduiront les gouvernements successifs à pérenniser ce dispositif dual, composé de la gendarmerie mobile et des Compagnies républicaines de sécurité (CRS), qui reprendront la même forme d'organisation que les GMR. Dans cette phase ultime, on assiste selon l'auteur à la consolidation d'un savoir-faire et à la sophistication des matériels. Enfin, dans la dernière partie de son ouvrage, il met en évidence l'importance croissante d'une socialisation spéciale des agents, animée par une volonté de rechercher un contrôle optimal des événements contestataires, tout en s'efforçant d'en atténuer le coût politique. Pour autant, l'auteur n'a pas manqué de constater l'existence d'un « pouvoir discrétionnaire technocratique qui se réserve

un espace où règne l'usage du secret », qui écarte *a priori* le regard du citoyen profane ainsi tenu à distance.

Les travaux de Patrick Brunetreaux sont l'occasion de remarquer l'esprit d'ouverture dont a fait preuve la gendarmerie à son égard, en acceptant d'accueillir pendant plusieurs jours dans son centre d'entraînement de Saint Astier un chercheur en situation d'observation participante. Cette intéressante sociogénèse de la gendarmerie mobile laisse peu de place à l'étude des pratiques du maintien de l'ordre de la police parisienne et passe également très vite sur la période de l'Occupation, on peut le regretter. Néanmoins, ce travail très dense – en s'inscrivant à la fois dans la ligne de la sociologie de Norbert ELIAS sur la civilisation des mœurs et l'interactionnisme d'Irvin GOFMAN – favorise un renouvellement théorique tout à fait pertinent.

D'ores et déjà saluée par les spécialistes, cette thèse originale devrait trouver dans le courant de l'année sa légitime consécration par une publication aux Presses de la Fondation des sciences politiques.

Alain PINEL

REVUE DES REVUES

(octobre-décembre 1993)

Jean-Claude Salomon
Centre de documentation de l'INHESI

Bürgerrechte und Polizei
CHRP 46, n° 3, 1993

« Schwerpunkt : Rekrutierung und Ausbildung bei der Polizei »

À la suite d'une conférence de responsables de polices des *länder* (d'Allemagne), tenue en mai 1992, un projet de réforme « Police 2000 » fut décidé.

Cette réforme porte sur l'amélioration des compétences et des qualifications des policiers, comme sur leur recrutement et leur formation. C'est le sujet de ce numéro spécial.

L'article de O. DIEDERICHS et W.D. NARR traite de la formation initiale et notamment des programmes comme du processus d'intégration des élèves policiers au sein des services.

M. MAUR part de son expérience dans la *Bereitschaft-polizei* de Hambourg (équivalent à nos compagnies d'intervention) pour noter que le pouvoir hiérarchique peut tout demander de ces unités du simple fait de son rang hiérarchique.

K. TIELMANN aborde le thème de l'intégration des femmes dans la police et plus particulièrement les raisons pour lesquelles les femmes ne sont plus cantonnées dans des tâches spécialisées.

N. PÜRRIG étudie la question du stress, dans le cadre de la formation initiale et continue.

W. SCHIMMEL, journaliste spécialisé à Berlin, traite de l'entraînement des unités spécialisées allemandes GSG9, SAK et RSK, unités comme le RAID ou les GPN en France.

B. OERTZ parle d'une institution policière particulière à l'Allemagne, les cadets de police. Ces cadets suivent une formation policière de trois ans, à partir de l'âge de 16 ans, puis sont intégrés dans des services de police. Or, malgré des études de motivation poussées, ces jeunes sont parfois

sujets à un « choc d'intégration » lors de l'affectation dans un service de police.

Enfin, M. ROTSCHEID-WANNER, membre d'une commission de réforme de la police en Basse-Saxe, expose le plan de réforme visant à mettre en place un cursus d'études supérieures, dans le cadre de la nouvelle formation des policiers.

Home Office Research and Statistics Department Research

Bulletin, n° 34, 1993

SUTTON (Mike), « From Receiving to Thieving : The Market for Stolen Goods and The Incidence »

Le *British Crime Survey* de 1992 estime que 3 % de la population de la Grande-Bretagne a été victime d'au moins un cambriolage en 1992 et que 12 % des britanniques ont été victimes d'un vol dans leur voiture. Or très peu des objets reviennent à leurs propriétaires. Par quels canaux sont vendus ces objets volés ? Existe-t-il un « marché », une économie souterraine, d'objets volés, qui incite à plus de vols en raison d'une demande accrue, de la recherche de « bonnes affaires » dans un contexte économique difficile et sans tenir compte de l'origine des objets.

Ce sont ces questions qu'adresse cette recherche, qui vise à mettre en place une méthodologie de recherche dans ce champ, actuellement peu connu.

KOCH (Brigitte) et BENNETT (Trévor), « Community Policing in Canada and Britain »

Il s'agit d'une étude comparative des programmes de *community policing* (que nous traduisons un peu abusivement par police de proximité) britanniques et canadiennes.

De cette étude, il ressort qu'il y a peu de différences concernant les expériences des deux pays. Bien plus déterminant que des éléments propres à un pays, sont la volonté politique de mise en œuvre d'un programme, une direction ferme et un bon management du programme.

Mais un paradoxe du *community policing* (police de proximité) se résume par les paroles de Chris BRANDEN, ancien chef de la police d'Edmonton (Canada) et un des meilleurs spécialistes de la question : « je ne fais pas de la *community policing*, je fais simplement de la police ».

Migrations Études

n° 42, novembre 1993

WURZOL (Catherine) et TINGUY (Anne de), « Flux de l'Est et perspectives migratoires dans le cas français »

Ce numéro étudie les flux migratoires en provenance de la Bulgarie, de la Grèce, de la Pologne et de la Roumanie. Les Tsiganes de ces pays sont également l'objet de cette étude.

La situation de ces flux semble nuancée. La France n'apparaît plus comme un pays d'accueil favorable en raison d'une politique plus restrictive.

L'Allemagne reste actuellement le pays d'accueil et de transit de choix pour les populations de l'Est. Les États-Unis, le Canada et l'Australie restent cependant les pays de destination finale.

L'émigration économique est bien entendu le moteur essentiel, avec l'émigration dite de « frustration » et l'émigration « pathologique ».

Point notable, les stratégies d'émigration sont surtout le fait de jeunes diplômés, avec les conséquences que l'on imagine pour les pays de départ.

Marginalisés dans leurs pays d'origine, les Tsiganes restent une population à part, en raison des situations difficiles dans leurs pays d'origine comme dans leurs pays d'accueil.

Dans tous les cas, les flux migratoires en provenance de l'Est n'apparaissent pas aussi massifs que prévus, plus « ciblés » par les candidats au départ et à nuancer en fonction des pays d'accueil.

Le Mouvement Social

n° 164, juillet-septembre 1993

BERLÈRE (Jean-Marc), « La difficile naissance du syndicalisme policier : problèmes et ambiguïtés (1900-1914) »

En parlant des débuts du syndicalisme policier, Jean-Marc BERLÈRE dit : « les gardiens de la paix qui ne sont ni des ouvriers, ni des militaires, mais un peu des deux, n'acceptent pas l'image réductrice qui ne fait d'eux qu'un instrument au service de l'ordre et du pouvoir, car pour faire aboutir leurs revendications, ils participent peu ou prou au désordre qu'ils ont pour mission de combattre chez les autres. Leur syndicalisme est l'expression de ce déchirement ».

Si le syndicalisme policier est donc fait d'ambiguïté et de contradictions, il n'en reste pas moins que c'est avant tout le lieu des solidarités et de la vie associative, d'une société avec ses règles, ses codes et ses valeurs.

COLLOQUES ET RENCONTRES

LA PRÉVENTION FACE AUX RISQUES TECHNOLOGIQUES⁽¹⁾ (Rouen, 28 janvier 1993 et Lyon, 9 novembre 1993)

En 1993, à l'initiative commune de l'Etat et des industriels, se sont tenues deux journées de rencontre, l'une à Rouen entre les industriels de l'industrie pétrolière et la direction de la Sécurité civile, l'autre à Lyon avec les industriels de la chimie, à l'initiative de la préfecture du Rhône. L'engagement personnel de hauts responsables publics et privés traduit une convergence entre deux systèmes de valeurs distincts : gestion de l'intérêt public sous son aspect général interministériel pour les uns, gestion de l'intérêt privé d'un groupe international pour les autres.

L'aspiration de nos concitoyens pour une sécurité toujours accrue s'exprime aussi bien vers les pouvoirs publics que vers les entreprises. Un effet, d'une part, le représentant de l'Etat est considéré par la population comme responsable ultime au-delà des responsabilités particulières : pour elle, tout problème de sécurité non résolu est de son ressort. Et d'autre part, les industriels craignent de ne plus voir tolérés leurs silos (si ceux-ci sont soupçonnés de présenter des dangers non maîtrisés) ou de subir un boycott de leurs produits (si leur image de marque est ternie par les effets médiatiques d'un accident).

Face à tout risque spécifique, l'amélioration de l'intervention implique une amélioration constante de la connaissance de la nature du risque, de la manière de l'appréhender sous ses différentes formes et du meilleur moyen de lutte et de protection vis-à-vis de ce risque. La formation mise en place par la direction de la Sécurité civile revêt deux aspects essentiels : d'une part une formation scientifique et technique des intervenants spécialisés (sapeurs-pompiers et médecins ou pharmaciens sapeurs-pompiers), d'autre part une formation générale des responsables

(1) Compte rendu de deux journées d'études distinctes, intitulées respectivement « Comment jeter les bases d'une culture commune de la gestion de crise ? » et « En gestion de crise en cas d'accident de transport de matières dangereuses ».

départementaux (corps préfectoral ou responsables des services déconcentrés de l'Etat).

Si la formation de la première catégorie de personnel est correctement réalisé depuis quinze ans (en collaboration étroite avec les industriels générateurs de risque), la formation des responsables directs de la gestion des crises mérite d'être complétée et améliorée.

L'application de l'ensemble du dispositif prévu par la loi de 1987 relative à la Sécurité civile aux grandes installations soumises à cette réglementation est délicate : elle suppose que soient donnés aux responsables départementaux tous les outils nécessaires à la réalisation de la planification des secours en cas d'accident technologique.

Il convient désormais d'aller au-delà et de mettre, au cours d'exercices de simulation et d'exercices sur le terrain, les acteurs de la gestion de crise... en situation réelle de crise. Dans un premier temps, l'entraînement des chefs de service à analyser une situation de crise et à proposer au décideur des solutions possibles, doit permettre d'éviter les réponses réflexes qui peuvent ne pas être adaptées à la situation présente. Cet entraînement doit s'effectuer dans le cadre réglementaire qui prévoit, en cas de déclenchement de plan, la mise en œuvre de structures opérationnelles tels l'état-major de crise, le poste de commandement fixe, le poste de commandement opérationnel, etc. Dans un deuxième temps, on pourrait alors imaginer de « jouer » ce type de scénario dans un cadre élargi, avec les industries en charge de la mise en œuvre des plans d'opérations internes. Enfin, les manœuvres sur le terrain doivent permettre de vérifier la cohérence entre la planification envisagée et la situation réelle de l'exercice.

Connaissance et compréhension mutuelles, formations en commun constituent deux piliers importants du partenariat souhaité par la Direction de la Sécurité civile et l'union des industries chimiques, et concrétisé sous la forme d'une convention baptisée Transaid.

La convention Transaid, signée en 1989, a pour objet d'apporter aux autorités responsables des secours une assistance délivrée par des techniciens connaissant les risques chimiques en cas d'accidents de transports par voie routière ou par voie ferroviaire, ainsi que les actions de transbordement sur les lieux de rupture de charge c'est-à-dire les ports, les gares et les aéroports.

Pace à la complexité des opérations de secours lors d'accidents à caractère technologique, les équipes d'intervention ainsi que les décideurs en charge du traitement de la crise ont besoin de s'entourer d'experts appartenant aux autres administrations et aux entreprises privées ou publiques. Des réflexions entre « partenaires » du risque technologique sont en cours. Souhaitons qu'elles puissent déboucher sur une solidarité toujours plus marquée.

Daniel CANEPA
Directeur de la Sécurité civile

MANIFESTATIONS CONTEMPORAINES DE LA VIOLENCE (Wiesbaden-Allemagne, 23-26 novembre 1993)

Organisée dans les locaux du BKA à Wiesbaden⁽¹⁾, ce congrès a regroupé 300 policiers, juristes, chercheurs, universitaires, professionnels de la sécurité privée et responsables politiques, dans une réflexion commune sur les manifestations contemporaines de la violence. Il s'agissait de faire un état des lieux de la violence sous toutes ses formes d'expression dans une Allemagne réunifiée, soumise à la xénophobie, la crise économique et l'éternel problème terroriste (REK et RAK).

La présence d'observateurs étrangers a donné un « label européen » à l'événement. Celui-ci s'inscrit dans le cadre de la mission du BKA - organisme fédéral assurant la coordination et la coopération entre l'Etat fédéral (*Bund*) et les *Länder* - qui fait également fonction d'office d'information central en relation avec les services de police étrangers.

Suite au discours d'ouverture de Hans-Ludwig ZACHERT⁽²⁾, les interventions de spécialistes se sont succédées sur six demi-journées. Le but était avant tout de présenter les problèmes que connaît la police allemande face à une criminalité en hausse et de recueillir le témoignage de spécialistes étrangers pour amorcer un débat à long terme.

Il a été question de la définition qu'il convient de donner au mot violence à la fin de ce siècle. Omniprésente, elle s'exprime désormais autant sous ses formes traditionnelles (criminalité impliquant une atteinte physique des personnes) que sous de nouvelles formes, liées aux progrès technologiques : mondialisation de l'information, banalisation de la mort dans les médias et restriction de la vie privée par les moyens de surveillance électronique par exemple. La question implicite est cependant de savoir si les moyens de police sont encore adaptés et suffisants pour freiner la croissance constante de la criminalité et en particulier la délinquance impliquant des mineurs (victimes et auteurs).

Mais le thème majeur, abordé par la majorité des intervenants, était celui des violences xénophobes (*Freindesfeindlich motivierte Straftaten*), qui sont devenues simultanément une menace réelle pour la démocratie en Allemagne et une aubaine pour le journalisme à sensations, qui vend de la peur en brandissant de vieux démons. Ainsi, une équipe de la *nic* aurait payé de jeunes gens à Hoyerswerda (*Land* de Saxe), suite à l'attaque d'un foyer turc le 17 septembre 1991, pour les filmer en train de défilé au rythme des saluts hitlériens. Cet exemple n'étant pas isolé, on constate une certaine méfiance du policier allemand -- auquel il est parfois reproché sa tolérance ou un *laissez-aller* complice pour les acteurs de la « terreur de droite » -- vis-à-vis des journalistes.

(1) Bundeskriminalamt : Thaerstrasse 11, 65193 - Wiesbaden - Allemagne.

(2) Président du BKA depuis avril 1990.

La police allemande est très active et bien renseignée sur les phénomènes de violences racistes, xénophobes et ultra-nationalistes (section ST : *Staatschutz Meckenheim*) dont les victimes appartiennent, le plus souvent, aux communautés d'*Asylbewerber* (demandeurs d'asile). Cependant, l'ampleur du phénomène et l'adroite exploitation qui en est faite divise le pays.

Le président du BKA a précisé que les minorités étrangères, qui sont certes soumises à un type inacceptable de violence, sont cependant à l'origine d'une part non négligeable de la criminalité, souvent héritée de rivalités ethniques historiques et culturelles importées des pays d'origine. Il a par ailleurs fait état de problèmes aussi cruciaux mais moins médiatisés (vols avec effractions, dégradations volontaires, criminalité organisée, insuffisance de moyens contenus dans le code de procédure et retard de la justice), signifiant par là aux journalistes que la presse ne joue peut-être pas tout à fait son rôle en négligeant ces problèmes moins porteurs médiatiquement.

L'analyse officielle de cette violence xénophobe fait de la crise économique sa principale cause. Elle explique l'agitation facile du spectre du nazisme par le désespoir et la volonté de s'affubler d'une personnalité forte de sens, chez des jeunes largement déçus par la réunification allemande (chômage et crise du logement). L'étranger servirait de victime parce qu'il focalisera la jalousie en bénéficiant d'un asile plus économique que politique. Le peuple allemand exprimerait ainsi maladroitement par la violence, un sentiment de saturation connu dans d'autres pays européens. Et si le phénomène s'est répandu dans tout le pays, ce serait à cause de l'émotion réelle qu'ont créé les premiers incidents.

La xénophobie perdure plus par opportunisme et volonté de provocation que par conviction politique de ses acteurs. Le concept de « l'orgasme télévisuel » a été mis en avant : il décrit le plaisir malsain éprouvé par un individu qui sort de l'anonymat par la violence et s'assure un moment de gloire en passant, par acte interposé, sur toutes les chaînes de télévision.

Il n'en reste pas moins que les partis de droite (par exemple les *Republikaner*) exploitent ce phénomène et y trouvent une légitimité politique⁽³⁾. Exploitation bilatérale, puisque les médias également puisent à la source de la xénophobie leurs plus beaux scoops...

Yves DUJARDIN
Chargé d'études INHESJ

(3) Avec 5 % de voix aux prochaines élections du *Bundestag*, les « Reps » obtiendraient une dizaine de sièges.

**LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ
PAR L'ARCHITECTURE⁽¹⁾
(Washington DC-USA, 9-11 décembre 1993)**

Aux États-Unis, la deuxième semaine de décembre 1993 a été lourde de symboles : le Président CLINTON lançait sa campagne anti-crime et recevait une délégation de maires à la Maison Blanche, le FBI venait d'annoncer une baisse globale de 2 % de la criminalité depuis deux ans et la loi BRADY laissait espérer que l'on pourrait juguler l'explosion des ventes d'armes.

C'est dans ce cadre que le conseil sur la recherche architecturale de l'AIA/ACSA⁽²⁾, avec l'aide du *National Institute of Justice*, a organisé une conférence où ont été présentés plusieurs exemples de prévention de la criminalité par la conception architecturale de projets d'habitations et de quartiers défavorisés.

Aux États-Unis, le débat sur la criminalité et la violence ne tient pas compte de l'aspect provocatif ou dissuasif de l'environnement et de l'architecture sur les auteurs des délits. Or, certaines méthodes simples peuvent, avec efficacité, améliorer en peu de temps la sécurité au sein des communautés dans les quartiers difficiles.

Deux types de discours ont été tenus. Le premier consacre la toute puissance de la technologie et vise à la protection des biens et des personnes. Le second envisage un remodelage urbain et social par une nouvelle approche architecturale ayant un effet dissuasif sur la criminalité.

La criminalité

Avec une population de 250 millions de personnes et un total de 26 000 meurtres par an (chaque crime impliquant un coût social de 308 000 dollars), les 50 États américains ne vivent pas uniformément la criminalité.

Le délinquant type choisit une cible vulnérable dans un environnement favorable, avec peu de chances d'être repéré, arrêté ou reconnu. Par exemple, l'endroit idéal pour installer un trafic de drogue comportera des rues passantes, avec des voitures, des postes de surveillance et de protection, des chemins de suite, un éclairage réduit, de multiples endroits où la drogue et les armes peuvent être dissimulés (décharges, vide-ordures, taillis) ainsi qu'une faible présence de la police.

Ceci illustre l'importance de l'environnement géographique, car la criminalité est un phénomène complexe qui nécessite quatre éléments pour se réaliser : une loi, un contrevenant à cette loi, une victime et un lieu géographique.

Sans ce lieu où la victime rencontre le contrevenant, rendant possible la transgression de la loi à un moment donné, l'acte criminel ne peut exister. Ceci constitue l'hypothèse de base de la théorie criminale.

(1) *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED).

(2) Une association entre l'*American Institute of Architects* et l'*Association of Collegiate Schools of Architects*.

Or la société américaine a justement été bâtie autour de la mobilité et de la consommation, ce qui s'avère très propice à la combinaison des éléments précédents. L'utilisation intensive de l'automobile par les américains a entraîné une conception urbaine typique : rues larges, parkings, centre commerciaux repoussés en dehors des centre-villes et utilisation intensive du *drifter*⁽³⁾.

L'esprit CPTED consiste à instaurer un sentiment de propriété du site chez ses utilisateurs. La responsabilité de ceux-ci s'opère alors par une délégation des pouvoirs au sein de la structure (sécurité, entretien) et une répartition des moyens de contrôle des installations technologiques. Cela suppose également l'entretien d'une culture propre au groupe par des manifestations (célébrations, festivals, bibliothèques) créant une autorégulation et une surveillance interne (avec toutefois le risque d'exclusion progressive de « l'autre » et la création d'autant de cellules à la cohésion interne forte mais peu ouvertes sur l'extérieur).

L'utilisation de la technologie n'est par ailleurs perçue comme une solution rentable que lorsque la criminalité dépasse un certain seuil, car elle coûte cher à l'installation, dénature souvent le paysage (grilles, caméras) et peut instaurer un sentiment d'insécurité et de frustration chez l'utilisateur.

La théorie CPTED

Cette théorie qui remonte aux années soixante-dix connaît un second souffle actuellement. Son but essentiel est de rétablir un flux humain et économique dans les endroits gangrenés par la violence et donc désertés par la population (*Housing Projects* = habitats sociaux). Ceci en rendant :

- l'accès à la victime potentielle impossible, difficile ou trop long par rapport au gain potentiel;
- les risques de détection ou de reconnaissance sur les lieux trop importants;
- l'arrivée de la police très probable avant que le malfaiteur n'ait quitté les lieux où qu'il ne s'échappe;
- l'identification facile des malfaiteurs par des moyens de surveillance efficaces.

On conseille par exemple d'arroser les parcs publics la nuit et d'installer des bancs bombés pour éviter que les jeunes désœuvrés n'y traînent, de limiter les bosquets et les taillis proches des axes piétons pour diminuer les possibilités d'agressions, de supprimer les toilettes publiques pour stopper la prostitution et la consommation de drogue (par l'absence de point d'eau). En ce qui concerne les dealers, un éclairage très vif (type néon) semble dissuader les vendeurs de drogue d'installer leur commerce. Une autre méthode consiste à ralentir ou bloquer la circulation automobile dans un secteur pour éloigner les clients.

(3) Installation permettant de ne pas descendre du véhicule (fast-foods, banques, etc.).

La limite du CRIA est que la régulation de la criminalité et du sentiment d'insécurité en jouant sur les paramètre de l'environnement (architecture des bâtiments, flux automobile, éclairage, parcs, etc.) n'a rien de nouveau.

Au delà des intérêts divers en jeu, le colloque a offert aux acteurs de la prévention l'occasion de se retrouver pour donner une nouvelle impulsion à la théorie CRIA, qui peut aider à combattre une criminalité que personne ne contrôle plus vraiment.

Yves Dujardin
Chargé d'études à l'Inhesj

ONT CONTRIBUÉ À CE NUMÉRO

Daniel Canepa, administrateur civil, est directeur de la Sécurité civile depuis juin 1993.

Adresse : Direction de la Sécurité civile, 18 rue Ernest Cognacq, 92300 Levallois-Perret

Nicole Chambron assure depuis 1990 la direction du Centre européen de recherche et de formation (CERF), organisme qui a pour objet la réalisation de recherches, de formations et d'audits afin de promouvoir la modernisation des organisations et des politiques publiques. À publié : *Les politiques municipales : émergence, logiques d'actions et complémentarité avec les autres acteurs de la sécurité*, INSP/CERF, 1993.

Adresse : CERF, 6 rue Saint Honoré, 77300 Fontainebleau

François Dieu est docteur en science politique. Il travaille au Centre d'études et de recherches sur la police de l'Institut d'études politiques de Toulouse. Ses recherches actuelles portent sur les violences policières et sur les politiques publiques de sécurité intérieure. À publié : *Gendarmerie et modernité*, Paris, Montchrestien, 1993, 495 p.

Adresse : Institut d'études politiques, CEP, 2 ter rue Puits Creuses, 31000 Toulouse

Dominique Duprez est chargé de recherche au CNRS et directeur du Laboratoire de sociologie du travail, de l'éducation et de l'emploi à Lille, à l'Institut fédératif de recherche sur les économies et les sociétés industrielles (IREST). Il travaille sur les groupes professionnels (police et douanes) et sur la crise des banlieues. À publié : en collaboration avec Mahieddine Hébda, *Le mal des banlieues ? Sentiment d'insécurité et crise identitaire*, Paris, L'Harmattan, 1992, 237 p.

Adresse : IREST, 2 rue des Canonniers (F), 59800 Lille

Philippe Estèbe prépare une thèse de science politique sur la notion d'agglomération dans l'administration territoriale française. Il est consultant auprès de la DVF et rapporteur adjoint au Comité d'évaluation de la politique de la ville. À publié notamment : en collaboration avec Emmanuel Rémond, *Les communes au rendez-vous de la culture*, Paris, Syros, 1983, 284 p. ; « Les états d'âme d'un chef de projet », DONZELLO J. (dir.), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, éd. Esprit, 1991, 227 p.

Adresse : 20 rue de Verneuil, 75007 Paris

Jean-Jacques Gleizal est professeur à l'Université Pierre MENDES-FRANCE de Grenoble. Il dispense le cours intitulé « Théorie de la sécurité » à l'ENSP de Saint-Cyr-au-Mont d'Or. Il est également co-titulaire de la rubrique « Police » à la *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*. A publié notamment : *La police : le cas des démocraties occidentales* (en collaboration), PUF, Thémis, 1993, 390 p.; *La police en France*, PUF, Que-sais je ?, n° 2761, 1993, 126 p.

Adresse : 6 rue l'antin Lutour, 38000 Grenoble.

Jean-Paul Grémyn est professeur des Universités et chargé de mission à l'INHESI. Après plusieurs années consacrées à l'enseignement de la méthodologie des sciences sociales, il poursuit à l'INHESI, depuis novembre 1993, des recherches sur les politiques locales de sécurité.

Adresse : INHESI, 19 rue Péclat, 75015 Paris

Claude Jacquier est chargé de recherche au CNRS, rattaché au CIVIL. Depuis 1989, il est responsable de l'animation scientifique du programme européen sur la revitalisation des quartiers en crise. A publié notamment : *Les quartiers américains, rêve et cauchemar : le développement communautaire et la revitalisation des quartiers aux Etats-Unis*, Paris, L'Harmattan, Coll. Objectif ville, 1993, 190 p., et *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, Paris, L'Harmattan, Coll. Objectif ville, 1991, 127 p. Il prépare actuellement un recueil des textes législatifs et réglementaires sur la politique de la ville en France.

Adresse : CIVIL, 3 place aux Herbes, 38000, Grenoble

Claude Journès est maître de conférences de science politique à l'Université Lyon II. Son travail est essentiellement axé sur l'analyse politique comparée et la sociologie de la police en France et à l'étranger. A publié notamment : *L'Etat britannique*, Paris, Publisud, 2^e édition, 1993, et (en collaboration) *La police, le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, Thémis, 1993, 390 p.

Adresse : CERIMP, Université Lyon II, 18 quai Claude Bernard, 69365 Lyon Cedex 07

Patricia Pariente est inspecteur de police et chargée d'études à l'INHESI. Après avoir mené des recherches sur la culture professionnelle, et notamment la déontologie, elle s'intéresse actuellement aux stratégies policières.

Adresse : INHESI, 19 rue Péclat, 75015 Paris

Etienne Picard est professeur à l'Université de Paris I. Il y enseigne le droit public et plus particulièrement le contentieux administratif, le droit des libertés publiques et le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. A publié notamment : *La notion de police administrative*, Paris, LGDJ, 1984, 2 tomes, 926 p.

Adresse : Université Paris I, 12 place du Panthéon, 75005 Paris

Michel Rouzeau est inspecteur à l'Inspection générale de l'administration (ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire). Il a occupé la fonction de Secrétaire général de l'Inespi de 1991 à 1993.

Adresse : IGA, 15 rue Cambacérès, 75008 Paris

Jean-Louis Sayous est inspecteur principal de police. Après avoir travaillé en commissariat de police, il est aujourd'hui chargé d'études à l'Inespi. À ce titre, il s'intéresse plus particulièrement à la gestion des crises, aux politiques locales de sécurité et aux polices municipales.

Adresse : Inespi, 19 rue Pérol, 75015 Paris

Jean-Claude Thevenig est directeur de recherche au CNRS, où il anime le Groupe d'analyse des politiques publiques (GAPP). Il est également professeur à l'Institut d'études politiques de Paris. A publié notamment : en collaboration avec Dominique GATTO, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan/Inespi, 1993, 231 p.

Adresse : CNRS-GAPP, 13 rue Dufour, 75006 Paris.

Marie-France Tobet est directeur de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques, au sein du Centre d'études et de recherches internationaux (ceri). Elle travaille sur l'État et le citoyen aux États-Unis. A publié notamment : *La présidence américaine*, Paris, Montchrestien, 1991, 160 p. et, en collaboration avec Françoise SUBIEAU, *Les chemins de l'abstention : une comparaison franco-américaine*, Paris, La Découverte, 1993.

Adresse : FNSP-ceri, 4 rue de Chevreuse, 75006 Paris

Marie Vogel est titulaire de science politique à l'Institut d'études politiques de Grenoble. A publié : *Les polices des villes entre local et national. L'administration des polices urbaines sous la III^e République*, Thèse de science politique, IEP/Université Grenoble II, 1993, 2 vol., 786 p.

Adresse : IEP Grenoble, BP 45, 38402 Saint-Martin-d'Hères Cedex

Vincent Wright est professeur au Centre for European Studies à l'Université d'Oxford. Il est également directeur de la revue *West European Politics*. Il a écrit plusieurs livres sur l'histoire contemporaine et l'administration française, et travaille actuellement sur les politiques publiques.

Adresse : Nuffield College, Oxford, OX1 1NP, Grande-Bretagne

ABSTRACTS

THE STATE, LOCAL AUTHORITIES AND LAW AND ORDER : CONCEPTS AND POLICIES

Jean-Jacques GEMAL

The relationship between the state and local authorities has been transformed with the appearance of the concept of security. The traditional relationship between the Mayor and the *Préfet* within the framework of a centralized administration has been replaced by a complex interplay of protagonists over territories which have become the new theatre of state control.

POLICE, JUSTICE AND LOCAL POLITICS : FROM ANTAGONISM TO CONSENSUS

Philippe ESTREBE

This texts results from the work undertaken by the committee set up to review the French government's measures taken to improve the quality of inner city communities.

Set up in 1982 by Pierre MAUROY, the then prime minister, the commission of mayors for law and order gave mayors a leading role in the management of a local public order policy. The communal councils for the prevention of delinquency were to be a kind of melting pot into which state-run services were to be integrated. Ten years of activity have failed to achieve this goal. However, recent changes in the National Police and the Courts are paving the way for contractual relations with local communities.

DIAGNOSTICS AND LOCAL PUBLIC ORDER OBSERVATION POSTS : PROBLEMS AND SOLUTIONS

Jean-Paul GREMY

How can a local public order observation post be set up ? What information does it need to be supplied with ? The analysis of some twenty projects working on the diagnosis of public order problems enables us to take stock of difficulties encountered and potential solutions.

THE FRENCH MUNICIPAL POLICE : ORIGINS, OPERATIONAL FRAMEWORKS AND COMPLEMENTARITY WITH OTHER LAW ENFORCEMENT AGENCIES

Nicole CHAMBRON

The recent rise of municipal police forces takes place within the division of responsibilities between the state and decentralized local communities. From having been integrated into mainstream police activity, municipal police forces are now tending to become instruments of social regulation and a channel of communication between the population and the town hall. Their insertion into local systems can be done either aggressively or contractually.

LOCAL AUTHORITIES COMMUNITIES AND POLICING

Etienne PICARD

The analysis of the policing powers attributed to local authorities leads to a distinction between two main authorities – the Mayor and the *Préfet*. The specialization of the administrative police works counter to the process of decentralization and is accompanied by a redistribution of power to the detriment of local authorities.

THE LEGAL STATUS OF THE MUNICIPAL POLICE IN FRANCE

Jean-Louis SAVOIS

The analysis of the legal status of the municipal police in France highlights the need to redefine their status more closely. In particular the gap between the policing powers attributed to the mayor and the recognized prerogatives of the municipal police.

MUNICIPAL AND NATIONAL POLICE FORCES : THE LIMITS OF AN INTERPRETATION

Marie VOGEL

The history of the police in France is characterized by two distinct movements : the legal transformation of municipal police forces into a national police and the modernization of the urban police. This distinction shows that the centralising process of state control town by town has not been the sole vector of modern policing.

LOCAL AUTHORITIES AND SECURITY IN EUROPE

Claude JOURNÉS

EU countries comprise a real patchwork of jurisdictions in matters of security, divided as they are between national and local communities. A

uniform system of policing still does not exist, as is demonstrated by the situation in Spain and Germany.

AN INTEGRATED APPROACH TOWARDS URBAN RENEWAL IN EUROPE

Claude JACQUER

The 1980s were characterized by a renewal of urban problems and policies. This renewal is due in part to new forms of collective violence which reveal a transformation of urban societies. It leads to a re-examination of the organization and functioning of administrative machinery and a reformulation of public service missions.

THE MANAGEMENT OF EMERGENCY ASSISTANCE : ISSUES AT STAKE AND LIMITS OF THE REFORM TOWARDS DECENTRALIZATION

Michel ROUZEAU

Without modifying the terms of reference of Mayors and *Préfet*, the law of 6 February 1992 is designed to give to the *départements* the management of emergency assistance.

The command and management unit foreseen by this reform will only bear fruit within a conventional framework which maintains a balance between the parties involved. It also requires further reflection on the territorial organisation of emergency assistance.

THE SAFETY OF THE PUBLIC IN TIMES OF FLOOD

Daniel CANEPA

During a crisis the state should be in a position to provide local communities with appropriate and effective measures. The recent floods illustrate the way in which the action of different services is coordinated.

PROFESSIONAL ETHICS : A RESOURCE FOR THE MANAGEMENT OF POLICE ACTIVITY ?

Patricia PARMENTÉ

The work of the police is defined by statute and governed by regulations but also crucially depends on each police constable's professional values. These are by nature ambivalent but, although long considered as a source of deviance, they can be used as a resource to manage police activity.

CUSTOMS OFFICERS AND THE POLICE : COMMON MISSIONS, DIFFERENT ETHICS

Dominique DUPREZ

Customs officers and border police share the same task, notably the fight against illegal immigration. A comparison between the two forces brings to the fore very different identities but also comparable attitudes between the police and customs officers due to the similarity of their previous careers.

THE SENSE OF DUTY OF THE *GENDARME*

François DIKO

What is the nature of the *gendarme*'s sense of professionalism; in other words, what are the written and customary codes of conduct that the *gendarmerie* seeks to inculcate as the basis of both the professional and private life of the *gendarme*? The observation of what motivates a *gendarme* highlights seven fundamental values : discipline, legalism, public-mindedness, availability, austerity, courage and solidarity.

PUBLIC ORDER AND THE CLINTON ADMINISTRATION

Marie-France TOINET

A year after Bill CLINTON's arrival at the White House, what are the result of his public order program ? For the first time, officials responsible for the fight against crime have decided to control both the sale of arms (The BRADY Law) and criminals (Anti-Crime Law).

LES FORCES DE POLICE DANS L'UNION EUROPEENNE

de

Patrice Meyzonier
Commissaire principal de police
Chargé d'études à l'INHESI

Cet ouvrage, co-édité par l'Institut des Hautes Études de la Sécurité intérieure et les éditions L'HARMATTAN, est un annuaire descriptif et détaillé des organisations et fonctions de police au sein de l'Europe des Douze. Il capitalise des informations, en général, très dispersées et rassemble des données venues de sources différentes.

A l'heure de l'Europe, il tente d'étudier les forces de police de l'Union Européenne souvent mal connues tant des professionnels que du grand public alors qu'il y a 1,2 million de policiers en Europe, civils mais aussi militaires (Gendarmerie française, Guardia civil espagnole, carabiniers italiens...).

Co-édité par l'Institut des Hautes Études
de la Sécurité Intérieure
Février 1994
372 pages - Prix 160 F.



Diffusé par l'Harmattan
7 rue de l'École Polytechnique
75005 PARIS Téléphone (1) 43 54 79 10

SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES

ANALYSE SECONDAIRE

ALAIN DÉGENNÉ, IRÈNE FOURNIER, ANNICK KIEFFER
PRÉSENTATION DU DOSSIER

ANGELA DALE

LE RÔLE DE L'ANALYSE SECONDAIRE
DANS LA RECHERCHE EN SCIENCES SOCIALES

UWE BUEN, WALTER MÜLLER, HEIKE WIRTH

L'ANONYMAT DES DONNÉES INDIVIDUELLES :
ÉTUDES DES RISQUES D'IDENTIFICATION

JEAN-PAUL GIÉMY, LUC LEGOUX

L'EXPLOITATION STATISTIQUE DES DONNÉES ADMINISTRATIVES :
L'EXEMPLE DE LA BASE INFORMATIQUE DE L'OFFRA

JEAN-Loup MADRE, CAROLINE GALLEZ

ÉQUIPEMENT AUTOMOBILE DES MÉNAGES ET CYCLE DE VIE

ALAIN CRENU

LES OUVRIERS ET LEURS CARRIÈRES : ENRAISSEMENT ET MOBILITÉ

JUDITH GLOVER

ANALYSE SECONDAIRE ET RECHERCHE COMPARATIVE INTERNATIONALE :
PROBLÈMES ET RÉSULTATS

ALEXANDRE KYCH

UTILISER UN RECENSEMENT : L'EXEMPLE DE 1982
POUR UNE ÉTUDE DE LA POPULATION RETRAITÉE

MICHELINE FERRAND, FRANÇOISE IMBERT

LE LONGITUDINAL À TRAVERS QUANTITATIF ET QUALITATIF

DOMINIQUE MERLIÉ

LE TRAVAIL DES CATÉGORIES STATISTIQUES

♦ ♦ ♦

GÉRARD CLAISSE, FRANZ ROWE

TELÉPHONE, COMMUNICATION ET SOCIABILITÉ :
DES PRATIQUES RÉSIDENTIELLES DIFFÉRENTIELS

LAURENCE ROUILLEAU-BERGER

LA CONSTRUCTION SOCIALE DES ESPACES INTERMÉDIAIRES :
L'EXEMPLE DE JEUNES EN EMPLOI PRÉCAIRE FACE AUX POLITIQUES SOCIALES

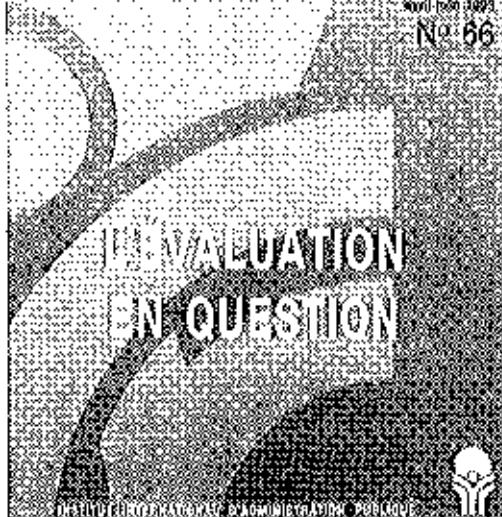
SECRÉTARIAT DE LA REVUE

INSTITUT DE RECHERCHE SUR LES SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES - CNRS
59-61 RUE POUCHET, 75619 PARIS CEDEX 17. TÉL: 33 (1) 40 25 10 11. FAX: 33 (1) 42 28 95 44 44

ABONNEMENTS ET VENTE AU NUMÉRO

LES ABONNEMENTS SONT ANNULS ET PARTENT DU PREMIER NUMÉRO DE L'ANNÉE EN COURS.
LES DEMANDES D'ABONNEMENT SONNÉ À ADRESSER À :
L'ARMATAN, 16 RUE DES ÉCOLES, 75005 PARIS
TARIFS 1993 POUR 4 NUMÉROS : FRANCE 200 F, ÉTRANGER 320 F
NUMÉRO DOUBLE : 120 F (L'ARMATAN ET LIBRAIRIES SPÉCIALISÉES)

revue française
ADMINISTRATION
PUBLIQUE



Prix du numéro : 82 F

La place de l'évaluation
dans le système
politico-administratif

L'évaluation, nouvel avatar
de la rationalisation
administrative?

Droit et évaluation

Un premier bilan de
l'expérience française

L'évaluation au Canada, au
Royaume-Uni, à la Banque
mondiale

**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

Abonnement France : 325 F
Abonnement Europe : 410 F
Abonnement hors Europe : 478 F

futuribles

REVUE MENSUELLE D'ANALYSE, DE PRÉVISION ET DE PROSPECTIVE

Unique revue de prospective en langue française à caractère réellement interdisciplinaire, *futuribles* analyse chaque mois ce qui peut advenir (les futurs possibles) et ce qui peut être fait (les politiques et les stratégies) vis-à-vis des grands défis du futur.

Sous la direction d'Hugues de Jouvenel

Au sommaire des derniers numéros

- Les délocalisations vues d'Orient, *I. Schwab* n°183
- Un plan Marshall à l'appel du libre-échange, *M. Lauré* n°183
- Les fausses surprises de la démographie mondiale
J.M. Poursin n°183
- Union européenne : quatre scénarios à l'horizon 2010
E. Fontela n°183
- L'illusion du plein emploi
Contre des Jeunes Dirigeants n°183
- La fin du travail, *M. Drancourt* n°183
- Revenu minimum et citoyenneté, *A. Gorz* n°184
- Le revenu d'existence. Un moyen essentiel pour sortir de l'impasse sociale, *P. Riché* n°184
- Pour un revenu de citoyenneté, *J. M. Fisch, B.F. Ripoll* n°184
- Pour le travail minimum garanti. Non au revenu d'existence, oui à l'indemnité de partage du travail
G. Aznar n°184
- Au-delà de la solidarité. Fondements éthiques de l'État-providence et de son dépassement, *P. Van Parjs* n°184

Commande à *Futuribles* - 66 rue de Verneuil - 75341 Paris cedex 07 - France
Tél (33 1) 42 22 03 10 • Fax (33 1) 42 22 05 54 • Minitel 36 15 SJ:SFU1UNIBES
Prix du n° France : 67 FF • Etranger : 72 FF • Abonnement 1 an (12 n°) France : 620 FF • Etranger : 870 FF

économie et humanisme

n° 327 décembre 1993

SOIGNER SANS EXCLURE

Dossier réalisé avec l'AMIEC

Ouverture : vigilance

l. favrin, v. berthet

• Attention, exclusions !

Des mécanismes de rejet

j. p. deschamps

SDP et santé

f. michellet, s. carnal

Le mal chronique du financement de la santé

r. sérange-fonterme, ch. pot,

Médecins sans Frontières, ch. n'guyen franchet

Ambivalences personnelles et collectives

d. gounin

Incurable !

p. barlet

Les soignants, en rupture de statut social ?

p. champagne

• Résistances

«Le remède de l'humain c'est l'humain»

y. m. balme

L'autre sens des affaires

g. bottinelli

La résistance quotidienne des infirmières

s. sansone, a. cathelin, f. reyssel, m. saillant

Psychiatrie et insertion sociale

s. gumbert

Dépendances : pour une prévention intégrative

m. ribstein

• Conclusion

- faire face au mal d'exclusion

Économie et Humanisme

- devenir soi

d. vaillant

société française

Le système allemand de formation professionnelle, un modèle ?

c. abattu

développement mondial

Réactiver l'économie nicaraguayenne, entretien

c. barrios

débats

Anéanagement du territoire : à propos d'un débat

b. vennin

Management des entreprises en Afrique : incompréhension congénitale ou malentendu ?

c. gaba

chronique de conjoncture économique et financière internationale

L'état de la France : le Galt, le franc, les acquis sociaux

a. cédel

dossier du prochain numéro :

Insertion, développement local : la voix des acteurs en marge

Abonnement 1994

France : 260 F TTC - Étranger : 320 F - Par avion : 350 F

Vente au numéro, port compris : 70 F - Étranger : 75 F - Par avion : 80 F

Économie et humanisme 14 rue Antoine Dumont 69372 LYON cedex 08 FRANCE
tél. (33) 78.61.32.23 - fax (33) 78.69.86.96

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

JANVIER-MARS 1994, XXXV-1

ISBN 2-222-06698-6

**Les règles en action : François EYMARD-DUVERNAY
une organisation et ses usagers** Emmanuelle MARCHAL.

Mesurer l'insertion professionnelle Chantal NICOLE-DRANCOURT

Les ingénieurs débutants Paul BOUFFARTIGUE

Conjoints après la retraite Vincent CARADEC

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-Villars
Les abonnements sont annuels et partent du premier numéro de l'année en cours.

*Tarif 1994 : L'abonnement (6 numéros) France 320 F
Etranger 400 F*

Vente au numéro :

Soit par correspondance auprès de :
CNRS Éditions, 20 22 rue Saint-Amand, 75015 Paris
Tél. : (1) 45.33.16.00 - Télex : 209 356 F

Soit auprès des librairies scientifiques

Le numéro 110 F

Cultures & Conflits



Revue trimestrielle de Science Politique
N°12

L'ACTION COLLECTIVE : TERRAINS D'ANALYSE

Editorial

Le paradoxe de la rébellion : les relations inter-raciales aux Etats-Unis
Dipak Chandra

**Les mouvements sociaux en Suisse : diversité des trajectoires en fonction
de la sélectivité étatique**
Dominique Wiser

**Contras et recontras nicaraguayens (1982-1993) : réflexions sur l'action
armée et la constitution d'acteurs politico-militaires**
Gilles Bataillon

**Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité
politique**
Richard Banegas

Battre, filtrer, encombrer : les rouliers et l'art de retenir ses semblables
Guillaume Courty

Le communautarisme et la question de la reconnaissance
Ayse Ceyhan

Aboiment 1994 : l'Humanité - 7 rue de l'école polytechnique 75005 Paris
Fax 43 25 82 03 - Tél 43 54 79 10 / France 300frs / Institutions 600frs/120\$
Etranger 340frs/60\$ / Prix unitaire au numéro 90 frs (France)

Les Cahiers de la sécurité intérieure

Parus

Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989, janvier 1990, 70 P.

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*, mai-juillet 1992

N° 10 — *La sécurité des réseaux*, août-octobre 1992

N° 11 — *Gendarmeries et polices à statut militaire*, novembre 1992-janvier 1993

N° 12 — *Police et médias*, février-avril 1993

N° 13 — *Systèmes de police comparés et coopération (I)*, mai-juillet 1993

N° 14 — *Systèmes de police comparés et coopération (II)*, août-octobre 1993

N° 15 — *La violence à l'école*, 1^{er} trimestre 1994

À paraître

N° 17 — *Recherches historiques et sécurité*, 3^e trimestre 1994

N° 18 — *Le nouveau Code pénal*, 4^e trimestre 1994

Nom et Prénom _____

Profession _____

Adresse _____

Code postal _____ **Localité** _____

	nombre	total
Les Cahiers de la sécurité intérieure		
Le numéro : 110 F (4 n° par an)		
Abonnement France : 360 F		
Abonnement Europe : 440 F		
Abonnement autres pays : 525 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) 48 39 56 00
Télécopie (1) 48 39 58 01

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

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.

© Paris, 1994
ISSN : 1150-1634

N° de commission paritaire : 2 325 AD

Les articles publiés dans les *Cahiers de la sécurité intérieure* ne représentent pas une opinion de l'IHESI et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

IMPRIMERIE NATIONALE

Impression d'après documents fournis

4 091001 P - A