

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Sécurité sans frontières

Flux, acteurs, coopérations

Les politiques d'immigration européennes

Catherine WIHTOL DE WENDEN

Le métier de douanier et le Marché unique

Jean-Luc VIALLA

**La Direction centrale du contrôle de l'immigration
et de la lutte contre l'emploi des clandestins**

Robert BROUSSARD

Les États face aux flux transfrontières de personnes

Didier BIGO

Les accords de Schengen : du mythe aux réalités

Paul MASSON

**La criminalité transfrontière :
sophistications financières et faiblesses judiciaires**

Paolo BERNASCONI



Insécurité et libertés

Un débat entre Sebastian ROCHÉ et Philippe ROBERT



N° 19 - 1^{er} trimestre 1995

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LES CAHIERS DE LA SECURITE INTERIEURE

Sécurité sans frontière

Flux, acteurs, coopérations

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.

Les propositions d'articles doivent être adressées à la Rédaction pour évaluation.

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

© Paris, 1995

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.

Sécurité sans frontières

Flux, acteurs, coopérations

Dossier

Avant-propos	5-6
Point de vue : L'avenir des frontières	
■ Michel FOUCHER	9-12
Les flux et leur contrôle	
Quels modèles pour analyser les migrations internationales ?	
■ Marie-Françoise DURAND	13-23
Les politiques d'immigration européennes	
■ Catherine WIHTOL DE WENDEN	24-34
Problématique du contrôle des frontières	
■ Roger LEJEUNE	35-45
Les stratégies du blanchiment international de capitaux	
■ Ludovic FLORET	46-55
La sécurité du transport des matières dangereuses par voie terrestre	
■ Françoise BARTHÉLÉMY	56-62
La sécurité du transport maritime	
■ Françoise ODIER	63-69
Les acteurs	
Les Douanes de l'Ancien Régime à l'Union européenne	
■ Jean CLINQUART	70-82
Le métier de douanier et le Marché unique	
■ Jean-Luc VIALLA	83-91
La Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC)	
■ Robert BROUSSARD	92-96
Une comparaison des services de contrôle frontalier en Europe	
■ Stanislav HORVAT	97-104
Quelles coopérations ?	
Les accords de Schengen : du mythe aux réalités	
■ Paul MASSON	105-114

Les États face aux flux transfrontières de personnes ■ <i>Didier BICO</i>	115-125
La criminalité transfrontière : sophistications financières et faiblesses judiciaires ■ <i>Paolo BERNASCONI</i>	126-132
TRACFIN : un premier bilan ■ <i>Pierre FOND</i>	133-136
POUR ALLER PLUS LOIN	137-144

Repères

DÉBAT: Autour d'Insécurité et libertés ■ <i>Philippe ROBERT, Sebastian ROCHÉ</i>	147-163
NOTES ET ÉTUDES Prévention de la délinquance et aménagement du cadre de vie : étude de cas : Marseille ■ <i>Gérald D. BROCK</i>	165-173
LES FONDAMENTAUX DE LA SÉCURITÉ Le préfet Poubelle et l'enlèvement des ordures ménagères	175-187
CHRONIQUE INTERNATIONALE La loi américaine contre le crime de 1994 ■ <i>Marcel-Eugène LEBEUF</i>	189-194

Actualités

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES ■ <i>Barbara JANKOWSKI, Sophie BODY-GENDROT, Jean-Paul GRÉMY, Françoise IMPÉRIALI, Jean-Louis SAYOUS, Dominique BOULLIER, Claude JOURNÈS</i>	197-211
RAPPORTS ET TRAVAUX INÉDITS ■ <i>Claude FAUGERON</i>	213-217
REVUE DES REVUES	219-221
COLLOQUES ET RENCONTRES ■ <i>Yves DUJARDIN, François HENRY, Jean-Louis SAYOUS, Françoise IMPÉRIALI</i>	223-232
REGARDS INSTITUTIONNELS (1 ^{er} juillet – 30 septembre 1994)	233-240
ERRATUM	241
LISTE DES AUTEURS	243
ABSTRACTS	247
INDEX DES AUTEURS ET DES NOTES BIBLIOGRAPHIQUES	251

AVANT-PROPOS

Chacun peut le constater : les frontières traditionnelles qui bornaient notre monde sont aujourd'hui remises en cause. La mise en place du marché unique européen et la suppression des barrières douanières qu'il entraîne; l'ouverture des pays de l'Est, les bouleversements géopolitiques et les mouvements migratoires qui en résultent; la dématérialisation des échanges commerciaux par le recours à des réseaux électroniques sont quelques-uns des facteurs qui concourent à cette évolution. En devenant plus intenses et plus complexes, les flux - humains, matériels ou financiers - entre pays génèrent des déséquilibres économiques ou culturels, et créent de nouvelles menaces, comme par exemple le développement de la criminalité transnationale. Comment dès lors réguler ces flux ?

Le dossier que proposent *Les Cahiers* ce trimestre s'attache d'abord à une meilleure connaissance des flux qui traversent nos sociétés et des problèmes qu'ils posent aux autorités gouvernementales. Comme le montre Marie-Françoise DURAND, la réalité des mouvements migratoires est complexe et il convient de recourir à plusieurs modèles pour les appréhender parfaitement. Catherine WIHTOL DE WENDEN fait un bilan des politiques migratoires menées en Europe: si celles-ci font apparaître certaines convergences, elles restent marquées par des spécificités géographiques ou historiques. Roger LEJEUNE, après avoir fourni de précieuses données sur les flux migratoires, s'interroge sur la capacité de notre pays à contrôler ses frontières.

Sur un autre plan, Françoise ODIER étudie la sécurité des transports maritimes tandis que François BARTHELEMY analyse les risques liés au transport des matières dangereuses. Enfin, Ludovic FLORET montre la difficulté à contrôler le blanchiment des capitaux, celui-ci mettant en oeuvre des stratégies optimisées en fonction de l'évolution des cadres réglementaires.

Le second volet de notre dossier concerne la façon dont les acteurs chargés du contrôle des frontières s'adaptent à la nouvelle donne. Ainsi que l'indique Jean-Luc VIALLA, le marché unique entraîne une importante évolution du métier de douanier, qui marque une nouvelle étape dans les nombreuses mutations qu'a connues cette administration depuis quatre siècles et rappelées par Jean CLINQUART. De la même façon, la Police de l'air et des frontières a été amenée à se transformer en une Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins que Robert BROUSSARD nous présente. On pourra comparer, grâce à Stanislav HORVAT, cette nouvelle organisation, avec les dispositifs qui existent dans les autres pays européens.

Comment les Etats peuvent-ils réguler des flux de plus en plus internationaux ? Didier BIGO analyse les différents enjeux liés à cette question et s'interroge sur la modalités d'une nécessaire coopération entre Etats. Celle-ci s'observe dans le domaine des mouvements migratoires - par exemple avec les accords de Schengen dont Paul MASSON retrace la genèse et les difficultés de mise en oeuvre. De la même façon, les gouvernements sont amenés à coopérer afin de lutter contre le blanchiment de l'argent provenant des activités criminelles : Pierre FOND dresse à cet égard un premier bilan de TRACFIN tandis que Paolo BERNASCONI insiste sur la nécessité d'adapter nos instruments légaux à la sophistication croissante de la criminalité financière.

*
* *

La seconde partie des *Cahiers* accueille ce trimestre un débat entre Philippe ROBERT et Sebastian ROCHE autour de l'ouvrage *Insécurité et libertés* que celui-ci vient de publier. Quelle est la nature des phénomènes d'insécurité, quelle est la relation entre délinquance effective et perception de l'insécurité, quelle évaluation peut-on faire des politiques publiques de sécurité? Telles sont quelques-unes des questions importantes sur lesquelles ces deux spécialistes reconnus confrontent leur analyses.

Dans la rubrique Notes et études, nos lecteurs pourront lire un intéressant article de Gerald D. BROCK qui, à partir d'une étude menée sur les cités HLM de Marseille, s'interroge sur la pertinence de la prévention de la délinquance par l'aménagement du cadre de vie et de l'environnement urbain. Les Fondamentaux de la sécurité sont eux consacrés à l'action menée par le préfet Poubelle à la fin du XIX^e siècle pour l'enlèvement des ordures ménagères. Comme nous le rappelle Jeanne-Hélène JUGIE, si la poubelle est aujourd'hui un objet familier, son introduction ne s'est pas faite sans de vifs débats. Enfin, dans notre chronique internationale, Marcel LEBEUF fait le point sur la loi contre le crime adoptée en 1994 à l'initiative du gouvernement CLINTON.

Nous donnons rendez-vous à nos lecteurs pour un prochain numéro qui sera spécial à plusieurs égards. D'abord par son thème, les médias et la violence. L'impact de la télévision sur les comportements agressifs ou délinquants est une question qui préoccupe régulièrement l'opinion. Grâce au concours des meilleurs spécialistes français et étrangers, *Les Cahiers* feront le point sur l'état de nos connaissances sur ce sujet. Le prochain numéro des *Cahiers* marquera d'autre part les cinq ans de notre publication et, à cette occasion, fera le bilan des études et recherches sur la sécurité intérieure menées par l'IHESI depuis sa création.

Jean-Marc ERBES

DOSSIER SECURITE SANS FRONTIERES

POINT DE VUE

L'AVENIR DES FRONTIÈRES

Michel Foucher

Professeur à l'Université Lumière Lyon 2

Directeur de l'Observatoire Européen de Géopolitique

Pendant plusieurs siècles, les appareils d'État sur le continent européen se sont efforcés de consolider l'enveloppe des territoires nationaux, au terme d'un double processus.

La frontière comme héritage

A l'intérieur, la formation des frontières politiques a pu être réalisée lorsque l'État atteignit assez de cohésion politique et d'homogénéité économique pour que les clivages principaux ne traversent plus l'intérieur du territoire - et la société nationale qui y réside -, mais aient été reportés, par changement d'échelle, en position limite. Les féodalités provinciales comme les barrières fiscales, obstacles à l'unité politique et à l'unicité du marché, sont progressivement abolies, au reste, dans un effort séculaire des appareils unificateurs : la Royauté puis la République en France, l'État prussien et le *Zollverein* en Allemagne, l'unité politique anglaise étendue à l'Écosse, etc. Dans ce schéma classique, la frontière est le lieu de coïncidence d'une série de fonctions : au plan de la symbolique politique, la frontière fixe la limite de l'extension d'une patrie et souvent d'une nation ; au plan fiscal et commercial, elle marque les contours stricts d'une aire de marché protégée par des douanes.

La frontière classique est aussi un plan de séparation/contact avec d'autres États, d'autres nations. En Europe, ces limites se sont établies au fil des siècles, le plus souvent sur la base des rapports de force, mais aussi en fonction d'intérêts politiques et patrimoniaux. On échangeait des territoires pour sceller les alliances, au gré de mariages princiers. La frontière, interface avec d'autres États, prend alors le sens originel de « front », puisque l'étymologie indique que frontière est le genre féminin de l'adjectif « frontier », qui dérive de « front ». Les tracés seront déterminés en raison de soucis stratégiques : assurer la sécurité en faisant du terrain son allié, garantir une conquête par

l'occupation de point clé, fortifier le cas échéant dans les plaines et au débouché des vallées.

Versailles à l'intérieur, où le prince tient la noblesse provinciale en respect et unifie sa culture ; VAUBAN à l'extérieur, qui crée la barrière de fer dans les plaines du Nord : tels sont les deux ressorts de départ de la construction de l'Etat national, bientôt complétés par COLBERT et la protection du marché intérieur.

Actualité de la problématique frontalière

La gestion des frontières ne relève pas seulement de l'histoire ; elle reste une question essentielle en Europe.

La longueur des frontières politiques terrestres s'est accrue d'environ 14 000 kilomètres depuis 1990 : on recrute géomètres, douaniers et garde-frontières entre République tchèque et Slovaquie, entre Ukraine et Russie, entre Slovénie et Croatie. De plus, des guerres font rage qui sont d'abord des conflits de frontières ; l'emportent les nations les plus cohérentes et les mieux armées, dont les dirigeants ne s'embarrassent pas de soucis de démocratie et de négociation. Les Européens ne sont pas encore quitte de leurs vieilles querelles de bornage. Question actuelle donc, notamment dans les espaces où les limites politiques agréées ne coïncident pas avec les limites nationales ou linguistiques. Il faut donc y inventer des règles du jeu assez pragmatiques pour prévenir tout conflit.

Il reste que les grandes mutations géopolitiques amorcées depuis 1989 ont été symbolisées par des ouvertures de frontière : le 10 septembre, avec la décision hongroise d'ouvrir une brèche dans le rideau de fer pour laisser passer les Allemands de l'Est ; le 9 novembre, avec la chute du mur de Berlin. Les dispositifs stratégiques n'auront pas résisté aux pressions pour une « ouverture », au propre et au figuré. Pourtant, depuis cinq ans, un intense travail diplomatique de reconnaissance mutuelle des frontières a été accompli en Europe médiane et orientale, et près d'une dizaine de traités portant règlement des litiges frontaliers et établissant des pratiques de bon voisinage ont été signés. La dévaluation du caractère « sacré » de ces bornages et l'atténuation des querelles de cadastre sont largement à l'œuvre.

L'Europe occidentale est également engagée dans un long processus d'unification. Celle-ci a d'abord pris la forme d'une concertation dans des institutions établies pour garantir enfin la paix, après des siècles de conflits d'influence. Elle s'est accompagnée de la mise en place d'un marché commun permis par l'abaissement réciproque des droits de douane, bientôt transformé en « marché unique » présenté à l'opinion publique de manière très significative comme une « Europe sans frontières ». « Il faut d'abord

s'attaquer résolument à cette sorte d'Europe féodale qui n'offre que barrières, douanes, formalités, embarras bureaucratiques », déclarait le président de la Commission européenne, Jacques DELORS, en 1985.

Dans un même mouvement, la liberté de circulation prévue par les dispositions du traité de l'Union Européenne et la naissance d'une citoyenneté européenne assortie d'un droit de vote à l'échelle locale - droit pouvant être exercé par exemple par les 250 000 français résidant dans les autres États de l'Union - modifient la signification des frontières.

Les débats qui s'ouvrent sur le devenir des frontières font donc écho à des processus que chacun des États européens a déjà connus dans le passé, puisque, fédéraux ou centralisés, ils ont tous été travaillés de l'intérieur par des processus économiques, politiques et culturels d'unification.

Aujourd'hui, c'est la dissociation de fonctions longtemps en coïncidence qui fait problème. Si chacun admet que l'horizon économique est global, les nations restent durablement attachées à des identités particulières. Les frontières des ensembles nationaux vont demeurer comme cadres socio-historiques hérités qui délimitent une aire de cohérence symbolique. De même, en dépit des avancées techniques qui permettent une offre à bas coûts de programmes « multimédia » provenant de pays extérieurs, c'est l'État qui veille à la réglementation et délivre les autorisations de « transgression » des frontières culturelles par les ondes émises d'ailleurs. Chaque nation reste d'une certaine façon une « exception culturelle », ne serait-ce qu'en raison des spécificités de sa langue. Concilier le maintien de l'enracinement et la réalité de la multi-appartenance est une exigence difficile qui forme la toile de fond des débats sur la réorganisation des institutions en Europe.

Défense et sécurité à l'heure des réseaux globaux

D'autres fonctions traditionnelles des frontières n'ont pas perdu de leur vigueur. Il faut ici rappeler que la frontière d'un État limite le périmètre de ses intérêts vitaux, à quoi s'applique l'effort de défense. Pourtant une difficulté surgit dès lors que l'interdépendance des économies est telle qu'une menace directe sur un partenaire économique essentiel se répercute sur l'État voisin. Ceci conduit logiquement à prendre en compte une seconde échelle de référence, celle où s'exercerait une défense « européenne ». Mais celle-ci ne peut prendre sens dans les opinions qu'à une condition : lorsque celles-ci jugent que le sort des États voisins, membres d'une Union, est aussi vital que pouvait l'être autrefois la récupération d'une province perdue. Il ne peut donc y avoir de défense européenne que si les citoyens s'accordent sur la définition des intérêts communs à défendre. L'histoire enseigne qu'une telle maturation résulte le plus souvent de défis extérieurs.

Enfin, l'intensification des échanges humains - plus de 400 millions de personnes franchissent chaque année les frontières françaises dans les deux sens - actualise de manière inédite la question de la sécurité. Les grands aéroports sont devenus les « ports terrestres » les plus fréquentés. La combinaison de l'ouverture d'espaces nationaux marqués par une mobilité accrue et de la diffusion des techniques de communication et de transfert financier permise par l'émergence des réseaux électroniques globaux représente en réalité le défi le plus difficile pour le maintien de la sécurité.

Le risque n'est pas mince de voir se constituer à l'intérieur même des États industrialisés des aires « grises » où l'autorité de l'État ne pourrait plus s'exercer. Se constitueraient alors des espaces « extra-territoriaux » reliés entre eux par des réseaux électroniques efficaces, rappelant la période des « grandes compagnies » qui écumaient les campagnes européennes, mais où cette fois les « réseaux » agiraient à l'échelle planétaire. Il n'y a donc pas de sécurité sans que l'État et les pouvoirs publics soient en mesure d'assurer présence effective, prévention et protection. L'histoire montre que l'État ne peut en quelque sorte accepter la reconstitution de « frontières intérieures » d'autant plus redoutables que les acteurs qui en tireraient parti seraient articulés à des espaces comparables dans d'autres pays. Ce défi impose lui aussi une réponse européenne et des avancées dans la convergence des législations.

D'un rapport au territoire délimité par un bornage clair, l'on est passé à une situation complexe caractérisée par la multiplicité des appartenances et des espaces de vie, de travail, d'échanges et de relations. Ce que la frontière a perdu de rôle de repère symbolique doit être remplacé par le droit et la règle, agréés par les citoyens et garantis par l'État. La problématique de la sécurité s'en trouve renouvelée : à l'heure des réseaux globaux par définition transfrontières, les pouvoirs publics doivent à la fois conserver le contrôle des règles du jeu et enrayer la formation de frontières d'insécurité, soit à l'intérieur, soit aux marges externes de l'Europe organisée.

QUELS MODÈLES POUR ANALYSER LES MIGRATIONS INTERNATIONALES ?⁽¹⁾

Marie-Françoise Durand

Géographe

Institut d'Études Politiques de Paris

Les phénomènes migratoires à l'échelle mondiale présentent une grande complexité et ne peuvent se réduire à des échanges Sud/Nord ou Est/Ouest. Ils relèvent de multiples logiques - économique, politique, culturelle, identitaire - et nécessitent le recours à plusieurs modèles d'analyse.

La pression des enjeux politiques nationaux obscurcit singulièrement l'analyse des migrations internationales à un moment où celles-ci atteignent un degré de complexité jamais égalé auparavant. Une démarche transdisciplinaire, privilégiant la dimension spatiale⁽²⁾ et évitant la vision exclusivement interétatique caractéristique de l'étude traditionnelle des Relations Internationales peut tenter d'en rendre compte. On parlera alors de migrations transnationales, mondiales, ou de flux de populations à différentes échelles.

LA COMPLEXITE DU PHÉNOMÈNE MIGRATOIRE

Une comptabilité grossière aide à effectuer un premier repérage dans l'espace et dans le temps. En 1992, ont été recensés 17 millions de réfugiés dans le monde⁽³⁾, et 14 millions de personnes ont migré de façon définitive

(1) Cet article est en partie repris d'un chapitre écrit pour BADIE (Bertrand) et WIHTOL de WENDEN (Catherine) (dir.), *Le défi migratoire : questions de relations internationales*, Paris, PUNSP, 1994.

(2) On distingue ici deux types de formes spatiales, les territoires et les réseaux. Les territoires sont des familles de formes spatiales en surfaces qui se mesurent en termes topographiques et euclidiens. Les réseaux constituent une seconde famille faite de lieux (les sommets) accessibles et reliés entre eux (les arêtes) de façon plus ou moins hiérarchisée et centralisée pour lesquels la mesure est topologique. Voir DURAND (M.F.), LEVY (Jacques) et RETAILLE (Denis), *Le monde. Espaces et systèmes*, Paris, Presses de la FNSP / Dalloz, 2^e édition, 1993.

(3) Compte non tenu d'un nombre probablement équivalent de personnes déplacées contre leur volonté dans leur propre pays.

ou temporaire vers l'Europe occidentale. En outre, l'importance des clandestins laisse imaginer des chiffres bien supérieurs. Le total des migrations entre États à l'échelle du monde est très difficile à évaluer, mais il est probable qu'il reste inférieur à celui des migrations internes aux États. Si 100 millions de personnes vivent hors des frontières de leur État d'origine, ceci représente approximativement 2 % de la population mondiale⁽⁴⁾. La part des étrangers est très variable selon les États : 4 % en moyenne dans l'Union européenne (plus de 8 % en Allemagne, environ 6 % en France), mais toujours plus du quart dans les États pétroliers du Golfe. Si l'on considère la population active, les écarts sont encore plus accentués.

Une mise en perspective historique⁽⁵⁾ relativise l'idée d'un bouleversement. L'histoire de l'humanité est faite de grands déplacements, dont l'eupéanisation et l'occidentalisation du monde sont, en partie, le résultat (70 millions d'Européens ont émigré vers le « nouveau monde »). Mettant en relation des lieux par des déplacements d'hommes, les migrations sont à la fois génératrices et conséquences de grands changements. La « création » des Amériques, sur des territoires dits vierges au Nord (40 millions d'Européens), et à partir d'importants métissages au Sud en est le fruit⁽⁶⁾. La nouveauté se situe plutôt dans la diversification et l'accroissement de la complexité. Pour autant, la situation actuelle n'est pas un chaos indéchiffrable⁽⁷⁾.

Avant qu'avec les décolonisations ne s'achève la partition étatique du monde, des migrations de sociétés entières se déroulaient dans un monde non fini. La période des « Trente Glorieuses » a été celle d'une brusque intensification des échanges. Les migrations sont alors devenues plus globales, plus accélérées, plus variées, plus souples et rebelles aux comptes et contrôles, plus visibles, plus politisées ; mais peut-être aussi plus marginales dans un monde que stabilise le cloisonnement en territoires d'États. Elles s'inscrivent dans un monde « plein », à la fois fermé et ouvert, en forte croissance démographique globale, en crise économique et urbaine, où les États-providence sont affaiblis ou en perte de légitimité.

Il est difficile de passer des chiffres globaux à une analyse plus fine. La définition du statut d'étranger change d'un pays à l'autre. Les appareils statistiques sont souvent peu développés et peu précis et il n'existe pas de comptabilisation mondiale selon des critères communs. Les études bien in-

(4) CASTLES (Stephen), MILLER (Mark J.), *The age of migrations*, Londres, Macmillan, 1993. On note que ce chiffre correspond à celui de la croissance annuelle de la population mondiale. Comparer ainsi des flux et des stocks n'est pas très rigoureux mais permet à la fois de mesurer l'importance du phénomène et de le relativiser.

(5) Voir ZOLBERG (Aristide R.), in BADIE et WITHOL de WENDEN, *op. cit.* et "Chemins de la faim, chemins de la peur", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 99, septembre 1993.

(6) Voir REMICHE-MARTYNOW (Anne) et SCHNEIER-MADANES (Graciela) (dir.), *Notre Amérique métisse*, Paris, La Découverte, 1992.

(7) Voir l'introduction de : *Vers un ailleurs prometteur... l'émigration, une réponse universelle à une situation de crise ?*, Genève, Cahiers de l'Institut universitaire d'étude du développement, Paris, PUF, 1993.

formées restent rares et se raccordent mal, obligeant à raisonner avec une très grande prudence⁽⁸⁾.

Les idées communes parlent de ruée de la pauvreté et du surpeuplement vers la richesse dans un monde d'écart croissants. Les décalages de développement génèrent puis entretiennent les migrations, et leur accentuation dans certaines parties du monde permet de penser que les pressions migratoires iront en s'amplifiant⁽⁹⁾. On sait aussi que l'augmentation ou le simple maintien de la population de certains pays ne tiennent plus qu'à un solde migratoire largement supérieur à l'accroissement naturel (Autriche, Allemagne, Italie, Luxembourg, Norvège, Suède et Suisse par exemple⁽¹⁰⁾).

Mais les représentations sommaires de déferlement ne sont pas suffisantes et restent en partie démenties par les faits. En effet, ce ne sont pas les populations qui présentent les plus gros écarts de richesse, d'évolutions démographiques, d'emploi, de salaires et de conditions générales de vie qui migrent le plus⁽¹¹⁾. En Afrique, par exemple, l'exode rural interne aux États ou franchissant les frontières proches concerne un nombre d'individus probablement très supérieur à l'effectif des migrants vers l'Europe. Réfugiés économiques, politiques ou écologiques se déplacent de façon incontrôlée et massive dans des directions variées et fluctuantes⁽¹²⁾. Les mouvements les plus importants⁽¹³⁾ se font vers les trois pôles économiques que sont l'Afrique du Sud, le Nigeria et la Côte d'Ivoire.

MULTIPLIER LES GRILLES DE LECTURE

Les phénomènes migratoires ne peuvent se réduire à une métaphore physique simpliste de pressions entre des ensembles vastes et mal définis du type Sud/Nord et Est/Ouest. L'imbrication complexe de phénomènes économi-

(8) Voir les dernières recommandations du rapport de l'ONU : "Il est urgent d'établir une classification internationale commune des migrants et des migrations..." , ONU, *Etat de la population mondiale*, 1993.

(9) Georges TAPINOS a calculé que le rapport de revenu par tête en 1973 entre Mali et Royaume Uni était de 43 et le nombre d'années nécessaires pour le rattrapper de 379, pour le Maroc et la Suisse respectivement de 19 et 185 ans, etc. Voir TAPINOS (Georges), *Migrations internationales : le tournant*, Paris, OCDE, 1993

(10) L'immigration, dans ses effectifs actuels, n'est pas suffisante pour enrayer le recul démographique dans les pays de l'Union européenne pour les années à venir. Voir ZLOTNIK (Hania), « Le rôle des migrations internationales dans l'équilibre démographique », OCDE, *op.cit.*

(11) Les habitants des Etats aux PNB par habitant les plus faibles bougent relativement peu, sauf événement politique ou écologique majeur, comme s'il existait un seuil minimum de moyens et d'informations pour déclencher le processus migratoire.

(12) 5 millions de réfugiés et 12 millions de personnes déplacées sur l'ensemble du continent en 1990. Depuis, crises et guerres, en Somalie et au Rwanda, ont entraîné des migrations massives et catastrophiques.

(13) Voir ROBIN (Nelly), « L'espace migratoire de l'Afrique de l'Ouest », *Hommes et migrations*, n° 1160, décembre 1992.

ques, culturels, identitaires et politiques participe de la double logique du monde actuel, tendu entre mondialisation et fragmentation.

Quatre modèles de fonctionnement du monde et leurs combinaisons⁽¹⁴⁾ peuvent aider à démêler cette complexité. Le premier, le plus commun, est celui de la fragmentation géopolitique du monde en États. Le second se réfère à une économie mondiale hiérarchisée en réseaux : il joue des complémentarités des territoires et se mêle au premier modèle en des logiques contradictoires d'ouverture et de fermeture. Le troisième ajoute la dimension culturelle et les tensions entre les métissages et les replis communautaires. Enfin, le quatrième modèle intègre les précédents en esquissant la perspective, encore hésitante, d'une société-monde.

Un monde d'États

Par définition, l'État national et territorial suppose une même conception du droit, du contrôle administrativo-militaire, de la légitimité et de la citoyenneté dans un espace serti de frontières. Cette structure spatiale en surface reste universellement hégémonique dans nos représentations : productions, stocks d'hommes, de monnaies, de biens ou d'armes sont comptabilisés de cette manière. Dans ce cadre, les migrations sont appréhendées comme un déséquilibre à corriger, un désordre auquel il faut mettre bon ordre, surtout quand elles deviennent moins utiles à des économies dites nationales. D'une difficulté conceptuelle on passe à la perception d'un danger et à son instrumentalisation.

Pourtant, si elles échappent en partie aux États, les migrations en relèvent aussi très fortement. L'atomisation des acteurs⁽¹⁵⁾ n'est pas totale. Les décisions individuelles de départ s'ancrent dans des processus sociaux mondiaux où les États restent acteurs, même s'ils ne sont plus les seuls. Certains d'entre eux sont explicitement importateurs ou exportateurs de main-d'oeuvre avec toutes les gradations possibles.

Ainsi, pour réduire la pression économique, sociale et politique du chômage, en Egypte, SADATE a exporté ses travailleurs dans le Golfe ; 10 % de la population active du Mexique travaille à l'étranger (dont 99 % aux États-Unis) ; l'Inde et surtout le Pakistan procèdent de la même façon⁽¹⁶⁾. En l'absence de politiques de développement alternatives, les États de l'Afrique de l'Ouest laissent faire. A l'inverse, pour soutenir une croissance accélérée la Libye ou les États pétroliers du Golfe importent jusqu'à 70 % de leurs actifs ; plus des trois-quart des mineurs d'Afrique du Sud sont des étrangers ; la France de l'entre-deux-guerres a « importé » des Polonais. Au Japon, aux États-Unis ou

(14) Voir DURAND (Marie-Françoise), LEVY (Jacques) et RETAILLE (Denis), *op. cit.*

(15) Voir le texte introductif de Bertrand BADIE in BADIE, WITHOL de WENDEN (dir.), *op. cit.*

(16) Entre 1978 et 1983, l'émigration vers les pays du Golfe représente 1/3 des entrants sur la marché du travail au Pakistan

au Canada⁽¹⁷⁾, le déficit de personnels qualifiés ou très qualifiés incite au développement de politiques publiques d'ouverture sélective des frontières.

Aux États-Unis, les immigrants ont toujours été considérés comme une richesse⁽¹⁸⁾. En Europe, ils ont été perçus et traités comme un palliatif momentané des problèmes économiques. Au Japon, la fermeture est une constante historique. Malgré ces différences profondes de conceptions, on rencontre dans la partie développée du monde des politiques publiques consistantes et cohérentes qui, sans être encore véritablement concertées⁽¹⁹⁾, sont en partie convergentes : contrôle et régularisation des clandestins ; autorisation des regroupements familiaux ; ouverture aux réfugiés politiques, voire pour certains pays à une main-d'œuvre qualifiée pour des secteurs déficitaires.

Le contournement des États tient donc plus de la tendance que de la réalité effective. Malgré toutes les stratégies des clandestins, les frontières des États les plus solides continuent dans l'ensemble à jouer correctement leur rôle de disjoncteurs et de barrière grâce aux visas et aux contrôles renforcés.

Un monde de circulation

Depuis les années 1950, la croissance des échanges est supérieure à celle de la production. La forme spatiale dans laquelle fonctionnent ces échanges de biens, de capitaux, de services, d'informations et d'hommes est celle du réseau. Complexes, très hiérarchisés et très ramifiés, les réseaux irriguent et connectent les territoires. Les échanges de main-d'œuvre ne constituent qu'une des réponses possibles au développement de la division internationale du travail. Dans les nouveaux pays industrialisés (NPI), les *maquiladoras* ou les zones franches, les transferts de capitaux et de savoir-faire ont joué autrement des écarts.

L'accélération de la mondialisation économique, après la seconde guerre mondiale, marque un changement qualitatif dans les migrations internationales. Les empires coloniaux avaient maintenu les populations sur place. Avec le plan MARSHALL et la reconstruction européenne, commence un appel de main d'œuvre qui fait brusquement entrer - en déplaçant les populations cette fois - des masses de travailleurs dans un système économique mondial. Les besoins incitent à une large tolérance des illégaux. Une circulation Sud /Nord régulière s'organise alors sous forme de filières assez stables (15-20 ans

(17) Grâce à des politiques sélectives, le Canada a réussi à ne laisser entrer que des immigrants asiatiques dont le niveau d'instruction et de qualification était en moyenne supérieur à celui des Canadiens. Voir OCDE, *op. cit.*

(18) Malgré des moments de politiques restrictives et les questionnements actuels sur l'échec du melting-pot et la fragmentation de la société américaine.

(19) Voir COSTA-LASCOUX (Jacqueline) et WEIL (Patrick) (dir.), *Logiques d'Etats et immigrations*, Paris, Kimé, 1992.

d'absence et perspectives de retour). Ces échanges ont construit des liens économiques forts, et les rapatriements des salaires et de capitaux contribuent de façon non négligeable aux budgets de certains pays. Le total des remises des migrants à leur pays d'origine (selon l'ONU, 66 milliards de dollars) figure au second rang des échanges internationaux, juste après le pétrole et probablement tout près des transferts liés au commerce de la drogue⁽²⁰⁾. Même si des sommes importantes sont détournées des investissements productifs, ces capitaux contribuent de façon significative au développement rural (par exemple, financements en Afrique sahélienne d'équipements sociaux de base par les associations de travailleurs expatriés⁽²¹⁾) et fixent dans les campagnes les familles restantes.

A partir de 1973, la convergence momentanée entre les intérêts des États de départ, ceux des États d'arrivée et ceux des grandes entreprises prend assez brusquement fin. Le monde développé et ses périphéries s'installent dans la crise et, alors que les motifs de départ (incapacités économique, sociale et politique des États issus de la décolonisation, faillite des modèles de développement) se maintiennent ou s'aggravent, les motivations d'accueil disparaissent. De bénéfiques ou tolérées, les migrations deviennent alors problématiques. Des frontières se ferment.

A partir de 1989, avec la fin du contrôle et du blocage des mouvements internes et externes des populations dans les ex-pays communistes de l'Est de l'Europe, de nouveaux espaces font leur entrée dans un système spatial mondial.

La diversification, la complexification des flux et la mobilité croissante d'acteurs toujours plus atomisés n'aboutissent pas pour autant à l'anomie généralisée. Les micro-décisions individuelles sont rarement aléatoires. Des filières migratoires les organisent et les canalisent. Une filière est une chaîne de solidarités sociales inscrite dans une structure spatiale en réseau. Elle s'ouvre, se dessine et s'installe autour des trajectoires et des points d'ancrage des pionniers. Derrière ces têtes de pont, les filières s'activent et se stabilisent grâce aux liens de parenté et de solidarité, hérités ou reconstruits. Les regroupements familiaux les épaississent et les renforcent. Avec l'arrêt de l'immigration et l'accentuation de la pression des clandestins, se dessinent d'autres formes de filières construites cette fois sur des hiérarchies de pouvoirs entre nationalités, origines, ethnies, clans et positions sociales.

A l'échelle mondiale ou au sein de sous-systèmes spatiaux régionaux, l'ouverture d'une filière migratoire, interne comme internationale, marque l'entrée d'une périphérie dans le système du centre, et le passage de la situa-

(20) Ces remises ont par exemple représenté 10 % du PNB de l'Égypte en 1988 (c'est-à-dire plus de deux fois le montant de l'aide publique au développement), 3 % de celui de la Turquie (soit 6 fois l'aide). Voir OCDE, *op. cit.*

(21) Voir *Hommes et migrations*, n° 1160, décembre 1992 et *Quand les immigrés construisent leur pays*, Paris, l'Harmattan/Institut Panos, 1993.

tion de périphérie délaissée à celle de périphérie intégrée, voire annexée⁽²²⁾. La fermeture progressive de la filière marque ensuite la participation et l'annexion au centre. L'évolution de la situation migratoire des pays de l'Europe du Sud en est un exemple. En Italie, puis en Espagne (et dans une moindre mesure en Grèce et au Portugal), l'inversion rapide des mouvements témoigne de l'intégration de ces États - tous devenus importateurs de main-d'œuvre - au centre d'un système économique et spatial européen en recomposition constante.

Des Sud vers les Nord existent donc des filières anciennes, organisées et fonctionnelles. Entre Mexique et États-Unis, le continuum urbain de la zone intégrée des *maquiladoras* et la signature de l'accord de l'ALENA sont une forme relativement maîtrisée et "rentable" de régulation des flux migratoires. Entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, les écarts sont également importants, mais en l'absence de filières stabilisées, les mouvements restent faibles. A l'Est, l'Europe la plus "proche" est celle qui émet le plus, en même temps que s'y dessinent des formes d'intégration en régions frontalières nouvelles, qu'émergent des pôles intermédiaires drainant les migrations régionales (la Pologne par exemple) et que se mettent en place des migrations régionales alternantes (Pologne/Berlin ou Pologne/Prague).

En Asie, des renversements de flux voient le jour au fur et à mesure que se structure un réseau économique hiérarchisé autour du Japon et de la première génération de NPI. Des pénuries de travailleurs non qualifiés apparaissent au Japon, en Corée du Sud ; à Singapour, les 15 % de travailleurs étrangers ne suffisent plus ; l'Inde devient un réservoir pour cette région, la Malaisie fournit des travailleurs qualifiés au Japon et reçoit des clandestins d'Indonésie et de Thaïlande. En Afrique, le Nigeria, le Ghana et la Côte d'Ivoire connaissent aussi ce double mouvement. En Amérique latine, l'Argentine, le Brésil et le Venezuela sont devenus des pôles régionaux d'immigration.

Enfin, depuis les années 80 un marché mondial du travail hautement qualifié se développe pour répondre aux besoins des entreprises dont les localisations sont de plus en plus éclatées et de plus en plus « mobiles ». Ce marché est en partie régulé par une mobilité interne aux grandes multinationales ou par les cabinets internationaux de recrutement, et ces mouvements de travailleurs d'un type nouveau s'apparentent plus à des migrations pendulaires d'échelle mondiale.

Métissages ou replis culturels ?

La connexion économique entre les lieux met aussi en rapport des sociétés et des cultures dont les codes, valeurs, représentations et fonctionnements sont à la fois commun, et dissemblables.

(22) Voir REYNAUD (Alain), *Société, espace et justice*, Paris, PUF, 1981, p.62.

Les situations de contacts difficiles entre des sociétés qualifiées, selon les cas, de tribales, ethniques ou holistes, et des sociétés individualistes sont souvent caricaturées dans des conceptions culturalistes⁽²³⁾, voire racistes ou n'Éo-darwinistes. Les réalités sont toujours bien plus complexes qu'une bipolarisation opposant une citoyenneté contractuelle, ouverte et intégratrice d'un côté, et un communautarisme naturalisé, fermé et excluant de l'autre.

A un moment où les États sont moins capables de régulation et de redistribution, où le lien social se fragmente et où les travailleurs étrangers s'enfoncent dans la non-qualification et le chômage, le premier modèle produit de l'inégalité et de la crise sociale et politique ; il marginalise dans l'exclusion une partie de la population. A l'inverse, le second, solidaire dans le groupe, peut permettre sa survie, et même celles des individus, par des mécanismes internes de solidarité, y compris sur le plan culturel⁽²⁴⁾.

Derrière l'écran des foudrards, se trouvent des situations en gradations et en nuances, des processus mouvants et contradictoires, des identités en constante évolution. Souvent, les filières migratoires entretiennent, réactivent et cristallisent des solidarités villageoises, ethniques, religieuses ou linguistiques (Chinois partout dans le monde, parfois Africains en France, réseaux islamiques en Europe et Mexicains aux États-Unis). Elles peuvent être instrumentalisées de façon variable selon les tensions internes aux communautés et aux sociétés dans lesquelles elles s'insèrent. Des cultures déterritorialisées et éventuellement ouvertes au métissage se reterritorialisent, ou sont reterritorialisées de force et refermées en microcosmes : ghettos ou enclaves. Des situations de crise permettent une mobilisation voyante ou même violente.

Pour autant, les crises ne sont ni « naturelles » ni fatales. Chaque migrant passe par des situations de concurrence d'allégeances, et ce sont davantage les attitudes d'exclusion qui poussent aux replis que la migration elle-même.

Issus de formations sociales parfois plus souples et plus fluides les migrants peuvent parvenir à gérer le déchirement initial et les discordances parfois considérables de valeurs en des identités multiples et emboîtées⁽²⁵⁾. Cela s'appelle en termes officiels une « intégration réussie ». Elle suppose, en France - où un quart de la population française est d'origine étrangère - que chaque individu établisse une hiérarchie entre son appartenance à la société

(23) Voir HUNTINGTON (Samuel), *Le choc des civilisations* et le débat suscité par cet article dans *Commentaire*, été 1994.

(24) Voir LECA (Jean), "Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations", in COSTA-LASCOUX (Jacqueline) et WEIL (Patrick) (dir.), *op. cit.*

(25) De bons indicateurs sont le bilinguisme ou le multilinguisme et l'homogénéisation des comportements démographiques. Voir INSEE, *Données sociales*, 1994 et KAHN (Joan R.) « Immigrant and Native Fertility During the 1980 », in *International Migration Review*, Vol. 28, Fall 1994.

française et son appartenance à un groupe communautaire particulier⁽²⁶⁾. Une des difficultés d'analyse réside dans l'articulation des temporalités et des rythmes différents selon lesquels fonctionnent les choix des individus, les grandes filières migratoires, les cycles économiques et les rencontres et transactions culturelles.

Une société-monde dans un monde « un » ?

Quand des « rencontres » migratoires se produisent au sein de sociétés d'assez grande proximité économique, politique et culturelle, des ajustements finissent par se produire sans conflictualité trop grande. Si tel n'est pas le cas, notamment quand les écarts économiques se creusent aux deux extrémités des flux migratoires, la question de leur réduction par des politiques d'aide pour un développement durable devient d'une urgente actualité.

Il n'existe pas de rapport direct et automatique entre réduction des écarts et diminution des flux migratoires. Mais on peut peut-être en attendre des changements dans les caractères des migrations : plus de mouvements et plus de fluidité, mais moins de raisons de migrer⁽²⁷⁾.

Les sociétés d'accueil ne peuvent pourtant pas porter seules la responsabilité de la maîtrise des flux et de l'intégration. Les véritables régulations vont bien au-delà de politiques d'aide au retour ou même de respect des droits de l'homme en termes globaux. Elles ne sont possibles qu'au sein d'un système politique mondial associant l'ensemble des acteurs dans un projet politique commun qui articule liberté de circulation et responsabilité collective et individuelle.

Dans un monde de relations, tous les lieux, quels que soient leur taille et leur statut propre (États, ensemble d'États, régions, villes ou noeuds du monde), fonctionnent ensemble. Les réseaux ne sont pas surimposés aux États.

Certains sont antérieurs aux États et ont été largement perturbés par eux⁽²⁸⁾ ; d'autres, comme en Europe, sont constitutifs du développement. Le couple formé par les territoires et les réseaux n'est pas contradictoire, mais complémentaire.

Dans ce système de relations mondiales, les interactions des hommes et des lieux ne présentent pas partout les mêmes densités, ni les mêmes intensités. Des centres, des pôles et des systèmes spatiaux plus « régionaux » émergent.

(26) Voir KEPEL (Gilles) in TAPINOS (Georges) (dir.), *La France dans deux générations : population et société dans le premier tiers du XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1992.

(27) La très grande liberté de circulation à l'intérieur de l'Union européenne pour les citoyens des États-membres n'a pas provoqué de flux migratoires importants.

(28) Voir RETAILLE (Denis), « Afrique : le besoin de parler autrement qu'en surface », *Espaces-Temps*, n° 51-52, Les apories du territoire, 1993.

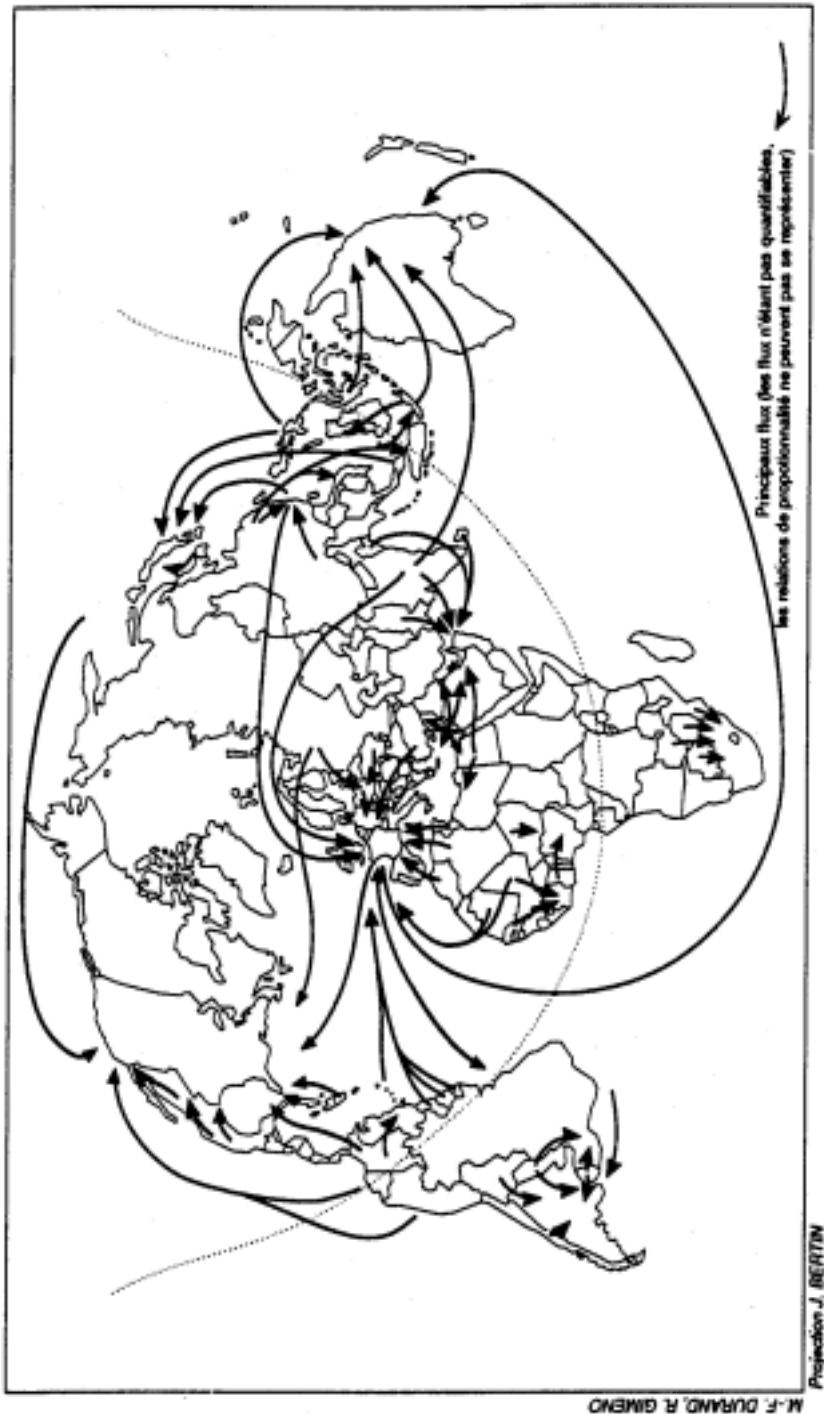
A motivations égales, la proximité spatiale joue : contiguïté États-Unis/Mexique ; faible distance Maghreb/Europe, ou bien Turquie/Allemagne. Ce premier type de mobilité peut se combiner avec des effets de proximité historique sur différentes épaisseurs temporelles : Europe du Sud/Amérique latine ; Europe/États-Unis et Canada ; ex-empires coloniaux d'Asie ou d'Afrique noire et du Nord vers les ex-métropoles anglaise ou française.

S'y ajoutent les proximités ou complémentarités économiques : Moyen-Orient et Asie de l'Ouest/pays pétroliers du Golfe ; Maghreb/Europe.

Jouent enfin des proximités culturelles ou ethnico-religieuses : diaspora chinoise, réseaux du monde musulman, juifs d'ex-URSS vers Israël.

Aucune proximité, topographique ou topologique, n'est exclusive. Tous les cumuls et toutes les combinaisons sont possibles, produisant à la fois de la rigidité et de la souplesse, et condamnant toute explication simple.

Les migrations en 1994 : pôles et flux



LES POLITIQUES D'IMMIGRATION EUROPÉENNES

Catherine Wihtol de Wenden

Directeur de recherche au CNRS

Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI)

L'Europe est confrontée à une nouvelle donne migratoire. La dynamique des flux se modifie et entraîne une montée des inquiétudes. Malgré une tendance à la convergence, les politiques migratoires des pays européens, dépendantes des opinions publiques nationales et marquées par des traditions historiques et culturelles particulières, restent très diverses.

On assiste actuellement à un phénomène de mondialisation des courants migratoires. Les flux se diversifient. Le nombre de nationalités concernées augmente sans cesse tandis qu'un nombre croissant de pays d'immigration est confronté à des mouvements de population de même nature : regroupement familial, étudiants et classes moyennes, exode des cerveaux, travailleurs temporaires, frontaliers, demandeurs d'asile, clandestins, etc. Des réseaux nouveaux apparaissent qui cherchent à déjouer le contrôle des flux et s'appuient sur des filières transnationales de nature économique, culturelle, ethnique ou religieuse. D'anciens pays de départ deviennent des pays d'accueil; d'autres pays deviennent des zones de transit, plaques tournantes des migrations de voisinage, mais aussi à vocation d'installation dans d'autres pays de destination. L'Europe est au cœur de cette dynamique.

LA NOUVELLE DONNE MIGRATOIRE

Malgré la suspension des flux migratoires de main d'oeuvre survenue dans la plupart des pays européens en 1973 et 1974, de nouveaux facteurs d'appel accélèrent la mobilité (regroupement familial, demande sectorielle de main d'oeuvre, pénurie de compétence ou de talents, régularisation épisodique de clandestins). Dans le temps, d'autres facteurs poussent les candidats au départ à partir : déstabilisation de régimes aussi pauvres que peu

démocratiques, croissance d'une population jeune et sans emploi, difficultés de logement, attraction mythifiée du mode de vie occidental. Les types de migration se sont aussi fortement modifiés. Aux travailleurs étrangers des années de croissance a succédé l'immigré installé, mais aussi le migrant pendulaire, le demandeur d'asile, les générations issues de l'immigration, le nouvel immigré issu des classes moyennes.

La diversification des flux

Si beaucoup de flux correspondent à la reconnaissance des droits de l'homme (regroupement familial, demande d'asile), d'autres répondent aux besoins structurels du marché du travail (cerveaux, qualifiés et main d'œuvre banale), d'autres enfin sont mus par des réseaux transnationaux qui transcendent les lois et les logiques des États et des frontières (flux matrimoniaux, acteurs de l'économie parallèle, intermédiaires culturels). Les années 1980-1990 sont riches de ces transformations structurelles, faisant apparaître de nouvelles catégories de migrants dans de nouveaux pays d'accueil. Certains pays, comme l'Allemagne et l'Italie, sont devenus le lieu de migrations croisées entre l'Est et le Sud ; d'autres pays de l'Europe méditerranéenne, souvent anciens pays de départ, sont aujourd'hui pays d'accueil (Italie, Espagne, Portugal, Grèce); d'autres pays, à l'Est, sont à la fois des zones de départ, d'accueil et de transit (Pologne).

Outre les stocks qui ont augmenté en Europe occidentale au cours des années 1980 (18,27 millions d'étrangers résidents en 1992), avec une croissance maximale en Allemagne depuis les années 1980 et une croissance relative importante en Finlande, Italie, Portugal et Espagne où les effectifs ont plus que doublé, de nouveaux flux migratoires se sont fait jour, à destination presque exclusive de l'Allemagne (qui a reçu 63,7 % de tous les migrants vers l'Europe occidentale en 1992).

Ces migrants résidant dans l'Union européenne viennent pour un tiers d'autres pays européens, pour un quart de l'autre Europe non communautaire (Turquie, ex-Yougoslavie), pour un cinquième d'Afrique et pour un dixième d'Asie. Cette diversité des origines, liée, soit à un passé colonial (France, Royaume-Uni), soit à une situation géopolitique (Allemagne), soit à l'existence de réseaux transnationaux (Europe du Sud), s'accompagne d'une différenciation sociale accrue entre les migrants : à la relative homogénéité des travailleurs étrangers des années de croissance, a succédé une migration des familles mais aussi des cerveaux, des qualifiés, des classes moyennes, de femmes isolées, d'étudiants, de demandeurs d'asile, de clandestins. De nouvelles filières se sont fait jour (Marocains en Italie, Albanais en Italie et en Grèce), tandis que d'autres, plus traditionnelles, tendent à décroître (Italiens en Allemagne et en Suisse, Finnois en Suède) ou à disparaître des statistiques (Algériens en France) du fait de l'acquisition de la nationalité du pays d'origine.

Même si la nature des flux, la motivation des migrants et les facteurs de départ et d'appel diffèrent sensiblement entre l'Est et le Sud, des éléments de convergence se dessinent dans le sens d'une plus grande mobilité, d'un accroissement, d'une accélération et d'une diversification continues de l'immigration en Europe. Bien qu'à l'Est, la grande vague déferlante annoncée au début des années 1990 ne se soit pas produite, des populations rendues plus mobiles sont désormais disposées à migrer. Au Sud, la perspective migratoire s'inscrit dans le long terme, la dérégulation du marché du travail incitant à un exode des populations faiblement qualifiées, tandis qu'à l'autre bout des populations hautement qualifiées, fragilisées parfois par l'évolution politique et culturelle de leur pays, viennent grossir les rangs de la migration des compétences et des talents.

La montée des inquiétudes

L'immigration constitue un enjeu essentiel pour l'Europe et pour la plupart des pays européens. Confrontés à une pression migratoire croissante, provenant essentiellement du Sud, proche et lointain, mais aussi, plus récemment et à un moindre degré, de l'Est, les États maîtrisent difficilement ces flux migratoires, malgré des tentatives communautaires de réponses concertées. Si la proximité apparaît plus grande grâce à des transports moins longs et moins coûteux et à des flux médiatiques, culturels et économiques, la migration est rendue plus difficile par la fermeture des frontières : visas de tourisme, restriction au droit d'asile, contrôle accru du regroupement familial et mise en place de politiques dissuasives à l'échelon européen.

Dans les grands pays européens d'immigration (France, Allemagne, Royaume-Uni), la présence de populations du Sud et de culture musulmane, ajoutée à la difficulté des pays d'accueil à maîtriser les flux d'entrée, est tenue par des franges croissantes de l'opinion publique et des décideurs pour un nouveau danger : la proximité du Tiers-monde et de l'Islam prendrait le relais de la bipolarité des blocs.

Dans les pays européens du Sud, anciens pays de départ devenus récemment pays d'accueil (Espagne, Italie, Portugal, Grèce), l'inquiétude est souvent à la mesure de l'inexpérience du contrôle de l'immigration, mais chacun d'entre eux identifie différemment la menace et constitue à ce titre un cas particulier. Pour ces pays comme pour la France, l'environnement immédiat, c'est la pression migratoire et le monde arabo-musulman. Bien que des solidarités et des interactions existent entre sociétés des deux cotés de la Méditerranée, des cassures se creusent aussi : peurs réciproques, jeux des imaginaires, effets destructeurs de la guerre du Golfe, développement d'une logique sécuritaire (accords de Schengen) à l'échelle européenne, mise en place de politiques migratoires dans les pays d'Europe du Sud. Sur les deux

rives de la Méditerranée, la menace et surtout le sentiment de la menace sont perçus vivement.

Dans le même temps, avec l'ouverture de l'Europe de l'Est, d'autres modèles migratoires que ceux du Sud se dessinent, suscitant dans certains pays européens une interrogation croisée sur le double phénomène migratoire Est-Sud. Cette nouvelle donne, qui caractérise surtout l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, est à l'origine d'un questionnement nouveau face à une Europe communautaire qui, par ailleurs, se construit.

Vue de la rive sud de la Méditerranée, cette migration de l'Est ainsi que l'image d'une Europe forteresse se fermant au Sud autour de la nouvelle frontière de la Méditerranée, sont perçues comme autant de menaces : elles signifient pour ces migrants de longue date la fin des droits acquis par l'ancienneté et le passage de politiques migratoires concertées et fondées sur d'anciens liens coloniaux à des politiques plus unifiées entre pays européens avec un avantage pour l'Est vécu comme une concurrence déloyale, car les investissements européens s'y pressent davantage.

Aussi assiste-t-on partout à une redéfinition de la menace, réelle ou imaginaire (déficit démocratique, immigration, sécurité économique, face à face culturel et religieux), où la Méditerranée fait figure de référence contradictoire et paradoxale. Ce nouveau contexte appelle de nouveaux rapports, où le Maghreb conditionnera l'avenir de toute l'Europe du Sud.

LES DÉFIS DES POLITIQUES MIGRATOIRES EUROPÉENNES

Les politiques migratoires des pays européens ou élaborées à l'échelon européen sont confrontées à de nombreuses attentes qui constituent souvent autant de tendances contradictoires. Comment concilier maîtrise des frontières et mobilité ? Comment répondre à une opinion publique insécurisée, soucieuse du contrôle des flux et satisfaire en même temps les besoins structurels du marché du travail ? Comment garantir les principes fondamentaux des droits de l'homme et rester dissuasif à l'égard de nouveaux entrants ? Peut-on encourager la mobilité pour permettre aux migrants de rester, à terme, chez eux dans de meilleures conditions sans envisager une installation définitive (politique menée à l'égard des pays d'Europe de l'Est grâce à des accords bilatéraux) ? Comment justifier une politique différenciée entre l'Est (encouragement à une mobilité contrôlée de courte durée) et le Sud (Europe forteresse) ? Sait-on gérer la mobilité et élaborer de nouvelles politiques migratoires autres que de fermeture ? Autant de questions auxquelles l'Europe ne répond qu'imparfaitement.

Une harmonisation incertaine

Malgré une tendance globale à la convergence, les politiques migratoires des pays européens, sont trop dépendantes des opinions publiques nationales, pour qu'on puisse en attendre une harmonisation.

La France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et quelques autres pays d'immigration européens comme la Suisse, la Belgique ou les Pays-Bas, sont confrontés à des poussées de xénophobie et à une approche de plus en plus sécuritaire de l'immigration par leurs opinions publiques nationales. Ceci risque de les conduire, par électoralisme ou démagogie, à mener en matière d'immigration des politiques d'opinion en contradiction avec les besoins du marché du travail. Certains secteurs fonctionnent structurellement avec de la main d'oeuvre clandestine et le renforcement, comme en France, des sanctions contre les employeurs est rarement en mesure de dissuader la demande. De même, les politiques de visas à l'égard des immigrés non communautaires, l'application plus stricte du regroupement familial, l'interprétation très restrictive du droit d'asile et l'exécution des reconduites à la frontière ne parviennent pas non plus à tarir l'offre. Pour en finir avec ce dialogue de sourds et face aux effets limités des politiques de dissuasion, la question d'une politique des quotas à l'immigration est en débat. Appliquée de longue date au Luxembourg, elle est maintenant mise en oeuvre en Suisse et l'Allemagne s'oriente vers cette solution, qui a l'avantage du réalisme, mais n'est à l'abri ni de mesures discriminatoires, ni d'une incitation au départ à cette aubaine de réouverture partielle des flux.

En France, la politisation croissante du débat, depuis la décennie 1980, a conduit à soumettre les décisions à des mouvements d'opinion plus qu'à une politique migratoire concertée avec l'ensemble des parties prenantes. La politique française d'immigration se place en effet aujourd'hui dans un débat de société sur l'intégration (terme lui-même difficile à définir), mais fait la part belle à l'imaginaire politique sur l'immigration maghrébine et plus particulièrement algérienne. L'accent est mis davantage sur la dimension politique, sociale et culturelle que sur les aspects économiques, contrairement aux années 1970.

Si l'intégration est en cours, bien que l'opinion tarde parfois à s'en convaincre, la question de la maîtrise des flux migratoires reste très préoccupante, faute de débat véritable. Les pouvoirs publics réaffirment périodiquement le bien-fondé des politiques de fermeture des frontières : visas pour les extra-communautaires (à l'exception de la Pologne, de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie), lutte contre les trafics de main d'oeuvre (renforcement des sanctions contre les employeurs en 1989 et 1990), contrôle plus strict du regroupement familial, réforme de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en 1989, dans le sens d'un accroissement de son efficacité dans le traitement des dossiers de demandeurs d'asile (délais ré-

duits, avec un taux de refus qui varie en fonction du volume des demandes). De fait, la demande d'asile fait figure aujourd'hui de dérive de la question migratoire et le réfugié économique est parfois très proche du réfugié politique, tandis que l'immigration clandestine est devenue une composante structurelle de l'économie. Comment alors concilier la demande économique de main d'oeuvre bon marché, l'impopularité de nouveaux flux dans l'opinion publique et les risques d'amalgames entre clandestins, délinquants, militants islamiques, dans des débats partisans qui se plaisent à mêler les « stocks » (ceux qui sont installés, sont ou deviendront Français et ont vocation à l'intégration) et les flux (les entrants mobiles et venus pour travailler dans l'anonymat).

Le Royaume-Uni paraît aujourd'hui se fermer aux candidats à l'installation et aux demandeurs d'asile, tout en comptant des arrivées de migrants provenant de sources non traditionnelles (hors *Commonwealth*). Dans ce pays où la visibilité est fondée sur la couleur de la peau, la politique de l'intégration est plutôt conçue comme une politique de pluralisme culturel et d'antiracisme à l'égard des minorités ethniques. Celles-ci représentent 2,4 millions de personnes (4,5 % de la population totale). S'y ajoutent les travailleurs étrangers, dont 37 % de ressortissants communautaires, et les réfugiés et demandeurs d'asile. Le statut de citoyen à part entière des membres de certaines communautés leur donne la possibilité de recourir à une action politique pour soutenir leurs revendications.

En Allemagne, le contrôle de flux de plus en plus diversifiés (demandeurs d'asile, regroupement familial, migrants de l'Est, clandestins) et l'intégration dominant les orientations de la politique migratoire. L'Allemagne a connu un développement tardif de l'immigration par rapport à ses voisins européens et ne s'est considérée comme pays d'immigration que récemment. Comme en France, la cessation de l'admission de travailleurs immigrés, survenue en novembre 1973, a eu pour conséquence l'installation des familles. Le gouvernement a cherché très tôt à réaliser une intégration temporaire des étrangers, tout en menant, dès 1972, une politique d'encouragement au retour très énergique (suivie avec moins de succès par la France en 1977).

L'Allemagne est aujourd'hui le pays qui compte le plus grand nombre d'étrangers en Europe (plus de 6 millions, dont un tiers de Turcs) et qui abrite la moitié des demandeurs d'asile en Europe, car le droit d'asile est inscrit dans la Constitution (mais il a été restreint depuis mai 1993)⁽¹⁾. De plus, les « anciens » Allemands et peuples d'origine allemande ayant vécu dans des pays de l'Est pour des raisons historiques bénéficient de la liberté d'installation. La politique d'intégration s'est déployée dans plusieurs directions : lutte contre la constitution de ghettos, en arrêtant l'installation

(1) Voir JEANNIN (Laure), « L'admission au statut de réfugié en Allemagne », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 17, 3^e trimestre 1994, p. 119-130 (NDLR)

d'étrangers dans certains quartiers de Berlin, notamment par le biais de l'agrément du logement, efforts en matière de formation professionnelle. Mais l'intégration sociale est freinée par un droit de résidence accordée avec parcimonie (après huit ans de séjour et sur demande, si le candidat démontre qu'il a des moyens sûrs d'assurer son existence, qu'il a une connaissance suffisante de la langue allemande, qu'il assure la scolarisation de ses enfants et qu'il respecte la législation allemande) et par une admission au travail après un délai assez long pour les femmes et les enfants, entrés dans le cadre du regroupement familial. De même, l'intégration politique reste limitée par l'absence de liberté d'association et par l'opposition de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe à une extension de la notion de peuple qui permettrait d'accorder aux étrangers le droit de vote à l'échelon local. Enfin, l'accès limité à la nationalité allemande fondée sur le droit du sang est aussi un frein à une participation plus équitable.

LES OBSTACLES A UNE POLITIQUE UNIFIÉE

Les pays européens, en raison de leurs particularités historiques et géopolitiques ont du mal à mener des politiques migratoires convergentes.

Certains pays, comme la France, ont une longue tradition migratoire en partie liée, comme au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas, à un passé colonial. D'autres pays européens ont une immigration liée aux besoins de main d'œuvre des années de croissance, comme en Allemagne ou en Suisse. D'autres pays, notamment de l'Europe du Sud, sont d'anciens pays de départ devenus récemment au cours de la décennie 1980 des pays d'accueil et connaissent une migration de clandestins et de demandeurs d'asile souvent à la mesure de leur absence initiale de politique migratoire et de leur position géographique de « filtre » entre la rive Sud de la Méditerranée et l'Europe de l'Ouest. Ainsi, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce sont directement confrontés à la pression au départ du Sud et à l'interaction entre sociétés des deux côtés de la Méditerranée.

L'Italie a été le premier de ces pays à se doter d'une politique d'immigration (loi MARTELLI de 1990), précédée d'une régularisation massive des clandestins en 1987 et 1988 et de la levée de la réserve géographique qu'elle avait introduite à la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951. La signature des accords de Schengen est encore venue renforcer le dispositif de contrôle dans ce pays qui compte environ 1,8 millions d'extra-communautaires, le refoulement des Albains à l'été 1991 a servi à montrer aux autres partenaires européens que la réputation de pays « passoire » était quelque peu dépassée. Oscillant entre fermeté et compromis, l'Italie demeure un pôle très attractif pour ses voisins du Sud, par sa proximité et l'importance de la sous-traitance et du travail au noir.

L'Espagne est aussi devenue récemment un nouveau pays d'accueil et se trouve confrontée à une immigration clandestine de voisinage, tout en entretenant des rapports privilégiés avec le Maroc. Cet ancien pays de départ qui compte aujourd'hui près d'un million d'immigrés, s'est doté, depuis juillet 1985, d'une loi organique sur les droits de ceux-ci, et a procédé à la régularisation d'un nombre limité de clandestins (38 000). Son adhésion récente aux accords de Schengen s'inscrit dans un contexte de renforcement des contrôles aux frontières et de lutte contre le travail clandestin. Ces mesures rencontrent un accueil assez favorable dans une opinion publique qui, après avoir été plus tolérante à l'égard des étrangers que les grands pays d'immigration européens, commence à percevoir le Sud comme une menace.

Quant au Portugal, il a connu depuis le milieu de années 1970 une immigration liée à l'indépendance de ses anciennes colonies, à laquelle s'est adjointe plus récemment une immigration brésilienne d'élites (dentistes notamment). Si la population originaire des PALOP (pays africains de langue officielle portugaise) est considérée non pas comme immigrée mais comme minorité, la situation des Brésiliens est plus confuse : 8 000 d'entre eux environ sont en situation irrégulière ou récemment régularisée (1993), mais certains, de souche portugaise récente, ont accès à la nationalité portugaise (avec la mention « Brésil »).

Le poids des héritages culturels et politiques

Des divergences subsistent là où est en cause la symbolique de la souveraineté de l'Etat-Nation. La disparité du droit de la nationalité entre pays européens d'immigration constitue un obstacle essentiel à l'effectivité de politiques européennes communes. Certes, le droit de la nationalité constitue l'un des attributs de l'Etat-Nation et de son identité nationale. Mais comment mettre en place des politiques communautaires fondées sur la réciprocité des droits entre Européens et sur la différenciation essentielle entre ressortissants communautaires et extra-communautaires quand chacun des pays est maître de la « fabrication » des Européens et maintient en cela de grandes divergences avec ses voisins ?

En France, le droit de la nationalité se caractérise par un mixte droit du sol/ droit du sang, mais l'équilibre progressivement acquis entre ces deux tendances, suite à de multiples refontes du code de la nationalité dans la seconde moitié du XIX^e siècle et durant le XX^e, est aujourd'hui remis en cause.

Le Royaume Uni est, en revanche, le pays d'élection du droit du sol, droit du lieu de naissance. Le peuple britannique est considéré comme le fruit d'un mélange dont le Royaume-Uni est le territoire. A l'inverse l'Allemagne, terre d'élection du droit du sang, se conçoit avant tout comme un peuple apportant, non à un territoire fixé, mais à une histoire, à une langue et à une

culture communes). Cependant, elle s'entrouvre timidement à certains éléments du droit du sol. L'une des particularités de la situation allemande réside dans son droit de la nationalité, caractérisé par trois principes : l'attribution de la nationalité à la naissance est fondée exclusivement sur la descendance ; la naturalisation est considérée comme exceptionnelle et n'est accordée discrétionnairement que lorsque le demandeur est fortement intégré dans la société allemande ; le droit de la nationalité a toujours été celui, non pas de l'Allemagne fédérale, mais de l'Allemagne toute entière. L'une des conséquences de la conception allemande de la nationalité est la non-reconnaissance de la double nationalité. La situation est fort différente dans les pays de vieille tradition coloniale, qui ont gardé, notamment en matière de droit de la nationalité, certains reliquats de cette période ou tout au moins l'habitude de négocier bilatéralement le statut des migrants.

Alors que signifie être Européen et comment contrôler des situations si diversifiées ? Ces clauses de nationalité s'accompagnent souvent du maintien de relations bilatérales privilégiées et négociées entre les pays du Nord et du Sud, où chaque pays européen a, en quelque sorte, « ses » étrangers, une situation difficilement compatible avec le multilatéralisme communautaire.

Les pays européens se trouvent alors confrontés, chacun avec sa tradition migratoire et sa « spécialité » migratoire, à des situations nouvelles où la bipolarité Nord-Sud de la gestion de certains flux devra laisser la place à la multipolarité des politiques migratoires européennes communes, mais sans que des perspectives claires se dégagent encore.

Quelles perspectives ?

La mise en oeuvre, depuis 1992, de la liberté de circulation et d'installation des Européens, conjuguée depuis le 1er janvier 1993 avec l'entrée en application de l'Acte unique européen signé en 1985, a pour effet de creuser la disparité des statuts entre communautaires et extra-communautaires.

Les accords de Schengen (une politique de visas commune et un système d'information automatisé des étrangers), les accords de TREVI sur la répression du terrorisme et les accords de Dublin sur les demandeurs d'asile à l'échelon des Douze, tendent à accrédi-ter l'amalgame entre l'immigré, le clandestin, le faux demandeur d'asile et le terroriste en puissance. A l'affrontement Est-Ouest, s'ajoute un affrontement Nord-Sud où l'imaginaire, la peur de l'Islam et le spectre des invasions ont une grande place. Il s'agit là d'une redéfinition de la menace.

Désormais, le statut des étrangers en Europe ressemble à une série de cercles concentriques : au centre, les ressortissants européens, bénéficiant de la réciprocité des droits en Europe ; puis les ressortissants extra-communautaires

ayant un statut spécial fondé sur des accords bilatéraux, des conventions ou des usages anciens provenant de rapports historiques particuliers - souvent coloniaux - entre les États ; ensuite les extra-communautaires de « droit commun », les réfugiés et les demandeurs d'asile ; enfin les clandestins. De plus, la disparité des politiques nationales européennes à l'égard de résidents des États tiers et du droit de la nationalité, vient compliquer le dispositif : pour l'entrée, le séjour, le regroupement familial ou l'accès à l'emploi, ils sont assujettis à la législation nationale de l'État de résidence, ce qui peut contredire les objectifs du marché unique européen et être à l'origine d'inégalités de traitement contradictoires avec la définition d'un espace commun : autant de sources d'effets pervers et de facteurs d'appel entre pays européens.

Les pays européens du Sud, anciens pays d'émigration, sont aujourd'hui des pays d'immigration et de transit pour les nouveaux venus. Situés au Sud, ils sont en face-à-face direct avec les clandestins, les demandeurs d'asile, les migrations de voisinage temporaires ou définitives, et ils servent de plaques tournantes vers de nouvelles destinations ; peu à peu, ils se dotent d'une législation sur l'immigration, un imaginaire sur l'étranger venu du Sud se fait jour, ils cherchent aussi à prouver à leurs partenaires européens qu'ils sont capables de faire partie de l'Europe sécuritaire.

Pour l'Europe communautaire, l'Europe de l'Est peut paraître comme un partenaire futur, dans la complémentarité et l'atténuation de la division en Europe et pour dédramatiser le face-à-face méditerranéen. Pour l'Europe de l'Est, une poussée vers l'Europe occidentale se dessine : il s'agit là d'un nouveau pôle d'identification, avec l'obsession d'une réinsertion progressive dans le concert européen, d'autant plus que la CEI est en train de perdre, au Sud, son point d'ancrage en Europe.

CONCLUSION

Quelle est la nature de la « menace » du Sud et quelles sont les possibilités de régler le problème ?

Si l'on définit la menace par le déficit démocratique, la pression démographique et l'immigration, l'insécurité économique et les disparités du développement régional, enfin le manque de communication culturelle entre certaines fractions de populations des deux côtés de la Méditerranée, peut-être sera-t-on mieux en mesure d'analyser quelles sont les pré-conditions pour le développement et la coopération.

Mais le co-développement est-il de nature à constituer une alternative à l'émigration ? Pendant longtemps, l'émigration a été considérée comme facteur de développement des régions d'origine ou comme un substitut à celui-ci.

De fait, une politique de co-développement n'a de chance d'être mise en oeuvre et de diminuer l'incitation au départ que si elle répond aux intérêts des pays développés eux-mêmes et que si les frontières sont fermées. La contrainte exercée par l'absence de possibilité d'émigrer constitue une condition nécessaire à l'efficacité d'une politique de co-développement. Sinon, la coopération et le co-développement peuvent avoir pour effet, à court terme, d'accélérer les départs. Entre l'espoir d'un hypothétique développement à long terme du pays d'origine et l'attrait économique et culturel à court terme des pays occidentaux, le candidat au départ aura tendance à choisir la deuxième solution.

Références bibliographiques

« L'Europe de toute des migrations ». Dossier, *Esprit*, Juillet 1992.

BADIE (Bernard), WIHTOL DE WENDEN (Catherine) (dir.), *Le défi migratoire*, Paris, Presses de la FNSP, 1994.

DE TINGUY (Anne), WIHTOL DE WENDEN (Catherine), « Est : Les immigrés qui viendraient du froid... » *Panoramiques*, Mars 1994.

LE COUR GRANDMAISON (Olivier), WIHTOL DE WENDEN (Catherine), (dir.), *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*, Paris, La Découverte, 1993.

VASCONCELOS (Alvaro), (dir.), *Européens et Maghrébins*, Paris, Karthala, 1993

WIHTOL DE WENDEN (Catherine), « Réfugiés et demandeurs d'asile : où en est-on ? », *Esprit*, Octobre 1993.

PROBLÉMATIQUE DU CONTRÔLE DES FRONTIÈRES

Roger Lejeune

Inspecteur général honoraire de la Police nationale

*Comment un pays confronté à une forte pression migratoire peut-il contrôler ses frontières ?
Si le contrôle des frontières maritime et aérienne est relativement aisé, il n'en est pas de même pour les frontières terrestres où s'effectuent les trois quarts des passages. L'impossibilité de maîtriser les flux dans un cadre purement national rend nécessaire une plus grande coopération entre pays européens.*

La préoccupation que nos concitoyens nourrissent à l'égard de l'immigration irrégulière ne saurait nous faire oublier l'universalité du phénomène. L'énorme pression que l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud exercent sur les États-Unis est suffisamment médiatisée pour être connue de tous. En Afrique, d'importants transferts de population s'opèrent d'un pays à l'autre sans que nous en soyons conscients. Des mouvements identiques s'observent en Asie et, plus près de nous, en Europe de l'Est, depuis la chute du communisme. L'Europe de l'Ouest n'est donc pas seule concernée par les phénomènes migratoires.

LES NIVEAUX DE CONTRÔLE

On distingue classiquement trois niveaux dans les procédures de contrôle de l'immigration. Le premier se situe en amont de la frontière, dans les consulats auxquels s'adressent les étrangers dans le but d'obtenir un visa.

Quel que soit le soin qui entoure les formalités de délivrance des visas, cette étape comporte d'inévitables imperfections :

- en dépit de leur vigilance, les consuls ne peuvent mesurer complètement la sincérité des demandeurs en ce qui concerne les garanties de retour qu'ils offrent ;

- en grand nombre, les candidats à l'immigration s'affranchissent de la demande de visa et optent pour la clandestinité ;
- certains pays utilisent les services de consuls honoraires, qui n'ont pas les mêmes motifs de rigueur que les consuls de carrière. La convention d'application de l'accord de Schengen, qui contient des dispositions destinées à harmoniser les procédures de délivrance de visa et à organiser la concertation entre les consulats des pays signataires, conduira, lorsqu'elle sera appliquée, à la disparition des consuls honoraires.

Le contrôle à l'intérieur du territoire constitue un autre niveau où on doit distinguer entre les procédures d'admission au séjour et celles qui ont pour but d'organiser l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ou qui font l'objet d'une mesure judiciaire de reconduite à la frontière. Cet important volet du contrôle de l'immigration en aval de la frontière a été réorganisé en 1993⁽¹⁾.

Entre ces deux pôles, intervient le contrôle aux frontières, que cet article se propose d'examiner dans son articulation à la gestion de l'immigration irrégulière. Il revêt des formes différentes suivant qu'il se déroule aux frontières terrestres, maritimes ou aériennes.

Dans tous les pays européens, ce contrôle se heurte à des obstacles dont la nature est identique mais dont l'importance varie selon les flux ou la géographie. Les observations qui peuvent être faites à propos des conditions de contrôle en France sont donc entièrement transposables ailleurs.

LES CONTRÔLES À LA FRONTIÈRE NATIONALE

Les frontières d'un pays ne constituent pas une ligne homogène présentant partout le même niveau de difficulté et nécessitant le même degré d'attention. Les trois mille kilomètres de frontière terrestre qui séparent notre pays de ses six voisins soulèvent des problèmes techniques de contrôle qui n'ont aucune commune mesure avec ceux posés aux frontières maritimes et aériennes.

En France, environ trois cents millions de personnes franchissent, chaque année, l'ensemble des points de contrôle. Sur ce total, la frontière aérienne compte pour environ quarante millions, soit 13 %, et la frontière maritime pour un peu moins de trente millions, soit 10 %. Les passages s'opèrent donc, pour l'essentiel, par voie terrestre.

(1) Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France et loi n° 93-1417 du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil.

Les frontières aérienne et maritime

Un peu plus de cent aéroports sont ouverts au trafic international dans notre pays. En réalité, moins d'une quinzaine d'entre eux connaissent une liaison régulière avec des pays source d'immigration, et moins de dix supportent une pression significative. Au premier rang, viennent Roissy, Orly, Marseille-Provence, Lyon-Satolas, puis Toulouse-Blagnac et la partie française de Genève-Cointrin.

Les deux grandes plates-formes parisiennes sont en outre le siège d'une intense activité de police des étrangers. L'importance de leur trafic, qui atteint trente millions de passagers internationaux - soit les deux tiers du trafic international des aéroports français - explique que la découverte de faux documents, le démantèlement de filières d'immigration, le dépôt de demandes d'asile à la frontière, les reconduites à la frontière d'étrangers condamnés par les tribunaux français ou faisant l'objet d'une mesure administrative d'éloignement, interviennent essentiellement à Orly et à Roissy.

Tableau 1
*Activité comparée des principaux aéroports français
en matière de contrôle transfrontalier*

Aéroport	Trafic en 1992*	Refus d'entrée
ROISSY	19 000 000	2 338
ORLY	8 700 000	1 186
MARSEILLE	1 230 000	355
LYON-SATOLAS	1 800 000	268
GENEVE-COINTRAIN	530 000	117

* On a retenu les chiffres de l'année 1992 par souci d'harmonisation avec ceux cités à propos des pays voisins. L'ensemble des chiffres qui figurent dans cet article n'ont pas été publiés officiellement. Ils proviennent d'une enquête commandée par les pays signataires de la Convention d'application Schengen auprès d'un groupe d'experts de chaque pays, chargés de s'assurer de l'effectivité des contrôles aux frontières externes de l'espace Schengen.

En théorie, le contrôle des flux dans les aéroports ne suscite pas d'autre difficulté que celle de l'adéquation entre le volume du trafic et le niveau des effectifs, qu'il est fort malaisé de faire correspondre aux besoins. Il faut aussi noter que les pointes de trafic obligent parfois à opérer les contrôles de manière différenciée, afin de réserver la priorité de la rigueur aux vols en provenance de pays sensibles au plan de l'immigration. A cela s'ajoute la difficulté, commune à tous les postes de contrôle, à déjouer une ingéniosité sans cesse grandissante en matière de fraude documentaire.

La frontière maritime présente plusieurs similitudes avec la frontière aérienne. La Police nationale est présente dans quinze ports, qui accueillent des lignes internationales. Parmi eux, Marseille, Le Havre, Dunkerque, Calais, Sète, Caen et Boulogne sont destinataires d'un trafic important.

Tableau 2
*Activité comparée de plusieurs ports français
en matière de contrôle transfrontalier*

Port	Trafic en 1992	Refus d'entrée
DUNKERQUE	1 570 000	156
CALAIS	14 460 000	346
BOULOGNE	675 000	92
LE HAVRE	740 000	462
SETE	45 000	124
MARSEILLE	300 000	540

Ainsi que l'illustre le tableau 2, le volume des passagers internationaux d'un port n'a pas de lien direct avec la pression migratoire qu'il connaît.

Les ports du Nord de la France ont un trafic surtout constitué de ressortissants de la Communauté. La vérification de la situation des passagers ne saurait y être aussi approfondie que celle exercée à Marseille, Sète ou même Le Havre, tournés vers l'extérieur de l'Europe et où se développe, de plus, une intense immigration clandestine à partir des cargos, des conteneurs et des camions transportés par bateaux.

Pour l'heure, les rivages français ne suscitent pas les mêmes préoccupations que ceux de certains de nos partenaires européens qui ont, au cours des dernières années, constaté l'apparition d'une immigration clandestine par les côtes. L'exemple le plus connu est celui de l'Espagne, qui a dû engager des moyens importants, en hommes et en équipement, pour freiner l'arrivée sur les plages andalouses d'embarcations transportant des ressortissants marocains ou d'autres pays d'Afrique. Les nombreuses îles grecques, parfois proches de la Turquie, de même que le Sud de l'Italie, offrent des possibilités identiques à l'immigration irrégulière.

Le contrôle des frontières aérienne et maritime ne s'arrête cependant pas aux seules grandes plaques tournantes du trafic. L'existence d'une centaine de petits ports, pour la plupart consacrés à la plaisance, et d'environ quatre-vingts aéroports d'importance secondaire suppose la mise en place d'un dis-

positif de surveillance adapté. Les effectifs de police et de gendarmerie n'ayant pas la possibilité matérielle de se consacrer partout à cette tâche supplémentaire, une procédure de coopération avec l'administration des douanes a été mise en place. De cette manière, celle-ci, qui dispose d'une très dense couverture sur tout le territoire et qui est présente soit par des postes fixes soit par des éléments mobiles dans les petits ports ou aéroports, est en mesure d'effectuer la surveillance nécessaire et de faire appliquer la réglementation transfrontalière.

Les difficultés du contrôle des frontières terrestres

Sur la frontière terrestre, l'efficacité des contrôles se heurte à de multiples difficultés.

La première est celle de la « frontière verte », c'est-à-dire des intervalles entre les portes de contrôle. A la fin de l'année 1992, la police de l'air et des frontières était présente dans une cinquantaine de postes, répartis sur l'ensemble de la frontière terrestre. Ce chiffre mérite d'être comparé aux sept cent soixante-deux routes et chemins dénombrés sur l'ensemble de la frontière, de Dunkerque au poste frontière situé près de Menton et de Perthus à Hendaye. Les postes tenus par les agents chargés des contrôles sont, depuis toujours, limités aux axes routiers les plus importants et aux liaisons ferroviaires.

En dehors même des points de circulation franchissables mais non gardés en permanence, les zones qui séparent les points de passage offrent, sauf dans quelques parties très montagneuses, d'innombrables possibilités de franchissement clandestin par les petits chemins non gardés, ou à travers rivières, forêts et champs. La police et les douanes se sont progressivement adaptées à cette évolution et ont mis en place des dispositifs mobiles qui s'efforcent, dans la limite de leurs moyens, de dissuader les entrées illégales sur notre sol.

A la perméabilité qu'impose la géographie, s'ajoute une difficulté liée à la nature des mouvements. La plus grande partie des deux cent trente millions de voyageurs qui, chaque année, transitent par les postes de contrôle de la frontière terrestre est constituée par des Français et des ressortissants des pays riverains ou de la Communauté européenne. Sur le total du trafic, la part des personnes soumises à visa n'est pas supérieure à 5 %. Sans caricaturer, on peut affirmer que l'ensemble du système mis en place aux frontières pour assurer la maîtrise des flux a pour objectif de procéder à l'examen approfondi de la situation de ces voyageurs. Certes, l'action des services chargés des contrôles à la frontière a aussi pour objet de contribuer à la sécurité du territoire, en contrôlant de manière aléatoire les identités et en procédant aux diverses vérifications prévues par les textes, mais il s'agit d'un débat très différent.

Aux points de passage autorisés de la frontière terrestre, l'écart - inévitable - entre les moyens humains disponibles et la masse du trafic a traditionnellement

ment conduit les policiers à effectuer leurs contrôles de façon sélective et par sondage. L'ambition de vérifier la situation de chaque personne, même sous la forme allégée d'un contrôle visuel du document d'identité, imposerait une augmentation considérable - d'ailleurs difficile à quantifier - d'effectifs. Le strict souci de l'efficacité ne la justifie pas, puisqu'une petite partie seulement des passages est constituée par des voyageurs présentant un risque réel d'immigration. Une raison beaucoup plus forte interdirait de s'orienter dans une telle voie : les postes fixes ne sont plus les véritables sujets de préoccupation des autorités, car les courants d'immigration clandestine empruntent de préférence les parties non gardées. C'est vers elles que doit dorénavant être orienté l'effort.

Chaque année, environ 55 000 personnes font l'objet de décisions de refus d'entrée sur le territoire national. La frontière aérienne intervient pour un peu moins de 10 % dans ce total et la frontière maritime pour environ 5 %. Le traitement de ces refus d'entrée est fort différent selon le type de frontière. Dans un port ou un aéroport, les refus d'admission sont suivis, dans la majorité des cas, du départ effectif de l'étranger. Les services de police disposent, pour leur permettre d'exécuter les refus d'entrée, des articles 35 ter et 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifiée. Ces textes obligent les entreprises de transport maritime ou aérien à ramener sans délai les étrangers dont l'entrée est refusée en France et à assurer leur prise en charge de même que leur réacheminement. Ils autorisent aussi le maintien des étrangers en zone d'attente avant leur départ.

Sur la frontière terrestre, il en va différemment. L'étranger objet d'un refus d'entrée est remis à l'autorité de police du pays voisin qui, très souvent, lui rend sa liberté pour deux séries de raisons :

- l'étranger peut être en possession d'un document qui l'autorise à résider sur le territoire du pays voisin mais ne lui permet pas de pénétrer sur le sol français. Le cas est fréquent à la frontière allemande où les Turcs résidant Outre-Rhin viennent régulièrement rendre visite à leurs nombreux compatriotes installés en France. Il peut également s'agir de personnes titulaires d'un titre de réfugié dans un autre pays qui tentent de venir en France pour un séjour temporaire ou non pour lequel elles n'ont pas d'autorisation ;

- une autre situation souvent rencontrée est celle de la personne dépourvue de document de voyage, ce qui est presque toujours le cas pour les clandestins. Même dans l'hypothèse, très théorique, où les autorités du pays voisin se mobilisent pour obtenir les documents d'identité ou de voyage nécessaires et assurer l'éloignement souhaité, les démarches accomplies sont rarement couronnées de succès et la remise en liberté devient la seule issue. La France procède d'ailleurs de la même façon avec les personnes qui lui sont remises sans document. L'existence d'accords de réadmission avec nos voisins ne change pas les données du problème, les services se heurtant à l'obstacle, pour l'heure peu surmontable, de l'identification.

La coopération entre services

Pour lutter contre les difficultés que représentent à la fois l'impossibilité matérielle de contrôler effectivement tous les franchissements qui s'opèrent aux frontières et la difficulté de garantir l'étanchéité des intervalles, deux voies ont été explorées en France.

La première a consisté à organiser le rapprochement de la Police nationale et des douanes dans le but de réaliser la complémentarité de l'action de ces deux administrations, accoutumées depuis longtemps à travailler côte à côte sur des matières séparées. Cette complémentarité est d'abord géographique : en liaison avec la police, les douanes prennent en charge le contrôle des points de passage sur lesquels la police nationale n'est pas présente de même que la surveillance des intervalles. La complémentarité fonctionnelle consiste pour la douane à faire appel aux officiers de police judiciaire les plus proches lorsque apparaît la nécessité de procéder à des actes exigeant la qualité d'officier de police judiciaire. Ces principes s'appliquent également à la frontière aérienne et à la frontière maritime.

Par ailleurs, des efforts ont été ébauchés pour développer une plus grande coopération avec les services chargés des contrôles aux frontières des pays voisins. Des commissariats mixtes ont été créés, des officiers de liaison détachés dans les services centraux et des échanges réguliers d'information organisés. Ces initiatives permettent une meilleure connaissance des hommes, des services et des méthodes et favorisent les échanges d'information réciproques. On parvient ainsi à une perception plus fine des flux migratoires et des procédés utilisés par les passeurs et les réseaux d'immigration illégale.

PANORAMA EUROPÉEN

Dans les pays qui nous sont proches⁽²⁾, les contraintes de la maîtrise des flux aux frontières sont identiques aux nôtres. Afin de compléter les observations qui ont été faites à propos des frontières françaises, deux indications vont être données. La première est relative à l'importance des flux chez nos voisins et aux vulnérabilités de leurs frontières ; la seconde consiste en une évocation des réseaux et des procédés employés par l'immigration irrégulière.

Flux et vulnérabilités

Le tableau 3 fournit des données sur l'importance des flux dans les pays voisins, signataires de la convention d'application des Accords de Schengen.

(2) La Suisse n'est pas considérée ici faute de données.

Tableau 3
Trafic transfrontalier
dans les pays signataires de la convention Schengen^()*
(en milliers de personnes)

Frontière	Aérienne	Maritime	Terrestre	Total
Allemagne	72.585	49.897	741.750	864.232
Belgique^(**)	10.000	3.000		13.000
Espagne	35.024	3.316	82.325	120.665
France	39.123	25.739	226.590	291.452
Italie	13.123	2.853	108.804	124.780
Luxembourg^(**)	1.131			1.131
Pays Bas	20.050	5.387	109.940	135.377
Portugal	8.395	60	63.620	72.075

* Les chiffres n'ont de valeur qu'en tant qu'ordres de grandeur, chaque pays ayant des modes de recueil qui lui sont propres.

** La Belgique et le Luxembourg ont supprimé les contrôles aux frontières avec les Etats signataires de la Convention Schengen.

Ces chiffres mettent en lumière l'importance de la voie terrestre, et par conséquent la difficulté de la maîtrise de flux. Les difficultés de contrôle indiquées pour les frontières françaises s'appliquent aux autres pays, avec parfois davantage d'acuité. Plusieurs de nos voisins possèdent des frontières terrestres dont les facilités d'accès sont bien connues. On sait que l'Allemagne possède avec la Pologne et la République tchèque une longue frontière commune. Des accords de facilitation de circulation existent par ailleurs entre l'Allemagne et l'Autriche. L'Italie, de son côté, est limitrophe de la Slovénie et les deux pays connaissent des mouvements de population qui ressemblent à ceux qui existent entre la France et la Suisse, avec cette différence que les services de contrôle suisses ont une histoire et une organisation différentes de celles de la Slovénie. Quant à la frontière de la Grèce avec l'Albanie, elle offre des possibilités de franchissement importantes. Il faut également rappeler l'attrait que représentent certaines zones côtières pour les candidats à l'immigration.

L'étendue des frontières terrestres à l'Est et l'impossibilité matérielle d'en assurer un contrôle suffisant, expliquent l'apparition d'importants mouvements d'immigration irrégulière. Roumains, ressortissants de l'ex-URSS, Chinois, Philippins et Indiens pénètrent en Pologne, en Hongrie, en République tchèque, et de là en Allemagne, avant de se répartir dans tout l'Ouest de l'Europe.

Par ailleurs, quelle que soit la qualité des contrôles dans les ports et aéroports, des contraintes similaires à celles observées en France conduisent nos

voisins à procéder à des contrôles sélectifs en fonction de la nature du trafic. Partout, la détection de la fraude rencontre des obstacles identiques.

Les multiples canaux de l'immigration irrégulière

Limiter les risques d'immigration irrégulière à l'image, largement diffusée par les médias, des franchissements clandestins de la ligne Oder-Neisse ou des arrivées de ressortissants de pays du Sud sur les côtes andalouses, serait réducteur. En France, la police de l'air et des frontières, consciente de la nécessité de s'attaquer aux réseaux d'immigration illégale (qui alimentent notamment les ateliers de travail clandestin), s'est livrée depuis plusieurs années à un patient et laborieux travail de démantèlement des filières. Les résultats des enquêtes qui ont été menées, chaque fois concrétisés par des procédures judiciaires, permettent d'avoir une idée précise des multiples canaux de l'immigration irrégulière.

La Belgique sert de lieu de transit classique à l'immigration irrégulière d'une partie du continent africain. Les ressortissants du Mali, du Sénégal, du Zaïre notamment, gagnent l'aéroport de Bruxelles-Zaventem à l'aide de passeports assortis de visas de court séjour du Bénélux, ou de documents contrefaits ou usurpés. Cette voie n'est cependant pas exclusive et les ressortissants des états d'Afrique tentent aussi d'utiliser les traversées à haut risque du détroit de Gibraltar, ou pénètrent en Europe par le Portugal, ou même parfois par les pays de l'Est européen.

Depuis que les consulats de France en Algérie ont fortement réduit la délivrance des visas, on assiste à des tentatives de pénétration illégale par des voies multiples, soit à l'aide de visas de court séjour délivrés par d'autres représentations diplomatiques européennes, soit selon des procédures totalement clandestines. Le plus simple est parfois, pour les algériens, de se dissimuler à bord de cargos arrivant à Marseille, comme le font d'ailleurs les Marocains, lorsqu'ils ne parviennent pas à pénétrer par l'Espagne.

On peut encore citer le cas de Tunisiens qui, avant de venir en France, gagnent Francfort en possession de passeports revêtus de visas de court séjour, ou passent par l'Italie après avoir franchi la Méditerranée par voie maritime. Bon nombre de Maghrébins tentent aussi de pénétrer dans notre pays par la Suisse.

L'inventaire des filières mises à jour par les services de la police de l'air et des frontières offre beaucoup d'autres exemples : Pakistanais se rendant en Italie via la Jordanie ; Chinois et Sri-lankais gagnant Malte, puis la Sicile, puis l'Italie continentale ; Philippins se rendant en Europe de l'Ouest par les pays d'Europe centrale et orientale, l'Autriche ou la Slovaquie. L'existence de filières sud-américaines a également été décelée en 1992. Elles aboutissaient en République tchèque à cause de la facilité que conférait la dispense de visa.

Dans tous les cas, la préoccupation centrale des candidats à l'immigration en Europe de l'Ouest est de gagner, par tous les moyens, n'importe quel point de notre continent.

La description physique de tous ces cheminements ne doit pas masquer l'existence d'autres modes reposant sur la falsification, au sens large, des documents de voyage. Pour en illustrer l'importance, on se bornera à noter que le nombre de personnes interceptées aux frontières françaises en possession de faux documents s'est élevé à 3434 en 1992. Il est impossible de dire par quel coefficient il faut multiplier ce chiffre pour avoir une idée de la réalité des entrées frauduleuses.

Les statistiques établies par les services chargés des contrôles aux frontières ne peuvent prétendre donner une image objective de l'importance de l'immigration irrégulière. La première raison tient au fait que chaque pays possède son système de relevé statistique et ses propres principes de catégorisation.

Ces données chiffrées ne permettent pas, en outre, de parvenir à une appréciation précise du nombre des étrangers désireux de s'installer en France. Comme cela a été indiqué, certains refus d'entrée sont opposés à des étrangers qui ne sont pas en situation régulière en France mais le sont dans le pays voisin. De plus, nos statistiques ne rendent pas compte des sorties d'étrangers, surtout s'ils entrent chez nos voisins de façon clandestine. Nous savons que les flux de sortie de France sont importants. En témoignent les interceptions que réalisent, à l'entrée sur leur territoire, les services espagnols, italiens ou allemands. Enfin, aucune statistique ne peut nous apprendre combien de personnes ont pu déjouer la surveillance des intervalles et entrer clandestinement en France.

En dépit de l'incertitude des chiffres, tout conduit à la conviction de l'augmentation de la pression migratoire.

CONCLUSION

Le lecteur tirera, de cette étude, le double sentiment de la difficulté de parvenir à un contrôle totalement satisfaisant des frontières et de l'impossibilité d'améliorer sensiblement les choses dans un cadre qui demeurerait national. Ce constat devrait normalement conduire à l'élaboration d'une stratégie de contrôle concertée et à une étroite coopération entre les pays européens qui n'en est aujourd'hui qu'à un stade peu avancé.

L'invitation à développer la coopération figure, en termes généraux, dans le texte de la Convention d'application de l'accord de Schengen qui, en son article 7, demande aux services « de se prêter assistance en vue d'une exécution efficace des contrôles et surveillances » impose des « échanges d'information » et recommande « l'harmonisation des instructions données aux services ».

Ces modes de coopération ne suffiront pas à compenser l'inévitable imperfection à laquelle sont condamnés les contrôles et ne parviendront pas à limiter la prévisible progression de la pression migratoire. Il faudrait concevoir des procédures plus contraignantes, notamment en organisant des contrôles communs et en s'acheminant vers la création d'un service unifié, sorte d'Eurocorps de la police des frontières. Le moins que l'on puisse dire est que cette idée n'est pas, pour l'instant, susceptible de faire l'unanimité, ni à neuf ni à douze. Mais rien ne devrait s'opposer à ce qu'elle soit d'abord développée à deux ou à trois.

LES STRATÉGIES DE BLANCHIMENT INTERNATIONAL DE CAPITAUX

Ludovic Floret

Doctorant

Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne

L'intensification du blanchiment des capitaux, induite par une répression accrue, peut s'analyser en termes économiques. Agissant en véritables gestionnaires, les blanchisseurs adaptent leurs stratégies en fonction de l'environnement réglementaire pour optimiser leurs activités.

Le blanchiment de capitaux et « l'argent sale » sont devenus des sujets très médiatiques. On ne compte plus les publications abordant ces thèmes, le plus souvent sur un ton alarmiste et peu soucieux de rigueur scientifique⁽¹⁾. Aussi est-il d'abord nécessaire de préciser ce que nous entendons exactement par blanchiment.

QU'EST-CE QUE LE BLANCHIMENT ?

Le blanchiment fait l'objet d'une définition légale dans un certain nombre de textes internationaux⁽²⁾ et nationaux⁽³⁾.

Nous définissons le blanchiment de capitaux comme un processus caractérisé par les trois éléments suivants :

- l'existence de capitaux issus d'activités illicites (en vertu de la réprobation dont l'activité fait l'objet) et/ou illégales (en vertu de la loi) ;
- des détenteurs qui ressentent l'impossibilité d'utiliser en l'état ces capitaux ;

(1) Nous refusons ici de citer un chiffre relatif au montant des capitaux blanchis annuellement dans le monde, les estimations les plus « sérieuses » variant dans un rapport de un à quatre.

(2) Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, signée à Vienne le 20 décembre 1988, Convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990, Directive CEE du 10 juin 1991.

(3) En France, l'actuel article L222-38 du nouveau Code Pénal (produits du trafic de stupéfiant) et, une fois le projet de loi voté, le nouvel article L324-1 (produits de tout crime et délit).

- des détenteurs qui font subir à ces capitaux un traitement particulier destiné à leur permettre une utilisation dans l'économie légale, en masquant leur origine.

Cette définition large englobe les circuits financiers issus de tous types de trafics déclarés illégaux (narco-traffic, commerce des armes, etc.). On peut relever des points communs avec les circuits de l'évasion et de la fraude fiscale. Certaines techniques utilisées sont en effet similaires, comme par exemple la manipulation du « prix de transfert », qui consiste à sous-facturer ou sur-facturer une opération de vente ou de prestation de service entre une maison-mère et sa filiale à l'étranger⁽⁴⁾. Mais, le plus souvent, les finalités sont inverses : la fraude fiscale cherche en général à minorer la base imposable, tandis que le blanchiment de revenus criminels tend au contraire à justifier l'existence de revenus légaux.

Tous les capitaux issus du crime sont-ils blanchis ? On pourrait soutenir qu'il y a blanchiment à chaque étape de l'activité criminelle. Ainsi, dans le narco-traffic, le paysan bolivien blanchirait de l'argent lorsqu'il achète de la nourriture pour sa famille avec les revenus issus de la vente de sa production de coca. De notre point de vue, il ne s'agit pas là de blanchiment, car le détenteur de capital utilise directement ces revenus sans leur faire subir de traitement particulier. En effet, pour diverses raisons, comme par exemple le laxisme des autorités locales, il n'aura pas à se soucier de justifier leur origine légale.

UNE RÉPRESSION ACCRUE

Depuis la fin des années quatre-vingts⁽⁵⁾, nous assistons à une prise de conscience sans précédent du phénomène de blanchiment, se traduisant par des décisions au niveau gouvernemental dans de nombreux pays.

Ceci a conduit à la mise en place d'un arsenal législatif adéquat, en cours d'harmonisation dans l'Union européenne (mais également hors U. E), et à la création de structures de lutte spécifiquement dédiées à la lutte anti-blanchiment.

Ces dernières années ont vu une floraison de textes de nature législative ou réglementaire dans de nombreux pays⁽⁶⁾. Ces interventions gouvernementa-

(4) Cf. FEVE (Jean-Louis), « Un aperçu sur l'étude des prix de transfert publiée par le Département du Trésor et l'IRS », *Revue de Droit des Affaires Internationales*, n°1, 1989.

(5) On peut dater cet élan du sommet du G7 de l'Arche (14/16 juillet 1989). Celui-ci a donné une véritable impulsion (même s'il est vrai que les Etats-Unis avaient réagi bien plus tôt).

(6) Pour la France, lire : ARNOULD (Michel), « Le point sur le dispositif français de lutte contre le blanchiment de l'argent, après les modifications issues de la loi du 29 janvier 1993 », *La Semaine Juridique* (JCP), éd G, n°38, 22 septembre 1993.

les se sont accompagnées, ou ont été précédées, par un effort des professions susceptibles d'être concernées⁽⁷⁾, en particulier mes banques.

Cependant les autorités d'un certain nombre de pays ont rapidement pris conscience qu'un « toilettage » des textes ne suffisait pas et qu'il était aussi important de s'intéresser aux structures judiciaires et policières. Celles-ci étaient classiquement mal adaptées à la lutte contre la criminalité financière, notamment par manque de moyens et de personnels spécialisés. En quelques années furent donc créés de nombreux organismes dédiés, principalement ou exclusivement, à la lutte anti-blanchiment : FinCEN aux États-Unis⁽⁸⁾, TRACFIN⁽⁹⁾ et OCRGDF⁽¹⁰⁾ en France, AUSTRAC⁽¹¹⁾ en Australie, etc.⁽¹²⁾

LES STRATÉGIES D'ADAPTATION

A priori, le blanchisseur - tel que nous l'avons défini - fait partie d'une organisation puissamment structurée et dotée de moyens importants. Il est donc capable d'analyser avec précision l'évolution de son environnement au niveau mondial. Face à l'aggravation de la répression (qui, au moins à moyen terme, ne semble pas devoir diminuer), il doit donc s'adapter.

Cette adaptation relève d'un processus permanent qui combine deux approches : d'une part, une stratégie d'optimisation des techniques de blanchiment par une analyse fine de l'environnement et, d'autre part, une prise en compte des enjeux économiques du blanchiment. La combinaison s'effectue en fonction d'un certain nombre de critères, le principal étant ce que les anglo-saxons appellent le *cost doing business* : quel coût pour quelle filière de blanchiment ?

L'optimisation des techniques

La première approche consiste à modifier les modes opératoires, c'est-à-dire à adapter les techniques de blanchiment utilisées.

(7) Pour les banques françaises, cf. Association française des banques (AFB), « Lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue », *Recommandations professionnelles de l'AFB*, Mars 1991.

(8) Le FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) est un centre d'expertise créé par le Département du Trésor américain au mois d'avril 1990.

(9) TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers clandestins) est une cellule du ministère des Finances chargée de recevoir les déclarations de soupçons adressées par les organismes financiers et d'expertiser les renseignements ainsi recueillis (Décret n°91-160 du 13 février 1991, JO du 14/02/91).

Voir dans ce numéro des *Cahiers de la sécurité intérieure*, un bilan de TRACFIN.

(10) L'Office Central de la Répression de la Grande Délinquance Financière est un office central de la Police Judiciaire créé en 1990 (décret n°90-382 du 9 mai 1990, JO du 10/05/90).

(11) AUSTRAC (Australia's Transaction Reporting and Analysis Center).

(12) L'examen comparé des moyens et méthodes de ces différents organismes est riche d'enseignements mais déborde le cadre limité de cette étude.

La typologie de ces techniques est assez largement connue maintenant. Le Groupe d'Action Financière (GAFI)⁽¹³⁾ a montré dans un premier rapport⁽¹⁴⁾ que le processus du blanchiment, indépendamment de son degré de complexité, se déroule selon trois étapes fondamentales.

La première étape (le « placement ») consiste à se débarrasser matériellement d'importantes sommes en numéraire. Dans un second temps, il s'agit de scinder les produits illicites de leur origine, par une multiplication de transactions financières complexes destinées à travestir la trace comptable des profits illicites (« l'empilage »). Au dernier stade intervient « l'intégration » qui, comme son nom l'indique, consiste à réintégrer les profits blanchis dans la sphère économique légale.

Chaque obstacle nouvellement créé par la réglementation est immédiatement tourné ainsi que le montrent les quelques exemples suivants.

Devant les atteintes progressives portées au secret bancaire⁽¹⁵⁾, les trafiquants ont tendance à s'abriter derrière des intermédiaires appartenant à des professions réglementées (avocat, notaire, etc). Ceci permet d'évoquer, de manière additionnelle, le régime particulier dont bénéficient généralement ces professions. C'est ce que les spécialistes appellent « l'identification de l'ayant droit économique ». L'exemple le plus pertinent est le célèbre « Formulaire B » suisse, par lequel un intermédiaire certifie connaître l'identité de la personne à laquelle appartiennent les valeurs confiées à la banque et qu'« en faisant preuve de diligence appropriée, il n'a connaissance d'aucun fait pouvant indiquer que le client recourt abusivement au secret bancaire ».

En outre, le contrôle grandissant sur les banques incite les blanchisseurs à se tourner vers d'autres secteurs comme celui de l'assurance, où les possibilités sont nombreuses : remboursement anticipé de contrat d'assurance-vie, déclaration de préjudice fictif ou surévalué, montages faisant intervenir des « captives »⁽¹⁶⁾.

Ce que l'on appelle les conglomérats financiers⁽¹⁷⁾ permettent aisément des opérations de blanchiment, car certaines structures présentes dans le conglomérat ne sont soumises à aucune autorité régulatrice empêchant un contrôle global de celui-ci. Jusqu'à présent, les normes édictées au niveau mondial

(13) Le GAFI a été créé par les pays du « G7 » lors du sommet de l'Arche en 1989.

(14) GAFI, *La lutte contre le blanchiment des capitaux*, La Documentation Française, Février 1990.

(15) BERNARD (Catherine), « Y a-t-il encore un secret bancaire ? », *Science et Vie Economie*, n° 63, août 1990.

Le secret bancaire est remis en cause dans la plupart des pays membres de l'OCDE. Pour le Royaume Uni, voir LEVI (Michael), « Regulating money laundering : the death of the bank secrecy in the UK », *The British Journal of Criminology*, vol 31 n°2, printemps 1991, p. 109.

(16) Pour une étude sur le système des « captives », voir FABRE (Thierry), « Captives : mode ou nécessité ? », *Le Journal de l'assurance*, n°86, octobre 1991.

(17) Cf. KOGUCHI (Kazuhito), « Les conglomérats financiers », OCDE, 1993, *Problèmes Economiques*, n° 2347, 27 octobre 1993.

s'appliquent à des groupes homogènes du point de vue de leurs activités⁽¹⁸⁾. Mais, suite au scandale BCCI en juillet 1991, qui provoqua la fermeture des établissements de cette banque et le gel des comptes dans de nombreux pays, la Commission des Communautés Européennes a proposé une directive visant à renforcer le contrôle des groupes bancaires hétérogènes⁽¹⁹⁾. Ce progrès timide ne remet cependant pas en cause l'intérêt d'un conglomérat pour une organisation de blanchisseurs.

La délocalisation

La seconde manière d'échapper à la répression consiste à rechercher une délocalisation géographique vers des pays encore peu touchés par la vague montante de la lutte anti-blanchiment. Ceci n'est cependant pas toujours possible, car le blanchisseur a besoin d'infrastructures de qualité (communications par exemple) et de stabilité politique⁽²⁰⁾.

Un exemple de délocalisation géographique nous est donné par les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Ces pays sont entrés dans une phase de bouleversements économiques, sociaux et politiques. Parmi les réformes entreprises, les privatisations représentent des opportunités pour les blanchisseurs souhaitant tout à la fois réaliser des investissements dans des secteurs hautement profitables (ou en passe de le devenir) et intégrer les fonds blanchis en vue de perfectionner leurs circuits.

Le secteur bancaire est tout particulièrement fragile. Dans un contexte instable, il n'est pas très difficile de mener des opérations de blanchiment via une banque, soit que le banquier n'ait pas son attention éveillée (par manque d'expérience ou de moyens), soit que la banque elle-même appartienne au blanchisseur⁽²¹⁾! Posséder une banque signifie la possibilité d'avoir accès ultérieurement aux réseaux de type SWIFT⁽²²⁾. Et donc, pouvoir effectuer en

(18) Cf. ORGANISATION INTERNATIONALE DES COMMISSIONS DE VALEURS MOBILIERES (OICV), *Principles for the Supervision of Financial Conglomerates*, Canada, 1992.

(19) Cf. CLAROTTI (Paolo), « Un pas vers la non répétition des scandales du type BCCI », *Revue du Marché commun*, Décembre 1992, n° 363.

(20) L'invasion soudaine du Panama par les Etats-Unis a ainsi constitué une mauvaise surprise pour les blanchisseurs ; elle a permis la saisie d'une documentation abondante.

(21) Voir pour la Russie : AUBERT (Pierre-Yves), FAVRE-MAGNAN (Mathieu), MONTCHAMP (Frank), « Les marchés financiers dans la Fédération de Russie : mythes et réalité », *Analyse Financière*, 2ème trimestre 1992. Et pour l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale : ZAGARIS (Bruce) et ANGELON (Georgi), « The future of money laundering in an uncertain banking and regulatory climate in central and eastern Europe », *International Enforcement Law Reporter*, volume 8, n° 2, février 1992, p. 55.

(22) SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications) est un réseau mondial pour la commutation des messages bancaires, mis en service en 1977. SWIFT permet des transferts de fonds en quelques minutes entre des banques dans 80 pays différents. Ce système fonctionne 24h/24 et 7 jours/7. En 1991, plus de 2 000 banques dans le monde y étaient connectées. Cf. RIVOIRE (Jean), *Les techniques bancaires*, PUF, 3ème édition, 1991.

toute tranquillité des transferts de fonds rapides vers l'étranger et accueillir complaisamment des fonds en numéraire sur des comptes bancaires, sans avoir à justifier de leur provenance.

Les PECO (particulièrement la Hongrie) peuvent donc recueillir l'argent sale qui se trouve dans une situation de plus en plus incertaine en d'autres lieux, comme en Suisse⁽²³⁾.

L'implantation le plus souvent largement internationale d'un conglomérat pose une difficulté parfaitement illustrée par le scandale de la BCCI⁽²⁴⁾. Celui-ci a mis clairement en lumière la difficulté pour les différentes autorités régulatrices nationales de contrôler globalement les agissements d'un groupe bancaire international, qui avait conçu dès le départ une organisation lui permettant d'y échapper⁽²⁵⁾.

Plus fondamentalement, les divergences de points de vue entre les Etats impliqués dans la lutte anti-blanchiment sont un facteur favorable pour la circulation de l'argent sale. En effet, chaque Etat est souverain pour définir ce qu'est le blanchiment. On constate à cet égard des divergences majeures entre les pays pour lesquels la fraude fiscale doit être incluse dans la lutte contre le blanchiment et ceux pour lesquels elle est encore un sujet tabou. Ainsi en Suisse, si le banquier est tenu de témoigner dans le cadre d'une procédure pénale, la levée du secret bancaire ne peut être requise lors de simples soustractions fiscales (sauf cas de fraude fiscale au préjudice du fisc suisse) ou de violations de dispositions étrangères en matière de change⁽²⁶⁾. En effet, la fraude fiscale n'est pas un crime fédéral et, au niveau cantonal, la qualification varie, mais en général est exclusive de celle de crime⁽²⁷⁾. La France, en revanche, a préféré ne pas user de la faculté offerte par la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment d'exclure la fraude fiscale⁽²⁸⁾. Un blanchisseur bien inspiré pourrait donc évoquer la motivation fiscale de l'ouverture de son compte pour faire obstacle à la levée du secret bancaire par les autorités judiciaires, en s'appuyant sur le principe de la « double-incrimination » (le juge n'autorisera la levée du secret bancaire à la requête d'un enquêteur étranger que si les faits sont punissables dans les deux pays).

(23) BERNASCONI (Paolo), « Blanchiment d'argent, les nouvelles solutions légales suisses », Cf *Revue de science criminelle et droit pénal comparé*, n° 3, juillet/sept 1990, p. 646 - 650.

(24) L'ouvrage le plus complet sur l'histoire du scandale BCCI, vu du côté américain, est RING ADAMS (James) et FRANTZ (Douglas), *A full service bank : how BCCI stole billions around the world*, Simon & Schuster, 1992.

(25) La BCCI était structurée en deux holding (localisées au Luxembourg et aux Iles Cayman), le siège effectif de la banque étant à Londres.

(26) Cf. *Le secret bancaire suisse aujourd'hui*, C.J.F.E, n° 2-1992 p 367.

(27) DU PASQUIER (Shelby) & VON PLATA (Andréas), « Money Laundering in Switzerland », *International Business Lawyer*, octobre 1990, p 394.

(28) Cf. exposé des motifs du projet de loi, JO Sénat n°611, séance du 13 juillet 1994.

La corruption

Le blanchisseur - conscient de disposer de volumes importants de capitaux - cherche à obtenir une complicité tacite de la part des agents économiques (en s'appuyant sur sa puissance financière) ou à acheter un consentement explicite (par la corruption).

L'essentiel de la lutte contre le blanchiment, telle qu'elle est conçue actuellement dans un certain nombre de pays⁽²⁹⁾, repose en grande partie sur la collaboration attendue de certains agents économiques (les institutions financières). Ceux-ci obéissent à une logique propre (la recherche du profit) dans une économie fortement concurrentielle. Le blanchisseur peut donc essayer, grâce à l'importance du volume des capitaux à blanchir, de mettre en valeur auprès de ces agents économiques, le bénéfice d'une attitude « compréhensive » face à son besoin de blanchiment. Il ne s'agit à ce stade que de jouer sur une complaisance supposée⁽³⁰⁾.

Par ailleurs, le renforcement de l'arsenal réglementaire pourrait augmenter encore la pression à la corruption, puisqu'il y aura toujours davantage de personnes à convaincre. On peut dire que le blanchiment nourrit la corruption, même si la réaction sociale face aux pratiques de corruption engendrées par le blanchiment est variable selon les pays.

Plutôt que de chercher en permanence à mettre au point de nouvelles techniques de blanchiment originales et complexes, il pourrait être plus simple et moins onéreux de corrompre directement les personnes occupant les postes clés⁽³¹⁾.

Nous retrouvons ici la problématique précédemment évoquée du « cost doing business » qui se pose en permanence au « blanchisseur-gestionnaire ».

LES ENJEUX ÉCONOMIQUES DU BLANCHIMENT

Sur le plan macro-économique, on sait que les flux monétaires d'origine criminelle ont un impact certain sur le développement économique⁽³²⁾. Il faut éviter toutefois l'amalgame, tout rapatriement massif de capitaux n'étant pas nécessairement de l'argent en cours de blanchiment !

(29) Notamment en France.

(30) Cf. DE LA BRUSLERIE (Hubert), « Réflexion sur la déontologie des activités financières », *Revue d'Economie Financière*, n°4, 1988, p.14 - 33. Et : STARK (Andrew), « La morale en affaire n'est-elle pas un vœu pieux ? », *Revue Harvard L'Expansion*, automne 1993, p. 6-13.

(31) Lire COTTA (Alain), « La corruption, des stupéfiants aux activités immatérielles », *PROJET, Problèmes Economiques*, 28 juillet, 1993.

(32) La situation bolivienne en est un bon exemple. En 1985, l'économie était marquée par l'hyperinflation (20 000 % entre août 1984 et août 1985). Le plan de stabilisation fut un succès grâce à l'afflux des capitaux de la drogue et des placements à l'étranger des résidents boliviens.

L'impact des capitaux illégaux dans l'économie dépend en partie de la classe sociale à laquelle appartiennent les responsables du trafic : élites économiques et militaires (Bolivie), petite bourgeoisie (Colombie). Dans le premier cas, les « investissements » peuvent être orientés dans les secteurs traditionnels (agriculture pour les grands propriétaires terriens). Dans la seconde hypothèse, les secteurs peuvent être différents (commerce, spéculation financière). Plus généralement, les secteurs privilégiés le sont pour des raisons de sécurité et pour trouver une légitimité à travers la conquête d'un espace géographique (achats de terres, immobilier, services en général)⁽³³⁾.

Pour le secteur agricole, la pénétration du capital mafieux peut se traduire par une véritable contre-réforme agraire modifiant profondément la structure et la forme de la propriété de la terre (concentration de la propriété agricole). Le rapatriement des flux en cours de blanchiment pourra également compenser la chute (en valeur) des exportations de matières premières dont dépendent généralement fortement certains pays. Pour le secteur industriel, la conséquence semble être une perte de dynamisme du secteur industriel (Colombie), même si les capitaux permettent dans un premier temps l'importation de biens d'équipement favorisant une modernisation de l'appareil productif.

Sur le plan monétaire enfin, l'afflux de devises entraîne une réévaluation en termes réels de la monnaie (+ 27 % entre 1975 et 1982 en Colombie), qui réduit la compétitivité des produits nationaux.

On rejoint ici le problème de l'acceptation sociale du blanchiment, posé non plus au niveau individuel mais au niveau étatique : l'État peut-il renoncer à contrôler l'origine des masses monétaires en circulation et accepter le blanchiment à grande échelle dans son espace de souveraineté ?

CONCLUSION

Notre propos n'était pas d'étudier en détail l'effectivité de la réglementation⁽³⁴⁾, son insuffisance éventuelle⁽³⁵⁾, ni de recenser les obstacles pratiques aux investigations⁽³⁶⁾. Remarquons simplement que ce qui semble le plus pénalisant pour les blanchisseurs, davantage que l'arrestation de tel ou

(33) Voir FONSECA (German), « L'économie de la drogue et son impact sur le développement », *Revue Tiers Monde*, Vol. xxxiii, 1992, p. 488-516. SALAMA (Pierre), « Drogues et économie dans les pays andins : approche méthodologique », *Revue Tiers Monde*, Tome 35, n° 137, Janvier-Mars 94, p. 185-204.

(34) Entre autres, les techniques du « schtroumfrage » permettant de détourner l'obligation déclarative lors de dépôts en espèces.

(35) En France, l'absence de dispositions imposant un renversement de la charge de la preuve.

(36) Lire JEAN-PIERRE (Thierry) & DE MERITENS (Patrick), *Crime et Blanchiments*, Fixot, 1993.

tel « cerveau » facilement remplacé, est bien la confiscation intégrale des produits blanchis. Mais celle-ci n'est pas toujours aisée⁽³⁷⁾.

La coexistence d'une multitude d'États souverains aux intérêts divergents rend inévitable ce qu'on peut appeler le « *money laundering shopping* », par analogie avec une expression chère aux fiscalistes et aux juristes⁽³⁸⁾. A un instant donné, le blanchisseur trouvera toujours un pays dans lequel il sera avantageux de faire transiter le circuit de l'argent sale : secret bancaire inattaquable, opportunités conjoncturelles, forces répressives inefficaces, voire complaisance des autorités locales. Ce phénomène de « *money laundering shopping* » est largement facilité par l'existence d'une multitude de systèmes électroniques de compensations interbancaires internationaux, qui permettent des virements, par-delà les frontières, de sommes très importantes, quasiment instantanément⁽³⁹⁾.

Le blanchiment est un phénomène hautement opportuniste, comparable à celui de virus dont les mutations incessantes déjouent toutes tentatives d'éradication définitive. Ce qui peut laisser très pessimiste quant aux perspectives à long terme de la lutte anti-blanchiment.

Références bibliographiques :

ANDERSEN (Austin), « Transnational crimes : a global approach », *FBI Law Enforcement Bulletin*, Washington, mars 1992, p. 26.

ASSOCIATION FRANÇAISE DES BANQUES (AFB), *Lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue*, Recommandations Professionnelles de l'AFB, Mars 1991.

BEARE (Margaret) et SCHNEIDER (Stephen), *Le dépistage des fonds illicites : le blanchissage de l'argent au Canada*, Direction de la Police et de la Sécurité du Ministère du General Solicitor, juin 1990.

CHAMBOST (Edouard), *Guide des paradis fiscaux face à la Communauté Européenne*, Paris, Sand, 1993.

COUV RAT (Jean-François) et PLESS (Nicolas), *La face cachée de l'économie mondiale*, Hatier , 1989.

CARTIER - BRESSON (Jean), « Eléments d'analyse pour une économie de la corruption », *Revue Tiers Monde*, Vol. XXXIII, 1992, p. 581-609.

DU PASQUIER (Shelby) & VON PLATA (Andreas), « Money Laundering in Switzerland », *International Business Lawyer*, Octobre 1990, p. 394.

(37) La confiscation des avoirs soulève de délicats problèmes juridiques ; voir pour la Belgique, VERSTRAETEN (Raf), « Détection et poursuite des avoirs d'origine criminelle », *Politeia*, 1993, n° 4, p. 19.

(38) Ces professionnels utilisent les concepts de *treaty shopping* (« Chalandage fiscal ») et *forum shopping* pour caractériser des stratégies dans lesquelles les maillons d'une chaîne sont implantés dans les États offrant le maximum d'avantages, notamment conventionnels. Cf. GOUTHIERE (Bruno) *Les impôts dans les affaires internationales*, Francis Lefebvre, 1990, p. 585.

(39) A ce sujet : « Message carriers and private clearers are operating without any national regulator supervising them », *The Banker*, août 1991, p 46.

FEDERATION BANCAIRE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE, *Rapport sur les méthodes et les techniques du blanchiment d'argent*, Oslo, Juin 1993.

GAFI (Groupe d'Action Financière), *La lutte contre le Blanchiment des capitaux*, La Documentation Française, février 1990.

GELINIER (Olivier), *L'éthique des affaires*, Paris, Seuil, 1991.

GILMORE (William), *Going after the money : money laundering, the confiscation of the assets of crime and international co-operation*, Working Paper Series, University of EDIMBURGH (Project Group European Police co-operation, Department of Politics), Juillet 1991.

GLORIEUX (Patrick), *Le blanchiment en France : textes et territoires*, Etudes IHESI, juillet 1992

GLORIEUX (Patrick), *La coopération policière européenne en matière de trafic de stupéfiants et de blanchiment*, Brochure IHESI, juillet 1992.

GLORIEUX (Patrick), *Le blanchiment de l'argent occulte en Europe*, Etudes, septembre 1992.

GRIMAL (Jean-Claude), *L'Economie mondiale de la drogue*, Paris, Le Monde éditions (Marabout Poche), 1993.

GRJEBINE (André), « Ni plan, ni marché : l'économie de la corruption », *Le Débat*, n° 7, novembre - décembre 1991, p. 41.

IMPERIALI (Françoise), *L'argent de la drogue*, Etudes IHESI, Septembre 1991.

JEAN-PIERRE (Thierry) et DE MERITENS (Patrick), *Crime et Blanchiments*, Paris, Fixot, 1993.

KENDALL (Raymond), « Les organisations criminelles : un problème international », *Revue Internationale de Police Criminelle*, Lyon, mars-avril 1990, p. 2.

LABROUSSE (Alain), *La drogue, l'argent et les armes*, Paris, Fayard, 1991.

LESERVOISIER (Laurent), *Les paradis fiscaux*, Paris, PUF, seconde édition, 1992.

MOEBIUS (Gerald), *Le blanchiment de fonds*, *Revue Internationale de Police Criminelle*, Lyon, janvier-février 1993, p. 2.

NEUER (Jean-Jacques), *Fraude fiscale internationale et répression*, Paris, PUF, 1986.

NOVE (Patrick), « Les systèmes bancaires clandestins », *Revue Internationale de Police Criminelle*, Lyon, juillet août 1991, p. 5.

PARDON (Jean), « Le blanchiment d'argent et la lutte contre la criminalité axée sur le profit », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1992, n° 7/8, p. 740.

PICCA (Georges), « Le blanchiment des produits du crime : vers de nouvelles stratégies internationales ? », *Revue internationale de criminologie et de police technique*, Genève, n° 4, 1992, p. 483.

RAUFFER (Xavier), *Les superpuissances du crime*, Paris, Plon, 1993.

RAUFFER (Xavier) et DUPUIS (Marie-Christine), *La marée noire de l'argent du crime*, Numéro Spécial des *Notes et Etudes de l'Institut de Criminologie*, Colloque AXA, Juillet 1994.

SABOURIN (Serge), « L'argent de la drogue », *Revue Internationale de Police Criminelle*, Lyon, juillet-août 1991, p. 2.

SCOTTO (Marcel), « La diversité des législations en Europe fait obstacle à la répression du blanchiment des capitaux », *Le Monde*, 2 octobre 1992.

VICTOR (Jean-Louis) (dir.), DEVOS (Diego), *L'éthique des marchés financiers*, Institut d'études européennes, édition de l'Université de Bruxelles, 1991.

LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT DES MATIÈRES DANGEREUSES PAR VOIE TERRESTRE

François Barthélemy

Chef de la Mission Transport des Matières Dangereuses
Ministère des Transports

Compte tenu des risques particuliers qu'il comporte, le transport des matières dangereuses fait l'objet d'une réglementation spécifique qui évolue dans un cadre de plus en plus international.

Progressivement, la réglementation technique générale est complétée par des études de sécurité analogues à celles qui sont faites pour les installations fixes.

Le transport de matières dangereuses présente des risques liés à chacun des modes de transport utilisés, aggravés par les dangers spécifiques aux matières transportées. Du fait de la nature de ces matières, un accident de transport peut conduire à un accident majeur. C'est pourquoi le transport des matières dangereuses fait l'objet, aussi bien sur le plan national qu'international, de réglementations particulières qui s'ajoutent aux règles générales propres à chaque mode de transport.

LES RISQUES DU TRANSPORT DES MATIÈRES DANGEREUSES

Le transport des matières dangereuses présente des risques d'accidents analogues à ceux qui peuvent se produire lors du transport de marchandises non dangereuses. C'est le cas de l'accident survenu aux Eparres, dans l'Isère, en janvier 1993, où un véhicule transportant des matières dangereuses a dévalé une côte et brûlé un feu rouge causant la mort de 10 personnes.

Ce qui fait la spécificité du transport des matières dangereuses, c'est que la matière transportée possède des propriétés dangereuses qui peuvent, soit être à l'origine d'un accident, soit en cas d'accident de transport en aggraver les

conséquences, et parfois aboutir à un accident majeur : incendie, explosion, dégagement de produit toxique ou épandage de produits polluants.

Ces accidents sont forts rares, mais ils peuvent avoir de graves conséquences comme l'accident de Los Alfaques en Espagne en 1978 qui a causé plus de 200 morts à la suite de l'explosion d'une citerne de propylène. Le risque de dégagement de produit toxique est illustré par l'accident du Mississauga au Canada en 1979 où la crainte qu'un wagon de chlore ne soit pris dans un incendie a conduit à évacuer plus de 200 000 personnes. Il n'y a pas eu dans ce cas de victimes, mais il faut se rappeler qu'un tel accident pourrait causer des morts à plus d'un kilomètre du lieu de l'accident.

LA RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT DES MATIÈRES DANGEREUSES

Pour faire face au risque particulier que représentent les matières dangereuses, il existe depuis très longtemps des réglementations spécifiques à leur transport.

En France, la réglementation pour le transport des matières dangereuses par voie ferrée, route et voie de navigation intérieure a été initialement fixée par un arrêté du 15 avril 1945. Ce règlement énumérait les matières admises au transport, les règles techniques relatives aux emballages, à l'étiquetage, aux citernes, aux véhicules et au transport proprement dit (document de transport, manutention, etc.). Au fil des années, ce règlement a évolué. La liste des matières prises en considération s'est allongée pour suivre le développement rapide de la chimie. Les règles relatives aux emballages et aux véhicules ont également été modifiées pour tenir compte de l'évolution des techniques, mais aussi de l'expérience acquise à la suite des accidents.

Le développement du transport international se heurtait cependant au problème de l'existence de multiples règlements nationaux. Aussi, des accords internationaux ont été conclus pour fixer des règles communes à ces transports : ADR⁽¹⁾ pour le transport routier, RID⁽²⁾ pour le transport ferroviaire, ADN⁽³⁾ et ADNR⁽⁴⁾ pour le transport fluvial.

S'il y avait entre la réglementation française et les règlements internationaux beaucoup de similitudes, il y avait aussi beaucoup de différences de fond ou de forme qui entraînaient des difficultés pour les chargeurs et les transporteurs français, de plus en plus nombreux à faire du transport international. Aussi, la réglementation française a-t-elle été refondue en 1992.

(1) Accord européen pour le transport des marchandises dangereuses par la route.

(2) Accord européen pour le transport des marchandises dangereuses par voie ferrée.

(3) Accord européen pour le transport fluvial en Europe.

(4) Accord européen pour le transport fluvial sur le bassin du Rhin.

LE TRAFIC FRANÇAIS DES MARCHANDISES DANGEREUSES

Transport par la route

Le tonnage transporté par la route est de l'ordre de 100 millions de tonnes, ce qui représente environ 12 milliards de tonnes/km.

La principale catégorie est constituée par les produits pétroliers. En 1992, 65 millions de tonnes ont été transportées pour 5,6 Gt/km⁽⁵⁾, soit un trajet moyen de 86 km. Les autres produits sont principalement des produits chimiques et des engrais.

Transport par voie ferrée

En 1993, le tonnage de matières dangereuses transportées par voie ferrée a été de 17,6 millions de tonnes pour 6,3 Gt/km, soit un trajet moyen de 360 km. Parmi les produits transportés, on trouve des produits pétroliers liquides (7,4 millions de tonnes), d'autres liquides inflammables (1,3 million de tonnes), du butane et du propane (1,6 million de tonnes), des gaz divers (2,2 millions de tonnes), des produits comburants et particulièrement des engrais (1,1 million de tonnes), des solides inflammables (0,9 million de tonnes), des produits toxiques (0,4 million de tonnes), des corrosifs (1,6 million de tonnes). Les explosifs ou les radioactifs représentent de faibles tonnages.

Transport fluvial

Le tonnage de matières dangereuses transportées par voie de navigation intérieure est de l'ordre de 9 millions de tonnes/an.

Transport par canalisation

En dehors des canalisations du transport du gaz, il existe en France divers réseaux de transport de matières dangereuses, principalement des hydrocarbures. En 1993, 56 millions de tonnes de pétrole brut et 29 millions de tonnes de produits finis ont été transportés par canalisation.

(5) Gt/km : milliard de tonnes kilomètres. Ce dernier paramètre tient compte à la fois de la masse transportée et des distances parcourues.

Un arrêté du 15 septembre 1992 a fixé les règles applicables au transport par route (RTMDR)⁽⁶⁾ en reprenant, pour la plus grande partie, les dispositions de l'ADR. Toutefois, ce texte conservait des exigences particulières en ce qui concerne la formation des conducteurs, la définition des responsabilités des chargeurs et des transporteurs, et introduisait l'obligation de la certification d'assurance-qualité des entreprises effectuant les transports des matières les plus dangereuses.

Le transport des matières dangereuses par la route est donc désormais soumis à des règles de circulation particulières prises soit dans le cadre du RTMDR, soit dans le cadre du Code de la route : limitations particulières de vitesse, restriction de circulation à certaines périodes, règles de stationnement, interdiction ou restriction d'accès à certains ouvrages (tunnels en particulier) ou à certains itinéraires.

Pour le transport ferroviaire, un arrêté du 3 juin 1994 a, de la même façon, refondu la réglementation française pour la rapprocher des accords internationaux (RID).

Ces règlements vont être prochainement modifiés pour tenir compte de l'évolution de l'ADR et du RID au 1^{er} janvier 1995. A cette occasion, il est prévu de réduire les différences qui subsistent entre la réglementation française et la réglementation internationale sur divers points, et d'élargir l'obligation de certification d'assurance-qualité aux entreprises qui effectuent certains transports d'explosifs, de produits radioactifs et de gaz inflammables.

ÉVOLUTION INTERNATIONALE

Comme on vient de le voir, la réglementation française est déjà très liée à la réglementation internationale, mais cette évolution va s'accroître.

La réglementation internationale est établie par des accords internationaux pris dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies. Le champ de ces accords s'est rapidement élargi ces dernières années avec la signature de l'accord ADR par de nombreux pays de l'Est.

En outre, dans le cadre de l'Union européenne, un certain nombre de directives sont en préparation. Le Conseil des ministres des Transports du 14 juin 1994 a ainsi adopté un projet de directive qui vise à imposer aux États Membres l'application des règles techniques de l'ADR pour le transport national.

La directive prévoit des dispositions particulières pour que les États qui ont des règles particulières relatives à l'assurance-qualité (ce qui est le cas de la France), ou au choix des modes de transport et des itinéraires (c'est le cas de l'Allemagne), puissent les conserver. D'autres projets de directives concer-

(6) Règlement (français) du transport des matières dangereuses par la route.

nent le contrôle du transport des matières dangereuses par route ainsi que la désignation d'un préposé à la sécurité des transports.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ACCIDENTOLOGIE

Les accidents routiers les plus fréquents sont liés au renversement de citernes, avec parfois des conséquences graves, lorsqu'il y a fuite du produit par rupture de l'enveloppe de la citerne ou défaut des fermetures des trous d'homme.

Afin de limiter ce risque d'accident, la réglementation, qui comporte déjà des règles relatives à la hauteur du centre de gravité, devra être complétée par des règles relatives à la résistance de la citerne à une accélération transversale. Une telle règle existe actuellement au Danemark. Par ailleurs, les risques de fuite en cas de renversement pourraient être réduits par l'obligation du chargement en source des produits pétroliers, de façon à limiter les émissions de polluants dans l'atmosphère. Un tel système permettrait de ne plus avoir de dôme à ouverture rapide, mais des dômes plus solidement fixés.

L'accident des Eparres, survenu en janvier 1993, a montré que, pour économiser les péages autoroutiers, certains transporteurs de matières dangereuses choisissaient les routes qui traversaient des agglomérations. Pour éviter ce comportement, on étudie la possibilité de privilégier l'emploi des autoroutes et des routes à chaussées séparées.

Les accidents ferroviaires d'Aix-les-Bains en mars 1992 et de la Voulte en janvier 1993 ont fait l'objet d'études approfondies. Celles-ci ont abouti à renforcer les normes d'entretien des lignes ouvertes au transport des matières dangereuses. Le réseau de détecteurs de « boîtes chaudes », qui décèle les échauffements anormaux des essieux, est en cours de renforcement. Il sera ainsi possible de diminuer l'intervalle entre les points de surveillance et de surveiller particulièrement les entrées dans les grandes agglomérations.

LES ÉTUDES DE SÉCURITÉ : UNE FORME DE PRÉVENTION

Les études de sécurité ont été largement développées dans le domaine des installations nucléaires et dans celui des installations fixes les plus dangereuses, notamment celles visées par la directive dite « Seveso »⁽⁷⁾.

Des études analogues ont été engagées pour certaines installations liées au transport.

(7) Cette directive de 1992 a imposé, pour les installations fixes les plus dangereuses de la chimie et du pétrole, la réalisation d'études de sécurité ainsi qu'une information des populations voisines.

Plus récemment, la SNCF a fait réaliser une étude générale sur le transport des matières dangereuses. Cette étude générale sera complétée par des études particulières, notamment sur les gares de triage ou les principales gares d'expédition. Par ailleurs, une étude a été effectuée sur le trafic ferroviaire des matières dangereuses sur l'itinéraire Paris-Lyon-Marseille.

Dans le cadre des études de sécurité du tunnel sous la Manche, une réflexion a été menée sur les matières dangereuses pour établir les conditions dans lesquelles le transport de certaines matières dangereuses pouvait être admis en quantités limitées dans le tunnel.

Il faut rappeler qu'au départ, le transport des matières dangereuses n'était pas envisagé dans le tunnel. Eurotunnel a cependant souhaité être autorisé à transporter certaines matières dangereuses dans la mesure où ce transport ne créait pas de contraintes supplémentaires pour la conception de l'ouvrage telle qu'elle avait initialement arrêtée. Les études ont porté principalement sur le risque d'incendie pour s'assurer que la présence de matières dangereuses en quantités limitées n'aggravait pas considérablement la puissance d'un éventuel incendie. Le risque de dégagement de produits toxiques a été également analysé pour s'assurer que les personnes présentes dans un train accidenté, ou un train suivant, ne risqueraient pas d'être exposées à des effets irréversibles.

L'expérience acquise dans ce cas particulier sera très utile pour étudier d'autres cas similaires (liaison Lyon-Turin par exemple), mais aussi pour mettre sur pied une méthode d'études pour des tunnels routiers moins longs, mais de plus en plus nombreux.

En effet, les nouvelles voies rapides périurbaines comportent fréquemment des tunnels ou des tranchées couvertes soit à cause du relief, soit pour limiter les nuisances pour le voisinage. Il faut alors, soit interdire le transport des matières dangereuses dans le tunnel - ce qui oblige ces transports à se faire sur l'ancienne voirie, souvent en milieu très urbanisé -, soit autoriser le transport de certaines matières dans le tunnel.

Par ailleurs, des études locales ont été engagées dans un certain nombre d'agglomérations industrielles, généralement dans le cadre des Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI). Ces organes de concertation locale ont été créés, comme leur nom l'indique, pour étudier les problèmes de pollution de certaines grandes zones industrielles. Leurs compétences ont été étendues aux risques des installations fixes, et plus récemment aux transports des matières dangereuses.

Ces études locales visent à mieux connaître les flux et les itinéraires actuels du transport des matières dangereuses. Dans certains cas, elles ont conduit à des recommandations pour le choix des itinéraires ; dans d'autres cas, des dispositions réglementaires ont été imposées, comme dans l'agglomération lyonnaise.

A terme, il sera nécessaire que les études sur les dangers des installations fixes qui produisent, stockent ou utilisent des matières dangereuses en grande quantité, comportent également un volet sur le transport des matières dangereuses. Le but de ces diverses études est évidemment de réduire la probabilité d'un accident de matières dangereuses, mais également d'en limiter les conséquences, par exemple en fournissant aux services de secours une base pour mieux connaître les installations dangereuses, les itinéraires où des risques se présentent et les scénarios d'accidents correspondants.

CONCLUSION

Grâce à l'action conjointe de divers intervenants - transporteurs, chargeurs et administrations, - un bon niveau de sécurité dans le transport des matières dangereuses a pu être atteint.

On recense environ deux cents accidents routiers par an, causant moins d'une vingtaine de morts. Ce chiffre est sensiblement plus faible, par rapport au kilométrage parcouru, que le risque du transport des marchandises de toute nature. En ce qui concerne la voie ferrée, il n'y a pas eu d'accident mortel depuis de nombreuses années.

Il faut cependant rester extrêmement vigilant et améliorer en permanence la sécurité des transports de matières dangereuses pour éviter qu'un accident de la circulation ne puisse se transformer en accident majeur.

C'est pourquoi la réglementation technique qui existe depuis de nombreuses années est périodiquement remise à jour et est complétée par des dispositions relatives à la formation des conducteurs routiers et à l'organisation des entreprises de transport.

Enfin, des études de sécurité doivent permettre de tenir compte de l'expérience des accidents et fixer des règles spécifiques adaptées aux conditions locales.

LA SÉCURITE DU TRANSPORT MARITIME

Françoise Odier

Conseiller juridique au Comité central des armateurs de France

Professeur associé à l'Université de Paris I

L'existence d'un risque important, lié tant à l'évolution de la flotte qu'à la nature des marchandises transportées, place la sécurité au centre de toutes les politiques de transport maritime. Quoiqu'il existe désormais en la matière une réglementation internationale abondante, l'impossibilité d'un contrôle effectif en fixe les limites naturelles.

De fait, la tendance est actuellement à la multiplication d'accords régionaux plus efficaces en matière de contrôle.

Quelques semaines après le naufrage de l'Estonia en mer Baltique, l'actualité récente souligne que le risque de catastrophes liées à la navigation maritime reste très élevé, en particulier dans la zone européenne où la circulation maritime est intense.

Ce risque de catastrophes concerne aussi bien les passagers que les marchandises et constitue une menace constante pour l'environnement. Il est certes lié aux dangers de la mer, quoique les techniques de plus en plus sophistiquées de conception et de conduite des navires permettent aujourd'hui de considérer que le milieu maritime hostile peut être mieux maîtrisé. Les accidents qui surviennent sont en réalité dûs le plus souvent à l'erreur humaine, sans doute aggravée par une mer difficile. Les statistiques révèlent que 80 % des accidents sont imputables au facteur humain. Elles montrent également que le nombre des accidents est beaucoup plus important en ce qui concerne le transport de marchandises que le transport de passagers.

Le transport de passagers par voie maritime (comme par voie aérienne d'ailleurs), est le transport le plus sûr qui soit. Sur les quarante dernières années, il y a en moyenne en Europe, un accident par an et un nombre très

faible de disparitions humaines. Les quelques accidents très impressionnants qui ont lieu ne contredisent pas les statistiques globales. Cette sécurité s'explique par les efforts très importants faits par les armateurs - sous la surveillance des États et l'impulsion de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) - pour améliorer la qualité et la conduite des navires transbordeurs. L'encadrement des personnels est tel que les défaillances ne s'expliquent que par des conditions extrêmement spécifiques qui n'entrent pas dans des considérations générales sur la sécurité maritime. C'est pourquoi c'est article sera centré sur les transports de marchandises, aussi bien sous l'angle des risques subis par les biens que sous celui des risques pour l'environnement.

LA NATURE DU RISQUE MARITIME

L'agression subie par les côtes qui résulte soit de la pollution par les hydrocarbures, soit de la pollution par les produits chimiques, n'est jamais le fait du hasard. Toutes les analyses relatives à la situation de la flotte de commerce mondiale montrent bien que le risque maritime va se prolonger, et peut-être même s'amplifier. De fait, la vulnérabilité de l'environnement aux atteintes venues de la mer sera pendant longtemps encore très grande.

L'aggravation du risque résulte d'une situation économique générale dont les effets ne seront corrigés que par des interventions à tous niveaux qui, avec les efforts poursuivis par les armateurs eux-mêmes, constituent la base de la politique de sécurité maritime.

La concurrence effrénée qui existe actuellement dans le domaine maritime entraîne souvent le transfert des navires sous des pavillons n'offrant aucune garantie. Cette évolution a longtemps correspondu à l'augmentation des pavillons de complaisance. Mais, depuis quelques années, la détérioration d'ensemble de la sécurité est davantage à relier à l'apparition de nouveaux pavillons dans les pays en voie de développement.

Le risque tenant au navire

Le premier aspect à prendre en considération est sans aucun doute celui relatif à la vétusté de la flotte mondiale. L'âge moyen des navires est actuellement de 15 ans pour les pétroliers, de 13 ans pour les navires vraquiers transportant des produits dangereux. L'examen détaillé de ces statistiques fait apparaître des risques encore accrus puisque les navires pétroliers ayant plus de 16 ans d'âge représentent plus de 20 % de la flotte mondiale.

Au-delà de l'âge du navire, il faut aussi retenir l'entretien du bâtiment et ses conditions d'exploitation, qui font l'objet de nombreuses des défaillances. L'existence d'équipages polyglottes, incapables de communiquer faute d'une

langue unique, ou encore le manque de formation des personnels des sociétés de manutention dans les ports, expliquent souvent les erreurs dans le saisissage des conteneurs ou les réactions aberrantes en présence d'un simple incident qui, en mer, peut rapidement se transformer en un grave accident.

Le risque tenant aux marchandises

Les éléments relatifs au navire sont aggravés par l'évolution des trafics de marchandises. Une augmentation sensible du nombre et des types de marchandises dangereuses ou polluantes a été constatée ces dernières années. Ceci contribue à l'aggravation des risques, autant pour la sécurité des navires que pour celle de l'environnement des états côtiers. Globalement, l'augmentation constante des échanges de marchandises par mer (90 % en volume du trafic commercial entre l'Union européenne et les pays extérieurs) se traduit par une montée constante des risques. Pour illustration, cinq millions de conteneurs ont emprunté en 1993 la voie maritime, et un navire transite toutes les trois minutes par le pas de Calais.

Cependant, les risques de pollution ne sont pas identiques selon les trafics et sont liés aux évolutions commerciales. La croissance des transports de marchandises en vrac se stabilise à environ 2 % par an, tandis que la progression des marchandises conteneurisées (6 % par an) devrait se poursuivre. Ainsi, moins de 10 % des deux mille sortes de produits chimiques qui empruntent la voie maritime sont chargés sur des navires chimiques ou gaziers ; la majorité est acheminée par des lignes régulières, en conteneurs répartis sur un grand nombre de voyages et difficiles à contrôler.

D'après les estimations les plus alarmantes, huit conteneurs sur dix contiendraient des marchandises dangereuses, qui parfois n'ont pas fait l'objet des déclarations exigées pour une bonne application des normes de sécurité. Dans ces conditions, il faut bien reconnaître que même si les quantités les plus importantes sont transportées en vrac, les risques les plus grands concernent les services de lignes régulières.

Le risque tenant à l'intervention humaine

L'explication de l'insécurité ne se limite pas à des éléments matériels. Le facteur humain reste essentiel. La présence à bord d'un commandant ayant une bonne connaissance de la mer et d'un équipage compétent est une garantie pour la sécurité du navire. Les contrôles effectués montrent que, sur ce plan, les déficiences sont importantes, et il ne semble pas que l'évolution économique promette des temps meilleurs.

Les informations dont nous disposons montrent que l'insuffisance de personnel sur les navires est l'une des principales causes des accidents récents. La réduction des effectifs est liée à la modernisation des techniques de navigation. Il n'en demeure pas moins que les équipages réduits n'ont pas la possibilité matérielle d'effectuer tous les contrôles nécessaires à une plus grande sécurité. Par exemple, il est fréquent que les commandants de gros porte-conteneurs ne puissent se livrer au contrôle de la cargaison, et ainsi prévenir les incidents susceptibles de survenir en mer. Les effectifs sont calculés pour assurer les traversées maritimes banales, mais ne permettent pas de faire face aux difficultés.

Lorsque la diminution des effectifs se conjugue à leur insuffisante qualification et aux problèmes de communication liés à la composition internationale des équipages, elle constitue un facteur déterminant d'insécurité. Le manque de qualification touche également le personnel des sociétés de manutention dans les ports, pour lequel les efforts de formation ne sont pas toujours faits.

Ces divers éléments mettent par ailleurs en lumière l'une des raisons essentielles de l'insécurité dans les transports maritimes : la méconnaissance des règles.

LA REGLEMENTATION INTERNATIONALE

La méconnaissance des règles est d'autant plus inacceptable que la sécurité maritime est un domaine étroitement réglementé. L'ampleur du risque encouru sur mer ainsi que la pression de l'opinion publique après les accidents les plus graves, ont depuis longtemps poussé à la mise en place d'une réglementation abondante et détaillée. Cette réglementation n'a, bien entendu, pas supprimé le risque de mer, mais elle permet de le réduire. Sans parvenir à une sécurité absolue, qui serait totalement incompatible avec l'économie du transport maritime, il est possible de constater une réduction du nombre des accidents : en 1983, 209 navires ont été perdus, pour 139 en 1990. La mise en place de cette réglementation se poursuit sans relâche et se traduit par une véritable croisade pour la qualité.

L'élaboration de la réglementation se fait avant tout au niveau international, qui est le cadre naturel du transport maritime.

L'OMI, institution spécialisée des Nations Unies chargée des questions maritimes, a produit une oeuvre normative abondante et détaillée en matière de sécurité. En pratique, son action est de plus en plus relayée par l'Union européenne. Cette dernière dispose en effet de moyens plus contraignants pour faire appliquer des dispositions, dont l'efficacité est avant tout liée à une mise en oeuvre aussi large que possible, ne laissant aucune place aux distorsions de concurrence qui pourraient naître d'une sécurité inégalement respectée.

Le rôle de l'Organisation maritime internationale (OMI)

L'action de l'OMI s'est traduite par l'adoption d'une trentaine de conventions et protocoles auxquels viennent s'ajouter quelques centaines de recueils et recommandations. Cette oeuvre qui est le fruit d'un travail effectué au cours des 20 dernières années a été le plus souvent adoptée à l'unanimité, ou au moins par consensus. L'OMI a travaillé dans trois directions qui recouvrent la totalité de la sécurité du transport maritime : la prévention des dommages, les régimes de responsabilité et d'indemnisation des victimes, et la sanction des infractions.

En matière de prévention, l'oeuvre de l'OMI est très riche. Elle définit très précisément les normes de sécurité à respecter en matière de construction et d'équipement des navires, en particulier dans la convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (1972).

Cette convention s'est trouvée complétée dès 1973 par une autre convention plus précisément orientée vers la prévention de la pollution. Il s'agit de MARPOL, qui concerne la pollution par les hydrocarbures et toutes les substances dangereuses pouvant être déversées en mer. MARPOL contient des règles pour la construction des navires et prévoit des normes très sévères d'interdiction des rejets. Cette convention, combinée avec d'autres textes de l'OMI (en particulier la convention de 1969 autorisant l'Etat à intervenir en haute mer en cas de danger grave et imminent) s'est révélée efficace. D'après l'ensemble des études sur le sujet, le phénomène de déversement d'hydrocarbures aurait connu une réduction significative, passant de 1,47 millions de tonnes en 1981 à 570 000 tonnes en 1989.

La réglementation par la prévention est complétée par les textes de l'OMI relatifs à la responsabilité des propriétaires de navires.

En premier lieu, on peut évoquer la convention du 29 novembre 1969 sur la responsabilité du propriétaire de navires transportant des hydrocarbures. Son objectif est d'inciter les propriétaires de navires « à risques » à prendre des dispositions rigoureuses pour éviter une responsabilité particulièrement lourde, engendrant des charges d'assurance. La convention de Bruxelles de 1969 institue, quant à elle, un principe de responsabilité objective, assortie d'une obligation d'assurance pour couvrir tous les dommages de pollution par les hydrocarbures.

Un régime de cette nature est exceptionnel dans le domaine maritime et signifie clairement que le navire qui fait courir des risques - y compris des risques à l'environnement - parce qu'il transporte des produits dangereux, doit les garantir au delà de ce qu'implique la responsabilité encourue pour une navigation sans risque particulier.

Un tel dispositif signifie aussi que la sécurité est devenue le fondement du régime de responsabilité de l'armateur alors que, traditionnellement, la res-

pensabilité maritime était tempérée par l'existence des dangers de la mer. L'exigence de sécurité est maintenant au centre de toutes les préoccupations en matière de navigation maritime.

Ce souci se traduit également dans les sanctions infligées par chaque Etat en cas de manquement à la sécurité. Les sanctions sont essentiellement appliquées en cas de pollution par les hydrocarbures. Il s'agit lorsqu'elles existent, de sanctions pénales : amendes, peines de prison, qui compte-tenu de leur nature, sont mise en place dans chaque état à l'encontre des navires ou de leurs commandants. En France, la loi du 2 janvier 1979 - Journal Officiel du 3 janvier - a modifié les articles 38-63 et 80 du code disciplinaire qui conviennent aux règles destinées à prévenir les abordages en mer (règles de séparation de trafic) ou règles imposant une navigation à distance des côtes. L'article 63 bis du code disciplinaire et pénal s'applique aux capitaines de navires transportant des hydrocarbures, ayant pénétré dans les eaux territoriales sans avoir signalé au préfet maritime leur position et leur route. Ils peuvent encourir une peine d'emprisonnement d'un an à deux ans et une amende de 100 000 à 3 000 000 francs. Ces peines peuvent aller de 500 000 à 5 millions de francs et jusqu'à 5 ans d'emprisonnement en cas de rejet volontaire en mer.

Les actions régionales

La pression réglementaire s'explique bien sûr par l'émotion produite par les grands accidents maritimes et les pollutions spectaculaires qu'ils ont engendrées (Amoco Cadiz, Exxon Valdez). Mais elle se comprend encore mieux lorsqu'on la rattache au rôle de l'OMI et à ses faiblesses. Le fonctionnement de l'OMI, même s'il se révèle efficace, est néanmoins considéré par certains comme trop lourd et trop lent. C'est pourquoi des mécanismes de coopération renforcée ont été introduits dans certaines régions, en particulier au niveau européen.

Le développement d'initiatives régionales en faveur de la sécurité maritime, apparaît nécessaire car la coopération entre Etats sur laquelle repose toute action en faveur de la sécurité maritime s'organise mieux au niveau régional qu'au niveau mondial. Cette recherche en faveur d'une lutte contre les navires ne répondant pas aux normes ne doit pas ignorer cependant que le navire a une vocation mondiale, et qu'elle peut difficilement s'accommoder de règles de sécurité qui s'opposeraient selon les régions.

Le Mémorandum de Paris

La première tentative en ce sens est constituée par le « Mémorandum d'entente sur le contrôle des navires par l'Etat du port » adopté à Paris en

1982, dont seize États sont aujourd'hui signataires. Il s'agit d'un accord visant à assurer un contrôle coordonné de tous les navires qui font escale dans les ports des États membres. Les contrôles concernent non seulement les normes techniques des navires mais également la qualification des équipages. Ils reposent donc sur une conception globale de la sécurité. Le Mémorandum de Paris, qui dispose d'une base de données informatiques gérées par la France, constitue un modèle de coopération régionale.

L'Union européenne

L'entrée en vigueur du traité de Maastricht, qui a investi l'Union européenne d'une compétence nouvelle en matière de sécurité des transports (art. 92), a conduit la Commission de Bruxelles à étendre plus loin l'action des pays membres du Mémorandum. La Commission a recherché une harmonisation de la position des États de l'Union au sein de l'OMI et à organiser entre eux une zone d'application privilégiée des conventions internationales relatives à la sécurité maritime.

Cette action communautaire se resserre d'ailleurs autour du noyau constitué par les cinq États riverains de la Mer du Nord (Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Allemagne et France) tant il est évident que la mise en oeuvre d'une politique efficace de sécurité repose sur des choix communs et des moyens comparables.

Il ressort de cette analyse que la sécurité est actuellement une des données essentielles des politiques maritimes tant au sein des entreprises que pour les États. Les problèmes de sécurité se posent depuis quelques années en des termes nouveaux en raison du regard de l'opinion publique sur tout ce qui concerne la sécurité. C'est essentiellement après les accidents et sous la pression des événements que les principales mesures relatives à la sécurité des navires ont été prises, certes il s'agit d'un stimulant qui a permis des améliorations substantielles aussi bien au niveau des entreprises qu'en ce qui concerne les réglementations. Il est cependant très clair que les politiques de sécurité ne seront efficaces que si elles tiennent vraiment compte des conditions particulières d'exploitation du transport maritime. Une telle perspective implique que les expériences acquises dans un modèle de transport ne soient pas automatiquement transportables dans un autre mode. Ainsi la sécurité ne doit pas ignorer les intérêts économiques d'une industrie mais ne pas non plus être entravée par la politique restrictive des entreprises. Les politiques de sécurité - c'est un de leur point commun - sont le résultat d'un équilibre entre tous les intérêts concernés.

LES DOUANES DE L'ANCIEN RÉGIME À L'UNION EUROPÉENNE

Jean Clinquart

Ancien directeur interrégional des Douanes

Les Douanes sont riches d'une histoire de quatre siècles qui illustre leur capacité d'adaptation et leur polyvalence. Constituées en administration moderne au XIX^e siècle, elles sont confrontées depuis les années vingt à l'essor des échanges internationaux. Les Douanes sauront-elles évoluer pour faire face demain à la suppression des frontières ?

Héritière de la Ferme générale, l'administration des Douanes a joué au XIX^e siècle un rôle important, en liaison avec les politiques commerciales de type protectionniste menées par les gouvernements de l'époque.

Au XX^e siècle, elle a continué d'être fortement sollicitée pour trois raisons principales : la persistance de politiques économiques faisant un large appel aux mesures douanières, suivie de la mise en place d'une union douanière européenne ; le développement d'une fiscalité (pétrolière notamment) à l'application de laquelle elle a pris une part active ; enfin sa polyvalence.

L'ouverture des frontières à l'intérieur de l'Union européenne a eu d'importantes répercussions sur l'organisation et les activités de cette administration.

Quelques dates, échelonnées de 1584 à 1993, peuvent être proposées comme points de repère dans une présentation rapide de l'histoire de l'administration des Douanes en France.

DES FERMES UNIES DU ROI A LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES (1584-1800)

C'est en 1584 que naît la structure administrative dont est issue la Douane moderne. SULLY attribue alors à une unique compagnie de traitants l'affermage de la quasi-totalité des mesures douanières en vigueur dans le Royaume. Jusqu'à cette époque, chaque taxe douanière (et l'habitude de superposer des taxes plutôt que de réviser les taux des droits préexistants en

avait régulièrement accru le nombre) faisait l'objet d'une adjudication séparée. Chaque adjudicataire de ferme disposait de son propre service de recouvrement. La constitution des Fermes unies du Roi - dont les attributions allaient croître au fil des ans jusqu'à englober, au milieu du XVIII^e siècle, la presque totalité de la fiscalité indirecte - marque l'émergence d'une administration financière à vocation nationale.

Les fondements d'une véritable administration : la Ferme générale

Cette compagnie, alors connue sous l'appellation de Ferme générale⁽¹⁾, a en effet en charge les douanes (douanes extérieures aux frontières du Royaume, douanes intérieures aux limites séparatives des provinces non assujetties au même régime douanier et fiscal)⁽²⁾, la balance du commerce (ancêtre de la statistique du commerce extérieur), les aides (impôts de consommation frappant surtout les boissons), le privilège de vente exclusive du tabac (proche du monopole moderne) et, enfin, la célèbre gabelle du sel. Si l'on substitue à l'impôt sur le sel celui qui affecte de nos jours les produits pétroliers - autre prélèvement fiscal à gros rendement -, on s'aperçoit que les anciennes compétences de la Ferme générale coïncident presque avec les attributions actuelles de la direction générale des Douanes.

La ressemblance est tout aussi frappante lorsqu'on envisage l'organisation des services. La Ferme générale dispose d'un bureau central formé de départements spécialisés qui correspondent avec des services extérieurs. Ceux-ci comprennent des directions provinciales, dont le personnel relève de deux branches d'activité distinctes, placées sous l'autorité d'employés supérieurs : les « bureaux », chargés d'appliquer les réglementations et de percevoir les droits ; les « brigades » dont les agents, fortement encadrés, autorisés au port des armes et présents sur le terrain de jour et de nuit, ont mission de s'opposer à la contrebande. Comme celle-ci affecte aussi bien les côtes que les frontières de terre, la Ferme générale arme des bâtiments de mer pour la surveillance du littoral.

Si l'on passe de la comparaison des structures à celle des méthodes de travail, on relève d'autres analogies saisissantes qui tiennent à la transmission de principes de la législation d'Ancien Régime au droit douanier des XIX^e et XX^e siècles⁽³⁾.

(1) L'appellation de Ferme générale date de 1726 : l'unification des fermes est alors totalement réalisée.

(2) En matière de « traites », c'est-à-dire de douanes, on distinguait trois catégories de provinces : celles qui appliquaient le tarif douanier de 1664, dites « des cinq grosses fermes » par référence aux fermes réunies sous SULLY ; celles « réputées étrangères » aux précédentes parce qu'elles appliquaient des tarifs locaux et non celui de 1664 ; et enfin celles « à l'instar de l'étrange effectif », sorte de zones franches.

(3) Il s'agit principalement de la procédure de dédouanement (système de déclaration contrôlée), des règles relatives à la circulation et à la détention des marchandises tarifées ou prohibées dans le rayon des frontières terrestres et maritimes, et de l'exercice de certains droits par les agents des douanes (visite des marchandises, fouille des personnes, perquisitions, port et usage des armes).

Le statut juridique de la Ferme - un statut *sui generis* auquel on ne trouve pas d'équivalent dans le droit actuel - n'est pas celui d'une administration d'Etat, au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Il en est cependant moins éloigné qu'on est porté à le penser lorsqu'on songe aux profits des traitants. En effet, le cadre dans lequel opère la Ferme est strictement défini par l'Etat, et les fermiers généraux, comme leurs commis, sont soumis à une étroite tutelle du pouvoir royal. Au surplus, à la fin de l'Ancien Régime, les droits de douane ont cessé d'être affermés, pour être perçus en régie, « au compte du Roi »⁽⁴⁾.

La nationalisation de 1791 : la Régie des Douanes

On sait que l'Assemblée constituante de 1789 a mis un terme à la fois au morcellement du Royaume sur les plans douanier et fiscal et au recours à l'affermage de l'impôt. Elle a aussi supprimé tous les impôts indirects, à l'exception des droits de douane. Cet ensemble de réformes a abouti à la disparition de la Ferme générale et au transfert des douanes extérieures, seule attribution subsistante de la Compagnie, à une Régie nationale⁽⁵⁾. L'acte fondateur des Douanes nationales est une loi de novembre 1790, mais le texte organisant la Régie date d'avril 1791⁽⁶⁾.

En réalité, on ne se trouve pas en présence de la création d'une structure nouvelle. En effet, le bureau central de la Ferme et ses services extérieurs, avec leurs moyens humains et matériels, réduits les uns et les autres à proportion de l'allègement des charges, passent simplement sous l'autorité directe de l'Etat. Il existe ainsi plus qu'une simple filiation entre la Ferme et la Régie de 1791 : l'une survit dans l'autre.

(4) Il y eut plusieurs tentatives de substitution de la régie à la ferme au cours du XVIII^e siècle, mais les résistances furent vives. La Monarchie parvint quand même à faire recouvrer sous ce régime les droits domaniaux, les aides et les traites. La gabelle et le monopole du tabac y échappèrent.

(5) Il y eut discussion, à l'Assemblée nationale, sur l'opportunité de maintenir ces douanes extérieures. Les partisans de la « liberté indéfinie » incluaient, en effet, dans leur programme la libération totale des échanges commerciaux. Cette thèse minoritaire ne prévalut point.

Cf. CLINQUART (Jean), *L'administration des douanes sous la Révolution*, Neuilly, Editions de l'Association pour l'histoire de l'administration des douanes (AHAD), 1978, p. 25, ainsi que CLINQUART (J.), « Les avatars de la police du commerce extérieur de 1789 à 1799 » in Actes du colloque *Etat, finances et économie pendant la Révolution française*, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, 1990, p. 536 et suiv.

(6) Loi du 5 novembre 1790 qui ordonne l'abolition des droits de traite dans l'intérieur du Royaume, et loi du 1^{er} mai 1791 (décret du 23 avril) portant sur l'organisation de la Régie des douanes.

Ce sont d'ailleurs des ex-fermiers généraux qui deviennent les premiers administrateurs, puis régisseurs des Douanes⁽⁷⁾. Certes, on réécrit des textes fondamentaux : le tarif douanier, d'abord, qui devient unique et uniforme sur toutes les frontières du Royaume, mais aussi le code des Douanes⁽⁸⁾. On remanie l'organisation des services extérieurs pour l'adapter à la mission strictement douanière que l'Assemblée confie à la nouvelle régie. En aucun cas cependant, il n'y a rupture ; le changement se fait dans la continuité.

Pourquoi dès lors, l'administration des Douanes privilégie-t-elle la référence à 1791 quand elle commémore son passé, ainsi qu'elle l'a montré en 1991 en célébrant - avec discrétion, il est vrai - le bicentenaire de sa nationalisation ? Cette attitude peut s'expliquer de plusieurs manières. Retenons-en deux entre lesquelles on relève une certaine connexité.

On peut suggérer que, la Ferme générale ayant eu longtemps une fort mauvaise réputation, on ait été peu enclin à s'en réclamer. Nous savons aujourd'hui que, si elle fut un modèle administratif admiré à l'extérieur - car largement en avance sur les autres structures comparables -, en revanche l'impopularité de l'impôt a logiquement entraîne celle du percepteur.

L'importance que la référence à 1791 occupe dans la mémoire collective des douaniers a, semble-t-il, une origine plus plausible. Cette année, marquée par la nationalisation de la Compagnie, a été considérée par les ex-commis des Fermes, reconvertis en « préposés à la police du commerce extérieur »⁽⁹⁾, non comme un simple avatar, mais comme un point de départ. Elle leur a permis, en devenant des fonctionnaires, de se défaire d'une étiquette jugée infamante par les patriotes et de prendre place parmi les serviteurs d'un Etat régénéré par la Révolution⁽¹⁰⁾.

Ce passage au service direct de l'Etat n'a pas eu que cette conséquence très conjoncturelle. Il a durablement influé sur la nature des missions confiées aux Douanes en favorisant leur extension à des domaines d'intérêt public étrangers à l'impôt. Non pas que la Ferme générale se soit bornée à percevoir des droits. Dans l'exercice de ses missions douanières, elle faisait respecter des prohibitions édictées à des fins diverses : lutte contre les menaces d'épidémies, d'épizooties, de pénurie monétaire, de famine, etc. Elle remplissait

(7) Les ex-fermiers généraux nommés administrateurs en 1790, puis régisseurs des douanes en 1791, furent destitués en octobre 1792. Ils furent impliqués dans le procès des fermiers généraux et plusieurs d'entre eux périrent sur l'échafaud.

(8) Loi du 15 mars 1791 fixant le tarif des droits à percevoir à toutes les entrées et sorties du Royaume. Loi des 6-22 août 1791, véritable code des douanes, reprenant pour l'essentiel les dispositions des ordonnances royales de 1681 et 1687. Cf. CLINQUART (Jean), *op. cit.*, p. 73 et suiv.

(9) Expression employée dans la loi du 5 novembre 1790 pour désigner les employés des douanes nationales.

(10) Des pétitions signées par un grand nombre de préposés à l'adresse de l'Assemblée sont éclairantes à cet égard. Cf. CLINQUART (Jean), *op. cit.*, p. 148 et suiv.

aussi certaines missions de police : contrôle de la librairie, arrestation des déserteurs. Il n'empêche que les fermiers généraux étaient avant tout des collecteurs d'impôts. A l'heure actuelle, quand on considère les activités de l'administration des Douanes, on est davantage porté à évoquer des missions de protection de la santé, de préservation du patrimoine, de défense des consommateurs, de sécurité publique, que d'autres missions telles que l'application - pourtant délicate et essentielle - du tarif extérieur commun ou de la politique agricole commune de l'Union européenne.

LA MISE EN PLACE ET L'APOGÉE DE « L'IMMENSE ADMINISTRATION »

Alors que l'exercice collectif du pouvoir condamnait les régisseurs, en cas de différent, à rechercher un compromis ou à en appeler à l'arbitrage du ministre, la gestion prit, à partir de 1800, un tour monarchique dont certains anciens de la Ferme s'accommodèrent mal.

La personnalisation du pouvoir

La vie administrative s'est trouvée modifiée quand Napoléon plaça des directeurs généraux à la tête des principaux services de l'Etat. Jusqu'alors, les Douanes étaient dirigées par un collège de régisseurs (sept à l'origine, trois par la suite), comme la Ferme générale l'avait été par le collège des fermiers généraux. A partir de 1800, les décisions cessèrent de requérir la signature de plusieurs personnes, donc d'être soumises à délibération préalable.

D'abord désignés au sein des Douanes, les directeurs généraux ont commencé à être choisis parmi les membres des grands corps à partir du règne de CHARLES X. Dans le courant du XIX^e siècle, il y eut encore d'assez nombreuses promotions endogènes, mais cette situation prit fin (à une exception près) dans les années 1880.

Cette réforme eut une autre conséquence, rarement évoquée, en matière de vérification des services. La Ferme générale pratiquait l'auto-contrôle : à tour de rôle, des fermiers généraux étaient désignés comme « tourneurs » et déchargés corrélativement d'une part de leurs responsabilités au sein des services centraux. La loi organique de 1791 avait prévu que les régisseurs des Douanes maintiendraient cette tradition, mais la réduction de leur nombre à trois seulement les condamna à l'abandonner dans la pratique. Lors de la création du poste de directeur général, on institua des inspecteurs généraux placés sous l'autorité immédiate du chef de l'administration. Ce système fonctionna de manière active, surtout au début de la Restauration. Mais, critiqué à l'extérieur, l'auto-contrôle fut supprimé au début de la monarchie de Juillet et un organisme extérieur, l'Inspection des finances, fut chargé de vérifier le fonctionnement des services financiers, en général.

L'apogée de la Douane impériale (1810)

Le premier directeur général des Douanes est sans doute le plus prestigieux des hauts fonctionnaires ayant occupé le poste depuis sa création. Ancien employé supérieur de la Ferme, nommé régisseur des Douanes en 1792, le comte d'Empire COLLIN DE SUSSY avait fait partie du premier groupe de préfets nommés par BONAPARTE, mais avait rapidement réintégré son service d'origine pour en prendre la tête.

L'importance croissante des Douanes dans la politique impériale ne pouvait que valoir une position élevée à son directeur général. De fait, COLLIN DE SUSSY acquit une audience croissante auprès de NAPOLEON qui créa à son intention un ministère du Commerce et des Manufactures, auquel furent rattachées les Douanes⁽¹¹⁾.

C'est en 1810 que l'administration des Douanes atteint son apogée. L'Empire napoléonien est alors parvenu à son expansion maximale et les responsabilités de la Douane n'ont jamais été plus importantes. Ses services sont implantés dans tout le Grand Empire. Elle compte près de 40 000 agents, plus que la Ferme générale au sommet de sa puissance. Elle est chargée de faire respecter le blocus continental et dispose à cet effet de pouvoirs accrus. En particulier, l'Empereur renoue avec les pratiques de l'Ancien Régime en conférant à des juridictions d'exception - les cours prévôtales et les tribunaux ordinaires des Douanes - la connaissance des infractions douanières. Les peines frappant les fraudeurs sont dans le même temps aggravées⁽¹²⁾.

Pourtant, « l'immense administration »⁽¹³⁾ que constitue la Douane s'avère difficile à gérer. La dispersion géographique de ses services et la fréquence des situations d'exception auxquelles il faut faire rapidement face, contraignent le service central à laisser la bride au cou des directeurs. De plus, elle s'avère incapable de maîtriser une contrebande, florissante du fait des restrictions imposées par le Blocus.

(11) Sur COLLIN DE SUSSY, cf. CLINQUART (Jean), *L'administration des Douanes sous le Consulat et l'Empire*, Neuilly, Editions de l'AHAD, 1979, Notes biographiques, p. 360. Le rattachement de la Douane au ministère du Commerce n'a été qu'éphémère. Cette infidélité aux Finances avait été précédée, sous la Convention, d'un bref passage de cette administration sous la coupe des Affaires étrangères.

(12) Décret du 18 octobre 1810 portant création des cours prévôtales et tribunaux ordinaires des douanes. Sous l'Ancien Régime, la fraude, en principe passible (sauf circonstances aggravantes, telles que la rébellion armée) de peines pécuniaires seulement, se trouvait, en fait, souvent sanctionnée par la prison, parfois par les galères, le fermier pouvant obtenir la substitution de peines afflictives aux amendes en cas d'impécuniosité des fraudeurs. La Constituante supprima ces peines de substitution, mais peu à peu cette attitude libérale fit place à un durcissement de la répression. En 1810, un pas important est franchi ; le carton, la flétrissure, les travaux forcés réapparaissent.

(13) L'expression figure dans une correspondance adressée par COLLIN DE SUSSY à l'Empereur, le 24 mai 1811. (A. N. AF IV, 1080).

L'ADMINISTRATION DES DOUANES AU XIX^e SIÈCLE : AFFAIBLISSEMENTS ET CONSOLIDATIONS

Le siècle des révolutions et de l'instabilité politique contribue de manière significative à l'évolution de l'administration des Douanes. Au gré de la succession des régimes et de leurs orientations politiques (entre protectionnisme et libéralisme), le rôle et le statut de la Douane sont successivement modifiés, malmenés ou affirmés. Cependant, quoiqu'elle porte l'empreinte de ces différents changements, cette administration se forge et arrête une identité dont de multiples traits subsistent aujourd'hui.

Trois grandes transformations doivent être notées : une militarisation confortée à la fin de l'Empire, la pression du libéralisme économique de la deuxième période du Second Empire et l'instauration d'un mode de recrutement méritocratique avec la Troisième République.

Militarisation et esprit de corps

Les défaites de 1813-1814 imposent un repli précipité sur les anciennes frontières et une réduction importante des effectifs de la Douane⁽¹⁴⁾. Malmenée sous la Restauration parce que taxée de bonapartisme, celle-ci retrouve ensuite une place de premier plan dans l'appareil d'Etat, au service d'une politique protectionniste promise à un bel avenir⁽¹⁵⁾. Surtout, elle sort de l'époque impériale - dont elle garde longtemps une certaine nostalgie - dotée d'un esprit de corps et d'une cohésion qu'elle ne connaissait pas antérieurement.

Le développement de cet esprit de corps trouve en partie son origine dans la militarisation de fait vers laquelle les brigades - à l'époque les neuf dixièmes des effectifs - évoluent sous la pression des événements.

Cette évolution s'amorce dès 1792, lors de la première coalition. Sans enthousiasme, parfois même avec répugnance, les autorités des départements menacés se résignent à mobiliser les préposés en vue de la défense des frontières. Le bon comportement des douaniers du Nord lors du siège de Lille a raison des préventions que suscitait leur ancienne appartenance à la Ferme. Par la suite, les agents des brigades se trouvent à nouveau mêlés à des opérations militaires menées soit contre l'envahisseur étranger, soit contre l'« ennemi de l'intérieur ». La Régie n'a jamais vu d'un bon oeil cette militarisation circonstancielle qui détourne le personnel de ses tâches spécifiques et risque de la soustraire à l'autorité de la hiérarchie administrative.

(14) Entre 1815 et 1819, les effectifs de l'administration des Douanes s'inscrivent dans une fourchette de 18 000 à 25 000 agents.

(15) Pierre de SAINT-CRICQ, second successeur de COLLIN DE SUSSY, a joué un rôle important dans la réhabilitation de la Douane, sous la Restauration, grâce à l'audience qu'il sut acquérir dans les milieux politiques royalistes.

Cependant, lorsque les choses se passent à l'intérieur du service, sans détournement corrélatif de celui-ci en vue de tâches étrangères à sa mission, l'attitude de la Régie change et elle ne fait rien pour enrayer l'évolution des brigades vers un statut paramilitaire. Divers éléments rendent d'ailleurs cette transformation inévitable : le recrutement de ces unités se fait, plus que par le passé, parmi les anciens soldats ; on les dote d'une tenue d'uniforme ; enfin, les brigades vivent au contact permanent de l'armée dans les territoires annexés à la France.

En 1810, un projet de militarisation statutaire est mis à l'étude. NAPOLEON semble y avoir été favorable, mais l'opposition de COLLIN DE SUSSY est assez déterminée pour que l'empereur hésite et diffère sa décision.

Sous la Restauration, il n'est plus question de constituer un corps militaire des Douanes. En revanche, l'administration maintient et renforce même le caractère paramilitaire de ses brigades, cette orientation lui paraissant garantir une bonne qualité de service.

C'est à la monarchie de Juillet que l'on doit la création de légions, de bataillons et de compagnies des Douanes, mobilisables par le gouvernement en cas de menace étrangère. Ces formations, encadrées par les « chefs naturels » des agents, seraient alors mises à la disposition de l'autorité militaire pour concourir à la défense des frontières.⁽¹⁶⁾

Révisé à plusieurs reprises, ce statut militaire perdure plus d'un siècle et entraîne la participation des brigades des Douanes à la guerre de 1870-1871 (durant laquelle elles se distinguent au cours du siège de places fortes), puis aux deux guerres mondiales. Inadapté aux données des conflits modernes, ce statut est tombé en désuétude. Seul en témoigne désormais le drapeau des bataillons de douaniers, dont la garde a été confiée à l'Ecole nationale des brigades des Douanes⁽¹⁷⁾.

La confrontation au libéralisme (1860)

En négociant clandestinement avec l'Angleterre un traité de commerce d'inspiration libérale, sinon libre-échangiste, NAPOLEON III a exécuté en 1860 ce qu'on a appelé son « coup d'Etat douanier ». On renouait de la sorte avec la politique inaugurée en 1786 par un autre traité franco-anglais, traité qui avait été dénoncé sous la Révolution.

(16) Ordonnances des 31 mai 1831, 11 mai et 9 septembre 1832.

(17) Les bataillons des douanes ont reçu leur drapeau, en même temps que les divers régiments, le 14 juillet 1880, à la revue de Longchamp. Sur la militarisation des brigades des douanes, cf. CLINQUART (J.), « Le corps militaire des douanes, hasard ou nécessité ? », *La Vie de la douane*, n° 199, février 1985.

L'abandon du protectionnisme devait logiquement entraîner un certain déclin de la Douane. Celle-ci, pourtant, prit l'événement avec sérénité et impulsa, à la faveur de l'allégement des droits et de la disparition de nombreuses prohibitions, une évolution dans ses méthodes de travail. Évolution qui avait dû être amorcée depuis un certain temps déjà en raison de l'apparition de nouveaux modes de transport (le chemin de fer et les *steamers*) et du développement corrélatif des échanges. Ces phénomènes, qui profitaient de l'industrialisation et la stimulaient en même temps, imposaient une réflexion sur l'adéquation du contrôle douanier traditionnel aux données nouvelles du trafic international. On se rendait compte de la difficulté de continuer, comme par le passé, à procéder à la vérification systématique et approfondie des déclarations déposées par les importateurs et exportateurs. On se persuadait par ailleurs de la nécessité de développer des régimes douaniers suspensifs de l'application des droits (transit, admission temporaire, entrepôt) afin de faciliter les échanges⁽¹⁸⁾.

Ce changement d'optique n'a pas conduit à une révision brutale des méthodes de dédouanement. La Douane a avancé avec prudence dans la voie de la simplification de ses procédures, d'autant que les débuts de la Troisième République ont vu le protectionnisme refaire surface. Celui-ci s'installe durablement et fait même place, durant la Première Guerre mondiale et de 1939 aux années cinquante, à un strict contrôle du commerce extérieur et des changes. Durant un siècle, l'administration des Douanes s'est appliquée, non sans hésitations, à arbitrer un conflit permanent entre la volonté d'être efficace et le désir d'être expéditif.

L'apparition du concours dans le système de promotion des agents des Douanes (1887)

Pour la première fois, en 1887, l'administration des Douanes utilise la procédure de l'examen pour sélectionner les agents à promouvoir. Il s'agit d'une réforme timide, limitée à l'accession aux emplois supérieurs. Cependant, elle répond à un vœu ancien du personnel, puisqu'il avait déjà été formulé pendant la brève période de liberté d'expression dont les fonctionnaires avaient joui sous la Deuxième République.

A des degrés variables, selon les services et les catégories d'agents, le favoritisme et le népotisme polluaient la gestion du personnel. Peu de choses avaient changé à cet égard depuis l'Ancien Régime. Une réaction s'était néanmoins amorcée aux lendemains de la guerre de 1870. Ainsi, un directeur des Douanes (bientôt imité par la plupart de ses collègues) avait pris l'initia-

(18) Sur cette évolution, cf. CLINQUART (J.), « L'administration des douanes et le contrôle du commerce extérieur » in *Administration et contrôle de l'économie, 1800-1914*, Collectif, Genève, Droz, 1985, p. 155 et suiv.

tive de vérifier les connaissances générales et professionnelles de ses agents avant de les proposer pour des postes d'encadrement.

Le mouvement en direction d'une gestion plus équitable allait se poursuivre jusque dans le courant du XX^e siècle, grâce à une évolution des mentalités au sein des états-majors, mais aussi grâce aux pressions exercées (sans recours à la grève, alors interdite) par des associations professionnelles apparues dans le courant des années 1900 sous forme d'amicales⁽¹⁹⁾.

L'équité dans le déroulement des carrières n'était cependant que l'un des aspects d'une aspiration plus générale des agents à de meilleures conditions de vie. Les rémunérations de la majorité des agents des Douanes les situaient en effet parmi les fonctionnaires de l'État les moins bien traités. Il existait par ailleurs de multiples singularités dans leur situation statutaire. Les agents des brigades, en particulier, étaient soumis à une discipline très stricte et la durée de leur travail n'était pas réglementée.

L'apparition du concours en 1887 n'a eu, immédiatement, qu'une signification symbolique. Presqu'un siècle sera encore nécessaire pour que la gestion du personnel des Douanes (bénéficiaire par ailleurs des avantages acquis sur un plan général par les fonctionnaires de l'État) soit unifiée grâce à la fusion statutaire (mais non fonctionnelle) du service des bureaux et de celui des brigades.

LA DOUANE ET LES BOULEVERSEMENTS DU XX^e SIÈCLE

Les événements majeurs du XX^e siècle (Première et Deuxième Guerres mondiales, Libération, guerre froide) ont eu bien sûr une influence incontestable et reconnue sur l'évolution de la Douane. Aussi est-il plutôt intéressant de mettre l'accent sur d'autres éléments: soit qu'ignorés, ils jouent *a posteriori* un rôle important (1927), soit qu'ils concernent notre actualité immédiate (1957, 1993).

Du pétrole à l'expansion des échanges internationaux

L'année 1927 revêt une valeur symbolique. C'est alors que la loi organisant le régime d'importation, de raffinage et de distribution du pétrole et de ses dérivés, et chargeant la Douane de son application, est votée⁽²⁰⁾. Les hydro-

(19) Sur la critique du népotisme et du favoritisme, ainsi que sur le rôle important joué par les amicales, cf. CLINQUART (Jean), *L'administration des douanes sous la Restauration et la Monarchie de Juillet*, Neuilly, Editions de l'AHAD, 1981. *L'administration des douanes de la Révolution de 1848 à la Commune*, Neuilly, Editions de l'AHAD, 1983. *L'administration des Douanes sous la Troisième République*, Neuilly, Editions de l'AHAD, 1985.

(20) Loi du 16 mars 1928.

carbures prennent ainsi dans les activités de cette administration une place éminente, puisque leur taxation lui incombait également. L'importance prise par la consommation des produits pétroliers dans le premier quart du siècle explique à la fois l'apparition de cette réglementation et le développement de cette fiscalité. A relier à la consommation de produits pétroliers, le développement et la généralisation de nouveaux modes de transport ont également influencé de manière caractéristique le fonctionnement de la Douane.

L'utilisation par les contrebandiers de véhicules automobiles pour franchir les frontières connaît une extension telle que l'administration doit obtenir l'élargissement de sa zone légale d'intervention (le « rayon des douanes ») et même l'extension, à l'ensemble du territoire, de sa compétence pour la répression de la fraude portant sur des produits réputés sensibles (armes, drogues, etc.)⁽²¹⁾.

Plus généralement, le développement exponentiel, après la Seconde Guerre mondiale, du transport routier des personnes et des biens, l'irruption du transport aérien dans l'économie mondiale, la banalisation du tourisme international, enfin la croissance continue des échanges sont à l'origine de profonds changements dans l'organisation et les méthodes de travail des bureaux et des brigades des Douanes.

Les bureaux se sont trouvés confrontés à un phénomène de concentration du trafic à partir des années cinquante. Une majeure partie des échanges a emprunté un nombre réduit de ports maritimes, d'aéroports, de postes routiers ou autoroutiers. Sans renoncer aux principes fondamentaux, déjà inscrits dans la législation de l'Ancien Régime, la Douane a dû développer le recours à des procédures de dédouanement plus expéditives que la procédure classique. Elle a notamment mis en oeuvre un traitement informatique en temps réel des déclarations (système SOFI). Elle a aussi encouragé le transfert des opérations de dédouanement à proximité des lieux d'expédition et de destination des marchandises⁽²²⁾. Ces divers facteurs ont entraîné une transformation de l'implantation géographique des services qui a davantage évolué, depuis le milieu du ^{xx}^e siècle, qu'au cours des cent précédentes années. On a curieusement assisté à un retour des douaniers dans des régions que leurs prédécesseurs de la Ferme générale avaient quittées deux siècles plus tôt⁽²³⁾.

(21) Ramené de quatre lieues sous l'Ancien Régime à deux lieues par le code de 1791, le « rayon des douanes » a été porté à 60 km. Il est toutefois apparu impossible de continuer à cantonner l'action répressive de la Douane à la périphérie du territoire, compte tenu de l'évolution des transports. En habilitant ses services à intervenir sur toute l'étendue du territoire pour la recherche de certaines marchandises, on a, en 1935, résolu la difficulté sans rompre pour autant avec la doctrine traditionnelle. Cette mesure a permis la création et le développement de services spécialisés dans la recherche de renseignements.

(22) Le premier centre régional de dédouanement, spécialisé dans l'intervention aux sièges d'entreprises industrielles ou commerciales, a été expérimenté à Grenoble en 1960.

(23) L'exemple le plus spectaculaire de ce retour à l'intérieur du pays est la création, en 1970, d'une direction des Douanes à Clermont-Ferrand.

Le service des brigades a connu pour sa part une sensible réduction de ses effectifs, compensée par le transfert au service des bureaux de certaines de ses attributions traditionnelles, et surtout par la modernisation de ses équipements et de ses méthodes d'intervention.

Le traité de Rome (1957)

La signature du traité de Rome n'a pas eu d'effet immédiat sur l'organisation et le fonctionnement de la Douane. Au cours des deux décennies qui ont suivi, celle-ci a surtout été confrontée au développement des échanges internationaux. Elle a eu aussi à prendre part de plus en plus activement à la lutte contre le fléau que constitue le trafic des stupéfiants. On ne saurait cependant omettre d'autres missions prioritaires que lui a imposé une conjoncture fluctuante : la réapparition du contrôle des changes à partir du début des années 80 en est une illustration.

Présenté en général de manière simpliste par les médias comme marquant la fin de la Douane, le Marché commun a été avant tout une union douanière dont la réalisation a nécessité un travail de plus d'un quart de siècle. Les fonctionnaires des Douanes françaises ont apporté à l'édification de cette union douanière une constante contribution qui a permis de constituer un corpus réglementaire applicable dans l'ensemble de la Communauté : élaboration d'une nomenclature douanière harmonisée, définition commune de notions juridiques aussi fondamentales que la valeur ou l'origine des marchandises⁽²⁴⁾. Ce long travail a abouti à la publication d'un Code des Douanes communautaire, qui constitue désormais, avec le tarif extérieur commun, l'outil juridique de base de l'administration douanière.

La période qui s'est écoulée depuis la signature du traité de Rome s'est ainsi inscrite pour la Douane sous le signe du paradoxe. En même temps qu'elle préparait son effacement relatif en contribuant à la réalisation d'un marché européen libéré des barrières intérieures, cette administration a connu une activité plus intense que jamais. Sa part dans la collecte de l'impôt a atteint son plus haut niveau depuis 1791⁽²⁵⁾ ; sa polyvalence n'a jamais été aussi affirmée ni autant sollicitée ; ses effectifs se sont accrus, passant de 18 000 agents en 1959 à 22 000 en 1983.

(24) Il est important de mentionner les travaux d'harmonisation qui ont été menés au sein du Conseil de coopération douanière de Bruxelles (institution à laquelle plus de cent pays ont adhéré et qui procède d'une initiative française). La CEE a largement tiré parti de ces travaux qui ont notamment porté sur la nomenclature des marchandises (base du tarif douanier) et sur la définition de la valeur des marchandises (assiette des droits).

(25) Cette participation était de l'ordre de 22 % avant l'ouverture du Grand marché européen.

L'Union européenne (1993)

L'ouverture totale des frontières intérieures de la Communauté, devenue l'Union européenne, a marqué l'aboutissement de ce cheminement d'un quart de siècle. Les conséquences en ont été aussi spectaculaires pour l'administration des Douanes que l'avait été, il y a deux siècles, la suppression des Douanes intérieures pour la Ferme générale. Redéployée aux frontières extérieures de l'Union et à l'intérieur du pays, la Douane n'exerce plus désormais qu'une présence discrète dans la zone frontalière qui fut, durant des siècles, son terrain d'action principal. Elle n'en demeure pas moins fidèle à ses missions traditionnelles : dédouanement des échanges intéressant les pays étrangers à l'Union, établissement des statistiques du commerce extérieur, surveillance des côtes en mer et à terre. Fidèle aussi à des missions fiscales élargies, depuis le premier janvier 1993, aux anciennes contributions indirectes, la Douane reste l'administration financière dont la polyvalence permet de rendre à la collectivité nationale des services qui vont bien au delà de ce qu'implique l'exécution de ses missions de base.

On aurait pu penser que les administrations douanières des pays membres de l'Union européenne perdraient leur caractère national pour se fondre dans une structure administrative de type fédéral. Les choses n'ont pas évolué en ce sens. Si les Douanes de l'Union exercent à l'évidence des missions communautaires - et relèvent à ce titre du contrôle d'instances communautaires -, elles n'en conservent pas moins, par la diversité des tâches dont elles peuvent être chargées, un caractère national. L'administration des Douanes françaises en est un exemple : elle illustre la permanence - à travers des avatars dont les réformes de 1993 font partie - de structures administratives fidèles à l'héritage du passé et porteuses d'un savoir-faire, tout en témoignant une capacité d'adaptation à des situations nouvelles.

Références bibliographiques

- AZIMI (Vida), *Un modèle administratif de l'Ancien Régime. Les commis de la Ferme générale et la régie générale des aides*, Paris, CNRS, 1987.
- BOY (Jean-Claude), *L'administration des Douanes en France sous l'Ancien Régime*, Neuilly, Editions de l'Association pour l'histoire de l'administration des Douanes (AHAD), 1976 .
- CLINQUART (Jean), *L'administration des Douanes en France sous la Révolution*, Neuilly, Editions de l'AHAD, 1978 (nouvelle édition augmentée, 1989).
- CLINQUART (Jean), *L'administration des Douanes en France sous le Consulat et l'Empire*, Neuilly, Editions de l'AHAD, 1979.
- CLINQUART (Jean), *L'administration des Douanes en France sous la Restauration et la monarchie de Juillet*, Neuilly, Editions de l'AHAD, 1981.
- CLINQUART (Jean), *L'administration des Douanes de la Révolution de 1848 à la Commune*, Neuilly, Editions de l'AHAD, 1983.
- CLINQUART (Jean), *L'administration des Douanes en France sous la Troisième République* 1985, Neuilly, Editions de l'AHAD.
- CLINQUART (Jean), *La Douane et les douaniers. De l'Ancien Régime au Marché commun*, Paris, Tallandier, 1990.

LE MÉTIER DE DOUANIER ET LE MARCHÉ UNIQUE

Jean-Luc VIALLA

Directeur général des Douanes et Droits Indirects

Si la mise en oeuvre du Marché unique ne signifie pas la fin du douanier, elle entraîne une importante évolution des missions de la Douane. Celle-ci est conduite à redéployer ses activités et à jouer un plus grand rôle dans la régulation de l'économie nationale.

L'ouverture du marché unique le 1er janvier 1993 a incontestablement contraint l'administration des Douanes à une véritable révolution culturelle. Il convenait en effet de tirer les conséquences de l'abolition des frontières fiscales entre les Etats membres de l'Union et d'adapter, dans ce contexte sans précédent, les structures de l'ensemble des administrations financières.

Il était donc impératif que fût respectée une parfaite égalité de traitement fiscal et douanier pour les marchandises qui circulent entre deux points du territoire national et celles qui évoluent entre deux Etats membres. Dès lors, il ne pouvait plus être question de points fixes de contrôle aux frontières entre les Etats membres de la CEE.

L'application de ces principes imposait la suppression du dépôt systématique d'une déclaration de douane pour les marchandises intra-communautaires. De plus, la perception de la TVA intra-communautaire, précédemment assurée par la Douane, devait désormais être effectuée dans les mêmes conditions que pour les échanges nationaux. Il a été décidé, de ce fait, de transférer la perception de la TVA intra-communautaire à la direction générale des Impôts et de confier à la Douane de nouvelles missions, et notamment le transfert du service des Contributions Indirectes qui relevait précédemment de la direction générale des Impôts.

En perdant la perception de la TVA intra-communautaire, qui représentait près de 70 % des déclarations en douane, et en supprimant ses points fixes de

contrôles aux frontières intra-communautaires, la Douane se voyait imposer une réorganisation sans précédent de ses structures et de son organisation.

Ainsi le paysage douanier s'est-il profondément transformé, et si 2500 emplois correspondant à la gestion de la TVA intra-communautaire ont été restitués, 750 nouveaux emplois ont été affectés aux nouvelles missions (et notamment à la sûreté du lien fixe trans-Manche) - ainsi que 2407 emplois provenant du transfert à la Douane des Contributions Indirectes.

La nouvelle « carte douanière » concentre désormais l'essentiel des effectifs aux frontières extérieures de l'Union et le nombre de bureaux de dédouanement est passé, en métropole, de 375 à 274 à la fin de l'année 1992. Ces mesures de réorganisation ont entraîné le redéploiement, sans heurts sociaux, de près de 3000 emplois.

Les bouleversements ont donc été considérables et si certains métiers « traditionnels » de la Douane n'ont pas subi de transformations radicales, ses méthodes de travail ont été, dans leur ensemble, profondément renouvelées.

Parallèlement à ses missions traditionnelles, la Douane s'est vu graduellement confier de nouveaux domaines d'intervention qui orientent son activité vers un rôle de régulation de l'activité économique. Cette tendance est amplement confirmée par les nouvelles missions attribuées dans le cadre de l'adaptation des administrations financières au Marché unique et dans le nouveau contexte d'abaissement des barrières douanières.

LES MÉTIERS TRADITIONNELS

La perception des ressources fiscales.

La Douane a recouvré en 1993 plus de 250 milliards de Francs, soit plus de 17 % des recettes fiscales de l'Etat. Les perceptions les plus importantes concernent la TVA portant sur les produits extra-communautaires (plus de 73 milliards de Francs) et la taxe intérieure sur les produits pétroliers et le gaz naturel (plus de 127 milliards de Francs). De même, près de 12 milliards de Francs de droits de douane sur les marchandises extra-communautaires ont été perçus en 1993 au profit du budget de la CEE.

Ces opérations de perception reposent sur le dépôt systématique, dès l'arrivée des marchandises extra-communautaires sur le territoire national, d'une déclaration en douane reprenant l'ensemble des énonciations permettant leur taxation (nature, valeur, origine etc.) dont les agents des douanes doivent vérifier le bien fondé.

Les opérateurs internationaux disposant d'une totale liberté pour dédouaner leurs marchandises en tout point de la Communauté, les douaniers doivent

maintenir ce fragile équilibre : demeurer efficaces en matière de lutte contre la fraude, mais éviter de détourner les trafics vers d'autres plates formes à l'étranger. En effet, fixer le dédouanement des marchandises destinées à la France sur le territoire national permet le maintien et la création d'emplois dans l'ensemble des filières du commerce international (transport, stockage, manutention, commercialisation).

Phénomène rare pour une administration régaliennne, les services douaniers s'efforcent d'accroître la compétitivité des ports et aéroports en accélérant au maximum le traitement des opérations douanières en mettant en place des procédures simplifiées ou informatisées ou en proposant l'extension des horaires d'ouverture des bureaux.

La régularité des échanges extérieurs.

La Douane veille au respect des accords du GATT et de la politique commerciale décidée au niveau européen : gestion des accords multi-fibres (AMF)⁽¹⁾ sur les textiles, respect des contingents tarifaires ou quantitatifs, application des règles de la politique agricole commune, perception des droits antidumping etc.

Ces derniers, qui constituent un élément majeur de protection des industries nationales, concernent actuellement près de quatre-vingt produits « sensibles », pour lesquels sont perçus des droits variant de 1,7 % à 97 %. Dans un contexte de désarmement tarifaire général et de compétition internationale propice à toutes les fraudes économiques, l'enjeu est ici capital, et en dit assez sur la nécessité pour la Douane de maintenir à ses contrôles une efficacité optimale.

La protection et la lutte contre la fraude.

En matière de protection de l'espace national, la Douane participe à la cellule interministérielle de lutte contre le terrorisme et met en oeuvre les mesures qui y sont décidées.

Les douaniers effectuent dans ce cadre, en aéroports, les contrôles de sûreté sur les bagages de soute embarqués à bord des vols internationaux. Ils assurent aussi ce type de contrôles pour tous les moyens de transport empruntant le lien fixe trans-Manche.

Enfin, dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants, les résultats de la Douane parlent d'eux-mêmes, avec plus de 40 tonnes de drogues les

(1) Le but de ces accords est de limiter, de manière concertée, les exportations de textiles des pays producteurs. Signé le 20/12/73 dans le cadre des discussions du GATT, le premier accord a été ensuite périodiquement renouvelé. Le dernier accord à ce jour a été conclu le 12/10/1993.

plus diverses interceptées en 1993, représentant près de 84 % du total de stupéfiants saisis en France par l'ensemble des services répressifs..

Assurer de pareilles missions suppose évidemment l'existence d'une logistique et d'une technologie adaptées dans lesquelles interviennent une très large palette de métiers.

- 250 maîtres-chiens spécialisés dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants (ce sont les plus nombreux) ou dans la recherche de substances explosives. Formés à l'Ecole des Douanes de la Rochelle, ils sont affectés en priorité dans les grands centres portuaires et aéroportuaires, les gares routières et les brigades intervenant en retrait des frontières.

- Plus de 220 douaniers exercent sur les bases aéromaritimes ou aéroterrestres de la Douane qu'ils soient navigants (pilotes, mécaniciens navigants et opérateurs radios) ou « rampants » (mécaniciens au sol). Ils disposent de dix appareils (huit avions et deux hélicoptères) pour la surveillance aéroterrestre, et de vingt appareils pour la surveillance maritime (quatorze avions et six hélicoptères).

- Près de 760 douaniers « marins garde-côtes » assurent les fonctions de commandant de bord, chef de quart, mécanicien ou marins-pont à bord des trente vedettes garde-côtes, vingt-neuf vedettes de surveillance rapprochée ou sept vedettes de surveillance portuaire qui composent la flotte des douanes, la plus importante après celle de la Royale.

- Plus de 70 opérateurs-radio assurent les liaisons entre les différentes unités terrestres, maritimes ou aériennes via les relais radios, stations fixes ou PC transmissions.

La protection de l'environnement

L'activité des agents des douanes est principalement orientée, dans ce secteur, autour de trois axes :

- L'application de la convention de Washington sur la protection des espèces animales et végétales⁽²⁾ : les douaniers effectuent régulièrement d'importantes saisies d'ivoire (près de 700 kg en 1993) d'animaux protégés (serpents, sauriens, insectes, oiseaux exotiques etc.) ou d'espèces végétales rares.

- Les mouvements de déchets, dans le cadre d'une nouvelle et très stricte réglementation communautaire, dont le contrôle a notamment permis, durant l'été 1993, la saisie d'importants chargements de déchets en provenance des hôpitaux allemands.

(2) Convention signée le 3 mars 1975 et ratifiée par la France le 11 mai 1978. Elle regroupe actuellement près de 120 pays et réglemente le commerce de plus de 38 000 espèces animales ou végétales.

- La détection des pollutions maritimes (dégazages en pleine mer, marées noires, etc.), avec la présence sur les façades atlantique et méditerranéenne de deux avions POLMAR dotés d'une instrumentation électronique de pointe.

DES MÉTHODES DE TRAVAIL RENOUVELÉES

Si la pérennité des missions traditionnelles de la Douane n'a été que peu affectée par l'ouverture du Marché unique, ses méthodes de travail ont été bouleversées, contraignant les douaniers à l'acquisition de nouvelles connaissances et à l'exercice de nouveaux métiers.

La généralisation de l'informatisation

La Douane compte depuis longtemps dans ses rangs des informaticiens : voici vingt ans, une application informatique permettait déjà d'assurer le traitement du dédouanement du fret international (système SOFI). L'utilisation de l'informatique a été depuis généralisée à la plupart des secteurs d'activité de la Douane. SOFI équipe déjà les bureaux les plus importants (ports et aéroports notamment) et devrait, dans un avenir très proche, concerner l'ensemble des recettes.

Par ailleurs, des banques de données dans lesquelles sont compilées l'ensemble des énonciations des déclarations en douane import et export ont aussi été créées. Elles sont utilisées bien sûr par les douaniers pour mieux orienter leurs contrôles (opérateurs, famille de produits, destinations etc.). Mais elles peuvent aussi être interrogées, dans certains cas, par les entreprises ou tout autre opérateur.

Environ 400 douaniers informaticiens possèdent la spécialité d'informaticien qui recouvre plusieurs qualifications : chef de projet, analyste ou programmeur. Formés en même temps que leurs collègues des administrations financières, ils exercent leurs fonctions dans deux centres :

- Le centre informatique douanier qui développe le système SOFI et l'ensemble des applications informatiques de la douane
- La direction nationale des statistiques du commerce extérieur qui édite chaque mois les chiffres du commerce extérieur de la France et élabore les banques de données nécessaires aux enquêtes douanières et aux besoins des décideurs.

Le développement de techniques d'audit et d'analyse du risque

De nouvelles procédures simplifiées de dédouanement ont été mises au point, au niveau européen, pour des flux continus à l'importation ou à l'exportation destinés à des opérateurs clairement identifiés. Pour conserver aux contrôles

douaniers leur efficacité sans freiner la rapidité des échanges, l'utilisation des techniques d'audit est désormais privilégiée. Pour cela, les douaniers reçoivent une solide formation à la gestion des entreprises et à la comptabilité. Elle leur permet de parvenir à une meilleure connaissance de l'activité de l'entreprise intéressée, de déceler d'éventuelles lacunes dans l'organisation de ses flux commerciaux puis de proposer des solutions adéquates.

Et de techniques de ciblage

Pour les trafics aérien et maritime, les douaniers développent des techniques de ciblage en analysant les flux de voyageurs ou de marchandises, soit à partir des terminaux des compagnies aériennes pour les passagers soit, pour le fret, à partir des documents commerciaux. Des cellules de ciblage ont ainsi été créées dans les grands ports et aéroports et connaissent aujourd'hui des résultats contentieux en constante progression.

A coté de ses missions traditionnelles, la Douane s'est vue confier de nouvelles tâches dont le dénominateur commun est de veiller à la régulation de l'activité économique.

LES NOUVEAUX MÉTIERS : LA RÉGULATION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

L'évolution des métiers de la Douane vers des actions de régulation de l'activité ne date pas du 1^{er} janvier 1993. Depuis cette date pourtant, cette tendance se trouve confirmée dans deux domaines plus spécifiques :

- l'adaptation des structures des administrations financières au contexte du Marché unique ;
- les nouvelles missions directement liées à l'abaissement des barrières douanières entre les Etats membres.

L'évolution vers des métiers de régulation de l'activité économique est particulièrement sensible dans plusieurs domaines :

- Lors du dédouanement, les agents des douanes contrôlent la qualité des produits importés. Ce contrôle technique peut ainsi porter leur compatibilité à une norme française ou communautaire. Il peut aussi s'exercer, en collaboration avec le ministère de l'agriculture, lors de l'importation de fruits, de légumes, de viandes ou même d'animaux vivants.
- Depuis 1986, les douaniers peuvent, à la demande des propriétaires d'une marque contrefaite, bloquer le dédouanement de contrefaçons présumées.

Les outils juridiques à la disposition des douaniers ont été améliorés avec la loi du 5 janvier 1994 qui marque la volonté de l'Etat de renforcer l'efficacité de l'action de la douane dans la lutte contre les contrefaçons en élargissant les pouvoirs mis à sa disposition : désormais, la tentation de contrefaçons est une

infraction douanière à part entière pour laquelle les douaniers disposent d'une totale autonomie en matière de poursuites contentieuses.

- Les biens culturels (oeuvre ou objets d'art, antiquité...) ne pouvant quitter l'Hexagone sans autorisation du ministère de la Culture, il appartient à la Douane de s'assurer, lors de ses contrôles au moment du dédouanement ou à la circulation, de la régularité de leur situation. C'est ainsi qu'en mai dernier, plus de 200 tableaux saisis par la douane et remis au ministère de la Culture ont retrouvé le chemin des musées.

Les nouvelles missions liées à l'ouverture du Marché unique

Dans le cadre de l'adaptation des structures des administrations financières au contexte nouveau du Marché unique, la création de blocs de compétence a été privilégiée, et des missions nouvelles ont été confiées à la Douane :

Les contributions indirectes

La loi du 17 juillet 1992 a transféré à la Douane l'ensemble des compétences de la direction générale des Impôts en matière de contributions indirectes : c'est-à-dire les droits d'accises (droits sur les huiles minérales, les tabacs et les boissons alcooliques) et les impôts indirects spécifiques (droit de garantie sur les métaux précieux, impôts sur les spectacles, taxes parafiscales sur les céréales, etc.).

Les douaniers ont donc appris toute une gamme de métiers nouveaux : ils contrôlent désormais la filière viti-vinicole (plantations, arrachages, récoltes, stocks et ventes), le commerce des boissons alcooliques (marchands en gros et débits de boissons), et les distillateurs ; ils surveillent aussi la teneur en métaux précieux des bijoux et contrôlent le réseau de distribution du tabac. Pour assurer l'ensemble de ces missions « CI », le maillage de la direction générale des impôts, qui couvrait plus de 1200 localités réparties sur l'ensemble du territoire, a été conservé. Il renforce la présence douanière en milieu rural.

Le contrôle des opérations de retraits de fruits et légumes

Depuis le 1^{er} juin 1993, les douaniers contrôlent les opérations de retraits de fruits et légumes. Ce contrôle, qui consiste à vérifier la qualité, les quantités et la destination de certains fruits et légumes retirés d'un marché excédentaire, conditionne le versement d'une subvention communautaire aux agriculteurs dont le montant a représenté plus de 700 millions de Francs en 1993.

Cette nouvelle mission, exercée auparavant par la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes concerne

principalement l'Ouest et le Sud du pays. Les douaniers y ont contrôlé de juin à décembre 93, le retrait de plus de 420 000 tonnes de fruits et légumes.

Le contrôle de la TVA intra-communautaire

Si, depuis le 1^{er} janvier 1993 le recouvrement de la TVA dans les échanges intra-communautaires est confié à la direction générale des Impôts, des tâches importantes demeurent, dans ce domaine, de la compétence de la Douane.

Les entreprises sont tenues de déposer, mensuellement une déclaration d'échanges de biens (DEB) entre Etats membres à but statistique et fiscal. Ces déclarations, centralisées et traitées, permettent l'élaboration des statistiques mensuelles du commerce extérieur mais aussi la constitution d'une base informatisée de référence fiscale.

Les douaniers participent également, conjointement avec leurs collègues de la DGI, aux contrôles de facturation dans les échanges intra-communautaires. Cette mission diffère des procédures et des méthodes traditionnelles du contrôle fiscal recouvre des pouvoirs nouveaux d'investigation confiés aux douaniers. Dans ce cadre, un protocole de coopération a été signé entre les deux administrations le 17 février 1993. Il porte notamment création d'un service commun, le « service de surveillance des échanges intra-communautaires », chargé d'analyser les mécanismes générateurs de fraudes et de gérer l'assistance administrative entre les douze pays de l'Union.

C'est, enfin, l'abaissement des barrières douanières qui a conduit l'Etat à réorienter l'action de la douane vers de nouveaux domaines :

Les contrôles techniques réalisés à l'intérieur de l'espace national

L'instauration du marché unique et la disparition des barrières douanières ne devaient pas avoir pour effet indésirable de majorer les risques de mise sur le marché, via les autres Etats membres, de marchandises non conformes aux normes technique ou dangereuses pour la santé ou la sécurité des consommateurs.

Pour prévenir ce déficit potentiel de sécurité, le gouvernement souhaite voir la Douane participer au contrôle des marchandises versées sur le marché national.

Une réflexion est actuellement en cours afin de définir la répartition des compétences dans ce domaine complexe des contrôles techniques entre la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes qui en a aujourd'hui la charge, et l'administration des Douanes. D'ores et déjà, des rapprochements ont été recherchés entre les deux directions et des contrôles communs sont réalisés sur certains produits sensibles.

Quelles que puissent être les conclusions de cette étude, il appartient désormais aux douaniers, dans l'attente d'une uniformisation de l'ensemble des normes techniques, de multiplier les contrôles techniques sur les produits arrivant sur le territoire national.

La lutte contre les contrefaçons:

La récente loi du 5 janvier 1994⁽³⁾ a consacré, on l'a vu, la volonté de l'Etat de renforcer les pouvoirs de la Douane dans la lutte contre les contrefaçons dont la prolifération et la circulation, jusqu'alors, c'est vrai, peu réprimée, coûteraient à notre économie plus de 30 000 emplois.

Cet exemple est une parfaite illustration du « recentrage » de l'action de la Douane vers l'intérieur de l'espace national. Les douaniers sont passés, dans ce domaine particulier, d'un rôle de protection limité aux frontières, à une véritable tâche de régulation de l'activité économique grâce à des pouvoirs nouveaux qui leur permettent de lutter efficacement contre la contrefaçon et protéger les productions françaises qui représentent plus de 70 % des marques contrefaites.

CONCLUSION

On peut affirmer, pour conclure, que la Douane administrative la preuve, depuis sa création, il y a plus de deux cents ans, d'une constante capacité d'adaptation aux situations nouvelles auxquelles elle s'est trouvée confrontée.

Il est sûr, à ce titre, que l'ouverture du Marché unique a constitué, pour cette administration et ses agents, un défi majeur qu'ils ont su relever en raison principalement d'une « culture maison » forte et fédératrice mais aussi d'une anticipation réaliste des implications, en terme de méthodes de travail notamment, de cet événement.

L'exercice des nouvelles missions qui lui ont été confiées depuis la réalisation du marché unique, a résolument, et sans doute durablement, marqué son évolution.

Le métier de douanier s'orientent désormais d'une façon de plus en plus affirmée, vers des actions de régulation des échanges économiques, davantage centrées sur l'intérieur de notre espace national et conférant à la Douane un véritable rôle de « police économique », garante des intérêts de l'Etat et de l'Union européenne.

(3) Loi 94/102 du 5 février 1994 portant répression de la contrefaçon et modifiant certaines dispositions du Code de la Propriété Intellectuelle.

LA DIRECTION CENTRALE DU CONTRÔLE DE L'IMMIGRATION ET DE LA LUTTE CONTRE L'EMPLOI DES CLANDESTINS

Robert BROUSSARD

Directeur central de la DICCILEC

Centrées à l'origine sur les contrôles aux frontières, les activités de la Police de l'air et des frontières (PAF) ont évolué depuis vingt ans pour tenir compte du développement de l'immigration irrégulière.

Afin de mettre en place une stratégie globale, s'étendant à l'ensemble du territoire et coordonnée avec les autres pays, la PAF a été transformée en octobre 1994 en Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi clandestin (DICCILEC).

Depuis sa création, en 1973, la Police de l'air et des frontières (PAF) a connu des évolutions qui se sont traduites par une extension de ses missions d'origine et l'apparition de tâches nouvelles dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière. Mais cette évolution ne pouvait être que limitée tandis que l'acuité de l'ensemble des problèmes posés par la pression migratoire irrégulière réclame de plus en plus l'intervention d'une entité administrative spécialisée et à vocation nationale, oeuvrant non seulement sur la frontière, mais également sur le territoire, dans un domaine complexe qui est une des préoccupations essentielles du gouvernement.

C'est pour répondre à cette nécessité qu'il a été décidé de transformer le service central de la Police de l'air et des frontières aux missions sensiblement élargies en une Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC). Celle-ci aura en charge la coordination et l'animation des actions complémentaires de tous les services de la Police nationale, et de ses moyens propres, dans la lutte contre toutes les manifestations de l'immigration irrégulière, et plus particulièrement contre

l'emploi des clandestins qui constitue souvent une atteinte grave à la dignité humaine.

Le décret n° 94.885 du 14 octobre 1994 (JO du 16 octobre 1994) a donc officialisé la DICCILEC. Cette direction active de la Police nationale visera à mettre en oeuvre une stratégie globale s'exerçant en amont de la frontière, à la frontière et sur l'ensemble du territoire. S'appuyant sur des moyens juridiques récemment renforcés, elle assurera une coordination cohérente de l'activité des divers intervenants et une coopération internationale accrue, notamment au niveau européen.

LES MISSIONS DE LA DICCILEC

Tout en reprenant l'intégralité des missions traditionnellement allouées à la PAF (*cf. encadré*), la lutte contre l'immigration irrégulière sous toutes ses formes devient l'activité prioritaire de la nouvelle direction. Le développement des filières d'immigration irrégulière et des officines d'exploitation du travail des clandestins (souvent très structurées), l'utilisation de plus en plus fréquente de documents de voyage faux ou falsifiés, les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre effective des mesures d'éloignement concernant les étrangers en situation irrégulière ou ayant troublé l'ordre public, imposent en effet qu'un service de police à compétence nationale soit spécialisé dans les domaines concernés.

Maintenir un contrôle effectif de la frontière

Le contrôle de la circulation transfrontière demeure indispensable. La pression migratoire irrégulière qui se manifeste à nos frontières suppose que les services chargés du contrôle de l'immigration continuent à effectuer avec vigilance les contrôles qui étaient jusqu'alors de la compétence de la PAF, que ce soit dans les postes fixes, dans les intervalles ou en profondeur à l'aide des brigades de recherche mobiles (BMR).

Ces contrôles seront particulièrement renforcés sur les futures frontières extérieures de l'espace Schengen, de manière à permettre à la France de remplir ses engagements internationaux et de protéger efficacement son propre territoire et l'espace européen contre l'immigration irrégulière. Par ailleurs, ces mêmes services assureront les contrôles d'identité⁽¹⁾ prévus pour les départs bordés par une future frontière commune avec les pays signataires de l'accord de Schengen. Ces contrôles sont en effet les seuls qui puissent per-

(1) Définis par le 8ème alinéa de l'article 78.2 du code de procédure pénale, issu de la loi n° 93.992 du 10 août 1993, relative aux contrôles et aux vérifications d'identité.

mettre d'apprécier efficacement l'importance et l'origine de la pression migratoire irrégulière, si cette dernière continue à se manifester aux frontières intérieures après l'application de la libre circulation des personnes.

LES MISSIONS TRADITIONNELLES DE LA PAF

- *Mise en oeuvre dans le cadre fixé par la loi et par les instructions particulières les concernant, des mesures de sûreté destinées à prévenir les actes de terrorisme pouvant être dirigés contre les moyens de transport internationaux, aériens et ferroviaires notamment.*
- *Respect de la réglementation aéronautique civile et accomplissement des missions qui sont confiées, dans ce domaine, par les autorités judiciaires et administratives.*
- *Contrôle de la circulation transfrontière dans les trains internationaux.*
- *Sécurité des personnes et des biens sur les réseaux ferrés, en liaison avec les services de police et de gendarmerie territorialement compétents.*
- *Recueil des renseignements susceptibles d'intéresser la sécurité intérieure du pays, au cours de l'accomplissement des différentes missions et leur transmission aux services spécialisés.*
- *Missions de police judiciaire et administrative sur les sites où la DICCILEC est implantée (maintien et rétablissement de l'ordre public sous l'autorité des préfets, sur les aéroports, conformément aux dispositions du décret n° 74-78 du 1er février 1974 et de la circulaire REG/CAB. 1 n° 130 du 19 février 1974 ; missions de défense non militaire).*

Lutter efficacement contre l'emploi des clandestins

La lutte contre l'emploi des clandestins constitue une autre mission importante de la DICCILEC. Celle-ci est plus spécialement chargée d'œuvrer dans le sens de la répression de cette infraction, qui constitue l'un des principaux moyens d'assistance de l'immigration irrégulière. On notera la place considérable qui est faite à cette tâche puisqu'elle est aussi assignée à tous les services de la Police nationale, notamment dans le cadre de la mise en place des plans départementaux de sécurité. En ce sens, la mise en oeuvre effective des mesures d'éloignement s'impose comme la seule démarche permettant de réguler véritablement la pression migratoire irrégulière et de prévenir son développement. Son efficacité est par ailleurs conditionnée par le renforcement de la coopération opérationnelle avec les services chargés de la lutte contre l'immigration irrégulière dans les Etats partenaires de la France, notamment dans les enceintes européennes.

L'ORGANISATION DE LA DICCILEC

La création de la DICCILEC conduit à une restructuration et à un renforcement des services de la Police de l'air et des frontières. La DICCILEC est composée d'un échelon central et d'un échelon territorial.

Dirigé par un directeur central, assisté d'un directeur central adjoint, l'échelon central se compose d'un organe de commandement, de soutien et de liaison ainsi que de trois sous-directions.

- La structure de commandement comprend d'une part, un bureau d'état-major (une salle d'information et de commandement 24 heures sur 24, une unité de liaisons opérationnelles, un secrétariat général, le fichier national transfrontière, etc.); d'autre part, un bureau chargé de l'évaluation et de l'organisation des services territoriaux et un bureau des affaires financières.

- La sous-direction des moyens assure la gestion opérationnelle des moyens en personnels, en matériel et en informatique et la formation des personnels.

- La sous-direction du contrôle de la circulation transfrontière veille au respect de la réglementation française et européenne relative au franchissement des frontières. Celle-ci suit l'application des accords de complémentarité conclus avec l'administration des Douanes, coordonne la mise en oeuvre effective des mesures d'éloignement et concourt à la sûreté des moyens de transport internationaux et à la police aéronautique.

- La sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi des clandestins doit recueillir, rechercher et diffuser les informations de nature à favoriser l'application, par les services de la Police nationale, des textes et des instructions gouvernementales relatifs à la lutte contre toutes les manifestations de l'immigration irrégulière. Cette sous-direction assure également, dans ce domaine, les liaisons opérationnelles internationales et participe à la mise en oeuvre des mesures de sécurité sur les réseaux ferrés.

Quant à l'échelon territorial, il est composé :

- de directions interrégionales, qui se substituent aux secteurs de la PAF.
- de directions départementales et de services de contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins, dont le nombre augmentera progressivement afin de s'adapter davantage au cadre territorial de ces nouvelles missions.

La vocation nationale de la DICCILEC suppose la maîtrise, sur tout le territoire, de l'ensemble de ces missions. L'un de ses objectifs majeurs consiste dans l'établissement, à terme, d'un lien solide entre ses services et ceux de la Police nationale participant à la lutte contre l'immigration irrégulière. En ce

qui concerne les départements où la nouvelle direction n'est pas encore représentée,

des correspondants départementaux seront désignés, notamment au sein des directions départementales de la sécurité publique.

Plus généralement, la bonne tenue des objectifs implique qu'une attention particulière soit fournie en direction des personnels et de leur adaptation.

Effectifs et formation

En matière de renforcement des effectifs (6370 fonctionnaires à ce jour), la DICCILEC s'inscrit dans la droite ligne de la PAF : des brigades mobiles de recherche ont été créées à partir des diverses brigades mobiles frontalières, lesquelles ont été sensiblement renforcées, tant sur le plan des personnels (dans une proportion de 20 % en moyenne) que sur celui des moyens. De la même manière, le bureau des affaires judiciaires, compétent sur l'ensemble du territoire, a vu ses effectifs doubler.

En application des directives du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, un bureau Eloignement, (composé actuellement de 27 personnes) a été mis en place. Celui-ci, par la prise en charge de tous les aspects techniques, a permis d'éloigner ou d'expulser environ 50% d'immigrés en situation irrégulière de plus au cours des six derniers mois par rapport à la même période de l'année précédente.

Les missions ayant été redéfinies pour mieux lutter contre l'immigration clandestine et le travail des clandestins, l'accent a été mis sur la formation, à caractère opérationnel, des personnels. C'est ainsi, par exemple, qu'une formation à la mission d'escorte des étrangers, éloignés ou expulsés, a été mise en place. La formation à la lutte contre le travail clandestin et la détection des faux documents a été renforcée. Par ailleurs, des réunions par thèmes et par spécialités (ports, informatique, brigade mobile de recherche, unités d'éloignement) seront organisées, ainsi que des réunions par thèmes avec des homologues européens de la DICCILEC.

UNE COMPARAISON DES SERVICES DE CONTRÔLE FRONTALIER EN EUROPE

Stanislav Horvat
Criminologue
Université de Gent (Belgique)

L'ouverture des frontières internes de l'Union européenne implique une harmonisation des contrôles aux frontières externes.

Ceux-ci présentent une grande diversité, aussi bien dans leur organisation que dans leurs modalités.

Depuis le 1^{er} janvier 1993, le contrôle systématique des personnes aux frontières internes de l'Union européenne est supprimé. Les accords de Schengen, dont l'exécution tarde, doivent également instaurer un espace sans frontières internes. D'aucuns croyaient dès lors à la suppression des services de contrôle frontalier, ou au moins à une diminution sensible de leurs moyens et de leurs effectifs. Rien n'est moins vrai : la pression migratoire de l'Europe de l'Est, de l'Afrique et de l'Asie, incite l'Union européenne à renforcer ses contrôles aux frontières extérieures. L'Europe de l'Ouest se retranche derrière ses frontières et tente tant bien que mal de s'unir pour faire front.

Mais, à l'image de l'Union européenne, l'union des services de contrôle a bien du mal à se former. Il s'agit en fait d'un amalgame, constitué de services dotés de moyens différents, de statuts différents, obéissant à des lois différentes. Nous démontrerons ici cette diversité en décrivant les services, compétents en la matière, des pays du Bénélux et des pays voisins (Royaume-Uni, RFA, France).

ORGANISATION GÉNÉRALE DES SERVICES DE CONTRÔLE

L'influence des conquêtes napoléoniennes sur le système policier actuel en Europe est indéniable : bon nombre de pays comptent un corps de gendarmerie, instauré sous l'Empire. Dans les trois pays du Bénélux, c'est précisément la gendarmerie⁽¹⁾ qui est chargée des contrôles frontaliers des

(1) Sur les gendarmeries, f. « Gendarmerie et polices à statut militaire », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 11, novembre 1992-janvier 1993.

personnes (Gendarmerie en Belgique, Gendarmerie Grand-Ducale au Luxembourg et *Koninklijke Marechaussee* aux Pays-Bas).

Le Royaume-Uni et l'Allemagne, pays ayant échappé entièrement ou partiellement au régime français, n'ont pas de corps de gendarmerie. L'Allemagne a cependant créé un corps analogue au corps de gendarmerie, le *Bundesgrenzschutz* (BGS). La Grande-Bretagne est le seul pays à ne pas avoir instauré de service policier au contrôle frontalier. L'*Immigration Service* (IS) est en effet un service administratif dépendant du *Home Office*, le ministère britannique de l'Intérieur.

Il est néanmoins assez surprenant de constater qu'en France, pays d'origine de la gendarmerie en tant que service policier et service de contrôle frontalier, ce n'est pas (ou plus) la gendarmerie qui est chargée du contrôle frontalier, mais la Police nationale et plus précisément sa Direction Centrale du Contrôle de l'Immigration et de la Lutte contre l'Emploi des Clandestins (DICCILEC). La DICCILEC est comparable au BGS allemand quant à sa structure hiérarchique et quant à certaines de ses compétences.

Si en règle générale, c'est au corps de gendarmerie, ou à un corps équivalent, qu'incombent les missions de contrôle frontalier des personnes, il existe néanmoins quelques exceptions. Ainsi, en Belgique, des Commissaires maritimes, - institution également mise en place par NAPOLEON, - exercent les missions de contrôle frontalier dans les cinq ports maritimes du pays, la gendarmerie ayant un rôle d'appoint. A cet effet, ils disposent d'une police maritime de quelques 250 fonctionnaires. Les Pays-Bas connaissent également une exception à la compétence générale de la Maréchaussée. A Rotterdam, en effet, le contrôle frontalier des personnes incombe à la police régionale, en raison des moyens importants investis en personnel et en matériel depuis des décennies par la police locale. L'analogie entre cette police régionale néerlandaise et les Commissaires maritimes belges est assez grande, exception faite de l'ampleur des moyens mis en oeuvre, qui sont défaillants en Belgique.

L'Allemagne, pays à structure fédérale, reconnaît la compétence de la police de chaque entité fédérale (les *Länder*). Néanmoins, malgré cette autonomie des *Länder*, le contrôle frontalier s'effectue dans tous les *Länder* par le BGS fédéral.

COMPÉTENCES

Comme nous venons de le décrire, plusieurs pays ont attribué les compétences de contrôle frontalier à un corps de police : la France, le Grand-Duché de Luxembourg, la Belgique, les Pays-Bas, la RFA. Ceci implique qu'en plus du contrôle frontalier, ces services effectuent d'autres missions.

ORGANISATION DU CONTRÔLE FRONTALIER DANS SIX PAYS EUROPÉENS

Pays/Service	Type de corps	Terrain d'action	Caractère du service
Belgique Gendarmerie Police maritime	corps national corps national	tout le pays (*) 5 ports maritimes	policier policier/adm ^{if}
Pays-Bas <i>Koninklijke Mare- chaussee Regiopolitie Rijnmond</i>	corps national corps régional	tout le pays (**) région Rijnmond	policier policier
Grand-Duché du Luxembourg Gendarmerie Grand-ducale	corps national	tout le pays	policier
France Police Nationale (DICCILEC)	corps national	tout le pays (***)	policier
République fédérale d'Allemagne <i>Bundesgrenzschutz</i>	corps national	tout le pays (****)	policier
Royaume-Uni <i>Immigration Service</i>	corps national	tout le pays	administratif

(*) Dans les cinq grands ports maritimes, la police maritime a la priorité d'action.

(**) Sauf la région Rijnmond.

(***) En principe la DICCILEC n'intervient pas à l'extérieur des bâtiments de l'aérogare, même si ces bâtiments se situent dans l'enceinte de l'aéroport. Cette compétence relève d'un autre service policier, la Gendarmerie des Transports Aériens (*GTA*).

(****) Selon un accord fixé entre les Länder et le gouvernement fédéral, le *BGS* est responsable de toutes les tâches policières ou d'une partie seulement dans les différents aéroports.

Il n'y a qu'en Grande-Bretagne que le service de contrôle frontalier (l'*IS*) n'est chargé que des tâches de contrôle frontalier. Bien qu'étant un service administratif, l'*IS* a de larges compétences quasi-policieres qui lui sont attribuées par la loi sur l'immigration (*Immigration Act*) de 1971 : audition des personnes franchissant la frontière, fouille des bagages (mais uniquement en vue de rechercher des documents pouvant servir dans le cadre d'une instruction judiciaire, la fouille en vue de déceler des marchandises, incombant aux services douaniers), garde-à-vue pour une durée maximale de sept jours, etc.

L'IS remplit également certaines fonctions qui découlent du contrôle frontalier, telles que la délivrance et la prolongation des permis de séjour, le traitement des demandes d'obtention de la nationalité britannique, la détection des clandestins sur le territoire, etc. Dans les autres pays, la plupart de ces tâches, n'ayant pas de caractère strictement policier, n'incombent pas aux services (policiers) ayant en charge le contrôle frontalier. En toute logique, ce sont les services de l'administration qui traitent ces dossiers.

En France, la DICCILEC est responsable, outre du contrôle frontalier, de la sécurité dans les trains, de certaines investigations et expertises en matière d'aéronautique, de la lutte contre le travail clandestin. Dans les ports et à l'intérieur des bâtiments de l'aéroport, les agents de la DICCILEC ont une compétence policière totale.

La gendarmerie belge et son homologue luxembourgeoise ont entière capacité d'action en matière de police générale. Ces gendarmes compétents dans les ports et dans les aéroports, tant au niveau du contrôle frontalier que des interventions policières. En Belgique, il y a néanmoins lieu de mentionner l'existence de la police maritime dans les ports, la gendarmerie étant reléguée au « deuxième rang » dans ces installations. En fait, la gendarmerie n'y exécute théoriquement que des missions policières, et non pas le contrôle frontalier. En pratique, cette distinction est parfois moins claire.

Outre cette compétence (prioritaire) de contrôle frontalier, la police maritime belge a d'innombrables tâches et compétences, en application de la législation maritime (tant au niveau pénal qu'au niveau social et civil), d'administration en faveur des marins, des pêcheurs et des navigateurs de plaisance, de maintien de l'ordre, etc.

La Maréchaussée royale des Pays-Bas (KMar) n'effectuait à l'origine que des tâches policières au bénéfice des forces armées et certaines missions de sécurité et de surveillance (telles que la protection des bâtiments diplomatiques, gouvernementaux et royaux, l'escorte de fonds de la Banque nationale). Au cours du temps, de multiples tâches policières lui ont été confiées. Actuellement, la KMar effectue également des missions de police générale dans les aéroports. Elle s'occupe en particulier de la criminalité transfrontalière et assure, avec la police, le contrôle des étrangers sur le territoire.

La police régionale de Rijnmond, responsable dans le port de Rotterdam pour le contrôle des personnes franchissant la frontière, est en fait un service de police local ordinaire, auquel une tâche supplémentaire a été confiée.

Le BGS allemand est compétent tout particulièrement pour la protection des frontières, la protection des bâtiments officiels, la sécurité aérienne et la sécurité des aéroports (à l'exception des lieux où la *Landespolizei* est compétente), les missions de police ferroviaire ainsi que les missions en mer. Enfin, le BGS a également certaines compétences de police générale.

STRUCTURE HIÉRARCHIQUE

Le personnel des services de contrôle étudiés dans cet article peut être réparti en trois niveaux : niveau exécutant, niveau intermédiaire et niveau de décision. Selon le cas, le niveau intermédiaire est principalement composé d'officiers (au BGS allemand et, dans une moindre mesure, dans la police maritime belge), ou alors de sous-officiers (dans les différents corps de gendarmerie, dans la police régionale néerlandaise et dans la Police nationale française, ainsi qu'à l'Is britannique).

Le système hiérarchique du BGS allemand est plutôt exceptionnel. Le personnel en tenue du BGS allemand est réparti en *mittlerer Dienst* (niveau exécutant), *gehobener Dienst* (niveau intermédiaire) et *höherer Dienst* (niveau de décision). Le grade le plus élevé du *mittlerer Dienst* est celui de *polizeihauptmeister*, ce qui équivaut au grade de maréchal des logis de la gendarmerie française. Le premier grade du *gehobener Dienst* est celui de *polizeikommissar*, ce qui équivaut au grade de capitaine. Le *höherer Dienst* comprend le personnel à partir du grade de *polizeirat*, équivalent du grade de major (inexistant en France, grade immédiatement inférieur à celui de lieutenant-colonel). Le niveau exécutant ne compte donc pas de grades au-dessus de celui de maréchal des logis, alors que le niveau intermédiaire ne débute qu'au grade de capitaine. Dès lors, la catégorie des sous-officiers supérieurs n'est donc pas représentée dans cette structure hiérarchique.

La répartition du personnel de la Gendarmerie Grand-Ducale luxembourgeoise en gendarmes (dont le grade le plus élevé est celui de premier gendarme-chef), sous-officiers (dont le grade le plus élevé est celui d'adjutant-chef) et officiers (dont le premier grade est celui de lieutenant) est représentative de la plupart des services en Europe. Le niveau intermédiaire y est en effet composé de sous-officiers.

Toutefois, si la plupart des services de contrôle frontalier adoptent un modèle hiérarchique intégré, il existe des modèles stratifiés, tels que ceux de la Police nationale française et du BGS allemand. Non seulement ils sont organisés en différents corps très cloisonnés (jusqu'à cinq en France), mais de plus, ces niveaux statutaires se répartissent en deux hiérarchies différentes : la hiérarchie des corps en uniforme et la hiérarchie des corps en civil.

LA FORMATION

Le niveau de diplôme requis dans chacun des pays considérés ici pour accéder à la formation de base est globalement identique. De manière générale, un certificat d'enseignement secondaire pour les candidats-sous-officiers (sauf au Grand-Duché de Luxembourg, où un certificat d'enseignement secondaire inférieur suffit) et un diplôme de niveau universitaire ou d'enseignement supérieur pour les candidats-officiers.

Pour postuler au rang d'officier, il n'y a qu'en Belgique (dans le cas de la police maritime) et au Grand-Duché du Luxembourg que la détention d'un diplôme universitaire ou équivalent n'est pas un préalable pour l'accès à la formation. Dans le cas luxembourgeois, la formation universitaire est incluse dans la formation même. En revanche, la police maritime belge, ne prévoit pas de formation universitaire, mais met surtout l'accent sur l'expérience navale de ses officiers, en exigeant un brevet de lieutenant de vaisseau.

La formation comprend, et ce quelle que soit l'option choisie, les mêmes matières principales : législation sur l'immigration, octroi de visas d'entrée, détection de documents faux ou falsifiés, etc. Les seules différences marquantes se situent au niveau des matières ne se rapportant pas au contrôle frontalier (donc ayant trait aux tâches policières et, le cas échéant, aux tâches militaires) et au niveau de la durée de la formation.

Pour le niveau exécutant, la durée moyenne de la formation est d'environ douze mois, notamment dans les différents corps de gendarmerie, ainsi que dans la Police nationale française. La police maritime belge et l'IS britannique font exception négative à cette règle. Jusqu'à présent, la police maritime belge ne dispensait pas de formation théorique, mais imposait un stage pratique de six mois. Actuellement, elle rejoint la norme européenne en imposant une formation d'un an à l'école de police pour les nouveaux candidats. La durée de la formation initiale de l'IS britannique n'est que de dix semaines, et donc très courte, comparée aux normes continentales. Par contre, la formation permanente y est beaucoup plus développée, car elle conditionne toutes les promotions ultérieures.

Inversement la police néerlandaise et le BGS allemand ont instauré des formations plus longues (respectivement de dix-huit mois et de deux ans et demi), qui incluent de larges périodes de stages pratiques. Les autres services ne prévoient que des stages d'assez courte durée.

En ce qui concerne le niveau des officiers, la durée moyenne de la formation est généralement de dix-huit mois à deux ans, après obtention d'un diplôme universitaire.

Il est important de souligner qu'en Allemagne, du fait d'une hostilité aux systèmes de recrutement latéraux que l'on observe dans les autres pays, toutes les carrières commencent à la base. C'est ainsi que la formation des officiers supérieurs nécessite une durée totale de sept ans et demi, en plus d'une formation universitaire.

CONCLUSION : LA DIVERSITÉ DANS L'UNION

Le vieux continent n'a pas gardé que le nom, mais également les structures de son histoire. L'ouverture totale des frontières intra-communautaires implique un contrôle uniforme, ou du moins harmonieux. Pourtant, dans l'état actuel des choses, cette harmonisation est loin d'être atteinte. Les différences sont importantes, parfois même au sein d'un même pays.

Sous l'égide des instances de l'espace de Schengen, on tente momentanément d'améliorer la collaboration entre les services. Une fois cette collaboration établie et une certaine harmonisation atteinte, l'espace-Schengen servira certainement de fer de lance pour l'ensemble de l'Union européenne. En effet, il n'est pas utopique de voir - à plus long terme - l'espace-Schengen élargi à l'ensemble de l'Union européenne. Et l'on peut espérer qu'alors, la diversité fera place à l'union.

Références bibliographiques

Belgique

CARLY (R.) (Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, Bestuur van Maritieme Zaken en van de Binnenvaart), entretien personnel avec l'auteur, 1^{er} juin 1994.

LANNOY (G.) (Police maritime, Commissaire Maritime de l'Escaut), entretien personnel avec l'auteur, 29 novembre 1994.

MINISTERIE VAN VERKEER EN INFRASTRUCTUUR, BESTUUR VAN DE MARITIEME ZAKEN EN VAN DE BINNENVAART, *De Zeevaartpolitie. Beschrijving actuele situatie. Augustus 1993*. Document du groupe de travail interdépartemental se rapportant à la police maritime, Bruxelles, 1993.

NUYTS (Ch.), MICHIELS (M.), DE VROOM, (Chr.), *Jaargids voor de Politiediensten 1994*, Anvers, Maklu, 1994.

SIMON (P.), (Gendarmerie, Ecole pour Officiers), entretien personnel avec l'auteur, 16 mai 1994.

Pays-Bas

HAMEETMAN (J.), (Regiopolitie Rijnmond), entretiens personnels avec l'auteur, les 04 novembre 1993 et 20 octobre 1994.

HOVENS (J.), (Koninklijke Marechaussee, Commandement), entretien personnel avec l'auteur, 03 novembre 1993.

MINISTERIE VAN DEFENSIE, DIRECTIE VOORLICHTING, AFDELING VOORLICHTING KONINKLIJKE MARECHAUSSEE, *Koninklijke Marechaussee*, Brochure, Den Haag, avril 1994.

TERVOOREN, (Koninklijke Marechaussee, Commandement), entretien personnel avec l'auteur, 20 octobre 1994.

Grand-Duché de Luxembourg

ECOLE DE GENDARMERIE ET DE POLICE, *Ecole de Gendarmerie et de Police*, brochure, 1994.

LOMMELE (C.), (Gendarmerie Grand-Ducale, Commandement), *Eléments de réponse se rapportant à la Gendarmerie Grand-Ducale au sujet de diverses attributions policières*. Note interne, Luxembourg, octobre 1993.

LOMMELE (C.), (Gendarmerie Grand-Ducale, Commandement), entretien personnel avec l'auteur, 08 décembre 1994.

REULAND (P.), (Directeur Ecole de Gendarmerie et de Police), entretien personnel avec l'auteur, 08 décembre 1994.

France

GALLIGNIER, (DICCILEC), entretien personnel avec l'auteur, 20 octobre 1994.

MARION (W.), (Police de l'Air et des Frontières, Service Central), entretien personnel avec l'auteur, 15 novembre 1993.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DIRECTION GENERALE DE LA POLICE NATIONALE, DIRECTION DU PERSONNEL ET DE LA FORMATION DE LA POLICE, *La Police nationale. Le recrutement*. Brochure, Clermont-Ferrand, août 1993.

R.F.A.

BLESSMANN (C.-H.), (Bundesgrenzschutz, Grenzschutzdirektion), Die Bundesgrenzschutz. Note interne, Koblenz, décembre 1993.

DAS (D.), *Policing in Six Countries around the World. Organizational Perspectives*. Chicago, University of Illinois, 1993.

SEITERS (R.), « Neue Aufgaben und neue Organisation für den BGS am 1. April 1992 », *Wir vom BGS*, n°. 3-4/92, 1-3.

Royaume-Uni

BERRY (T.), (Immigration Service Headquarters), entretien personnel avec l'auteur, 28 mars 1994.

HOME OFFICE, *Immigration Service*. Brochure, Croydon, s.d.

WHEELHOUSE (P.), (Immigration Service Headquarters), entretien personnel avec l'auteur, 28 mars 1994.

Europol

BRUGGEMAN (W.), (Direction Europol), entretien personnel avec l'auteur, 26 octobre 1994.

LES ACCORDS DE SCHENGEN : DU MYTHE AUX RÉALITÉS

Paul Masson
Sénateur du Loiret

Après dix ans de travaux préparatoires, et malgré leur ratification par sept États, les accords de Schengen ne sont toujours pas entrés en vigueur. Les problèmes politiques et techniques que posent leur mise en oeuvre ne doivent pas occulter la nécessité d'une politique de sécurité européenne. Celle-ci relève de la responsabilité des États et non de celle de la Commission de l'Union européenne.

Les accords de Schengen⁽¹⁾ vont avoir dix ans. Malgré un traité ratifié par sept États, deux réformes constitutionnelles adoptées en Allemagne et en France et de multiples adaptations apportées au droit interne français, le système Schengen ne fonctionne toujours pas.

N'y a-t-il pas un vice originel dans cette construction sophistiquée ? Le texte a-t-il vieilli avant d'avoir vécu ? Les partenaires n'ont-ils pas mis une certaine mauvaise volonté dans l'application de ces accords ? Ont-ils été présomptueux ? Ces questions méritent d'être aujourd'hui posées.

UNE GENÈSE DIFFICILE ET HÉSITANTE

Au début des années quatre-vingts, beaucoup d'Européens parmi les plus éminents expriment leur volonté de parfaire la construction juridique de la Communauté en introduisant, dans l'espace des Neuf, la libre circulation des personnes. L'idée est légitime. Après la libre circulation des marchandises, des capitaux et des services, le temps n'est-il pas venu de permettre aux futurs citoyens de l'Europe unie de franchir sans entrave les frontières

(1) Schengen, petite bourgade du Luxembourg à la convergence des frontières allemande, française et luxembourgeoise, fut symboliquement choisie pour accueillir les cinq délégations (Allemagne, France et Bénélux) qui signèrent les accords initiaux du 14 juin 1985. Les mêmes se retrouvèrent le 19 juin 1990 pour signer la Convention d'application de ces accords.

intérieures des États membres ? Sollicitant quelque peu le mandat qu'elle tient du Traité de Rome, la Commission de Bruxelles élabore plusieurs projets de directives en ce sens, mais en vain. L'obstination britannique et certaines pruden- ces françaises font échouer ces tentatives.

La diplomatie traditionnelle à la rescousse

Le Conseil européen de Fontainebleau, en juin 1984, marque le début de la négociation de l'Acte unique⁽²⁾. Le président François MITTERRAND et le chan- celier Helmut KOHL sont alors à la recherche de symboles forts pour amener les opinions publiques à une meilleure adhésion à l'idée européenne. Ils s'irritent de la lourdeur des procédures bruxelloises et décident de prendre les mesures néces- saires pour parvenir à une suppression rapide des contrôles aux frontières du Rhin. L'affaire semble à portée de main. En quinze jours, la France et l'Allemagne signent à Sarrebrück un accord en vue d'alléger les contrôles sur cette frontière commune.

Dans le même mouvement, les ministres des Affaires étrangères des deux pays mandatent leurs services pour étudier directement, d'État à État et sans passer par Bruxelles, les procédures devant aboutir à une libre circulation à l'intérieur de l'espace France-Allemagne. Les trois pays du Bénélux les rejoignent très vite. En quelques mois, juristes, policiers, douaniers et techniciens des cinq pays multi- plient les réunions, sans trop s'intéresser aux détails d'une affaire qui n'avait pas alors révélé toutes ses complexités.

Les cinq signent à Schengen les accords du 14 juin 1985. La libre circulation aux frontières intérieures des États adhérents est affirmée. Un contrôle aux fron- tières extérieures communes sera instauré. Des comités techniques sont mis en place pour préciser les modalités du dispositif. Tous les espoirs sont permis puisque, en moins d'un an, les préventions des spécialistes ont été balayées par l'habileté des diplomates qui ont conduit la négociation.

Le commencement des hésitations

En fait, bien peu de gouvernements ont alors perçu l'importance des enjeux et le remue-ménage politique, juridique et policier, induit par ces accords.

En France, l'embarras gouvernemental est grand. Le chancelier KOHL, comme le président François MITTERRAND, tiennent à leurs accords. La pro- cédure a été déclenchée sur leur initiative personnelle et conjointe. Mais comment accepter sans précaution l'ouverture des frontières en un temps où l'opinion est particulièrement sensible, voire exacerbée, par une insécurité

(2) L'Acte unique a été signé en février 1986 et ratifié par le Parlement français le 16 décembre 1986.

grandissante, directement issue de la vague terroriste qui déferle alors sur le pays ?

Le gouvernement FABIUS enterre purement et simplement le texte de l'accord. Le gouvernement CHIRAC est aussi indécis. Finalement, le texte de la Convention de Schengen de juin 1985 est publié au Journal Officiel de la République française le 30 juin 1986, plus de treize mois après sa signature. L'événement passe totalement inaperçu dans le traditionnel vide politique du mois d'août.

Aux Pays-Bas en revanche, une opposition se fait jour. Sensibles à la pression d'une frange de l'opinion néerlandaise, de nombreux parlementaires s'interrogent sur le bien-fondé d'arrangements inter-gouvernementaux qui vont permettre de réguler les demandes d'accès au droit d'asile.

Quant à la Commission de Bruxelles, elle n'est pas particulièrement enthousiasmée par l'initiative prise par les cinq États. Certains, en son sein, ne se privent pas de dénoncer le retour en force de la diplomatie traditionnelle et l'abandon des procédures communautaires sur un thème particulièrement sensible : la citoyenneté européenne. On évoque à mots couverts les méthodes du XIX^{ème} siècle et le retour aux arrangements du Congrès de Vienne. Une querelle de doctrine s'élève, feutrée mais bien affirmée, qui embarrasse notre diplomatie.

Manifestement, les protagonistes sont moins pressés. Les comités techniques se multiplient. Ils brassent divers aspects d'innombrables problèmes embarrassants et fort obscurs : les visas, les transports, l'immigration, la drogue, les armes, les demandes d'asile, la coopération des polices des douanes, la surveillance des aéroports, etc. Plus on chemine vers le coeur de ces problèmes, mieux apparaissent les maquis de réglementations disparates et les usages contradictoires. Une multitude de détails émerge, qui rend difficile toute percée spectaculaire. De lourdes traditions policières ou judiciaires freinent la négociation. Les objections se multiplient devant l'insécurité grandissante, l'accroissement des trafics illicites, de l'immigration clandestine et des demandes d'asile, notamment en France et en Allemagne.

Le Parlement français tenu à l'écart

Le Parlement français est soigneusement écarté de toute cette affaire, dont il n'a, en cinq ans, jamais débattu au fond. Le parallèle avec l'étranger est saisissant. Nos collègues des États signataires sont parfaitement informés de l'économie du projet et des difficultés qu'il rencontre.

Il me faut saisir l'occasion d'un débat sur l'Europe pour poser à Édith CRESSON, alors en charge des Affaires européennes, la question de Schengen⁽³⁾. Je l'interroge en ces termes :

« A ma connaissance, aucune discussion n'a jamais eu lieu au Parlement sur ces sujets, si l'on excepte quelques questions écrites ponctuelles. Le débat de ce jour est le premier où le Gouvernement pourra, s'il le souhaite, répondre aux questions posées à propos de l'Europe de la sécurité.

Permettez-moi de regretter cette discrétion dans l'information sur un tel sujet, car à vouloir laisser des affaires éminemment délicates dans le carton des spécialistes, on arrive toujours à des blocages, qui conduisent inéluctablement à des retards, voire parfois - ce qui serait regrettable en l'espèce - à des procès d'intention.

En la matière, la distorsion est spectaculaire entre la procédure et les conséquences. Ainsi, des textes importants sont à remanier. Ils remettront parfois en cause des traditions juridiques anciennes dans ce pays. Des procédures ancrées dans l'histoire et qui sont appliquées par des polices installées aux frontières seront bouleversées. Des personnels, dont certains habitent depuis des années avec leur famille dans des centres frontaliers, devront déménager.

De tout ce remue-ménage, on parle peu. Certains ministres, au premier chef concernés, découvrent même, parfois avec surprise et inquiétude, l'ampleur des problèmes posés par ce accords ».

Edith CRESSON me répond aimablement : « Monsieur MASSON a parlé de l'accord de Schengen. C'est la réalisation entre cinq pays d'une sorte d'expérience qui doit préfigurer ce que sera l'Europe des Douze, avec la suppression des contrôles physiques aux frontières (...). De nombreuses difficultés subsistent, relatives notamment au droit de poursuite, qui peut entraîner des abus, à l'extradition ou au droit d'asile (...). Un certain nombre de problèmes restent à régler, mais il n'est pas question de transiger lorsqu'il s'agit, par exemple, de sécurité publique ou de drogue, thèmes que vous avez évoqués avec raison, Monsieur MASSON ».

LA CONVENTION D'APPLICATION DE SCHENGEN

Cette lenteur dans l'aboutissement des procédures amène le président de la République à faire adopter, lors du Sommet de Rhodes, le principe de la création, dans chaque État, d'un poste de coordonnateur des affaires concernant la libre circulation des personnes. En France, le préfet Hubert BLANC est nommé en juin 1989 pour occuper cette fonction. En quelques mois, son action décidée contribue à lever les derniers obstacles. On arrive enfin à la signature de la Convention d'application de Schengen, le 19 juin 1990.

(3) Sénat, Journal Officiel de la République française, séance du 27 avril 1989.

Cependant, l'Allemagne demande de nouveaux délais : le rideau de fer est démantelé, la RDA absorbée, les réfugiés de l'Est se multiplient sur le territoire allemand et le gouvernement de Bonn tient à modifier la constitution de la République fédérale afin de rendre moins facile l'accession au statut de l'asile politique.

Une nouvelle année s'écoule. Le gouvernement français veut en finir. Sous l'impulsion d'Élisabeth GUIGOU, ministre des Affaires européennes, et malgré les hésitations de Pierre JOXE, alors ministre de l'Intérieur, le Parlement est saisi en urgence, en juin 1991, de la ratification du traité de Schengen. Pour la première fois, six ans après la mise au point de la Convention, l'opinion prend conscience de l'importance du débat.

On découvre alors la complexité du traité. Oeuvre besogneuse de spécialistes, ce texte est long, lourd et d'un maniement difficile. Dans l'ensemble, il manque de lisibilité. L'addition des contraintes accumulées par les divers services des États partenaires complique le fonctionnement des mécanismes envisagés. L'accumulation des détails techniques ne remplace pas une volonté politique insuffisamment exprimée, qui aurait donné au traité le souffle qui lui manque.

La pierre angulaire du dispositif imaginé repose sur un système central d'information, le système d'information Schengen (SIS), dont l'article 92, alinéa 3 de la convention, détermine les objectifs et les moyens⁽⁴⁾. Un fichier central, auquel sont connectés les sept fichiers nationaux des pays membres, est à la disposition des policiers et des magistrats de ces pays. Plusieurs millions de données sont ainsi regroupées, notamment celles de tous les criminels et trafiquants recherchés.

Ce réseau interconnecté est d'ampleur inhabituelle et de fonctionnement complexe puisqu'il suppose la compatibilité entre les systèmes nationaux différents. Le mécanisme repose intégralement sur une logique informatique. Tout le pari de Schengen est là : la suppression des contrôles physiques aux frontières intérieures sera-t-elle intégralement compensée par les performances informatisées du SIS ?

La mise en place d'un contrôle parlementaire

Sur ma proposition, et en utilisant la clause de réserve introduite *in extremis* par les négociateurs⁽⁵⁾, le Sénat adopte, immédiatement après la ratification

(4) Article 92, alinéa 3 : « Les parties contractantes créent et entretiennent, pour compte commun, et en assurant les risques en commun, la fonction de support technique du système d'information Schengen dont la responsabilité est assurée par la République française. Cette fonction de support technique est installée à Strasbourg ».

(5) « La Convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application de la Convention seront remplies dans les États signataires et que les contrôles aux frontières extérieures seront effectifs. »

du texte, le 16 juin 1991, une résolution ayant pour objet la création d'une mission de contrôle chargée de vérifier la mise en place et le fonctionnement de la Convention.

Le travail de cette mission de contrôle est vite apprécié dans tous les pays adhérents. Son rapport est publié en quatre langues et tiré à 5 000 exemplaires⁽⁶⁾. Un film résume le résultat des enquêtes effectuées auprès de nos collègues allemands, hollandais, espagnols et italiens ainsi qu'auprès de leur gouvernement respectif. Notre avis est clair. Les conditions préalables, qui permettraient l'entrée en application du traité, ne sont pas remplies.

Le 10 juin 1992, le gouvernement tient compte de nos orientations : il arrête une liste de sept conditions préalables, directement inspirée du rapport sénatorial.

L'entrée en vigueur des accords quatre fois reportée

Le 11 décembre 1992, le Conseil européen réuni à Edimbourg constate que la libre circulation des personnes au sein de la Communauté ne peut être complètement assurée. Le même Conseil indique que les États adhérents à Schengen mettront en vigueur l'accord au cours de l'année 1993, dès que les conditions préalables à sa mise en oeuvre seront remplies.

Notre mission de contrôle continue sous la forme d'une mission d'information qui lui succède le 20 décembre 1991. Cette mission est élargie aux six commissions permanentes du Sénat. Sous la plume de son rapporteur, Xavier de VILLEPIN⁽⁷⁾, la mission adopte et publie, le 23 juillet 1993, un nouveau rapport d'information⁽⁸⁾ dont les conclusions sont claires : « Les accords de 1991 ne sont toujours pas applicables en l'état parce que des retards techniques importants sont constatés : circulation dans les aéroports internationaux des États Schengen, contrôles médiocres aux frontières extérieures communes, désaccords persistants entre la France et la Hollande dans leur lutte contre les trafics de drogue, délivrances des visas non homogènes et, surtout, inexistence du SIS ».

Ce rapport fait quelque bruit. Les ministres, réunis à Madrid le 30 juin 1993, confirment les observations de notre mission. Malgré l'insistance des Allemands et des Espagnols, les ministres décident un second report de la mise en vigueur de la Convention au 31 décembre 1993. Toutefois, le comité exécutif de Schengen, composé des ministres de l'Intérieur des sept États adhérents,

(6) Rapport d'information du Sénat n° 167 (1991-1992).

(7) Aujourd'hui Président de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense nationale du Sénat.

(8) Rapport d'information du Sénat n° 384 (1992-1993)

est installé pour la première fois. C'est lui qui constatera, une fois de plus, le 14 décembre 1993, les dysfonctionnements persistants dans le Système d'information Schengen.

Les ministres exigent alors du consortium SEMA, chargé de la mise au point des logiciels, un engagement de réaliser, avant le 1^{er} février 1994, la vérification d'aptitude prévue ainsi que le plan de tests approuvé par les États. Cette date ne sera pas plus appliquée que les précédentes. Les ministres ne font que confirmer ce que la mission sénatoriale a découvert grâce à des auditions poursuivies depuis plusieurs mois. Le 25 janvier 1994, nous publions dans un dernier rapport⁽⁹⁾, jusqu'à ce jour incontesté, l'analyse des causes de l'échec du SIS et les leçons de ces longues péripéties qui marquent un accord aujourd'hui vieux de dix ans et toujours inapplicable.

Schengen était à l'époque porteur de beaucoup d'ambitions et de quelques illusions. Il est aujourd'hui dépassé par un certain nombre de mesures communautaires (accords sur les armes ou traité de Dublin). Il demeure cependant la référence obligée de ceux qui croient à la coopération internationale dans le domaine de la sécurité.

LES FAIBLESSES MAJEURES DES ACCORDS DE SCHENGEN

Les travaux de la Commission sénatoriale ont mis l'accent sur plusieurs lacunes de la politique européenne de sécurité, telle qu'elle a été imaginée et construite dans les accords de Schengen.

Le Système d'information Schengen (SIS)

Les initiateurs de Schengen ont rapidement compris qu'un système de sécurité supposant l'ouverture des frontières intérieures impose un dispositif d'information réciproque, multiple et instantané entre les polices. Seule l'informatique organisée autour d'un système central performant peut satisfaire les multiples contraintes d'une pareille exigence.

Nous devons constater que la conception du SIS n'a pas été conduite avec toute la rigueur désirable.

Le rapport sénatorial du 24 janvier 1994 a détaillé les conditions aléatoires dans lesquelles se sont faits les choix d'une norme technique de télécommunication contestable. Des procédures spécieuses ont conduit à l'attribution du marché. Des dérives ont été constatées dans l'élaboration des tests techniques. Nous allons aujourd'hui vers un rafistolage du système qui doit aboutir sous peu à une mise en service de l'ensemble. Il demeure que l'architecture

(9) Rapport d'information du Sénat n° 262 (1993-1994).

initiale du dispositif n'a pas été conçue pour répondre aux performances attendues. Il est à craindre que l'ensemble porte longtemps la marque de ces longues hésitations, assorties d'une persévérance dans l'erreur dont beaucoup de professionnels connaissent dès aujourd'hui les conséquences prévisibles.

Le trafic de stupéfiants

Le maintien aux Pays-Bas de dispositions laxistes vis-à-vis des consommateurs de stupéfiants conduit à une grave et permanente distorsion dans l'application des accords de Schengen. Toutes les précautions rédactionnelles prises dans le texte ne sont que la conséquence des habiletés diplomatiques vis-à-vis d'un phénomène dont la gravité est aujourd'hui directement perçue, notamment dans le Nord de la France. Ainsi, la Convention de Schengen porte en elle une deuxième faiblesse.

Sans doute les Pays-Bas sont-ils maîtres chez eux. Ils ne peuvent pour autant exporter chez leurs voisins les effets d'un concept permissif où les petits fraudeurs, approvisionnés sur un marché de la consommation libéralisé, alimentent par mille ruisseaux les marchés voisins. Le gouvernement français serait coupable de ne pas prêter attention à ce phénomène grave. Le traité autorise un traitement spécifique des frontières nationales au cas où certains États adhérents auraient une législation incompatible avec les accords. Il conviendrait de faire jouer cette clause dérogatoire sur notre frontière du Nord.

FAUT-IL RENONCER À TOUT ACCORD ?

Cette analyse sommaire d'un traité aux imbrications juridiques multiples et aux applications techniques difficiles conduit à un certain nombre d'observations.

La nécessité d'une politique européenne de sécurité

Le concept traditionnel du contrôle de la circulation au seul niveau national est largement périmé. La multiplication des moyens de déplacement, l'usage banalisé de l'avion, la porosité des frontières, la facilité des communications informatiques, la liberté des échanges conduisent inéluctablement à l'élaboration d'une politique commune à l'Union européenne. Cette politique doit être définie d'urgence.

L'expérience prouve que la disparité entre les politiques d'immigration existantes dans certains États membres, la diversité des techniques de contrôle, le perfectionnement des systèmes de fraude et l'organisation, en réseaux, des spécialistes de ces fraudes, imposent un effort permanent de coordination entre tous les services européens, nombreux et pas toujours homogènes, qui concourent à la protection aux frontières.

En second lieu, la responsabilité des États se situe au seul niveau politique. L'expérience de Schengen prouve qu'une organisation purement technocratique - où personne n'est responsable parce que personne n'est en état de décider - aboutit à des lenteurs et des erreurs.

La multiplication des groupes techniques - une cinquantaine sont en place depuis un an - pour organiser les débats au sein de ce qu'on appelle le troisième pilier du traité de Maastricht (justice et affaires intérieures) ne remplacera jamais la volonté politique. Seule cette volonté permettra à l'Europe de se doter d'un concept commun en matière de circulation des personnes, avec les moyens juridiques préventifs et répressifs nécessaires au contrôle des flux de millions de personnes qui vont et viennent chaque année, dans un espace apprécié, pour ne pas dire convoité.

Enfin, la libre circulation des personnes restera pendant longtemps l'affaire des États. Sans doute la Commission de l'Union européenne n'a pas renoncé à concevoir des directives européennes sur les problèmes de libre circulation et d'immigration. Depuis la mise en place du dispositif prévu par le traité de Maastricht (le troisième pilier), la Commission a déjà, à plusieurs reprises, utilisé son droit de proposition pour essayer de prendre pied au sein du débat inter-États voulu en ces matières par le traité. J'ai eu l'occasion de souligner les incidences d'une telle politique au Sénat⁽¹⁰⁾. Le ministre d'État, ministre de l'Intérieur, Charles PASQUA, m'a clairement répondu : « Cette intégration en amont des souhaits du Parlement européen par la Commission ne correspond ni à la lettre ni à l'esprit du traité (...). Il est capital que les États membres exercent leur droit d'initiative (...). Dans cet esprit, la France fera des propositions de résolutions ou d'actions communes (...). À défaut d'exercice effectif de leur droit d'initiative, les États membres s'exposent à une communautarisation (...) insidieuse des matières spécifiques du titre VI (...) qui n'est pas acceptable ». À l'évidence, ces débats sont trop délicats pour relever de la directive communautaire. Le pilotage par la Commission de matières aussi sensibles, touchant au plus profond du droit interne de chacun des États, conduirait vite à un blocage institutionnel.

Les États doivent poursuivre leurs expériences communes

Il serait infiniment regrettable de renoncer à ces dix années de tâtonnements parfois maladroits et d'erreurs parfois coupables. L'impatience n'est pas de mise en ces matières.

Au contact des réalités communes, les idées ont évolué. La frontière n'est plus la ligne fixe, le point de contrôle obligé. L'informatisation nationale cède progressivement la place aux techniques construites en réseaux européens.

(10) Sénat. Séance du 3 mai 1994.

Les cibles elles-mêmes changent. Les spécialistes travaillent désormais plus sur des groupes à risques, définis *a priori*, que sur des individus. Des vérifications à l'intérieur même des États se développent, en prenant en compte tous les points du parcours estimé des flux d'immigration, que ce soit dans le pays de départ, dans les moyens de transport utilisés ou dans les destinations. À partir de ce concept plus global, une doctrine politique européenne doit progressivement se dégager, dont les États resteront responsables devant les opinions publiques pour une décennie encore.

À l'évidence, il est plus aisé d'organiser la libre circulation des marchandises que la libre circulation des personnes sur l'espace européen. Cette évidence n'a pas encore gagné certaines sphères de la Commission qui reste convaincue de son *imperium* sur l'ensemble des matières relevant du troisième pilier du traité de Maastricht. Les États ne peuvent se désaisir d'un droit régalien fondamental. La prudence requiert l'application stricte des dispositions du traité de Maastricht, telle que prévue à son titre VI.

La Convention de Schengen doit entrer en vigueur, au cours de l'année prochaine, dès que toutes les garanties majeures susceptibles d'assurer la sécurité interne de l'espace commun auront été prises par les États adhérents. Le comité exécutif d'Heidelberg du 21 novembre 1994 vient de prendre l'importante décision de mettre le SIS en fonctionnement pour en tester les comportements.

Dans six mois, il faudra sauter le pas. Le mythe de Schengen est mort depuis longtemps. L'expérience doit survivre. Le laboratoire Schengen ne doit pas fermer ses portes avant d'avoir commencé ses expériences.

LES ÉTATS FACE AUX FLUX TRANSFRONTIÈRES DE PERSONNES : ENJEUX ET PERSPECTIVES

Didier Bigo

Maître de conférences à l'Institut d'Études Politiques de Paris

Rédacteur en chef de *Cultures et Conflits*

Les Etats occidentaux peuvent-ils contrôler efficacement les flux transfrontières de personnes tout en restant libéraux ? L'inévitable perméabilité des frontières conduit à une délocalisation des contrôles et à une internationalisation des affaires de police. Cette évolution affecte les formes de gouvernamentalité des démocraties européennes.

LES FLUX TRANSFRONTIÈRES DE PERSONNES

Même si les phénomènes de flux transnationaux de personnes ont une longue histoire, l'après Deuxième Guerre mondiale semble être une période où s'accroissent la transnationalisation et la multiplication d'acteurs autres que l'Etat sur la scène internationale. On peut parler de « retournement du monde »⁽¹⁾. La mondialisation de l'économie capitaliste, la création de liens multiples par delà les frontières entre agents économiques, ont remis en cause dès les années 50-60 les capacités des Etats à mener des politiques économiques contradictoires ou même simplement autonomes les uns des autres. Le champ de l'économie n'a plus épousé celui des nations et de leurs frontières.

Le modèle d'Adam SMITH comme celui de KEYNES concevaient les économies nationales comme un bloc. Or, la richesse s'est plus ou moins détachée des nations pour jouer au niveau de réseaux qui sont désormais transfrontières⁽²⁾ et qui dépendent pour beaucoup d'acteurs multiples et autonomes, cherchant avant tout l'alliance momentanée la plus efficace et non le pouvoir souverain. La richesse ne s'est pas pour autant diluée. Certaines zones plané-

(1) BADIE (Bertrand), SMOUTS (Marie-Claude), *Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

(2) Que ce soit sur le plan de la production (Firmes Multinationales) ou surtout de la finance (Banques Multinationales) de la spéculation, etc.

taires (bloc de l'Union européenne, Accord de libre-échange nord-américain - ALENA, Japon et Nouveaux pays industriels - NPI) concentrent le capital et la technologie en attirant vers elles le facteur travail, c'est-à-dire des hommes et des femmes, plus mobiles en réalité que les autres facteurs de production.

Les flux transfrontières de personnes sont donc liés à la globalisation économique, aux structures de la division internationale du travail et à l'évolution de la conjoncture économique, même si celles-ci n'en sont pas l'unique déterminant. Il faut aussi tenir compte des modifications de pression démographique, des effets de diffusion culturelle du modèle occidental, du renforcement des effets d'image avec la communication télévisuelle et de la gestion publicitaire du modèle de la « démocratie de marché » promise aux pays limitrophes des grands blocs. Il faut enfin inclure dans l'analyse les aspirations à échapper à des structures étatiques autoritaires et aux différents conflits.

Ces flux de personnes, qui ne gênent l'Etat que dans la mesure où ils sont transfrontières ont explosé dans les années soixante (immigration, réfugiés, mais aussi et surtout, tourisme et circulation transfrontalière quotidienne) et n'ont guère été limités par la crise du milieu des années soixante-dix. Ils ont apporté avec eux le problème du contrôle quantitatif des personnes aux frontières des Etats de droit à économie prospère. Depuis, ce problème n'a pas été résolu de manière adéquate, et c'est là le principal enjeu du XXI^e siècle, comme le signalait Georges TAPINOS⁽³⁾.

Les Etats occidentaux pourront-ils avoir une politique globale leur permettant de rester démocratiques et libéraux - intellectuellement, politiquement et économiquement - tout en conservant des attributs de pouvoir qui fassent d'eux les acteurs prépondérants de la scène internationale ? La forme étatique nationale elle-même, dont les capacités de monopolisation sur un territoire donné sont remises en cause, semble devoir évoluer. Dans certains cas, la dynamique de fractionnement l'emporte ; dans d'autres cas, à l'image de l'Union européenne, on espère, par des unions d'Etats plus ou moins structurées, retrouver un cadre d'opportunité politique suffisant pour traiter de ces problèmes.

Des tensions entre logique démocratique et impératif du contrôle des frontières

Les gouvernements européens, inquiets de voir leurs capacités de gestion et de contrôle des populations se réduire aussi rapidement que leurs capacités à avoir une politique économique autonome, ont cru pouvoir répondre à ce problème en « décrétant » un arrêt des flux migratoires et une limitation de l'asile tout en maintenant la circulation transfrontière et touristique.

(3) TAPINOS (G.), « L'immigration en Europe et l'avenir des populations étrangères », *Commentaires*, Automne 1992, n° 59.

La difficulté est qu'il n'est guère possible de distinguer *a priori* les raisons de la circulation des personnes. Dès lors, un tissu de contradictions entre logiques libérale, économique, politique et sécuritaire s'est mis en place. Ces contradictions ont été attisées par le fait de vouloir, d'une part s'accrocher au discours sur la « maîtrise de l'immigration » et d'autre part, par la volonté d'aboutir à un renforcement des liens entre pays de l'Union.

Au moment où les États-Unis maintenaient une porte ouverte à l'immigration légale, les pays européens ont voulu stopper la leur par « décret » en la rendant illégale, alors même que des pans entiers de leur économie dépendaient de cette immigration ; d'où une politique fréquente de faux-semblants. En fabriquant l'illégalité, ils ont, non pas stoppé le phénomène, mais l'ont détourné (les immigrants cherchant à se faire passer pour des demandeurs d'asile ou pour des touristes) et se sont englués dans une politique qui n'aurait de chance d'aboutir qu'en contrôlant aux frontières toutes les personnes, quel que soit leur motif de passage (tourisme, circulation locale, etc.).

En effet, surveiller et contrôler l'immigration suppose de ne laisser aucune chance aux immigrés de passer la frontière, car le coût des recherches sur le territoire et des renvois massifs est prohibitif, tant financièrement que démocratiquement. Interdire l'accès au territoire en ayant une frontière imperméable devient le discours majoritaire des gouvernants, toutes idéologies confondues. La rationalité d'un tel projet débouche sur une logique « folle » de contrôle généralisé de tous et vers une remise en cause des fondements démocratiques eux-mêmes.

Les gouvernants ne sont pas sans ignorer cet état de fait. Mais l'on maintient un discours que l'on refusera d'appliquer. Il y a donc toujours une disjonction quasi structurelle entre les rhétoriques sécuritaires et leur application, qui ne tient pas à un manque de volonté politique mais au contraire à une certaine lucidité cynique. On sait très bien que l'on ne peut appliquer ces discours mais on continue à les tenir pour flatter une partie de l'électorat que l'on croit xénophobe de façon quasi viscérale. Dès lors, on préfère mentir au public, lui tenir des discours irréalistes en s'accrochant à l'idée qu'il suffit de refuser les flux migratoires au niveau des mots pour que ce phénomène structurel s'arrête.

Seulement, ne pas voir les évolutions, les refuser ne suffit pas à faire une politique. Le refus de s'adapter aux modifications de structures a toujours été un des ressorts des rhétoriques conservatrices des groupes dominants. Si le discours de xénophobie se développe, c'est qu'il peut se nourrir de ce hiatus et « prendre au mot » les hommes politiques. Lorsque ceux-ci s'en sont rendu compte, en France comme ailleurs, ils ont eu tendance à rejeter les questions nationales d'immigration à l'échelon européen. Mais cela n'a fait qu'amplifier le malaise, et d'autant plus que le discours européen n'est que la somme des

avis nationaux et continue lui aussi de croire en son « mythe » d'origine : celui de la maîtrise des flux⁽⁴⁾.

Posé à l'échelle européenne sous l'angle de la maîtrise, le problème de l'immigration n'est quasiment plus analysé qu'en relation avec la notion de sécurité, et de moins en moins sous ses aspects économique, social ou culturel. Les principales résolutions sur l'immigration ont été arrêtées dans le cadre du groupe *ad hoc* Immigration composé des ministres de l'Intérieur et de la Justice. Elles relèvent désormais du domaine très fermé de deux organismes : le Centre d'information, de réflexion et d'échange sur l'asile (CIREA) et le Centre d'information, de réflexion et d'échange sur les frontières extérieures et l'immigration (CIREFI).

Ces organismes ont cherché tous les moyens légaux pour bloquer l'arrivée des flux migratoires et d'asile, appliquant la lettre plutôt que l'esprit des textes, ou plus exactement lui en substituant un nouveau, fondé sur la dissuasion, le contrôle, la surveillance. Faute de politique, criminaliser les divers groupes (immigrés, demandeurs d'asile, diasporas, jeunes issus de l'immigration, voire les touristes) qui, à un titre ou à un autre, traversent les frontières, a pu apparaître à certains comme une solution provisoire afin de légitimer une extension des contrôles.

Cette stratégie (qui n'est en aucun cas une politique) risque de contribuer à créer, à travers le discours sécuritaire qu'elle véhicule, les fondements d'une insécurité réelle de l'avenir par un phénomène de prophétie auto-réalisatrice⁽⁵⁾. C'est donc une stratégie sécuritaire qui tient lieu de débat politique. Elle est non seulement inique dans certains de ces aspects, mais aussi irréaliste dans la mesure où les présupposés de base en sont erronés. Néanmoins, elle continue de se déployer et dévoie la collaboration policière européenne qui, si elle est légitime dans le domaine de la lutte contre le crime, ne l'est pas dans celui du contrôle des flux transnationaux de personnes. Les policiers sont alors les premières victimes de ces jeux politiques.

UN PRÉSUPPOSÉ ERRONÉ : LE POSSIBLE MAINTIEN DE CONTRÔLES FRONTALIERS SYSTÉMATIQUES

Chaque année, 130 millions de personnes de nationalité étrangère franchissent les frontières françaises, (à quoi il faut rajouter les millions de passages des personnes de nationalité française revenant chez eux). Ce chiffre montre immédiatement le décalage entre les discours sur les contrôles aux frontières et les possibilités pratiques du contrôle. Même avec les technologies les plus

(4) BIGO (Didier), *Fortress Europe or Policing at a Distance ?* à paraître sous la direction d'Alex SCHMID, Leiden U.

(5) BIGO (Didier), « Du discours sur la menace et de ses ambiguïtés », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 14, août - octobre 1993, p. 179-196.

sophistiquées, ces contrôles systématiques ne peuvent avoir lieu⁽⁶⁾. Le dogme de la souveraineté qui structure nos représentations de l'Etat est, dans la pratique, obsolète. Tant qu'on ne l'aura pas reconnu, les débats parlementaires, journalistiques, académiques poseront de mauvaises questions.

Pour n'avoir pas admis ce fait massif que les contrôles terrestres aux frontières ne peuvent plus avoir lieu sans changer la nature des démocraties et sans détruire leur économie, la discussion s'est structurée autour d'une opposition stérile entre ceux qui veulent à tout prix renforcer les contrôles partout et ceux qui font comme si, demain, l'Europe allait se muer en une forteresse construisant un mur autour de ses privilèges. Ces deux discours opposés partagent cependant la même idée fausse : à savoir que ces contrôles existent bien ou au moins sont possibles, ce qui n'est pas le cas.

On note bien, sous l'impulsion du discours sur le déficit de sécurité, un renforcement des contrôles aux frontières dites extérieures, un maintien des contrôles sur les populations étrangères vivant déjà au sein de l'Union européenne, une multiplication des contrôles d'identité pour expulser les immigrants illégaux, un durcissement pratique des conditions d'obtention du droit d'asile. Mais, *a contrario*, aucun gouvernement ne se donne les moyens, en termes de finances et de personnels, de reconduire massivement les entrants en situation irrégulière qui, en évitant les frontières aéroportuaires relativement bien contrôlées, sont passés par les frontières terrestres. Un contrôle systématique de toutes les frontières dans un régime politique et économique libéral ne pouvant être réalisé, les rhétoriques les plus extrêmes se développent sans rapport avec les réalités. Les tenants des discours sécuritaires oublient toujours le coût économique et démocratique qui résulterait de l'application des mesures qu'ils préconisent.

Les États-Unis s'y sont essayés sous l'administration NIXON avec l'opération *Wetback*, et maintenant avec les opérations *Gatekeeper* et *Hold the line*, en fermant leur frontière aux mexicains. Les résultats en furent une immédiate dépression économique, des tensions entre les groupes sociaux et un effet quasiment nul sur l'immigration clandestine. Le débat actuel sur l'immigration aux États-Unis - et tout particulièrement en Californie -, dont les formes et les formulations sont si proches des nôtres, montre, qu'y compris dans le pays où règne l'idéologie du *melting pot*, ce genre de stratégie politique peut avoir cours et en transformer l'esprit⁽⁷⁾. Mais il montre aussi que cette stratégie n'est payante que pour ceux qui veulent remettre en cause le processus démocratique dans nos sociétés.

(6) Au total, d'après les estimations du coordonnateur libre circulation français, ce serait 1,2 Milliard de passages/an soit 3, 287 millions de passages/jour qui auraient lieu aux frontières Schengen.

(7) On parle maintenant de *salad bowl* et non plus de *melting pot*. Et on accuse le multiculturalisme de tous les maux.

L'originalité européenne n'est donc pas tant dans la forme de ce discours sécuritaire qui fait de l'étranger un criminel ou un ennemi potentiel, discours qui s'est accentué avec la fin de la guerre froide et la mise en avant d'une « menace du Sud » ou d'un « choc des civilisations »⁽⁸⁾. Elle l'est plutôt dans le couplage entre le discours sur la libre circulation et le discours sécuritaire, qui fait apparaître le second comme la condition nécessaire à la réalisation du premier.

L'EUROPÉANISATION ET SES CONSÉQUENCES

A la suite de la mise en place de nombreux accords bilatéraux, de leur reprise dans les accords de Schengen et le traité de Maastricht, et des changements de législations internes qui s'en inspirent, l'Union européenne connaît une situation particulière où la dynamique européenne du milieu des années quatre-vingts s'est trouvée modifiée par le changement mondial des années quatre-vingt-dix. Au moment où tous les pays prospères, suite à la récession mondiale, tendaient à durcir leur politique à l'égard des flux transnationaux de personnes, l'Union a voulu encourager au contraire la libre circulation des personnes. Elle a tenu un discours d'ouverture, d'abolition des barrières physiques, fiscales et tarifaires et a cherché par ce biais à relancer l'économie libérale. Le livre blanc de la Commission sur l'Acte unique en fut un moment significatif.

Mais en proie au terrorisme et à la drogue, l'Union européenne a voulu aussi se « protéger » et mettre en place de nouvelles formes de contrôles. L'idée a ainsi germé de distinguer entre frontières intérieures et frontières extérieures à l'Union. Aux frontières intérieures, les contrôles seraient abandonnés ou limités ; aux frontières extérieures, ils seraient renforcés.

Cette subtile distinction s'avère cependant difficilement opératoire. Abandonner tout contrôle aux frontières intérieures revient à remettre en cause la souveraineté, et à admettre que les étrangers déjà installés dans l'Union pourront aussi circuler librement. Ceci contredisant la politique restrictive d'immigration, on instaure alors des contrôles sélectifs sur les étrangers en croyant que l'on peut les distinguer « à vue » des nationaux. Ce qui est lourd de conséquences en matière de renforcement d'un « racisme institutionnel », mais semble être la voie choisie⁽⁹⁾. Aux frontières extérieures, le renforcement des contrôles signifie, au quotidien, la négation des efforts d'intégration avec les pays jouxtant les Douze et l'apparition sur le moyen terme de graves

(8) *Cultures & Conflits*, Menaces du Sud : mythes et réalités, 2/91. *Commentaire*, Le choc des civilisations, 3/94, incluant la traduction de l'article de Samuel HUNTINGTON. *Cultures & Conflits*, L'idéologie du désordre international (à paraître 3/95)

(9) WIEVIORKA (Michel), *La France raciste*, Seuil, 1992.

problèmes diplomatiques. Les pays frontaliers comme l'Allemagne se gardent donc d'une application trop draconienne des contrôles⁽¹⁰⁾.

Enfin, à l'égard des demandeurs d'asile, renforcer les contrôles, c'est inverser la tendance qui a fait l'image de l'Europe après la deuxième guerre mondiale : celle d'un groupe de démocraties accueillantes pour les victimes des dictatures et des guerres. Les demandeurs d'asile, peu soutenus, semblent être les premiers à faire les frais des mesures symboliques de renforcement⁽¹¹⁾.

Ainsi, l'Union européenne, dont les frontières extérieures ne cessent de s'élargir avec les projets de 1996, se heurte à une double impossibilité : celle de contrôler tout le monde aux frontières terrestres sans remettre en cause prospérité économique et régime politique libéral, et celle de pouvoir expulser et refouler en grand nombre. Ceci a poussé les gouvernements à dissuader, par des rhétoriques extrémistes et des mesures symboliques, les entrants des pays du Tiers Monde de venir s'installer en Europe. Les gouvernements espèrent ainsi pouvoir les contrôler à distance, mais ils ne se sont pas rendus compte que de telles actions transforment la nature des Etats de droit⁽¹²⁾.

LA POLICE À DISTANCE COMME NOUVELLE FORME DE CONTRÔLE

A la place des contrôles aux frontières intérieures ou même extérieures, se met donc en place un contrôle qui se délocalise, qui n'est plus en un lieu fixe et qui, devant l'impossibilité de contrôler tout le monde, prend une tournure ethnique et se confond avec le contrôle d'activités criminelles. Le contrôle frontalier, qui s'appliquait théoriquement à tous⁽¹³⁾, devient alors un équivalent du contrôle du crime, s'appliquant de façon sérielle à des « suspects » déterminés *a priori* par leur appartenance à un groupe, à une couleur de peau, et non par leurs activités ou leurs comportements effectifs. Le lien entre contrôle et faute se détend au profit d'un nouveau lien entre contrôle et apparence physique liée à un groupe minoritaire.

Or, si le contrôle du crime dans les Etats de droit, est une activité tout à fait légitime de la police, de même que les activités de contre-espionnage, ou de police des étrangers, mais qu'en est-il du contrôle de l'immigration ou de la surveillance de citoyens qui ont l'air étranger ?

(10) WEBER (P.F.), « La passoire germano-polonaise », *Panoramiques*, 2^{ème} trimestre 1994.

(11) JULIEN LAFERRIERE (François), *La zone internationale*, Paris, L'Harmattan, 1994.

(12) BIGO (Didier), *Polices en réseau : l'exemple européen* (à paraître aux Presses de la ENSP, en 1995).

(13) C'est au moins le principe du contrôle par sondage plutôt qu'au faciès.

Etat de droit ou Etat administratif ?

L'extension des activités de police à d'autres fins, en particulier celles de régler ce qui doit l'être par un débat politique public, n'est pas sans danger. Il finit par fausser les raisonnements en imposant un « programme de vérité » qui n'est plus jamais interrogé. On croit, ou on a la certitude, que l'immigration est un danger, que les demandeurs d'asile sont des fraudeurs, que les étrangers sont plus criminels que les nationaux, que les jeunes nationaux issus de l'immigration le sont plus que les nationaux de souche. Et, en construisant des instruments statistiques pour mesurer ces éléments, on finit par « objectiver » une telle croyance. Mais, que faut-il penser du lien souvent fait entre augmentation de la criminalité, chômage, présence de population étrangère ou d'origine étrangère, et immigration clandestine ?⁽¹⁴⁾ Cette relation est-elle pertinente ou n'est-elle qu'une façon détournée de justifier un contrôle administratif permanent, fondé sur une suspicion *a priori*, en le couvrant de motifs judiciaires ?

Le découplage entre territorialité et contrôle au profit d'une approche « ethnique » engendre des modifications pratiques et symboliques particulièrement importantes en affectant les conceptions de l'Etat, du pouvoir et les formes de son exercice quotidien. Il touche à l'Etat de droit - qui suppose un statut et des normes - et nous fait revenir vers un Etat administratif qui repose sur la suspicion. Il affaiblit le judiciaire au profit de la rapidité d'action de l'exécutif. Il néglige les actes à réprimer au profit d'une prévention pro-active sur des personnes et des groupes cibles. Il s'intéresse moins à qui est coupable de certains faits qu'au repérage des groupes à risque. Dans la lignée des travaux de Michel FOUCAULT et de Gary MARX, il serait nécessaire d'entreprendre une analyse plus approfondie de ces nouvelles logiques de contrôle et de surveillance.

La délocalisation du contrôle

Les réformes des douanes ainsi que celle des différentes polices d'immigration et des frontières que l'on constate dans les pays européens, vont toutes dans le sens d'une délocalisation des contrôles. Ceux-ci, qui n'ont plus de lieu et de statut fixes, deviennent « mobiles ». Ils suivent les réseaux de migration tout autant par une mesure topologique que topographique. Comment contrôler, comment sérier, comment identifier, comment catégoriser tous ces mouvements transnationaux de population et les ordonner ? Comment les dissuader de choisir le territoire européen comme point d'arrivée ? Comment les

(14) Les travaux américains ont montré la faible pertinence des catégories administratives créées à cette fin, comme par exemple celle de *drug related crime*. Sur ce sujet, voir les statistiques du *National criminal Institute of Justice* (NCIJ).

suivre par des contrôles mouvants s'adaptant aux flux ? Comment, faute de pouvoir les renvoyer massivement, les « fixer » et les « normaliser » sur le territoire par des contrats de sécurité à l'échelle locale ? Telles sont les questions pratiques dont on discute, très loin des débats sur l'Europe forteresse.

Les nouvelles logiques de contrôle et de surveillance sont conduites par des moyens technologiques de collecte d'informations (banques de données diverses) et par un petit nombre de spécialistes : les officiers de liaison qui mettent en « réseau » les services des polices nationales. La réponse à la transnationalisation des flux de personnes est alors la transnationalisation des bureaucraties chargées du contrôle. Celles-ci forment un « rhizome »⁽¹⁵⁾, un « archipel » qui met en péril la centralisation nationale et le pouvoir des hommes politiques sur leurs subordonnés. L'Etat national ne centralise plus, ne monopolise plus l'ensemble des bureaucraties et services qui se déploient théoriquement sous son autorité. C'est pourquoi, si depuis longtemps les polices collaborent entre elles (les instruments comme Interpol ou la coopération douanière ne sont pas neufs), l'intensité et le spectre de la collaboration ne se sont étendus et n'ont été légitimés que dans les années soixante-dix et surtout quatre-vingt, à l'ombre de l'Europe de la libre circulation car les gouvernants sont toujours réticents à de tels développements.

Un nouveau champ de la sécurité

Cette évolution a conduit à une internationalisation, ou plutôt une européanisation des affaires de police. Les activités de police, activités du ministère de la Justice et de l'Intérieur, se sont étendues au-delà des frontières nationales et la police ne se fait plus seulement sur le territoire national et plus seulement par les organismes publics qui en ont la charge⁽¹⁶⁾. Le discours sur la sécurité intérieure débouche ainsi sur un nouveau découpage pratique des activités policières qui attribue à celle-ci, de manière quasi monopoliste, le volet des politiques d'immigration, de contrôle des frontières, de régulation des flux de personnes en le reliant aux phénomènes de grande criminalité. Il débouche aussi sur une concurrence avec les activités des ministères des Affaires Etrangères et de la Défense.

Ceci n'est pas d'ailleurs sans créer des rivalités entre policiers, douaniers, militaires et diplomates en ce qui concerne certains secteurs : terrorisme international, répression du trafic de drogue dans les pays d'origine ou de transit, contrôle des frontières, activités de renseignement, analyse des situations de crise à l'étranger et de leurs possibles répercussions sur le territoire

(15) Le terme de rhizome signifie au sens littéral tige souterraine de plantes vivaces. Il est utilisé ici au sens imagé d'interconnexions entre des groupes spécialisés d'individus appartenant à des bureaucraties différentes.

(16) Les compagnies aériennes deviennent par exemple, malgré elles, les auxiliaires de police depuis que des sanctions les pénalisent si elles ont accepté des personnes sans visa.

national. La vieille distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure s'estompe. Les zones de flous et d'interpénétration ne cessent d'augmenter. Un champ de la sécurité se constitue à l'échelle européenne : il modifie les frontières sémantiques de ce qu'on appelle la sécurité en en étendant l'acception ; il modifie aussi les lieux d'application des contrôles en complexifiant la notion même de frontière ; il modifie enfin les moyens et les cibles des contrôles en changeant la rationalité qui les sous-tend.

LES ÉTATS EUROPÉENS ET LA COLLABORATION POLICIÈRE DANS L'AVENIR

Il faudra à l'avenir comprendre comment les formes de contrôle classique que l'Etat avait sur ses populations, dans le cadre de ses frontières nationales, sont en train de se transformer et comment cela affecte les formes de gouvernementalité des démocraties européennes. Quelles sont les modalités du contrôle et de la surveillance dans nos sociétés ? Où se déroulent-elles, par quels moyens, et qui en est la cible ? Allons-nous vers un Etat post-hobbesien, et si oui, quelles en sont les caractéristiques majeures ?

Autant la création d'une police fédérale européenne apparaît logique dans le cadre d'un futur État fédéral européen avec une harmonisation préalable des législations pénales, autant elle est discutable si on veut la réaliser avant même cette harmonisation et sans la soumettre à une autorité politique élue directement au suffrage universel. Neil WALKER a bien mis en évidence le fait que toute autorité de police non reliée à un niveau politique effectif de centralisation apparaît comme illégitime et est incapable de remplir le rôle qu'on lui assigne.

Les conceptions sur la police fédérale européenne sont donc fortement dépendantes de la question de la nature de l'exécutif européen que l'on envisage pour le futur, et plus généralement de celle de l'Etat européen⁽¹⁷⁾. Norbert ELIAS, dans la *Société des individus*⁽¹⁸⁾, disait déjà la même chose. Le niveau d'intégration dépend de la pacification sociale des moeurs et de la nature de l'Etat.

Etat sans police ou police sans Etat ?

Deux scénarios - un Etat sans force de police et une police sans Etat au niveau européen - se disputent le devant de la scène. Dans le premier cas, on évoque les théories post-hobbesiennes de l'Etat ; on affirme que l'Etat qui se construit à l'échelon européen n'a plus besoin de s'assurer du monopole

(17) WALKER (Neil), *Models of European Integration and Models of European Police Co-operation* in ANDERSON (M.), DEN BOER (Monica), *Policing across National Boundaries*, London, Pinter Publishers, 1994.

(18) Paris, Fayard, 1991.

coercitif⁽¹⁹⁾ et qu'il contaminera l'Etat classique en remettant en cause le principe obsolète de souveraineté au profit du principe de subsidiarité. Celle-ci s'étendra à tous les échelons locaux, régionaux, nationaux et européen. Il en résultera autant de forces de police que d'échelons et leur collaboration fonctionnera sur le principe de subsidiarité, avec pour conséquence une limitation au strict minimum de l'échelon policier européen (mais l'exemple américain permet d'en douter).

Dans le second scénario, la police européenne émergente, sans une institution politique forte au même échelon qu'elle, n'aurait quasiment pas de légitimité si elle reposait sur des statuts législatifs fragiles, non renégociables, entièrement dans les mains des dirigeants nationaux. Même si une telle police européenne avait une certaine efficacité et même si elle était réduite aux matières les plus techniques, cela ne suffirait guère à la protéger des critiques à la moindre erreur. Il faut donc admettre qu'une police européenne n'est pensable en tant qu'entité séparée des polices nationales que lorsqu'il existera au niveau européen un Etat digne de ce nom. La discussion sur EUROPOL est pourtant souvent déconnectée, au nom du pragmatisme, de la discussion sur le fonctionnement des institutions européennes.

L'Union européenne est donc à la croisée des chemins, à une bifurcation significative qui l'éloigne, dans tous les cas de figures, des relations classiques de l'Etat à sa population et à ses frontières. Mais cet enjeu considérable est souvent mal perçu et ramené à des considérations techniques, ou à des questions politiques, certes importantes au quotidien, mais moins primordiales. En effet, ce ne sont pas simplement les politiques publiques d'immigration, de droit d'asile, de coopération des polices qui sont en jeu, mais l'ensemble du système d'interaction qui les lie.

Ce qui se joue là relève de la question politique par excellence : celle de l'allégeance des individus aux structures d'autorité. Il faut donc en tirer toutes les conséquences et voir que le changement d'ordre pratique impliqué par la libre circulation doit nécessairement modifier nos façons de penser l'interne et l'externe, et nos façons de penser la nature de l'Etat et des relations internationales.

(19) SCHMITTER, *The EC as an emergent and novel form of political domination*, cité in WALKER (Neil).

LA CRIMINALITÉ TRANSFRONTIÈRE : SOPHISTICATIONS FINANCIÈRES ET FAIBLESSES JUDICIAIRES

Paolo Bernasconi

Avocat

Lugano (Suisse)

Alors que depuis 1988, plusieurs accords intergouvernementaux ont été adoptés, la criminalité financière ne cesse de se développer sur le plan international. Des techniques de plus en plus sophistiquées sont mises en oeuvre : pratiques de corruption pour affaiblir la capacité de contrôle des Etats, recours à des paradis fiscaux. Pour lutter contre la criminalité transfrontière, l'adaptation des instruments légaux ainsi qu'une coopération internationale effective sont nécessaires

Les 8 et 9 septembre 1994, trente-cinq magistrats (procureurs et juges d'instruction) de nationalité française, italienne, espagnole et suisse se sont réunis à Genève, à l'initiative de la Conférence des autorités pénales suisses. Cette rencontre avait pour objet d'évoquer les questions relatives à la pratique de l'entraide internationale en matière pénale. Il s'agissait plus particulièrement de mettre en évidence, pour mieux les résoudre, les problèmes liés à la poursuite des infractions dans le domaine de la corruption. Cette réunion a permis des échanges d'expériences sur les situations dans quatre pays d'Europe occidentale dont trois, qui font partie de l'Union européenne, sont souvent le théâtre d'activités à caractère criminel ainsi que de corruption de fonctionnaires. Quant au quatrième, la Suisse, il est l'objet de tentatives d'infiltration de la part du crime organisé, qui essaie d'en utiliser le territoire ainsi que les institutions bancaires et financières.

A l'issue de leur rencontre, les participants ont abouti à plusieurs constats importants :

« - le développement inquiétant de phénomènes de corruption ou de pratiques analogues est de nature à mettre en danger le fonctionnement des institutions

démocratiques, à favoriser l'implantation de la criminalité organisée et à pervertir ainsi gravement le libre marché de la concurrence économique.

- les instruments légaux (conventions internationales, lois nationales et organisations judiciaires) ne sont plus adaptés à la lutte contre un type de criminalité dont les causes, comme les effets, débordent largement les frontières de chaque Etat. »⁽¹⁾.

Les magistrats participant à cette réunion ont également estimé devoir attirer l'attention des pouvoirs compétents, dans les différents Etats concernés, sur l'insuffisance et l'inadaptation des moyens actuellement offerts à la justice pour accomplir sa tâche dans le contexte international. Selon eux, « une lutte efficace contre le fléau de la corruption implique notamment que soient prises sans tarder les mesures propres à :

- simplifier considérablement, dans la perspective d'un espace judiciaire européen, les procédures d'extradition et d'entraide, tout spécialement lorsque les investigations en cours tendent à obtenir des informations de nature bancaire et financière ;

- permettre la poursuite des actes de corruption commis à l'endroit d'autorités ou de fonctionnaires publics étrangers ;

- compléter l'arsenal répressif à l'égard de la politique des « pots-de-vin » dans l'activité économique internationale et l'attribution des marchés publics ou privés. »⁽²⁾

NOUVEAUX INSTRUMENTS, NOUVEAUX DÉFIS

Les conclusions de cette réunion de magistrats sont inquiétantes : elles déplorent l'inadaptation des instruments légaux alors même que, durant les dernières années, de nombreux textes et accords ont été adoptés par la communauté internationale.

C'est à partir du mois de décembre 1988 que la lutte contre les formes les plus modernes de la criminalité sort de la préhistoire. C'est à ce moment que plusieurs textes importants ont commencé à être élaborés pour combattre le blanchiment de l'argent (voir encadré), le principal étant constitué par la Convention de Strasbourg n° 141 concernant le dépistage, la saisie, la confiscation et le blanchiment d'argent⁽³⁾. Cette convention améliore d'une façon

(1) Communiqué de presse publié à l'issue de la réunion.

(2) *Ibid.*

(3) A ce sujet, voir FISSE (Brent), FRASER (David), COSS (Graeme), *The Money Trail. Confiscation of Proceeds of Crime, Money Laundering and Cash Transaction Reporting*, Londres, Sweet and Maxwell Ltd., 1992 ; ROBINSON (Jeffrey), *The Laundry Man. Inside The World's Third Largest Business*, Londres, Simon and Schuster Ltd, 1994 ; BOSWORTH, SALTMARS, *Money Laundering, A Practicle Guide to the New Legislation*, Londres, Chapman and Hall, 1994.

substantielle les dispositifs de coopération internationale en matière pénale. Elle pourrait bien en devenir l'instrument le plus important lors des prochaines années, à condition toutefois que les pays qui l'auront ratifiée soient à même de mettre au point les mécanismes pour s'assurer que son application soit la plus efficace possible. Sont concernés non seulement les pays membres du Conseil de l'Europe, pays de l'Est y compris, mais aussi des pays qui ont participé aux travaux pour son élaboration (Etats-Unis, Canada et Australie).

TEXTES ET ACCORDS INTERNATIONAUX CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX D'ORIGINE CRIMINELLE

- *Recommandation n° R 80 (10) du Conseil de l'Europe, relative aux mesures contre le transfert et la mise à l'abri des capitaux d'origine criminelle, 1980.*
- *Déclaration de principe du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire concernant la prévention de l'utilisation du système bancaire pour le blanchiment de fonds d'origine criminelle, 12 décembre 1988.*
- *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 19 décembre 1988.*
- *Recommandations du Groupe d'action financière de l'OCDE, GAFI/FATF, Paris 17 février 1990.*
- *Convention n° 141 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, 8 novembre 1990.*
- *Directive n° 91/308/CEE du Conseil de la Communauté européenne relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, 10 juin 1991.*

Ces instruments de coopération internationale ont par ailleurs pour but d'inciter le système bancaire et financier à participer de façon spontanée à la lutte contre le blanchiment d'argent. Les banques et les institutions financières sont désormais tenues à une série d'activités favorisant la mise en place de procédures judiciaires nationales et étrangères.

En théorie, elles doivent établir l'identité de leur clientèle, non seulement dans le cas d'une personne physique mais aussi lorsqu'il s'agit de personnes morales, y compris de sociétés qui ont leur siège dans des paradis fiscaux. Elles doivent également procéder à la vérification de l'arrière-plan économique de toutes les transactions qui ont un caractère inhabituel et qui ne sont pas plausibles sur le plan économique. Elles doivent enfin renseigner spontanément les autorités lorsqu'elles ont des soupçons quant à l'origine illicite des fonds, tout en prenant des mesures provisionnelles spontanées de blocage interne et en conservant la documentation relative qui, le cas échéant, sera disponible pour les enquêtes menées par les autorités judiciaires.

Ce tournant essentiel dans la politique de lutte contre la diffusion transfrontière du crime organisé demande un engagement nouveau de la part des autorités judiciaires et de police, comme des institutions bancaires et financières. Les résultats d'une conférence qui s'est tenue récemment en préparation de la récente conférence mondiale des Nations Unies⁽⁴⁾, montrent que d'importantes lacunes subsistent. Pour cette raison, il faut saluer toute initiative concrète mise en place dans le but d'améliorer la coopération entre les autorités de poursuite : il suffit de songer à la récente ouverture d'un bureau du FBI à Moscou.

LA CORRUPTION : PESTE MODERNE

Les enquêtes judiciaires menées depuis quelques années par des magistrats de pays européens et d'autres continents ont permis à l'opinion publique de prendre connaissance de l'existence d'une partie des réseaux de corruption de fonctionnaires. Malheureusement, les statistiques nationales ne sont pas à même de fournir des renseignements scientifiquement significatifs, c'est-à-dire établissant pour chaque pays la liste des cas de corruption découverts, avec l'indication des sommes d'argent payées et des systèmes mis en place pour infiltrer l'organisation étatique et les partis politiques.

Les pouvoirs publics ont dû prendre acte du désarroi des citoyens devant les dangers constitués par la diffusion de la corruption. Les réactions ont été jusqu'à présent assez faibles. Les travaux de la 19^e Conférence des ministres européens de la justice du Conseil de l'Europe à Malte (les 14 et 15 juin 1994) n'ont abouti qu'à une recommandation visant à la constitution d'un groupe multi-disciplinaire, chargé d'examiner les mesures appropriées susceptibles d'être incorporées dans un programme d'action internationale contre la corruption. Le cahier des charges a reconnu la nécessité de conduire la lutte contre la corruption des fonctionnaires tant aux niveaux national

(4) *International Conference on Preventing and Controlling Money Laundering and the Use of the Proceeds of Crime : a Global Approach*. Courmayeur, Italie, 18-20 juin 1994.

qu'international, sur la base d'une stratégie qui ne comprenne pas seulement le volet du droit pénal, mais aussi ceux du droit administratif, civil et fiscal.

Quant à l'OCDE, elle s'est montrée encore plus timide. Après trois ans de travail d'un comité d'experts, les gouvernements membres se sont mis d'accord, le 28 mai 1994 à Paris, sur une recommandation non contraignante concernant la corruption dans les transactions du commerce international. Celle-ci se contente de recommander à chaque pays membre de revoir sa législation nationale et de coopérer sur le plan international. Si cette recommandation représente la phase finale de l'activité de l'OCDE dans ce domaine, son contenu est tout à fait insatisfaisant. S'il ne s'agit que d'un premier pas en vue d'une convention internationale, le chemin ne sera ni facile, ni court. Il suffit de se rappeler le destin des recommandations adoptées en 1980 par le Conseil de l'Europe pour la lutte contre le blanchiment d'argent : il aura fallu attendre dix ans pour qu'elles soient incorporées dans la Convention internationale n° 141 ; dix ans utilisés par le crime organisé pour conquérir des dispositions stratégiques très importantes, lui assurant un avantage considérable dans sa nouvelle période d'expansion dans les pays de l'Est européen.

C'est pourquoi toute initiative à caractère non institutionnel, comme par exemple l'organisation de la septième Conférence internationale anti-corruption qui aura lieu à Pékin du 6 au 10 octobre 1995, mérite d'être suivie avec attention.

LES PARADIS FISCAUX SONT-ILS HORS LA LOI ?

Tout au long d'une carrière de magistrat et d'avocat longue de vingt-cinq ans, je n'ai connu aucun cas de criminalité organisée, de criminalité financière ou de blanchiment d'argent de grande envergure, dans lequel les auteurs n'aient pas utilisé une ou plusieurs sociétés commerciales ou financières ayant leur siège dans un paradis fiscal.

Cette constatation n'est pas étonnante : les pays dont les institutions financières et bancaires se sont spécialisées pour offrir un refuge discret et sûr à l'évasion fiscale, ont affiné pendant des décennies une expérience et des techniques sophistiquées qui constituent une attraction formidable pour les criminels. Rien n'est plus sûr qu'un canal d'écoulement d'argent ou de valeurs d'origine criminelle qui a été rodé pendant des décennies d'activité.

Certes, quelques-uns des pays-refuge d'Europe occidentale - comme le Luxembourg et le Liechtenstein tout dernièrement - se sont finalement préoccupés de se rallier aux initiatives de la communauté internationale pour prévenir et combattre le blanchiment d'argent. Mais bien d'autres pays, même en Europe (Jersey, Guernesey, Ile de Man, Gibraltar, etc.) ne se sont pas encore ralliés aux instruments internationaux prévus à cet effet.

Ce sont essentiellement des pays hors de l'Europe qui, aujourd'hui, attirent l'argent d'origine criminelle. Le Panama a été l'un des premiers pays à se doter d'une loi pénale qui rendait punissable le blanchiment d'argent. Mais cette loi n'est ni appliquée, ni applicable, aux milliers de sociétés panaméennes qui - notamment sur les grandes places financières internationales européennes et américaines - sont utilisées pour cacher des fortunes colossales aux yeux de l'autorité fiscale, mais aussi de l'autorité judiciaire. La publicité en faveur de l'utilisation des sociétés du Panama - comme d'ailleurs de celles du Liechtenstein - souligne le fait que les administrateurs résidant dans le pays où ces sociétés ont leur siège, ne gèrent ni ne contrôlent l'activité effective développée par ces sociétés sur les territoires d'autres pays.

Si le droit commercial et le droit fiscal des paradis fiscaux attirent le crime organisé, celui-ci met aussi à profit la législation régissant la coopération internationale et l'extradition. Celle-ci continue d'être objectivement un obstacle formidable pour les autorités judiciaires pénales des autres pays. Par exemple, au mois de septembre 1994, les autorités judiciaires suisses ont annoncé publiquement qu'elles renonçaient à demander l'extradition d'un ressortissant suisse réfugié aux Bahamas, en raison des difficultés liées à l'obtention de cette extradition. Cette personne était pourtant poursuivie et reconnue responsable d'irrégularités pénalement répréhensibles, ayant causé la déconfiture d'un groupe bancaire et financier très important et occasionné des dommages s'élevant à plusieurs milliards de francs suisses.

Face à cette situation, diverses actions sont en cours ou envisagées. Le Groupe d'action financière (GAFI), constitué par les pays de l'OCDE pour élaborer une stratégie contre le blanchiment d'argent, devrait compléter les quarante recommandations anti-blanchiment, adoptées en février 1990, par une série de recommandations concernant d'une part, les banques et les institutions financières qui ont leur siège dans les paradis fiscaux, et d'autre part, la coopération internationale en matière pénale entre les paradis fiscaux et les autres pays.

Une autre initiative, très importante et très significative, est celle de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (IOSCO), organisation qui regroupe les autorités nationales de surveillance du marché boursier. Au début du mois de juin 1994, elle a adopté deux résolutions visant à mettre en place des mécanismes pour surmonter les obstacles existant dans les paradis fiscaux, définis comme des pays « déréglementés et non-coopératifs »⁽⁵⁾. Enfin, il ne faut pas oublier les efforts de coopération entrepris par les autorités de l'Union Européenne et de ses pays-membres.

(5) IOSCO, *Resolution on Commitment to Basic IOSCO Principles of High Regulatory Standards and Mutual Cooperation and Assistance*, Paris, 6 juin 1994. IOSCO, Working Party n° 4, *Report on Issues Raised for Securities and Futures Regulations by Underregulated and Uncooperative Jurisdictions*, Paris, juin 1994.

CONCLUSION

Un regard rétrospectif permet de constater qu'au niveau national, chaque progrès législatif sur le plan pénal a presque toujours été le fruit d'un scandale. Des magistrats dynamiques de l'ordre judiciaire pénal, avec la collaboration de policiers et de témoins honnêtes, réussissent périodiquement à découvrir des réseaux criminels de grande envergure, comme cela a été le cas ces dernières années en matière de blanchiment d'argent et de corruption de fonctionnaires. Lorsque ces scandales sont connus à cause de leur gravité par l'opinion publique, celle-ci demande des mesures législatives, organisationnelles et techniques.

Le problème réside dans le fait que les enquêtes judiciaires découvrent également des complicités entre le pouvoir criminel et certaines zones du pouvoir public. De telles complicités, qui existent parfois depuis des décennies, empêchent la société civile de se doter des instruments pour combattre cette forme de criminalité. On assiste alors, dans certains pays, à une sorte de lutte contre la montre de certains magistrats qui s'efforcent avec leurs modestes moyens, de découvrir la vérité sur des milieux politiques qui, eux, tentent de déposséder les magistrats de leurs instruments légaux.

TRACFIN : UN PREMIER BILAN

Pierre Fond

Secrétaire général adjoint de TRACFIN

TRACFIN a été créé en 1990 pour combattre le blanchiment d'argent en coopération avec les organismes bancaires. Un premier bilan montre l'efficacité du dispositif, mais aussi la difficulté à lutter contre une forme de criminalité sophistiquée et évolutive.

Au sommet du G7 de la Grande Arche, en juillet 1989, les chefs d'État et de Gouvernement ont décidé, à l'instigation du président de la République française, de constituer un groupe d'action financière (GAFI) afin « d'empêcher l'utilisation du système bancaire aux fins de blanchir l'argent et d'étudier des mesures préventives supplémentaires ».

Parmi les recommandations du GAFI figurait notamment la nécessité de faire participer les organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants. Dans cette perspective, le gouvernement français a, parmi les premiers, fait voter la loi du 12 juillet 1990 définissant la collaboration des organismes financiers. Cette loi a été modifiée le 29 janvier 1993, pour étendre son champ d'application aux sommes et opérations financières provenant de l'activité d'organisations criminelles.

La loi française autorise et définit les conditions de la levée du secret professionnel, et notamment du secret bancaire. Elle rend obligatoire la déclaration de soupçon de blanchiment par les organismes financiers lorsqu'il y a lieu de s'interroger sur l'origine de certains capitaux ou sur les véritables motifs de certaines transactions. Cette déclaration de soupçon doit être adressée à un service spécialisé dépendant des ministères de l'Economie et du Budget : TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins).

COMPÉTENCES ET FONCTIONNEMENT DE TRACFIN

TRACFIN a été créé par un décret du 9 mai 1990, mais c'est la loi du 12 juillet 1990, complétée par celle du 29 juillet 1993, qui en a clairement défini les attributions en matière de lutte contre le blanchiment :

- c'est exclusivement à TRACFIN que les organismes financiers doivent déclarer les soupçons.
- pour permettre de reconstituer les opérations financières d'une personne soupçonnée, TRACFIN peut exercer un droit de communication particulier auprès des organismes financiers concernés ;
- les renseignements reçus par TRACFIN ne peuvent être communiqués qu'à un nombre limité de correspondants eux-mêmes tenus au secret : officiers de police judiciaire spécialisés dans la lutte contre la délinquance financière, service des douanes, autorités de contrôle, autorités étrangères exerçant des compétences analogues et offrant des garanties de secret, ce qui permet à TRACFIN d'entretenir un réseau de coopération administrative internationale particulièrement efficace.

Par ailleurs, TRACFIN peut faire opposition à l'exécution de l'opération déclarée pour une durée maximale de 12 heures. Dès que les informations recueillies mettent en évidence des opérations de blanchiment réprimées par la loi, TRACFIN transmet le dossier au procureur de la République. Ni la déclaration de soupçon, ni l'identité du déclarant ne sont communiquées. De plus, la loi interdit à TRACFIN d'exploiter à d'autres fins les renseignements recueillis, et notamment de transmettre un dossier à l'administration fiscale.

L'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1990 définit les organismes soumis à la procédure de déclaration : il s'agit de l'ensemble des banques, des organismes publics pouvant effectuer des opérations de banques, des entreprises d'assurances, des organismes mutualistes, des sociétés de bourse et des changeurs manuels. Au total, plusieurs milliers d'organismes, de structure et de taille différentes, sont concernés, ce qui a nécessité un effort important d'information et de sensibilisation.

Les organismes ont dû tout d'abord veiller à la mise en oeuvre de leurs obligations, notamment par la désignation des correspondants et des déclarants prévue aux articles 2 et 5 du décret du 13 février 1991. Pour canaliser les déclarations, il fallait que chaque organisme financier désigne une personne habilitée à faire des déclarations (le déclarant) et un interlocuteur privilégié de TRACFIN, prêt à répondre rapidement à ses demandes d'informations (le correspondant).

Il est intéressant de remarquer que le contenu des déclarations a évolué : de simples signalements d'opérations anormales, les déclarations sont devenues de plus en plus le résultat d'une véritable analyse opérée par le déclarant. Les banques, notamment, utilisent leurs propres structures de contrôle pour établir un premier tri entre les opérations à caractère douteux.

Le travail de détection des opérations anormales a généré, au sein de la profession bancaire, des besoins de formation ; il convenait en effet de sensibiliser les professionnels à la lutte contre cette forme particulière de délinquance qu'est le blanchiment des capitaux. Des actions spécifiques ont donc été entreprises, en premier lieu à l'intention des correspondants de TRACFIN, puis en direction des personnels concernés. TRACFIN a bien évidemment apporté son concours chaque fois que nécessaire. De même les agents travaillant à TRACFIN sont choisis en fonction de critères particuliers que sont notamment leur connaissance de la matière financière et leur expérience professionnelle antérieure.

LA DIVERSITÉ DES AFFAIRES TRAITÉES

Parmi les cas de blanchiment analysés par TRACFIN, on relève aussi bien des exemples de simples « placements », dépôts ou de conversion d'espèces, que des dossiers plus complexes « d'intégration » où des établissements bancaires sont utilisés pour absorber des fonds d'origine illicite en leur donnant une apparence licite.

Ainsi des ressortissants d'Extrême-Orient transféraient en France pour le compte de bandes organisées, de fortes sommes d'argent qu'ils retiraient ensuite en espèces de leurs comptes bancaires français. Cet argent liquide était alors distribué entre plusieurs « fourmis » qui achetaient des produits de luxe français et les réexportaient vers leurs pays d'origine.

Autre exemple : un ressortissant australien effectuait d'importants investissements immobiliers par des achats de propriétés et de châteaux. Mais l'examen de ses comptes bancaires a mis en lumière des liens étroits avec des Australiens poursuivis dans leur pays pour trafic de stupéfiants et blanchiment.

Dans les faits, il apparaît que la richesse de la France et la stabilité de sa monnaie en font un pays attractif en matière d'investissement et d'intégration des fonds. Un des éléments les plus marquants est le caractère international des opérations de blanchiment. Par définition, un montage complexe de blanchiment peut concerner plusieurs établissements, plusieurs secteurs d'activités économiques, et se trouve rarement circonscrit à une région ou même un pays donné.

La loi anti-blanchiment du 12 juillet 1990 est devenue applicable dans toutes ses dispositions par le décret du 13 février 1991. Cependant, dans la pratique, les recommandations internes aux organismes financiers se sont échelonnées jusqu'en octobre 1991 ; on peut donc considérer que cette date situe le véritable départ opérationnel de TRACFIN.

Au total, entre février 1991 et septembre 1994, 1631 déclarations de soupçon ont été reçues et 52 affaires trouvant leur origine dans les déclarations de soupçons provenant des organismes financiers ont été transmises par TRACFIN aux parquets compétents. Les sommes présumées blanchies dans ces affaires

s'élèvent à plusieurs centaines de millions de francs. Mais l'importance des capitaux en jeu doit s'apprécier au regard des prolongements internationaux des dossiers, des développements à l'étranger modifiant souvent ces résultats à la hausse.

L'expérience montre donc que le dispositif français est efficace, que la coopération avec les organismes financiers est maintenant une réalité et que les structures de détection sont en place. Mais ce constat satisfaisant ne doit pas faire oublier l'ampleur de la tâche et la difficulté de traquer une forme de criminalité sophistiquée, inventive, exploitant les disparités de l'état d'avancement des législations de par le monde.

Le blanchiment des capitaux est un domaine complexe à de nombreux titres ; la principale difficulté est bien évidemment celle de faire la preuve du blanchiment, c'est à dire en fait d'établir un lien entre l'argent sale et l'infraction initiale ; mais il faut également évoquer la complexité croissante des techniques financières, les facilités offertes pour effectuer des transferts d'un pays à l'autre et l'adaptation des criminels aux nouvelles techniques de fraude et aux nouveaux horizons offerts par la libéralisation des échanges.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Rubrique coordonnée par

Nicolas Dupeyron

IHESI

LES PRINCIPAUX TEXTES DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION FRANÇAISE

Il est possible de distinguer depuis 1945, trois grandes phases dans l'évolution des politiques d'immigration ⁽¹⁾.

Des mesures organisant la demande économique de main d'oeuvre (1945-1975)

Ordonnance du 2 novembre 1945

Quoique profondément modifiée, elle constitue le pilier de la politique française jusque dans les années 1980. L'Etat confie le monopole des opérations de recrutement des travailleurs et le regroupement de leurs familles à l'office national d'immigration (ONI).

L'indépendance de l'Algérie en 1962 permet la libre circulation (accords d'Evian) dont vont profiter les Algériens confrontés dans leur pays à une situation difficile.

A partir de 1965, la France cherche à favoriser l'immigration d'autres nationalités. Après la guerre d'Algérie, des accords de main d'oeuvre sont signés avec le Maroc et la Tunisie (1963), la Yougoslavie et la Turquie (1965), mais les pouvoirs publics ouvrent d'abord la porte aux portugais et Espagnols (en 1970, 88 000 entrées de portugais).

Une première phase de restriction des flux migratoires

Circulaires MARCELLIN-FONTANET de 1972.

Elles marquent la première réaction des pouvoirs publics. En donnant en coup d'arrêt à la procédure de régularisation, elles permettent de revenir à une application stricte de l'ordonnance de 1945

(1) Ces données sont extraites de l'article « Immigration et politiques de l'immigration », de Caroline SORDET (Chargée de mission auprès du sous-directeur des étrangers et de la circulation transfrontière - Direction des libertés publiques et des affaires juridiques).

Accord franco-algérien du 27 décembre 1968.

Il encadre la liberté de circulation des Algériens en leur imposant la détention d'un certificat de résidence à la fois titre de séjour et carte de travail, et contingente le nombre d'entrées. Dans un deuxième temps, la liberté d'établissement dont bénéficiaient les populations des Etats ayant accédé à l'indépendance est progressivement supprimée.

Le 3 juillet 1974, le gouvernement décide de suspendre l'immigration (décision du conseil des ministres). Dès novembre 1974, des circulaires prévoient que les travailleurs d'Afrique ne pourront plus s'installer librement en France, à partir de 1975, ils devront avoir un titre de séjour.

Loi BONNET de 1980.

Pour la première fois, l'ordonnance de 1945 est remise en cause. Il s'agit d'une loi qui rend plus strictes les conditions d'entrée sur le territoire. Les centres de rétention sont introduits, l'entrée et le séjour irréguliers deviennent des motifs d'expulsion, comme l'atteinte à l'ordre public.

Loi du 29 octobre 1981.

Elle prend le contre-pied de la loi BONNET. Les clandestins ne peuvent plus être expulsés par la voie administrative, c'est au juge d'en décider en tenant compte de la situation personnelle de l'intéressé. L'expulsion ne sanctionne qu'une menace grave à l'ordre public et ne peut intervenir que si il y a eu une condamnation pénale égale au moins à un an de prison. De nombreuses garanties existent pour les mineurs et ceux qui ont des attaches familiales en France.

Loi du 17 juillet 1984.

Elle supprime la dualité des cartes de séjour et de travail et crée la carte de résident valable dix ans qui donne le droit d'exercer sans autorisation, sur l'ensemble du territoire, la profession de son choix. Le renouvellement est automatique, et confère à son titulaire un droit à rester, dans la mesure où il ne trouble pas l'ordre public. La réforme concerne un nombre important d'étrangers : tous ceux installés régulièrement en France depuis plus de trois ans.

Contrôle strict de l'immigration et harmonisation européenne

Loi du 9 septembre 1986.

Elle rétablit le régime de l'expulsion antérieur à la loi du 29 octobre 1981, restreint la liste des étrangers protégés de l'expulsion et la liste de ceux qui obtiennent de plein droit une carte de résident. Cependant la loi ne remet pas en cause un certain nombre de principes fondamentaux, comme l'interdiction d'expulser des mineurs, la reconnaissance de droit à certains étrangers de demeurer en France fondé sur l'ancienneté du séjour ou des liens familiaux.

Lois des 2 août 1989 et 10 janvier 1990.

Elles instaurent la consultation préalable d'une commission de séjour dans certains cas et la possibilité de former un recours suspensif devant le tribunal administratif contre les mesures de reconduite à la frontière.

Circulaire du 26 septembre 1991.

Elle supprime le droit au travail pour les demandeurs d'asile.

Loi du 31 décembre 1991.

Elle concerne l'abrogation de la « double peine ». L'interdiction judiciaire du territoire, comme peine complémentaire d'une peine de prison, pour les étrangers ayant noué des attaches personnelles en France est supprimée (sauf dans les cas d'infractions graves).

Loi du 26 février 1992.

Elle instaure des sanctions à l'encontre des transporteurs qui débarquent des voyageurs démunis de documents de voyage nécessaires pour entrer en France et impose un contrôle renforcé de la délivrance de visas par les consulats.

Lois des 24 août et 30 décembre 1993.

Elles renforcent le dispositif de contrôle des populations immigrées avec pour principaux objectifs :

- d'augmenter et d'améliorer les mesures d'éloignement et l'interdiction administrative du territoire
- de lutter contre les détournements de procédure (mariages de complaisance, faux étudiants, faux réfugiés...)
- de lutter contre le travail clandestin
- d'intégrer le droit d'asile et le regroupement familial au niveau législatif, (auparavant, seules des circulaires ou, pour l'accord, un décret, abordaient le sujet)
- de prendre en compte des engagements européens, notamment sur le droit d'asile.

Une nouvelle loi, modifiant l'ordonnance de 1945, est actuellement en discussion devant le Sénat.

Cette loi a 2 objectifs :

- délimiter et préciser les zones d'attente (modification de l'article 35 quater)
- introduire, en droit interne, des dispositions relatives à Schengen.

QUELS NOMS POUR QUELLES INSTITUTIONS ?

Au terme du traité de Maastricht, l'Union européenne se caractérise par la coexistence, au sein d'une architecture institutionnelle unique, de procédures communautaires et de procédures intergouvernementales. Elle est constituée par la Communauté (elle-même formée par la Communauté européenne ou ex-CEE, par la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou CECA, et par la Communauté européenne de l'énergie atomique ou EURATOM) à laquelle s'ajou-

tent deux nouveaux "piliers" : la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

Le pilier communautaire

Il est constitué du triangle décisionnel classique: Conseil/Parlement/ Commission. Seuls le parlement , la Commission et le Conseil participent à l'adoption des actes communautaires. Mais c'est au Conseil européen que le traité de Maastricht confère un rôle central, de caractère intergouvernemental.

-Le Conseil européen réunit, au moins deux fois par an, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que le président de la Commission européenne. Il a un rôle d'impulsion et d'orientation politique générale et examine régulièrement les principaux thèmes de l'actualité internationale. En fait institution intergouvernementale qui s'est d'abord imposée par la pratique des sommets européens, le conseil tend de plus en plus à devenir un échelon décisif pour la prise de décision à douze.

- Le Conseil de l'Union européenne ou conseil des ministres fonctionne en formations thématiques réunissant les ministres des États membres compétents dans le domaine traité. Il arrête les principales politiques de la communauté et est assisté dans ses tâches par plusieurs instances, dont le Comité des représentants permanents (COREPER).

- La Commission, formée de 17 membres, est dotée de diverses compétences. Juridiquement, elle est la gardienne des traités et veille au respect de la légalité communautaire. En matière législative, elle a le monopole de l'initiative en ce qui concerne les matières relevant des traités CEE, CECA et EURATOM, ce qui lui confère un rôle moteur dans la construction communautaire. Sur le plan administratif, elle prend les mesures d'exécution nécessaires à la mise en oeuvre des textes adoptés par le Conseil.

- Le Parlement européen, élu au suffrage universel direct pour cinq ans depuis 1979, participe à l'élaboration des directives et règlements communautaires. Il adopte le budget de la Communauté. Il peut censurer la Commission avec une majorité des deux tiers.

Le troisième pilier ou pilier "affaires intérieures"

Il concerne globalement des matières telles que les politiques d'asile, d'immigration, la coopération policière. C'est sans doute l'un des domaines où l'effort d'intégration semble à la fois des plus nécessaire mais aussi des plus problématique. En ce qui concerne la coopération policière, le projet d'une intégration communautaire maximale (EUROPOL) cohabite avec une multitude d'enceintes de coopération policière déjà existantes, qui se recoupent plus ou moins.

Les enceintes de coopération policière (2)

Dans la sphère communautaire, il est possible de faire la part entre deux types de groupes selon que leur activité fait l'objet ou non d'une coordination. Trois groupes voient leurs activités coordonnées : le groupe TREVI, le groupe *ad hoc* immigration, le groupe d'assistance mutuelle (GAM).

Le secrétariat des coordinateurs nationaux (comprenant douze représentants nationaux désignés par les gouvernements) institué par le sommet européen de Rhodes, est chargé de renforcer la coopération intergouvernementale dans le domaine de la libre circulation des personnes, ainsi que de coordonner les travaux des groupes suivants:

- Le groupe TREVI a été constitué le 1^{er} décembre à Rome. Il comprend les différents ministres de l'intérieur et de la justice. L'entrée en vigueur de l'Acte unique européen lui a redonné un second souffle. C'est en effet à cette occasion que le groupe TREVI a été divisé en quatre puis en six groupes. TREVI I a en charge les problèmes de terrorisme, TREVI II les techniques policières, TREVI III la criminalité organisée ainsi que le trafic des stupéfiants, TREVI IV la sécurité et le transport des installations nucléaires, TREVI V les mesures compensatoires à la libre circulation des personnes. TREVI VI, encore appelé groupe *ad hoc* EUROPOL, a pour fonction d'examiner les questions relatives au développement, au siège et à l'organisation d'EUROPOL, mentionné à l'article K du Traité sur l'Union européenne. Sont membres du groupe TREVI les États de la Communauté, mais aussi sept membres associés (l'Autriche, les États-Unis, le Canada, le Maroc, la Norvège, la Suède, la Suisse)

- Le groupe *ad hoc* immigration a été mis en place le 2 octobre 1986. Composé de représentants des douze États membres de la CEE, il a pour fonction première d'étudier les incidences et les conditions de la libre circulation des personnes et comporte trois sous-groupes chargés respectivement du droit d'asile, des faux documents et du contrôle aux frontières extérieures.

- Le Groupe d'assistance mutuelle (GAM) a vu le jour dans le cadre de la Convention de Naples (1967), à l'initiative des directeurs nationaux des Douanes.

Il existe par ailleurs des instances se situant dans la sphère communautaire mais hors coordination.

- Le réseau d'application des régimes douaniers (SCENT), créé à l'initiative de la Commission en 1986, a en charge la mise en place d'un réseau électronique destiné à relier entre eux tous les services douaniers d'enquête et de recherche.

(2) Ces données sont extraites de Gautier (Y.), « La coopération policière en Europe : perspectives ouvertes par le traité sur l'Union européenne », *Europe*, Ed. Techniques, avril 1993.

- Le Comité européen de lutte anti-drogue (CELAD), institué par le Conseil européen lors du sommet de Strasbourg en 1989, coordonne les actions menées au niveau national contre la drogue.

LES ORGANISMES DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE FINANCIÈRE

Depuis quatre ans, les instances chargées de traquer et de réprimer la délinquance financière se multiplient. La complexité croissante et la spécificité de cette forme de délinquance oblige à la création de structures plus souples. Chaque administration concernée tente de développer ses propres instruments. En même temps dans une perspective d'efficacité, plusieurs de ces instances revendiquent une vocation interministérielle.

Deux organismes dépendent du ministère de l'Intérieur : créée en 1990, au sein de la police judiciaire, l'Office central de répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) comprend une équipe d'une cinquantaine de personnes.

L'unité de coordination de recherche antimafia (UCRAM) est une structure restreinte à vocation interministérielle. Depuis décembre 1992, date de sa création, elle centralise les informations, coordonne et anime les actions de la police.

TRACFIN est directement rattaché aux ministères de l'Economie et du Budget. Disposant d'un effectif de vingt-cinq personnes, cette structure reste cependant en étroite collaboration avec les Douanes, puisque son Secrétaire général est aussi directeur général des Douanes.

Le Service central de prévention de la corruption (SCPC) a été créé par le gouvernement BEREGOVY en application de la loi du 29 janvier 1993. Il s'agit d'un organisme interministériel placé auprès de la chancellerie mais ne dépendant pas du ministère de la Justice. Son atout central consiste en sa pluridisciplinarité : il est en effet composé de représentants de la plupart des administrations concernées

Depuis l'élargissement de ses compétences aux marchés publics (suite à une circulaire de juin 1992 aménageant la loi du 3 janvier 1991), la Direction générale de la concurrence et de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a vu son rôle en matière de lutte contre la corruption considérablement augmenter. Elle a, en coopération avec la Mission interministérielle d'enquête sur les marchés, instruit une trentaine de dossiers de « favoritisme ».

Enfin, le ministère de la Justice a lui-même créé sa propre structure, avec la mise en place en juillet 1994 d'une sous-direction anticorruption répartie en quatre bureaux (criminalité organisée, stupéfiants, blanchiment ; fraude économique et financière ; santé publique, droit social et environnement ; politique criminelle en matière économique et financière)

BIBLIOGRAPHIE DE BASE

- ASSOCIATION D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS (ANAFE), *Frontières du droit, frontières des droits, l'introuvable statut de la zone internationale*, Paris, L'Harmattan, ANAFE, 1993, 237 p.
- BENYON (J.), TURNBULL (L.), WILLIS (A.), WOODWARD (R.), BECK (A), *Police Co-opération in Europe : a Preliminary Investigation*, University of Leicester, Center for the Study of Public Order, 1993, 351 p.
- BIGO (D.), (Dir.), *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992.
- CHAUCHAT (M.), « Schengen ou l'élimination des frontières physiques », *Revue Juridique du Centre Ouest*, avril 1992, p. 1-40.
- CHOCHEYRAS (L.), « La convention de Schengen », *Annuaire français de droit international*, 1991, 807 p.
- CLOOS (J.), REINESCH (G.), VIGNES (D.), WEILAND (J.), *Le traité de Maastricht : genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Organisation internationale et relations internationales, 1993, 804 p.
- COSTA-LASCOUX (J.), « De Schengen à Maastricht : libertés et contrôle dans l'Europe des citoyens », in *Mélanges offerts à Georges LEVASSEUR*, Paris, Litec, 1992.
- COSTA-LASCOUX (J.), « L'espace Schengen », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 7, n° 2, p. 6, p. 163-168.
- FIJNAULT (C.), Action de police internationale en Europe : états des lieux et perspectives, *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, mai-juillet 1993, p. 153-173.
- FOUCHER (Michel), *l'invention des frontières*, Fondation des études de défense nationale, 1987, 320 p.
- GAUTIER (Y.), « La coopération policière en Europe : les perspectives ouvertes par le traité sur l'Union Européenne », *Europe*, avril 1993.
- GAUTIER (Y.), *Les accords de Schengen et le droit d'asile à l'épreuve du débat constitutionnel*, Europe, Décembre 1993.
- HREBLAY (V.), *La libre circulation des personnes : les accords de Schengen*, Paris, PUF, 1994, 183 p.
- JULIEN-LAFERRIERE (J.), *De l'application des accords de Schengen au statut des « zones d'attente » : chronique d'une loi annoncée*, Actualité juridiques, droit administratif 1992, p. 656.
- JULIEN-LAFERRIERE (J.), Le mythe de l'immigration zéro, *Actualité juridique, droit administratif*, 1994, p. 83.
- KORFF (D.), *The Shengen Information System : also a question of data protection*, in Mols G. P. M. F. (ed.), *Dissonanten bij het akkoord van Schengen*, Deventer, Kluwer, 1990, p.67-86.
- LABOUZ (dir.), *Les accords de Maastricht et la Constitution de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1992

« Libre circulation des personnes et des capitaux : travaux », *Commentaire Mégret: le droit de la CEE*, volume n°3, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Etudes européennes 1990.

MAGE (Tristan), *Schengen, un modèle pour la construction européenne : de l'accord de Schengen (14 juin 1985) relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes à l'approbation de sa convention d'application* (Paris, juin 1991), Paris, Tristan MAGE éditeur, 1992, 4 volumes, 682 p.

MEIJERS (H.), STEENBERGEN J. D. M. (dir.), *Schengen. Internationalisation of central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Privacy, Security and the Police*, Utrecht, Willink-Kluwer, 1991.

MONET (J.-C.), *Police en Europe : construction et développement*, Les Cahiers de la sécurité intérieure, n° 7, nov. 1991-janv. 1992, p. 81-108.

MONTREUIL (J.), « La coopération policière européenne », in *Mélanges offerts à Georges LEVASSEUR*, Paris, Litec, 1992, p. 51-91.

MASSE (M.), « L'espace Schengen : développement de l'entraide répressive internationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 4, décembre 1992, p. 800-808.

NEEL (B.), « L'Europe sans frontière intérieures. L'accord de Schengen », *Actualité juridique, droit Administratif*, 1991, p. 659-674.

PETTITI (L.-M.), « Accords de Schengen », *Répertoire Dalloz droit communautaire*, août 1993.

ROBERT (J.), « Les accords de Schengen », *Revue des affaires européennes*, 1992, n°1, p. 8-18.

RODRIGUEZ (S.), La coopération communautaire dans les domaines de la justice et des affaires intérieures : de Schengen à Maastricht, *Revue internationale de Sciences Criminelles*, n° 1-2, juin 1993, p. 167-199.

SCHLANITZ (E.), « L'échange international d'information de police dans le cadre des systèmes d'information d'Interpol et de Schengen », in PAULY (A.), (dir.), *Les accords de Schengen : abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques ?*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1993, p. 39-52.

SCHUTTE (J. J. E.), « Schengen : its meaning for the free movement of persons in Europe », *Common Market Law Review*, n°28, 1991, p. 549-570.

VAEREN (C.), *Le Comité européen de lutte anti-drogue (CELAD): essai d'analyse institutionnelle*, R. M. C., 1993.

WEIL (P.), *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration 1938-1991*, Paris, Calmann Levy, coll. Liberté de l'esprit, 1991, 405 p.

REPERES

DÉBAT

AUTOUR D'INSÉCURITÉ ET LIBERTÉS

Paru en 1994, Insécurités et libertés⁽¹⁾, l'ouvrage de Sébastien ROCHE, aborde des questions fondamentales pour la conduite des politiques publiques de sécurité. Quelle est la relation entre la perception de l'insécurité et sa réalité ? Notre société n'est-elle pas devenue si complexe qu'il est impossible de la contrôler ? Le modèle républicain est-il adapté pour répondre à l'insécurité ?

L'auteur et Philippe ROBERT confrontent leurs analyses pour les lecteurs des Cahiers⁽²⁾.

Sébastien ROCHE
Chargé de recherche CNRS
CERAT Grenoble

Philippe ROBERT
Directeur de recherche CNRS
GERN Paris

Débat animé par
Eric CHALUMEAU
Responsable du Département étude à l'IHESI

E. CHALUMEAU

L'une des interrogations centrales de votre dernier livre, Sébastien ROCHE, est la relation entre le sentiment d'insécurité et l'expérience vécue de la violence. Pourriez-vous redéfinir rapidement les différentes notions que vous développez à ce sujet notamment celles de victimation et de géographie émotionnelle de la peur ?

S. ROCHE

Lorsqu'on se penche sur la relation entre l'expérience vécue de la violence et la montée de l'inquiétude, il faut tout d'abord bien distinguer les logiques psychosociologiques des logiques sociologiques. Les logiques psychosociologiques sont celles qu'ont exploré, sur une base individuelle, les enquêtes de

(1) *Insécurité et libertés*, Paris, Seuil, collection l'épreuve des faits, 1994, 192 p.

(2) Ce débat s'est tenu le 10 octobre 1994 à l'IHESI. Philippe ROBERT vient de publier un ouvrage, *Les comptes du crime*, dont les *Cahiers* rendront compte dans leur prochain numéro.

victimation. Ces enquêtes se posent la question de savoir si une victime a plus peur qu'une personne qui n'est pas victime. Par-delà les difficultés de mesure qu'on rencontre, ce n'est pas cette relation qui me semble la plus intéressante. La question de l'insécurité est une question sociale d'ensemble. On ne peut pas la réduire à la somme des expériences individuelles.

Mon opinion est qu'il y a une relation entre un volume de victimation, un volume de crimes à un moment donné, - ce que j'appelle la pression du crime - et le niveau moyen de l'inquiétude dans une population donnée. Plus le niveau de délinquance augmente, plus le niveau d'inquiétude monte, mais ce ne sont pas nécessairement les personnes qui sont victimes qui expriment le niveau de crainte le plus élevé. Certaines personnes expriment des craintes parce que c'est leur fonction sociale ou parce qu'elles en ont la légitimité sociale. Les femmes, par exemple, expriment des craintes pour elles, mais aussi pour leurs enfants comme on le voit bien dans les enquêtes du British Crime Survey (BCS). La relation entre l'expérience de la violence et la peur au niveau individuel n'est pas centrale pour comprendre la relation au niveau de l'ensemble de la société. En fait, une série d'enquêtes montre qu'une telle relation existe bien au niveau individuel. Cependant, même si ce n'était pas le cas, je ne verrais aucune difficulté à dire que les niveaux de peur et ceux de délinquance - tels que les statistiques de police et de gendarmerie ou que les enquêtes de victimation les mesurent - peuvent être liés au plan social par opposition au plan psychologique.

Ce ne sont pas nécessairement les victimes qui ont le plus peur. Certaines personnes expriment des craintes parce que c'est leur rôle social.

Il y a un parallélisme des variations de la violence par rapport à l'inquiétude, à la fois au plan diachronique et au plan synchronique. Au plan diachronique, peu d'indicateurs sont disponibles. Parmi les indicateurs d'inquiétude existant depuis assez longtemps, on trouve ceux qui concernent la préoccupation pour l'ordre, et donc la peine de mort, depuis 1960. En ce qui concerne la peur personnelle, les premiers indicateurs débutent en 1976-77, avec l'enquête « Peyrefitte »⁽³⁾ ou avec les premières enquêtes du CREDOC. Sur les données de la délinquance enregistrées par les statistiques de police et de gendarmerie, on dispose d'un matériau continu depuis 1972 ainsi que d'autres éléments qui datent des années 50. Toutes les séries ne commençant pas au même moment, on ne peut raisonner finement qu'à partir de 1960, date initiale des premiers enregistrements de l'inquiétude. On observe alors une montée des opinions en faveur de la peine de mort, parallèle à une augmen-

(3) Du nom du garde des Sceaux, président d'une commission d'études sur la violence.

tation de la délinquance. Ce parallélisme entre deux phénomènes dans le temps constitue un premier élément.

Le deuxième se fonde sur les travaux d'analyse secondaire des données du CREDOC faits par H. LAGRANGE au tournant des années 1980 : on y voit un déplacement de la peur du milieu rural vers le milieu urbain. La peur vient s'ajuster à la géographie, d'une part de la délinquance, d'autre part des incivilités. Le troisième argument est que la géographie d'ensemble de la délinquance ressemble à la géographie d'ensemble de la peur. Autrement dit, il apparaît bien une inquiétude plus élevée dans les villes moyennes et grandes, où la délinquance est également plus présente.

Ph. ROBERT

S. ROCHE a beaucoup participé, la dernière décennie, à l'enrichissement de nos connaissances et j'ai beaucoup d'estime pour ses publications et ses travaux. J'ai cependant quelque difficulté avec le plan de cet ouvrage. Il est de type : première partie, le phénomène ; deuxième partie, la réponse institutionnelle ou sociale. Or, je crois que la réponse fait partie des phénomènes.

Il me semble malaisé de séparer la question de la corrélation et celle de la rationalité de la peur. La corrélation observée me semble indéniable, mais peu parlante. Que deux phénomènes soient corrélés ne permet pas de deviner lequel est la cause de l'autre ; et même un troisième qui échappe à l'observation peut s'avérer la cause commune des deux premiers. Plus généralement, c'est le rôle des sociologues d'exercer une suspicion sur les questions pour lesquelles on est pressé de conclure.

*Entre la délinquance et l'effondrement
de la réponse institutionnelle, se cristallisent
des peurs que nous appelons, peut-être à tort,
le sentiment d'insécurité.*

Pour débrouiller ce problème, il faut s'attacher un peu plus précisément à ce que S. ROCHE appelle la montée de la violence. Le livre dont nous parlons n'est pas, comme sa thèse, un compte-rendu de recherche ; il s'agit plutôt d'un essai, le vocabulaire y est moins précis et les propos tiennent plus de l'hypothèse que de la démonstration. Ainsi parler de « montée de l'homicide depuis la fin de la seconde guerre mondiale », c'est tailler un peu large : cette hausse est attestée seulement depuis le milieu des années 1970. De même, tenir le classement sans suite pour un indicateur de faiblesse de la réaction judiciaire, c'est oublier qu'il mesure en fait l'obstruction apportée à l'action de la justice par le peu de succès de l'action policière... En réalité, le trait majeur est constitué par l'explosion des prédateurs, des vols et des cambriolages : depuis 1950, leur nombre a été multiplié par ... quatorze, alors que l'ensemble des faits connus par la police ne l'a été que par huit, les infractions par deux seulement et les infractions d'ordre public par un et demi.

Mais le plus important à mon sens n'est pas l'explosion des prédatons à elle seule, mais sa combinaison à l'effondrement de la réponse institutionnelle. Le taux d'élucidation de ce contentieux est passé en quatre décennies de 35 % à 15 %. Ainsi s'est formé un véritable ciseau entre demande sociale de sécurité et offre publique. Et il constitue une niche où se cristallise une gamme hétérogène de peurs et de préoccupations, ce que nous appelons, peut-être à tort, le sentiment d'insécurité.

*A l'accroissement de la délinquance,
s'ajoute un affaiblissement des modes
de surveillance qui existaient dans les
sociétés rurales.*

S. ROCHE

Tout d'abord, je voudrais préciser que mon livre ne se découpe pas en deux parties qui opposeraient le phénomène d'une part, la réponse institutionnelle d'autre part. Bien au contraire, j'essaie de montrer comment un système pénal s'est construit sur la longue période, et comment le fonctionnement actuel de ce système qui a monopolisé la violence pose aujourd'hui problème. L'insécurité est donc intimement liée aux « réponses » publiques qui la construisent.

Je suis en revanche d'accord avec Ph. ROBERT sur les questions de corrélations. Ce sont des co-variations statistiques : elles n'ont pas valeur de preuve causale. Il est nécessaire cependant d'interpréter les résultats car la société est faite de constructions, de significations, et je souhaite en proposer une aussi documentée que possible. Celle-ci se fonde sur la méthode hypothético-déductive utilisée par Karl POPPER. A partir d'un énoncé général « plus de violence cause plus de peur », je postule que, si l'augmentation de la délinquance cause bien l'augmentation de la peur, je dois vérifier un certain nombre de choses, les énoncés partiels, mesurables et donc falsifiables : le parallélisme dans le temps, le parallélisme dans les géographies. D'après moi, ces relations sont validées, même s'il s'agit d'un cadre général dont nombre d'éléments pourraient être affinés. La science ne procède pas autrement.

Sur le changement de nature de la délinquance, j'abonde dans le sens de Ph. ROBERT, dont les travaux en la matière restent ma référence. Il est important cependant de noter que la délinquance commence à augmenter avant la crise économique, c'est-à-dire avant 1972. Ce n'est pas un phénomène spécifiquement français, mais international. Comme Ph. ROBERT l'a rappelé, il concerne plus précisément les atteintes contre les biens (quoiqu'il ne soit pas toujours évident de distinguer entre atteintes aux biens et atteintes aux personnes pour les vols avec violence, et notamment pour les vols de sacs à l'arraché). Enfin, sur ce que Ph. ROBERT appelle le ciseau, j'ajouterai ceci : à la combinaison entre montée des atteintes contre les biens et déficit de la réponse publique s'ajoute l'effondrement du système de surveillance endo-

gène, c'est-à-dire des principes de surveillance mutuelle qui prévalaient dans une société plus rurale que la société que l'on connaît maintenant.

Ph. ROBERT

La montée des prédatons commence vers la fin de la décennie cinquante à un moment crucial où tous les indicateurs pénaux changent. Le caractère fondamental de cette modification est longtemps resté inaperçu : on la croyait temporaire et liée seulement aux répercussions de la guerre d'Algérie. En tout cas, pendant les « trente glorieuses », la question ne préoccupait guère.

En revanche, l'articulation délinquance/insécurité commence à se dessiner seulement à partir du milieu des années 1970, à un moment où la conjoncture économique, celle du marché de l'emploi essentiellement, se détériore durablement.

Peut-être faut-il alors enrichir le modèle en introduisant d'autres variables. Dans mes propres recherches sur les victimations, j'ai été très frappé par un curieux contraste concernant les victimes de prédation, et elles seules. Certaines ne voient dans le vol ou le cambriolage qu'un incident, certes fâcheux, de la vie moderne, alors que d'autres le vivent d'une manière dramatique, absolument disproportionnée à l'événement. Elles ont subi à peu près la même chose, elles ont fait les mêmes démarches auprès de la police et de l'assurance, mais elles vivent cette situation de manière tout à fait différente. Du coup, l'absence de réponse institutionnelle a peu d'importance pour certaines, mais elle est très mal vécue par les autres.

S. ROCHE

Nos positions se recourent. La violence telle qu'on la connaît, cette violence de prédation qui s'est généralisée sans toutefois devenir omniprésente, est un élément de socialisation. Elle est, paradoxalement, presque devenue un signe d'intégration sociale. Posséder des biens, c'est risquer de se les faire voler ; avoir une vie sociale « large », c'est sortir dans la rue, donc s'exposer à une certaine violence. La forme anonyme (on ne connaît presque jamais son agresseur) de la violence, correspond parfaitement aux caractéristiques de la nouvelle société urbaine qui se dessine avec la croissance économique. La société urbaine est anonyme, non pas au sens où on ne se connaît plus les uns les autres - car on connaît sans doute plus de gens qu'on n'en a jamais connus dans le passé, individuellement. Mais elle l'est du point de vue du tissu social tout entier. Le fait de connaître 200 ou 500 personnes dans une ville comme Grenoble qui n'a que 450 000 habitants, n'exclue pas une situation d'anonymat, c'est-à-dire une situation où l'on connaît très peu des gens qu'on croise ou avec lesquels on est amené à avoir une interaction, y compris violente.

E. CHALUMEAU

Les observateurs s'accordent à noter, à côté de la délinquance traditionnelle, une montée des incivilités. Celles-ci génèrent-elles des formes de perception particulières de l'insécurité ?

S. ROCHE

La spécificité de l'insécurité qui est générée par les petits désordres ou les incivilités est difficile à définir. Les enquêtes, qui sont systématiquement menées en Grande Bretagne ou aux États-Unis, montrent que les incivilités sont très fortement associées aux indicateurs d'inquiétude. S'agissant du processus qui est à l'oeuvre, on ne passe pas sans transition d'une société où il y a peu ou pas de violence, à une société dans laquelle les homicides se multiplient et où le *racket* s'installe. Il existe de nombreuses étapes intermédiaires qui, éventuellement, peuvent conduire à des formes aggravées mais n'y conduisent pas dans tous les cas. Une de ces étapes est constituée par la croissance du nombre des incivilités.

Les incivilités ont un caractère difficile à cerner car elles peuvent tomber ou non sous le coup de la loi (c'est le cas des « tags » qui n'y tombaient pas avant la révision du Code pénal et y tombent maintenant). Elles englobent par exemple le vandalisme, le bruit, les différends entre voisins, les jeunes qui, au bas d'une montée d'escaliers, boivent de la bière et fument un « joint » en étant bruyants jusqu'à une heure avancée de la nuit. Les incivilités ce sont aussi les mauvaises odeurs qui s'installent dans les cours d'escaliers, ou les dégradations physiques sur le bâti.

***Les phénomènes d'incivilité installent la
méfiance. Ils incitent chacun à se
retirer de la vie sociale.***

Lorsque ces phénomènes apparaissent, ils ont pour premier effet de brouiller la vie sociale et d'installer la méfiance. Et dans un tel climat de méfiance, si un acte de violence plus grave se produit, il aura certainement un retentissement beaucoup plus important. Selon qu'un cambriolage se produise dans une zone résidentielle tranquille ou dans une zone marquée par les incivilités, ses effets diffèrent. Les incivilités produisent de la défiance. Elles engagent chacun à se retirer de l'espace public et à s'occuper de sa propre personne, à avoir une vie repliée sur la famille et le domicile, à adopter des stratégies d'évitement et à limiter ses sorties dans l'espace public.

A partir du moment où ces « stigmates » s'installent durablement dans un espace donné, ils ont des conséquences. La sociologie du vandalisme (bien que peu développée en France) montre que les gens qui vont casser, choisissent des cibles très sonores (comme les vitres), très visibles et très faciles à détruire, souvent aussi des cibles qui n'ont pas de propriétaire. Cette visibilité des désordres fait bien comprendre à tout le monde qu'il n'y a plus de

garant, ou de mécanismes collectifs de garantie, d'un certain ordre public (au sens sociologique et non au sens des textes législatifs). Lorsque ces désordres se multiplient, la crainte se répand et d'autres formes de délinquance s'installent. C'est l'argument de Wesley SKOGAN dans ses travaux⁽⁴⁾. Celui-ci montre que les incivilités sont un maillon essentiel qui vient se glisser entre d'une part des variables aussi déterminantes que les conditions économiques du quartier (comme le niveau de pauvreté), les conditions socio-ethniques (comme le pourcentage de noirs ou d'hispaniques) et les conditions de *turn-over* (fréquence à laquelle les ménages quittent le quartier), et d'autre part les variables qui mesurent la délinquance comme par exemple les taux de cambriolage. Les trois variables « explicatives » réunies n'ont d'impact sur la délinquance et sur les cambriolages que s'il existe une sorte de dérégulation de l'ordre public manifesté par la multiplication des incivilités.

*Chacun a une prise sur la sécurité,
mais il est difficile de s'organiser
collectivement pour faire respecter
un ordre public.*

Cela signifie aussi que tout le monde a une certaine prise sur la sécurité, mais qu'il est par ailleurs extrêmement difficile de s'associer collectivement pour faire régner un certain ordre dans les quartiers où l'on réside. Une étude sur la cité des Dervalières à Nantes⁽⁵⁾, détaille l'ampleur prise par les incivilités dans un ensemble HLM. Elle montre également que les personnes qui vivent des relations tendues avec leur voisinage, ont immédiatement tendance à déléguer (en l'occurrence à l'office HLM) le traitement des problèmes que sont les bruits dans le logement, les odeurs, les salissures dans les espaces collectifs. Dans les études qui ont été menées par des sociologues parisiens sur le métro, la réaction de crainte par rapport aux « tags » est la même que celle décrite par les sociologues nord-américains. Les usagers disent par exemple que si les « taggeurs » peuvent venir en toute impunité « tagger » dans le métro, cela signifie que le métro est devenu leur espace, (« ils en sont propriétaires et nous sommes chez eux », pensent-ils). L'insécurité à travers ces désordres pose la question de savoir qui dit les normes, qui dit les règles ; et elle soulève le problème d'un conflit entre certaines règles, certains styles de vie, certains modes de vie sur un même espace.

(4) SKOGAN (W. G.), *Disorder and Decline : Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, New York, The Free Press, 1990.

(5) BOUCARD (Dominique), HAUDEBOURG (Jean-François), LEON (Hervé), *Les clichés d'une insécurité ordinaire*, rapport de recherche, IHESI, novembre 1993.

Ph. ROBERT

Si Renée ZAUBERMAN⁽⁶⁾ a été la première en France à attirer l'attention sur les travaux américains concernant les incivilités, Sebastian ROCHE a beaucoup fait pour souligner l'importance de ces dernières. Mais comment opérationnaliser des recherches sur ce thème ? Le terme est flou et ambigu, il recouvre des pratiques dont les frontières ne sont pas faciles à tracer. Les manifestations d'incivilité font découvrir qu'un espace échappe à toute responsabilité de mise en ordre. Personne n'y est clairement responsable. On le voit nettement dans les études néerlandaises consacrées à redécouvrir les vertus bien oubliées du concierge dans les grands ensembles⁽⁷⁾, voilà enfin quelqu'un pour prendre en charge les espaces dont personne d'autre ne s'occupe, les cages d'escalier, ces caves, ces pelouses où les jeux tournent vite à la détérioration⁽⁸⁾. En soi, il n'y a rien là de bien grave, mais la qualité de la vie des résidents s'en trouve gravement compromise. Les incivilités sont mal saisies par les statistiques officielles comme par les enquêtes de victimation classiques. Il serait pourtant tout à fait intéressant de réunir à leur propos des données qui dépassent le cadre monographique : seules de grandes enquêtes permettraient d'y parvenir, notamment en couplant un volet sur la victimation, un volet sur l'insécurité et un sur l'investigation systématique des incivilités.

*Au début des années 1970,
deux thèses s'opposaient:
la peur était soit le reflet direct
de la criminalité, soit une
construction artificielle.*

E. CHALUMEAU

A la lecture du livre de S. ROCHE, on peut se demander si nous n'avons pas été, pendant de nombreuses années, abusé par une sorte de négationnisme réfutant toute relation entre sentiment d'insécurité et délinquance.

Ph. ROBERT

Dans la seconde partie des années 1970, le débat sur cette question a été d'autant vif plus que personne n'avait de données fiables. On a vu s'opposer deux thèses assez caricaturales, celle du reflet et celle de la construction artificielle. A partir du moment des données sont devenues disponibles, l'une et l'autre ont été démenties. Aujourd'hui, le débat ne se pose plus dans ces termes, mais il y a toujours controverse ; elle porte désormais sur deux questions.

(6) ZAUBERMAN (Renée), « La peur du crime et la recherche », *L'Année sociologique*, 1982, 32, 415-435

(7) ELSINGA (M.), WASSENBERG (F.), « Comment aborder le problème de la délinquance et du vandalisme dans les cités construites après-guerre », *Déviance et Société*, 1991, 15, 3, 339-352.

(8) Pour la France, cf. GARNIER-MULLER (Annie), VIGNERON (Renée), *L'ilotage informel des gardiens d'immeuble*, Rapport de recherche, IHESI, 1994, (NDLR).

La première concerne le rôle de l'exposition au risque. On ne constate pas de forte corrélation directe entre le risque couru et la peur éprouvée. On a tenté de réduire cette dissociation en tenant compte de l'exposition au risque : ceux qui avaient très peur tout en ne risquant guère n'étaient-ils pas en fait plus vulnérables ? Leur peur aurait donc été finalement sensée : on craint davantage d'être bousculé à quatre-vingts ans qu'à vingt ans parce qu'on se sait plus fragile et qu'on ignore la gravité des conséquences d'une chute. S. ROCHE, dans sa thèse, a rappelé les efforts considérables de la sociologie américaine pour expliquer et finalement annuler la distance entre risque et peur. Toutefois, si la dissociation devient ainsi moins importante, on ne l'efface pas entièrement pour autant.

Un deuxième sujet de divergences consiste à savoir si le crime crée la peur ou la cristallise. Hugues LAGRANGE a récemment publié une des meilleures tentatives réalisées en France pour répondre à cette question⁽⁹⁾ : la victimation, notamment la victimation à répétition, augmente la peur au-delà du niveau normal pour la catégorie de population considérée. Mais cette observation ne résout pas tout le problème. Dans son livre, S. ROCHE développe une autre hypothèse : la croissance du crime finit par générer l'insécurité, mais pas nécessairement dans le chef des victimes ou de toutes les victimes. Seulement, cette proposition reste pour le moment une hypothèse ; de surcroît, il sera difficile de la tester. En l'état, je préfère rester fidèle⁽¹⁰⁾ à l'idée du ciseau et de ses conséquences : l'écart entre une demande sociale en expansion (les plaintes pour prédateurs) et une réponse publique qui s'affaïsse (l'élucidation) crée une niche favorable à la cristallisation de peurs et de préoccupations, du moins pour les fractions de population qui, pour une raison ou une autre, se sentent en insécurité.

S. ROCHE

Les termes de ce débat nous sont familiers. La mise en cause de l'État dans le domaine de la sécurité relève d'un enjeu idéologique évident. On condamne d'ailleurs indifféremment son zèle ou son laxisme. Les sociologues et les juristes, comme vient de le rappeler Ph. ROBERT, alors qu'ils n'avaient pas d'information, ont quand même choisi en majorité de dire qu'il n'y avait pas de liaison et ont parlé d'imaginaire de l'insécurité. Cette expression mérite de plus longs développements. Pour analyser les réactions individuelles à la violence, il faut introduire des notions comme celle de vulnérabilité. La notion de la vulnérabilité explique pourquoi il n'est pas nécessaire d'être victime pour avoir peur. La peur traduit un comportement d'anticipation des transformations menaçantes de l'environnement, et nul n'attend d'être victime pour avoir légitimement

(9) LAGRANGE (H.), « La peur à la recherche du crime », *Déviance et Société*, 1993, 17, 4, 385-417.

(10) Voir. ROBERT (PH.), « L'insécurité : représentations collectives et question pénale », *L'Année sociologique*, 1990, 40, 313-330.

peur. La peur sert à se prémunir. Des sociologues comme Erving GOFFMAN, qui travaillent dans une tradition ethologique, ont bien montré comment existait un mécanisme d'adaptation permanente à l'environnement humain (présence ou absence d'autres personnes) ou matériel (configuration de l'espace, éclairage).

E. CHALUMEAU

Passons maintenant aux politiques publiques de sécurité. Vous estimez, Sébastien ROCHE, que l'État a confisqué la sécurité en la professionnalisant et vous critiquez d'autre part l'approche globale et territoriale de l'insécurité par les pouvoirs publics. Cette appréciation n'est-elle pas trop sévère ?

S. ROCHE

Je ne sais pas si j'ai été trop sévère, mais en matière d'insécurité, c'est à dire d'évolution de la délinquance, il n'y a pas eu d'inversion de tendance, quels que soient les gouvernements. Si la délinquance continue à progresser, c'est que les politiques n'ont pas atteint leurs objectifs. La dégradation de la sécurité me conduit à m'interroger d'abord sur l'efficacité du travail des acteurs hégémoniques dans le champ de la sécurité.

***Les politiques publiques de sécurité
ne sont pas adaptées à la société, plus
mobile et plus internationale,
qui se dessine aujourd'hui.***

En même temps que l'État s'affirme, la « civilisation des mœurs », comme le dit Norbert ELIAS, prospère et la violence interpersonnelle diminue. Cette civilisation des mœurs repose sur la création d'appareils professionnels : la police et la justice. La question est de savoir si, à un certain moment, n'apparaissent pas des effets contre-productifs notamment lorsque la sécurité est uniquement garantie par les institutions publiques, et lorsqu'il est défendu au citoyen de s'occuper de ses affaires. Il devient très difficile de mobiliser les institutions sur les questions qui émeuvent le plus la population. La professionnalisation de la sécurité conduit à faire émerger des corps de spécialistes qui pensent à la place des citoyens (et cela ne concerne pas seulement la police ou la justice, mais aussi l'école, la santé ou l'université). Les professionnels pensent mieux savoir et être plus compétents que les citoyens, ce qui les amène à définir les problèmes à la place de ceux qui les vivent.

Un autre aspect de ma critique porte sur le caractère global et territorial de l'action publique. D'un côté, la sécurité est conçue comme une fonction régalienne, indissociable de la souveraineté, et donc de l'Etat. D'un autre côté, l'arrivée de nouvelles élites locales après 1977, la décentralisation après 1981, ont conduit à la naissance de sortes de gouvernements locaux qui mènent des politiques locales de sécurité.

Le problème est que la société est de moins en moins territorialisée, et de plus en plus mobile, de plus en plus internationale, ce que montrent bien divers indicateurs (part du PIB réalisée à l'exportation ; taux de déménagements des foyers ; mobilité pendulaire c'est-à-dire le fait de quitter son domicile pour se rendre à son travail et de revenir le soir ; taux de personnes qui résident dans leur département de naissance à quarante ans). On fonctionnalise l'espace, un espace accueillant une fonction.

Cette fonctionnalisation de l'espace fait que l'ensemble des rôles sociaux qui se trouvaient autrefois rassemblés dans un même lieu (le domicile, la ferme, la petite boutique d'artisan ou la cité ouvrière autour de l'usine) sont maintenant éclatés à l'échelle de l'espace urbain. La vie sociale se structure en réseaux tendus entre ces différents lieux monofonctionnels, supposant une circulation intense de tous à tous les moments. C'est également vrai pour la délinquance. Nous entrons dans un monde de mobilité généralisée. La question se pose alors de savoir pourquoi la territorialité est présentée comme la meilleure manière de lutter contre la délinquance et l'insécurité au moment où tous les échanges sociaux échappent à une logique de territoire et se présentent comme une succession de flux. Je vois comme seule réponse celle, idéologique, qui concerne la crise de l'État, sa menace par le modèle néo-libéral. La mise en cause de l'État l'oblige à revoir certains de ses fondements et oblige les hauts fonctionnaires à proposer de nouveaux arguments en sa faveur. Je ne pense pas que la territorialisation ait été effectuée dans le but d'être efficace par rapport à la délinquance. Je considère qu'elle procède plutôt d'un climat idéologique d'ensemble de crise du service public poussant à se rapprocher géographiquement des usagers.

E. CHALUMEAU

Pensez-vous également, Ph. ROBERT, que l'on assiste à l'échec du modèle français d'action publique, qui serait contre-productif et mal ajusté aux nouvelles formes de mobilité de la société ?

Ph. ROBERT

Toutes les polices des pays comparables sont soumises au paradoxe de JEFFERSON⁽¹¹⁾. Elles sont écartelées entre une demande de sécurité impliquant une gestion très localisée, et une exigence étatique d'ordre qui appelle, au contraire, une gestion fortement centralisée appuyée sur une forte coopération internationale. La spécificité française tient dans un modèle policier centralisé, accordant une priorité absolue au maintien de l'ordre, et donc très peu sensible à la demande de sécurité des citoyens. Ses responsables connaissent bien le ciseau demande/offre que j'ai rappelé tout à l'heure, mais

(11) JEFFERSON (T.), « Transnational Policing, Accountability and Europe », in ROBERT Ph., SACK F., Eds, *Normes et déviations en Europe, un débat Est-Ouest*, Paris, L'Harmattan, 1994, 285-290.

ils n'en tirent aucune conséquence, en tout cas aucune conséquence efficace. Sans s'en rendre compte, ils contribuent à creuser le fossé entre l'Etat et la société. A vrai dire, on finit par se demander si un seul type d'organisation est capable de répondre à des demandes aussi divergentes. La réapparition des polices municipales est la conséquence de l'adoption d'un modèle policier très centralisé, donc peu sensible aux demandes locales de sécurité. Là, se joue l'avenir du système policier français. Les services privés de sécurité le mettent moins en cause : ils ne prennent pas la place de la police publique; ils développent des prestations qui n'existaient pas antérieurement, ou à peine, et dans une logique très différente, beaucoup plus gestionnaire que répressive.

***Le modèle policier français est trop
centralisé pour pouvoir répondre à des
demandes sociales très localisées.***

Quant à la justice, elle va être étranglée par une contradiction budgétaire que le nouveau Code pénal permet de voir très clairement, même si ce n'est pas lui qui l'a créée. Il prétend favoriser tout ensemble les longues (mais pas les courtes) peines d'emprisonnement et les sanctions intermédiaires. L'allongement des peines, clairement attestée depuis une dizaine d'années, crée un encombrement des prisons malgré une érosion du nombre d'incarcérations. Comme tous les grands pays comparables, à la seule et remarquable exception de l'Allemagne, la France est entrée dans un cercle vicieux carcéral qui va s'avérer de plus en plus coûteux en constructions et en personnel. Mais, par ailleurs, on voudrait bien développer les sanctions intermédiaires pour la petite délinquance de prédation. Mais les doter de moyens suffisants supposerait d'importantes dépenses. Budgétairement, ces deux priorités sont concurrentes et l'on ne voit pas que la justice puisse disposer de moyens suffisants pour poursuivre à la fois l'une et l'autre. La priorité sera donnée soit à l'enfermement des violents, des pourvoyeurs de drogues et des étrangers en situation irrégulière, soit au développement des sanctions intermédiaires pour les voleurs et les cambrioleurs.

Troisième élément : la prévention. Le coup de génie de la commission BONNEMAISON en 1983 avait été de redéployer le modèle PEYREFITTE de 1977 à un niveau urbain, en confiant aux maires des grandes villes une fonction de catalyse pour amener les grands services publics à coopérer. En fait, la prévention a été municipalisée sans que le fonctionnement des services étatiques soient réellement modifié. Actuellement, le problème n'est pas celui de la part des communes dans la prévention, mais celui de la capacité de l'Etat à coordonner ces efforts. Le premier échelon de coordination, celui du préfet, est plus habile à faire régner l'ordre public qu'à gérer la prévention, c'est à dire une face de la politique criminelle : question de culture professionnelle et de savoir-faire, question aussi de compétence puisque échappent à son autorité deux services essentiels - l'Éducation nationale, pour des raisons historiques, et la Justice,

pour de graves motifs constitutionnels. Quant à l'échelon central, il pâtit lourdement de l'inclusion de la prévention dans l'ensemble flou de la politique de la ville, et surtout, il manque d'outils à la décision et d'évaluation.

***On assiste à un transfert
des fonctions policières
à des sociétés de sécurité privées.***

S. ROCHE

Je suis d'accord avec Ph. ROBERT sur la question de l'importance des polices municipales. Je pense néanmoins que le marché de la sécurité se substitue pour une part à certaines activités de police, par exemple pour le transport de fonds ou l'escorte des prisonniers. On peut également penser aux prisons privées. Les entreprises de sécurité assurent de réelles fonctions policières. Là où on avait recours à la police, on a maintenant recours aux sociétés qui font du gardiennage. Je l'ai constaté sur la commune de Saint Martin d'Hyères : tous les bâtiments publics ont été dotés de systèmes d'alarmes et de systèmes de télésurveillance qui déclenchent l'intervention de sociétés de gardiennage. Il y a bien là quelque chose de nouveau : l'intervention sur les bâtiments publics de la mairie d'agents de sécurité dans des entreprises privées. Les entrepreneurs privés de sécurité considèrent par ailleurs que le marché des particuliers est, en France, très prometteur car en retard sur les grands pays voisins.

E. CHALUMEAU

La société complexe que vous décrivez dans votre livre, est-elle inéluctablement une société incontrôlable ? Ne peut-on penser que de nouvelles formes de contrôle social plus implicites, notamment par le biais des technologies, vont apparaître ?

S. ROCHE

Il faut bien comprendre la nature des nouveaux systèmes de contrôle, notamment des dispositifs de vidéo-surveillance permettant de suivre les individus dans tous leurs déplacements. Ce sont des systèmes de contrôle qui tentent de s'adapter à la complexité de la société et à la circulation incessante de ses membres. Leurs exagérations mêmes ne sont compréhensibles qu'en les situant par rapport au relâchement général de la surveillance et du contrôle social. L'exagération dans l'utilisation de fichiers centralisés, par exemple, ne se comprend que par rapport au vide (relatif) en matière de surveillance. Il existe des solutions technologiques, comme aux États-Unis, pour réaliser le marquage des prisonniers (utilisation du bracelet électronique). Ces techniques, qui personnellement m'effraient et m'inquiètent, on ne les comprend que lorsqu'on sait que la réponse pénale classique, mais aussi la réponse en terme de prévention ou de dissuasion, n'ont pas fonctionné.

Les individus vivent dans un espace social qui est fragmenté en un ensemble de lieux mono-fonctionnels. Sur chacun de ces lieux mono-fonctionnels, ils développent des identités partielles. La construction de l'individu se fait par « expérimentation », elle se fait dans une série d'interactions successives. Le fait que ces interactions successives se jouent sur des scènes différentes - on joue une partie de sa vie au domicile, une partie de sa vie dans la rue, une partie de sa vie à l'école, une partie de sa vie avec les copains hors de l'école - implique qu'il n'y a pas de point de vue global à partir duquel on pourrait construire une idée unique d'un individu. Le modèle du village est aujourd'hui complètement archaïque pour penser la société complexe. Lorsqu'on a en tête cette multiplication des itinéraires, de populations nomades sur des lieux mono-fonctionnels, on comprend mieux la difficulté qu'il y aurait à exercer un contrôle mesuré sur les individus. On est placé dans une situation d'alternatives : soit on ne contrôle rien, soit on met en oeuvre un contrôle qui m'apparaît comme une violation des libertés individuelles.

***Le modèle du village est aujourd'hui
archaïque. La société moderne est
beaucoup plus difficilement contrôlable.***

Ph. ROBERT

Le contrôle communautaire, inutile de rêver à sa résurrection. Le contrôle étatique s'adapte mal aux mutations de la société. Resterait alors le recours au marché. Certains conseillent même de restreindre les prestations publiques de sécurité pour obliger les gens à faire davantage appel au marché. Mais c'est oublier que ces prestations privées de sécurité s'adaptent bien aux besoins des entreprises et des collectivités, mal à ceux des particuliers. S. ROCHE remarque que le taux d'équipement des ménages en dispositifs de sécurité est estimé à 5 % en France, guère plus dans les pays voisins. Mais surtout, les particuliers n'ont guère accès qu'à un bas de gamme de technologie, dont le rapport coût/efficacité est assez médiocre. Ce qui est efficace, c'est la combinaison des prestations de main d'oeuvre et des technologies ; mais le coût serait disproportionné pour un simple particulier. Quant aux assurances, rappelons qu'elles ne remboursent finalement pas plus de 40 % des vols et cambriolages.

Finalement, les deux piliers de ce marché - assurance et fournisseurs d'équipements et de prestations de sécurité - répondent bien à des demandes d'organisations, mal ou très partiellement aux besoins individuels.

Statistiques officielles et enquêtes de victimation montrent que la sécurité fait surtout problème pour les victimes individuelles : pour elles, les solutions communautaires ont disparu, l'État ne leur répond plus, et le marché offre des prestations peu adaptées à leurs besoins. Le risque est grand de voir co-

exister - selon la description apocalyptique de Tommy BOTTOMS et Paul WILES⁽¹²⁾ - des bulles sécuritaires pour les entreprises et les organisations qui ont les moyens de se payer ce type de amarchement, et une situation d'abandon pour le reste de la société.

***Le marché de la sécurité privée répond
bien aux besoins des entreprises.
Mais pas à ceux des particuliers.***

E. CHALUMEAU

La conclusion de votre ouvrage, Sébastien ROCHE, est pessimiste, puisqu'elle fait le constat de l'inadaptation du modèle républicain. Peut-on imaginer cependant un espoir dans des alternatives plus ou moins communautaires dans un pays comme la France qui n'a pas une tradition de communautarisation des problèmes sociaux ?

S. ROCHE

Pourquoi ai-je posé la question du modèle républicain ? Celui-ci resurgit avec la crise de l'État providence. Au modèle de la providence (redistribution, sécurité sociale...) se substitue un modèle de l'État républicain (intégration par l'école, un ordre social garanti par la police). Le problème est que l'Etat républicain classique protégeant les biens et les personnes ne fonctionne pas. Si le marché est capable d'offrir certaines mesures de protection et de prévention, mais répond imparfaitement en termes d'assurance, que reste-t-il ? Il reste le lien social au sens des relations humaines directes, « chaudes », entre les personnes. Mais celui-ci est en permanence mis de côté. On considère que la sécurité est une affaire de professionnels. Il y a peu, ou pas, de place pour les individus et pour les liens sociaux qui unissent les individus dans l'analyse de l'insécurité.

Lorsque l'Etat est en panne, peut-on vraiment refuser des formes de socialité qui soient de nature communautaire ? Peut-on refuser aux banlieues défavorisées de mettre en place leurs propres systèmes de solidarité ? Les habitants des banlieues ne voyagent pas à travers les frontières sur le modèle de mobilité qui anime les cadres supérieurs. Ils résident dans des quartiers relativement isolés du reste de la ville. Ils pourraient tenter de fabriquer une vie sociale. Mais selon moi, cette vie sociale ne peut pas se faire autour du quartier. J'ai expliqué précédemment pourquoi l'espace n'était plus créateur de liens sociaux dans une société comme la nôtre. Le seul lien social qui pourrait fonctionner, c'est un lien qui serait teinté de communautarisme, c'est-à-dire un lien dans lequel les individus affirmeraient leurs préférences et leurs valeurs dans l'espace public et où on pourrait débattre à nouveau des valeurs qui ne sont pas uniquement des

(12) BOTTOMS (A.), WILES (P.), « Crime and Insecurity in the City », *International Criminological Course*, Leuven, 1994, May, unpublished.

valeurs politiques, les seules qui ont le droit de cité en France. S'il y a un rapport entre lien social, sentiment de sécurité et délinquance, alors en revitalisant le lien social on arrivera peut-être aussi à stabiliser une série d'espaces défavorisés. Faut-il préciser qu'un lien communautaire n'est pas exclusif d'un lien de citoyenneté plus large, contrairement à ce que le modèle républicain « dur » tente de nous faire croire. Il n'y a pas d'opposition entre la raison (du citoyen) et l'émotion (religieuse). La gestion « rationnelle légale » de notre société trouve son origine dans les religions catholique et protestante. On peut à ce propos utilement relire Max WEBER.

*Les mécanismes d'intégration culturelle
fonctionnent mieux qu'on ne le pense.
Ce qui est explosif,
c'est le manque d'identité sociale
qui naît du chômage.*

Ph. ROBERT

Nous venons d'entendre un vibrant plaidoyer pour l'abandon du modèle républicain d'intégration individuelle au profit d'un modèle de coexistence pluri-communautaire. Mais la laïcité républicaine ne signifie pas le refus ou la négation des communautés : la République respecte toutes les religions qui respectent ses lois. Pour autant, elle ne fonde pas son ordre sur les communautés. Il ne faut pas réduire son modèle d'intégration à une image trop simplifiée. Il fonctionnait en fait sur le désir de l'arrivant ; il était renforcé par les contraintes et les solidarités de la situation de travail ; il s'adossait enfin aux socialisations scolaires.

Ce qui ne fonctionne plus, ce sont les contraintes et les solidarités de la relation de travail. Et cet aspect des choses est absent du livre de S. ROCHE. Sondage après sondage nous rappellent que l'emploi est la seule vraie préoccupation des citoyens. Les hommes politiques n'en tiennent pas vraiment compte, peut-être parce qu'ils ne savent pas quoi en dire. Ils ne commencent à s'en préoccuper que lorsqu'ils aperçoivent que les gens ne votent plus pour eux. Mais l'emploi, ce n'est pas seulement une question de marché du travail et de chômage, c'est bien plus que ça. Ce qui fait vraiment problème, c'est l'exclusion durable d'une partie de la population, alors que les statuts sociaux sont et demeurent définis par référence à la position de travail. Ce qui est explosif, c'est la divergence dramatique entre une intégration culturelle beaucoup plus rapidement qu'on ne le pense et une intégration par le statut social qui est largement bloquée. Alors, l'ostentation des communautarismes reflète surtout un repli désespéré sur le seul élément d'identité dont on pense disposer. Mais ce n'est en fait pas grand-chose dans la société actuelle, le plus souvent un oripeau archaïque. Encourager les gens à se renfermer par dépit dans des archaïsmes n'est pas une solution. Et c'est peut-être le seul point sur lequel je ne suis fondamentalement en désaccord avec Sebastian ROCHE.

S. ROCHE

Effectivement, en arrière fond de la période récente, il y a le chômage et la crise économique. Mais il y avait une augmentation de la délinquance, y compris dans les périodes de prospérité. Ceci est vrai pour l'Europe comme pour certaines parties des États-Unis. La crise économique donne certaines formes à la délinquance, mais elle n'explique pas le fait qu'elle puisse se produire. Pour moi, son apparition est liée à la structure des sociétés complexes. Je comprends bien l'argument de Ph. ROBERT selon lequel il y a exclusion durable du marché du travail et un problème de définition des identités sociales par rapport au travail. Cependant, comme il est peu probable que le chômage disparaisse demain, on peut se demander s'il n'y a pas des ressources dans les liens sociaux qui font la société moderne. Le communautarisme est peut-être un archaïsme. Mais il est plus probablement très moderne dans sa configuration actuelle. Il permet de retrouver l'identité sociale que le rapport au travail ne définit plus à lui seul pour une population toujours plus nombreuse.

NOTES ET ÉTUDES

PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET AMÉNAGEMENT DU CADRE DE VIE UNE ÉTUDE DE CAS : MARSEILLE⁽¹⁾

Gerald D. Brock

Architecte et urbaniste

Bureau de Planification de Portland (Etats-Unis)

La prévention de la délinquance par l'aménagement du cadre de vie suscite depuis les années 1960 de nombreux débats. Une étude réalisée sur les cités HLM de Marseille montre que le niveau de délinquance est, indépendamment des facteurs sociaux, associé à l'environnement, et notamment à la défendabilité de l'espace.

INTRODUCTION

Qu'il s'agisse de privilégier des politiques punitives, d'emprisonnement, ou d'autres formes d'intervention sociale, ou encore de préconiser un traitement direct des « causes-racines » de la délinquance, la thématique du contrôle de la délinquance a déjà fait l'objet - au gré de la diversité des courants de recherche - d'une multitude d'approches.

Parmi celles-ci, la prévention de la délinquance par l'aménagement du cadre de vie a suscité dans les années 1960 de nombreux débats. Imaginée par Jane JACOBS et développée par Oscar NEWMAN, elle s'appuie sur la notion d'espace défendable⁽²⁾ selon laquelle certaines formes d'environnement peuvent présenter des effets significatifs sur la délinquance et les délinquants.

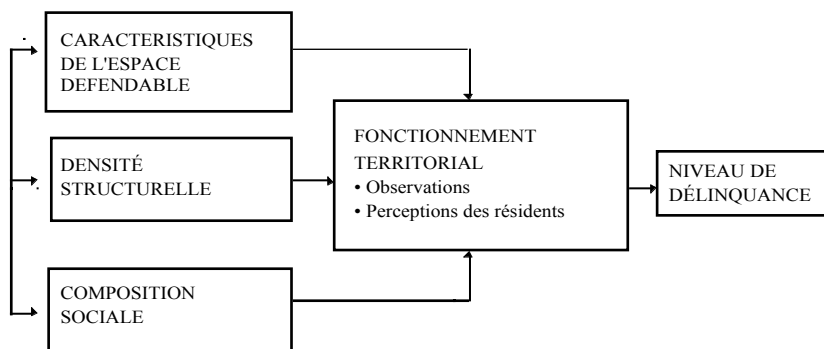
(1) Cet article fait suite à un rapport de recherche : BROCK (Gerald D.), *Establishing Practical Limits to Crime Control through Environmental Design*, Portland, 1991.

(2) La notion d'espace défendable, due à O. NEWMAN, est généralement comprise aujourd'hui comme : «Espace physique dont un individu a pris possession et qu'il défend contre les autres», NEWMAN (O.), *Defensible Space*, New York, MacMillan, 1973.

Cet article présente une recherche exploratoire menée en 1990 à Marseille pour étudier les relations entre la composition sociale d'une cité HLM, les caractéristiques de l'environnement et le comportement des habitants. Son but était d'identifier quels éléments de l'espace urbain encouragent les habitants à contrôler leurs comportements dans leur environnement et favorisent une diminution de la délinquance (et tout particulièrement des déprédations).

PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE

Les effets sur la délinquance des caractéristiques environnementales de cités HLM de Marseille ont été étudiés dans leur interaction avec d'autres facteurs sociaux et environnementaux. Notre hypothèse centrale est que les caractéristiques de l'espace défendable, la densité structurelle et la composition sociale ont des effets, à la fois combinés et indépendants, sur une variable intermédiaire : le fonctionnement territorial. Celle-ci conditionne à son tour la délinquance.



Les données portant sur les niveaux de délinquance et la composition sociale ont été obtenues par des entretiens avec les policiers locaux et les agents des HLM. Les données concernant l'aménagement de l'espace défendable, la densité structurelle et le comportement territorial ont été collectées à partir d'observations directes sur le terrain. Enfin, des entretiens personnels ont permis de mesurer la façon dont les résidents évaluaient la cité dans laquelle ils vivaient. Hormis pour les variables liées au fonctionnement territorial, les données collectées concernent 63 HLM, représentant la quasi-totalité du parc de logements possédés ou gérés par l'Office public d'HLM (OPHLM) de Marseille au moment de l'enquête.

Niveaux de criminalité

Il a été demandé aux policiers locaux et aux agents des HLM de noter chaque cité selon une échelle de 1 à 10, dans laquelle la note 1 signifie un niveau très bas d'incidents liés à des violations de propriété (vol simple ou qualifié, cambriolage et vandalisme) durant l'année précédente, et la note 10 un très fort niveau d'incidents de même nature pendant la même période.

Fonctionnement territorial

Le fonctionnement territorial est l'ensemble des mesures prises par les résidents pour rendre leur espace plus distinct et plus identifiable par les autres comme étant sous leur influence. En un sens, le fonctionnement territorial dépend de l'existence d'espaces défendables. Il se traduit par les attitudes d'appropriation que manifestent les résidents dans un espace donné. L'un des objectifs majeurs de notre recherche a été de déterminer si le fonctionnement territorial est corrélé à la présence d'un espace défendable et à quel point son existence affecte les niveaux de délinquance.

Le niveau de fonctionnement territorial a été obtenu en visitant plusieurs ensembles⁽³⁾. La construction d'indicateurs a permis de mesurer notamment les traces de présence, la détectabilité et les attitudes d'appropriation spatiale⁽⁴⁾. Là aussi, chacun de ces critères a fait l'objet d'un barème de 1 à 10, où la valeur 10 représente le degré le plus élevé de l'indicateur, considéré dans le sens d'un fonctionnement territorial optimal. En ce qui concerne les indicateurs de traces de présence ont été par exemple pris en compte la présence de fleurs, d'odeurs de cuisine et de jouets d'enfants. Les indicateurs de détectabilité comprennent la présence et l'emplacement de volets et de stores facilitant la surveillance des zones critiques. Les indicateurs d'attitudes d'appropriation se déduisent notamment de la fréquence avec laquelle les résidents tendent à poser des questions aux étrangers et à les observer.

L'aménagement de l'espace défendable

Les observations que nous avons menées personnellement, notées à l'aide d'un barème similaire aux précédents, nous ont permis de recueillir des données sur les barrières symboliques, les barrières réelles et les possibilités de surveillance⁽⁵⁾. Selon O. NEWMAN, les espaces défendables se constituent par la division des zones extérieures à l'aide de barrières réelles ou symbo-

(3) Du fait de contraintes pratiques, l'échantillon a été constitué à partir de 26 ensembles.

(4) Ces indicateurs ont été élaborés à partir de la perspective du fonctionnement territorial humain mise en oeuvre par TAYLOR (Ralph B.), *Human Territorial Functioning*, New York, Cambridge University Press, 1988.

(5) Ces trois caractéristiques architecturales sont généralement présentées comme les plus vitales dans la création d'espaces défendables.

liques liées au regroupement ou à l'emplacement des blocs, chemins, fenêtres, cages d'escalier, portes et ascenseurs.

Dans le cadre de notre recherche, on entend par barrières réelles des éléments architecturaux tels que les murs et les clôtures, munis de portes pouvant être fermées à clé ou non. Les barrières symboliques consistent en certaines caractéristiques d'aménagement des zones extérieures aux bâtiments. Un petit escalier, un changement dans la texture d'un revêtement, une barrière ouverte, un mur de petite taille ou un aménagement paysager qui marque le passage d'un type de zone à un autre, sont des barrières symboliques. Quant aux possibilités naturelles de surveillance, elles dérivent de la position des points d'observation tels que les balcons, fenêtres et entrées d'immeubles.

Les principes de l'espace défendable ont servi de schéma d'examen pour chaque cité. Un ensemble obtient la note 10 lorsque tous les immeubles font usage de barrières pour définir clairement la limite des zones privées d'entrée. La note 5 indique qu'environ la moitié des immeubles présentent de telles barrières. La note 1 s'applique à des ensembles entièrement dépourvus de telles caractéristiques architecturales. Les barrières symboliques et réelles et les possibilités naturelles de surveillance étant largement corrélées, un indicateur global d'espace défendable a été construit en faisant la moyenne des indicateurs.

Les notes obtenues suggèrent que la présence d'aménagements caractéristiques de l'espace défendable a un effet décisif sur le niveau de délinquance. Plus l'espace est considéré comme défendable, moins le niveau de délinquance est élevé.

La densité structurelle

La littérature sur la densité structurelle⁽⁶⁾ a montré que celle-ci affecte l'établissement d'espaces défendables. Dans notre étude, nous avons mesuré cette densité à l'aide du nombre moyen d'étages et d'entrées dans chaque immeuble, et du nombre d'immeubles dans chaque ensemble. Dans le cas de Marseille, la densité structurelle a fonctionné selon la théorie puisque les niveaux de délinquance sont clairement liés à la taille de la cité et au nombre de familles partageant des espaces collectifs.

La composition sociale

L'un des objectifs de notre étude a été de contrôler les effets de la composition sociale des cités lors de l'étude de l'impact des caractéristiques environnementales et du fonctionnement territorial sur la délinquance. La

(6) Par exemple NEWMAN (O.), *op. cit.*

composition sociale a été calculée à partir du niveau moyen de revenus des ménages dans chaque cité. Cette information a été obtenue lors d'entretiens avec des agents de l'OPHLM, connaissant bien la cité et ses résidents. Une note élevée indique les cités où tous les ménages disposent de revenus moyens. Une note moyenne signifie une diversité de revenus moyens et bas. Une note basse est synonyme d'un bas niveau de revenu pour tous les ménages.

L'une des raisons qui nous a conduits à faire notre étude en France est que, dans ce pays, les familles aux revenus moyens peuvent bénéficier de logements HLM, alors qu'aux États-Unis elles ne peuvent accéder aux logements similaires. De notre étude, il ressort que les cités aux notes les plus basses en termes de composition sociale (c'est-à-dire habitées par les ménages aux revenus les plus bas) présentent des niveaux de délinquance plus élevés.

LES PERCEPTIONS DES RÉSIDENTS

Une variable inattendue, mais pertinente pour notre étude, a été découverte lors de la collecte des données. En 1988, l'OPHLM a réalisé une enquête pour mieux comprendre les sentiments des résidents pour leur cadre de vie. Trois facteurs dans cette enquête se rapportaient au fonctionnement territorial :

- la fierté pour son habitation ;
- la condition générale des terrains l'environnant ;
- la relation au voisinage.

En faisant la moyenne de ces variables, une échelle cognitive des résidents a été constituée. Les résultats de l'enquête ont montré que les niveaux de délinquance tendent à être plus bas dans les lieux où les résidents attribuent une note élevée à leur environnement.

Plusieurs travaux ont suggéré que la variable cognitive des résidents constitue sur le plan théorique une mesure parallèle du fonctionnement territorial. TAYLOR⁽⁷⁾, par exemple, a mis en évidence l'importance du facteur « perception cognitive des résidents » dans le fonctionnement territorial. Cette échelle évalue la perception qu'ont les résidents de leur capacité à contrôler les individus qui entrent dans leur zone d'influence et ce qui s'y passe. La présente recherche a eu recours à cette variable afin de tester la validité du fonctionnement territorial.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

La problématique de notre étude de cas s'est articulée autour de cinq questions principales :

- Si les caractéristiques d'un espace défendable sont réunies, les niveaux de délinquance sont-ils plus bas ?

(7) TAYLOR (R.B.), *op. cit.*

- Dans quelle mesure la composition sociale influe-t-elle, d'une part sur les caractéristiques de l'espace défendable, d'autre part sur la délinquance?
- Si l'on isole les effets de la composition sociale, quelle influence les caractéristiques de l'espace défendable exercent-elles sur la délinquance ?
- Comment le fonctionnement territorial est-il affecté par la défendabilité spatiale, la densité structurelle et la composition sociale ?
- Enfin, le fonctionnement territorial exerce-t-il un effet quantifiable sur les niveaux de délinquance ?

Des croisements entre variables ont été effectués pour tenter d'isoler des relations.

L'analyse des données a permis d'émettre trois hypothèses.

La composition sociale est liée positivement à la défendabilité spatiale, et négativement au niveau de délinquance. En d'autres termes, la probabilité qu'existent des espaces défendables est d'autant plus élevée, et la délinquance d'autant plus basse, dans les cités où l'on compte de nombreux foyers dotés de revenus moyens.

La densité structurelle est positivement corrélée au niveau de délinquance, tandis que la défendabilité spatiale est corrélée négativement au niveau de délinquance. Cela signifie que les sites de Marseille où l'on trouve les habitations les plus nombreuses et les plus élevées sont aussi ceux où les niveaux de délinquance tendent à être les plus forts.

Enfin, là où la défendabilité spatiale est la plus marquante, les taux de délinquance ont toutes les chances d'être plus bas.

Nous avons eu recours à la régression multilinéaire pour évaluer le niveau de corrélation entre les variables dépendantes (délinquance et fonctionnement territorial), tout en contrôlant les effets de la composition sociale et en prenant en compte la défendabilité spatiale et la densité structurelle. Nous parvenons alors à trois conclusions essentielles :

- La densité structurelle est significativement liée à une diminution de la défendabilité spatiale. Plus les immeubles sont denses et hauts, plus la probabilité de trouver des espaces défendables est faible.
- La défendabilité spatiale est liée de manière significative à des niveaux de délinquance peu élevés, tandis que la densité structurelle l'est avec des niveaux de délinquance élevés.
- Lorsque à la fois la composition sociale et la densité structurelle sont contrôlées, la défendabilité spatiale reste liée à une diminution du niveau de délinquance.

Les résultats de notre étude suggèrent, en concordance avec les hypothèses de départ, que composition sociale, densité structurelle et défendabilité de l'espace sont des composantes significatives du fonctionnement territorial. Notre analyse tend également à démontrer que la défendabilité spatiale est un

bon indicateur du niveau de fonctionnement territorial et qu'une densité structurale trop élevée peut inhiber celui-ci.

En d'autres termes, la constitution d'une cité en espace défendable produit du fonctionnement territorial, celui-ci conduisant à son tour à des niveaux de délinquance moins élevés. Ceci accrédite la théorie selon laquelle la prévention de la délinquance à travers l'aménagement du cadre de vie est une approche viable pour encourager les résidents à réguler eux-mêmes les espaces qui les environnent.

PRÉCONISATIONS

Notre étude de cas souligne la pertinence de la notion d'espace défendable. Elle a montré que l'environnement spatial des cités est intimement associé au niveau de délinquance, indépendamment des facteurs sociaux. En fournissant aux résidents des possibilités de surveillance, en marquant clairement leur domaine et en disposant stratégiquement les fenêtres, les balcons et les entrées d'immeubles, on peut réduire les niveaux de délinquance de manière significative.

Afin de mettre en pratique ces conclusions, l'aménagement du cadre de vie doit porter une attention à :

- la qualité du fonctionnement territorial;
- la présence de traits caractéristiques de la défendabilité spatiale ;
- la densité structurelle ;
- la variété de la composition sociale.

Le fonctionnement territorial

On doit s'attacher à fournir aux résidents des zones d'influence, c'est-à-dire des terrains situés autour de chaque bâtiment qu'ils considéreront comme des extensions de leur domaine. Le délinquant potentiel doit pouvoir sentir que tout comportement trouble de sa part sera immédiatement repéré. L'espace doit être organisé afin de permettre aux résidents de considérer certaines parties de la cité comme leur territoire propre. On doit amener les résidents à s'intéresser aux zones critiques en leur fournissant un accès visuel et physique à ces lieux. Les immeubles HLM devraient être de hauteur limitée. Les rangées de maisons le long des voies publiques, dotées de jardins partagés, nous semblent la forme architecturale la mieux adaptée. Les grands espaces ouverts devraient être évités, au profit de zones dont le contrôle et l'entretien sont entièrement dévolus aux résidents. Les résidents devraient être encouragés à personnaliser les espaces qui les entourent et à les utiliser comme lieux de vie. L'objectif est de faire en sorte que les résidents aient un intérêt direct pour des zones spécifiques.

La défendabilité spatiale et la densité structurelle

On doit s'attacher à créer des zones transitoires entre voie publique et espaces semi-publics (tels que les aires de garage ou de livraison), entre espaces semi-publics et espaces semi-privés (par exemple entrées d'immeuble, jardins collectifs, etc.), entre espaces semi-privés et espaces privés (intérieurs comme extérieurs). Une absence de distinction entre ces différents espaces engendre confusion et crainte parmi les résidents. Les barrières symboliques et réelles sont ici des instruments essentiels pour marquer clairement les voies d'accès. Elles obligent les étrangers à comprendre qu'ils pénètrent un espace semi-privé et que leur comportement doit se conformer à la norme que les résidents ont établie.

Les résultats de notre recherche nous permettent plus spécialement de proposer des aménagements pratiques pour la prévention de la délinquance.

Les aires de parking doivent être localisées de manière à être visibles par les résidents et être en regard de nombreuses fenêtres. Les résidents devraient être encouragés à participer activement à l'aménagement paysager et à personnaliser les parkings afin de favoriser le développement d'attitudes d'appropriation.

Les zones d'entrée sont des espaces semi-privés et devraient à ce titre être séparées des chemins d'accès, qui relèvent davantage du domaine public. Une zone d'entrée ne devrait idéalement pas être partagée par plus de trois ou quatre familles, afin de permettre à chacun de distinguer aisément les habitants du lieu des personnes qui n'en sont pas. Clôtures et barrières ajourées sont les plus adaptées car elles permettent la visibilité. On préférera les solutions où l'entrée est directement accessible et visible depuis la rue.

Les aires de jeux pour les enfants devraient être situées dans des endroits visibles depuis les cuisines et les salles à manger, mais jamais proches d'une voie publique ou d'un trottoir. Des bancs permettant aux personnes qui gardent les enfants de s'asseoir doivent être prévus.

En ce qui concerne les parties communes, on doit limiter les espaces ouverts, sauf si ceux-ci sont spécifiquement assignés à des activités comme le volley-ball, le football, la pétanque, le tennis, la natation, etc. L'idée essentielle ici est que le comportement idoine à avoir dans ces zones soit clairement défini.

Les espaces extérieurs individuels doivent apparaître comme des lieux privés directement rattachés aux immeubles, avec un accès direct à l'intérieur des habitations. Les zones privées extérieures doivent être nettement définies à l'aide de barrières, réelles ou symboliques, sans toutefois que les barrières réelles ne soient trop hautes ou opaques. Une grille en fer forgé peut ainsi permettre un contrôle suffisant sur les accès par le voisinage.

La composition sociale

Plusieurs chercheurs ont critiqué le manque d'attention prêté aux variables sociales par les tenants des théories de l'espace défendable. La diversité sociale des cités HLM a été prise en compte dans notre étude, puisqu'on y trouve aussi bien des familles à revenus modestes ou moyens. Parmi toutes les variables considérées dans notre recherche, c'est la diversité sociale qui est la plus significativement associée aux niveaux de délinquance les plus bas.

Au cours de notre étude, la possibilité de conflits liés à la coexistence de plusieurs groupes ethniques s'est faite plus apparente. Tel groupe ethnique peut ne pas comprendre la structure familiale et les modes de vie de tel autre groupe. Il peut en résulter une apathie lorsque les résidents ne savent pas quand ils doivent intervenir pour contrôler les comportements d'autrui dans leur environnement. Dans de tels cas, il est important que les gestionnaires des ensembles urbains favorisent des situations qui lient les familles entre elles et leur permettent de se connaître, par exemple en encourageant les résidents à personnaliser les espaces extérieurs. Des recherches plus approfondies sur ce point sont souhaitables.

LES FONDAMENTAUX DE LA SÉCURITÉ

LE PRÉFET POUBELLE ET L'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

Présentation

« Non, monsieur le Préfet, ce n'est pas avec un concert de louanges que la postérité se rappellera cette mesure. On rit encore des colonnes Rambuteau, qui pourtant ont rendu service. On a ri aussi des « manches à gigot », cet essai infructueux des plaques indicatrices sur les voitures. Je crois qu'on ne riera pas des « boîtes Poubelle ».

Pour les cinquante mille chiffonniers que vous réduisez au désespoir, c'est un véritable « pacte de famine » que cette suppression de leur industrie.

Quelque intégrité que vous puissiez apporter dans vos fonctions, quelque preuve que vous donniez de votre indépendance dans cette affaire, la moitié de Paris croira, croit déjà, que vous avez participé à une odieuse spéculation sur le travail, sur la misère.

C'est une terrible responsabilité cela, prenez-y garde!

La situation actuelle de Paris est assez grave, sans l'aggraver encore par une mesure inutile, vexatoire et barbare »⁽¹⁾.

Une telle virulence envers un haut fonctionnaire pour une simple histoire d'ordures ménagères peut surprendre. Mais, le 16 janvier 1884, le nouvel arrêté réglementant depuis trois mois la collecte des ordures à Paris occupe tous les esprits.

Le tout nouveau Préfet de la Seine, Eugène-René Poubelle, est vilipendé par la presse, les propriétaires, les concierges, même par la municipalité. La masse des Parisiens, elle, se tait, et pour la première fois dans l'histoire de la ville, exécute les prescriptions préfectorales pratiquement sans rechigner, exploit que seul le siège de Paris de 1870 avait permis de réaliser.

L'arrêté du 24 novembre 1883 n'a rien de très novateur : il reprend les termes des précédents et fait suite à une longue série de notes ou de rapports techniques, administratifs, politiques, ainsi qu'à des séances houleuses au Conseil municipal.

(1) GRISON (Georges), *M. Poubelle et les mauvaises langues*, Le Figaro, 16 janvier 1884.

Cette affaire est en fait plus complexe et plus importante qu'il peut le paraître. L'état sanitaire de Paris est désastreux comme celui de la plupart des grandes villes de l'époque. Le problème de l'évacuation des déchets, solides ou liquides, est naturellement au centre des préoccupations, car s'ils constituent une source d'engrais pour l'agriculture périurbaine, leur stagnation dans les voies et dans les rues de la capitale constitue une source majeure d'insalubrité publique. Le mouvement hygiéniste et les récentes découvertes scientifiques ont permis l'émergence d'une conscience aiguë du problème logistique de l'évacuation rationnelle des déchets.

A son arrivée à la tête de la Préfecture de la Seine, le 19 octobre 1883, Eugène-René Poubelle est âgé de cinquante-deux ans et sort d'une tournée préfectorale provinciale de douze ans, mouvementée et remarquée. Ancien professeur de droit, brillant orateur, esprit fin et diplomate, il était entré en préfecture à quarante ans, soutenu par de solides amitiés républicaines.

Face à ce problème de salubrité publique, il bénéficie de la prise de conscience hygiéniste, mais il se heurte à de nombreuses pesanteurs sociales et culturelles : inertie, paresse ou inconscience de la population, et opposition de principe d'un Conseil municipal élu - face à un préfet nommé par l'Etat - revendiquant la mairie centrale, prêt à tout pour contrer le nouveau préfet dès son arrivée. A ces problèmes, se mêle l'épineuse question du sort des personnes vivant de l'industrie du chiffonnage.

Au-delà du thème de la salubrité publique, de la nécessité d'éradiquer les épidémies récurrentes et de combattre les endémies meurtrières, le problème des chiffonniers va rapidement focaliser l'attention. En effet, l'utilisation de boîtes à ordures rend excessivement difficile l'exercice de leur profession - déjà bien malmenée par la crise qui sévit depuis cinq ans - qui sert plus que jamais de refuge à des populations particulièrement fragiles et délicates que la Préfecture de Police s'efforce de circonvenir et de maîtriser : dénombrement, contrôle des identités et des activités de ceux qui font partie de ce que la police considère comme un foyer de criminalité en puissance, mais aussi infiltration du « milieu » par des indicateurs.

Les chiffonniers attirent toute la compassion de la population, tout en lui faisant peur, ce qui explique une très forte ambiguïté dans les relations qu'entretiennent les représentants de l'ordre avec les « chevaliers de la hotte et du crochet ». Les instances policières oscillent depuis toujours entre la volonté de préserver la profession - tant par peur d'un soulèvement populaire que par souci de conserver un refuge financier pour les plus démunis et par nécessité de se préserver un vivier d'informateurs sur la vie nocturne parisienne -, et la tentation de la supprimer afin d'éloigner le plus possible des immeubles ces personnages en marge de la société qui sont, de ce fait, suspects et dangereux pour elle.

Ces tendances, fortes et contradictoires expliquent le statu quo maintenu jusqu'en 1883. Mais, peu à peu, émerge l'urgence d'un moyen terme - qui n'en est pas vraiment un -, celui d'« assainir », de « moraliser » la profession en la salariant ; cela passe nécessairement par la suppression, plus ou moins avouée, du chiffonnage dans les rues.

Eugène-René Poubelle arrive au moment où il y a enfin concordance entre la mise au point technique et logistique réalisée depuis 1870 par Alphand et l'évolution des mentalités, enfin prêtes à accepter des mesures hygiénistes. Homme à poigne, fortement soutenu par le gouvernement, heureusement secondé par Alphand qui l'accrédite, Eugène Poubelle gagne son bras-de-fer face au Conseil municipal et emporte l'adhésion, plus ou moins forcée, de la préfecture de Police. Le succès est total et la population, dès le lendemain de l'entrée en vigueur de l'arrêté, le 15 janvier 1884, se conforme massivement aux prescriptions. Le combat mené alors par les autonomistes du Conseil municipal, soutenus par les quelques hygiénistes sceptiques et une presse d'opposition déchaînée, n'est en fait qu'une bataille d'arrière-garde qui s'essoufflera assez vite.

La personne même du Préfet est restée le symbole de cette « révolution sanitaire » éclair, suivie dix ans plus tard par celle du tout-à-l'égout, plus longue et plus pénible. Récepteur et focalisateur de cette onde de choc dans l'histoire des mentalités et des techniques de notre capitale, il a su tirer parti d'une contingence exceptionnelle pour imposer ce qui est devenu un des principes de bases de notre organisation sanitaire.

Jeanne-Hélène JUGIE

Références bibliographiques

DE SILGUY (Catherine), *La saga des ordures du Moyen-Âge à nos jours*, Paris, Éditions de l'Instant, coll. Griffures, 1989.

GUERRAND (Roger-Henri), *Le problème de l'évacuation des déchets solides à Paris au XIX^e siècle*, in *Paris et ses réseaux*, Paris, Bibliothèque historique de la Ville de Paris, 1990, p. 153 à 162.

JUGIE (Jeanne-Hélène), *Poubelle-Paris, la collecte des ordures ménagères à la fin du XIX^e siècle*, Paris, Larousse, coll. Jeunes Talents, 1993.

LA SITUATION DES ORDURES MÉNAGÈRES À PARIS EN 1875

Mémoire présenté par Messieurs COLAS et MOREL, 1875

Le cahier des charges de 1871 vise et remet en vigueur un arrêté du 11 septembre 1870, renouvelé le 14 juin 1871, qui « interdit aux habitants tous dépôts d'ordures ménagères sur la voie publique » ; il prescrit « l'enlèvement au seuil des maisons ». Il contient en outre les dispositions suivantes : « L'enlèvement doit être fait au moyen de tombereaux d'un modèle agréé par l'administration et disposés de manière à faciliter le déversement des matières contenues dans les récipients particuliers.

Ces tombereaux doivent être établis avec solidité, parfaitement étanches et toujours chargés, de manière que les matières qu'ils renferment ne puissent se répandre sur la voie publique ; ils devront être maintenus en état de propreté ».

Il suffit de rappeler ces dispositions du traité de l'entreprise et de jeter un coup d'oeil sur ce qui se pratique pour se convaincre que les habitants ne se conforment point aux arrêtés précités et que les entrepreneurs ne remplissent pas les obligations qui leur incombent.

Les ordures ménagères continuent à être jetées sur la voie publique et le matériel d'enlèvement est tout aussi défectueux qu'avant l'adjudication.

L'expérience est donc faite aujourd'hui ; le service actuel de l'enlèvement ne répond nullement aux améliorations prévues et stipulées dans le cahier des charges.

Etablissement d'un récipient à ordures ménagères dans chaque maison.

Pour éviter les dépôts d'ordures, qui souillent et encombrent les rues, il faut donner à l'habitant un moyen facile de se débarrasser de ses résidus de ménage, aux heures qui lui conviennent, suivant ses occupations, et sans l'obliger à sortir de la maison qu'il habite.

Dans l'état actuel, le locataire d'une maison, ne voulant pas ou ne pouvant pas s'astreindre à descendre de chez lui juste au moment du passage du tombereau d'enlèvement, trouve plus commode de jeter dans la rue ses ordures ménagères, le soir ou le matin, selon sa convenance.

Il est donc indispensable que, dans l'intérieur de chaque maison, il y ait un récipient à ordures, à la disposition des locataires pendant toute la nuit et jusqu'au passage du tombereau.

Ce récipient doit être mobile, facilement maniable, pour qu'il puisse être déversé rapidement et sans difficulté dans le tombereau d'enlèvement, et qu'il puisse, si on le désire, être remisé, pendant le jour, dans un local quelconque de l'habitation.

Le récipient à ordures serait placé en permanence, ou pendant la nuit seulement, soit au pied de l'escalier, soit dans la cour intérieure, soit même dans le couloir d'entrée de la maison.

Il consisterait dans une caisse de bois ou de métal, parfaitement étanche, peinte extérieurement et munie d'un couvercle. Plusieurs types seraient préalablement soumis à l'Administration qui choisirait le modèle à adopter. Le récipient aurait trois capacités différentes, employées suivant l'importance des maisons ; il serait vidé chaque jour dans le tombereau d'enlèvement et remis en place après avoir été soigneusement nettoyé.

Le récipient doit être obligatoire pour chaque propriétaire ; il doit être fourni et entretenu par l'entrepreneur seul.

Ces conditions sont indispensables pour que tous les récipients soient uniformes et toujours bien entretenus, et aussi pour que l'entreprise puisse exercer des poursuites contre toute personne détournant tout ou partie des ordures déposées dans les récipients.

Avec l'établissement, dans chaque maison, d'un récipient remplissant toutes les conditions de propreté, de convenance et de commodité, l'habitant s'empressera de se conformer aux règlements administratifs existants ; il ne continuera plus à salir et à encombrer les rues de ces dépôts nocturnes dont il est le premier à reconnaître et à ressentir les inconvénients.

Les accidents, occasionnés chaque jour par les résidus de ménage répandus sur la voie publique, seront également évités.

A Paris, les dépôts d'ordures sur la voie publique forment un contraste étrange avec les merveilleux travaux d'embellissement et d'assainissement de la grande cité. Ces ordures, piétinées et écrasées sans cesse par le passage des voitures, présentent un aspect repoussant et répandent des odeurs fétides ; les traces de leur séjour dans les rues ne peuvent même disparaître complètement par le balayage.

L'Administration rendra donc un service éminent à la population parisienne en adoptant toutes les mesures qui peuvent remédier à l'état des choses actuel.

Nouveaux tombereaux d'enlèvement

La création de nouveaux tombereaux spécialement destinés à l'enlèvement des boues de Paris est indispensable pour assurer le service fait dans de bonnes conditions.

Les voitures actuelles, fournies par les fermiers, sont généralement défectueuses comme construction, mal entretenues et ont l'inconvénient de laisser répandre sur leur parcours une partie des ordures dont elles sont chargées ; elles servent d'ailleurs à toutes sortes de charrois dans la campagne.

Le type de tombereau, comme celui du récipient, serait soumis à l'acceptation de l'Administration municipale.

Le service d'enlèvement, confié à l'Entreprise générale, serait effectué, comme aujourd'hui, par les fermiers, avec cette différence que ceux-ci emploieraient le tombereau spécial dont il vient d'être parlé et conduiraient leur chargement directement à l'un des dépôts de l'entreprise.

Dépôt et transport des immondices

L'entreprise aurait en dehors de l'enceinte de Paris, plusieurs dépôts où s'effectuerait la décharge journalière des tombereaux d'enlèvement. Les ordures, triées le jour même de leur entrée aux dépôts, seraient invariablement transportées le lendemain chez les fermiers ; de la sorte, elles ne séjourneraient pas plus de vingt-quatre heures dans les dépôts et les matières organiques qu'elles contiennent n'auraient pas le temps de fermenter et de se décomposer. Les causes d'insalubrité ne sont donc pas à redouter.

Le transport direct aux dépôts par les chevaux employés à l'enlèvement paraît être le moyen le plus rapide et le plus régulier de débarrasser Paris des boues et immondices relevées chaque jour. Ainsi, l'entreprise aurait terminé avant midi la décharge de ses voitures, résultat qu'elle ne pourrait obtenir par tout autre moyen de transport.

L'expédition par eau ou par chemin de fer ne serait avantageuse qu'autant qu'il s'agirait de conduire les ordures à une grande distance de Paris. Le nouveau projet laisse aux fermiers des environs de Paris un engrais qui contribue puissamment au développement de la culture maraîchère destinée à l'approvisionnement de la capitale.

Suppression du chiffonnage dans la rue.

Le mode d'enlèvement des ordures ménagères au moyen de récipients placés dans l'intérieur des maisons supprime, de fait, le chiffonnage dans la rue.

Cette situation a déjà été prévue par l'Administration municipale, et même la suppression du chiffonnage devrait être aujourd'hui un fait accompli, puisque le cahier des charges de 1871 n'admet plus d'ordures sur la voie publique et reconnaît à l'entrepreneur la propriété exclusive de tous les produits de l'enlèvement.

Mais, comme il en est autrement et que le chiffonnage persiste malgré les règlements établis pour le faire disparaître, il n'est pas inutile de revenir sur cette question et d'en apprécier l'importance.

Le chiffonnage dans Paris s'exerce en vertu d'une autorisation de la Préfecture de Police, autorisation toujours révocable au gré de l'Administration.

Le nombre des chiffonniers autorisés est d'environ 3 000. On peut évaluer à 1000 le nombre de ceux qui chiffonnent sans aucune autorisation.

L'industrie du chiffonnage ne procure que des ressources médiocres ; aussi beaucoup de chiffonniers ont-ils d'autres occupations pendant le jour.

Les recherches les plus sérieuses sur le rendement du chiffonnage établissent qu'il se vend journellement à Paris 6 000 hottées de débris chiffonnés dans les ordures ménagères. Or, comme tout chiffonnier fait deux hottées par jour, une le matin, l'autre le soir, il ressort que 6 000 hottées pour l'ensemble de Paris, représentent la journée de 3 000 chiffonniers travaillant régulièrement.

Parmi les chiffonniers, les uns habitent Paris ; les autres, et c'est le plus grand nombre, habitent les communes suburbaines. Ceux-ci viennent chercher à Paris leurs moyens d'existence, mais ils sont complètement affranchis des charges d'octroi qui pèsent sur ceux qui résident à Paris. Il y aurait peut-être là, le cas échéant, une distinction à établir.

La suppression absolue du chiffonnage sur la voie publique est une oeuvre de moralité aussi bien que de salubrité. Le genre de vie de la plupart des chiffonniers, les logements sordides qu'ils habitent, sont assez connus pour qu'il soit superflu d'insister sur ce sujet ; mais on ne peut voir, sans un sentiment de pitié, des enfants, tant garçons que filles, chiffonner, la nuit, sur la voie publique, et prendre à cette triste école des habitudes de paresse et de vagabondage, si ce n'est pire encore.

Afin de venir en aide, autant que possible, aux chiffonniers honnêtes et sérieux que la suppression du chiffonnage laisserait sans ressources, l'Entreprise se ferait un devoir et même pourrait être tenue, dans la mesure de ses besoins, de prendre, comme ouvriers dans ses dépôts, les chiffonniers qui lui en feraient la demande ; environ 500 d'entre eux, hommes et femmes, pourraient ainsi trouver immédiatement une occupation régulière.

Plus la suppression du chiffonnage sera ajournée, plus elle deviendra difficile à résoudre. Le nombre des chiffonniers ira toujours en augmentant, comme la population de Paris. Dans dix ans, dans vingt ans, les difficultés seront bien plus grandes qu'aujourd'hui, et il arrivera un moment où la Ville de Paris reculera devant toute modification dans le service de l'enlèvement des ordures, et cela uniquement à cause des chiffonniers.

Il résulterait de ce mode de transport des ordures de Paris, la nécessité d'organiser le chiffonnage dans les dépôts, les chiffonniers deviendraient des ouvriers ordinaires, salariés par l'entreprise. La Ville de Paris trouverait là l'exécution d'un projet dont elle a eu l'initiative : la moralisation des chiffonniers, par la suppression du chiffonnage dans les rues.

M. POUBELLE



Poubelle terrassant les chiffonniers...

extrait de: *L'éclipse* du 10 avril 1885, Archives de la Préfecture de Police, dossier Ea/18.

L'ARRETÉ DU PRÉFET POUBELLE

Arrêté préfectoral du 24 novembre 1883

Le Préfet de la Seine,

Vu les règlements sur la police de la voirie de Paris, notamment les lettres patentes du mois de septembre 1608 ;

Vu les lois des 16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791 ;

Vu la loi du 28 pluviôse an VIII et le décret du 10 octobre 1859 ;

Vu l'arrêté du Gouvernement en date du 11 septembre 1870 interdisant les dépôts d'ordures ménagères sur la voie publique, le dit arrêté renouvelé par ceux du 14 juin 1871 et du 4 juin 1875 ;

Considérant que la mise en pratique des dispositions prescrites par l'arrêté susvisé du 11 septembre 1870, en ce qui concerne le dépôt et l'enlèvement des résidus de ménage, a démontré qu'il y avait inconvénient à laisser chaque habitant ou locataire déposer un récipient contenant les ordures ménagères ;

Considérant que, dans ces conditions, il y a lieu d'obliger le propriétaire de chaque immeuble à mettre à la disposition de ses locataires un ou plusieurs récipients communs qui seront déposés le matin, à la première heure, à la porte de la maison pour recevoir les résidus de ménage de tous les locataires et qui seront remisés, aussitôt après le passage des tombereaux d'enlèvement ;

Considérant que le mode de chargement par un cabestan sur les voitures exige que les récipients aient des dimensions déterminées ;

Arrête :

Article 1er- Il est complètement interdit de projeter sur la voie publique, à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit, les résidus quelconques de ménage ou les produits de balayage provenant de l'intérieur des propriétés privées ou des établissements publics.

Art. 2- A partir du 15 janvier 1884, le propriétaire de tout immeuble habité sera tenu de faire déposer chaque matin, soit extérieurement, sur le trottoir, le long de la façade, soit intérieurement, près de la porte d'entrée, en un point parfaitement visible et accessible, un ou plusieurs récipients communs de capacité suffisante pour contenir les résidus de ménage de tous les locataires ou habitants.

Le dépôt de ces récipients devra être effectué avant le passage du tombereau d'enlèvement des ordures ménagères, enlèvement qui doit commencer à six heures et demie du matin pour être terminé à huit heures et demie en été (c'est-à-dire du 1er avril au 30 septembre) et commencer à sept heures pour être terminé à neuf heures en hiver (c'est-à-dire du 1er octobre au 31 mars).

Les récipients doivent être remisés à l'intérieur de l'immeuble un quart d'heure au plus après le passage du tombereau d'enlèvement.

Le concierge, s'il en existe un dans l'immeuble, sera probablement tenu d'assurer cette double manoeuvre, sans préjudice de la responsabilité civile du propriétaire.

Art. 3- Les récipients communs, quels qu'en soient le mode de construction et la forme, devront satisfaire aux conditions suivantes :

Chaque récipient aura une capacité de 40 litres au minimum, et de 120 litres au maximum. Il ne pèsera pas à vide plus de 15 kilogrammes. S'il est de forme circulaire, il n'aura pas plus de 0 m. 55 c. de diamètre ; s'il est de forme rectangulaire ou elliptique, il n'aura pas plus de 0 m. 50 c. de large ni de 0 m. 80 c. de longueur. En aucun cas, la hauteur ne dépassera la plus petite des deux dimensions horizontales.

Les récipients seront munis de deux anses ou poignées à leur partie supérieure. Ils devront être peints ou galvanisés et porter, sur une de leurs faces latérales, l'indication du nom de la rue et du numéro de l'immeuble en caractères apparents. Ils devront être constamment maintenus en bon état d'entretien et de propreté, tant intérieurement qu'extérieurement, de manière à ne répandre aucune mauvaise odeur à vide.

Art. 4- Sous réserve des exceptions prévues ci-après aux art. 5 et 6, il est interdit aux habitants de verser leurs résidus de ménage ailleurs que dans les récipients communs affectés à l'immeuble. Ils ne devront effectuer ce versement que le matin avant le passage du tombereau d'enlèvement. Si le récipient commun vient à faire défaut ou se trouve accidentellement insuffisant, ils devront, soit laisser leurs récipients particuliers à la place ou auprès du récipient commun, soit attendre le passage du tombereau pour y verser directement le contenu de ces récipients particuliers.

Art. 5- Il est interdit de verser dans les récipients communs les détritiques qui font partie de l'une des deux catégories suivantes et que les particuliers sont tenus de faire enlever à leurs frais, savoir :

1° les terres, gravas, décombres et débris de toute nature provenant de l'exécution de travaux quelconques ou de l'entretien des cours et jardins.

2° les résidus et déchets de toute nature provenant de l'exercice de commerces ou industries quelconques.

Sont seules exceptées de cette interdiction les ordures ménagères proprement dites des établissements de consommation.

Art. 6- Il est également interdit de verser dans les récipients communs les objets suivants dont l'Administration assure l'enlèvement, mais qui doivent être déposés dans des récipients spéciaux à côté des récipients communs, savoir :

1° les débris de vaisselle, verre, poterie, etc., provenant des ménages ;

2° les coquilles d'huîtres.

Art. 7- Il est interdit aux chiffonniers de vider les récipients sur la voie publique ou de faire tomber à l'extérieur une partie quelconque de leur contenu, pour y chercher ce qui peut convenir à leur industrie.

Art. 8- Toutes les prescriptions du présent arrêté seront applicables aux immeubles situés dans les voies non classées, ou dans des cours, passages, impasses et autres espaces intérieurs ayant le caractère de propriétés privées. Dans ces différents cas, les récipients communs devront être déposés au débouché de ces voies privées ou espaces intérieurs sur la voie publique.

Art. 9- Les contraventions aux dispositions qui précèdent seront constatées par des procès-verbaux et poursuivies conformément aux lois. Les procès-

verbaux pour infractions aux dispositions concernant le dépôt et le remisage des récipients communs seront dressés à la fois contre le concierge et le propriétaire de l'immeuble, ou seulement contre le concierge ou le gardien, s'il s'agit d'un immeuble appartenant à l'État, au Département ou à la Commune.

Art. 10- Sont abrogés les arrêtés des 11 septembre 1870, 14 juin 1871 et juin 1875.

Art. 11- M. le Directeur des Travaux est chargé de l'exécution du présent arrêté qui sera inséré au Recueil des actes administratifs et publié par voie d'affiches, dans toute l'étendue de la Ville de Paris.

Fait à Paris, le 24 novembre 1883

E. POUBELLE

LE DÉBAT AUTOUR DE L'ARRÊTÉ POUBELLE

Extrait de la séance du conseil municipal de Paris du 5 février 1884

M. STRAUSS.- En ce qui concerne l'hygiène, rien n'est plus délicat. J'ai cherché non seulement à recueillir des renseignements écrits, mais à m'entourer des avis de plusieurs hygiénistes et de plusieurs médecins. En général, les hygiénistes regardent l'arrêté de Monsieur le Préfet de la Seine comme logique et bien fondé parce que l'application de cet arrêté empêche les ordures de séjourner sur la voie publique. Mais si l'on veut aller au fond des choses, et si l'on considère dans quelle mesure l'arrêté se trouve appliqué, le doute est permis.

Il faut se demander si la relégation de certaines matières putrescibles à l'intérieur des habitations n'est pas plus préjudiciable à la santé publique que leur exposition à l'air libre. A supposer que l'arrêté vienne à être appliqué d'une manière rigoureuse, il a l'inconvénient d'obliger les locataires à déposer les ordures dans les récipients communs très peu de temps avant le passage des tombereaux. Si vous n'admettez pas que les locataires puissent se débarrasser de leurs ordures le soir, si vous les obligez à les garder dans les appartements, vous risquez de commettre une faute contre l'hygiène, puisque les détritiques passent la nuit sous le toit du locataire et qu'ils ne peuvent être déposés qu'au matin dans un récipient unique.

M. DELIGNY - Préférez-vous qu'il y en eût dix au lieu d'un ?

M. STRAUSS - Aucunement, mais je préfère encore le *statu quo* à l'accumulation et au séjour d'ordures de toute une maison dans un récipient commun ; je dis qu'il serait encore préférable que les ordures fussent déposées sur la voie publique à la création de foyers d'infection à l'intérieur des maisons, en été surtout où la fermentation est plus rapide.

Le chiffonnier, il ne faut pas l'oublier, est un des agents de l'hygiène de Paris ; c'est lui qui, avant l'enlèvement des matières par les tombereaux, choisit et emporte les matières les plus dangereuses, comme les graisses, celles qui se corrompent le plus vite et le plus facilement.

M. le Préfet de la Seine - (...) Quelques uns de ces travailleurs (les chiffonniers) se sont adressés directement à moi. Il est juste de les féliciter de leur attitude ; leur langage a été parfaitement convenable, plein de tact et de modération. Ils ont accepté les observations que je leur ai présentées.

Quelle est, leur ai-je dit, la situation antérieure à mon arrêté ? Aucune orure ménagère ne devait être déposée sur la voie publique.

- Il y en avait cependant beaucoup, m'ont-ils objecté.

- C'est vrai, et vous trouviez à chiffonner dans ces détritres jetés en contravention. Vous viviez ainsi en marge des arrêtés et de toutes les prescriptions des règlements. Mon arrêté n'a rien modifié : il ne parle pas de vous ; il ne vous interdit rien ; il n'est ni plus terrible ni plus explicite que les arrêtés de mes prédécesseurs. Il se borne comme eux à défendre le dépôt des ordures sur la voie publique. Je ne me suis pas flatté de l'espoir que, le lendemain du jour où il était pris, toutes les ordures auraient disparu.

J'avais, pour m'avertir, la nécessité de renouveler les ordonnances précédentes qui, toutes, débutent de la même façon, par le rappel de l'interdiction du dépôt sur la chaussée ou sur le trottoir. C'est ce qu'on lit dans les arrêtés de 1870, de 1872, de 1875 et de 1880. Cependant les ordures ont continué à être déversées sur la voie publique. Il en sera dans l'avenir comme par le passé. Il y a eu des procès-verbaux ; il n'y en aura pas davantage. Nous n'avons pas édicté des peines plus sévères : la situation est donc la même.

- Mais on ne jette plus aucune orure !

- Tant mieux. Je ne pensais pas avoir un tel succès. Vous pouvez chiffonner dans les boîtes comme cela se fait et se faisait dans les dix premiers arrondissements.

- Mais ces boîtes sont trop grandes : on pouvait retourner facilement les petites boîtes des locataires. Il est plus difficile d'éplucher les grandes boîtes des propriétaires.

- C'est vrai, mais il ne faut pas prendre à la lettre l'interdiction de verser les ordures par terre. Vous pouvez retourner les boîtes sur une toile cirée ou dans un sac, comme vous le faisiez autrefois, quitte à y remettre les ordures après votre chiffonnage.

- Mais on nous fait des procès-verbaux !

- On montre trop de zèle et j'ai donné des instructions pour qu'on ne vous en fasse plus.

Voilà ce que j'ai dit et ce que j'ai fait.

Quant à la situation des chiffonniers, si la population est véritablement émue de leur sort, elle peut user de complaisance à leur égard ; elle le fait déjà.

Extrait de la séance du conseil municipal de Paris du 7 Février 1884

M. DEPASSE - (...) L'arrêté a paru défectueux dans le détail, excessif dans l'application ; il a blessé la coutume avec trop peu de tact et de mesure.

Il a excité des inquiétudes pour l'avenir ; il a fait appréhender l'établissement d'un nouveau monopole et la disparition prochaine du métier de chiffonnier.

Quant à moi, je ne voudrais pas cette disparition. Je crois que ce serait une perte, je crois qu'elle laisserait une lacune dans l'organisation sociale d'une ville comme Paris.

Le métier, la corporation, l'industrie des chiffonniers est comme un cadre où peuvent entrer, du jour au lendemain, sans apprentissage, sans mise de fonds, ou à peu près, les ouvriers dans le chômage, les malheureux tombés au dernier degré de la société par les accidents de la vie, par l'ignorance, par l'incurie. Ils pourraient tomber plus bas. Ils pourraient être jetés hors de toutes les voies régulières. Mais ils trouvent encore une organisation sociale dans ce métier de chiffonnier, ils trouvent là une société encore, un ordre de choses qui a ses traditions, ses règles, sa discipline et aussi son amour propre. Il faut donc conserver aussi longtemps que possible cette ressource dernière, ce refuge, ce cadre dans cette grande cité de Paris. J'ajoute qu'avec la nouvelle loi sur les syndicats, l'industrie des chiffonniers pourra s'organiser sur des bases nouvelles.

L'arrêté du Préfet de la Seine a causé tout cet émoi, non seulement par ses défauts de détail, non seulement parce qu'il a inspiré des inquiétudes pour l'avenir, mais encore parce qu'il a paru dans une saison de chômage, et au milieu d'une crise économique d'ailleurs exagérée elle-même, et à dessein, par certaines personnes.

Je suis persuadé qu'à toute autre époque, au milieu d'un travail actif et universel, il n'eût pas fait tant de bruit.

CHRONIQUE INTERNATIONALE

LA LOI AMÉRICAINE CONTRE LE CRIME DE 1994

Marcel-Eugène LeBeuf

Chercheur au Collège canadien de Police

Adoptée en août 1994, la loi pour le contrôle de la criminalité violente proposée par l'administration CLINTON vise à renforcer les moyens de la police, à améliorer le système carcéral et à développer la prévention. Sa mise en oeuvre effective reste toutefois subordonnée au vote, encore incertain, de budgets considérables.

En août 1994, la Chambre des représentants puis le Sénat ont adopté une importante loi contre le crime (*Violent Crime Control and Law Enforcement Act*). Cette loi, de type omnibus, qui contient plus de trois cents dispositions dans trente chapitres, devrait occasionner des dépenses de 30 milliards de dollars au cours de six prochaines années fiscales. Ce texte, qui vise à prévenir le crime et à instaurer la police communautaire, va favoriser la croissance économique de l'industrie pénale.

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI

Les dispositions de la nouvelle loi peuvent être regroupées autour de trois grands thèmes : la police, le système carcéral et la prévention.

La loi alloue à la police des crédits de plus de 8 milliards de dollars qui permettront d'embaucher cent mille nouveaux policiers (85 % de cette somme doivent être consacrés à la sélection, à la formation et aux traitements). En outre, 245 millions de dollars doivent être débloqués pour des programmes spécifiques de mise en application de la loi dans les régions rurales, 150 mil-

lions pour l'application de la loi Brady qui bannit les fusils d'assaut⁽¹⁾ et 1 milliard pour la lutte contre la drogue. Des fonds seront également attribués au FBI, à la Drug Enforcement Administration (DEA) et divers autres organismes. Différentes subventions seront par ailleurs accordées en vue d'encourager les états et les municipalités à adopter la philosophie de la police communautaire et favoriser la formation de leurs policiers pour la résolution de conflits, la médiation, le développement de nouvelles technologies. Il est également prévu d'engager de nouveaux agents d'immigration, afin de rendre les frontières moins étanches qu'elles ne le sont actuellement.

Un budget de 8 milliards de dollars permettra de développer et d'améliorer le système carcéral et de subventionner des initiatives comme des camps de travail.

Par ailleurs, des dispositions augmentent la sévérité des peines sanctionnant les infractions criminelles au niveau des états et des municipalités. Plus de soixante crimes deviennent passibles de la peine de mort.

Quant aux programmes de prévention, 4 milliards de dollars devront leur être consacrés. Des fonds seront également octroyés aux victimes de crimes et aux étrangers emprisonnés sur le territoire américain (1,8 milliard).

Enfin, la création d'un corps d'étudiants-policiers est prévue. Cette dernière initiative, appuyée depuis plus de 10 ans par un collaborateur de l'ancien président JOHNSON, constitue une idée nouvelle dans le domaine de la justice américaine. La création de ce corps d'étudiants-policiers consisterait à offrir durant quatre ans une bourse annuelle de 7 500 dollars à des étudiants de l'enseignement supérieur. A l'issue de leur formation, ceux-ci devraient obligatoirement fournir quatre années de travail comme policier. Le programme devrait former 80 000 étudiants tous les quatre ans au coût annuel de 1,5 milliards de dollars.

LA GENÈSE DE LA LOI

La nouvelle loi frappe par son envergure. Toutefois, elle ne constitue pas un précédent législatif pour les politiciens américains. Au cours de la dernière décennie, quatre projets de loi omnibus ont été adoptés. Ces lois ont modifié le système fédéral de détermination de la peine, réévalué les procédures de libération sous conditions des détenus et augmenté la sévérité des peines relatives aux crimes liés aux drogues. Elles ont également défini les droits des victimes de crimes et amélioré les prestations accordées dans les cas de policiers morts dans l'exercice de leurs fonctions. Les sondages montrent que

(1) Sur la loi Brady, voir : TOINET Marie-France, « Le gouvernement Clinton et la sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 16, 2^e trimestre 1994, p. 187-193.

la criminalité est une des cinq préoccupations majeures des Américains, ce que les politiciens ne manquent pas de prendre en considération.

Lutter contre la criminalité ou pour les suffrages des électeurs ?

Les projets de loi omnibus sont tout particulièrement populaires en période pré-électorale, mais ils peuvent aussi être utilisés à d'autres fins et servir de stratégie politique pour redorer l'image d'un président en difficulté dans l'opinion publique.

Sous l'administration républicaine de George BUSH, les critiques prétendaient que les démocrates n'osaient pas soumettre des projets de loi rigoureux pour combattre la criminalité. Historiquement, ces derniers ont toujours soutenu des positions plus libérales quant aux mesures pour réprimer la criminalité. Cependant, à l'approche des élections présidentielles de 1992, les démocrates ont décidé de présenter un projet de loi plutôt sévère, prévoyant que plus de cinquante nouveaux crimes deviendraient passibles de la peine de mort. Le texte reprenait également une disposition de la loi BRADY (du nom du secrétaire de presse du président REAGAN devenu paralysé suite à l'attentat contre de ce dernier) qui impose une période de cinq jours d'attente lors de l'achat d'une arme de poing. Un des groupes de pression les plus influents dans le secteur de la lutte contre la criminalité, le *Police Executive Research Forum* basé à Washington, agissait depuis plus de six ans pour obtenir une telle mesure.

A l'époque, le compromis suivant était envisagé. Les libéraux, opposés à la peine de mort, auraient accepté de nouvelles applications de la peine capitale si la loi BRADY était elle aussi retenue. En retour, les opposants au contrôle des armes à feu auraient approuvé celui-ci si un plus grand nombre de crimes devenait passible de la peine de mort. Si le président BUSH entérinait la loi, la criminalité ne pouvait plus être utilisée comme thème électoral. S'il apposait son veto, il pouvait alors être accusé de transgresser la volonté des citoyens.

Un tel projet de loi était bien loin de proposer une véritable stratégie pour combattre le crime ou pour élaborer des grands principes à cet égard. Il apparaissait davantage comme une stratégie politique conduisant à la neutralisation des deux parties. Par ailleurs, chacune des parties préférait faire face à des railleries plutôt que voir son adversaire réaliser des gains par l'adoption d'une loi.

Le projet de loi, qui aurait autorisé des budgets de trois milliards de dollars, n'a pas été adopté avant l'élection présidentielle. Toutefois, la mise en marche d'une « machine à dollars » pour combattre le crime venait d'être activée.

Le sommet sur la criminalité de 1993

Au début de l'année 1993, une réunion au sommet sur la violence en Amérique, tenue sous l'égide de l'*International Association of Chiefs of Police*, désignait les drogues, les armes à feu et les gangs comme principaux facteurs de la criminalité violente. Au cours des trente dernières années, le nombre des crimes violents a augmenté neuf fois plus rapidement que la population, et autant dans les régions urbaines à forte densité que dans les zones rurales. Sur chacun de ces thèmes, le sommet a abouti à une série de recommandations qui ont été présentées à l'administration CLINTON. A l'issue de cette rencontre, les participants ont souhaité que le gouvernement fédéral s'engage à intervenir dans les problèmes au niveau des communautés locales, ce qui ne relève pourtant pas de sa juridiction.

En septembre de la même année, un projet portant le même nom que la loi actuelle était déposé à la Chambre et au Sénat. Plusieurs des dispositions proposées reflétaient les préoccupations des participants au sommet sur la violence ; elles prévoyaient notamment d'accroître la présence policière sur la voie publique, de bannir les fusils d'assaut et de mettre sur pied un corps d'élite de policiers-étudiants.

Le projet de loi n'a pas été adopté. Toutefois, ses dispositions ont été insérées dans la loi de 1994.

La loi contre le crime n'a été adoptée en août 1994 qu'après des débats acharnés concernant des règles de procédures. Les dispositions pour bannir le contrôle des fusils d'assaut ainsi que les budgets prévus pour les programmes de prévention ont soulevé de nombreuses objections. Dans le premier cas, les critiques considéraient que les restrictions imposées étaient trop importantes, et dans le second, les opposants prétendaient que les programmes de prévention n'avaient pas fait l'objet de vérifications scientifiques préalables et que les budgets prévus étaient beaucoup trop élevés. Afin d'obtenir un compromis, les deux parties se sont entendues pour diminuer de plus de 2 milliards de dollars les fonds consacrés à la prévention tout en gardant intactes les dispositions sur le bannissement des fusils d'assaut.

L'APPLICATION DE LA LOI

La loi adoptée en 1994 se démarque dans l'histoire récente du Congrès américain par les budgets considérables qu'elle met en jeu. Le crime y est considéré comme une menace réelle et les membres du Congrès souhaitent montrer que leurs préoccupations ne restent pas au niveau d'une rhétorique sans application. Il semble en effet que l'urgence de la situation ait été prise en compte et qu'existe une réelle volonté, au niveau politique, de montrer que la lutte contre le crime est engagée.

Non seulement la loi est adoptée, mais des budgets sont aussi mis rapidement à la disposition des administrations pour favoriser sa mise en application. En septembre 1994, le procureur général RENO a indiqué, lors d'une conférence de presse, que le Congrès avait alloué 200 millions de dollars à la police pour l'année fiscale 1995. Les sommes seraient disponibles dès la première semaine du mois d'octobre. A l'heure actuelle, cette somme semble être la seule enveloppe budgétaire adoptée. Deux mille nouveaux policiers devraient patrouiller dans les rues le plus rapidement possible, et l'objectif est d'en avoir 20 000 nouveaux dans les seize prochains mois. Le financement des mesures adoptées sera transféré du gouvernement fédéral aux municipalités.

D'autre part, la loi allie deux approches, l'une préventive et l'autre répressive. L'approche répressive se manifeste par l'engagement de plus de 100 000 policiers. Deux mois à peine après l'adoption de la loi, le programme de subvention a été mis en place pour que démarre le processus d'embauche et de formation. Cette approche est également renforcée par l'augmentation de la sévérité de plusieurs peines, notamment pour plus de soixante crimes devenus passibles de la peine de mort.

L'approche préventive se traduit quant à elle par des subventions accordées à de nombreux programmes de prévention en direction des jeunes, des femmes en difficulté, des adolescents, des victimes et des personnes âgées, qu'ils proviennent de milieux ruraux ou urbains. Certains pourraient en conclure que les problèmes de criminalité seront finalement réglés par la mise en oeuvre de lois sévères et par des programmes de prévention adaptés. Mais il est nécessaire aussi de prendre en considération la façon dont les sommes mises en jeu seront gérées.

La prépondérance des considérations financières sur les principes politiques

Les crédits qui seront octroyés au cours des cinq prochaines années sont particulièrement importants. Toutefois, les enveloppes budgétaires concernent une douzaine de ministères - dont la justice, les affaires sociales, l'éducation, la santé, le travail, le développement régional - ainsi que des organismes nationaux dont l'*Office of National Drug Control Policy*. Pour avoir accès aux sommes qui seront allouées à chaque nouvelle année fiscale, il sera nécessaire de faire des demandes de subvention séparées à chaque ministère ou organisme subventionnaire. Le procureur général des États-Unis a précisé qu'aucune structure ne sera créée pour gérer l'ensemble des budgets. Il a suggéré en revanche aux administrations chargées de la mise en application de la loi d'affecter une personne à la gestion des demandes de subvention.

Par ailleurs, pour chacune des années fiscales, le Congrès sera appelé à voter les attributions de fonds pour chacun des programmes mentionnés. Pour l'année fiscale 1995, les budgets adoptés couvrent des dépenses de 200 millions de dollars pour permettre d'engager de nouveaux policiers. Pour certains, dont un ancien procureur général de l'administration REAGAN, ce programme constitue une promesse sans lendemain. Les statistiques du bureau de recensement montreraient, selon lui, que le salaire moyen d'un policier est de 36 366 dollars par an. En ajoutant les coûts occasionnés par la sélection et la formation, ainsi que les bénéfices marginaux et l'équipement, la somme atteindrait 71 000 dollars. A la lumière des budgets votés, seulement le cinquième des effectifs prévus pourrait être effectivement embauché.

Ces éléments constituent un argument pour ceux qui affirment que la loi est davantage un exercice de rhétorique politique qu'un vrai programme pour combattre le crime. Et cela d'autant plus qu'un comité du Congrès a finalement rejeté toute forme de subvention pour la création du corps de policiers-étudiants.

Les budgets affectés aux programmes de prévention (une trentaine est prévue) ne seront disponibles qu'à partir de 1996, mais à la condition qu'ils soient adoptés par le Congrès. Il semblerait donc que la distance soit grande, entre la rhétorique et la mise en pratique de la loi. Déjà à la fin du mois de septembre, un sénateur républicain proposait une motion pour restructurer la nouvelle loi, de sorte que les fonds à venir pour les programmes de prévention soient retirés.

En fin de compte, c'est l'argent plus que la violence qui paraît le plus au cœur des discussions. La controverse porte davantage sur la question des allocations de crédits que sur les grands principes. Le débat n'a pas traité de la philosophie des dispositions à prendre pour combattre la criminalité dite de violence mais est resté au niveau moins visible de la prise de décisions concernant les budgets.

L'approche répressive traditionnelle prend alors le pas sur l'approche préventive et communautaire, pourtant plus adaptée à la réalité des citoyens. Les membres du Congrès sauront-ils percevoir cette réalité alors qu'une majorité républicaine existe désormais dans les deux Chambres à la suite des élections de novembre 1994 ?

ACTUALITES

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

GOLDSTEIN Arnold P., HUFF C.
Ronald editors

The Gang intervention handbook

Research Press, Champaign, Illinois, 1993, 522 p.

Aux Etats-Unis, les gangs font l'objet d'une production scientifique nourrie, correspondant à l'ampleur des problèmes qu'ils posent au système pénal et plus largement à la société. Les enquêtes de terrain et les programmes d'intervention se sont multipliés au cours des dernières années, donnant lieu à autant d'analyses. Les publications ne manquent donc pas. Celle-ci est toutefois d'un genre relativement nouveau : il s'agit, comme son titre l'indique, d'un manuel, et plus précisément d'un recueil de textes rassemblés et commentés par deux universitaires familiers de la question. Sa double originalité est d'ajouter aux contributions des sociologues et criminologues mobilisés de longue date sur le sujet, celles de psychologues, jusque-là absents des ouvrages consacrés aux gangs, et d'alterner les réflexions de chercheurs et celles de professionnels du système pénal et socio-éducatif.

Le livre présente dix-huit contributions autonomes. La première est consacrée à une présentation générale du phénomène, qui met l'accent sur son évolution récente. Les gangs se sont énormément diversifiés au cours de ces dernières années, dans leur recrutement et leur composition tout d'abord. Les gangs vietnamiens et chinois ont fait leur apparition à côté des traditionnels gangs noirs et hispaniques. Par ailleurs, Los Angeles ou Chicago n'ont plus le monopole de ce phénomène et les gangs se sont installés dans les villes moyennes comme Minneapolis. En cinq ans, les migrations de gangs vers des villes ignorant tout de ce phénomène se sont amplifiées pour des raisons essentiellement liées au marché de la drogue, puisque le crack se vend jusqu'à cinq fois plus cher dans une ville du centre qu'à Los Angeles. Les *Crips* et les *Bloods*, les deux gangs de Los Angeles, connus pour leur taille, leur violence et leur implication dans le trafic de drogue, ont essaimé à travers tout le territoire, ce qui ne permet toutefois pas de conclure que tous les gangs trafiquent, ni que le trafic de drogue repose maintenant exclusivement sur les gangs. Enfin, alors que pendant des décennies les gangs étaient liés à un territoire géographique

donné et ne déclenchaient leurs hostilités qu'aux frontières de ces territoires, ils sont aujourd'hui devenus mobiles et les luttes entre eux ont fait leur apparition dans des lieux épargnés jusqu'alors, comme les établissements scolaires. Désormais, les bandes rivales se battent pour le contrôle des écoles, surtout depuis qu'au nom de politiques destinées à améliorer les chances scolaires, les enfants et adolescents de certains quartiers sont transportés vers les écoles implantées dans d'autres quartiers qui se trouvent être aux mains de gangs adverses. Cette évolution des gangs nécessite plus que jamais une diversification des modalités de traitement.

La deuxième contribution trace un panorama des modes d'interventions qui ont été mis en application depuis plusieurs décennies pour faire face au problème. Elle retrace l'évolution de ces programmes d'intervention et les évaluations qui en ont été faites. Jusque dans les années soixante les programmes reposaient sur les éducateurs de rue (*detached work programs*) et on comptait sur les relations interpersonnelles qu'ils nouaient avec les jeunes pour modifier les valeurs de ces derniers et, par conséquent, leurs conduites associiales. Ces programmes ont été remplacés dans les années soixante par des politiques visant le système social et non plus l'individu, fondées sur des actions de réinsertion (*« opportunities provision programs »*, littéralement « accroissement des chances »). A compter des années quatre-vingt, les actions relevant du système pé-

nal l'emportent et l'on observe une prédominance des actions dissuasives et répressives (*« deterrence / incarceration programs »*). Depuis peu, un certain nombre de professionnels cherchent à promouvoir une conception de l'intervention plus diversifiée, prenant en compte le phénomène dans son ensemble (*« comprehensive programs »*).

A la suite de ces deux textes d'introduction, le reste de l'ouvrage présente successivement des exemples relatifs à trois modalités d'intervention : psychologique, "contextuelle" et pénale. Les modes d'intervention fondés sur une approche psychologique visent les individus appartenant aux gangs ou susceptibles d'y être entraînés. Trois programmes entrant dans cette catégorie y sont présentés. Ils ont en commun de s'appuyer sur des actions de formation dont le but est l'apprentissage de comportements sociaux et interpersonnels (comme l'écoute des autres, l'expression d'un désaccord, la formulation d'une demande ou d'une opinion etc.).

Les interventions de type « contextuel » ne visent pas, quant à elles, les individus, mais les contextes dans lesquels germe le phénomène, tels l'école ou la famille, ou ceux qui permettraient d'y remédier, comme les actions de formation, les loisirs ciblés pour cette catégorie de jeunes etc. Il s'agit de modalités qui ont en commun de considérer le phénomène des gangs comme un symptôme de dysfonctionnements sociaux et économiques touchant les familles et les jeunes. Deux

contributions s'intéressent aux problèmes que pose l'implantation des gangs dans les écoles. De nombreuses actions y sont décrites telles que la diffusion de questionnaires destinés à estimer la présence de gangs dans l'environnement, la difficulté principale étant souvent la non reconnaissance du phénomène.

Parce que les gangs génèrent des comportement associatifs ou illégaux, ils concernent le système pénal. La police ne s'est intéressée que tardivement à la question et la contribution de Ronald Huff (*gangs and the police*) insiste sur le fait que l'organisation traditionnelle des services de police est inadaptée pour lutter efficacement contre les gangs. Il préconise neuf types de résolutions qui vont de l'absolue nécessité de joindre en une seule unité toutes les fonctions de police (prévention, renseignement, interpellation, investigation, suivi des décisions judiciaires), au danger que peut représenter une classification ou un étiquetage trop précoce ou peu précautionneux en passant par le développement de relations avec les membres de gangs en dehors des seuls moments d'interpellation. Deux autres textes précisent le rôle de la justice et du système pénitentiaire.

L'objectif de ce recueil est d'offrir aux intervenants issus de divers horizons professionnels, les moyens de mener une politique raisonnée, et dosant les différents types d'interventions. Les deux directeurs de publication défendent l'idée que, face à l'amplification du phénomène et à sa diversification, il devient décisif d'adapter

les modes d'intervention et de multiplier les approches. Leur objectif est de proposer des exemples et des analyses favorisant la mise en oeuvre de politiques s'appuyant autant sur la répression que sur la prévention, s'adressant tantôt aux individus tantôt aux groupes, et pour lesquelles le secteur public serait autant impliqué que le secteur privé.

Barbara JANKOWSKI
Chargée de recherches à l'IHESI

The city in crisis

A report on the Civil Disorders in Los Angeles

Los Angeles, Office of the Special Advisor to Board of Police Commissioners, October 1992.

A la suite des désordres survenus à Los Angeles au mois de mai 1992, le juge William Webster a été chargé par le conseil des présidents de commissions de police de mener une investigation afin de répondre aux questions autrefois posées par la président Lyndon Johnson : qu'est-il arrivé là, que faire ?

Une centaine de bénévoles ont, pendant cent soixante jours, mené plus de quatre cents entretiens, tenu des réunions dans sept quartiers et interrogé les dirigeants des services de police dans différentes villes des Etats-Unis.

Le présent rapport expose très méticuleusement les défaillances de la police de Los Angeles. Pendant douze semaines et demi, durée du

procès qui a suivi l'affaire Rodney King, et durant les sept jours de discussion du verdict, les chefs des départements internes à la police de Los Angeles n'ont rien anticipé. Depuis plus d'un an, le maire et le chef de la police, Darryl Gates, ne s'adressaient plus la parole. En 1950, pour répondre à la corruption endémique de la police, la Charte de Los Angeles avait en effet doté celle-ci de protections contre les ingérences des autorités municipales et il en avait résulté de lourds dysfonctionnements. La brutalité des « incorruptibles » - largement dénoncée dans un autre rapport, le rapport Christopher - n'a plus jamais été sanctionnée et nul n'a été à même de s'assurer que la police était effectivement prête à intervenir avec efficacité en cas d'émeutes. Pour leur part, les autorités municipales n'ont pas cru bon de revoir leur plan d'urgence, utilisé surtout pendant les tremblements de terre. Le centre qui gérât les opérations à mener en cas d'urgence, composé de représentants des bureaux municipaux n'a jamais réussi à entrer en liaison avec la police ni à établir de contact téléphonique direct avec les commissariats des quartiers incendiés, tout le système de liaison et d'information ayant disjoncté dès les premières heures.

La réponse à la seconde question prolonge ce constat : toute la structure municipale d'une agglomération aussi étendue que Los Angeles est dysfonctionnelle, inadaptée, « sclérosée ». A la suite des mutations démographiques et économiques récentes, les inégalités se sont spectaculairement accrues et la ville

est devenue une véritable poudrière. Or aucune planification ne semble répondre aux nouveaux besoins, les budgets des services sont révisés à la baisse et les citoyens défavorisés ne sont pas entendus. Aucun commandement en chaîne, aucune coordination n'assure une gestion efficace de l'agglomération.

Le rapport préconise pour la police la mise en place du plan C31 « command, control, coordination, information ». En prenant le seul exemple des appels téléphoniques adressés à la police en cas de désordre, un système de filtre devrait permettre de déterminer les priorités. Le texte insiste sur la prévention et sur le partenariat. Les unités spéciales, honnies des habitants, verraient leur nombre réduit au profit de patrouilles décentralisées et d'îlots spécialement sensibilisés aux problèmes des quartiers en crise. Le système de police, essentiellement réactif, doit devenir « pro-actif » et contribuer à la solution des problèmes urbains en s'appuyant sur des comités de prévention composés de représentants des communautés et de professionnels. Enfin, l'anticipation, la formation et la préparation, destinées à répondre aux désordres, doivent être repensées. Le maire doit prendre la direction du centre des opérations de redéploiement administratif et celles-ci doivent bénéficier d'un budget adéquat.

Ce rapport présente en outre des graphiques permettant de visualiser la structuration de l'émeute selon le temps et le lieu ainsi que

l'organisation adoptée par la municipalité et la police. Des cartes de la ville appuient cette démonstration. Un second volume complète le rapport et propose des graphiques relatifs aux incendies, aux décès liés aux émeutes et aux arrestations, selon divers critères comme les quartiers de la ville, la race et l'âge. Il publie aussi des extraits des réunions de discussions menées par les enquêteurs avec les habitants des quartiers concernés.

Certes moins approfondi que le rapport Christopher ou que celui de la Police Foundation, le rapport Webster présente l'avantage de situer avec la plus grande précision le contexte politico-administratif de la ville de Los Angeles, de procéder à une évaluation sans concession des forces et des faiblesses de la Police et de proposer des mesures pragmatiques. De ce fait, il est un complément indispensable aux deux autres rapports.

Sophie BODY-GENDROT
Professeur à la Sorbonne-Paris IV

BODY-GENDROT Sophie

« Ensemble, cela fait une différence ».

Voyage d'étude dans les quartiers américains de villes en difficulté

Rapport de la French-American Foundation, Paris, 1994, 78 p.

La Fondation Franco-Américaine avait organisé, au mois de décembre 1993, une mission à New-York et à Washington sur le thème du

partenariat public-privé dans les quartiers défavorisés. Une délégation de vingt personnes a pu visiter, à New-York, plusieurs quartiers sinistrés ou en rénovation et rencontrer de nombreux acteurs de la réhabilitation des zones en difficulté.

Ce court rapport tire les principaux enseignements de la mission. Dans le premier chapitre (*Une approche, des sites différents*), l'auteur décrit les quartiers visités (Lower East Side, Bronx, Brooklyn) et expose les différents aspects de la démarche communautaire dans l'action de réhabilitation et de revitalisation. Celle-ci correspond tout à fait à la conception nord-américaine de la vie locale qui implique une participation active de tous les habitants d'un quartier à l'organisation et à la défense de leur cadre de vie. Elle s'est traduite par des initiatives variées comme la mobilisation contre les projets d'un promoteur et la mise au point d'un contre-projet (*River-side Project*, qui a été finalement adopté). Elle a aussi permis la mise en place d'une mutuelle de gestion de logements sociaux administrée par les locataires eux-mêmes (Lower East Side) et la revitalisation d'un quartier à l'abandon grâce à l'action d'associations d'habitants (Melrose, dans le South Bronx).

Cette dernière expérience a fortement impressionné les membres de la délégation, en raison du dynamisme de deux habitantes d'origine portoricaine qui sont parvenues à mobiliser les riverains. En créant en quelques années de puissantes associations de résidents, leur action a

renversé la tendance au dépeuplement du quartier et provoqué la réouverture des écoles. L'une de ces associations (*Banana Kelly*) a acquis en une dizaine d'années une telle importance qu'elle pouvait envisager de créer une usine communautaire de recyclage des déchets industriels. Cette usine devrait non seulement offrir des emplois aux habitants du quartier, mais également y attirer d'autres entreprises.

Le deuxième chapitre (*Rôle des filières permettant aux habitants d'agir ensemble*) analyse les mécanismes qui rendent possible le partenariat entre des associations communautaires et des entreprises ou des organismes de financement privés. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral intervient peu. Son action s'est surtout traduite par l'adoption de lois imposant aux banques une certaine transparence en matière d'attribution de prêts immobiliers et les incitant à satisfaire aux demandes communautaires d'investissement dans le logement. Le pouvoir politique est détenu principalement par les municipalités et les états ; un contre-pouvoir est constitué par les *communautés de base*, associations qui rassemblent les habitants d'un quartier sur un projet commun.

Un des traits originaux du système américain est l'existence d'organisations intermédiaires, en général à but non lucratif, animées par des professionnels du développement communautaire. Leur fonction est de favoriser la création et le développement de ces « communautés de

base », en contribuant à la formation des militants (en particulier dans le domaine de la communication et de la négociation), en les conseillant en matière d'organisation, de droit, d'urbanisme, ou de développement commercial et en exerçant des pressions en leur faveur auprès des décideurs politiques.

Le dernier chapitre (*Bilan : des idées pour la France*) tente de répondre à la question de la transposition de telles expériences en France. Le système français est évidemment très différent du système américain : l'État y est plus puissant, les associations de base moins nombreuses, les organisations intermédiaires inexistantes. Pourtant « tout le monde, y compris l'État, aurait intérêt à ce que plus d'acteurs soient impliqués dans une approche globale de transformation liant le développement économique, l'éducation, la santé, l'habitat, les loisirs » (page 60). Sophie BODY-GENDROT souhaite que les habitants des quartiers en crise se regroupent hors de tout clivage culturel ou politique et que les entreprises s'impliquent directement dans la prise en charge des problèmes sociaux (par exemple en suscitant la création de structures ressources qui serviraient d'intermédiaires entre elles et les habitants). Ce soutien serait encouragé par les pouvoirs publics, sous forme d'incitations financières. Il pourrait prendre la forme non seulement d'une aide matérielle, mais aussi d'un détachement de personnel qualifié (juristes, comptables), ou encore d'un partenariat entre le comité

d'entreprise et les associations. Fortes de l'appui de ces organisations intermédiaires, les associations d'habitants « n'auraient pas pour but de contrer les interventions étatiques (...), mais de travailler parallèlement ou en coopération et dans la dignité à l'amélioration innovante de leurs conditions de vie dans leurs quartiers » (page 61).

Les réussites d'associations d'habitants de quartiers défavorisés, relatées dans ce rapport, constituent une leçon d'optimisme, même si les possibilités d'adaptation des réalisations américaines au contexte français restent très incertaines. Cependant, certaines des expériences décrites mettent en œuvre des moyens qui pourraient avantageusement être essayés en France, comme la création d'organismes à but non lucratif (sur le modèle du *Pratt Institute*, décrit pages 51-54) ayant pour vocation d'aider les associations d'habitants à restaurer un cadre de vie décent dans leur quartier.

Jean-Paul GREMY
Chargé de Mission à l'IHESI

VAILLANT Maryse (dir.)

De la dette au don, la réparation pénale à l'égard des mineurs

Paris, ESF, 1994, 238 p.

De la dette au don est un ouvrage collectif dirigé par Maryse Vaillant, chargée d'études au centre national de formation et d'études de la pro-

tection judiciaire de la jeunesse à Vaucresson. Issu d'une approche pluridisciplinaire, il propose une série d'articles s'articulant autour d'un terme-clé, la réparation. Devant la polysémie du terme, l'auteur a la pertinence de le présenter non comme un « concept nouveau » mais comme « un révélateur qui permet une lecture aiguisée des objectifs éducatifs, des phénomènes sociaux et des pratiques judiciaires ».

Avec la réforme législative, la réparation est devenue une mesure pénale applicable aux mineurs. Elle intervient également dans le champ éducatif. Les débats et réflexions sur la médiation/réparation débutent en Europe au début des années 80, dix ans après les USA. Ils s'appuient sur une analyse critique des fondements et des limites du modèle classique de la justice pénale. Par ailleurs, des observations portant sur des applications du travail d'intérêt général révèlent les résistances et les difficultés liés à la mise en application de démarches innovantes dans le champ judiciaire. La finalité de la démarche réparatrice est d'offrir la possibilité de restaurer le principe de réciprocité en instaurant un échange.

La réparation, en tant que mesure pénale alternative à l'incarcération, est issue de trois tendances apparaissant dans le droit pénal à l'étranger au cours des vingt dernières années : la médiation entre auteur et victime, le travail au profit de la communauté et le traitement intermédiaire. L'examen du « projet de réparation à la française »

permet de le situer entre ces trois tendances. Quant à la vision des professionnels, elle « a paru devoir s'exprimer sous forme d'un diagnostic de faisabilité systématiquement demandé aux éducateurs » au lieu de donner une vue multidisciplinaire : dimension sociologique de la réparation selon Erving Goffman, dimension psychologique d'après les apports psychanalytiques de Mélanie Klein. Une conclusion se dégage : « Il nous reste à faire le plus périlleux : utiliser les repères fournis par les sciences humaines pour tenter de résoudre les questions posées par la mise en place du futur cadre institutionnel ». En effet, la réparation présente, dans le droit pénal des mineurs, des originalités dont l'analyse révèle les possibilités et les éventuels effets pervers.

Cette notion de réparation est en rapport avec les concepts de faute, sanction, peine, punition et se retrouve dans des domaines divers : éducation, vie courante, droit pénal, éducation surveillée... Une analyse de ces différents termes constitue un point de départ intéressant pour aboutir à une réflexion et une mise en pratique professionnelle. Avec son étude intitulée « De la dette au don », Maryse Vaillant propose des éléments d'analyse concernant la problématique éducative liée à la réparation, sa dimension psychique, la question identitaire de l'adolescence et une articulation entre passage à l'acte, sanction et réparation. Enfin, la réparation est aussi présentée dans ses dimensions cliniques.

Cet ouvrage intéressant est d'actualité. Il est susceptible d'être lu et compris de façon multiple. Un lecteur découvrant la problématique de la réparation peut y trouver des premiers points de repères. Un lecteur plus averti enrichira tout aussi bien sa connaissance que sa réflexion en raison des apports théoriques et pratiques contenus dans cet ouvrage.

Françoise IMPERIALI
Chargée d'études (IHESI)

CHALINE Claude,
DUBOIS-MAURY Jocelyne
La ville et ses dangers, prévention et gestion des risques naturels, sociaux et technologiques

Paris/Milan/Barcelone, Masson,
Collection Pratiques de la géographie, 1994, 247 p.

Fruit de la collaboration entre un spécialiste de géographie urbaine, Claude Chaline, et une juriste enseignant à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Jocelyne Dubois-Maury, *La ville et ses dangers* montre combien une étude et un inventaire des réponses mises en oeuvre pour faire face aux risques urbains faisaient jusqu'à présent défaut. Le constat initial auquel se livrent les auteurs est classique, mais il synthétise toutes les grandes interrogations suscitées par le développement des métropoles alors que, de manière concomitante, chacun prenait cons-

science de la vulnérabilité des systèmes et des réseaux urbains. Il a également le mérite de souligner la diversification croissante des événements générateurs de risques, tant dans leur nature que dans leur intensité. Leur survenance aléatoire et alternative caractérise aussi « le fonctionnement et l'évolution des villes [qui] peuvent donc s'analyser comme une succession d'états stables », remis en cause par la réalisation de ces aléas. La vulnérabilité de la ville doit alors aussi être décomposée et différenciée en fonction des multiples paramètres de l'espace urbain. Cette ouvrage en trois parties procède successivement à une analyse historique, principalement à travers un risque majeur - le feu -, puis évoque les vulnérabilités de la ville et dresse un catalogue des réponses mises en oeuvre pour limiter les risques et les prévenir.

L'analyse du feu, « risque majeur dans l'histoire urbaine », est l'occasion pour les auteurs de décomposer les cheminements de l'élaboration de la prise en compte et de la gestion des risques. Ils étudient notamment les liens qui unissent les réponses réglementaires, les avancées techniques (telles que la maîtrise de l'eau ou l'invention des pompes à eau) et la naissance et le développement de l'assurance ou l'institutionnalisation des services de secours. L'ouvrage souligne aussi combien chaque catastrophe favorise une évolution de l'urbanisme. Cette première partie permet en outre, de s'interroger sur la manière dont la ville, jadis havre de paix et de protection contre l'hostilité du monde rural, a pu deve-

nir ce territoire source d'insécurité que nous connaissons.

Nous assistons aujourd'hui à une inversion des valeurs. La construction de la ville avait constitué une réponse aux menaces extérieures. Mais celle-ci a ensuite engendré des menaces internes et, à présent, c'est le monde rural qui apparaît protégé, comme si la ville, derrière ses remparts devenus imaginaires, contenait les reflets de toute la violence d'un siècle. Pour l'avenir, la question pourrait être de savoir si la politique d'aménagement du territoire libérera la ville des « germes de sa propre destruction » sans pour autant les étendre aux autres ensembles urbains ou ruraux. Si « La ville et ses dangers » n'aborde pas ce débat, Claude Chaline et Jocelyne Dubois-Mauray montrent en revanche, que la vie des cités est faite de périodes fastes (du latin *fas*, l'expression de la volonté divine) et de périodes néfastes (où, en l'absence de la protection divine, il était interdit aux anciens de vaquer aux affaires publiques).

La deuxième partie de l'ouvrage, consacrée aux vulnérabilités de la ville contemporaine, distingue trois types d'événements générateurs de « désordre urbain » : les forces naturelles, les dysfonctionnements des systèmes énergétiques ou productifs ainsi que ceux liés aux réseaux urbains et à « la défaillance des organisations destinées à réguler les rapports sociaux et à éviter les atteintes à la sécurité urbaine ». Sont abordées également des problématiques telles que l'inégalité face aux

catastrophes et la pathologie des sociétés urbaines. Parmi les causes d'inégalité sociale devant les catastrophes, le type d'urbanisation et d'architecture dans les villes du Tiers-Monde tient une place importante. Ces dernières sont en grande partie fondées sur une croissance urbaine dite « spontanée », par opposition à une expansion conçue rationnellement. Elle se traduit par l'insécurité du bâti et la faiblesse des voies de communication, les étapes de reconstruction de quartiers populaires dévastés par les catastrophes révèlent la fragilité des équilibres socio-culturels. La reconstruction est toujours, comme dans le passé, l'occasion de repenser le territoire. Les concepteurs de la ville y voient alors l'occasion d'une amélioration de l'environnement urbain, en termes de sécurité et de cadre de vie des populations. En revanche, ces dernières ressentent souvent cela comme une rupture de la communauté de quartier et parfois comme une injustice, ce qui n'est pas sans provoquer des tensions, comme ce fut le cas à Mexico après le séisme de 1985.⁽¹⁾

En s'appuyant sur le concept de « pathologie urbaine », Claude Chaline et Jocelyne Dubois-Maury font, sans conteste, le pari de la nature criminogène de la ville, même s'ils la présentent plutôt sous la forme d'une interrogation à laquelle ils se proposent de répondre. Leur

angle d'analyse concourt cependant à démontrer que « l'intensification des risques sociaux semble, aujourd'hui, l'un des principaux effets pervers de la croissance des populations urbaines notamment au niveau des grandes agglomérations ». De manière plus générale les auteurs considèrent que les risques et dangers de la ville, en tant que facteurs de « désordre urbain », révèlent « les inadaptations du cadre bâti à son contenu socio-économique et l'obsolescence de certaines structures ». Cette constatation amène à poser le problème de la conception globale des métropoles. A ce sujet l'ouvrage insiste sur le danger que représente l'utilisation de modèles écologiques urbains susceptibles d'opposer les différentes parties de la ville, notamment le centre et la périphérie. C. Chaline et J. Dubois-Maury, s'interrogent sur l'efficacité des tentatives de localisation de territoires urbains « à risques » et dénoncent « l'effet pervers » des actions socio-préventives pratiquées en France depuis 1981. En procédant au « marquage » de certains quartiers, la territorialisation de l'insécurité urbaine tendrait ainsi à conforter des comportements déviants « vécus comme une normalité nouvelle ». Elle focaliserait, de façon excessive, une insécurité qui, en réalité, « n'épargne aucun lieu urbain ».

La troisième partie de l'ouvrage présente un éventail des réponses mises en oeuvre face aux risques et dangers de la ville et s'appuie sur l'idée que de tels risques « ne caractérisent plus la ville, comme ce fut le cas au siècle dernier ». Cependant, certains risques anciens demeurent, tels les risques sanitaires, même si leur nature et leur

(1) ESTEVA (G.) (entretien avec) : l'auto-organisation des sinistrés in *États d'Urgence*, Patrick LAGADEC, Éditions du Seuil, 1988, p. 310-322.

aspect ont changé. Certes, les grandes métropoles des pays industrialisés ne sont plus sujettes aux pandémies. Néanmoins, un nombre croissant de citoyens sont exclus des soins. Ce phénomène est porteur de menaces non seulement aux niveaux humains et sanitaires mais aussi sur les plan sociaux et politiques. Cette constatation montre que le concept de « risque » mériterait sans doute d'être élargi dans la mesure où la sophistication de nos sociétés modernes multiplie les inégalités et donc les vulnérabilités sociales.

Par ailleurs, les auteurs dressent un panorama des réponses qui englobe l'intégralité du champ des acteurs, des moyens, de la prévention et de la gestion des situations de crises. Il se rapporte aussi bien aux risques naturels, technologiques et industriels qu'aux risques liés à l'insécurité consécutive à la délinquance. L'analyse est menée dans une optique principalement juridique et organisationnelle. Si *La ville et ses dangers* ne réserve qu'une place réduite à l'analyse sociologique, ce livre dresse un « état des lieux » actualisé et cohérent, indispensable à l'examen du fonctionnement des systèmes de prévention et de gestion ainsi qu'à l'étude des situations de crises.

Jean-Louis SAYOUS
IHESI

BARJONET Pierre Emmanuel
LAGARDE Dominique
SERVELLE Jean

Sécurité routière

Presse de l'Ecole Nationale des
Ponts et Chaussées, 1992

La sécurité routière est certes reconnue « grande cause nationale » mais chacun admet, au-delà de l'impératif moral la multiplicité des causes défendues, la diversité, voire la division des acteurs concernés et enfin la grande variété des actions à mener.

Du constat de l'insécurité à la lutte pour une meilleure sécurité routière, en passant par les causes, l'ouvrage met en ordre les faits, les règles et les actions menées. Sa présentation, comportant des résumés, se veut accessible à tout type de lecteurs.

Ce choix de l'exhaustivité et de la complexité pourra décevoir ceux qui attendent des points de vue tranchés, des lignes d'action, ou ceux qui souhaiteraient connaître les détails des causes évoquées ou les logiques parfois contradictoires des acteurs : mais ces deux publics pourront au moins partir d'une base solide, d'un état des lieux complet, fourni par *Sécurité Routière*.

Le constat de l'insécurité routière est connu, son évolution est rappelée : les corrélations avec l'infra-structure, la densité de population, le climat, etc. sont soulignées mais appelleraient sans doute des chaînes d'explication détaillées malgré leur

apparente évidence (ex. : densité de population élevée liée à un faible taux de mortalité). Plus important est l'écart souligné entre ces données statistiques et le sentiment d'insécurité basé sur une « faible probabilité subjective d'accident ». Le sentiment de pouvoir contrôler le risque et de prendre volontairement un risque fait partie d'un modèle culturel contemporain, qu'encouragent les imaginaires de la vitesse et de la puissance des véhicules. Le constat que la vitesse excessive (« le démon de la vitesse ») intervient à hauteur de 48 % dans les causes d'accidents mortels paraît ainsi à première vue sans appel et justifie toutes les politiques techniques et répressives menées en la matière. Pourtant, les auteurs le soulignent bien, en prenant le modèle « d'homéostasie du risque » (ASSAILLY), « les individus cherchent à maintenir un niveau non nul de risque subjectif ». La comparaison avec la « gestion » individuelle et institutionnelle d'autres risques que sont les pollutions industrielles (voir P. LASCOUMES, *L'éco-pouvoir*) ou le tabac, serait sans doute fructueuse de ce point de vue.

La présentation des améliorations apportées aux infrastructures est une des parties les plus argumentées : le poids du réseau secondaire dans les accidents est rappelé (47 % des tués sur le réseau départemental en 1989), alors qu'il est le plus difficile à surveiller et le plus coûteux à améliorer.

A plusieurs reprises, les auteurs relativisent cependant les explications

simples à base d'aménagements techniques ; l'interaction entre l'infrastructure et la perception de l'usager (notamment en milieu urbain où la complexité de l'environnement est plus grande) est décisive mais plus difficile à analyser.

La solution « infrastructures » est ainsi tempérée par la liaison négative entre confort et sécurité, à savoir l'adoption de « comportements de compensation, en général plus risqués : vitesse plus élevée, attention plus relâchée » lorsque le confort de conduite augmente.

Elaborer un modèle explicatif de l'insécurité routière supposerait de ce fait un niveau de complexité élevé, et les auteurs préfèrent plus modestement donner une liste des causes de cette insécurité. On peut comprendre cependant que face à cette multiplicité de causes, les diverses institutions se soient multipliées, sans toujours se coordonner et sans que les priorités d'action soient toujours claires. Quelles que soient les critiques à faire à ces dispositifs, il convient de ne pas oublier la baisse importante et quasi-continue du nombre de tués de 1972 à 1994.

La mise aux normes des véhicules et des infrastructures, l'action réglementaire sur les comportements ainsi que l'action incitative et mobilisatrice sont détaillées par les auteurs. L'impact du contrôle technique est considéré comme faible, à l'opposé des mesures comme l'obligation du port de la ceinture dont l'efficacité est souli-

gnée. C'est la combinaison entre les deux derniers axes d'intervention, réglementation et incitation (par exemple en associant répression et information) qui apparaît indispensable et la plus profitable. Des ajustements internes au système de sanctions semblent nécessaires, en privilégiant fréquence élevée, délais rapides et sévérité moindre. A ce niveau, la prise en compte des méthodes de travail locales des différentes forces de police permettrait de mesurer l'écart entre intentions, stratégies affichées et action effective sur le terrain.

La liste des axes de recherches actuels centrés pour beaucoup sur la technique du véhicule (programme PROMETHEUS) est suivie de la liste des organismes intervenants dans la sécurité routière. Leur nombre laisse à penser qu'un

axe de recherche en sociologie des organisations et en science politique serait sans doute prioritaire pour rendre plus pertinent ce qui existe.

Dominique BOULLIER
Directeur d'Euristic Media

JONES Trevor, NEWBURN Tim,
SMITH David J.

Democracy and policing

Londres, Policy Studies Institute,
1994, p. 333.

Trois chercheurs confirmés de l'institut pour l'étude des politiques, fondation londonienne, pu-

blient *démocratie et police*. Le plus connu, David J. SMITH, récemment nommé professeur de criminologie à l'université d'Edimbourg, est le principal auteur de la grande enquête sur la police et les londoniens (avec J. GRAY, *Police and People in London*, Londres, Gower, 1985, 602 p.). On lui doit aussi une étude sur l'évaluation du travail policier (avec C. HORTON, *Evaluating Police Work*, Londres, Policy Studies Institute, 1988, 254 p.) qui a déjà été abordée dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 2, juillet-septembre 1990, p. 201-203) ainsi que la présentation de différentes recherches contemporaines (avec R. MORGAN (ed.) *Coming to terms with policing*, Londres, Routledge, 1989, 266 p.). Il a également contribué à un chapitre sur le thème « race, délinquance et justice criminelle » au sein du récent manuel de criminologie d'Oxford (in MAGUIRE M., MORGAN R., REINER R.(eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 1041-1117).

L'intérêt du livre tient d'abord dans sa dimension théorique qui constitue une interrogation sur la démocratie, non pas à partir des institutions politiques comme on le fait habituellement, mais au travers des changements intervenus dans la police britannique. En effet, en disposant du monopole de la contrainte légitime, la police contribue à forger le degré d'acceptation de l'Etat.

Dans cette perspective, les auteurs ont voulu se démarquer de deux manières traditionnelles d'aborder une

recherche sur la police, l'une attachée à son environnement institutionnel mais indifférente au comportement des agents, l'autre vouée seulement à l'analyse de l'activité de ces derniers mais oublieuse des perspectives institutionnelles. Ils ont en revanche orienté leurs études vers un niveau intermédiaire, celui des politiques policières. Le livre ne concerne pas l'ensemble de ces politiques mais seulement celles qui ont changé, et se fonde pour cela sur les agendas décisionnels des années quatre-vingts. Les questions traitées dans l'ouvrage ont souvent fait l'objet d'un débat public, comme la prise en compte par la police du viol et de la violence à l'encontre des enfants. En revanche, ce n'est pas le cas pour la question du recrutement du personnel civil, malgré son importance en termes de gestion. Les auteurs précisent que malgré ses implications, le maintien de l'ordre n'a pu être observé faute d'un accord de l'institution. Les politiques retenues ont été confrontées à la notion de démocratie, elle-même présentée comme la combinaison d'un certain nombre de critères : participation des citoyens au processus de décision - notamment comportement équitable de l'institution -, efficacité du service rendu, prise en compte des attentes du public, distribution du pouvoir, diffusion d'informations, répartition éventuelle des dommages causés.

La réponse à ces questions repose sur une recherche réalisée entre 1990 et 1992 concernant quatre forces de police différant aussi bien dans leur structure organisationnelle que dans leur localisation. La méthode utilisée a consisté en l'analyse d'une documentation écrite et en la réalisation

d'entretiens non directifs au niveau national et local.

Les différentes politiques ont clairement été décidées par le ministère de l'Intérieur sous la forme de circulaires puis ont été menées à l'initiative de hauts fonctionnaires dont la volonté a pu être relayée par les gouvernements conservateurs sensibles à une attente de l'opinion dans une période d'augmentation continue des délits. Il en a été ainsi particulièrement pour la première politique étudiée, celle de prévention de la délinquance. Le gouvernement a multiplié les initiatives à ce sujet mais la prévention demeure une tâche marginale pour l'institution policière. Conformément aux souhaits de l'association des responsables des forces de police, les collectivités locales ont été tenues à l'écart. Il s'est avéré que les systèmes de surveillance du voisinage, la forme de prévention dans laquelle se reconnaît le mieux l'opinion, paraissaient d'une efficacité douteuse.

Les changements ont été plus profonds en ce qui concerne la réponse de la police au viol et aux abus sexuels à l'égard des enfants. Ils ont notamment pris la forme de la création d'unités spéciales, de l'augmentation de la part des femmes policiers et médecins et de la diffusion d'instruction détaillées. Grâce à cela ainsi qu'à l'action des médias, l'institution a évolué dans le sens d'une équité accrue et d'un meilleur service.

Ce résultat n'est pas certain, concernant l'accroissement du recrutement des effectifs civils (38 000 sur un total de 136 000 personnes) en 1993.

Cette politique s'est heurtée à l'hostilité des policiers en tenue qui y voient un risque de concurrence. Elle visait en fait à réaffecter les agents à un véritable travail policier mais un glissement a pu parfois s'opérer d'une tâche administrative à une autre.

Par delà sa dimension théorique déjà évoquée, *Démocratie et Police* retient l'intérêt par les informations précises fournies sur la mise en oeuvre inégale des politiques, en nuancant les conclusions de certaines études antérieures et en donnant ainsi un tableau plus contrasté de la réalité policière en Angleterre. Il est possible cependant que les réformes intervenues en 1994 dans l'organisation de la police renforcent son homogénéité.

Claude Journès
CERIEP Lyon

RAPPORTS ET TRAVAUX INÉDITS

FROMENT (Jean-Charles)

Les mécanismes de régulation et de légitimation du corps des surveillants de prison. Aspects juridiques et socio-politiques

Thèse d'administration publique, Université Pierre Mendès France de Grenoble, 1994.

Depuis la Deuxième guerre mondiale, les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire ont connu, au niveau professionnel, deux crises majeures, au milieu des années 1950 et au moment des révoltes carcérales du début de la décennie 1970. Après l'élection présidentielle de 1981, la crise est devenue endémique. En même temps, la composition socio-démographique de ces personnels s'est assez profondément modifiée, de même que celle des populations détenues. Une récente recherche a montré comment le malaise des surveillants était renforcé par le manque de doctrine d'emploi, l'importance des règles bureaucratique et des règles de la situation de double contrainte à laquelle les surveillants sont soumis⁽¹⁾. Mais les travaux en la matière demeurent rares en Europe.

(1) CHAUVENET (A.), BENGUIGUI (G.), ORLIC (F.), Les surveillants de prison, le prix de la sécurité, *Revue française de Sociologie*, 1993, XXXIV-3, p. 345-366.

Jean-Charles FROMENT a bénéficié d'une allocation de recherche distribuée par le Conseil de la recherche du ministère de la Justice (maintenant GIP mission de la recherche droit et justice), tout comme Philippe COMBESSIE dont le travail est abordé dans le même numéro. Sa thèse vient combler un déficit de connaissance sur les processus de régulation et de légitimation de ces fantassins de la justice pénale, trop souvent oubliés, que sont les surveillants. Il s'agit d'un travail portant essentiellement sur des documents, des textes juridiques ou réglementaires et la presse syndicale, auxquels l'auteur a ajouté des compte-rendus d'entretiens réalisés auprès de « personnes ressources ». L'objectif est de retracer la façon dont les surveillants, pris dans des logiques contradictoires entre maintien de l'ordre carcéral et réinsertion, ont construit des systèmes de revendications corporatistes qui cachent une double crise de régulation et de légitimation.

L'auteur accorde une grande importance au statut spécial du personnel de surveillance, datant de 1958, pour expliquer les phénomènes de néo-corporatisme à l'oeuvre dans l'administration pénitentiaire. Ce statut interdit aux personnels pénitentiaires le droit de grève mais leur accorde des compensations financiè-

res. L'auteur attribue à ce statut spécial un rôle dans la dynamique de la création d'une identité collective et une fonction pratique de disciplinarisation du corps. Pour les besoins de sa cause, J. C. FROMENT raisonne à partir d'une analyse détaillée des événements qui ont conduit à la promulgation du statut spécial et aux différentes réformes statutaires qui s'en sont suivies, concernant les procédures de recrutement et de formation et l'organisation pyramidale du corps et de la hiérarchie. Pour la démonstration de la régulation néo-corporatiste, l'auteur se réfère essentiellement aux processus de constitution des syndicats pénitentiaires et à leurs rôles dans les négociations statutaires.

Pour ma part, je ne suis pas persuadée que le statut spécial ait eu une telle force identitaire. Il constitue une spécificité bien française. La comparaison avec des pays voisins où un tel statut n'existe pas me laisse à penser que c'est plutôt l'organisation même du champ pénitentiaire, longtemps de type paramilitaire⁽²⁾, les demandes contradictoires, adressées à tout système pénitentiaire, ainsi que le mépris dans lequel est tenue cette catégorie de personnels, qui sont à l'origine de l'identité malheureuse des surveillants et de leur refuge dans les revendications catégorielles. Que les syndicats s'en soient servi pour établir leur légitimité et pour asseoir leurs négociations sur une base corporatiste n'en reste pas moins exact, d'autant que, comme le fait remarquer l'auteur, moyenne hiérarchie péniten-

tiaire et hiérarchie syndicale ont longtemps été confondues.

L'idée de la double crise de régulation et de légitimation est centrale dans la démonstration de Jean-Charles FROMENT : les besoins d'auto-légitimation sont d'autant plus forts que les mécanismes régulateurs sont manifestement grippés. Mais, comme à chaque fois qu'il y a un déséquilibre entre régulation et légitimation, cette dernière n'est jamais suffisante et conduit à des revendications d'autant plus exacerbées qu'elles ne peuvent être satisfaites.

Ce fil conducteur conduit l'auteur à élargir son propos à l'ensemble de la justice pénale et, en dernier ressort, à l'Etat. A ce niveau on peut se demander si l'articulation entre formes d'Etat, activités pénales et usages de la prison n'est pas analysée de façon un peu trop schématique et sans faire la place qui lui revient au droit pénal. Une analyse des mécanismes intermédiaires entre systèmes démocratiques, normes juridiques, pratiques pénales et prises en charge des désordres aurait pu être souhaitable. Le pénal est trop rapidement réduit à la prison, et l'Etat à ses fonctions répressives.

Jean-Charles FROMENT semble vouloir rendre compte de ses nombreuses lectures. Cela le conduit à un certain nombre de digressions qui ne font qu'alourdir sa démonstration. Sans nul doute, Jean-Charles FROMENT saura resserrer son texte pour des publications ultérieures et il y gagnera en lisibilité et en force de persuasion. Mais, en l'état, pour qui veut avoir une vue d'ensemble de la littérature francophone - la littérature anglophone, pourtant la plus importante, est trop passée sous silence -

(2) Cf. THOMAS (J. E.), *Managing the Prison Service*, in Kink (R. D.), MORGAN (R.), *The Future of the Prison System*, Aldershot, Gower, 1980, p. 134-158.

ces digressions peuvent être utiles. La thèse est riche par ses imperfections même. Elle constitue une ressource pour de futures recherches, par la multiplicité des pistes qu'elle ouvre, par une documentation précieuse qu'elle fournit sur les textes juridiques concernant les personnels de surveillance, ainsi que par l'analyse de la littérature syndicale et la reconstruction de l'histoire des mouvements revendicatifs des personnels de surveillance.

COMBESSIE (Philippe)
Quatre prisons dans leur environnement, étude d'écologie sociale

Thèse de sociologie,
 Université de Paris VIII, 1994.

Le travail de Philippe COMBESSIE porte sur les relations entre quatre établissements pénitentiaires et leur environnement social. Il utilise une méthode qualitative mêlant observations, entretiens, analyse documentaire, combinés dans une démarche que l'on pourrait qualifier de « démarche du détective » : à partir d'une première piste, identifier d'autres pistes possibles, les explorer et tenter de contrôler les informations recueillies par d'autres moyens. Les quatre prisons ont été choisies de façon contrastée selon les critères suivants : taille, régime de détention (maison d'arrêt ou établissement pour peine), environnement (urbain ou rural), ancienneté de l'implantation⁽³⁾.

Le sujet est très original. A vrai dire, la question de l'enfermement carcéral n'a jamais, à ma connaissance, été abordée de cette façon en France et rarement dans les pays où la recherche sur le thème de la prison est beaucoup plus développée que dans le nôtre. L'auteur ne disposait donc pratiquement pas de travaux antérieurs sur lesquels il aurait pu s'appuyer. Il a du avoir recours à une méthode inductive, en construisant au fur et à mesure son objet, avec comme garde-fou un retour constant à un matériel très riche et une très grande prudence dans ses développements.

La première partie traite des échanges de représentations entre la prison et son environnement, ainsi que des modalités d'adaptation des différentes catégories d'agents travaillant dans la prison et son contexte local, selon les caractéristiques de l'environnement et celles des agents. D'une façon générale, la prison est l'objet d'un processus de mise à distance. Mais, quelle que soit la façon dont la mise à distance se fait, la place de la frontière dépasse toujours les limites physiques de l'établissement étudié et joue dans l'ordre du symbolique, un rôle de redoublement de la stigmatisation et de la réclusion opérées par l'enfermement carcéral. Dans l'établissement de cette frontière, tous les agents ne sont pas traités de la même manière. Dans les contextes bien urbanisés, ceux qui y échappent le mieux sont ceux qui peuvent se défendre contre la mise à distance par leur position sociale et une forme de légitimité de leurs interventions en prison, liée à des compétences acquises en dehors du champ pénitentiaire (travail social, santé, éducation, reli-

(3) Ce sont les établissements situés dans les villes de Fresnes, Bois d'Arcy, Joux-la-Ville et Clairvaux.

gion...) ainsi qu'à un rôle dans la prise en charge « humanitaire » des détenus. On retrouve là une bi polarisation mise en évidence par des travaux déjà assez anciens (notamment ceux de CRESSEY dans les années 1960) à propos des tâches effectuées à l'intérieur des prisons, en y ajoutant une dimension d'image sociale sur laquelle les auteurs de ces recherches ne s'étaient pas attardés. Cette dimension du « regard porté sur la prison et ses agents », combinée avec les pratiques des agents eux-mêmes en matière de logement et d'affichage de leurs activités, est un des nouveaux apports de la thèse.

Philippe COMBESSIE analyse ensuite les flux économiques entre la prison et son environnement local. Si la prison rapporte peu aux petits commerçants, sauf aux cafés, aux tabacs ou encore en ce qui concerne certaines denrées périssables⁽⁴⁾, elle joue un rôle non négligeable et tout à fait occulté en ce qui concerne l'enrichissement des finances municipales. L'analyse de l'évolution des prix du foncier autour de la prison montre un processus différentiel. En milieu rural, l'implantation d'un établissement pénitentiaire contribue à maintenir ou à faire augmenter la valeur du patrimoine foncier. En milieu urbain, la valorisation du foncier est peu affectée, soit que, comme dans le cas de Joux-la-Ville, le caractère bourgeois de l'environnement est déjà suffisamment établi et la proximité avec Paris assez puissante pour que les prix ne soient révisés à la baisse que dans les quelques rues jouxtant la

prison, soit que, comme à Fresnes, le stigmat soit suffisamment ancien pour que les prix aient toujours été inférieurs à ceux pratiqués dans les communes proches.

La dernière partie est peut-être la plus originale. A partir de l'analyse des paramètres caractérisant la force des liaisons de certains agents avec l'environnement, et de leur ancienneté dans l'établissement, l'auteur montre que la répartition des pouvoirs dans la prison est loin d'obéir à des hiérarchies statutaires. Peuvent contrôler la distribution des ressources ou l'attribution de certains bénéfices ceux qui ont la possibilité de mobiliser des réseaux extérieurs et qui connaissent bien les structures administratives. Ceci ne peut s'établir que dans la durée, ce qui en exclut les agents qui sont fréquemment renouvelés, comme les directeurs d'établissements, certains personnels socio-éducatifs ou encore les surveillants de la région parisienne, qui connaissent là en majorité première affectation.

Outre la mise à mal d'un certain nombre de stéréotypes, le travail de Philippe COMBESSIE montre les limites des politiques d'ouverture de la prison à la société civile menées depuis le début des années 1980.

Les bornes de ce travail sont celles du terrain : une étude portant sur un plus grand nombre d'établissements aurait permis d'affiner les typologies. Néanmoins, cela apparaissait difficile dans le cadre d'une thèse dont le temps de rédaction est limité. Tel quel, le matériel est très riche et pourra certainement fournir de nombreuses pistes pour des travaux ultérieurs. Les résultats les plus importants, comme celui sur le « périmètre

(4) Et de moins en moins, compte tenu des progrès fait dans la conservation des denrées alimentaires.

sensible » où se négocient les frontières entre l'établissement et son environnement immédiat, ou encore la nouvelle lecture des rapports de pouvoir dans la prison, me semblent de nature à pouvoir être reproduits. De plus, ce travail sera utile aux décideurs. Par ailleurs, cette thèse, émaillée d'exemples issus d'une observation minutieuse et révèlent des mécanismes mal connus est d'une lecture très agréable. Le style se garde d'être pompeux ou inutilement savant et on attend avec impatience que l'auteur en tire rapidement ouvrage et articles.

Claude FAUGERON
Directeur de recherche
CNRS, CESDIP

REVUE DES REVUES

British Journal of Criminology

Volume 34 -N°3 - Summer 1994

JEFFERSON (Tony), SHAPLAND (Joanna)

« Criminal Justice and the Production of Order and Control »

Criminological Research in the U. K. in the 1980's.

Les auteurs retracent l'évolution de la recherche criminologique des années 80 en Grande-Bretagne. Cette période s'est montrée particulièrement fertile au niveau de l'instauration de nouvelles lois, du renforcement des services de police, de l'accroissement des moyens du service pénitentiaire (dont une privatisation partielle) ainsi que de la redéfinition des missions et des relations avec le public.

TREMBLAY (Pierre), CLERMONT (Yvan), CUSSON (Maurice)

« Jockeys and Joyriders. Changing patterns in car Theft Opportunity Structures. »

Au Québec, il semble qu'une tendance se dessine au sujet des vols d'automobiles. Pour les auteurs, les vols d'emprunt (rodéos) sont en nette diminution alors que les vols pour la revente du véhicule ou celle de ses pièces détachées sont en augmenta-

tion. Cette recherche aboutit à un questionnement autour de la façon d'obtenir une meilleure vision des « marchés » criminels, afin d'arriver à expliquer cette évolution.

European Journal on Criminal Policy

Vol. 2 - N° 2 - 1994 « Juvenile Justice System »

Dans la présentation liminaire, ce numéro aborde les inquiétudes et interrogations de la justice face aux délinquants juvéniles et aux jeunes en général.

D'une part, on constate une perte de crédibilité de la justice appliquée aux jeunes. D'autre part, si la criminalité imputable à ceux-ci ne semble pas en augmentation sensible, le système pénal est cependant amené à traiter de plus en plus de délinquants juvéniles. C'est dans ce cadre que les auteurs essaient de traiter les questions de ce dossier.

M. KLEIN émet un message simple « ne reproduire aucun aspect du système et des réponses américaines en matière de délinquance juvénile. Cette position est le fruit de plus de trente ans de recherche consacrée aux gangs aux Etats-Unis et d'une réflexion sur les modèles de normalisation.

N. TUTT pense que des stratégies de prévention (primaire, secondaire et surtout tertiaire) ont bien plus d'impact sur les jeunes délinquants en matière de non récidive, que n'en ont des réponses pénales. Il reprend alors l'argumentation en faveur de l'admonestation (telle qu'elle est pratiquée en Angleterre) comme alternative précoce à la mise en « orbite » judiciaire.

L. WALGRAVE plaide en faveur d'une justice restauratrice-réparatrice fondée sur la médiation et le travail d'intérêt collectif. La victime et la société y trouvent largement leur compte tandis que le délinquant, pour sa part, est responsabilisé.

J. DOEK soulève la question des tribunaux pour les mineurs. Actuellement, il existe un courant visant à l'abolition de ces tribunaux spécialisés. L'auteur prône au contraire le maintien de ceux-ci, en s'appuyant sur la Convention internationale du droits des enfants, des Nations Unies.

J. JUNGER-TAS passe en revue les différentes tendances de la justice des mineurs à être rendue par juridictions d'adultes aux Etats-Unis en matière de crimes.

L'auteur se pose également la question de la pérennité des tribunaux pour mineurs, tout en étant convaincu de la nécessaire préservation du droit des mineurs.

Face aux risques

Août - Septembre 1994 - N° 305

GUENON (Catherine)

« Les plans particuliers d'intervention »

Si cet article retrace l'historique des plans particuliers d'intervention ainsi que des principes d'ORSEC ou des annexes spécialisées, c'est surtout de leur mise en oeuvre présente dont il est question.

Les grands principes et modalités y sont rappelés, tout comme les dispositifs actuels. L'auteur met alors en lumière la trop grande diversité des plans, les nécessités d'un remodelage et l'élaboration d'outils homogènes, très opérationnels et de gestion facile.

Dans ce même numéro, il convient de signaler l'article de Jean-Claude LAVALLE et Charles MAHIER sur les nouveaux plans d'opération interne (POI), dans l'industrie pétrolière notamment.

Hommes et Migrations

n° 1179 - Sept. 1994

Les Kabyles

Dans un contexte où l'Algérie et la Kabylie font souvent l'objet de sujets d'actualité, le numéro spécial *d'Hommes et Migrations* consacré aux Kabyles propose une présentation du phénomène de l'émigration et évoque l'importance de la culture berbère.

Un aspect essentiel que soulève ce numéro est une mise au point concernant le mythe kabyle. Depuis des que l'immigration algérienne en France

est essentiellement composée de kabyles. A cela s'ajoute un autre mythe, celui du kabyle « plus assimilable », notamment du fait de ses racines berbères.

L'autre volet de ce numéro traite de la culture kabyle et notamment de la revendication de la langue berbère qui occupe en Algérie, comme au sein de l'immigration, une place centrale. Les événements actuels ne font qu'illustrer la pertinence de cette parution spéciale.

Politeia

4^{ème} année - juin - 1994 - n° 6

DE SCHUTTER (Bart)

« L'usage par la police d'informations : la loi sur la vie privée »

Pays signataire de la Convention d'Application de l'Accord de Schengen, la Belgique a dû se mettre en conformité avec les articles 114 et 115 de cette convention.

Contrairement à la France, la Belgique ne disposait ni d'un organisme spécifique de contrôle comme la CNIL, ni d'une loi spécifique sur les données nominatives, les fichiers informatisés ou la protection de la vie privée.

L'article du Professeur DE SCHUTTER comble une lacune, en examinant la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée et à l'instauration d'une Commission de la protection de la vie privée.

L'auteur montre que cette loi laisse cependant subsister un certain nombre

de points obscurs. Par ailleurs, les arrêtés d'exécution prévus pour le mois de septembre 1993 n'étaient toujours pas parus au cours de l'été 1994. L'article est utilement complété du texte intégral de la loi.

DERO (THIERRY)

« La brigade de gendarmerie du métro »

Ce court article présente la brigade de gendarmerie qui assure la sécurité du métro bruxellois.

Cette unité est de création récente. Elle date du mois de décembre 1993, après la mise sur pied, en 1976, d'une brigade intercommunale pour la sécurité du métro, une structure nécessairement complexe en raison des compétences dispersées des polices communales (la police de Bruxelles est en effet composée des forces de police de plusieurs communes qui, réunies, constituent Bruxelles).

L'article évoque les missions, procédures et autres aspects de cette brigade, puis dresse un court tableau de la criminalité liée au métro bruxellois.

Jean-Claude SALOMON
Centre de documentation
IHESI

COLLOQUES ET RENCONTRES

Les systèmes d'information de la justice criminelle et la technologie

Colloque de Washington, 2-4 Août 1994

Du 2 au 4 août 1994, un symposium international intitulé *Criminal Justice Information Systems and Technology* s'est déroulé à Washington DC sur le thème du développement et de la standardisation des systèmes de stockage et de traitement de l'information criminelle aux Etats-Unis. Il s'agissait d'évaluer l'offre technologique actuelle et les besoins futurs au travers d'une prospective criminologique. Cette conférence de 3 jours, organisée par Search⁽¹⁾ et sponsorisée par le Bureau of Justice Assistance et le Department of Justice américain est parvenue à mobiliser des spécialistes américains, britanniques, canadiens ainsi qu'un italien et un français. Ces intervenants issus du monde universitaire, de divers services de police (locaux et fédéraux), d'institutions judiciaires ou du milieu industriel ont examiné les diverses tendances

actuelles et les perspectives futures en matière de stockage et d'exploitation des données criminelles.

Les 26 panels de la conférence étudiaient les systèmes de stockage et de traitement des informations criminelles, leurs points forts et leurs faiblesses, ainsi que les problèmes engendrés par leur mise en place. L'ambition pour le moyen terme est de pouvoir standardiser les systèmes au niveau fédéral.

Pour mieux comprendre la conférence, il est nécessaire de la replacer dans l'actualité environnante. En ce début de mois d'août, l'adoption de la loi anti-crime est sans nul doute un événement crucial puisque celle-ci absorbera 32 milliards de dollars sur les six prochaines années et réduira d'autant les crédits disponibles pour d'autres programmes. Une « goutte d'eau », affirment certains, dans la mesure où la criminalité coûte 100 milliards de dollars par an à la société. Pourtant les industriels, universitaires et chercheurs présents ont largement exprimé leurs doutes face à ce projet de loi hyper-médiatisé dont seules les grandes villes seront bénéficiaires, et qui ne règlera que partiellement les problèmes (tels que le surarmement des citoyens américains, le fait que 60% de la drogue mondiale soit consommée aux Etats-Unis, la

(1) SEARCH : Association à but non lucratif promouvant l'utilisation des technologies dans la lutte contre la criminalité au niveau des instances pénales locales et des états. Fondée en 1967. Directeur: Francis Carney.

criminalité en hausse). De leur côté les policiers ont montré leur méfiance traditionnelle vis-à-vis des grosses agences fédérales, dévoreuses de budgets, rivales entre elles et à la recherche désespérée « d'un os à ronger » de peur que leur faible activité ne provoque la réduction de leurs crédits.

Le malaise social général éclate à travers l'assassinat du Docteur John Britton, vendredi 5 août, par un fanatique opposé à l'avortement, qui avait à plusieurs reprises proféré des menaces publiques. En effet, si le FBI n'a pas su anticiper cet acte malgré les déclarations répétées de l'auteur, comment réagirait l'agence face à une vague de terrorisme ? Les *US Marshalls* sont désormais chargés de la protection de 30 cliniques dans 16 états différents. Cette gestion dans l'urgence des crises internes qui se succèdent fait douter le citoyen et affaiblit le pouvoir fédéral.

Le problème majeur pour la police et la justice reste de définir les besoins en information ainsi que les degrés d'accès selon les niveaux de compétence des différents services. Conserver une mémoire de l'historique criminel complet d'un individu est indispensable. Mais il convient de différencier une donnée d'une information. Les données sont faciles à collecter mais leur conversion en information utile à l'action est difficile. Elle met en jeu des algorithmes logiques, de l'intelligence artificielle, de la logique floue, des recherches itératives, etc. Or, plus sont mises en jeu de technologies, plus sont créées d'opportunités de fraude. Il faut donc savoir ce qu'on est prêt à sacrifier (en termes financiers, et en termes de liberté individuelle) pour parvenir à

un système « d'intelligence pénale » ou de « renseignement criminel ».

La conférence a permis simultanément de cibler certains aspects particuliers et d'évaluer l'ensemble des tendances technologiques au sein des organes judiciaires et policiers américains.

L'évolution technologique est telle que le stockage permanent de grandes quantités d'informations est réalisable. L'intégration future des systèmes de renseignements criminels entraînera une réduction d'échelle, une décentralisation et une utilisation plus intensive de la vidéo. Le but ultime est l'échange instantané des données entre l'agent de police local muni d'un ordinateur portable et le spécialiste fédéral gérant une banque de données. La disparition progressive du facteur humain entraînera une diminution des espaces physiques (cours de justice, commissariats), et l'extension de la vidéoconférence diminuera les besoins de mobilité. Les enquêtes seront moins longues et les policiers patrouilleront plus long-temps sur leurs circonscriptions. On entrera dans l'ère de la « Justice virtuelle ».

Cette évolution est la réponse nécessaire à la mobilité croissante des criminels. Les grandes organisations mafieuses utilisent des moyens sophistiqués rendant indispensable une adaptation selon le vieux concept du glaive et du bouclier. Mais ce sont également des considérations financières qui font recourir à des solutions techniques moins coûteuses que la main d'oeuvre humaine pour accomplir certaines tâches. Or plus les outils technologiques deviennent performants, plus le besoin en organisation se fait sentir. Le futur verra apparaître des policiers et des magistrats plus spécialisés et plus

formés, mais pour le moment il peut sembler nécessaire de définir des limites à la technologie et reconnaître que nous sommes dépassés. L'évolution exponentielle des technologies nous empêche de faire des choix, de peur d'aboutir à des options aussitôt obsolètes. Le mieux est l'ennemi du bien et il faut donner aux individus d'une société le temps d'évoluer nous mêmes par rapport aux modifications profondes qu'engendre la technologie. L'intégration globale des systèmes d'informations (criminelle et policière) n'est plus un problème technique, c'est un problème de management et d'exploitation judicieuse des ressources.

Yves DUJARDIN
IHESI

XVI^e cours international de haute spécialisation pour les forces de police

« Stratégie globale de la sécurité publique : la gestion des crises »
(Saint-Cyr-au-Mont-d'Or,
12-20 septembre 1994)

L'École Nationale Supérieure de Police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or et l'association internationale Inter-center ont organisé, du 12 au 20 septembre 1994, sous la présidence du Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et sous la direction du Préfet Marcel LECLERC, le XVI^e cours international de haute spécialisation

pour les forces de Police. Alternant, à chaque session, des questions relatives à la prévention et d'autres relatives à la répression, ces cours, destinés aux hauts fonctionnaires de police du monde entier, étaient consacrés cette année à « la stratégie globale de la sécurité publique : gestion des crises ». Ainsi que l'affirma Charles PASQUA lors de son discours d'ouverture, l'objectif de cette manifestation était de mieux cerner le concept de crise de sécurité publique. Le Ministre d'État a particulièrement insisté sur la nécessité de réussir les multiples acteurs de la gestion des crises autour d'une culture commune. Dans cette perspective, il a demandé aux préfets d'accentuer dans les départements, la dynamique partenariale autour de trois grands axes relatifs à la préparation des crises, à leur pilotage et à leur gestion dans la durée. L'ensemble du colloque allait concourir à développer ces différents points.

Les crises sans ennemi, comme les crises déclenchées à la suite d'une catastrophe naturelle, industrielle ou technologique, ne devaient donc pas être abordées si ce n'est pour essayer d'obtenir leur analyse quel-ques éléments utiles à la compréhension des crises de sécurité publique. Le sujet est éminemment d'actualité : alors que la mise en pratique des savoirs disponibles sur la gestion des crises marque le pas, la tendance est aujourd'hui à rassembler, sous un concept unique, crise de sécurité publique, crise de sécurité civile et éventuellement tous les autres types de crises (internationales, politiques, économiques, etc.). Cette évolution a le mérite de faire réfléchir et travailler ensemble les partenaires, et il devient possible d'établir une sorte de « tronc commun » entre les différents types

de crises. Dans cette perspective, les divers intervenants de la première semaine se sont attachés à identifier les fondamentaux des crises, des dispositifs de gestion et des leçons qu'il convenait non seulement de conserver en mémoire mais aussi d'intégrer dans les enseignements et dans les pratiques.

Il est tout d'abord indéniable que l'environnement général dans lequel le décideur doit évoluer pour gérer une crise a changé. Ainsi qu'eut l'occasion de le souligner le Préfet Henri HURAND, le Préfet doit, aujourd'hui, partager son pouvoir avec de multiples partenaires (élus, industriels, experts, journalistes, responsables associatifs, etc.). L'analyse de nombreux cas (le conflit des chauffeurs routiers de l'été 92, l'attentat de Lockerbie, le déraillement d'un train de marchandises chimiques à Toronto, etc.) a d'ailleurs permis de montrer combien la multiplication des intervenants va de pair avec la montée en puissance de la crise. Nécessité des temps modernes ou juste conception de ce dernier, le partage du pouvoir trouve toutefois une de ses limites dans la mise en oeuvre des responsabilités administratives ou pénales. Chacun s'est accordé à reconnaître que « la liste des responsables se réduit considérablement » à ce moment là ; mais ceci n'est, après tout, que chose humaine...

Chose humaine pour les autres, ce phénomène nécessite de la part de celui qui l'assume un certain nombre de vertus. Et si le colloque mit en exergue la morale, ce ne fut certainement pas par hasard : l'exigence de la vertu (le Préfet HURAND évoqua la vertu romaine) qui doit guider l'exercice de l'autorité, est apparue comme un

souci commun à tous les participants. Représentant de nombreuses nations, tous ont unanimement reconnu que le respect de l'autre, l'action pédagogique à l'égard de tous et l'exercice complet de la responsabilité honorent les décideurs qui professent des vertus d'autant plus vitales que les situations sont troublées. Ces situations caractérisent tout particulièrement les crises car elles plongent les pouvoirs publics dans une incapacité momentanée ou durable de mettre en oeuvre les moyens matériels ou juridiques existants. En précipitant le temps, la crise soumet, en effet, les capacités de réponse du système à une accélération brutale susceptible de rendre inopérants les moyens habituellement mis en oeuvre pour gérer le quotidien et ses petits dysfonctionnements. Pour remédier à ces inconvénients majeurs, l'apprentissage du partenariat, les formations-actions ou les retours d'expériences sont aujourd'hui des solutions qui concourent à se préparer à la gestion de crise et à développer une culture commune de la crise. Leur principe est accepté par tous, mais encore convient-il de les concrétiser. Leur mise en oeuvre doit permettre de dégager, là encore, des fondamentaux, et éviter de constituer des « modèles » de riposte que les décideurs suivraient comme une sorte de « check-list » intangible. Patrick LAGADEC a d'ailleurs mis l'accent sur l'inconvénient qu'il pouvait y avoir à reproduire des procédures d'urgence ou de traitement déjà connues : chaque crise est particulière et présente de multiples inconnues, elle ne peut pas être systématiquement pensée comme la précédente, même si certaines analogies sont visibles. Le traitement de chaque crise appelle donc un

grand pragmatisme de la part du décideur.

Il appelle aussi une grande ouverture qui rejoint ce « partage du pouvoir permettant de mieux l'exercer » dont nous faisions état précédemment. Lors d'une crise, la tendance des états-majors est souvent de s'enfermer dans des « bunkers », c'est à dire de cloisonner les processus d'information, de renseignement, d'expertise et de prise de décision. Entre la tendance au cloisonnement et la maîtrise des phénomènes de multiplication des intervenants, tout l'art du décideur est alors de trouver le juste équilibre. Là encore, la comparaison entre les diverses pratiques nationales montrent la prégnance des cultures sur la constitution des dispositifs de gestion. Si la France semble avoir établi un compromis entre les modèles militaire et civil de gestion des crises (les interventions des Préfets Paul BERNARD et Michel DIEFENBACHER soulignèrent la coopération civilo-militaire lors du conflit des conducteurs routiers français durant l'été 92), l'Espagne, par exemple, semble principalement influencée par un modèle militaire. Cela s'explique vraisemblablement par des raisons historiques et par les nécessités de la lutte anti-terroriste. Le Général Primitivo SEIVANE GARCIA présenta une organisation de la gestion des crises fondée sur un système hiérarchisé et structuré selon des règles stratégiques et tactiques. Contrairement à ce qu'auraient pu imaginer les partisans du « tout-civil », il montra combien le modèle espagnol pouvait aussi faciliter la transmission des informations, la communication entre les intervenants et la souplesse des partenariats entre les services de l'Etat et des Provinces autonomes. Il reconnut toutefois ne

pas avoir ressenti, jusqu'à présent, l'importance de la presse. Or, le rôle croissant des médias constitue, justement, l'un des phénomènes qui interviennent dans la complexification des processus de crise.

Que ce soit dans le cadre des crises de sécurité civile ou dans celui des crises de sécurité publique, la stratégie des médias est une donnée que ne peuvent plus négliger les décideurs. Xavier ELLIE, directeur du *Progrès*, expliqua leurs rôles de révélateurs et d'amplificateurs : ils ne déclenchent pas la crise mais ils l'accélèrent. La recherche du « scoop » et la concurrence entre organes de presses focalisent l'opinion publique autour de la crise et aboutissent à la « sur-représenter, notamment pendant la période où la situation est insaisissable ». Dans ce sens, la presse complique très certainement la tâche des décideurs. Elle peut même les « insécuriser » en portant un regard soupçonneux sur la nature des décisions prises ou sur la véracité des explications présentées. Cependant, les médias peuvent également être d'une utilité incontestable aux gestionnaires de la crise : ils sont des éléments de transmission de l'information et peuvent s'inscrire dans la politique de communication des responsables. Ils peuvent aussi permettre à ces derniers de préparer leur communication et d'anticiper les réactions de la population car « ils perçoivent avant tous les autres le pic d'intérêt de l'opinion ».

Néanmoins, comme le souligna Joseph SCANLON, Professeur au Collège Canadien de Police, « les médias peuvent tuer ». En matière de prises d'otages, par exemple, ils peuvent « fausser » les stratégies mises en place par la police, en téléphonant aux preneurs d'otages, en

diffusant des informations radiophoniques ou télévisées erronées ou contraires aux mesures de sécurité, etc. Comme le confirma Louis BAYON, directeur du RAID, la négociation dans ce genre d'affaires est d'une grande complexité car il convient de tenir compte des otages, des familles, des autorités publiques, des malfaiteurs, et des médias dont les investigations ne peuvent se permettre la moindre maladresse. Joseph SCANLON exposa un certain nombre de règles devant régir les rapports de la police et de la presse. Elles tendent vers l'établissement d'un partenariat avec ces nouveaux acteurs de la gestion des crises que sont les journalistes : l'objectif est d'éviter les erreurs d'interprétation dans lesquelles pourraient se prendre les médias et de préserver les victimes notamment « après leur délivrance car ils sont encore en situation émotive ».

La psychologie et les attentes des victimes, dont Françoise RUDETZKI et Liliane DALIGAND brossèrent un passionnant aperçu, sont largement prises en compte en Angleterre. Le Chef Superintendant Davies de Scotland-Yard expliqua de quelle manière la Police a notamment mis en place des plans de formation des bénévoles. Dans le ressort territorial de Scotland-Yard, 15 000 personnes, dont 10 000 bénévoles, travaillent dans le soutien aux victimes. L'objectif de cette mobilisation spectaculaire de la population est d'éviter les névroses post-traumatiques avec l'appui d'assistants médicaux lors de chocs subis par les victimes quel que soit le fait générateur de ce choc. En France, le traitement psychologique des victimes reste en revanche par contre à construire, à l'instar d'autres pays où des protocoles se mettent en place

pour traiter les cas d'agressions, d'attentats ou de catastrophes. La Police s'y trouve souvent aux avant-postes et joue donc un rôle important dans le premier contact avec les victimes. Les participants au colloque de Lyon, dont un grand nombre reconnurent ne pas s'être préoccupés jusqu'à présent de cet aspect de la gestion des crises, furent particulièrement attentifs aux témoignages apportés par Françoise RUDETZKI et Liliane DALIGAND. Ils manifestèrent leur intention de sensibiliser leurs pays respectifs à cette question.

L'ouverture sur les autres est une donnée essentielle de la négociation lors des crises sociales. Le conflit social d'Air-France présente à cet égard une exemplarité que rapporta Maurice JEANNENEY, Directeur de cabinet du PDG d'Air-France. Des enquêtes qualitatives furent menées par des consultants extérieurs afin d'identifier la nature exacte des problèmes, une lettre fut adressée à chaque salarié pour le sensibiliser aux enjeux du redressement, et un questionnaire auto-administré fut distribué (15 000 réponses sur 40 000 salariés). La synthèse de ces investigations permit d'élaborer un projet d'entreprise qui fut ensuite soumis à référendum. Le processus de responsabilisation de l'ensemble des collaborateurs de la société ne s'arrêta pas là puisque un comité de suivi du projet d'entreprise a été mis en place dans une logique de partenariat.

Le XVI^e cours international de haute spécialisation pour les forces de Police restera dans les mémoires des intervenants et des participants comme une source d'échanges fructueux. La richesse des thèmes abordés constitua un éclairage particulièrement intéressant des

problématiques de crises qui préoccupent l'ensemble des systèmes policiers. Le colloque permet aussi de constater, au-delà des spécificités nationales, la communauté d'idées et d'amitiés du monde policier, et la parfaite organisation de cette manifestation ne put que vivifier la coopération internationale dans ce domaine.

François HENRY
Jean-Louis SAYOUS
IHESI

Présentation des rencontres mensuelles organisées par la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie (DGLT)

La délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie (DGLDT) avait organisé des rencontres mensuelles durant l'année 1993-94. Chacune d'elles était articulée autour d'un thème central et se déroulait de la façon suivante. Un intervenant exposait sur le sujet choisi avant qu'un discutant ne s'exprime à son tour pour présenter des vues éventuellement contradictoires. Enfin, un dialogue était engagé avec les personnes présentes dans la salle. Parmi les rencontres proposées par la DGLDT, seules trois seront relatées⁽²⁾.

(2) D'après les interventions de Françoise FACY, directeur de recherche à l'INSERM, René PADIEU, inspecteur général de l'INSEE, Alain LABROUSSE, directeur de l'Observatoire Géopolitique des Drogues, Pierre KOPP, de l'Université Paris XIII, Groupe de recherche Etat-Internationalisation des Techniques, Michel SCHIRAY, économiste, à la Maison des Sciences de l'Homme.

Une perspective épidémiologique

Les recherches réalisées par l'INSERM permettent de dégager un schéma identifiant quatre groupes de toxicomanes: les toxicomanes connus au niveau des seuls centres de soins, ceux connus uniquement au niveau des services répressifs, ceux connus à la fois par les centres de soins et les services répressifs, et les toxicomanes non repérés par les organismes. Ces groupes ne sont pas quantifiables en l'état actuel des connaissances.

Il convient également de noter que le point d'observation retenu lors de la recherche influe sur les résultats. Par exemple, les toxicomanes les plus jeunes sont plus nombreux en prison, alors que les personnes âgées de plus de trente ans sont majoritaires dans les centres d'accueil et de soins. Dans les antennes-toxicomanie, la représentation masculine des toxicomanes est plus importante. Par ailleurs, on observe que si le nombre des interpellations faisant état d'un usage de la cocaïne augmente, celui des adeptes de cette drogue, recensés dans les centres spécialisés, ne suit pas en revanche la même évolution.

Qu'apporte (ou non) l'épidémiologie au niveau de la connaissance du phénomène drogue ? Tout d'abord l'épidémiologie est utilisée dans l'étude du comportement car elle permet de suivre un schéma de raisonnement qui procure une sorte de visibilité. En ce qui concerne l'étiologie, l'épidémiologie se centre sur une explication des facteurs pouvant éventuellement entraîner l'apparition d'un comportement toxicomaniaque. Au niveau instrumental, il convient de prendre des précautions méthodologiques pour repérer les unités de comptes

employées, les descriptions et les comptages étant soumis à la subjectivité de l'observateur. Enfin, l'épidémiologie en tant que discipline permet de suivre une épidémie, c'est à dire la propagation d'une maladie contagieuse. Son champ a en fait été élargi dans un premier temps à l'étude de maladies non contagieuses, puis à celle de phénomènes qui ne sont pas considérés comme pathologiques. Ce rappel historique ne doit pas induire en erreur car l'épidémiologie ne préjuge pas du caractère maladif que pourrait avoir le phénomène toxicomaniaque.

Une perspective géopolitique

Le Sud-Est asiatique est la première région du monde productrice d'opium. La vente de drogue joue un rôle important dans sa croissance économique. Aussi, la géopolitique de la région est-elle liée à celle de la drogue. La Birmanie peut être présentée comme un « cas d'école » de la géopolitique des drogues. Les conflits de lutte pour le pouvoir sont financés en partie par l'argent qui en émane (ainsi que par des achats d'armes).

Le gouvernement est un exemple de narcodictature. Coupé du monde extérieur, il a développé un socialisme avec un « bouddhisme d'Etat ». La guerre civile permanente contre les minorités ethniques est utilisée par les anglais ou les japonais. Avec l'implosion du parti communiste birman, les militaires ont réagi pour ne pas être coupés de leurs sources de revenus (rubis, jade, signification car les méthodes de collecte statistique ne sont pas homogènes. Néanmoins, un constat s'impose. En ce qui concerne le

teck, héroïne). Ils ont également financé un arsenal destiné aux minorités ethniques. Ces conflits et ces alliances sont sujets à variations au fil du temps.

En 1993, une volonté de boycott a été adoptée au plan international envers la Birmanie. Mais un changement motivé par des intérêts économiques liés aux richesses présentes sur le territoire birman a fait que les manœuvres des généraux birmans ont été acceptées.

La criminalité n'est pas simplement le fait des pays du Triangle d'Or ou des « mafias ». Certains appuis et complicités politiques, ainsi que le rôle joué par certains établissements financiers doit aussi être pris en compte. Les décideurs politiques des instances européennes et internationales pourraient avoir une action conjuguée et énergique. Entre la rupture et l'attaque frontale, une pression diplomatique et concertée pourrait constituer une troisième voie. Dans le cas contraire, l'absence de réaction ne signifierait-elle pas que la drogue et les problèmes qu'elle pose sont considérés comme un « détail » par rapport aux grands équilibres internationaux?

Une perspective économique

L'approche économique apporte des éléments de connaissance au niveau des politiques publiques traitant le phénomène toxicomaniaque.

Les politiques publiques sont-elles efficaces en terme d'économie? Les chiffres agrégés aux échelons européen et international ont peu de cannabis, il est impossible de lier le caractère plus ou moins répressif des politiques, avec le niveau de consommation de drogue. Il est par

ailleurs peu fondé de valider la théorie des dominos (une forte consommation de cannabis entraîne une forte consommation d'héroïne). Il semblerait aussi que la thèse néerlandaise (libéralisation de la consommation de cannabis et répression accrue de la consommation d'héroïne) ne s'avère pas complètement concluante. De manière générale, l'opinion de sens commun qui fait dépendre le niveau de consommation des drogues des effets des politiques nationales n'est pas satisfaisante. Le type de politique publique choisi n'est pas le déterminant essentiel des niveaux de consommation de drogues par pays.

Il est peu probable que la répression puisse assécher l'offre, et cette constatation permet d'introduire la question de l'élasticité de la demande par rapport au prix. Deux époques se dégagent dans la littérature américaine portant sur celle-ci. Au début des années 1970, selon les auteurs américains, la demande de drogue est faiblement élastique par rapport au prix : le prix n'a aucun effet sur la consommation. Il est donc inutile de réprimer le consommateur. Dans les années 1980, on constate un changement des positions, les consommateurs de drogue passent d'un produit à l'autre, d'où une forme de sensibilité au prix. Mais il reste impossible de mesurer les effets de « déplacement » d'une drogue vers l'autre. Ces travaux présentent par ailleurs une grande lacune : celle de traiter de façon indifférenciée les effets de la répression en considérant de la même façon les trafiquants et les usagers.

Les rencontres mensuelles organisées par la DGLDT permettaient d'aborder à la fois les diverses problématiques les connaissances et les questions spécifiques à chaque discipline concernée par la drogue. Une approche multidisciplinaire concourt à mieux appréhender la complexité du phénomène toxico-maniaque. Elle présente des éléments de connaissance tout en relançant, dans le même mouvement, les interrogations.

Françoise IMPERIALI.

REGARDS INSTITUTIONNELS⁽¹⁾

(1^{er} juillet 1994 - 30 septembre 1994)

RÉGLEMENTATION

Délinquance et criminalité

- Décret n° 94-613 du 19 juillet 1994 modifiant le décret n° 78-993 du 4 octobre 1978 pris pour l'application de la loi du 1^{er} août 1905 sur les *fraudes et falsifications en matière de produits ou de services en ce qui concerne les véhicules automobiles* (JO Lois et Décrets, 22 juillet 1994, p. 10 564).

Immigration

- Décret n° 94-593 du 13 juillet 1994 modifiant le décret n° 91-1164 du 12 novembre 1991 pris en application de l'article 20 de la loi n° 89-548 du 2 août 1989 relative aux *conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France* et fixant les modalités d'application de l'article 35 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée (JO Lois et Décrets, 16 juillet 1994, p. 10 253).

- Décret n° 94-768 du 2 septembre 1994 portant modification du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglant les *conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers* (JO Lois et Décrets, 4 septembre 1994, p. 12 838).

- Décret n° 94-769 du 2 septembre 1994 portant modification du décret n° 92-440 du 26 mai 1982 modifié pris pour l'application de l'article 24 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux *conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* (JO Lois et Décrets, 4 septembre 1994, p. 12 840).

- Décret n° 94-770 du 2 septembre 1994 modifiant le décret n° 82-442 du 27 mai 1982 pris pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux *conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France en ce qui concerne l'admission sur le territoire français*

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

(JO Lois et Décrets, 4 septembre 1994, p. 12 841).

- Arrêté du 3 janvier 1994 modifiant l'arrêté du 10 avril 1984 relatif aux *conditions d'entrée des étrangers sur le territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer français* (JO Lois et Décrets, 10 juillet 1994, p. 9 982).

Intérieur

- Arrêté du 16 août 1994 portant *organisation et fonctionnement de la commission de l'informatique et de la bureautique au ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire* (JO Lois et Décrets, 26 août 1994, p. 12 401).

Justice

- Arrêté du 20 juillet 1994 fixant *l'organisation en sous-direction des affaires criminelles et des grâces* et modifiant l'arrêté du 9 octobre 1964 relatif à l'organisation des directions et services du ministère de la justice (JO Lois et Décrets, 22 juillet 1994, p. 10 563).

- Arrêté du 27 juillet 1994 fixant *l'organisation en bureaux des sous-directions de la direction des affaires criminelles et des grâces* (JO Lois et Décrets, 30 juillet 1994, p. 11 070).

Libertés publiques

- Loi n° 94-548 du 1^{er} juillet 1994 relative au *traitement de données nominatives ayant pour fin la recherche dans le domaine de la santé* et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (JO Lois et Décrets, 2 juillet 1994, p. 9 559).

Police

- Arrêté du 1^{er} septembre 1994 relatif à l'organisation et aux attributions du service de coopération technique internationale de police (JO Lois et Décrets, 3 septembre 1994, p. 12 761).

Police municipale

- Décret n° 94-731 du 24 août 1994 portant *statut particulier du cadre d'emplois des gardes champêtres* (JO Lois et Décrets, 27 août 1994, p. 12 443).

- Décret n° 94-732 du 24 août 1994 portant *statut du cadre d'emplois des agents de police municipale* (JO Lois et Décrets, 27 août 1994, p. 12 444).

Sécurité civile

- Décret n° 94-802 du 14 septembre 1994 portant *organisation de l'Institut national d'études de la sécurité civile* (JO Lois et Décrets, 16 septembre 1994, p. 13 272).

Sécurité des établissements scolaires

- Circulaire du 20 juillet 1994 relative au *programme quinquennal en faveur de la sécurité dans les établissements d'enseignement élémentaire du premier degré* (JO Lois et Décrets, 31 juillet 1994, p. 11 149).

Transports

- Décret n° 94-561 du 30 juin 1994 modifiant le décret n° 730 du 22 mars 1942 modifié sur la police, la *sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local* (JO Lois et Décrets, 7 juillet 1994, p. 9 823).

- Arrêté du 18 mai 1994 modifiant l'arrêté du 5 novembre 1984 relatif à l'immatriculation des véhicules (JO Lois et Décrets, 3 juillet 1994, p. 9 616).

- Arrêté du 24 juin 1994 portant modification de l'arrêté du 5 novembre 1984 relatif à *l'immatriculation des véhicules* (JO Lois et Décrets, 2 juillet 1994, p. 9 571).

- Arrêté du 27 juin 1994 relatif au règlement pour le *transport des matières dangereuses par route*. Consignes écrites (matières dangereuses n° 3) (JO Lois et Décrets, 8 juillet 1994, p. 9 879).

- Instruction du 28 mars 1994 prise pour l'application de l'arrêté du 15 septembre 1992 relatif au règlement pour le *transport des matières dangereuses* (JO Lois et Décrets, 20 juillet 1994, p. 10 451).

Ville

- Décret n° 94-615 du 12 juillet 1994 modifiant le décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988 portant *création d'un conseil national et d'un comité interministeriel des villes et du développement social urbain et d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain* (JO Lois et Décrets, 23 juillet 1994, p. 10 607).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Aménagement du territoire

- Projet de loi d'orientation pour le *développement du territoire* (AN, n° 1382).

- Rapport de Patrick OLLIER, au nom de la Commission spéciale, sur le

projet de loi (n° 1382) d'orientation pour le *développement du territoire* (AN, n° 1448).

Carte d'identité

- Proposition de loi de Robert PANDRAUD, tendant à permettre à l'administration d'exercer un contrôle réel quant à l'identité des personnes sollicitant la délivrance de documents d'identité ou l'attribution d'aides sociales (AN, n° 1417).

- *Conditions de la mise en place de la nouvelle carte d'identité infalsifiable* (questions écrites de Michel SERGENT, JO Débats Sénat, 28 juillet 1994, p. 1880 et de Jean-Michel FOURGOU, JO Débats AN, 19 août 1994, p. 4208).

- *Délivrance de la carte nationale d'identité* (Question écrite de André BOHL, JO Débats Sénat, 25 août 1994, p. 2091).

Délinquance et criminalité

- *Politique gouvernementale à l'égard de la délinquance* (Question écrite de Emmanuel HAMEL, JO Débats Sénat, 25 août 1994, p. 2094).

- *Infractions au code de la route* (Question écrite de Jean-Jacques DESCAMPS, JO Débats AN, 25 juillet 1994, p. 3791).

Drogue

- Projet de loi autorisant *l'approbation de la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime*, faite à Strasbourg le 8 novembre 1990 (Sénat, n° 610).

- Projet de loi portant *adaptation de la législation française aux dispositions de la convention du Conseil de*

l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et tendant à améliorer la lutte contre le trafic de stupéfiants (Sénat, n° 611).

- *Installation du SYSCOSCAN dans les ports de la CEE* (Question écrite de François SAUVADET, JO Débats AN, 4 juillet 1994, p. 3 386).

- *Bilan depuis 1988 des interventions françaises dans les différentes organisations ou négociations internationales dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants* (Question écrite de Bernard CARAYON, JO Débats AN, 11 juillet 1994, p. 3 606).

- *Risques d'accroissement du trafic de drogue que pourrait entraîner la libre circulation des personnes dans la communauté européenne* (Question écrite de Jean-Louis MASSON, JO Débats AN, 15 août 1994, p. 4 130).

- *Augmentation de la délinquance et de la criminalité due à la drogue dans le département du Nord* (Question écrite d'Alain BOCQUET, JO Débats AN, 29 août 1994, p. 4 389).

- *Structures de lutte contre la drogue en France* (Question écrite de Paulette FOST, JO Débats Sénat, 29 septembre 1994, p. 2 355).

Environnement

Projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement (Sénat n° 462).

Déchets

- *Problèmes posés par l'importation de déchets* (Questions écrites de Alain GRIOTTERAY, JO Débats AN, 4 juillet 1994, p. 3 443 ; de Jacques ROCCA SERRA, JO Débats Sénat, 14 juillet

1994, p. 1 764 ; de Jean-Jacques PERETTI, JO Débats AN, 25 juillet 1994, p. 3 785).

- *Réglementation des usines d'incinération des déchets ménagers* (Question écrite de Henriette MARTINEZ, JO Débats AN, 25 juillet 1994, p. 3 787).

Risques naturels

- *Nécessité de promouvoir une véritable politique d'aménagement du sol et du sous-sol* (Question écrite de François SAUVADET, JO Débats AN, 4 juillet 1994, p. 3 442).

- *Information des populations en matière de catastrophe naturelle* (Question écrite de Didier MIGAUD, JO Débats AN, 15 août 1994, p. 4 173).

- *Action de l'Etat en matière de lutte contre les feux de forêts* (Question écrite de Marcel VIDAL, JO Débats Sénat, 25 août 1994, p. 2 085).

Gendarmerie

- *Manque d'effectifs dans la gendarmerie* (Question écrite de Pierre QUILLET, JO Débats AN, 29 août 1994, p. 4 369).

Immigration - Etranger

- *Conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants de l'Union européenne* (Question écrite de Claude HURIET, JO Débats Sénat, 28 juillet 1994, p. 1 883).

- *Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ; notion de résidence habituelle* (Question écrite de Gilbert MEYER, JO Débats AN, 8 août 1994, p. 4 051).

- *Information faite auprès des enfants nés en France de parents étrangers pour préciser les conditions dans lesquelles peut être demandée la nationalité française* (Question écrite de Pierre GARMENDIA, JO Débats AN, 15 août 1994, p. 4 210).

- *Critères de la possession d'état de Français* (Question écrite de Véronique NEIERTZ, JO Débats AN, 15 août 1994, p. 4 210).

- *Perspectives d'application de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration* (Question écrite de Leonce DEPREZ, JO Débats AN, 25 juillet 1994, p. 3 809).

- *Etat de la législation en matière d'expulsion des criminels étrangers* (Question écrite de Marc-Philippe DAUBRESSE, JO Débats AN, 25 juillet 1994, p. 3 800).

- *Arrêté relatif au visa de sortie* (Question écrite de Jean-Luc MELENCHON, JO Débats Sénat, 25 août 1994, p. 2 084).

- *Coût de la politique d'intégration* (Question écrite de Thierry MARIANI, JO Débats AN, 19 septembre 1994, p. 4 657).

Justice

- *Projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au Statut de la magistrature* (AN, n° 1333).

- *Projet de loi de programme relatif à la justice* (AN, n° 1334).

- *Projet de loi relatif à l'organisation des juridictions, à la procédure*

civile, pénale et administrative (AN, n° 1 335).

- *Rapport de Marcel PORCHER, Jean-Pierre BASTIANI et Philippe HOUILLON fait au nom de la commission des lois sur : le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (n° 1 335) ; le projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (n° 1 333) le projet de loi de programme relatif à la justice (n° 1 334)* (AN, n° 1 427 ; trois tomes).

- *Avis de Rayond MARCELLIN, au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de programme n° 1 334 relatif à la justice* (AN, n° 1 439).

- *Projet de loi organique adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature* (Sénat, n° 585).

- *Projet de loi de programme, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la justice* (Sénat, n° 586).

- *Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative* (Sénat, n° 594).

- *Rapport d'information fait par Jacques LARCHE, au nom de la Commission des lois, sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction* (Sénat, n° 602).

- *Proposition de loi de Louis COLOMBANI relative à la protection*

des mineurs en situation de péril imminent (AN, n° 1 182).

- Proposition de loi de Frantz TAITINGER visant à modifier l'article 395 du code de procédure pénale pour *augmenter le maximum de l'emprisonnement prévu par la loi dans le cadre de l'application de la procédure de comparution immédiate* (an, n° 1 509).

- *Conditions de recrutement des conciliateurs* (Question écrite de Yves ROUSSET-ROUARD, JO Débats AN, 4 juillet 1994, p. 3 459).

Ordre public

- Proposition de loi de Charles COVA modifiant le code pénal en vue de permettre la sanction des violences ou voies de fait menées à l'occasion de rassemblements ou de manifestations sur la voie publique (AN, n° 1 463).

- Proposition de loi de Michel FANGET *visant à déclarer les pitt-bulls hors la loi sur tout le territoire national* (AN, n° 1 508).

Police

- Proposition de loi de Jean-Louis MASSON relative à l'utilisation par les fonctionnaires de la police nationale de leurs armes de service (AN, n° 1512).

- Proposition de résolution de Martin MALVY tendant à la *création d'une commission d'enquête sur les contrôles exercés par les services de police sur les partis politiques* (AN, n° 1 521).

- *Conditions d'interpellation des jeunes manifestants* (Question écrite de Jean-Pierre BRARD, JO Débats AN, 29 août 1994, p. 4 391).

Sécurité des établissements scolaires

- Conclusions de la Commission SCHLERET concernant la *sécurité des bâtiments et établissements scolaires privés* (Questions écrites de Christine BOUTIN et de Michel VOISIN, JO Débats AN, 4 juillet 1994, p. 3 429 et 25 juillet 1994, p. 3 780).

Sécurité intérieure

- Projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la *sécurité* (Sénat, n° 543).

- Rapport fait par Paul MASSON, au nom de la Commission des lois, sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la *sécurité* (urgence déclarée) (Sénat, n° 564).

- Avis présenté par Michel AL-LONCLE, au nom de la Commission des affaires étrangères, sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la *sécurité* (urgence déclarée) (Sénat, n° 569).- Avis présenté par Paul GIROD, au nom de la Commission des finances, sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la *sécurité* (Sénat, n° 568).

- Rapport supplémentaire fait par Paul MASSON au nom de la Commission des lois sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la *sécurité* (Sénat, n° 582).

Texte adopté par le Sénat le 8 juillet 1994 en première lecture.

- Projet de loi, adopté par le Sénat, d'orientation et de programmation relatif à la *sécurité* (AN, n° 1 490).

- Rapport de Gerard LEONARD, au nom de la Commission des lois, sur le projet de loi adopté par le Sénat,

d'orientation et de programmation relatif à la *sécurité* (AN, n° 1 531).

- Avis de Robert POUJADE, au nom de la Commission de la défense nationale, sur le projet de loi adopté par le Sénat, d'orientation et de programmation relatif à la *sécurité* (AN, n° 1 533).

- Avis de José ROSSI, au nom de la Commission des finances, sur le projet de loi adopté par le Sénat, d'orientation et de programmation relatif à la *sécurité* (AN, n° 1 542).

Sécurité privée

- *Perspectives de modification de la réglementation des sociétés de gardiennage* (Question écrite de Léonce DEPREZ, JO Débats AN, 5 septembre 1994, p. 4 490).

Transports

- Projet de loi relatif à la *sécurité et à la modernisation des transports* (AN, n° 1 348).

- *Renforcement des mesures de sécurité des transports ferroviaires* (Question écrite de Maxime GREMETZ, JO Débats AN, 4 juillet 1994, p. 3 445).

- *Sécurité du transport des matières dangereuses* (Questions écrites de Jean-Luc MELENCHON, JO Débats Sénat, 11 août 1994, p. 2 004 et du 1^{er} septembre 1994, p. 2 154).

- *Politique et réglementation concernant les limitations de vitesse* (Question écrite Jean-Jacques JEGOU, JO Débats AN, 22 août 1994, p. 4 303).

Béatrice FOURNIER-MICKIEWICZ
Responsable du centre de
documentation de l'IHESI

ERRATUM

Des erreurs se sont glissées dans la rubrique « Pour aller plus loin » du n° 17 des *Cahiers*, « Ordre public et histoire » (p. 95-106). Nous prions les personnes concernées et nos lecteurs de bien vouloir nous en excuser.

Bibliographie de base

L'Etat et sa police en France n'a pas été dirigé par Jean TULARD, mais par Jacques AUBERT :

AUBERT (Jacques), (s. d.), *L'Etat et sa police en France*, 1789-1914, Genève-Paris, Droz, 1979, 224 p.

P. VIGIER n'est pas l'auteur de l'ouvrage suivant : SOCIETE D'HISTOIRE DE LA REVOLUTION DE 1848 ET DES REVOLUTIONS DU XIX^e SIECLE, *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX^e siècle*, Paris, Créaphis, 1987, 415 p.

Par ailleurs, contrairement à ce qui a été indiqué, Alain Faure n'est pas le contact de la bibliothèque de documentation internationale contemporaine (BDIC) de Nanterre.

Renseignements aux lecteurs. Tél. : 47.21.40.22

ONT CONTRIBUÉ À CE NUMÉRO

François Barthélémy, ingénieur général des mines, est chef de la Mission Transport Matières Dangereuses à la Direction des Transports Terrestres. Il est membre du Conseil Général des Mines et de la Mission d'Inspection Spécialisée de l'Environnement.

Adresse : Arche sud, 92055 Paris-La Défense cedex 04

Paolo Bernasconi est avocat et notaire à Lugano, en Suisse. Il est chargé de cours en droit pénal économique aux universités de Saint-Gall et de Zurich. Il a exercé la fonction de procureur général à Lugano, entre 1969 et 1985 et a été membre de commissions d'experts pour plusieurs révisions du Code pénal suisse ainsi que pour des révisions de la législation concernant l'entraide internationale en matière pénale. Il est l'auteur de plusieurs publications dans ces domaines.

Adresse : Studio legale, via Somaini 10, 6900 Lugano, Suisse

Didier Bigo est maître de conférences des universités à l'IEP de Paris et rédacteur en chef de la revue *Cultures et conflits*. Par ailleurs chercheur associé au Centre d'Étude et de Recherche Internationale de la FNSP (CERI), il a dirigé notamment *L'image des polices et de la sécurité* (collectif), éditions Complexe, 1992 et prépare un ouvrage sur *Les polices en réseau : enjeux européens*, à paraître aux presses de la Fondation nationale des sciences politiques, en mars 1995.

Adresse : IEP de Paris, 27 rue Saint-Guillaume, 75007 Paris

Gerald D. Brock est architecte et urbaniste au Bureau de planification de Portland (Orégon). Docteur en philosophie, membre de l'Institut américain des architectes et de l'Institut américain des urbanistes diplômés, il est l'auteur de plusieurs études sur le contrôle de l'insécurité par l'aménagement du cadre de vie.

Adresse : City of Portland, Bureau of Planning, 1120 S.W. 5th Avenue, Room 1002, Portland, OR 97204, USA

Robert Broussard dirige actuellement la DICCILEC, après avoir été chargé de mission pour la lutte contre l'usage et le trafic des stupéfiants. Entré dans la police en tant que commis, il a été directeur central des polices urbaines de 1986 à mars 1992.

Adresse : Place Beauvau, 75800 Paris

Jean Clinquart est ancien directeur interrégional des douanes. Licencié es lettres, il est membre fondateur de l'Association pour l'histoire de l'administration des douanes (AHAD) et membre du conseil de l'Association pour l'histoire de l'administration française. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages consacrés à l'histoire des douanes en France, notamment *La douane et les douaniers. De l'Ancien Régime au Marché Commun*, Paris, Tallandier, 1990.
Adresse : 23 avenue des Dentellières, 59300 Valenciennes

Marie-Françoise Durand est géographe et chargée de mission à l'Institut d'études politiques de Paris pour l'animation des équipes d'enseignants « grandes lignes du partage du monde contemporain » et de géographie. Elle a publié avec Jacques Lévy et Denis Retaillé, *Le Monde, espaces, systèmes*, Presses de la FNSP, 1993.
Adresse : Institut d'études politiques, 27 rue Saint-Guillaume, 75007 Paris

Ludovic Floret est titulaire d'un DESS de commerce international et cadre au sein d'un grand groupe français. Il prépare actuellement une thèse en gestion sur les stratégies de blanchiment international de capitaux à l'université de Paris I.
Adresse : IHESI, 19 rue Pécelet, 75015 Paris

Pierre Fond est administrateur civil au ministère du Budget et secrétaire général adjoint de TRACFIN. Auparavant, il avait la responsabilité du bureau de la fiscalité à la Direction générale des douanes et a publié un ouvrage consacré à la fiscalité directe.
Adresse : 73 bis, rue de l'Université, 75700 Paris 07SP

Michel Foucher est géographe, docteur d'État, professeur à l'université Lumière Lyon II ainsi qu'à l'IEP de Lyon, et directeur de l'Observatoire européen de géopolitique. Il dirige le programme Prospective Europe pour la DATAR. Ses publications les plus récentes sont *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique*, Fayard, 1991, *Fragments d'Europe, Atlas de l'Europe médiane et orientale*, Fayard, 1993, et *La prochaine Europe*, Fondation DDV, Madrid, 1994.
Adresse : Observatoire européen de géopolitique, 18 rue Tolezan, 69001 Lyon

Stanislav Horvat est criminologue. Officier de gendarmerie de 1985 à 1992, il a été collaborateur scientifique à l'Université de Gent en Belgique et a participé aux travaux d'un Groupe de recherches en criminologie sur la police des chemins de fer et la police maritime pour le compte du ministère de l'Intérieur.
Adresse : Bergstraat 73, B-3010 Leuven, Belgique

Jeanne-Hélène Jugié est titulaire d'un magistère d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Elle prépare actuellement l'agrégation de géographie. Son mémoire de maîtrise sur les ordures ménagères à la fin du XIX^e siècle a été édité par les éditions Larousse dans la collection Jeunes Talents en 1993.

Adresse : 99, rue Orfila, 75020 Paris

Marcel-Eugène LeBeuf, titulaire d'un doctorat en criminologie de l'université de Montréal, est chercheur au Collège canadien de police. Ses travaux portent actuellement sur l'ordre et le désordre au Canada ainsi que sur les stratégies de formation pour la haute direction de la police. Il est l'auteur d'articles pour la *Revue internationale de criminologie et de police technique*.

Adresse : Collège canadien de police, C.P. 8900, Ottawa, Canada K1G 3J2

Roger Lejeune est inspecteur général honoraire de la Police nationale. Après avoir travaillé dans divers services de la Préfecture de Police, il a été, de 1989 à 1993, chef du service central de la Police de l'air et des frontières. Il y a développé la coopération internationale en matière de contrôle des frontières ainsi que la complémentarité avec les services douaniers.

Adresse : IHESI, 19 rue Pécelet, 75015 Paris

Paul Masson est sénateur du Loiret, Premier Vice-Président du Conseil Régional et Maire d'Estouy. Diplômé de l'Ecole Nationale de la France d'Outre-Mer, licencié en droit, il a occupé des postes à hautes responsabilités dans l'Administration de la France d'Outre-Mer de 1945 à 1960. Depuis 1983, il se consacre uniquement à des activités politiques ou concernant les collectivités locales.

Adresse : Palais du Luxembourg, 15 rue de Vaugirard, 75291 Paris cedex 06

Françoise Odier est docteur en droit et conseiller juridique du Comité central des armateurs de France. Professeur associé à l'Université de Paris I, elle est spécialiste de la réglementation en matière de sécurité maritime et des régimes de responsabilité qui en découlent.

Adresse : CCAF, 47, rue de Monceau, 75008 Paris

Philippe Robert est sociologue, directeur de recherches au CNRS, directeur du Groupe européen de recherche sur les normativités (GERN) et enseigne à l'Université de Nanterre. Ses publications françaises les plus récentes sont *Crime et justice en Europe* (en collaboration avec L. van OUTRIVE), 1993, et *Les Comptes du crime*, 1994, tous deux publiés aux éditions l'Harmattan.

Adresse : GERN, 4, rue de Mondovi, 75001 Paris

Sebastian Roché est chercheur au CNRS, au sein du CERAT à Grenoble, et enseigne à l'Institut d'études politiques de Grenoble. Ses travaux ont essentiellement porté sur les risques sociaux, délinquance et SIDA, ainsi que sur les peurs qu'ils engendrent. Il est l'auteur de deux ouvrages, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, PUF, 1993 et *Insécurité et libertés*, Paris, Seuil, 1994.

Adresse : JEPG-CERAT, BP 45, 38402 Saint-Martin d'Heres

Jean-Luc Vialla, administrateur civil, est directeur général des douanes et droits indirects et secrétaire général de la cellule de coordination de Traitement du Renseignement et de l'Action contre les Circuits Financiers clandestins (TRACFIN).

Adresse : Direction générale des douanes et droits indirects, 23 bis rue de l'Université, 75700 Paris 07 SP

Catherine Wihtol de Wenden, docteur d'Etat en science politique, est directeur de recherche au CNRS. Elle est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le phénomène migratoire, dont *Citoyenneté, nationalité et immigration*, Paris, Arcantère, 1987. Elle a récemment dirigé, en collaboration avec Bernanrd Badie, *Le défi migratoire*, Paris, Presses de la FNSP, 1994.

Adresse : CERI, 4 rue de Chevreuse, 75006 Paris.

ABSTRACTS

INSECURITY AND FREEDOMS : A DEBATE AROUND SEBASTIAN ROCHE'S BOOK Philippe ROBERT, Sebastian ROCHE

Published in 1994, Sebastian ROCHE's book entitled *Insécurité et libertés* deals with fundamental issues on the subject of policy and public order.

What is the relationship between crime as it is and as it is perceived ? Is delinquency really on the increase and is it different in kind ? Has our society become so complex that it is impossible to control ? Is the republican model fit to respond to insecurity ?

The author, together with Philippe ROBERT oppose their analyses for our readers.

THE SAFETY OF LAND TRANSPORTATION OF DANGEROUS GOODS François BARTHELEMY

Given the particular risks encountered, the transportation of dangerous goods is subject to specific regulations which are increasingly international in scope.

General-purpose technical regulations are being progressively completed by safety studies similar to those for fixed installations.

THE SCHENGEN AGREEMENT : FROM MYTH TO REALITY Paul MASSON

After ten years of preliminary investigations and despite its ratification by seven states, the Schengen Agreement has still not come into force. The political and technical problems posed by its implementation should not overshadow the need for a European policy on public order. The latter is a State responsibility and not that of the European Commission.

THE CUSTOMS : FROM THE ANCIEN REGIME TO THE EUROPEAN UNION

Jean CLINQUART

The Customs boast a cultural heritage which goes back four centuries and illustrates their adaptability and versatility. Set up as a modern administration in the XIXth century, the Customs have been confronted with the growth in international exchanges. Will the Customs be able to meet the challenge of the abolition of frontiers ?

FINANCIAL SOPHISTICATION AND LEGAL VULNERABILITY

Paolo BERNASCONI

Despite a number of inter-governmental agreements since 1988, international financial crime is on the increase. Increasingly sophisticated techniques are brought to bear : bribery and corruption in order to weaken the authority of the State and recourse to tax havens. In order to combat cross-border criminality, the adaptation of legal instruments and effective international cooperation are increasingly necessary.

THE CENTRAL DIVISION FOR THE CONTROL OF IMMIGRATION AND CLANDESTINE EMPLOYMENT

Robert BROUSSARD

Originally focussed on border controls the activities of the border police have evolved over the past twenty years in order to reckon with illegal immigration. In October 1994, the border police (Police de l'Air et des Frontières) was turned into the Diccilec (Central Division for the Control of Immigration and Clandestine Employment) in order to implement a global strategy, covering the whole of France and coordinated with other countries.

THE 1994 AMERICAN ANTI-CRIME LAW

Marcel-Eugène LEBEUF

Voted in August 1994, the law designed to curb violent crime put forward by the Clinton administration aims at strengthening police resources, improving the prison system and developing preventative measures. Its effective implementation depends on the as yet uncertain allocation of substantial sums of money.

BORDER CONTROLS IN EUROPE : A COMPARATIVE SURVEY

Stanislav HORVAT

The opening of the EU's internal frontiers involves standardisation of external frontier controls. The latter are diverse both in their organization and procedures.

STRATEGIES EMPLOYED IN THE INTERNATIONAL LAUNDERING OF MONEY

Ludovic FLORET

The international development of money laundering prompted by increased repression can be analyzed in economic terms. Very much like financial companies, money launderers adapt their strategies to the statutory environment in order to optimize their activities.

TRACFIN : A FIRST EVALUATION

Pierre FOND

Tracfin was set up in 1990 in association with financial organizations to fight against the laundering of money. A first appraisal demonstrates the effectiveness of the operation but also the difficulties encountered in contending with a sophisticated and evolving form of crime.

INTERNATIONAL MIGRATIONS AND ANALYTICAL MODELS

Marie-Françoise DURAND

World migrations are complex and cannot be reduced to North/South or East/West exchanges. They can be conceived of in several ways - as economic, political, cultural, or related to personal identity - and require a number of analytical models.

CRIME PREVENTION AND ENVIRONMENTAL DESIGN

Gerald D. BROCK

The prevention of delinquency through environmental design was debated in the 1960's. A study of deprived housing estates in Marseille shows that, independently of social factors, the level of delinquency is associated with the environment and notably with the idea of defensible space.

PROBLEMS OF BORDER CONTROL

Roger LEJEUNE

How can a country which is confronted with strong migratory pressures control its frontiers ? If the control of sea and air frontiers is relatively straightforward, the same cannot be said for land frontiers which account for 75 % of population flows. The impossibility of controlling such movements within a purely national framework calls for greater cooperation between European nations.

THE CUSTOMS OFFICER AND THE SINGLE MARKET

Jean-Luc VIALLA

While the implementation of the Single Market does not spell the end of the customs officer, it is leading to a significant redefinition of his/her role and a greater presence in the regulation of the national economy.

EUROPEAN IMMIGRATION POLICIES

Catherine WIHTOL DE WENDEN

Europe is facing a new set of circumstances as population movements are changing and creating concern. Despite a certain convergence, European immigration policies, depending as they do on national public opinion and heavily influenced by local historic and cultural conditions, remain extremely diverse.

NATION STATES CONFRONTED WITH TRANSNATIONAL POPULATION MOVEMENTS - issues and perspectives

Didier BIGO

Can western nations effectively control cross-border population movements and, at the same time, remain liberal in the attitude ? The inevitable perviousness of frontiers leads to more diffuse controls and a growing international tendency in policing. These changes are influencing the ways in which European democracies are being governed.

THE SAFETY OF MARITIME TRANSPORT

Françoise ODIER

The existence of a major risk, linked to both the change in the fleet and the nature of the goods carried places safety at the centre of maritime transport policies. Although there is now substantial legislation in this field, it is constrained by the impossibility of effective monitoring and control.

For this reason, there is at the present time a host of regional agreements which are more effective in monitoring safety.

INDEX DES AUTEURS ET DES NOTES BIBLIOGRAPHIQUES POUR L'ANNÉE 1994

INDEX DES AUTEURS⁽¹⁾

ABIAN-MUNOZ Alfredo

« L'Espagne à la recherche d'une plus grande efficacité dans la lutte contre la drogue »

N° 17, p. 141-151

ASSIER-ANDRIEU Louis

« La norme pénale comme enjeu culturel »

N° 18, p.39-49

AUTHIER Gérard

Table ronde : « La mise en œuvre du nouveau Code pénal »

N° 18, p. 117-129

BAKIS Henry

« Télécommunications et quartiers en difficulté »

N° 15, p. 150-162

BALLION Robert

« L'ordre scolaire menacé : le cas des lycées »

N°15, p.72-87

BASSET François

Table ronde : « La mise en œuvre du nouveau Code pénal »

BERLIÈRE Jean-Marc

« L'histoire orale : les récits de vie des policiers »

N° 17, p. 34-43

BORECKI Bernard

Table ronde : « Les violences à l'école »

N° 15, p. 114-127

(1) Les auteurs indexés dans cette partie sont ceux qui ont participé aux dossiers thématiques, et à la partie « Repères » des *Cahiers*.

BRUNET Bernard

« Le système judiciaire instrument de régulation sociale »

N° 18, p. 147-158

BUZAS Pal

« La réforme de la police hongroise »

N° 18, p. 171-176

CANEPA Daniel

« La sécurité civile face aux inondations »

N° 16, p. 113-120

CARDO Pierre

Table ronde : « Les violences à l'école »

N° 15, p. 114-127

CASACCHIA Oliviero, NATALE Luisa

« La déviance sociale des étrangers : problèmes d'évaluation et d'interprétation »

N° 17, p. 109-118

CAZELLES Emile-Honoré

Les fondamentaux de la sécurité :

« Aux origines de la police politique républicaine »

N° 16, p. 173-186

CHAMBRON Nicole

« Les polices municipales en France »

N° 16, p. 48-60

CHASSAING Jean-François

« Les principes fondateurs du droit pénal : continuités et ruptures »

N° 18, p. 13-20

CHOQUET Christian

« Le Livre blanc sur la défense et le nouveau Code pénal »

N° 18, p. 108-116

COSTA-LASCOUX Jacqueline

« La régulation des petits désordres sociaux »

N° 18, p. 139-146

DAUVEL Jean-Claude

Table ronde : « Les violences à l'école »

N° 15, p. 114-127

DAVID-DELAINE Laurence
« Le Code Pénal au Parlement »
N° 18, p. 21-26

DAVIDENKOFF Emmanuel
« Le bizutage, ou la faillite d'une certaine idée de l'école républicaine »
N° 15, p. 58-62

DEFRANCE Bernard
Table ronde : « Les violences à l'école »
N° 15, p. 114-127

DIEU François
« La morale professionnelle du gendarme »
N° 16, p. 161-172

DOOMS Jean-Luc
Table ronde : « La mise en œuvre du nouveau Code pénal »
N° 18, p. 117-129

DUBET François
« Les mutations du système scolaire et les violences à l'école »
N° 15, p. 11-26

DUGLERY Daniel
« La sécurité des établissements scolaires et la police »
N° 15, p. 41-49

DUPREZ Dominique
« Douaniers et policiers : des missions communes, des éthiques différentes »
N° 16, p. 149-160

EMSLEY Clive, LÉVY René, REINKE Herbert
« Les polices aux XIX^e et XX^e siècles : aperçus sur les historiographies anglaise, allemande et française »
N° 17, p. 13-33

ESTÈBE Philippe
« Police, Justice et politiques locales : de l'antagonisme au contrat »
N° 16, p. 25-35

FARCY Jean-Claude
« Les camps de concentration de la première guerre (1914-1918) »
N° 17, p. 54-64

FARGE Arlette
« La nécessité et le plaisir de l'archive »
N° 17, p. 11-12

GASSIN Raymond
« Les fonctions sociales de la sanction pénale »
N° 18, p. 50-68

GLAUX Jean-Pierre, ROMEU Christian
« Le partenariat Éducation nationale-Police en Seine-Saint-Denis »
N° 15, p. 101-110

GLEIZAL Jean-Jacques
« L'État, les collectivités locales et la sécurité »
N° 16, p. 13-24

GOUDOT Jean-Claude
Table ronde : « Les violences à l'école »
N° 15, p. 114-127

GRÉMY Jean-Paul
« Diagnostics et observatoires locaux de sécurité »
N° 16, p. 36-47

HENDRICKX Jean-Paul
Table ronde : « Les violences à l'école »
N° 15, p. 114-127

IMPÉRIALI Françoise
« Initiatives et expériences : un premier bilan »
N° 15, p. 88-100

JACQUIER Claude
« Approches intégrées de revitalisation urbaine en Europe »
N° 16, p. 97-106

JEANNIN Laure
« L'admission au statut de réfugié en Allemagne : éléments de comparaison avec la France »
N° 17, p. 119-130

JOURNÈS Claude
« Collectivités territoriales et sécurité : une perspective européenne »
N° 16, p. 90-96

KALIFA Dominique

« Insécurité et opinion publique au début du XX^e siècle »

N° 17, p. 65-76

Les fondamentaux de la sécurité : présentation du texte de Paul MATTER

« Chez les Apaches »

N° 18, p. 159-170

KELLING George L., WILSON James Q.

Les fondamentaux de la sécurité : « Vitres cassées »

N° 15, p. 163-180

LAMY Bernard

« Aménagement urbain et sécurité »

N° 17, p. 131-140

LASCOUTES Pierre

« L'ordre public partiel du nouveau Code pénal »

N° 18, p. 100-107

LECLERC Henri

« Sur le nouveau Code pénal »

N° 18, p. 93-96

LELIÈVRE Claude

« Sens et violence à l'école »

N° 15, p. 8-10

LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis

Table ronde : « La mise en œuvre du nouveau Code pénal »

N° 18, p. 117-129

MARIET François

« Classe télévisée, classe dangereuse ? De la télévision comme bouc émissaire »

N° 15, p. 50-57

MIGNON Patrick

« La société du samedi : supporters, ultras et hooligans »

N° 15, p. 136-149

PAGE Jacques

Table ronde : « Les violences à l'école »

N° 15, p. 114-127

PAIN Jacques

« Les violences en milieu scolaire : du concept à la prévention »

N° 15, p. 27-40

PALAZZO Francesco

« L'avenir de la codification pénale en Europe »

N° 18, p. 81-92

PARIENTÉ Patricia

« Les valeurs professionnelles : une ressource pour l'encadrement de l'activité policière »

N° 16, p. 137-149

PASDELOUP Christian

Table ronde : « La mise en oeuvre du nouveau Code pénal »

N° 18, p. 117-129

PICARD Etienne

« Collectivités territoriales et exercice de la police »

N° 16, p. 61-71

PRADEL Jean

« Les innovations du nouveau code pénal »

N° 18, p. 27-38

PY Bruno

« Droit et valeurs sociales : le statut de l'être humain dans le nouveau Code pénal »

N° 18, p. 69-80

RANCUREL Marc

Entretien : « L'Éducation nationale face à la violence scolaire »

N° 15, p. 63-71

ROUZEAU Michel

« Le management des secours : enjeux et limites de la réforme de départementalisation »

N° 16, p. 107-112

SAEZ Yves

Table ronde : « La mise en OEuvre du nouveau Code pénal »

N° 18, p. 117-129

SAUNIER Pierre-Yves

« Maintien de l'ordre et contrôle de l'espace urbain au XIX^e siècle : le cas de Lyon »

N° 17, p. 77-85

SAYOUS Jean-Louis

« Le statut juridique des polices municipales en France »

N° 16, p. 72-81

SCHWARTZ Jean

Table ronde : « La mise en oeuvre du nouveau Code pénal »

N° 18, p. 117-129

SEIZELET Éric

« Sécurité intérieure et lutte anti-subversive en Corée du Sud »

N° 15, p. 181-186

TARTAKOWSKY Danièle

« Les enjeux d'une histoire des manifestations de rue »

N° 17, p. 86-94

THOENIG Jean-Claude

Entretien : « La sécurité à l'épreuve du terrain »

N° 16, p. 121-127

TISNERAT Alain

« Le partenariat Éducation nationale-Police dans le Rhône »

N° 15, p. 111-113

TOINET Marie-France

« Le gouvernement CLINTON et la sécurité »

N° 16, p. 187-194

VALLET Odon

« La norme et la règle »

N° 18, p. 9-12

VARAUT Jean-Marc

« Le nouveau Code pénal : un pas dans la bonne direction »

N° 18, p. 97-99

VOGEL Marie

« Des Polices municipales à la Police nationale »

N° 16, p. 82-89

« Les sources froides : la police de la III^e République comme administration »
N° 17, p. 44-53

WRIGHT Vincent
« Les ambiguïtés du système politique français »
N° 16, p. 9-12

INDEX DES 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
N° 16, p. 211-212

BIDERMAN Albert D., LYNCH James P.
Understanding Crime Incidence Statistics : why the UCR diverges from the NCS
New-York, Springer-Verlag, 1991.
N° 15, p. 197-199

BRAUD Philippe (dir.)
La violence politique dans les démocraties européennes occidentales
Paris, L'Harmattan / Cultures et Conflits, 1993
N° 16, p. 213-214

CLARKE Ronald V.
Crime Prevention Studies - Vol. 1
New-York, Monsey, Criminal Justice Press, 1993
N° 17, p. 163-165
Crime Prevention Studies - Vol. 2
New-York, Criminal Justice Press, 1994
N° 18, p. 185-186

CLOUGH Bryan, MUNGO Paul
La délinquance assistée par ordinateur
Paris, Dunod, 1993
N° 18, p. 187-188

DE MÉRITENS Patrice, JEAN-PIERRE Thierry
Crime et blanchiment
Paris, Fixot, 1993
N° 16, p. 218-220

DIEU François
Gendarmerie et modernité
Paris, Montchrestien, 1993
N° 16, p. 215-216

DORN Nicholas, MURJI Karim, SOUTH Nigel
Traffickers, Drug Markets and Law Enforcement
Londres / New-York, Routledge, 1992
N° 17, p. 165-166

FILLIEULE Olivier, PECHU Cécile
Lutter ensemble : les théories de l'action collective
L'Harmattan, 1993
N° 15, p. 199-201

FILY Joel, RIVIÈRE-PLATT Nell
Ville et sécurité : un regard américain
Paris, Fondation Franco-américaine, 1993
N° 15, p. 201-203

FYFE James, SKOLNICK Jérôme
Above the Law. Police and the Excessive Use of Force
New-York, The Free Press, 1993
N° 18, p. 189-190

GATTI-DOMENACH Jacqueline, GLEIZAL Jean-Jacques, JOURNÈS Claude
La police : le cas des démocraties occidentales
Paris, PUF, Coll. Thémis : Droit Public, 1993
N° 15, p. 204-206

GELLER William, SCOTT Michaël
Deadly force. What we know
Washington, Police Executive Research Forum, 1992
N° 18, p. 189-190

GLEIZAL Jean-Jacques
La police en France
Paris, PUF, Coll. Que sais-je ?, 1993
N° 16, p. 217-218

LEBLANC Marc (Dir.), SZABO Denis
Traité de criminologie empirique
Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1994
N° 18, p. 196-197

LIANG Hsi-Huey
The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War
Cambridge, Cambridge University Press, 1992
N° 17, p. 167-169

LORVELLEC Soisic, WALGRAVE Lode
Délinquance systématisée des jeunes et vulnérabilité sociétale : essai de construction d'une théorie intégrative
Genève, Méridiens-Klincksieck, Coll. Déviance et société, 1992
N° 15, p. 208-210
MARCUS Michel, VOUREC'H Catherine
Sécurité et démocratie (Security and democracy)
Forum européen pour la sécurité urbaine, 1994
N° 18, p. 191-192

MONET Jean-Claude
Police et société en Europe
Paris, La Documentation Française, 1993
N° 16, p. 220-221

REISS Albert J., ROTH Jeffrey A. (dir.)
Understanding and Preventing Violence
Washington DC, National Academy Press, 1993
N° 17, p. 169-170

ROCHÉ Sébastien
Insécurités et libertés
Paris, Seuil, collection L'épreuve des faits, 1994
N° 18, p. 193-195

SHERMANN Lawrence W.
Policing Domestic Violence : Experiments and Dilemmas
New-York, The Free Press, 1992
N° 15, p. 206-208

WARIN Philippe
Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de service
Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1993
N° 17, p. 171-172