

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Les métiers de l'urgence

Le travail dans l'urgence : un métier ?

Dominique BOULLIER, Stéphane CHEVRIER
Michel DARTEVELLE, Louis LARENG, François RUELLAN

Peut-on rationaliser l'urgence ?

Marc BESSIN, Louis-Christian JULLIEN,
Xavier PRÉTOT, Jean-Philippe ROCHON

Coordonner les métiers de l'urgence

Claude COLLIN, François ESCAFFRE, Claude GILBERT

Table ronde

Déetecter l'urgence : acteurs et perceptions

Une justice à deux : la procédure pénale au quotidien

Christian MOUHANNA, Werner ACKERMANN



LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Les métiers de l'urgence

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.

Les métiers de l'urgence

Avant-propos	5-6
--------------------	-----

Dossier

Le travail dans l'urgence : un métier ?

Grammaire de l'urgence : les sapeurs-pompiers, experts du risque ■ <i>Dominique BOULLIER, Stéphane CHEVRIER</i>	9-21
Le 17 ou les ressources d'une police de proximité à distance ■ <i>Michel DARTEVELLE</i>	22-35
Les médecins face à l'urgence pré-hospitalière ■ <i>Louis LARENG</i>	36-46
Le juge et l'urgence ■ <i>François RUELLAN</i>	47-56

Peut-on rationaliser l'urgence ?

Le social aux urgences hospitalières : les enjeux d'une restructuration ■ <i>Marc BESSIN</i>	57-65
L'organisation des secours médicaux d'urgence ■ <i>Xavier PRÉTOT</i>	66-76
L'urgence en zone rurale : la création des Centres opérationnels gendarmerie (COG) ■ <i>Louis-Christian JULLIEN</i>	77-82
Gérer l'urgence dans une grande organisation : l'exemple d'EDF-GDF ■ <i>Jean-Philippe ROCHEON</i>	83-90

Coordonner les métiers de l'urgence

Plan ORSEC et gestion de crise : bilan provisoire des débats ■ <i>Claude GILBERT</i>	91-100
Vingt-cinq ans d'urgence en mer : les CROSS ■ <i>François ESCAFFRE</i>	101-111
L'urgence et la commune : l'interface de l'État et les collectivités locales ■ <i>Claude COLLIN</i>	112-122

Table ronde

Déetecter l'urgence : acteurs et perceptions	123-133
--	---------

Repères

NOTES ET ÉTUDES

- Une justice à deux : la procédure pénale au quotidien
■ *Christian MOUHANNA, Werner ACKERMANN* 137-147
- La violence à l'école
■ *Xavier RICHAUME* 149-157

CHRONIQUE INTERNATIONALE

- La police de Montréal se forme aux relations interethniques
■ *Maurice CHALOM* 159-171

Actualités

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

- *Jean-Philippe ROBERT, Nicole CHAMBRON,
Bertrand MUSELET, Jean-Paul GRÉMY* 175-182

RAPPORTS ET TRAVAUX INÉDITS

- *Françoise IMPÉRIALI, Pascale MÉNARD* 183-187

REVUE DES REVUES

189-190

COLLOQUES ET RENCONTRES

- *Ghislaine GUILLOTREAU, Marina MYHRE* 191-196

REGARDS INSTITUTIONNELS (1^{er} avril – 30 septembre 1995)

197-206

LISTE DES AUTEURS

207

ABSTRACTS

211

AVANT-PROPOS

L'urgence peut être spectaculaire, liée à des catastrophes ou à des phénomènes exceptionnels. Elle requiert alors des moyens hors du commun et la mobilisation de ressources particulières. Nous ne traiterons pas ici de la crise exceptionnelle, mais au contraire de l'urgence ordinaire. Celle-ci se caractérise notamment par une double banalité : elle est susceptible d'affecter chacun d'entre nous dans sa vie quotidienne ; elle exige des réponses d'organisations ou d'institutions dont la vocation habituelle n'est pas de traiter l'urgence. Si cette banalité confère à notre thème une dimension sociologique et institutionnelle large, elle n'exclut pas l'intensité du stress, du risque, de la souffrance, du déséquilibre... Elle s'inscrit, au contraire, dans une tendance historique de conquête de la vitesse, de concurrence sur le temps, d'accélération de tous nos rythmes quotidiens qui nous fragilise au regard de l'imprévu.

Les compétences, les technicités, les métiers qui nous sont nécessaires lorsque nous nous sentons en danger ou lorsque nous craignons de l'être, sont de plus en plus sollicités en urgence. Si le sapeur-pompier est l'une des figures les plus connues de ces métiers de l'urgence quotidienne, Dominique BOULLIER et Stéphane CHEVRIER nous rappellent opportunément que, au-delà des différences de statut militaire, professionnel ou volontaire, c'est une profession diversifiée et sophistiquée qui s'est élaborée au cours des dernières années. Louis LARENG souligne également une mutation professionnelle et technologique qui constitue peu à peu la spécificité du médecin face à l'urgence pré-hospitalière. Même le juge dont la fonction est marquée traditionnellement par le respect de la procédure, des rythmes, par l'exigence de recul et de sérennité, ne peut éviter de rechercher et d'adopter de nouvelles postures professionnelles lorsque l'apaisement social nécessite un traitement rapide de la petite délinquance ou lorsque des mesures conservatoires doivent préserver les intérêts des individus. François RUELLAN nous fait part du débat entre ces exigences qui peuvent apparaître contradictoires.

Si l'urgence devient bien génératrice de compétences, de techniques, de valeurs, et donc constitutive de métiers spécifiques, en un second temps elle affecte les organisations qui voient se développer en leur sein des nouvelles fonctions. Le deuxième chapitre de notre dossier y est plus spécialement consacré. Les urgences hospitalières, après avoir constitué l'un des lieux les plus valorisés de l'hôpital, en raison de la difficulté et de la polyvalence du travail, évoluent vers un lieu d'urgence sociale submergé par la montée des détresses matérielles et psychologiques et dont l'articulation avec le reste de l'hôpital, ainsi que le montrent Marc BESSIN et Xavier PRÉTOT, se fragilise.

Nous examinons, là, les questions posées par la coexistence d'un fonctionnement relativement prévisible, stabilisé, maîtrisé, avec l'événement imprévu, brutal, déstabilisateur et mobilisateur d'énergies qui ne peuvent être disponibles en permanence. La Gendarmerie a procédé par la centralisation du système d'information et par la rationalisation du dispositif de réponse au niveau départemental, ainsi que le décrit le Colonel Louis-Christian JULLIEN ; EDF GDF mise avant tout sur la capacité des hommes, des circuits d'information, des processus de décision à s'affranchir des routines et cloisonnements classiques dans une grande organisation : c'est le but de Jean-Philippe ROCHON. Les voies sont ainsi étonnamment diverses pour associer rigueur et souplesse, vitesse et adéquation au besoin précis, efficacité et contact humain.

Le troisième chapitre de ce dossier reprend une question d'un grand classicisme : celle de la coordination, voire de la coopération entre les administrations ou organismes qui, habituellement, ne travaillent pas ensemble. Il était important de prendre du recul et, avec Claude GILBERT, de tenter un bilan des débats sur les principes et la mise en oeuvre des plans ORSEC. En contrepoint, l'organisation de l'urgence en mer et son évolution depuis vingt-cinq ans peut ouvrir des perspectives que François ESCAFFRE nous décrit. Enfin, alors que ces dispositifs de coordination sont étatiques, le point de vue de Claude COLLIN, en tant que responsable des questions de sécurité d'une grande ville, nous permet de souligner que cette exigence de coordination s'impose non seulement pour l'efficacité de l'organisation, mais surtout pour le rétablissement des fonctions sociales et vitales sur un territoire donné.

Ce dossier s'achève par une tentative pour cerner la notion d'urgence quotidienne : Où et quand commence-t-elle ? A quels signes la reconnaît-on ? S'agit-il d'une réalité objective ou de perceptions sujettes à la relativité de nos seuils de tolérance ? Une table ronde réunissant médecin, magistrats, policier, travailleur social nous permet de croiser les regards, les tentatives de définition et, en définitive, de situer la position de chacun au regard de la « chaîne de l'urgence » permettant d'apporter une réponse cohérente à la situation qui, du point de vue de l'individu, de l'ordre public, de la société ou de l'opinion publique, ne doit plus durer.

Traiter de l'urgence, est-ce traiter d'un thème d'actualité ? D'un point de vue historique, la question n'a pas grand sens. En revanche, si l'on observe de quelle manière les hommes, les métiers, les attentes sociales et les dispositifs organisationnels se sont modifiés dans la période récente autour du sentiment d'urgence, on peut sans doute considérer qu'il s'agit là d'un objet méritant une actualisation de la réflexion et de la discussion. C'est l'ambition de ce dossier que d'y contribuer.

Marcel LECLERC

DOSSIER
LES MÉTIERS DE L'URGENCE

GRAMMAIRE DE L'URGENCE : LES SAPEURS-POMPIERS, EXPERTS DU RISQUE

Dominique BOULLIER

Professeur associé à l'Université de Rennes 2

Stéphane CHEVRIER

Sociologue

Au cœur d'une culture de l'urgence, les sapeurs-pompiers, initialement « soldats du feu », assument efficacement des impératifs contradictoires : la polyvalence, la spécialisation des rôles dans chaque phase du traitement, l'articulation du montage technique et humain. L'urgence est rationalisée en vue d'une intervention parfaitement construite et modélisée en amont.

Chacun de nous possède une expérience particulière de l'urgence, mais l'une des images associées le plus spontanément dans le public demeure la vision fugitive et stressante d'un camion rouge traversant la ville à toute allure, le « camion des pompiers ». S'il frappe l'imagination enfantine, cet objet catalyse aussi la représentation de l'urgence mais encore, nous le verrons, toute la compétence des sapeurs-pompiers. Deux traits essentiels s'attachent à cette vision spontanée et nous disent quelque chose de la nature du phénomène « urgence » : le déplacement ; la rupture d'un ordre existant.

S'il y a déplacement dans l'urgence, et déplacement rapide, c'est que le lieu de l'incident, de l'accident, de l'incendie, etc., n'est jamais immédiatement couvert sur place par les moyens et les compétences nécessaires. Nous pourrions même dire que le qualificatif d'urgence n'apparaît ou n'existe socialement qu'à partir du moment où l'on doit faire appel à des ressources extérieures au lieu de l'événement. De nombreuses situations présentant des caractères d'urgence peuvent en effet être traitées au sein même de la famille ou d'une unité de travail sans trouble extérieur et donc, sans signalement en tant qu'urgence. L'une des tâches essentielles de tout travail d'urgence consiste bien à achemi-

ner les ressources (hommes ou machines) jugées nécessaires au traitement d'un événement. Dans le cas des sapeurs-pompiers, cet impératif de déplacement rapide est devenu central, voire prioritaire. L'événement en question doit cependant présenter une caractéristique essentielle pour conduire au qualificatif d'urgence, il doit être un facteur de rupture d'un ordre existant, il doit avoir un effet désorganisateur. La désorganisation, l'entropie supposée conduit d'ailleurs à mobiliser ces ressources pour lui opposer des forces de néguentropie caractérisées, en fait, par leur extrême degré d'organisation. C'est précisément ce qui justifie le recours à des spécialistes de l'urgence, cette capacité à ne pas se laisser entraîner par la désorganisation. Chacun a pu éprouver cet écart extraordinaire entre l'anxiété, la panique, le désordre, l'agitation caractérisant le vécu d'une situation d'urgence par la victime ou ses proches et le sang-froid, l'économie, la coopération sans faille des intervenants, et des sapeurs-pompiers de façon plus nette encore.

Nous touchons ici au deuxième impératif qui permet de comprendre la structure professionnelle et organisationnelle des sapeurs-pompiers : non seulement se déplacer rapidement, mais résister au désordre en manifestant la maîtrise de toutes les situations. Nous examinerons le montage fort sophistiqué des compétences humaines et des outils nécessaires à cette maîtrise, voire à ce traitement de l'urgence.

UNE STRUCTURE OPERATIONNELLE

La profession compte quelques 230 000 membres, mais tous n'ont pas le même statut⁽¹⁾. Les sapeurs-pompiers de Paris (et petite couronne) et Marseille sont militaires. Ils sont respectivement 7 200 et 1 500 : les premiers appartiennent à l'armée de terre, les seconds à la marine. Les autres, plus nombreux et répartis sur l'ensemble du territoire, sont civils. Parmi ces civils, 20 000 sont professionnels et plus de 200 000 sont boulangers, ouvriers, employés communaux ou médecins, ce sont les volontaires⁽²⁾.

Si la différence de statut ne change pas fondamentalement la profession, civils et militaires n'ont cependant pas exactement les mêmes techniques de travail, les mêmes contraintes⁽³⁾, ni les mêmes engins.

(1) Cet article s'appuie sur une étude en cours pour le Plan urbain, intitulée : « La construction de la qualité d'un service. Les sapeurs-pompiers ». Nous mentionnerons ici uniquement les données issues de l'observation des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et non celles intéressant les militaires.

(2) Les pompiers volontaires sont inégalement répartis sur le territoire. En 1988, le département du Bas-Rhin comptait 10 626 volontaires, le Tarn-et-Garonne, 710. Les pompiers volontaires sont très nombreux dans les départements de l'Est de la France. DUPUIS (G.), « Rapport sur la formation des sapeurs-pompiers », ministère de l'Intérieur, 1989, dactylographié, 78 p.).

(3) Le volume de travail varie d'un centre à l'autre. Le centre de secours de Vitré (Ille-et-Vilaine) a traité, en 1994, 1 098 interventions contre 11 300 pour le centre de Château-Landon (Paris), en 1993.

La variété des missions

Si la mission traditionnelle des « soldats du feu » est la lutte contre l'incendie, leur activité s'est aujourd'hui largement diversifiée. De la fuite d'eau dans un appartement à l'attentat terroriste en passant par l'accident de la circulation ou l'incendie d'une maison, les pompiers doivent pouvoir porter secours dans les plus brefs délais pour des missions qui relèvent parfois de « métiers » différents (lutte contre l'incendie, secourisme, etc.). Cette diversité des missions suppose un matériel, des engins adaptés, mais aussi des hommes préparés à la variété de l'urgence. D'emblée, apparaît cette contradiction entre exigence de rapidité d'intervention et pertinence des moyens, adaptés à chaque contexte. Tout l'investissement de la profession consistera précisément à réduire cette contradiction par des montages sophistiqués, répétés et par des procédures d'adaptation codifiées.

Le camion, l'engin, quel qu'il soit, est l'élément de base pour tous les sapeurs-pompiers quel que soit leur statut. Chaque type d'engin est équipé, « armé » d'un certain nombre d'hommes, de matériel spécifique plus ou moins adaptable aux différents types d'intervention.

Des équipements aux vocations diverses, mais identifiées

Les différents engins n'appartiennent pas tous au même monde. De ce fait, le camion n'existe pas, mais bien *des* engins qui, chacun, cadrent, « médiatisent »⁽⁴⁾ certaines interactions. Le Véhicule de secours aux asphyxiés et aux blessés (VSAB), le plus sollicité, est tourné vers le monde des corps : c'est une ambulance, son quotidien est fait de plaies et de bosses, de barbituriques, de pansements, d'hôpitaux, etc., il a une vocation essentiellement sanitaire. L'univers du Véhicule tout usage (VTU) est tout autre, il est peuplé de nids de guêpes, de chiens errants et de chats perchés, d'ascenseurs bloqués, de lave-linge qui s'oublient, c'est un monde de machines et d'animaux domestiques. Le Fourgon pompe tonne (FPT), engin de lutte contre l'incendie, connaît quant à lui essentiellement le feu, du plus banal (feu de poubelle) au plus tragique. Le champ d'opération du Véhicule de secours routier (VSR) est l'asphalte des routes, c'est un monde de machines automobiles qui sent l'huile chaude et l'essence, des objets faits de tôle déformée, de pneus éclatés, de bris de verre. Cette liste ne se veut pas exhaustive, il existe bien évidemment d'autres véhicules moins souvent sollicités et peu connus du grand public, mais pour la clarté de ce texte, nous nous limiterons à ces quelques exemples qui, avec « la grande échelle » (échelle pivotante automatique), réalisent la majeure partie des interventions.

(4) LATOUR (B.), « Une sociologie sans objet ? Remarques sur l'interobjectivité », *Sociologie du travail*, n° 4/94, p. 587-607.

LE TRAVAIL D'ARTICULATION

De l'événement décomposé au travail parcellisé

Ces interactions cadrées mettent en scène des acteurs humains (des pompiers, des victimes, des témoins), mais aussi des non-humains (un ascenseur, le gaz, un chien, etc.). Une même intervention mêle bien souvent plusieurs interactions. Lorsqu'un VSR se déplace (désincarcération), il est rare que le VSAB ne soit pas déjà là. Des pompiers en tenue de feu (cuir, casque, gants de peau, etc.) portant de lourdes cisailles croisent alors d'autres pompiers en bras de chemise, gants latex, trousse de secours, matelas à dépression. Ce sont les « mêmes » sapeurs-pompiers (selon leur position, ils auraient pu être appelés pour le premier ou le second véhicule), mais leur tenue, leurs façons de faire, la division du travail en font des spécialistes.

Pour faire face à cette diversité de l'urgence, chaque « sinistre » est décomposé afin de repérer les acteurs du drame qui se joue. Imaginons un exemple : des voisins inquiets appellent les pompiers car leur voisine de palier ne répond pas à leur appel, ils craignent le pire. Le traitement de l'appel décompose immédiatement une situation unique en tâches différentes.

Parfois, sans même avoir à documenter l'appel par un interrogatoire qui diminuerait la rapidité de l'intervention, le stationnaire sait, assisté par son ordinateur, que deux mondes vont se construire : celui tournant autour de la « victime » (éventuelle) et le monde du bâti (des murs, des étages, une porte, une serrure, des fenêtres) qui induira la tâche « pénétrer dans les locaux ». Deux engins (leur matériel et leurs hommes) seront donc sollicités.

Polyvalence, spécialisation et articulation

L'apparente polyvalence des sapeurs-pompiers se convertit dans les interventions en répartition stricte des rôles, mais doit pourtant être restituée grâce au travail d'articulation⁽⁵⁾ entre ces rôles. Le montage peut associer des partenaires d'autres professions : la police ou la gendarmerie pour pénétrer dans un lieu privé, le serrurier pour une ouverture en douceur, le SAMU si une médicalisation s'avère nécessaire.

Chaque « sinistre », du plus anodin au plus douloureux, doit pouvoir être décomposé, puis traduit et ainsi former une phrase qui structurera l'intervention : VTU + VSAB + police + serrurier + SMUR.

(5) STRAUSS (A.), *La trame de la négociation*, Paris, L'Harmattan, 1992.

Cette association d'engins-hommes forme l'ossature de l'intervention. Plus cette dernière sera complexe ou périlleuse, plus elle sera importante. Si les incendies sont relativement peu nombreux, ils mobilisent cependant des moyens importants au point de former une longue chaîne de véhicules. C'est pourquoi ils demeurent l'objet d'une attention constante (à travers des manœuvres) pour remettre en permanence à niveau la fluidité des articulations (et cela, d'autant plus qu'ils sont plus rares).

Les « unités élémentaires » telles celles d'une grammaire, peuvent même être réparties dans des centres de secours différents, nécessiter de gros moyens qui dépassent la capacité opérationnelle du centre le plus proche, ou tout simplement appartenir à des services différents (police, SAMU, EDF, etc.). Pour construire une telle articulation, il faut pouvoir, dans un délai extrêmement court, alerter sans risque d'erreur les centres concernés.

Rationalisation et codification de l'urgence

C'est au Centre de traitement de l'alerte qu'un premier travail d'articulation sera réalisé pour lancer les moyens. Au CTA, un sapeur-pompier reçoit l'appel d'une victime, d'un témoin qui demande des secours. Il l'écoute, le questionne pour définir la nature de l'intervention, pianote sur son ordinateur pour choisir sur la liste qui lui est proposée le « sinistre » qui correspond le mieux à la description faite par l'appelant. Les « sinistres » sont recensés et classés en famille (accidents, secours à victime, feux, plans rouges, divers). Chacune de ces familles est déclinée (feu de ferme, feu de bateau, feu avec explosion, feu chimique, etc.), à chacune de ces déclinaisons correspond une grappe d'engins. Chaque détail donné par le témoin compte, fait signe, doit se transformer en indicateur qui permet à distance de visualiser la scène et d'acheminer les moyens les plus appropriés.

- « *Pompiers de R..., j'écoute.*
- *Bonjour, il y a une petite fille qui vient de se faire renverser juste devant le centre commercial Italie.*
- *Qu'est-ce qu'elle a exactement ?*
- *Je ne sais pas, elle s'est fait renverser, il y a des gens autour, je suis tout de suite venu téléphoner de chez moi.*
- *D'accord, on fait le nécessaire.*
- *Merci, au revoir. »*

Après les formules de politesse d'usage (la pression de l'urgence n'abolit pas pour autant les règles de « savoir-vivre » qui organisent une rencontre), le témoin donne les premiers éléments qui guideront le pompier. « Petite fille renversée » = accident. L'énoncé « petite fille renversée » donne indirectement d'autres informations, il s'agit probablement d'un accident de la circulation qui pourra être traduit en « piéton contre voiture », la venue d'un VSR n'est donc

pas nécessaire, seul le VSAB sera demandé. En demandant « qu'est-ce qu'elle a exactement », le pompier cherche à savoir si une articulation supplémentaire sera nécessaire si, dès à présent, le SAMU doit être mis en alerte. L'expression « juste devant le centre Italie » n'est pas une adresse, et pourtant c'est bien davantage et très explicite pour le familier de la ville, un VSAB pourra donc être envoyé « juste devant le centre Italie ».

Lorsqu'il a fait son choix, le sapeur-pompier au CTA déclenche les secours. C'est le système informatique qui se charge, en fonction de l'adresse du sinistre et de la disponibilité des engins de mettre en alerte le centre de secours et l'engin apte à répondre à cette mission. Le logiciel n'est cependant qu'une aide à la décision et l'homme peut composer sa gamme d'engins. Pourtant, cette possibilité de combiner, quasiment à l'infini, des unités diverses et multiples suppose deux préalables : tout d'abord la mise en forme (informatisation) des articulations-types en fonction d'une typologie de sinistres. Cette mise en forme va au-delà de l'expérience d'une part, et de la règle d'autre part. L'expérience a été stockée et traitée pour tous les contextes, elle a été décomposée en règles standardisées, et ces règles sont transmises et répétées à tous les niveaux et tous les jours. Il faut bien mesurer l'investissement considérable que représente cette formalisation déjà effectuée avant l'introduction de l'informatique, mais rendue visible et synthétisée grâce à cette technique. Tout service qui prétendrait traiter l'urgence avec la qualité reconnue aux sapeurs-pompiers devrait s'attendre à cet « investissement de forme »⁽⁶⁾ extrêmement lourd.

Second préalable, la connexion étroite et permanente entre les unités ainsi définies sur le territoire, connexion technique certes (télécommunications), mais plus encore institutionnalisation des liens entre unités. C'est à cette évolution notoire que l'on assiste avec la départementalisation qui vise à renforcer l'intégration des unités et leur possibilité de combinaison sur un territoire donné.

ARBORESCENCE

L'intervention : un jeu préétabli

Au centre de secours, les sapeurs-pompiers qui arment l'engin sélectionné pour « décaler » (sortir, intervenir) reçoivent alors un signal (numérique, alphanumérique) sur leur « bip », un message papier est imprimé simultanément au poste de garde du centre de secours et signale la nature et le lieu de l'intervention. Le conducteur part en courant vers le garage et met en marche l'engin

(6) THÉVENOT (L.), « Les investissements de forme », in THÉVENOT (L.) (dir.), *Conventions Économiques*, Paris, CEE-PUF, 1986, p. 21-71.

sélectionné, le « chef d'agrès » prend le message papier et un plan détaillé de la ville ou du secteur concerné. L'ossature de l'intervention est en place.

Chaque engin ressemble à une boîte à outils et peut répondre à un éventail de tâches « programmées » par la présence de ces outils, dans certaines limites. Cependant, un feu d'hydrocarbure ne se combat pas de la même façon qu'un feu d'appartement, une tentative de suicide ne se traite pas comme une fracture de la jambe, à chaque fois, il faudra s'équiper de matériel spécifique.

Les pompiers découvrent parfois l'étendue d'un sinistre lorsqu'ils sont sur le lieu de l'intervention. Mais, nombreuses sont les interventions qui reviennent régulièrement. Elles sont « quotidiennes », « banales », « sans surprise » et il est alors possible de leur apporter une réponse standard.

Lorsque le chef d'agrès prend connaissance de la nature de l'intervention, il greffera sur la base que constitue l'engin, de nouveaux outils pour répondre de façon spécifique à l'intervention : « ascenseur bloqué » = VTU + jeu de clefs + talkies walkies, etc., « chien blessé » = VTU + lasso + muselière. Le scénario de chacune des interventions virtuelles est ainsi prédessiné. Les engins et les outils sélectionnés annoncent le travail à effectuer selon des schémas typiques prédéfinis.

L'homme et l'outil s'emboîtent jusqu'à former idéalement un engrenage où l'articulation ne poserait plus problème. Ces engrenages sont appris, remémorés, standardisés lors d'exercices, de manœuvres⁽⁷⁾ qui permettent d'incorporer chaque détail de l'intervention pour atteindre au bout du compte l'unité opérationnelle d'un « corps » qu'on retrouve aussi dans le vocabulaire des sapeurs-pompiers qui va bien au-delà de la corporation. Là, objets et humains sont mis en forme technique et en même temps institués ; chaque objet, chaque homme possède sa place dans l'institution comme dans l'engin : « il faut pouvoir travailler les yeux fermés ». Lors d'un incendie, les « hommes-objets » devront être rapidement construits et, sur un simple ordre, pourront former pour le spectateur un véritable « ballet », une chorégraphie.

Déplier/Plier

Le travail des sapeurs-pompiers peut s'apparenter à un jeu de construction, mais aussi à un tour de magie. L'appel décodé au CTA comporte, comme « encapsulé » en lui, de multiples dispositifs qui vont se déployer. Du centre de secours, sortent des engins précis, des hommes équipés, des outils particuliers. L'engin s'ouvre et voilà que se déplient à nouveau des objets, des tâches, des façons de faire, etc. Ces différents plis semblent mus par des ressorts suc-

(7) FOUCAULT (M.), *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

cessifs comme s'ils étaient déjà pré-montés, comme si ce « sinistre » particulier avait été prévu.

L'effet de dépliage de l'intervention apparaît d'autant plus qu'une fois l'histoire finie (feu éteint ou personne prise en charge par l'hôpital), les sapeurs-pompiers sont très attentifs à tout replier. L'objectif est alors de « réinitialiser », de revenir à l'état initial en rangeant, en nettoyant, en refaisant un mouvement identique à rebours, de façon à être toujours prêts, à ne pas accumuler de traces des histoires précédentes. Cette capacité à rétablir un état initial est essentielle à l'opérationnalité d'un service d'urgence et à sa fiabilité.

Elle suppose un temps considérable et des moyens en personnel suffisants pour ne pas avoir à gérer un encombrement où les histoires s'emmêlent, où les objets ne sont plus fiables (bouteilles ou citernes non remplies, par exemple).

La différence avec un service d'urgence hospitalier est ici très nette et elle provient à la fois des moyens importants mobilisés et des frontières très claires données par les sapeurs-pompiers aux histoires qu'ils traitent. Ils gèrent des interventions et non des conséquences à durée indéterminée.

En cela, l'organisation de tout service d'urgence doit être bien différente du service qui traite sur la longue durée.

Ce mouvement de repliage peut être observé dans le cas d'un transport à l'hôpital, par exemple : le sapeur-pompier récupère le brancard du VSAB, il jette les gants de latex, il se lave les mains, il change le drap, il le borde, il plie la couverture qui a servi à protéger la victime, il remplit la bouteille d'oxygène, il désinfecte le masque, il range le plan de la ville au poste de garde, il lave (éventuellement) l'engin, il le gare, etc. L'engin est alors à nouveau disponible. Le scénario est identique pour les autres engins, le fourgon pompe tonne ressemble à une pieuvre qui déploie ses tentacules (les tuyaux, les lances à incendie) et qui est ensuite démembrée : les tuyaux seront lavés, testés, séchés, enroulés, etc.

Les interventions se succèdent les unes après les autres. Un engin et ses hommes ne sont disponibles que lorsque ce travail de reconstruction a été entrepris : il n'est pas question de repartir sur un feu avec la citerne d'un FPT à moitié vide. L'urgence ne doit pas éroder, déstructurer l'organisation. Certains objets suivent un parcours plus long dans certains départements. Les masques des Appareils respiratoires isolants (ARI) dont se servent les pompiers, lors d'un feu, seront testés et emballés après usage, un ticket daté certifiera la nature et les résultats des tests, la conformité du masque ; certains sacs seront scellés pour marquer les contrôles et le retour à l'état initial.

Le modèle que nous avons décrit se rencontre plus particulièrement en milieu urbain à forte densité de population. En milieu rural, les centres sont plus dispersés, parfois peu équipés. Pour pouvoir intervenir dans les délais, les

engins peuvent être équipés de matériels qui relèvent de mondes différents. En l'absence de VSR, les VSAB pourront être équipés de matériel de désincarcération. En l'absence de VSAB, les VTU pourront contenir une trousse de soin. La polyvalence n'est pourtant pas synonyme d'improvisation. Il reste cependant de petits centres (volontaires) où le contour des interventions réalisées par chacun des engins semble flou. La place et l'usage de chacun des outils restent approximatifs, l'assemblage ressemble alors plus à un bricolage.

LES THÉORICIENS ET LES TECHNICIENS DU RISQUE

Une telle construction suppose un nouveau regard sur l'urgence pour pouvoir penser, décomposer les interventions, pour ensuite articuler les moyens. Le risque n'est plus une fatalité à laquelle on répond au coup par coup, il devient un problème à gérer. Cette gestion du risque demande un travail de prévision, de planification qui, à première vue, apparaît comme l'exact contraire de l'urgence, par définition imprévue, non planifiée. C'est là où s'exerce l'expertise propre aux sapeurs-pompiers qui, au-delà de leur expérience accumulée, ont su capitaliser toutes ces interventions pour en produire des modèles. Il s'agit inévitablement d'une réduction qui, cependant, doit garder sa pertinence, son accrochage avec le réel grâce à sa complexité combinatoire d'une part (ce que l'on a décomposé finement peut être plus finement recomposé) et grâce à son incorporation par les sapeurs-pompiers eux-mêmes, toujours juges de la situation. Il est possible à tout instant d'ajouter ou d'enlever un élément pour suivre l'évolution d'un sinistre, pour coller à la réalité.

Cette logique de modélisation des situations nécessite un investissement long : elle prend des proportions spectaculaires avec la réalisation de plans d'intervention (Plan d'établissements répertoriés, plan rouge, plan de secours, etc.) qui permettent à tout instant de plaquer sur la réalité un cadre, un canevas, des moyens en fonction de la nature ou du lieu de l'intervention, là où la désorganisation paraît la plus totale.

Ces plans préconstruisent des assemblages et proposent aussi des schémas tactiques. Ces schémas sont des guides pour l'action, ils pourront parfois être testés, mis à l'épreuve lors de manœuvres, d'exercices où le réalisme est recherché au maximum (peinture rouge figurant le sang des victimes simulées, cris, etc.). Cet impératif d'anticipation et de modélisation s'est nettement renforcé ces quinze dernières années et a conduit à un déplacement du centre de gravité de la profession. L'intervention demeure essentielle et d'ailleurs, reste très valorisée, mais les services d'État-major, le travail administratif par opposition à l'opérationnel (prévision, prévention, formation, etc.) se sont largement développés pour planifier l'activité, pour apprendre à gérer les risques. Une telle logique demande de remonter de plus en plus en amont du

sinistre, pour le prévoir sinon le prévenir. Et c'est de plus en plus sur cette capacité à prévoir l'imprévisible que les pompiers seront jugés.

LA « NOUVELLE URGENCE »

Si le traitement de l'urgence a évolué, l'urgence elle-même a changé. Les interventions des sapeurs-pompiers ont triplé ces quinze à vingt dernières années. Certes, de nouvelles missions ont été confiées aux pompiers en matière d'environnement notamment. Les risques dits technologiques se sont multipliés, mais cela ne suffit pas à expliquer cette augmentation. Plusieurs explications peuvent être données à cela : une demande culturelle forte vers l'immédiateté où l'urgence caractérise tous les besoins ; une urbanisation de la société qui a nettement fragilisé les liens de solidarité quotidienne entre habitants. Pour les sapeurs-pompiers urbains, « les gens sont de plus en plus assistés » et n'ont plus d'autres recours dès qu'un problème survient. Plus grave, ils n'imaginent pas demander assistance à des voisins et la réponse immédiate et gratuite des sapeurs pompiers ne peut que les conforter dans cette voie.

Une réponse immédiate, instantanée est demandée à des problèmes qui ne menacent ni les personnes, ni les biens, et qui pourraient attendre une heure ou une journée. Une culture, un marché de l'urgence se développe qui va de « bip-bip Pizza » à « SOS cellulite »⁽⁸⁾ en passant par le SAMU ou les sapeurs-pompiers. Les sapeurs-pompiers sont pris dans cette inflation, dans cette spirale d'urgence qu'ils contribuent à alimenter puisqu'ils sont à même d'apporter ou de proposer une réponse dans un temps extrêmement court.

Service gratuit offrant une écoute permanente sur l'ensemble du territoire, ils sont parfois le dernier recours lorsque personne ne se déplace. Mais, la permanence a un coût financier, un coût d'autant plus important que les pompiers répondent (presque) avec la même célérité à toutes les « urgences ».

La construction que nous avons décrite exige aussi des moyens très importants en hommes, pour prendre le temps de défaire les assemblages réalisés, pour apprendre, faire et refaire les gestes qui sauvent une vie, ou la toiture d'une maison car elle doit pouvoir être opérationnelle quelle que soit l'heure du jour et de la nuit, quelle que soit la couleur du ciel, quels que soient la nature et le lieu de l'intervention.

Si l'efficacité de l'organisation repose en partie sur cette capacité à prévoir et à « appareiller » le sinistre, un nombre croissant d'interventions ne nécessitent

(8) PENEFF (J.), *L'hôpital en urgence*, Paris, Métailié, 1992.

pas un tel appareillage, une telle prévision, mais prennent place pourtant parmi les « urgences ».

Les centres de secours subissent des demandes qui relèvent parfois d'une urgence sociale (Sans domicile fixe) ou psychologique qui n'est pas toujours de leur ressort. Un espace vide semble exister entre le 18 (pompiers), le 15 (SAMU), et le 17 (police/gendarmerie), espace qui ne relève ni véritablement de la sécurité publique, ni de la médecine.

Dans ces zones frontières, la « victime » parvient difficilement à « intéresser » un service plus qu'un autre⁽⁹⁾. Son caractère « d'urgence chronique » individuellement (ramener quatre fois dans la même journée le même SDF à l'hôpital qui « ne peut rien en faire »), mais aussi collectivement (un état social durable et répandu) déstabilise des services voués à l'urgence et à la prise en charge d'histoires courtes. Les sapeurs-pompiers se retrouvent en quelque sorte victimes de leur succès comme ils le disent eux-mêmes. Offrant la permanence du service, la réponse immédiate, la compétence technique, ils se trouvent débordés à la fois par une demande d'urgence généralisée et par des phénomènes de désorganisation sociale que personne ne sait traiter.

DÉPARTEMENTALISATION

Nous avons noté que le Centre de traitement de l'appel est l'élément-clef du « travail d'articulation ». Le CTA centralise le 18 en créant un réseau sur la totalité ou une partie d'un département pour former une toile d'araignée dont il est le centre. Sur le modèle déjà ancien de maillage du territoire parisien par la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, la départementalisation en cours en viendra à gérer un espace d'intervention qui harmonisera les traitements locaux. Ainsi, la dépendance des corps de sapeurs-pompiers à l'égard des maires sera rompue et ce déplacement d'autorité accompagne le passage à une « ingénierie du risque » et à un *management* des professionnels à une échelle plus large. La mise en place des moyens nécessaires ne sera plus laissée à l'appréciation de chacun des centres de secours. A un même sinistre, il sera donc donné théoriquement une réponse matérielle identique, ce qui concourt aussi à l'égalité de traitement des citoyens.

Un tel outil pour être réellement efficace demande un maillage du territoire qui ne soit pas le seul fruit de l'histoire ou du hasard. Les engins doivent pouvoir être articulés en fonction des risques, des délais d'interventions et de la capacité opérationnelle des centres de secours. Pour cela, les risques sont recensés,

(9) CAMUS (A.), DODIER (N.), « L'intérêt pour les patients à l'entrée de l'hôpital », rapport du ministère de l'Equipment et ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, 1994, 141 p.

évalués pour dresser un Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR).

Le travail de modélisation de l'intervention et la standardisation des procédures orientent le sapeur-pompier dans le sens d'un professionnalisme toujours plus performant. Tout se passe comme si, dans ce mouvement, une part de plus en plus grande de l'activité du sapeur-pompier s'éloignait de l'intervention, à la fois pour sa préparation toujours plus affinée, mais aussi dans son emploi du temps. Les nouveaux rythmes de travail (24 heures de garde pour 48 heures de repos), comme les nouveaux modes de management qui accompagnent la professionnalisation, modifient considérablement la vie du centre de secours (qu'on appelait d'ailleurs la caserne auparavant). Le professionnel devient toujours plus performant, mais dans le même temps, diminue son investissement dans des activités périphériques de sociabilité entre collègues ou de représentation publique. Le défilé au Monument aux morts, le bal du 14 juillet font encore partie de la vie de certains centres, notamment volontaires, plus enracinés dans les relations locales, mais ailleurs ils disparaissent.

L'exigence de performance qui fait du sapeur-pompier un « technicien du risque » tend à réduire sensiblement la part des relations « domestiques » (le particulier, les traditions, la sociabilité)⁽¹⁰⁾. La maîtrise revendiquée sur toute situation d'urgence conduit, en effet, à formaliser tout élément de l'activité et des relations professionnelles.

Pourtant, il convient de ne pas oublier que ces montages « savants » et « bien rodés » reposent finalement sur une base des plus fragiles : le signalement, l'appel d'un témoin ou d'une victime. Et ces acteurs-là ne deviendront pas professionnels. Les conséquences de leur intervention peuvent être lourdes : fausses alertes, mauvaises indications sur l'endroit, ce qui retarde les secours, témoignage insuffisant pour adapter les moyens, etc. Le savoir-faire des sapeurs-pompiers affectés au CTA doit être élevé pour traduire cette langue ordinaire en indicateurs pertinents pour l'intervention. Malgré tout, la fiabilité limitée des signalements conduit, selon un principe de précaution, à affecter des moyens qui paraissent parfois disproportionnés à des sinistres ou à des incidents mineurs.

Ce maillon faible de la chaîne de traitement de l'urgence reste cependant incontournable⁽¹¹⁾. Il peut même avoir une fonction salutaire en rappelant que le service rendu par les sapeurs-pompiers répond à une demande humaine et

(10) BOLTANSKI (L.), THÉVENOT (L.), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, NRF, 1991, 485 p.

(11) Sur la construction de cette « chaîne hétérogène d'expertise partagée », voir notre étude « Histoires urgentes » in JOSEPH (I.), BOULLIER (D.), et al. (ed.), *Gare du Nord, Mode d'emploi*, Paris, RATP, 1984.

sociale, et que maîtriser professionnellement cette demande de secours et de sécurité demeure un but inaccessible. Condamnés à répondre toujours mieux et toujours plus, les sapeurs-pompiers seront sans doute confrontés à terme aux insatisfactions qui ne peuvent que naître de cette spirale. Il sera alors indispensable de sortir de la mythologie du pompier tout puissant qui imprègne les mentalités des habitants, voire des politiques et qui, paradoxalement, se renforce encore dans ce mouvement accentué vers le professionnalisme.

LE 17 OU LES RESSOURCES D'UNE POLICE DE PROXIMITÉ À DISTANCE

Michel DARTEVELLE

Sociologue

ARIESE-Université Lyon 2

La comparaison entre les systèmes de traitement des appels urgents français et anglo-saxons, tout comme des expérimentations américaines montrent que les polices urbaines peuvent faire du 17 un vecteur majeur de police de proximité, fondé sur le développement de capacités de diagnostic à distance et de réponses alternatives à l'intervention rapide d'un équipage.

Que l'essentiel du travail du service général des polices urbaines - le « roulement » - soit déclenché par des appels téléphoniques au 17 est un constat que tout observateur, partageant pendant quelques temps la vie d'un équipage « Police-Secours », peut faire. Constat banal, mais qui doit amener chercheurs et chefs de service à interroger cet interface entre police et population. Lieu majeur où s'expriment les demandes de sécurité et d'intervention de la force publique et où se constitue l'essentiel de la charge de travail des équipages, le 17, et donc le système de travail en Salle de trafic et de commandement (STC), constituent le point nodal de trois questionnements : Quel usage est-il fait du 17 et quelles sont les caractéristiques de l'accueil téléphonique, en terme de qualité et de compétences communicatives des agents et en quoi le 17 peut-il être un outil de police de proximité ? Les appels au 17 étant « *l'input* » majeur dans le système de travail policier, quel traitement en est-il fait, en terme de filtrage, de catégorisation, de réponses et d'exploitation ? Quelles réponses alternatives à l'envoi rapide d'un équipage existe-t-il ou pourrait-il exister afin de dégager les équipages de la « tyrannie » du 17 (nécessité d'intervenir rapidement, missions de patrouille et de prévention tronquées par l'urgence) et ce, sans risquer de sous-estimer les vraies urgences ?

En terme d'évaluation et de prospective, ces trois questionnements dessinent deux grandes politiques de service, l'une d'accueil au 17 et l'autre de gestion opérationnelle des demandes d'intervention et des équipages.

POLITIQUE D'ACCUEIL TÉLÉPHONIQUE ET GESTION OPÉRATIONNELLE DES DEMANDES D'INTERVENTION

Si l'on prend l'exemple d'une ville comme Lyon, entre 150 000 et 180 000 appels arrivent au 17 par an, soit 400 à 500 appels par jour. Qu'il s'agisse de demandes de renseignements ou de demandes d'intervention policière, le 17 est un moyen d'accueil essentiel pour les services de police au même titre que l'accueil physique en poste ou en commissariat. Pourtant, lorsqu'on observe les mesures d'amélioration pour l'accueil du public prises depuis ces dix dernières années, on constate qu'elles ont porté essentiellement sur l'accueil physique en commissariat ou en poste de police⁽¹⁾.

Un 17 généraliste ?

Une étude menée en 1992 sur les appels arrivant à la STC de Lyon a montré que près de la moitié des appels n'avait pas trait à l'urgence⁽²⁾ : 16 % étaient des appels ludiques ou fantaisistes et 29 % étaient des demandes de renseignements. Si les 16 % sont sans doute le volant incompressible de tout service téléphonique véhiculant une image forte, le fait que près du tiers des appels sont des demandes de renseignements, tant policiers qu'administratifs et judiciaires, doit interroger l'institution sur le système d'offre d'information existant en polices urbaines : sur-utilisation du numéro des urgences pour des renseignements, faible degré de proximité des commissariats et des postes de police d'où un phénomène de rabattement sur le 17 ; tension au sein des STC entre un 17 généraliste, sorte de super-standard à l'échelle d'une agglomération et un 17 Police-Secours cherchant à fonder sa mission et son expertise sur le seul traitement des appels urgents ; question des ressources nécessaires au poste d'opérateur 17, tant en termes de compétences communicatives que d'équipements, etc.

(1) L'accueil au 17 est l'un des volets d'une politique générale d'accueil du public, politique qui, selon le rapport GENTHIAL (1995), devrait être, après le plan de modernisation des équipements intervenu à la fin des années quatre-vingts et la réforme des corps et des carrières actuellement en cours, un objectif essentiel avec le suivi des plaintes.

(2) DARTEVELLE (Michel), « De l'appel au 17 à l'intervention d'un équipage : perspectives de recherche et études du travail en Salle de trafic et de commandement à Lyon », ARIESE, rapport réalisé pour le compte de l'INHESI, 1994.

La hiérarchisation des appels

Mais une démarche d'évaluation et de recherche sur le 17 ne saurait seulement viser une politique d'offre d'information et de qualité à l'accueil téléphonique. En effet, et ce même si, comme l'enquête sur Lyon le montre, les demandes d'intervention ne représentent qu'un peu plus de la moitié des appels (55 %), le 17 est d'abord l'antichambre où s'organise le travail du « roulement », le lieu où se traite l'information qui viendra « alimenter » le travail policier. Se pose alors la question de la gestion opérationnelle des demandes d'intervention : comment les appels sont-ils catégorisés afin d'être traitables par le système de travail, quelles informations sont recherchées, quels sont les niveaux de priorité, quelle perte d'information y a-t-il entre le moment de l'appel et le moment du message radio à un équipage ; quelle exploitation des appels et des problèmes peut-on faire, qui permettrait aux opérateurs comme aux équipages de résister un appel ou une réquisition dans un ensemble de précédents, de saisir des régularités, de faire des rapprochements, d'alimenter le travail des flotiers, bref, d'aboutir à des « tableaux de bord », locaux comparables à ceux qui existent pour les statistiques de la délinquance.

Le traitement des demandes d'intervention est fondé aujourd'hui sur deux principes qui constituent ce qu'on peut appeler le crédo policier sur le 17.

Les déplacements fortement sollicités

Premier principe, l'envoi d'un équipage est quasiment la seule réponse au besoin de police. L'étude menée sur Lyon montre ainsi que 78 % des demandes d'intervention sont satisfaites. On retrouve ici un trait mis en évidence par de nombreuses études anglo-saxonnes, comme celle de Paul EKBLOM et Kévin HEAL sur une ville anglaise dans laquelle ils montrent que 68 % des appels aboutissent à l'envoi d'un équipage⁽³⁾. Que recouvrent ces demandes d'intervention ? Si l'on sépare les demandes d'intervention pour des délits (agressions, cambriolages, vols et voleurs maintenus) des autres demandes d'intervention, on constate que près de 80 % des demandes d'intervention ont pour objet des événements non délictuels, tout au moins au moment où l'opérateur répond et enregistre l'appel. Ces 80 % d'appels pour affaires non délictuelles regroupent 25 % d'appels touchant à la circulation (accidents, stationnements gênants), 21 % d'appels pour différends familiaux, 15 % d'appels motivés par la présence d'individus ou de signes suspects, 13 % d'appels pour tapages et 5 % de SOS (maladie, décès, tentative de suicide, incendie, etc.). Les 20 % d'appels pour délit se décomposent en 7 % pour des agres-

(3) EKBLOM (P.), HEAL (K.), « Police response to calls from the public », 1982, House Office Research and Planning Unit Report 9, London, Her Majesty's Stationery Office.

sions, 5,5 % pour des cambriolages, 3 % pour des vols et 4 % pour des « voleurs maintenus »⁽⁴⁾.

On retrouve ici la tendance constatée dans de nombreux travaux anglo-saxons⁽⁵⁾ et, en France, dans une étude de l'IGA⁽⁶⁾ sur Gennevilliers, Roubaix, Valence, où il apparaissait que les 2/3 des appels concernaient des affaires non pénales.

Au prise avec des événements graves ou mineurs, comportant ou non des risques d'atteinte aux biens et aux personnes, les appelants cherchent auprès de la force publique une force de constat - et ce, qu'il s'agisse d'un vol, d'un accident du travail ou d'un tapage - et une force d'interposition : arrêter un acte délictueux, dangereux ou qui constitue une gêne, mettre hors d'état de nuire la personne en interpellant l'auteur d'une infraction, en éloignant l'époux violent, etc.

On voit ici incidemment que partir des besoins de police tels qu'ils s'expriment au 17 pour définir le travail des équipages permet de battre en brèche deux antennes qui courent à travers toute l'institution policière. Celle qui veut que dans Police-Secours, il y ait plus de secours que de police, perspective qui n'a de sens que lorsqu'on réduit le rôle de force publique à celui de maintien de l'ordre et de lutte contre la délinquance et qu'on néglige celui de « gardien de la paix ». Celle enfin qui énonce, au vu du tiers d'appels pour des différends et des tapages, que le roulement « fait du travail social », conviction qui ne tient que parce que les valeurs d'interposition, de détection de problèmes et de saisie des services compétents (autres services policiers, services sociaux, services municipaux, voirie, équipement, etc.) ne fondent qu'à la marge le référentiel du métier de gardien de la paix.

Instantanéité et appréciation de l'urgence

Second principe constitutif du crédo policier sur le 17, le fait que lorsqu'une demande d'intervention d'un équipage est satisfaite par l'opérateur téléphonique, cette intervention doit se faire le plus rapidement possible. Principe qui structure le travail en STC, mais pas forcément celui des équipages. En effet,

(4) Voleurs à l'étalement interpellés généralement par des agents de sécurité de magasins Voir notamment

(5). WILSON (James Q.), *Varieties of Police Behavior. The Management of Law and Order in Eight Communities*, Harvard University Press, 1968 ; REISS (Albert J.), *The Police and the Public*, Yale University Press, 1971 ; SCOTT (Eric), *Calls for Service. Citizen Demand and Initial Police Response*, National Institute of Justice, 1981 ; MANNING (Peter K.), *Symbolic Communication : Signifying Calls and the Police Response*, The MIT Press, 1988.

(6) MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION, Rapport sur le traitement et le suivi des appels et des plaintes à caractère non-penal reçus par les services de police », février 1995.

comme tout observateur du travail des équipages le sait, le degré d'urgence d'une mission n'étant pas toujours donné par l'opérateur radio, ce sont les équipages qui vont le déterminer, selon l'intérêt porté à la mission, la charge de travail présente et passée et selon des éléments de contexte en leur possession (connaissance des lieux, du requérant, etc.).

Ce crédo policier sur le système de traitement des demandes d'intervention a plusieurs conséquences. D'abord, il conduit les opérateurs du 17 à compter avant tout sur l'expertise des équipages pour déterminer l'urgence véritable d'un événement. L'envoi quasi-systématique d'un équipage et l'insuffisance des renseignements demandés à l'appelant ont pour conséquence qu'un nombre important d'interventions sont sans objet ou n'ont pas une gravité qui justifie une intervention en toute urgence. En conséquence, de quoi les équipages ont souvent le sentiment d'être « balladés » d'une réquisition à une autre et de n'être vraiment utilisés que pour constater de fausses alarmes. En outre, l'envoi quasi-systématique et l'attente de rapidité leur donnent peu de latitude pour mener un vrai travail de patrouille et de prévention. Enfin, dernière conséquence, l'urgence est sans mémoire : l'information arrivant au 17 n'est pas exploitée afin de servir aux opérateurs en STC et aux équipages pour saisir un appel dans un contexte plus large, connaître les antécédents ou saisir des régularités.

Ce crédo ne résiste pourtant guère à une observation détaillée. Ainsi, certaines études anglo-saxonnes ont constaté qu'un appel sur vingt nécessitait vraiment une intervention immédiate et rapide. D'autres, comme celles de J. TIEN⁽⁷⁾, ont montré que dans bon nombre d'appels où il n'y a pas danger pour les personnes - 86 % dans son étude -, le fait de différer de trente minutes une intervention et de le préciser à l'appelant ne comporte pas de risque et n'a pas d'impact sur son degré de satisfaction. En revanche, cela permet une autre allocation des équipages et de consacrer plus de temps à un travail proactif (patrouille, contacts avec la population). Dans une autre étude (1980), J. TIEN montre que 23 % des appels peuvent recevoir une réponse alternative. Une expérimentation menée à Albuquerque (Nouveau Mexique) montre enfin qu'en distinguant trois niveaux d'intervention (extrême urgence, réponse immédiate, réponse différée), les interventions différenciées peuvent l'être jusqu'à une heure sans effets négatifs⁽⁸⁾.

(7) TIEN (J.), « An Alternative Approach in Police Patrol : The Wilmington Split-Force Experiment, Cambridge, Massachusetts », *Public System Evaluation*, 1977.

(8) MC EWEN (J.), « An Evaluation Report on the Managing Patrol Operations Field Test », Alexandria, Virginia, *Research Management Associates*, 1982.

LES SYSTÈMES DE TRAITEMENT DES APPELS AU 17

Il existe deux grands systèmes de travail. Un premier système dans lequel les appels sont d'abord filtrés par un P.C. central et, s'ils nécessitent intervention, sont soit transmis à un opérateur à un échelon local qui décidera de l'envoi ou non d'un équipage, soit traités directement par ce P.C. si l'intervention fait appel à des services spécialisés. On trouve ce type d'organisation en Grande-Bretagne. Un second système où la réception des appels et l'envoi des équipages sont centralisés en un même lieu. Les *Emergency centers* américains fonctionnent sur ce modèle-là, tout comme les P.C. ou les Salles de trafic et de commandement français.

Quel modèle ?

Dans ce dernier système, soit fonction 17 et fonction radio sont assurées par le même opérateur (cas des petites villes), soit elles sont distinctes. Aux États-Unis, cette séparation est très forte. Elle est statutaire : alors que les opérateurs radio (*dispatchers*) sont des policiers, les opérateurs du 911 sont des administratifs, moins bien payés et moins bien formés. Cette séparation est également physique puisque chacun travaille dans des salles différentes et que les contacts sont rares, la transmission des demandes d'intervention se faisant par affichage électronique sur écran (*Computer aided dispatch - CAD*). Le CAD fait non seulement l'économie d'une transmission manuelle, mais transforme également profondément l'interaction téléphonique entre le requérant et l'opérateur puisqu'il ordonne strictement la recherche d'informations. A la différence de l'opérateur français qui, équipé d'un crayon et d'un papier, gère « à sa manière » l'interaction avec l'appelant, l'opérateur du 911 doit se conformer au format de saisie des informations programmé par le CAD. Deux tiers des villes américaines ont aujourd'hui un « *Enhanced 911* » qui permet un affichage et donc, un contrôle automatique du téléphone et de l'adresse de l'appelant.

Bien que les postes d'opérateur téléphonique et d'opérateur radio soient également distincts dans les STC des grandes villes françaises, les opérateurs travaillent néanmoins tous dans une même salle et assurent une rotation d'un poste à l'autre.

Contrairement à la chaîne taylorienne du 911 américain où l'opérateur, posté, ne peut mettre en oeuvre qu'une expertise individuelle, le système de traitement français fonde sa capacité à discriminer rapidement l'urgence et à y répondre rapidement sur des compétences non seulement individuelles, mais également sur des compétences propres à une équipe travaillant dans une même salle dans un contexte d'observabilité et d'audibilité mutuelles.

L'expertise de l'opérateur 17

Si, contrairement à son homologue américain, l'opérateur 17 est plus libre dans la menée de l'interaction avec l'appelant puisqu'il n'a pas à suivre les demandes d'information programmées par le système informatique et à les codifier, son travail consiste néanmoins à catégoriser l'objet de la demande d'intervention à partir de la vingtaine de catégories définissant les « objets » du travail policier : « tapage », « différend familial », « vol en action », « PNRPA » (Personne ne répondant pas aux appels), etc. Une catégorie combinée à une adresse, et souvent au nom de la personne ayant requis l'intervention, constituera alors le message transmis à l'opérateur radio, puis à un équipage. Lorsque ces catégories ne suffisent pas ou ne conviennent pas, l'opérateur passe alors par le langage ordinaire : « portez vous au X rue X, on nous signale un clochard dans une cabane. La requérante est Madame X ».

Ce travail de catégorisation se fonde sur un calcul de plausibilité des informations données par l'appelant, qui s'appuie sur un mélange de sens commun et d'expertise proprement policière. Ce calcul de plausibilité est d'autant plus rapide que l'objet de l'appel apparaît comme évident. Cette évidence s'explique alors par la congruence de trois caractéristiques de l'appel et de l'événement rapporté : l'événement est décrit par l'appelant sous les traits d'un événement habituel et d'un événement urgent (atteinte à des personnes, à des biens, flagrance). Par exemple, un appel pour une tentative de vol d'une voiture à deux heures du matin sur un parking est évident, sauf si les traits d'ordinarité et de rapport à l'événement (*cf. ci-dessous*) éveillent chez l'opérateur la suspicion. L'appelant apparaît de bonne foi, c'est-à-dire exhibe dans l'interaction téléphonique des signes d'ordinarité et de légitimité : appelant apeuré, appelant qui se contente de rapporter ce qu'il vient de voir, appelant institutionnel (Pompiers, SAMU, etc.). Puis, l'appelant a un rapport direct avec l'événement, soit comme victime, soit comme témoin oculaire.

Travaillant nécessairement sur des apparences, l'opérateur est lié comme les « profanes » qui appellent et ce, même s'il sait que la réalité n'est pas toujours ce qu'elle paraît être, à une communauté de vision fondée sur la confiance en la vision d'autrui, c'est-à-dire en la conviction qu'il verrait ce que l'appelant voit s'il venait à sa place et sur la conviction que le point de vue de celui qui regarde, disparaît sous l'évidence et l'immédiateté de ce qui est vu.

Lorsque ces traits de l'évidence n'apparaissent pas spontanément dans l'interaction téléphonique, l'opérateur 17 engage alors l'échange dans une série de questions afin d'éprouver la gravité de l'événement rapporté et le sérieux de la relation de l'appelant à celui-ci. En repoussant sa décision, l'opérateur cherche non seulement des informations supplémentaires pour évaluer l'urgence, mais évite également que l'appelant ne raccroche prématurément. Ce travail d'interrogation produit un style policier au 17 caractérisé par un fort laconisme, une directivité, des marques d'autorité et d'agacement lorsque l'appelant ne répond

pas, donne trop ou pas assez d'informations. Si ce style est une nécessité dans les appels graves et urgents, il reste souvent prédominant même dans les cas où la réalité et la gravité de l'événement plus incertaines nécessiteraient un dialogue plus étoffé pour que l'appelant puisse s'expliquer ou exprimer un sentiment d'insécurité et pour que l'opérateur puisse éventuellement le traiter au téléphone. Laconisme et recherche rapide d'un terme à l'échange conduisent, en outre, souvent l'opérateur à rester vague quant à l'intervention effective d'un équipage et à son délai.

L'expertise du collectif de travail en Salle de trafic et de commandement

L'absence de cloisons entre les différents postes en STC, la mobilité des opérateurs dans la salle permettent à chacun de laisser traîner une oreille ou de jeter un œil sur l'activité en cours d'un collègue, de voir qu'il a besoin d'une information, de lui donner un « coup de main » pour accélérer une mission.

Dans ce contexte, les activités de travail d'un opérateur 17 ne se situent pas seulement au téléphone, mais également dans un cadre d'interactions diffuses avec les autres opérateurs 17 qui lui permettent d'entendre qu'un collègue a déjà pris un appel similaire, de mesurer l'urgence des appels reçus à l'aune des interventions en cours et de la disponibilité des équipages, ou encore parce qu'il a tendu une oreille sur des communications radio avec un équipage, de rassurer un appelant en lui confirmant l'arrivée imminente de la police.

Forces et faiblesses des différents systèmes de traitement des appels

Comme l'ont analysé P. EKBLOM, K. HEAL (1985) et P.K. MANNING (1988)⁽⁹⁾, le système anglais à double niveau (central et local) a pour effet que l'opérateur ne cherche pas à filtrer les appels - car il sait que le *dispatcher* local s'en chargera - et qu'il n'acquiert pas une connaissance détaillée des territoires. Par contre, la transmission des appels à un niveau local (les « *subdivisions* » anglaises) permet à celui-ci de conserver un véritable rôle opérationnel dans le travail de Police-Secours (décision d'intervenir, *dispatching* et suivi des équipages), rôle qui n'existe pas au niveau des postes de police en France ou aux États-Unis. Le modèle américain, en spécialisant et en « confinant » le poste d'opérateur téléphonique, tend à produire un taylorisme de l'urgence. Premier chaînon d'une chaîne de travail, l'opérateur a peu de contrôle sur les étapes suivantes et ne sait pas vraiment ce que ses réquisitions sont devenues. S'il voit bien sur son écran qu'une réquisition a été reçue par un *dispatcher* et transmise à un équipage, il ne sait par contre pas si celui-ci y a répondu et comment. Lorsque ce système de travail se combine à de

(9) Voir supra.

mauvaises conditions de travail (compression des effectifs, mauvais encadrement, formation insuffisante), les centres d'urgence s'exposent au risque de voir des interventions majeures ralenties par une mauvaise gestion des différentes informations reçues par les différents opérateurs⁽¹⁰⁾.

Dans les petits PC, le fait que le 17 et la radio soient tenus par le même opérateur permet d'éviter les pertes d'information qui surviennent parfois entre la prise de l'appel et l'envoi du message à un équipage. L'opérateur envoie la mission et la suit par radio en ayant en mémoire toutes les informations saisies durant l'appel et, parfois, en gardant l'appelant en ligne. Ce système permet en outre d'éviter les phénomènes de déresponsabilisation souvent présents lorsqu'il y a multiplication des intermédiaires. Quant au modèle français, axé sur un espace de « co-veillance » (le fait de veiller sur ce qui se passe sur les autres postes et de veiller à ce que le collègue veille) et une rotation sur tous les postes, qui assure une grande homogénéité des expertises, permet une grande robustesse dans le traitement de l'urgence. Sa faiblesse vient plutôt d'une catégorisation peu détaillée des appels qui conduit les opérateurs à envoyer quasi-systématiquement et à confier l'expertise de l'événement à l'équipage requis. Au manque d'expertise, durant les appels, s'ajoute l'absence de réponses alternatives à l'intervention rapide et l'absence d'exploitation systématique des données arrivant au 17.

LES EXPÉRIENCES AMÉRICAINES D'AMÉNAGEMENT DU SYSTÈME DE TRAITEMENT DES APPELS

On peut distinguer deux grandes tendances dans la modernisation des centres de traitement des urgences : l'une se fonde sur les nouvelles technologies et vise à donner aux opérateurs téléphoniques et radio de nouveaux outils pour mieux gérer l'information ; l'autre cherche à développer des réponses alternatives à l'envoi systématique et immédiat d'un équipage.

Les sirènes des nouvelles technologies

La recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion des appels et des communications avec les équipages a conduit des experts en télécommunications et des départements de police américains à concevoir et à expérimenter de nouvelles technologies d'aide au diagnostic et à la décision : banque de données sur les appels au 17 permettant à l'opérateur de savoir si le problème présenté par l'appelant est récurrent, de disposer d'informations

(10) Voir, par exemple, la mise en cause du *Emergency Center* de San Francisco suite à une tuerie ayant fait huit morts et dix blessés en 1993, et où un délai de quarante minutes s'était écoulé entre le premier appel et l'arrivée des premiers secours. Sur l'audit mené à la demande du maire, voir le *San Francisco Examiner*, 14 août 1993.

supplémentaires et de connaître les réponses qui ont été données par les équipages.

Systèmes d'aide à la gestion des équipages : système avertissant le *dispatcher*, d'une part, que le nombre d'équipages disponibles va tomber ou est tombé en dessous du seuil en deçà duquel il n'aura plus la réserve nécessaire en cas d'urgence vitale et d'autre part, qu'il doit différer une intervention non urgente ; système de visualisation sur carte vidéo des équipages (*automatic vehicle location*) pour les localiser et déterminer rapidement lequel est le plus près et le temps qu'il mettra pour arriver sur les lieux ; système d'aide au rappel des équipages sur une intervention et à l'envoi de renfort. A partir de statistiques sur le temps moyen de traitement des différents types d'intervention, ce système avertirait le *dispatcher* que l'équipage n'a pas rappelé, qu'il faut le contacter et s'il ne répond pas qu'il faut envoyer du renfort. Enfin, les véhicules de police disposeraient du téléphone, pour une plus grande autonomie.

Ces nouvelles technologies sont pour leurs promoteurs les réponses modernes à la nécessité d'une plus grande proximité avec le public et d'une meilleure connaissance des territoires. Reste qu'elles sont pourtant, si l'on n'y prend pas garde, des dispositifs particulièrement sophistiqués pour une surveillance rapprochée tant des populations que des équipages et comportent par là un vrai risque d'atteinte aux libertés individuelles.

Le « Differential Police Response Field Test »

Depuis une vingtaine d'années, les départements de police américains ont cherché à développer un système de traitement des appels urgents permettant de faire face aux restrictions budgétaires décidées par des municipalités surendettées, tout en améliorant la qualité du service rendu, la rapidité d'intervention et la lutte contre la délinquance. Partant du constat qu'une grande partie du temps des équipages est gênée par des interventions inutiles ou surdimensionnées, de nombreux départements ont cherché à mettre en place des réponses alternatives : services téléphoniques de dépôt de plainte, interventions acceptées, mais différées dans le temps, amélioration de l'accueil dans les stations de quartier, etc.

Afin d'expérimenter et de systématiser l'ensemble des réponses alternatives, le *National Institute of Justice* passa une convention d'expérimentation en 1982 avec les départements de police de trois villes : Garden Grove, 123 000 habitants (Californie) ; Greensboro, 156 000 habitants (Caroline du Nord) ; Toledo, 355 000 habitants (Ohio)⁽¹¹⁾.

(11) « Evaluation of the Differential Police Response Field Test », *us Department of Justice, National Institute of Justice*, 1986.

L'expérimentation se donnait deux grands objectifs. D'une part, améliorer l'efficacité du système de traitement des appels : réduire le nombre d'appels non urgents aboutissant à l'envoi immédiat d'un équipage ; augmenter le nombre d'appels recevant une réponse alternative ; réduire le temps consacré par les équipages à répondre aux appels et augmenter le temps consacré au travail de prévention et de patrouille ; augmenter la disponibilité des équipages pour répondre rapidement aux appels urgents. D'autre part, améliorer la qualité d'accueil téléphonique et donner des explications satisfaisantes sur la nature de la réponse policière (notamment la question des délais d'intervention). Cette expérimentation dura dix-huit mois : une phase de huit mois au cours de laquelle les départements développèrent et mirent en place un système de classification des appels plus fin pour mieux ajuster la réponse policière au besoin de police ; une phase de dix mois d'introduction et d'évaluation des réponses alternatives.

Première phase : mise en place d'un nouveau système de catégorisation des appels

Dans le nouveau système, il s'agit de prendre en compte non seulement la catégorie de l'événement (cambriolage, tapage, etc.) et ses coordonnées (adresse, nom), mais également des « descripteurs » tels que le moment d'occurrence (affaire « en action », récente de dix à trente minutes ; « froide » plus d'une heure), la probabilité d'interpellation, l'existence d'un témoin, la gravité (coups, blessures, etc.) ou la présence d'armes. Chaque département, avec son personnel gradé et de base, travailla à son propre système de catégorisation et mit sur pied une formation, des modes d'emploi et une standardisation des questions clés à poser. Par exemple, le département de Greensboro a établi huit niveaux d'urgence. Ces niveaux d'urgence combinés à la catégorie de l'événement et à une série de descripteurs aboutissent à des codifications à 5 chiffres : le premier chiffre est l'objet de l'appel. Par exemple, 1 désigne une atteinte à un bien ; le second est le moment d'occurrence. Le troisième est l'importance des blessures et des dégâts. Le quatrième désigne la réponse policière nécessaire. Le cinquième désigne l'insistance de l'appelant ou de l'opérateur à requérir un équipage

Par exemple, un cambriolage pourra avoir les codes suivants : 11310 ; 12610 ; 13630 ; 13680. « 11310 » signifie que le cambriolage est en action avec une atteinte sérieuse à des biens et que l'auteur est susceptible d'être interpellé ; cette codification appelle une priorité 1 dans la réponse à apporter. Par contre, « 13680 » signifie un cambriolage qui est survenu il y a plus d'une demi-heure, sans dommage important pour lequel un simple rapport est nécessaire. Ce rapport pourra être fait par téléphone ou au commissariat le plus proche.

Quelques éléments de catégorisation des appels

Niveaux d'urgence (à Greensboro)

- 0 : intervention en toute urgence (atteintes ou risques d'atteinte majeure aux personnes) ;
- 1 : intervention immédiate (délits « en action », troubles pouvant causer des dommages physiques et matériels) ;
- 2 : intervention différée (troubles mineurs sans dommages physiques et matériels graves ou sur lesquels d'autres services d'urgence sont déjà présents, petits délits sans perte importante) ;
- 3 : intervention de fonctionnaires n'ayant pas les qualifications judiciaires des policiers ;
- 4 : transfert de l'appel sur un commissariat de quartier ;
- 5 : réponse par courrier ;
- 6 : l'appelant est invité à se rendre à son commissariat de quartier ;
- 7 : réponse téléphonique. L'opérateur 17 informe que sa demande est transmise à un service téléphonique « hors urgence » qui se chargera de le rappeler dans l'heure qui suit ;
- 8 : l'opérateur 17 traite lui-même au téléphone le problème ou oriente l'appelant vers un autre service (service social, municipal, etc.).

Moment d'occurrence

- 1 : en action ;
- 2 : dans la demi-heure qui vient de s'écouler ;
- 3 : événement survenu il y a plus de trente minutes ;

Type de réponse policière à envisager

- 1 : interpellation de l'auteur ;
- 3 : protection des lieux, recueil d'indices ;
- 8 : rapport ;

Importance des blessures et dégâts

- 0 : inconnue ;
- 3 : risque d'atteinte, physique ou matérielle ;
- 6 : dégât non évalué ;

Insistance du requérant

- 0 : aucune ;
- 1 : à la demande de l'appelant ;
- 2 : sur insistance de l'opérateur 911.

Seconde phase : mise en oeuvre des réponses alternatives

Les réponses alternatives à l'envoi immédiat d'un équipage sont les suivantes : dépôt de plainte par téléphone ; modulation de l'intervention selon l'urgence : intervention en extrême urgence, intervention immédiate, intervention dans quinze minutes, dans trente minutes, dans une heure ; orientation des appels sur les commissariats de quartier ou sur des services spécialisés (flotiers, bri-

gade cambriolage, etc.) ; orientation des appels sur des services extérieurs (sociaux, municipaux, etc.) ; orientation des appels sur un service téléphonique policier spécialisé ; traitement téléphonique par l'opérateur 911 ; orientation de l'appelant sur l'accueil dans un commissariat.

Les résultats de l'expérimentation

Sur les trois sites, l'expérimentation aboutit à la réduction du nombre d'appels non urgents aboutissant à l'intervention immédiate d'un équipage. En moyenne, alors que le pourcentage d'appels recevant une réponse alternative est normalement autour de 10 %, il s'élève à 20 % dans l'expérimentation et à 45 % si l'on y ajoute les appels qui ont abouti à une intervention immédiate, mais qui ont été classifiés comme pouvant donner lieu à une intervention différée (de trente à soixante minutes). Le temps dégagé pour un travail proactif (patrouille préventive et répressive, contacts avec la population) augmenta sur les trois sites. A Greensboro, par exemple, le temps consacré par les équipages aux interventions diminua de 27 %. L'expérimentation sur les trois sites montrent un fort taux de satisfaction chez les opérateurs comme parmi les équipages, satisfaits d'avoir des messages de réquisition plus riches et une plus grande latitude dans l'organisation de leur temps de travail réactif et proactif.

Le changement de système n'a pas modifié les taux de satisfaction chez les appelants. Un total de 11 930 appelants sur les trois sites ont fait l'objet d'enquêtes avant et pendant l'expérimentation. Les premières montrent qu'une majorité d'appelants sont prêts à recevoir des réponses alternatives pour des événements non urgents ou des atteintes à des biens (cambriolage, vol) et à recevoir une intervention différée pourvu que les délais soient connus. Les enquêtes, durant l'expérimentation, montrent que les appelants ayant reçu une réponse alternative sont dans une écrasante majorité satisfaits, que cette satisfaction est directement liée à ce qu'un délai d'intervention a été précisé par l'opérateur 911, ainsi qu'à la façon dont il a répondu (précision dans l'échange, sympathie et considération, caractère non argumentatif de ses propos). L'expérimentation souligne l'importance à attacher à l'implication de tous les personnels, au soin à apporter à la mise en place du nouveau système de classification (notamment en termes de formation) et à une gestion opérationnelle des équipages sur le terrain permettant de minimiser le temps de réponse pour les appels urgents, de donner aux équipages les données nécessaires pour cibler et programmer leur travail de patrouille et de prévention (tableaux de bord de la sécurité), d'égaliser la charge de travail entre les équipages et de minimiser les interventions en appui inutiles.

La police de proximité à l'heure du téléphone mobile

Cette expérimentation, tout comme les études de ces vingt dernières années sur le traitement des urgences, montre qu'une gestion plus opérationnelle de l'information et des équipages par une modularité de la réponse policière est possible. En outre, les transformations des modes de vie urbains, tout comme l'essor du téléphone mobile conduisent à penser que le 17 peut être un vecteur majeur de proximité pour la police⁽¹²⁾.

L'adaptation des polices urbaines à une mission de sécurité, liant inextricablement aide aux victimes, répression de la petite délinquance et réponses aux risques et aux peurs, nécessite qu'à terme le mouvement vers une meilleure connaissance du territoire et des besoins de police ayant donné naissance aux brigades d'îlotiers sur les marges du « roulement » soit intégré par celui-ci. Cette « intégration » ne se fera pas par un retour à un passé mythique où le policier était à pied et en symbiose avec son quartier, mais par le développement d'un système de travail combinant politique locale de service, télé-service, modularité de la réponse, accès par les opérateurs en STC et les équipages à différentes sources d'informations et « décrochage » régulier du 17 pour que les équipages puissent assurer une véritable mission de sécurité hors urgence.

(12) En Californie, par exemple, les appels au 911 à partir de téléphones cellulaires étaient au nombre de 1,8 million en 1992 contre 29 000 en 1985. L'augmentation actuelle est si forte que les technologies de réception en PC de ce type d'appel doivent être adaptées et le nombre d'opérateurs augmenté.

LES MÉDECINS FACE À L'URGENCE PRÉ-HOSPITALIÈRE

Professeur Louis LARENG

DIRECTEUR DE L'INSTITUT EUROPÉEN DE TÉLÉMÉDECINE (CHU DE TOULOUSE)

L'urgence pré-hospitalière est liée à la prise en compte initiale de l'urgence à l'hôpital. Le patient ou le blessé dès qu'ils sont pris en charge par le médecin, ne seront bien traités que par la prise en charge dans un réseau médicalisé gradué et coordonné ou seront intégrés tous les acteurs de l'urgence. Le recours à la télémédecine facilitera la coordination entre la médicalisation sur place, les transports médicalisés et l'hôpital.

Ce titre, peut-être provoquant, est cependant à l'image d'un débat toujours d'actualité. Si le principe est admis de mémoire d'homme, il est difficile sur le terrain d'en appliquer la réalisation. C'est ainsi que l'on a privilégié prioritairement la rapidité du rapprochement du malade ou du blessé vers le médecin, par tous les moyens. Dans les années cinquante, lorsque survenait un accident de la route, la bonne volonté étant la règle, les témoins ramassaient les blessés, les mettaient dans un véhicule « quelconque » et les transportaient « à tombeau ouvert », vers le centre de soins le plus proche (cabinet médical, clinique ou hôpital). Ce n'était pas toujours - hélas - le lieu le plus adéquat pour soigner le patient. C'est de cette époque que date la phrase célèbre de Marcel ARNAUD, « On ramasse un blessé, on transporte un agonisant, on hospitalise un mourant ».

L'URGENCE PRÉ-HOSPITALIÈRE

Ce sont les conséquences des accidents de la route, de plus en plus fréquents et de plus en plus graves, qui ont amené à réfléchir sur la façon optimale d'administrer les soins aux accidentés. Revenant aux idées de Dominique LARREY et grâce aux progrès de l'anesthésie-réanimation, on se rendit compte, après la deuxième guerre mondiale, que les soins administrés sur place et en

cours de transfert par les médecins, amélioraient la survie des blessés. L'élément déterminant pour donner ce coup d'envoi de la médicalisation pré-hospitalière est l'épidémie de poliomyélite des années 1955. En effet, pour transporter les malades atteints d'insuffisance respiratoire, de leur domicile à l'Hôpital, les Centres hospitaliers se dotèrent de moyens mobiles de réanimation respiratoire, surveillés par des médecins. Ce sont là pratiquement les premiers transports médicalisés des malades (P. MOLLARET et M. CARA. - Paris). Ajoutons à cela la préoccupation des États-Unis qui s'intéressent au coût pour la nation de l'augmentation des accidents de la route.

Dans un premier temps - par rapport aux accidents de la route - c'est aux services de la Gendarmerie nationale que nous devons la mobilisation systématique du médecin de proximité. Le médecin, le plus souvent, mal préparé à ce type de médecine, évitait cependant le geste dangereux que le témoin - involontairement - pouvait pratiquer. Un certain nombre de personnes, s'en sont émus et ont travaillé à améliorer cette situation. C'est ainsi que le Professeur BOURRET prit en main, autour de Salon-de-Provence, pour la zone de recrutement de son hôpital, le ramassage de blessés par les internes de son service. Cette médicalisation des secours routiers s'expérimentait en d'autres points par le recours à des internes ou à des médecins seniors dans les ambulances qui ramassaient les blessés (HORMDALH en Suède, G. LAZORTHES à Toulouse, A. LARCAN à Nancy, KREMPF à Strasbourg, FRANCK à Dijon). De telles expériences se sont heurtées à de grandes difficultés pratiques. A Montpellier le Professeur L. SERRE organisait la médicalisation tout en assurant, à partir de l'Ambulance des sapeurs-pompiers, les liaisons radiophoniques avec les différents services impliqués dans l'accident (police - gendarmerie - hôpitaux). Le Professeur P. HUGUENARD, à Créteil, a plus particulièrement plaidé pour la médicalisation dans les situations de catastrophe.

A Toulouse, notre originalité vient de la mise en place d'un service médicalisé permanent, 24 h sur 24, géré et régulé par le Centre hospitalier de Toulouse avec des ambulances ancrées à l'Hôpital. Les médecins qui partaient à bord de ces ambulances, étaient formés aux Urgences, et se trouvaient en liaison radiophonique avec un médecin régulateur qui, par consultation référentielle à des médecins des services médicaux, pouvait à tout moment adapter le conseil à la demande. Le service ambulancier était assuré en collaboration avec la Croix rouge française. C'est dans de telles conditions qu'a été mise au point en 1966, l'une des premières transmissions d'électrocardiogramme à distance. Le financement d'un service affecté à cet effet fut accordé par l'État. C'était le premier SAMU. Ces derniers purent se développer grâce à la crédibilité que leur assurait la présence d'anesthésistes-réanimateurs, ainsi que par l'affectation de médecins militaires dont - dans les années 1960 - l'armée pouvait disposer dans le cadre du Service national.

Le principe d'un tel service, dont les modalités ont été arrêtées par le ministère de la Santé, où René COIRIER veillait à mettre en place la médecine pré-hospitalière à partir des hôpitaux, repose sur la recherche des moyens à mettre en place pour assurer d'une manière permanente et centralisée, une réponse à toute demande de renseignement, à tout appel d'urgence d'ordre médical. C'est pour répondre à de tels objectifs qu'à titre d'essai, fut créé le 16 juillet 1968, par la Commission administrative des hôpitaux de Toulouse, le SAMU :

« Service d'urgence pour les malades, les blessés et leurs familles, cet organisme doit être en mesure, d'une façon permanente, de recevoir les appels des médecins, des particuliers, des services publics et privés et de répondre à toute personne ayant besoin d'un secours urgent.

Il devra coordonner l'action des secours privés et publics et, en cas de demande d'assistance immédiate, alerter directement les équipes mobiles d'intervention prévues par le décret du 2 décembre 1965 ; enfin il est chargé d'exploiter les ressources en lits disponibles des établissements sanitaires d'accueil. Ces missions impliquent que ce service d'aide médicale d'urgence soit implanté au sein du Centre hospitalier régional dont il est appelé à utiliser les ressources ».

Service médical pré-hospitalier : les moyens actuels *

Le cadre d'intervention. Tous les départements français disposent au moins d'un SAMU (Service d'Aide Médicale Urgente). Les 105 SAMU coordonnent l'action de 355 SMUR (Service Mobile d'Urgence et de Réanimation). Un seul SMUR (Ambérieu) fonctionne au départ d'une unité d'hospitalisation privée. 98 SAMU sont dotés d'un Centre 15.

Les personnels : les SAMU/SMUR emploient 898 Praticiens Hospitaliers. Ils sont assistés de 971 Attachés venant renforcer les gardes. 655 paramédicaux sont affectés à ces services.

Les matériels : sont actuellement disponibles 380 ambulances de réanimation. Sont également en service 27 hélicoptères au départ des Centres Hospitaliers.

Caractéristiques opérationnelles : l'activité des SAMU/SMUR hospitaliers est centrée pour les interventions primaires, sur les zones urbaines ainsi que leur proche périphérie. Les missions du transport secondaire leur sont aussi dédiées. Cette activité importante est consommatrice de personnels et matériels.

Le budget global des hôpitaux a conduit à réduire le nombre des personnels médicaux et paramédicaux. Le coût moyen d'une intervention primaire est de 2400 F. Les SAMU Centre 15 enregistrent près de 6 millions d'appels. Le nombre total des sorties SMUR est d'environ 700 000.

** Par Jean-Claude DESLANDES, rédacteur en chef, Urgence pratique, médecin sapeur-pompier.*

De telles réalisations ont été concrétisées par la suite dans tous les départements, à partir des Centres hospitaliers. Il existe, en ce moment en France un SAMU par département. Les SMUR (Services mobiles d'urgence et de réanimation) ou UMH (Unités mobiles hospitalières) constituent, par rapport à ces SAMU les ambulances médicalisées hospitalières.

RÉFLEXIONS

Il est indiscutable que de grandes améliorations ont été apportées à la médicalisation des accidentés de la route par l'intervention des hôpitaux. C'est d'ailleurs le succès auprès de la population qui a accéléré la décision des pouvoirs publics d'organiser les SAMU, institution hospitalière à laquelle il était fait appel pour toutes les urgences, médicales, chirurgicales, vraies ou ressenties. La coordination était nécessaire entre les différents services d'ambulances, qu'elles soient privées ou publiques. Une collaboration entre médecins privés et publics s'avérait indispensable. L'appel, soit au 18 des sapeurs-pompiers, dans le cadre des secours où le médecin est souvent utile, soit au 15 des médecins avec ou non recours au secours, se devait d'être organisé. Les ambulances des hôpitaux ou SMUR sont médicalisées par des médecins hospitaliers qui, très souvent, sont spécialisés en anesthésie-réanimation. Dans les zones rurales, par ailleurs, la médicalisation sur les lieux de la détresse était plus facile à réaliser avec des médecins de sapeurs-pompiers volontaires ayant reçu une formation à cet effet ; ils transportent les malades dans des Véhicules sapeurs-pompiers de secours aux asphyxiés et aux blessés (VSAB).

Le fonctionnement du secours pré-hospitalier en France

Dans les villes et les zones où la concentration de population le justifie, de par le nombre d'interventions, une équipe de médecins professionnels spécialistes de l'urgence, assume les secours au sein d'un SMUR, hospitalier le plus souvent. Les médecins sont des spécialistes reconnus n'exerçant souvent pas d'autre activité que le secours. Paris et Marseille sont des cas de figure avec la Brigade et le Bataillon qui sont des unités militaires.

En zone rurale, la dispersion de l'habitat, le nombre d'intervention par secteur ne justifient pas une professionnalisation du secours médical. Les médecins des SMUR sont par ailleurs trop éloignés pour être efficaces. Il est fait appel aux médecins de proximité qui sont des médecins généralistes. Ceux-ci sont souvent médecins des sapeurs-pompiers pour optimiser leur action (moyens radio, matériel, formation). Les sapeurs-pompiers ruraux sont eux-mêmes des volontaires pour les mêmes raisons que les médecins. Cette médecine rurale de proximité représente tout de même environ 60 % du total des interventions pour secours à personne effectuées sur le territoire national.

En toute situation, et en tout lieu, le bon sens populaire réclame pour un malade ou un blessé le recours à un médecin, associé ou non à un secours. Il faut cependant reconnaître que dans la notion de promptitude (incendie, noyade, intoxication par gaz, etc.) l'évacuation est prioritaire aux soins : la réalisation d'une médicalisation simultanée dépend alors essentiellement du bon sens. Sur place, elle ne peut être résolue par un règlement écrit. Je souhaite, pour ma part, que ce choix des moyens ne soit plus au niveau du prompt secours, l'objet d'une discussion stérile : il faut faire confiance aux hommes de terrain pour que cette question soit réglée au cas par cas.

Quoi qu'il en soit, et en dehors de ce point spécifique du secours d'urgence, la réalité pratique de la gestion d'une permanence de médicalisation a été difficile à mettre en place. Il a fallu des années pour se convaincre qu'il était aussi irrationnel pour obtenir des soins de qualités, d'organiser des permanences médicales aux Centres de secours, que de penser à des secours fiables disponibles dans les Centres hospitaliers. Il était aussi impensable que les médecins généralistes ne soient pas associés à l'urgence, car de nombreuses urgences ne relèvent pas d'un transport médicalisé et sont susceptibles d'être simplement traitées sur place par le médecin de famille.

Il a fallu beaucoup de temps, pour aboutir à un protocole de conduite dont les éléments d'accord étaient suffisamment élaborés pour qu'ils puissent servir de référence. Tout est loin d'être parfait, mais, malgré les difficultés économiques de notre temps, l'ensemble des partenaires participe à une mise en œuvre de la structure du SAMU dont la mission avait déjà été élaborée en concertation avec le ministère de la Santé par la délibération de la commission administrative des hôpitaux de Toulouse du 16 juillet 1968. Les conventions que les SAMU mettent au point avec les sapeurs-pompiers reprennent les orientations du protocole d'accord du 10 septembre 1991 signé par le SAMU de France et la fédération nationale des sapeurs-pompiers. Elles sont fidèles, dans l'esprit, à la Loi du 6 février 1986 portant sur l'Aide médicale urgente et les transports sanitaires, ainsi qu'à celle du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la Sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs.

LES SERVICES D'ACCUEIL ET D'URGENCE

Les SAMU sont liés aux services d'urgence. La mise en service des SAMU ne peut être pleinement satisfaisante pour le malade que si elle s'accompagne d'un réseau d'urgence performant. Si des urgences peuvent être hospitalisées directement dans les services spécialisés adaptés, dans bien des cas une prise en charge est utile dans un service polyvalent à l'intérieur de l'hôpital.

Ceci explique la sortie des décrets relatifs à l'accueil et au traitement des urgences.

Les décrets du 9 mai 1995 relatifs à l'accueil et au traitement des urgences dans les établissements de santé et modifiant le Code de la santé publique, ont été publiés au Journal officiel du 10 mai 1995. Ils sont l'aboutissement des études qui, depuis plusieurs années, avaient attiré l'attention des pouvoirs publics sur les insuffisances constatées dans l'accueil et le traitement des urgences (L. LARENG, 1988 - A. STEG, 1989 et 1993 - G. BARRIÉ, 1994). Au train où vont les choses, il y en aura d'autres. Il faut reconnaître cependant que des mesures ont été prises pour améliorer cette situation. Les décrets récents devraient, par des décisions plus structurelles, provoquer un mieux plus significatif. Leur mise en œuvre va demander de l'objectivité et de la persévérance.

Ils sont confortés, cette année (1995), par la création pour les praticiens hospitaliers de la Médecine polyvalente d'urgence, avec la mise au concours dès cette année de 4 postes au titre du concours I, 10 postes au titre du concours III et 50 postes au titre du concours IV. Les Jurys seront constitués afin d'épouser le profil de ces postes d'urgence, où travaillent simultanément des anesthésistes, des réanimateurs, des médecins généralistes et d'une façon générale des médecins qui se sont orientés sur l'urgence. Le ministère de l'enseignement supérieur va de plus accompagner ces décrets du ministère de la Santé en organisant la formation dans l'université : un arrêté a été publié le 11 mai 1995 ; deux devraient encore suivre.

Le but du législateur est de graduer les lieux d'accueil et de traitement des urgences pour satisfaire la qualité de la proximité des soins, leur adaptation aux besoins des malades et des blessés. La présence de médecins compétents est aussi nécessaire que l'organisation, qui, à travers le territoire, institue les Antennes d'accueil et d'orientation (ANACOR), les services d'accueil et de traitement des urgences (SAU), les Pôles spécialisés d'accueil et de traitement des urgences (POSU). Des cahiers des charges constituent les agréments, de telle sorte que les unités pourront être mises en place aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, dès lors que les conditions requises par ce cahier des charges seront satisfaites.

Les premières réactions semblent par trop réservées : les médecins généralistes contestent vivement les décrets qui ne leur ouvrent pas assez les portes de l'hôpital : c'est vrai. Mais une solution meilleure ne sera trouvée que si les médecins généralistes prennent eux-mêmes leur destinée en main, aussi bien dans la formation que dans la pratique. C'est prévu par la loi du 9 juillet 1984, portant sur la réforme du troisième cycle des études médicales et pharmaceutiques que j'ai rapportée à l'Assemblée nationale : une étude complémentaire réalisée par un groupe de médecins, comprenant l'Ordre national des médecins, la Confédération des syndicats médicaux français, la Fédération des médecins de France, la Fédération des médecins généralistes de France, a été élaborée. Tout est resté - hélas ! - sans suite significative.

Complexité et insuffisances structurelles

Les structures médicales hospitalières et Sécurité Civile dépendent de deux tutelles différentes. Elles se sont développées chacune sans aucune concertation et elles défendent maintenant les moyens qu'elles se sont donné, même si parfois ils sont (ou paraissent) concurrentiels. Des problèmes de hiérarchie se sont fait jour. Les médecins hospitaliers ont souvent fait le coup du mépris aux médecins généralistes ravivant la défiance qu'ont parfois ceux-ci pour les spécialistes.

Les médecins sapeurs-pompiers sont prêts à accepter des directives de leur confrère DASS ou DRASS mais ne souhaitent pas être aux ordres d'un médecin hospitalier. La situation est, conjoncturellement, bloquée.

Le système actuel comporte aussi bien des insuffisances. Il n'existe pas de schéma directeur, qui à chacun des trois niveaux de responsabilité des autorités (national, régional, départemental) veille à adapter les moyens aux besoins. L'important est de proposer le meilleur secours en tout lieu et en toutes circonstances, le choix de l'effecteur doit dépendre de la qualité de sa réponse et non de sa couleur. Certaines communautés urbaines ont été amenées à répondre à la réduction des moyens hospitaliers par la création d'Unités médicalisées placées directement sous leur autorité.

Les modes et limites d'intervention des médecins sont mal précisés. Si le rôle des médecins de proximité est enfin reconnu, si la nécessité d'une formation complémentaire est acceptée par tous, il faut aussi admettre qu'il est illusoire pour des raisons de disponibilité de vouloir transformer les médecins généralistes volontaires en réanimateurs rompus à toutes les techniques. Il leur est par ailleurs difficile de quitter longtemps leur cabinet.

Il manque un maillon ou un relais entre le réanimateur hospitalier qui, en fonction du contexte géographique ou de la disponibilité des équipes, ne peut fournir qu'un renfort tardif, et le médecin de proximité qui assure l'intervention primaire.

En ce qui concerne les détresses vitales, l'action du premier témoin est essentielle. Notre retard conceptuel par rapport aux pays anglo-saxons, en ce qui concerne l'implication de la population, est considérable. Une détresse vitale, dont l'arrêt cardiocirculatoire est le meilleur exemple, n'a quelque chance de survie que si certains gestes sont dans la minute réalisés.

Jean-Claude DESLANDES

Je ne crois pas, en l'état actuel, à une arrivée massive des médecins généralistes pour participer à l'accueil hospitalier. Ce constat n'est pas rationnel : en effet, beaucoup de généralistes sont sans emploi et nos services d'accueil et d'urgence manquent de médecins. Ce problème est, à mon avis, facilement soluble. Les élus craignent des suppressions de services et d'hôpitaux, avec le risque que cela provoque par rapport à l'emploi, voire aux soins de proximité. De nombreux professionnels de santé associent la restructuration aux lourdes conséquences qu'elles entraîne par rapport au chômage, voire à la délocalisation, etc.

Il est indispensable que le ministère de la Santé et de l'Assurance maladie surmonte toutes ces difficultés. J'affirme que ce n'est pas impossible « Vouloir c'est pouvoir ». On ne peut, en effet, conserver en l'état la situation actuelle, trop souvent dangereuse pour le malade, ce dernier étant - bien entendu - pour l'établissement de soins, le souci prioritaire. On n'aboutira à des solutions raisonnables qu'avec des études de terrain effectuées avec discernement et sans référence exclusive à une démarche centralisatrice. C'est dans un équilibre obtenu au niveau des Schémas régionaux d'organisation sanitaire et sociale, que la carte sanitaire *tiendra compte de l'aménagement du territoire*. Cette composante est d'ailleurs en accord avec la dimension culturelle de la médecine française qui - plus que jamais - doit veiller à se protéger contre la technologie dont le poids et l'appareillage se conjuguent avec l'implacable logique des lobbies financiers.

Ces décrets du 9 mai 1995, dans leur application, devraient contribuer à améliorer l'accueil médical et social des urgences. Ils sont sans doute insuffisants. Il n'empêche qu'ils sont de nature à revigorer - à tous les niveaux - la volonté de mieux intégrer notre service de santé dans ses missions permanentes, 24 h sur 24, de soins et de prévention.

LA DISTANCE RAPPROCHE

Il est pour cela indispensable de régler cette apparente quadrature du cercle qui associe dans les esprits qualité et concentration d'une part, faiblesse des moyens et proximité d'autre part. Les soins ou les lieux, les transports médicalisés, la régulation adaptant les soins et l'hospitalisation aux besoins du malade ou du blessé sont les éléments qui facilitent le rapprochement de la mise en adéquation d'une carte sanitaire de bon niveau prenant en compte les soins du terrain. L'unité de temps se substitue à la distance, donnant à l'hélicoptère un rôle incontournable dans le dispositif du traitement de l'urgence. La télémédecine, dès lors qu'elle contribue à une pratique médicale où est privilégié le comportement humanitaire du médecin près du malade, par rapport à une ingérence incontrôlée de la technologie, complète le système de la gestion de l'urgence par la mise en réseaux. Paradoxalement « la distance rapproche ».

Par une mise en complémentarité à distance des moyens sanitaires, la télémédecine permet, aux professionnels de santé, une nouvelle organisation de travail en réseau gradué, coordonné et en partenariat. Ceci correspond à un moyen efficace de coordination et à un facteur d'harmonisation des attitudes pour les conduites diagnostiques, thérapeutiques. Le rôle structurant de cette pratique médicale est innovant. L'objectif est de donner aux patients un égal accès aux soins en tout point du territoire et de contribuer, sans altérer la qualité des soins, à diminuer les coûts de santé. Les experts peuvent organiser des consultations mono ou pluridisciplinaires. La télémédecine facilite les actions d'éducation sanitaire. Son impact dans l'aménagement du territoire, son adaptation au développement de la société globale de l'information pour la santé, accompagnent le développement économique des régions et participe à la lutte pour l'emploi. formation continue et formation initiale trouvent dans la télémédecine une structure de qualité pour se développer.

TRADITION HUMANISTE ET NOUVEAU COMPORTEMENT MÉDICAL

L'évaluation d'un tel système nécessite un nouveau comportement dans la pratique médicale : c'est la raison pour laquelle une *évaluation parallèle* à la mise en place de ces réseaux est nécessaire et qu'il est indispensable que, dès le début, les organismes de Sécurité sociale s'investissent dans l'étude de cette évaluation.

C'est la transmission simultanée et récente de la voix, des données et des images par le réseau numérique à intégration de service, qui donne à la télémédecine l'expansion actuelle. Le recours dans les réseaux, à la visioconférence, facilite le rapprochement des médecins et des malades entre eux. Cette pratique permet de bénéficier, simultanément de plusieurs consultants de même spécialité, voire de spécialités différentes. Elle montre ainsi sa dimension multidisciplinaire, au service de l'ensemble de la médecine, quels que soient le spécialiste et le mode d'exercice.

La télémédecine, par ses réseaux de transfert d'images fixes, peut regrouper d'une façon plus spécifique des liaisons entre certains spécialistes : le réseau *Transpath* pour l'anatomie pathologique et la transmission des images radiologiques en sont des exemples.

Sont rendus également possibles la gestion des dossiers, l'archivage et la restitution des images et dossiers médicaux tant en interne au sein d'un établissement, qu'en externe avec les établissements de soins et les médecins généralistes.

Quelles solutions ?

Dans un premier temps :

Créer au sein de la Direction Générale de la Santé un Bureau des urgences pré-hospitalières constitué, sous l'autorité de la tutelle santé, des médecins des diverses structures. A l'heure actuelle, à la Direction générale de la santé (DGS), les rencontres n'ont lieu que par syndicalistes interposés et il n'est jamais question de problèmes concrets.

Élaborer une Doctrine du Secours d'Urgence qui, du lieu de la détresse au site de traitement final, précise les principes de fonctionnement de la chaîne du secours médical et détermine le rôle de chacun. Elle prendra en compte les chaînons manquants. Par exemple, entre le médecin de proximité isolé et le spécialiste hospitalier, elle inclura de façon logique des médecins du secteur, ou du groupement, qui spécialement intéressés par l'urgence et ayant acquis une formation spécialisée, pourront seconder le confrère premier intervenant et éventuellement prendre en charge le transport de la victime jusqu'à l'hôpital lui-même. Médecin salarié à temps partiel, il assure le lien entre l'hôpital et le cabinet médical.

Par exemple encore, cette Doctrine optimisera les secours non-médicaux : formation aux gestes de survie dès l'école primaire, développement de campagnes nationales sur le thème, généralisation des défibrillateurs semi-automatiques. Cette Doctrine veillera aussi à unifier la régulation, tant au niveau de la réception des appels que de la gestion des intervenants. En attendant l'instauration du 112, le législateur doit veiller au regroupement de la réception du 15 et du 18 chaque fois que cela est possible. Cela a été parfaitement réalisé à Clermont-Ferrand.

Restructurer les urgences au niveau des régions. Un Comité des Urgences doit y être créé. Le médecin inspecteur de la DRASS et le Préfet de Région valideront, avec les acteurs de l'urgence, les solutions départementales proposées et veilleront à l'application des schémas de fonctionnement compte tenu des particularismes locaux.

L'un et l'autre représentent l'autorité de référence. Ils sont le lien entre le législateur et les acteurs de terrain.

Jean-Claude DESLANDES

Professionnels de santé, administrateurs et industriels doivent s'investir, sans arrière-pensée, dans le développement de la Société globale de l'information qu'impliquent les progrès des télécommunications. Mais revenons-en au serment d'Hippocrate. Loin de l'abandonner, la télémédecine l'honore. En effet, c'est parce qu'elle préserve la proximité des soins d'une recherche centralisatrice de moyens plus performants, qu'elle maintient son souci de faciliter - voire de renouer - le dialogue direct avec le malade et que les réseaux structurés de soins, intègrent le médecin de famille ; avec la télémédecine, nous resterons « humanistes ». Les progrès sensationnels des télécommunications provoquent des progrès technologiques dont les médecins ne feront bon usage, pour leurs malades, que si tout en les respectant, *ils leur imposent la générosité*.

Références bibliographiques

CARLI (P.), FONTANELLA (J.M.), LARENG (L.), NEMITZ (B.), PETIT (P.), *Les matériels et les techniques de réanimation pré-hospitalière. Les Unités mobiles hospitalières des SAMU*, Paris SFEM Éditions, Collection Médecine d'urgence SAMU, 1993, 256 p.

LARENG (L.), « Triage et prise en charge des blessés en grand nombre », in SAMII (K.), *Anesthésie-réanimation chirurgicale*, Paris, Flammarion, 1990, 1111-11203.

LARENG (L.), SAVOLDELLI (M.), « La télémédecine dans sa réalité pratique », *Presse médicale*, 23, n° 39, 10 décembre 1994, 1785-1788.

LARENG (L.), *Batailles pour le SAMU*, Toulouse, Éditions Milan, Hors collection, 1995, 200 p.

MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA PROTECTION SOCIALE, *Aide médicale urgente, Secours en cas de catastrophes, Transports sanitaires*, Paris, Journal Officiel, Bulletin Officiel n° 17 bis, 350 p.

LE JUGE ET L'URGENCE

François RUELLAN

Magistrat

Président du Tribunal de grande instance d'Albertville

Inscrire l'urgence dans l'idée même de justice constitue en soi un paradoxe proche de la contradiction. Pourtant, le juge pénal ou civil est quotidiennement confronté à la gestion de cette notion. Il doit alors composer avec les exigences de l'urgence sans renoncer à la dimension symbolique de l'acte de juger.

L'urgence et la vitesse sont deux concepts dominants de nos sociétés post-modernes. Milan KUNDERA l'a bien perçu et analysé dans son roman, au titre provocateur, *La lenteur* (1).

Il y expose l'axiome selon lequel « le degré de la vitesse est directement proportionnel à l'intensité de l'oubli ». En développant l'idée que notre époque est obsédée par le désir d'oubli, il note qu'il existe, *a contrario*, un lien secret entre la lenteur et la mémoire.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'usage du mot « urgence » ne s'est répandu qu'à la fin du XIX^e siècle⁽²⁾, symbolisant le triomphe de la Révolution industrielle (*time is money*). Cette dimension économique de l'urgence est, au demeurant, constamment présente dans notre vocabulaire contemporain : flux tendus, gestion des stocks, performance, rentabilité, etc., autant de termes parfaitement adaptés à sa définition : « nécessité d'agir vite, sans délai, en toute hâte »⁽³⁾, synonyme de « pression, contrainte ».

L'urgence, c'est aussi la victoire de l'instant sur le temps, victoire qui trouve son expression topique dans le traitement de l'actualité par certains médias. L'information-clip tend parfois à remplacer l'analyse au profit du spectacle, les médias sont « mobilisés » par l'événement que l'on cherche même à « créer »

(1) KUNDERA (Milan), *La lenteur*, Paris, Gallimard, 1995, p. 44-45 et 135.

(2) Petit ROBERT 1, Ed. 1990.

(3) *Ibidem*.

comme une fin en soi. L'urgence renforce alors les sentiments d'émotion au détriment de la raison.

On perçoit donc le curieux paradoxe consistant à vouloir inscrire l'idée-même de justice dans l'urgence. La justice a, en effet, pour fonction essentielle de distribuer des symboles c'est-à-dire des représentations, des métaphores qui, tout en étant réelles, n'ont pas d'efficacité ou de valeur en soi, mais en tant que signes d'autre chose.

Pour exercer efficacement sa fonction symbolique, la justice se fonde sur le rituel, ensemble de règles qui ont une fonction sociale de cohésion du groupe et un rôle psychologique fondamental pour l'individu et son insertion dans le groupe. Le rituel judiciaire se manifeste par le costume, l'apparat, la solennité des lieux, mais surtout par la procédure. Le phénomène de processualisation du droit est, en effet, un élément déterminant de l'acte de juger.

Or, la notion-même de procédure s'oppose à l'urgence. La procédure construit formellement le procès et le juriste connaît bien l'aphorisme : « la forme, c'est le fond ». Le temps est donc indispensable à la maîtrise du procès par ses acteurs et à l'accomplissement de la fonction symbolique du jugement ; donner du sens, c'est d'abord donner du temps. Juger, c'est délibérer, c'est-à-dire hésiter, se concerter, débattre, douter, être conscient de l'aléa judiciaire.

L'urgence n'a que faire de ces considérations. Elle exige une réponse instantanée à une demande formulée sous l'effet d'une pression, d'une contrainte. Peut-on alors envisager une gestion de l'urgence par la justice ? Dans cette perspective, comment l'appareil judiciaire tente-t-il de faire respecter l'exigence de sa fonction symbolique ? Un état des lieux emblématiques de l'urgence en matière pénale et civile permet de mieux cerner ces questionnements, tout en faisant émerger des pistes de réflexions aussi actuelles que permanentes.

À PROPOS DE QUELQUES LIEUX D'URGENCE EN MATIÈRE PÉNALE

L'urgence en matière pénale pourrait se définir comme la nécessité de répondre rapidement à une demande de justice émanant de la victime, du prévenu et (ou) de l'état de l'opinion à un moment donné, ce qui renvoie bien évidemment à l'idée d'ordre public. Cette définition, toute relative et partielle, doit inclure la dimension quantitative du contentieux pénal. La justice pénale de cette fin de siècle n'a, en effet, qu'un lointain rapport avec celle de notre société à dominante rurale qui a perduré jusqu'à l'après-guerre. L'appareil judiciaire répressif s'est trouvé peu à peu confronté à un phénomène de massification de la délinquance lié à de multiples facteurs, que nous n'analyserons pas dans cette étude, mais chacun sait combien la crise économique les a aggravés. Or, la justice n'était ni culturellement, ni matériellement préparée à gérer cet af-

flux de contentieux. Elle a donc élaboré des réponses palliatives. La première d'entre elles a consisté à traiter le flagrant délit.

Les flagrants délits

Voilà un concept qui semble s'intégrer parfaitement dans l'urgence et son corollaire, le traitement en temps réel : « évidence » de l'infraction, « évidence » du coupable, trouble à l'ordre public constitué et possibilité d'indemnisation éventuelle de la victime ; autant de paramètres autorisant une réponse judiciaire immédiate par la comparution sans délai du prévenu devant le tribunal, après une enquête sommaire. On se souvient du débat qu'a soulevé la généralisation de cette pratique à la fin des années soixante-dix. Sa banalisation ne doit pas nous faire oublier le sentiment de profond malaise que l'on éprouve devant ce mode de justice. Le film de Raymond DEPARDON, *Délits flagrants*, en fait bien ressortir l'acuité.

Le temps est, en effet, consubstantiel à l'acte de juger. C'est une nécessité impérieuse : temps de la parole, de l'écoute du prévenu comme de la victime qui exprimeront tous deux leurs difficultés et leur souffrance. Cette expression ne peut se réaliser que dans la durée. Les psychologues savent combien le travail de deuil passe par l'accomplissement des rites et le respect du temps⁽⁴⁾. Le temps est incompressible et universel. Écourter le deuil, c'est écarter la douleur. *Mutatis mutandis*, la justice ne remplit pas son office lorsqu'elle refuse d'intégrer cette dimension.

Tout le risque du flagrant délit est contenu dans cette contradiction. Et il n'est pas certain que les garanties procédurales formelles du procès pénal (publicité, oralité des débats, contradiction, défense, double degré de juridiction) suffisent à rétablir pleinement la fonction symbolique de la justice.

Au surplus, on ne peut manquer de s'interroger sur l'une des composantes essentielles de l'urgence : qui la définit ? le parquet, la victime, les médias, les politiques, les services de police ou de gendarmerie, l'opinion dite publique au risque de voir le juge confronté à gérer des demandes et des stratégies contradictoires ?

La section du traitement direct

Une seconde réponse apportée par l'appareil judiciaire pour gérer l'urgence est beaucoup plus élaborée. Il s'agit du traitement en temps réel des procédures

(4) BACQUE (Marie-Frédérique), *Le deuil à vivre*, Paris, Odile Jacob, 1992.

pénales, plus couramment appelé dans le vocabulaire du palais « STD » (Section du traitement direct)⁽⁵⁾.

Le principe du traitement immédiat des procédures pénales se caractérise par l'intervention des parquets dès le début de l'enquête de police ou de gendarmerie. Il suppose que les services d'enquête signalent systématiquement aux parquets les affaires en cours d'élucidation avant le départ des personnes mises en cause des locaux où elles sont retenues. Le ministère public prend alors une décision dite « en temps réel » visant à apporter une réponse judiciaire la plus rapide possible aux affaires pénales élucidées. Il dispose pour cela de toute une palette d'options : comparution immédiate du prévenu devant le tribunal correctionnel ; présentation à un juge délégué par ce tribunal pour voir statuer uniquement sur le principe de la détention provisoire avant déferrement au tribunal dans les cinq jours pour être jugé ; convocation à date fixe devant le tribunal portée tout de suite à la connaissance du prévenu par l'Officier de police judiciaire ; citation ultérieure ; renvoi à une procédure de médiation pénale, éventuellement en maison de justice ; classement sous condition de réparation, d'excuse, de non-réitération des faits, de respect d'une injonction thérapeutique, de stage de sensibilisation aux problèmes de sécurité routière ; classement motivé dont est informé sur le champ l'auteur de l'infraction, etc.

Ce traitement direct des procédures pénales a un double objectif : diminuer le nombre des jugements par défaut par un retour aux décisions contradictoires, réduire la durée d'audience des procédures tout en évitant une surcharge des audiences pénales. Ces objectifs sont pertinents, en particulier celui visant à restaurer le jugement contradictoire qui, seul, peut contribuer à donner du sens à l'intervention judiciaire.

On doit cependant émettre une réserve : que l'urgence ne finisse par imposer les choix d'orientation des procédures. Le nombre croissant des affaires peut, en effet, conduire le parquetier à mettre en oeuvre des stratégies d'évacuation des dossiers au détriment d'un traitement judiciaire adéquat. A cet égard, le recours de plus en plus fréquent aux maisons de justice et à la médiation pénale masque parfois mal de telles tendances. Vouloir concilier à tout prix, c'est faire l'économie du rituel, du temps, indispensables au travail de deuil contenu dans la dimension symbolique du procès. N'y a-t-il pas un risque de déni de la demande de justice lorsque l'on renvoie son traitement à une non-autorité ? On ne peut s'empêcher, à cet égard, de faire une comparaison entre certains excès de recours à la médiation pénale et l'évitement de la souffrance par la prescription intempestive de sédatifs (antidépresseurs, anxiolytiques) qui en occultent et retardent l'expression. Or, il nous paraît que la rencontre entre la victime et l'auteur de l'infraction suppose leur confrontation publique, contradictoire, ritualisée, respectueuse de la fonction symbolique qui est au

(5) *Le Courier de la Chancellerie* , n° 132, mars 1995.

fondement même de la justice. A défaut, la réponse apportée à la demande de justice, aussi rapide soit-elle, sera inefficace. L'urgence fera entrer le juge dans le monde de l'illusoire, sacrifiant l'acte de juger sur l'autel de la performance, de la gestion des flux et de la statistique.

Le juge civil confronté à l'urgence

La justice civile peut sembler, au premier abord, se situer aux antipodes de l'urgence. Elle se caractérise par l'importance de son formalisme, quant à sa saisine, quant au cheminement des causes (mise en état, respect absolu du contradictoire et maîtrise du procès par les parties), quant à l'élaboration de la décision (audience, collégialité, délibéré secret, jugement, double degré de juridiction). Bref, tout oppose le juge civil à la gestion de l'urgence. Et pourtant, lui aussi s'est trouvé confronté à cette redoutable problématique. L'explication de ce phénomène est principalement d'ordre économique. Les trente dernières années sont, en effet, caractérisées par la massification des contentieux, conséquence de l'extraordinaire développement de ce qui fut appelé en son temps la « société de consommation », puis désormais par l'état de crise économique structurelle dans lequel nous évoluons. Cette inflation des contentieux civils (en particulier, le recouvrement des créances) a conduit les acteurs du droit judiciaire privé à s'interroger sur leur mode de règlement le plus adéquat.

La généralisation des procédures sommaires de traitement des contentieux : entre intentions et réalités

Etant donnée la relative lourdeur de la procédure devant le tribunal de grande instance (représentation obligatoire des parties, durée excessive et coût du procès), le législateur a transféré au tribunal d'instance des pans entiers de sa sphère de compétence, de droit commun. Citons, pour mémoire, l'important contentieux du crédit à la consommation, le rehaussement de son taux de compétence en dernier ressort (13 000 F), la création de diverses techniques procédurales destinées à alléger et accélérer le traitement des affaires civiles telles que la procédure d'injonction de payer⁽⁶⁾, d'injonction de faire⁽⁷⁾, la saisine directe du juge d'instance par simple déclaration au greffe⁽⁸⁾ ou la réforme des voies d'exécution mobilière⁽⁹⁾ pour revaloriser le titre exécutoire.

(6) Décrets n° 72-790 du 28 août 1972 et n° 81-500 du 12 mai 1981, JCP 1981, III, 51638 et 51367.

(7) Décret n° 88-209 du 4 mars 1988.

(8) Décret n° 88-209 du 4 mars 1988, *Jurisclasseur Procédure*, 1988, III, 61334.

(9) RUELLAN (F.), LAUBA (R.) ; « A propos de la loi du 09/07/91 portant réforme des procédures civiles d'exécution : Les enjeux du contrôle juridictionnel » ; *Gazette du Palais*, 1993-1, Doctrine p. 32.

Cette politique de gestion des contentieux a trouvé cependant rapidement sa limite dans le fait qu'il ne s'est agi, pour la plupart, que de transferts de compétences que ceux-ci ont, par ailleurs, continué à être traités par « la voie intellectuelle et rituelle du procès et du jugement »⁽¹⁰⁾. Au surplus, aucune de ces réformes facilitant considérablement l'accès au juge n'a été accompagnée d'une politique de mise en oeuvre des moyens en ressources humaines permettant de faire face à l'afflux des contentieux en résultant. Il en est ainsi de la création du juge de l'exécution qui traite de contentieux souvent juridiquement complexes alors que son mode de saisine est particulièrement simple (déclaration au greffe ou lettre d'explication sommaire).

De même, la volonté de juger rapidement les affaires civiles devant les juridictions de première instance⁽¹¹⁾ conduit à des situations tout à fait paradoxales, marquées par un taux des appels en forte progression⁽¹²⁾ et des délais de jugement des causes devant les cours d'appel prenant des proportions inquiétantes⁽¹³⁾. Or, comme le relevait fort justement le premier Président de la Cour d'appel de Chambéry : « le garde des sceaux souhaiterait que les tribunaux de grande instance traitent les procédures en six mois et les cours d'appel en une année. Mais en réalité, il faudrait plutôt intervertir les facteurs : l'essentiel des débats devrait se dérouler devant le premier juge (...). D'où des délais nécessairement plus longs. La cour, une fois saisie, devrait aller plus vite en besogne puisque moyens, arguments et pièces auraient déjà été jugés devant le premier juge »⁽¹⁴⁾.

La conscience de cette inadaptation, les frustrations engendrées par l'absence de réponse immédiate à une réelle demande de justice ont donc conduit le juge à élaborer un mode de résolution judiciaire des contentieux civils tout à fait original : le référé.

Le référé ou le « SAMU » de la justice

D'origine purement prétorienne, il a pris naissance au XVII^e siècle dans la jurisprudence du Châtelet de Paris, « sous la pression des nécessités pratiques »⁽¹⁵⁾, afin de remédier (déjà !) aux lenteurs de la justice. Consacré par le

(10) CARBONNIER (Jean), *Sociologie juridique* , Paris, Thémis, p. 227.

(11) RUELLAN (F.), « L'office du juge dans le procès civil », *Les petites Affiches*, n° 83, 1995, p.23.

(12) 153 509 appels en 1998 et 182 794 en 1992. In *Annuaire statistique de la justice* , La Documentation Française, p. 31.

(13) 1 158 271 affaires jugées en 1998 et 1 171 082 en 1992 ; *ibidem*.

(14) Discours de Monsieur le premier Président GIROUSSE à l'audience solennelle d'ouverture de l'année judiciaire 1995 de la Cour d'appel de Chambéry.

(15) PERROT (R.), *Les cours de droit*, « Droit judiciaire privé », Fascicule II, 1980, p. 440 et suivantes.

législateur en 1806, le référé n'a cessé de se développer⁽¹⁶⁾. Il s'agit d'une procédure extrêmement rapide qui tend à obtenir du président de la juridiction compétente (ou du premier président, selon le cas) une décision en la forme d'une ordonnance à caractère provisoire, mais ayant vocation à s'exécuter immédiatement, nonobstant appel. Elle existe en toutes matières (civile, commerciale, prud'homale, rurale). La procédure de référé autorise le président du tribunal, dans tous les cas d'urgence, à ordonner les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend. Sans être tenu par le critère de l'urgence, le président peut, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent pour prévenir un dommage imminent ou faire cesser un trouble manifestement illicite. De même, il peut, lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable, allouer une provision au créancier ou ordonner l'exécution d'une obligation, même s'il s'agit d'une obligation de faire (articles 808 et 809 du NCPC).

On mesure combien il est difficile de cerner avec exactitude le contenu de la notion de « contestation sérieuse ». Il ne suffit pas, en effet, qu'une contestation soit élevée pour que le juge se déclare incompétent, encore faut-il qu'il la qualifie de sérieuse. Certes, la jurisprudence nous dit bien que l'absence de contestation sérieuse implique l'évidence de la solution juridique ou de fait, qu'appelle le point contesté⁽¹⁷⁾, définissant le juge des référés comme le juge de l'évident et de l'incontestable. Il n'en demeure pas moins que cette formule énigmatique a conduit le juge des référés à élargir constamment sa sphère de compétence en appréciant la contestation sérieuse à la mesure de sa capacité à traiter au fond le problème juridique qui lui était soumis.

C'est ainsi que la cour de cassation a légitimé la pratique de ce magistrat consistant à allouer une provision au créancier requérant d'un montant égal à celui de la créance à recouvrer⁽¹⁸⁾. Par la souplesse de sa saisine (simple assignation, représentation non obligatoire)⁽¹⁹⁾, l'absence de formalisme dans les débats (oralité), la rapidité de sa décision (en général, à huitaine), son caractère immédiatement exécutoire, la justice des référés s'est imposée dans le prétoire comme le « SAMU de la justice », pour reprendre l'expression du premier Président de la Cour de cassation qui lui a donné une impulsion essentielle dans les années soixante-dix.

(16) 499 443 affaires jugées et 124 589 ordonnances de référé, en 1993, devant les tribunaux de grande instance. In *Les chiffres-clés de la justice*, Paris, Ministère de la Justice, octobre 1994.

(17) Cassation civile I, 28 juin 1965, Bulletin civil I, n° 429.

(18) Cassation commerciale., 20/01/81, *Gazette du Palais*, 1981-1, JP. 322, Note Bertin.

(19) RUELLAN (F.) : « A propos de la représentation des parties devant le juge des référés du tribunal de grande instance », *Gazette du Palais*, 1992-1, Doctrine p. 119.

Reste que l'on doit s'interroger sur les limites de cette procédure. On observera tout d'abord qu'elle a vocation à délivrer des décisions provisoires. Cela signifie que le juge, saisi du même contentieux, mais statuant au fond, n'est jamais tenu par l'ordonnance de référé. Cela peut conduire *de facto* à des contrariétés de décision, le jugement au fond mettant à néant les effets provisoires d'une ordonnance rendue et exécutée plusieurs mois, sinon plus, auparavant, obligeant ainsi les parties à remettre en l'état leur situation de droit et de fait, parfois au prix de l'insolvabilité de l'une ou l'autre, ou de l'impossibilité de réparer les dommages irréversibles nés d'une exécution provisoire mal appréciée dans l'urgence.

Plus encore, le succès du référé a conduit à de dangereuses dérives dans la conception même de l'office du juge. C'est ainsi que d'aucuns énoncent⁽²⁰⁾ que « les audiences de référé sont des lieux de moins de plaidoirie en droit et de plus de discussion de fait ». Le juge des référés « participerait à une concertation tendant le plus souvent possible à trouver un terrain d'entente »⁽²¹⁾. Ce ne serait plus « un tribunal devant lequel on plaide, mais un magistrat auquel on demande dans l'instant une solution d'apaisement à un conflit plus ou moins aigu » (noter la résurgence du vocabulaire médical) ayant « une fonction arbitrale », n'hésitant pas à revendiquer « l'intime conviction » comme guide, fondée sur une « prise en compte plus aiguë du temps et de l'effectivité de sa décision ». Il ferait alors prévaloir le « doute rapide » qui précède l'ordonnance de référé au nom de la « subjectivité inhérente à son office ». Il préférerait, « à une époque où la loi est souvent dénoncée (...) comme source d'injustice (...), concilier selon l'équité (...), arranger plutôt que juger selon des textes », prenant acte de « l'engorgement de la demande qui ne peut trouver adéquation avec l'offre ».

Doit-on cependant accepter cette vision du juge des référés comme « modèle de ce que pourrait être l'organisation de l'institution judiciaire » ? Peut-on accepter l'idée de cette justice de l'instant, s'adaptant avec souplesse et pragmatisme à des demandes caractérisées par la recherche de l'efficience, érigéant le juge en médecin des urgences d'un corps social malade de vitesse ? L'urgence, la nécessité de répondre dans l'instant à une demande de justice conduirait ainsi au paradoxe suprême d'un juge délaissant la loi au profit de sa (ses) conviction(s) arbitrant, en fait, au nom d'un nécessaire apaisement souhaité (postulé ?) par les parties.

En revendiquant l'équité dans l'urgence contre l'injustice supposée de la loi, on fait alors triompher l'arbitraire d'une conception archaïque de la justice natu-

(20) BURGELIN (J.F.), COULON (J.M.), FRISON-ROCHE (M.A.) : *Le juge des référés au regard des principes procéduraux*, Dalloz, 1995, Chron. 67.

(21) Sur la conciliation, cf. RUELLAN (F.), « Le conciliateur civil, entre utopie et réalités », *Semaine Juridique*, 1990, Doc. 3431.

relle qui ne serait pas inspirée par le respect de règles de droit en vigueur, mais par le sentiment personnel du juste et de l'injuste au regard d'une improbable égalité des parties dans l'émergence de leur défense. Vision paroxystique, certes, mais néanmoins contenue en germe dans la justice des référés. Fort heureusement, la Cour de cassation nous rappelle régulièrement⁽²²⁾ que le juge des référés n'est que le juge du provisoire et, donc, de l'éphémère. Mais la vigilance s'impose pour que, en privilégiant la recherche informelle avec le justiciable d'une solution de compromis sur le rituel des actes et délais de la procédure classique, le juge civil ne succombe, lui aussi, au syndrome de l'urgence.

Au terme de ces brèves et très partielles réflexions qui ne prétendent pas à englober l'étude de tous les lieux de l'urgence dans le judiciaire (lieux aux-quels sont aussi confrontés les juges des enfants et les juges aux affaires familiales), on ne peut qu'être frappé par les remarquables homothéties existant entre justice pénale et civile dès lors qu'elles sont confrontées à la gestion de l'urgence. Au fond, et quel que soit le type de réponse apporté à la problématique de l'urgence, c'est toujours la même question qui se pose : à quelle figure du juge veut on se référer ? François OST, dans sa remarquable étude des trois modèles du juge⁽²³⁾, nous rapporte le très ancien message d'HERMÈS « aussi vieux sans doute que le droit lui-même. C'est le rappel de la vieille règle de prudence d'où certain droit titre déjà son nom : *prudentia, jurisprudencia, jurisprudence*. Dans le doute, abstiens-toi, dit HERMÈS, au juriste. Et de rappeler que la procédure est précisément l'institutionnalisation de la prudence, l'instauration d'une trêve, le temps de la réflexion. La procédure donne ses chances au doute ».

C'est bien ce message qu'il convient de retenir : le droit est d'abord un processus de discussion publique et contradictoire, respectant des formes, des délais, évitant la violence de l'opinion imposée dans l'urgence, au nom d'une recherche de l'apaisement instantané. Les juges aux affaires familiales le savent bien : la recherche systématique du divorce par consentement mutuel pour éviter le conflit et le coût du procès conduit à une résurgence des contentieux post-divorce en raison de deuils occultés et de souffrances non exprimées *ab initio*.

La légitimité du juge repose donc sur sa capacité à se réapproprier le temps indispensable à l'expression des points de vue antagonistes dans le respect des lois édictées au terme d'un processus démocratique. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme privi-

(22) Cassation civile, III, 05/10/94, RD. imm. 17 (1), janvier-mars 1995.

(23) OST (F.), « Jupiter, Hercules, Hermès, trois modèles du juge », *La force du droit*, Editions Esprit, 1991, p. 241 à 271.

légie les notions de « procès équitable » et de « délai raisonnable » et si, dans le même temps, la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme, tout en reconnaissant la légitimité de la multiplicité des lieux de régulation, exige leur procéduralisation. Entre la loi de LYNCH ou l'archaïque justice du Ca-di⁽²⁴⁾ et le déni d'une justice gagnée par le péril de l'extrême lenteur, le juge devra constamment chercher le point d'équilibre du temps pertinent, réconciliant ainsi les exigences de l'urgence propres à la modernité avec sa mission fondamentale de distribution des symboles dans l'espace social. Il contribuera ainsi à l'édification de cette mémoire dont nous parle si bien Milan KUNDERA. Mémoire contre l'oubli, mémoire fondatrice des civilisations, antidote contre les risques de tyrannie d'un meilleur des mondes ayant érigé l'urgence (l'état d'urgence...) en finalité, privilégiant l'improvisation contre la réflexion, l'arbitraire contre la démocratie, la rencontre dépourvue de sens des intérêts des acteurs contre la construction de la « cité-civique »⁽²⁵⁾ et la recomposition du lien social.

(24) OST (F.), « Juge-pacificateur, juge-arbitre, juge-entraîneur, trois modèles de justice », *Fonction de juger et pouvoir judiciaire. Transformations et déplacements* ; Bruxelles, 1983, p.1 à 70.

(25) DE MUNCK (J.), « La médiation en perspective », *La justice des mineurs*, LGDJ, 1995.

LE SOCIAL AUX URGENCES HOSPITALIÈRES : LES ENJEUX D'UNE RESTRUCTURATION

Marc BESSIN

Charge de recherche au CNRS
GRS-Lyon - GRASS-Paris

Les problèmes que pose « l'urgence sociale » au corps médical hospitalier relèvent globalement d'une réticence à traiter une population non sélectionnée. Ce corps valorise la spécialisation et la technique au détriment de la polyvalence et de l'écoute, d'où la déconsidération des services d'urgence. Les projets de restructuration ne s'écartent pas de ce modèle hospitalier, alors que l'enjeu fondamental est celui du décloisonnement des pratiques et des espaces sanitaires.

Les urgences hospitalières sont depuis quelques années l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics. Outre des affaires récentes mettant en cause la responsabilité médicale de certains praticiens des urgences, les sources de mécontentement du public sont multiples : longueur de l'attente, manque d'information, accueil laissant à désirer, brassage des populations, engorgement du service, etc. En reprenant le rapport du Professeur Adolphe STEG⁽¹⁾, la communauté hospitalière semble trouver dans le recrutement de médecins confirmés (la « seniorisation ») la clé principale des problèmes posés.

Les Services d'accueil et d'urgence (SAU) qui ont pour mission d'accueillir toutes les demandes, se retrouvent en porte-à-faux au sein de l'institution hospitalière où la spécialisation est valorisée. En étayant ce propos, ma con-

(1) STEG (Adolphe), *Rapport sur la médicalisation des urgences*, Commission nationale de restructuration des urgences, septembre 1993, 77 pages.

tribution⁽²⁾ voudrait replacer les enjeux professionnels de cette restructuration annoncée dans le cadre de l'adaptation de l'hôpital à la « nouvelle question sociale »⁽³⁾. A travers la redécouverte de sa fonction d'assistance, c'est plus généralement la façon dont le corps médical hospitalier se confronte à la réalité sociale et s'en protège, qui est mise au jour. Les limites d'une réponse institutionnelle en termes de médicalisation et de différenciation des urgences apparaissent dès lors et permettent d'explorer les perspectives d'un décloisonnement des pratiques et des espaces de prise en charge sanitaire.

L'hôpital est une institution complexe exerçant différentes fonctions où interviennent de multiples acteurs selon deux grandes lignes d'autorité, l'administration et le corps médical. Les urgences hospitalières sont, par exemple, le lieu d'une division du travail entre plusieurs catégories de personnels (infirmières, brancardiers, aides-soignantes, médecins, etc.) dont les seuls statuts ne suffisent pas à décoder le fonctionnement⁽⁴⁾. Pour autant, le discours médical représente souvent l'unique discours légitime dans l'institution sur les pratiques professionnelles. Le point de vue du personnel paramédical, par exemple, s'en éloigne souvent et relève d'enjeux d'une autre nature, mais il n'est pas en mesure de peser sur la problématique des urgences. Le rapport STEG en est une parfaite illustration en ne parlant presque jamais des personnels non médicaux. Les enjeux de la profession médicale au sein de l'hôpital, dans un contexte marqué par des relations de concurrence entre services⁽⁵⁾, sont donc centraux pour saisir les urgences, tant le discours qu'ils suscitent est prégnant dans l'institution.

L'HÔPITAL S'EXPOSE À LA RÉALITÉ SOCIALE

Le SAU constitue la voie d'entrée principale à l'hôpital. De 30 à 80 % des hospitalisations, selon les établissements, s'effectuent après un passage au SAU, d'où son importance stratégique. L'attention portée à ce secteur s'explique également par une augmentation constante des entrées ces dernières années, surtout due aux patients venus par leurs propres moyens. Cet attrait exercé par l'hôpital traduit les conséquences sanitaires de la crise et relève des transfor-

(2) Cet article qui s'appuie sur des recherches effectuées en CHU, doit beaucoup aux débats du séminaire du GRASS « Ville et santé », notamment la séance « L'urgence, l'extrême » que j'ai pu coordonner grâce aux contributions de K. DELMAS, N. DODIER, L. LUQUEL, A. LOVELL. Cf. *Ville et santé, Bulletin de liaison*, GRASS n°5, septembre 1995.

(3) CASTEL (Robert), *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995, 490 pages.

(4) Jean PENNEF a remarquablement décrit cette division du travail : PENNEF (J.), *L'hôpital en urgence*, Paris, Métailié, 1992, 258 pages.

(5) Cette concurrence pour asseoir une position dominante dans l'institution et pour faire valoir les intérêts de son service est exacerbée en CHU. C'est dans ce type d'établissement que j'ai travaillé et je suis conscient des risques pris en généralisant mes observations à tous les hôpitaux.

mations de la prise en charge sanitaire. Quoi qu'il en soit, l'inflation des flux accentue les problèmes et incite les professionnels à revenir en permanence sur la sélection des publics. Les SAU ont, en effet, une obligation d'admission ; ils deviennent ainsi un lieu privilégié de recours et d'assistance pour une population désaffiliée de plus en plus nombreuse.

Les « urgences sociales » à l'hôpital

Le SAU est l'endroit où l'hôpital moderne, sûr de sa réponse technique en termes de guérison, redécouvre par la force des choses sa fonction ancestrale d'assistance et de traitement du social. La diversité du public et la rencontre des mondes extrêmes caractérisent ce service ; mais la présence d'un nombre important de personnes démunies et marginalisées et la spécificité des réponses à leur apporter sont problématiques pour les équipes. Ils bénéficient des usages primaires (soins médicaux) et secondaires (nourriture, hébergement, compagnie, etc.) du service. Les personnels soulignent cette distinction entre les activités médicales et d'aide sociale, ce qui les conduit à parler « d'urgence sociale » pour ces patients. Outre les SDF amenés de gré ou de force, la demande sociale émane également de patients dont le rapport aux soins et l'accès à la médecine ne se réalisent que dans l'urgence. N'ayant pas de suivi médical en amont, ils viennent à l'hôpital pour des raisons liées à une relation dégradée à la santé, à la facilité d'accès et à l'absence de couverture sociale ou d'argent. L'approche quantitative de l'urgence sociale ne suffit pas à mesurer le poids qu'elle représente pour l'institution. Son ampleur est à considérer à l'aune de la visibilité de ces patients, de la charge de soins préalables qu'ils supposent, de la distance au rôle de malade qu'ils maintiennent et de l'agressivité qu'ils dégagent parfois. Ainsi, le traitement du social aux urgences suppose-t-il une grande capacité d'écoute et beaucoup de patience, ce qui apparaît antinomique avec la définition du service.

La prise en charge des toxicomanes peut illustrer ce propos. Les préjugés sur les usagers de drogue⁽⁶⁾, leur comportement dans l'institution et la relation qu'ils entretiennent à la santé contribuent à gommer aux yeux des professionnels leur dimension de patient devant celle du « toxicomane ». Incapables d'endosser le statut de « malade » et de respecter les règles de soumission que l'on attend de toute personne qui sollicite l'hôpital, ces patients sont considérés comme agressifs, rebelles et manipulateurs, fréquentant les urgences en situation de crise pour se procurer des produits ou se protéger de la police. Ces caractéristiques sont renforcées par ce qu'ils renvoient en parlant de santé, à savoir les derniers épisodes de manque. Les personnels ont tendance à ne plus considérer que la situation de manque ou la désintoxication chez un toxicomane.

(6) REDJIMI (Goucem), « Politique de réduction des risques et organisation des soins », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, avril-juin 1994, pages 197-209.

mane, les obstacles qu'il met à sa prise en charge ne faisant que correspondre à cette impossibilité d'apparaître comme malade à leurs yeux⁽⁷⁾.

Conscientes de ne pas répondre correctement au problème, les équipes des urgences en viennent souvent à dire que l'accueil des toxicomanes n'est pas de leur compétence. Sans prolonger cet exemple, il me semble bien montrer le rapport problématique des personnels aux urgences sociales, rapport qui ne fait que traduire la position paradoxale dans laquelle se situe la pratique médicale dans ce service, à mi-chemin entre l'hôpital et la ville, le spécialiste et le généraliste, le médical et le social.

Un hiatus entre « accueil » et « urgence »

Cette intrusion du social vient renforcer une contradiction structurelle propre aux dispositifs d'urgence. L'urgence est polysémique, elle implique deux grandes dimensions du temps : le *Chronos* et le *Kairos*⁽⁸⁾. La première renvoie à la rapidité et à la vitesse : à une certaine forme d'efficacité quantifiée. La seconde dimension suggère le moment opportun et suppose qu'il a été choisi parmi d'autres, qu'un tri et des priorités ont été effectués. Une dimension plus qualitative du temps est présente dans le *Kairos* : l'efficacité est pondérée par des choix parfois éthiques. Ce deuxième registre signifie que, contrairement à d'autres relations de service⁽⁹⁾ où les clients sont traités selon un principe d'égalité de traitement, la règle du « premier arrivé, premier servi » ne joue pas au SAU. Les malentendus aux urgences proviennent en premier lieu du mot lui-même qui désigne à la fois la réponse et la demande : le professionnel est là pour calmer, rationaliser et gérer des situations dans une vision globale du service alors que le patient y vit son passage de façon dramatique, extraordinaire et égocentrique. Mais plus fondamentalement, l'ambiguïté réside dans le hiatus entre les définitions en termes « d'urgence vraie » et celles qui se rapprochent de l'accessibilité, la disponibilité et s'expriment en termes de droit et de service public. La légitimité des « urgences vraies » où le pronostic vital relève d'une réponse technique, n'est pas discutée, contrairement aux entrées qui s'écartent de cette référence médicale. Ainsi, la recrudescence des demandes telles que les « consultations », la « bobologie » ou « l'urgence sociale »⁽¹⁰⁾ représente pour le corps médical une « gêne à la prise en charge

(7) INGOLD (Rodolphe), « Les toxicomanes ont-ils une santé ? Brève histoire des traitements en France », in EHRENBERG (Alain), MIGNON (Patrick), *Drogues, politique et société*, Paris, Descartes/Le Monde, 1992, pages 318-327.

(8) GASPARINI (Giovanni), « Urgence : quelques notes éparses », *Temporalistes, « Urgences »*, n° 29, mars 1994, pages 16-17.

(9) Sur l'application à la médecine du cadre de la relation de service : GOFFMAN (Erving), *Asiles. Etude sur la condition sociale des malades mentaux*, traduction française, Paris, Ménage, 1968, 450 pages.

(10) Pour reprendre les catégories pertinentes pour les personnels, Cf. CAMUS (Agnès), DODIER (Nicolas), *L'intérêt pour les patients à l'entrée de l'hôpital. Enquête sociologique*

des urgences sérieuses »⁽¹¹⁾. On pourrait résumer cette contradiction à l'appellation du SAU : « accueil » *versus* « urgence ». Pourtant, toute relation de service comporte les trois domaines du technique, des civilités, et du contractuel⁽¹²⁾. Tout se passe en fait comme si l'enjeu médical des urgences consistait à renégocier en permanence le contrat (admettre tout le monde indépendamment des formalités administratives) pour privilégier la partie technique au détriment des civilités. Les difficultés relationnelles que rencontre le public trouvent ici leur origine. Les urgences extrêmes nécessitent une compétence technique immédiate du professionnel : la dimension *Chronos* du temps y est prépondérante, une fois le diagnostic effectué. Or, ce type d'urgence semble fonctionner comme un modèle de référence. L'image du polytraumatisé amené en hélicoptère symbolise ainsi souvent le SAU⁽¹³⁾, alors que l'on sait que ces grosses urgences ne représentent pas plus de 5 % des cas. C'est parce que cette activité tend à être valorisante pour (et valorisée par) les professionnels de l'urgence et qu'elle n'inclut pas le domaine des civilités, que l'on s'autorise dans d'autres situations, au nom de l'urgence médicale, à négliger l'accueil.

Une illustration de la crise relationnelle de l'hôpital

Cette crise relationnelle de l'hôpital où l'on inflige un traitement impersonnel au patient, qui fait primer la maladie sur le malade et valorise la technique au détriment de la qualité de l'accueil et de la relation⁽¹⁴⁾ est, paradoxalement, à son comble avec les demandes qui s'écartent de « l'urgence vitale ». C'est notamment le cas pour certains SDF : si on leur parle, c'est souvent de façon très infantilisante, sans réellement attendre de réponse. Les civilités avec ce public semblent réservées à l'assistante sociale ou au psychiatre dans la répartition implicite des tâches. Lorsqu'il s'agit non plus de guérir ou de sauver une vie humaine, mais d'accompagner, comme dans le cas des toxicomanes, « l'absence d'humanité » prend, pour les équipes, la forme de difficulté, voire d'impuissance. Le décès d'un patient, par exemple, entraîne souvent des situations insupportables à gérer pour le personnel qui n'est pas toujours préparé à soutenir les familles. Mais comment expliquer ce décalage ? On ne peut en fait comprendre les difficultés des urgences à s'adapter à toutes les demandes

dans un service d'urgences médicales, Rapport pour le Plan urbain et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, Paris, CERMES, GSPM, 1994, 141 pages.

(11) STEG (Adolphe), *op. cit.*

(12) Si GOFFMAN ne distingue ces trois points qu'au niveau de l'échange verbal entre le client et le réparateur, on peut considérer qu'ils se retrouvent dans l'ensemble de la relation de service. Cf. GOFFMAN (Erving), *op. cit.* page 383.

(13) Il faudrait recenser les couvertures des rapports d'études sur les urgences hospitalières qui font appel à ce registre.

(14) LE BRETON (David), « L'hôpital malade de son inhumanité », *Impact médecins*, 8 octobre 1992.

qu'en considérant le modèle de référence médical hospitalier et les risques de dévalorisation dans l'institution lorsque l'on s'en écarte trop.

L'HÔPITAL SE PROTÈGE DE LA RÉALITÉ SOCIALE

Au-delà des difficultés soulignées, les urgences hospitalières constituent l'un des recours les plus utilisés par les personnes les plus vulnérables. Mais cette ouverture de l'hôpital sur la ville et sur le social n'est-elle pas trompeuse, les SAU jouant en quelque sorte le rôle de fusible pour préserver le reste de l'établissement des doutes induits par cette évolution ? C'est ce que peuvent laisser penser les difficultés des SAU à placer les patients ou leur déconsidération dans l'institution.

Le filtre des services d'hospitalisation

La fonction de distribution des hospitalisations serait susceptible de donner au SAU une position dominante dans l'hôpital. Or, les urgences médicales sont très dépendantes des autres services. Elles font appel à des avis spécialisés et procèdent à des examens complémentaires pendant les soins de première phase. Mais surtout, le personnel doit trouver des places pour les malades à hospitaliser. Dans un contexte de restriction des lits, la sélection pour ne traiter que des patients adaptés aux besoins des services spécialisés s'accentue. Les difficultés de placement varient donc selon la période et les caractéristiques du malade, ce que Nicolas DODIER et Agnès CAMUS appellent la « force mobilisatrice des patients » et qui dépend notamment de son âge, de l'intérêt intellectuel de sa pathologie, de la charge de soins, de la durée de son séjour, de sa couverture sociale, etc.⁽¹⁵⁾ La négociation d'un transfert, qui s'effectue au téléphone, dure parfois très longtemps, dans la mesure où l'on peut essuyer plus d'une dizaine de refus pour un patient peu mobilisateur.

Cette situation de dépendance engendre des rapports tendus avec les autres services, même si les conflits ouverts sont souvent évités. « L'impôt lit », mesure administrative pour dicter un placement, est ainsi rarement sollicité car il s'agit d'une arme à double tranchant : s'en servir, c'est hypothéquer toute coopération et s'assurer des difficultés de placement encore plus grandes à l'avenir avec le service réquisitionné.

Le filtre important qui s'oppose aux SAU délimite en fait les réelles frontières de l'institution, les urgences constituant de fait un sas entre l'hôpital et la ville. Dépendant des autres services et aux marges de l'institution, les SAU ont une position difficile et les caractéristiques de l'activité médicale que l'on y pratique ne viennent que renforcer cette dévalorisation.

(15) CAMUS (Agnès), DODIER (Nicolas), *op. cit.*

Un service dévalorisé dans la hiérarchie implicite du corps médical hospitalier

Tout participe, en fait, à affaiblir la position du SAU dans l'institution. Lieu d'arrivée du tout-venant des patients, c'est également une zone de repli de l'hôpital où l'on vient lorsqu'on est égaré et une zone d'absorption des problèmes. Il hérite ainsi souvent des cas inclassables qui ne correspondent à aucune des spécialités. Cette ambiguïté des problèmes de santé et la variété des pathologies imposent une polyvalence telle qu'un spécialiste de l'urgence n'est autre qu'un excellent médecin généraliste. Or, la médecine générale n'est pas ce qu'il y a de plus prestigieux à l'hôpital. Les pathologies courantes rencontrées aux urgences ne peuvent pas être l'objet d'un travail qui sera publié dans les grandes revues de médecine. Le système de formation en résulte : il sélectionne les généralistes... par l'échec, les meilleurs des internes étant voués à une carrière dans une spécialité. Le système implicite de domination dans l'institution hospitalière repose sur une liaison forte entre spécialisation, sélection du recrutement et valorisation d'un service⁽¹⁶⁾. Pour échapper à leur destinée, les services de médecine générale ou de médecine interne élaborent toutes les stratégies possibles pour récupérer des patients aux pathologies rares. Seuls les SAU sont exposés à une clientèle imprévue. Les urgences médicales ne peuvent donc pas échapper au phénomène d'homologie sociale qui voit ceux qui traitent les populations les plus déconsidérées socialement se trouver eux-mêmes déconsidérés professionnellement au sein de leur corps d'appartenance.

MÉDICALISER LES URGENCES OU DÉCLOISONNER LES PRATIQUES SANITAIRES

La restructuration des urgences : une réponse médicale et hospitalière

Les projets de restructuration des urgences se résument en deux mots : médicalisation et différenciation. Le manque de médecins y est souligné et des crédits affectés pour des « seniors » commencent à se dégager. Tout en insistant sur l'insuffisance des postes alors qu'un grand nombre sont vacants (la dévalorisation d'un service a des répercussions concrètes !), le rapport STEG préconise une spécialité urgentiste. Mais, différencier les « vraies urgences médicales » - pour y répondre de façon plus efficace et rapide (*Chronos*) - de la permanence des soins revient à contourner le problème qui consiste à canaliser plusieurs types de demandes (*Kairos*). Certains SAU, en fonction de l'équipement de l'établissement, seraient ainsi habilités à recevoir les urgences

(16) HERZLICH (Claudine), « Types de clientèle et fonctionnement de l'institution hospitalière », *Revue française de sociologie*, XIV, numéro spécial, 1973, pages 41-59.

vraies alors que d'autres, transformés en Antennes d'accueil et de traitement des urgences (ANACOR)⁽¹⁷⁾, se limiteront à un rôle de dispensaire. En fait, cette distinction peut être vue comme une possibilité de lier spécialisation et sélection du public. On éviterait alors de se poser la question du manque d'ouverture du corps médical sur le monde extérieur et de son absence de formation sur les aspects sociaux de la médecine, cet aspect des choses étant réservé aux filières médico-sociales au sein des SAU ou aux ANACOR. Cette restructuration répond aux enjeux de la profession médicale hospitalière sur lesquels j'ai insisté. Or, les problèmes des urgences, notamment l'inflation de demandes sociales, dépassent le cadre de l'hôpital et relèvent d'enjeux plus fondamentaux de santé publique.

De nouveaux rapports entre la ville et l'hôpital

Des initiatives en matière de prise en charge du SIDA, relayées par des actions sur la toxicomanie et l'exclusion, tentent d'ouvrir une brèche dans les certitudes de l'hôpital moderne. La problématique de la prise en charge du VIH a mis en évidence la perméabilité entre le social et le sanitaire. L'hôpital, symbole du cloisonnement qui s'est récemment imposé entre ces deux sphères, est aujourd'hui confronté à cet enjeu ; mais on a vu qu'il réussissait encore à se préserver des doutes induits par cette réalité sociale. Au-delà de l'institution hospitalière, le SIDA et la montée de la précarisation sociale ont tendance à déstabiliser les positions institutionnelles et font apparaître d'immenses interstices où s'investissent de multiples partenaires (médecins, associations, travailleurs sociaux, etc.) sous des formes nouvelles (réseaux ville-hôpital, logiques de proximité, etc.). On assiste à une recomposition des politiques de santé et à un redéploiement des pratiques et des espaces de prise en charge sanitaire. L'hôpital ne pourra pas se permettre d'y être insensible.

L'inadaptation des réponses faites aux urgences sociales a incité des médecins, généralement issus de l'action humanitaire, à monter au sein de certains établissements des structures de soins adaptées aux plus exclus de la médecine. En lançant le défi d'une spécialisation médicale du traitement du social, ils s'autorisent à jouer le jeu de la valorisation médiatique, si ce n'est médicale⁽¹⁸⁾. Mais au-delà de cet aspect, ces expériences se distinguent des SAU par des pratiques dans lesquelles les cloisonnements travailleurs sociaux/professionnels de santé et ville/hôpital commencent à se fissurer. Elles répondent en écho à de nombreuses initiatives sous la forme de structures de proximité sillonnant la ville vers les clients potentiels qui n'ont même plus les

(17) Les ANACOR correspondent aux sites les moins équipés et assureraient les demandes de consultation. Les décrets d'application de cette reconfiguration, publiés en mai 1995, sont actuellement suspendus.

(18) LUQUEL (Laurence), *op. cit.*

moyens de se rendre à l'hôpital. Il faut, en effet, rappeler que les urgences hospitalières ne sont qu'un des chaînons du dispositif d'urgence sanitaire. Le rapport BARRIER sur les urgences pré-hospitalières a, par exemple, tenté d'échapper à l'hospitalocentrisme ambiant en réhabilitant le médecin de ville et en incitant au décloisonnement, notamment par des pratiques en réseau⁽¹⁹⁾. Si tout ne se résout pas avec les réseaux ville-hôpital⁽²⁰⁾, ils ont le mérite de réintroduire le médecin généraliste, au cœur de la prise en charge, aux côtés des personnels hospitaliers et extra-hospitaliers, médicaux et paramédicaux, sanitaires et sociaux, etc.

La croyance dans le progrès et la modernité des années de croissance a instauré l'hôpital au centre du système sanitaire, dans une conception techniciste de la santé, séparée du social. Les dispensaires de quartier et les médecins de proximité ont ainsi été jetés aux poubelles de l'histoire. S'ils sont aujourd'hui regrettés par les acteurs de l'urgence, c'est surtout le signe que les modèles de l'hôpital reposent sur des fondements bien fragiles. La question sociale donne pourtant l'opportunité à l'hôpital de transformer "la machine à guérir qu'elle est devenue, en réintroduisant le soin et en s'ouvrant davantage aux problématiques de santé publique. Ce décloisonnement des pratiques et des espaces semble en tout cas une condition pour mieux appréhender la dimension qualitative du temps (*Kairos*) qui pose tant de problèmes aux équipes des urgences.

(19) BARRIER (Geneviève), *Rapport sur la prise en charge pré-hospitalière des urgences*, septembre 1994, 68 pages. Pour un exemple de pratique en réseau adaptée aux urgences : ELGHOZI (B.), « De l'insertion et de la santé, les réseaux de solidarité ville-hôpital », *Gestions hospitalières*, « L'hôpital et les exclus », n° 341, décembre 1994, pages 790-793.

(20) BERTOLOTTO (Fernando), « Le recours aux réseaux, un enjeu de santé publique », *Prévenir*, « Les réseaux de santé », n° 27, 1994, pages 157-163.

L'ORGANISATION DES SECOURS MÉDICAUX D'URGENCE

Xavier PRÉTOT

Conseiller au tribunal administratif de Versailles

Professeur associé à l'Université de Paris II

Si la réputation des secours médicaux d'urgence français n'est plus à faire, des efforts doivent cependant être fournis dans le sens d'une rationalisation de leur organisation ; de la concurrence à la coordination des différents acteurs, un pas important reste à faire, que le droit lui-même n'a, semble-t-il, pas effectué.

Grâce au progrès des connaissances médicales et des techniques de soins, au développement continu de l'organisation des secours, le secours médical d'urgence a acquis, en quelques décennies, une place de choix au sein des dispositifs de protection des personnes contre les risques de toute nature qui menacent leur intégrité physique. Il représente d'ailleurs aujourd'hui, indépendamment même des catastrophes, une part importante de l'activité des « professionnels du secours », tout particulièrement, des services d'incendie et de secours et des établissements hospitaliers. Pour s'en tenir à quelques chiffres, les secours aux personnes sous toutes leurs formes représentent environ les deux tiers des interventions opérationnelles de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris ; de même, près de sept millions de personnes recourent chaque année, à un titre ou à un autre, aux services d'urgence des établissements hospitaliers. On ne saurait mieux exprimer l'importance qu'il revêt désormais dans la vie quotidienne des sociétés développées.

Contrairement à une idée parfois reçue, le secours médical d'urgence ne constitue pas une simple forme d'exercice de la médecine. Associant les techniques classiques du secourisme et de la médecine hospitalière, il leur apporte une dimension nouvelle, née autant des situations de détresse auxquelles il est amené à répondre, que de la spécificité technique et médicale que revêtent ses interventions. Au demeurant, s'il intervient parfois seul, le se-cours médical d'urgence s'insère fréquemment, notamment en cas de catastrophe, dans la

chaîne des secours dont il constitue l'un des maillons essentiels. Le secours médical d'urgence n'a cessé enfin de se diversifier, comme en témoigne, par exemple, le développement des techniques et des structures propres aux urgences néonatales ou aux urgences psychiatriques.

La spécificité des secours médicaux d'urgence ne tient pas seulement à la nature des techniques de secours et de soins qu'ils mettent en oeuvre, mais aussi aux dispositions qui s'appliquent à leur organisation et en déterminent ainsi, pour une part, l'efficacité. Certes, bien des progrès ont été accomplis depuis l'apparition, à la fin des années cinquante, des premières ambulances médicalisées. Force est de constater cependant l'approximation persistante du régime juridique et administratif des secours médicaux d'urgence dans notre pays, l'adoption, voici bientôt dix ans, de la loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires n'en ayant pas véritablement fait disparaître l'ambiguïté. Dans ces conditions, il n'est sans doute pas inutile de procéder à une brève analyse de la notion de secours médical d'urgence avant d'en retracer l'organisation dans notre pays.

LA NOTION DE SECOURS MÉDICAL D'URGENCE

Apparue somme toute récemment, la notion de secours médical d'urgence s'est imposée, en quelque sorte, d'elle-même, l'apparition ou la multiplication de certains risques auxquels la médecine peut désormais faire face, suscitant le développement des structures appropriées au sein des services d'incendie et de secours, des établissements de soins, voire des praticiens de ville réunis dans le cadre des services de garde ou des permanences médicales. L'empirisme dont la notion demeure ainsi imprégnée, ne fait pas obstacle cependant à la réflexion⁽¹⁾.

La multiplication des services d'urgence

Chronologiquement, c'est au lendemain du second conflit mondial qu'apparaissent les premiers services médicaux d'urgence. Jusqu'alors, seule la guerre avait donné naissance à des dispositifs d'intervention un tant soit peu spécialisés, qu'il s'agisse des ambulances volantes créées par le chirurgien D. LARREY pendant les guerres du Premier Empire, de la Croix-Rouge née à l'initiative d'H. DUNANT à l'issue de la bataille de Solférino ou encore des services ambulanciers, développés, notamment, par Marie CURIE et Claudius REGAULT pendant la Première guerre mondiale. Dans la vie civile, la victime d'un accident ne pouvait compter, indépendamment de l'intervention à domicile du

(1) CHENILLET (P.) et PRÉTOT (Xavier), « Le secours médical d'urgence, éléments pour une clarification », *Revue trimestrielle de droit sanitaire et social*, 1983, p.659.

médecin de ville, que sur une simple évacuation à l'hôpital dans l'ambulance de la commune ou des sapeurs-pompiers ou, à Paris et dans quelques grandes villes, dans le véhicule de Police-Secours apparu au début du siècle.

Deux facteurs ont concouru, en pratique, à l'émergence du secours médical d'urgence dans notre pays, puis au développement des services appropriés principalement sous l'égide des sapeurs-pompiers et de l'hôpital public.

Le premier tient au développement de la circulation automobile et à la multiplication des accidents qui en résultent. Associant fréquemment état de choc, détresse cardio-ventilatoire et polytraumatisme, la pathologie des victimes d'un accident de la route ne saurait se satisfaire, en effet, d'une simple évacuation vers l'hôpital le plus proche à l'aide d'une ambulance classique, mais exige une prise en charge médicale immédiate, dont l'hospitalisation de la victime ne constitue que l'ultime étape.

Le second facteur résulte de l'intérêt porté, depuis la Seconde guerre mondiale, aux problèmes de la protection civile. Jusqu'alors, la protection des populations contre les risques de toute nature reposait, pour l'essentiel, sur les maires, au titre de la police administrative et, sous leur autorité, aux corps de sapeurs-pompiers souvent insuffisamment dotés en personnels qualifiés et en matériel d'intervention. La politique de la protection civile est née de l'appréhension des risques du temps de guerre consécutivement au retentissement, pour les populations civiles, des opérations menées au cours de la Seconde guerre mondiale. Dès 1944, les attributions de l'ancienne Défense passive sont transférées au ministère de l'Intérieur ; quelques années plus tard, alors que débute la guerre de Corée, le décret du 17 novembre 1951 donne naissance au Service national de la protection civile, érigé depuis lors en direction de la Sécurité civile au sein de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur (décret n° 75-714 du 23 juillet 1975). En dépit de ses origines, la politique de protection civile s'est attachée, principalement, aux risques en temps de paix, la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 assignant, plus particulièrement, pour objet à la sécurité civile « la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes » (article 1, alinéa 1er).

La protection civile s'est intéressée, logiquement, aux secours médicaux d'urgence. On relèvera, plus particulièrement, deux initiatives en la matière.

La première concerne la médicalisation des secours opérés par les sapeurs-pompiers, le décret n° 53-170 du 7 mars 1953 faisant notamment figurer le secours médical aux victimes au nombre des attributions statutaires des médecins des corps de sapeurs-pompiers.

La seconde se rapporte à la planification des secours dans le cadre du plan ORSEC, destinée à regrouper, en cas de catastrophe ou d'accident majeur, l'ensemble des moyens de secours nécessaires sous l'autorité du préfet. D'abord instituée par une simple instruction interministérielle en 1952, la planification

des secours a été confirmée, ensuite, par le législateur et repose aujourd'hui sur la distinction des plans ORSEC proprement dits, des plans d'urgence, au nombre desquels figure, en particulier, le Plan rouge, applicable chaque fois qu'un accident ou une catastrophe est susceptible d'avoir fait de nombreuses victimes⁽²⁾.

Une définition toujours approximative de l'urgence

Si l'organisation des secours médicaux d'urgence n'a cessé de progresser depuis les années d'après-guerre, la notion même de secours médical d'urgence demeure, en revanche, fortement teintée d'approximation. La loi elle-même s'en tient à une définition minimale, l'aide médicale urgente n'ayant d'autre objet, suivant les dispositions de la loi n° 86-11 du 6 janvier 1986, que « de faire assurer aux malades, blessés et parturientes, en quelqu'endroit qu'ils se trouvent, les soins d'urgence appropriés à leur état » (art. 2). Les développements des services de secours médical d'urgence au cours des années écoulées permettent toutefois de formuler quelques observations sur le sujet.

Alerte, mobilisation et secours

Trois phases essentielles caractérisent, en pratique, l'intervention des secours médicaux d'urgence : l'appel et l'alerte, la mobilisation des moyens de secours, enfin les soins et le traitement de la victime.

Chacune d'entre elles implique la mise en oeuvre de structures et de procédures d'intervention spécifiques.

Si l'appel émane le plus souvent, en pratique, de témoins non avertis, voire de la victime elle-même, les structures d'alerte doivent être à même, par leur caractère permanent autant que par la formation des personnels qui y concourent, de procéder, à distance, à une première appréciation de la situation, de manière à mettre en oeuvre les moyens appropriés. La deuxième phase n'est pas moins essentielle : elle recouvre à la fois les premiers soins prodigués sur place, la mise en condition avant évacuation et l'évacuation proprement dite, au cours de laquelle le traitement peut être poursuivi s'il y a lieu ; elle nécessite ainsi la mobilisation, dans les délais les plus brefs, de l'ensemble des moyens de secours correspondant à la nature de l'accident ou du sinistre. Enfin, une fois la victime prise en charge sur le lieu de l'accident, il convient de pourvoir, le cas échéant, à son admission dans l'établissement approprié à son état.

(2) Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, art. 2 et suivants, LAGARDE (M.), « Commentaire de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 », *Actualité législative Dalloz*, 1988, p. 19 ; PRIEUR (M.), DOUCENCE (J.C.), « Le nouveau dispositif de prévention et de lutte contre les risques majeurs », *Revue française de droit administratif*, 1988, p. 926.

Certes quelque peu descriptive, cette approche n'est cependant pas sans intérêt dans la mesure où elle souligne le caractère d'ensemble du secours médical d'urgence. Quelle que soit l'importance, en pratique, des services qui interviennent sur le terrain - ambulances médicalisées, moyens aériens, etc.-, le secours médical d'urgence ne saurait être ramené à cette seule phase, son action s'exerçant à la fois en amont, lors de la réception et du traitement de l'appel, et en aval, la mission du service ne prenant fin qu'une fois la victime prise en charge, s'il y a lieu, par un établissement de soins. On ne saurait mieux souligner ainsi la véritable chaîne d'opérations successives dans laquelle s'inscrit, en pratique, le secours médical d'urgence.

Sans doute faut-il approfondir la réflexion du point de vue conceptuel. Deux éléments retiennent plus particulièrement l'attention dans cette perspective : l'urgence qui s'attache à l'intervention du secours, et le caractère médical qu'elle revêt principalement. En d'autres termes, le secours médical d'urgence, c'est une réponse médicalisée à une situation de détresse⁽³⁾.

Une réponse médicalisée à la détresse

La notion de détresse recouvre la sensation aiguë, parfois confuse, d'un danger d'ordre physique, ou physiologique : elle touche à la santé, à l'état physique, voire à la survie même de la personne. Elle appelle, par suite, une réponse d'ordre médical et, selon les circonstances, une réponse d'urgence, médicalisation et urgence s'imposant, au demeurant, d'un bout à l'autre de la chaîne des secours. On s'explique, dans cette perspective, que l'organisation des secours médicaux d'urgence repose avant tout sur la médicalisation et sur la régulation des secours.

La médicalisation des secours est d'application générale. C'est au médecin qu'il appartient d'apprécier l'état de la victime et de confirmer ou d'inflimer ainsi l'appréciation portée par la victime elle-même ou par ses proches, puis d'entreprendre les soins nécessaires avant de faire procéder, s'il y a lieu, au transfert de l'intéressé dans un établissement de soins.

La clef de voûte du dispositif : la régulation

La régulation des secours ne présente pas moins d'importance et repose, pour une part essentielle, sur la compétence du médecin régulateur appelé tout à la fois à procéder, autant que faire se peut, à une première appréciation de la situation lors de la réception de l'appel, à mettre en œuvre les moyens de secours appropriés, à pourvoir enfin à l'accueil de la victime dans un établissement de soins. Le rôle du médecin régulateur s'avère, en pratique, on

(3) CHENILLET (P.) et PRÉTOT (Xavier), *op. cit.*, p. 671-673.

ne peut plus délicat. C'est à lui en effet qu'il revient en particulier de faire le tri, parmi les appels sans nombre qu'il reçoit, entre les situations de détresse qui appellent véritablement la mise en œuvre sans délai des moyens de secours, et les simples urgences du ressort de la médecine de ville, les circonstances de temps ou de lieu, l'isolement, l'âge ou encore le caractère spectaculaire de certains traumatismes conduisant, fréquemment, les témoins d'une indisposition ou d'un accident sans gravité à recourir aux services médicaux d'urgence⁽⁴⁾.

Sur le plan de l'organisation, la régulation médicale des secours constitue sans doute la clef de voûte des secours médicaux d'urgence. En effet, la médicalisation des secours n'appelle pas systématiquement la mobilisation des services hautement spécialisés d'intervention sur le terrain, ni des services de pointe des établissements de soins ; l'urgence, chaque fois qu'elle s'avère relative, peut simplement conduire à l'intervention du médecin de ville ou du transporteur sanitaire. La régulation médicale est en revanche au cœur du dispositif, l'appréciation portée *ab initio* sur la situation par le médecin régulateur déterminant l'enchaînement des opérations. Le médecin régulateur doit être ainsi en mesure, à partir de son standard téléphonique accessible à tous, de coordonner l'ensemble des moyens de secours et d'intervention, de manière à mettre en œuvre le dispositif le mieux adapté à chaque situation dont il est saisi. En définitive, si la médicalisation des secours peut s'appuyer, pour partie, sur les moyens existants, leur régulation implique, quant à elle, la mise en œuvre de structures et de procédures d'intervention spécifiques.

S'il constitue ainsi une notion bien précise, le secours médical d'urgence ne saurait être détaché pour autant de l'ensemble des dispositifs qui concourent à la protection des personnes contre les risques de toute nature qui peuvent les affecter dans leur vie quotidienne. Certes, les services médicaux d'urgence interviennent seuls, chaque fois que le risque est purement médical et relève ainsi de leur compétence exclusive. Leur intervention s'inscrit cependant, plus d'une fois, dans le cadre d'une opération d'ensemble, impliquant plusieurs services spécialisés. Il en va ainsi, en particulier, des accidents survenus sur la voie publique, qui nécessitent, par exemple, l'extinction d'un début d'incendie ou la désincarcération de la victime, toutes opérations qui relèvent de la seule compétence technique des sapeurs-pompiers. Cette observation s'impose *a fortiori* en cas de catastrophe. Les services médicaux de secours sont alors appelés à développer leur activité sous l'autorité du préfet dans le cadre des plans de secours.

(4) On observe un même phénomène dans l'évolution des accueils aux services des urgences au sein des établissements hospitaliers. Plus de la moitié des personnes s'adressant à ceux-ci relèvent, en réalité, de soins de médecine générale ou de dispensaire. Cf. STEG (Adolphe), *Rapport sur la médicalisation des urgences de la Commission*, septembre 1993, p. 11.

L' AMBIGUITÉ DU RÉGIME JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

Une répartition des compétences pour le moins empirique

L'organisation des secours médicaux d'urgence dans notre pays demeure, aujourd'hui encore, fortement teintée d'empirisme, la loi du 6 janvier 1986 n'ayant fait pour l'essentiel qu'entériner les institutions et les procédures issues de l'expérience acquise au cours des années antérieures⁽⁵⁾.

L'initiative de la médicalisation des secours revient aux sapeurs-pompiers. Le décret du 7 mars 1953 habilitant désormais les médecins des corps de sapeurs-pompiers à participer aux opérations et à dispenser leurs soins aux victimes des incendies et accidents, nombre de corps de sapeurs-pompiers ont procédé à la médicalisation des secours aux personnes, notamment dans le cadre de leurs interventions sur la voie publique. Si le ministère de l'Intérieur, sensible aux inquiétudes des ambulanciers et transporteurs sanitaires privés, entendit circonscrire l'intervention des soldats du feu en la matière, l'évacuation des victimes vers un établissement hospitalier devant, en particulier, demeurer l'exception⁽⁶⁾, la médicalisation des secours d'urgence n'en fut pas moins encouragée, notamment par l'attribution aux médecins de sapeurs-pompiers d'un véhicule radio-méicalisé (VRM) destiné à compléter le traditionnel véhicule de secours aux accidentés et blessés (VSAB)⁽⁷⁾. Dans un même registre, plusieurs corps de sapeurs-pompiers furent associés aux secours d'urgence développés par l'hôpital public, certains établissements de taille modeste confiant, en tout ou partie, aux services d'incendie et de secours la mise en oeuvre de leur Service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR).

Les sapeurs-pompiers ne sont pas demeurés seuls, en effet, sur le terrain du secours médical d'urgence, la politique de « l'hôpital hors-les-murs » développée sous l'égide du ministère de la Santé ayant donné naissance, dès les années soixante, à deux structures distinctes : le SMUR et le SAMU, dont l'activité s'inscrit dans le cadre de l'hôpital public.

SMUR, SAMU et centres 15

Composés d'une ou de plusieurs ambulances médicalisées, aptes à traiter toutes situations de détresse, les SMUR ont été institués par le décret n° 65-1045 du 2 décembre 1965 qui fait obligation aux principaux centres hospitaliers et

(5) CHENILLET (P.), PRÉTOT (Xavier), *op. cit.*, p. 664 et suivantes. CHENILLET (P.) et PRÉTOT (Xavier), « La loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires : une consolidation législative ? », *Revue trimestrielle de droit sanitaire et social*, 1986, p. 206, et DUBOIS (L.), « La loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires », *Actualité législative Dalloz*, 1986. p. 119

(6) Circulaire n° 79 du 5 février 1962.

(7) Circulaire n° 77-426 DSC du 3 octobre 1977.

notamment aux centres hospitaliers régionaux, de se doter de « moyens mobiles de secours et de soins d'urgence » soit en créant leur propre service, soit en passant convention avec un tiers : sapeurs-pompiers, ambulancier privé, etc. Reprises par le décret n° 80-284 du 17 avril 1980, ces dispositions reçoivent progressivement application ; il existait ainsi, à la veille de la réforme de 1986, près de 250 SMUR hospitaliers.

D'abord « Service d'action » puis « Service d'aide médicale urgente », le SAMU est investi d'une mission nettement plus étendue. Appelé à répondre à toute situation de détresse, le SAMU doit disposer non seulement de moyens mobiles de secours, mais aussi d'une structure d'accueil autonome et de moyens d'hospitalisation et, plus encore, d'un réseau téléphonique et radio-téléphonique en vue de la régulation des opérations ; le SAMU assume enfin, dans le domaine qui est le sien, une mission de conseil technique et d'enseignement. En dépit de l'importance des tâches qui leur sont imparties, les SAMU ne reposaient, jusqu'à la loi du 6 janvier 1986, que sur de simples circulaires prises sous le timbre du ministère de la Santé. D'abord institués auprès de chacun des Centres hospitaliers régionaux (CHR), les SAMU furent progressivement départementalisés.

Si les secours médicaux d'urgence reposent, principalement, sur les sapeurs-pompiers et l'hôpital, ils font également intervenir d'autres structures. Parmi celles-ci, on retiendra plus particulièrement l'action menée par les forces de police et de gendarmerie, notamment dans les agglomérations, depuis l'institution du service « Police-Secours », le rôle de certaines associations privées, telles que la Croix-Rouge, la participation des transporteurs sanitaires privés ou encore les initiatives de la médecine de ville, notamment dans le cadre des services de garde ou des associations de permanence médicale, toutes actions parfois menées de concert avec l'hôpital. C'est d'ailleurs dans le souci de mieux coordonner l'ensemble des initiatives que le ministre de la Santé entendit en 1979, par la voie d'une simple circulaire, d'une part instituer sous la présidence du préfet un comité réunissant les représentants de l'ensemble des professionnels et intervenants du secours, d'autre part donner naissance aux « Centres 15 », dotés sur le modèle des sapeurs-pompiers et des services de police, d'un numéro d'appel à deux chiffres et chargés de pourvoir à la régulation des secours médicaux d'urgence, jusqu'alors assurée, pour partie, par le SAMU⁽⁸⁾.

L'organisation des secours médicaux d'urgence se caractérisait ainsi, au début des années quatre-vingt, par l'extrême diversité de ses structures et, plus particulièrement encore, par l'absence d'un véritable dispositif de coordination et de régulation des interventions et des moyens, ainsi que devait le souligner, en

(8) Cf. Circulaire DGS/103/AS du 6 février 1979, relative à l'aide médicale urgente (non parue au *Journal Officiel*).

1984, le rapport dressé au nom du Conseil économique et social par le Professeur A. STEG⁽⁹⁾. Elaborée non sans difficultés, la loi n°86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires n'a pas modifié fondamentalement les données du problème. Pour l'essentiel, elle se borne, d'une part à donner une base juridique aux SAMU et aux Centres 15⁽¹⁰⁾, désormais érigés en services hospitaliers, d'autre part à renforcer la coordination des moyens par l'institution du comité départemental de l'aide médicale urgente et des transports sanitaires qui réunit, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département, les représentants des collectivités territoriales et des principaux intervenants et intéressés⁽¹¹⁾. La loi laisse ainsi subsister nombre d'imprécisions et d'ambiguïtés dans le régime juridique, administratif et financier des secours médicaux d'urgence, sans doute faute d'avoir procédé à une réflexion d'ensemble sur la question.

Une dualité persistante : l'impossible coordination des services d'urgence

Adoptée à l'initiative du seul ministère de la Santé, la loi du 6 janvier 1986 n'a ainsi nullement mis un terme, bien au contraire, à la concurrence qui oppose depuis les origines les sapeurs-pompiers et les établissements hospitaliers, voire les transporteurs sanitaires et la médecine de ville. Certes, la loi institue, on l'a précédemment observé, une structure de coordination, placée sous l'autorité du préfet ; s'il doit « veiller à la qualité de la distribution de l'aide médicale urgente et à son ajustement aux besoins de la population » (art. 1^{er}, alin. 2), le comité départemental de l'aide médicale urgente et des transports sanitaires ne dispose toutefois que de pouvoirs limités. Au demeurant, s'il est vrai qu'elle a renoncé au parti-pris hospitalocentrique du précédent projet élaboré en 1983, la loi du 6 janvier 1986 a néanmoins opté, quoique de manière détournée, en faveur d'une conception du secours médical d'urgence qui privilégie l'hôpital public. Ainsi, si l'aide médicale urgente s'exerce « en relation notamment avec les dispositifs communaux et départementaux d'organisation des secours » (art. 1^{er}), elle n'en relève pas moins prioritairement, du service public hospitalier, auquel incombe en particulier la mise en œuvre de la régulation des secours médicaux d'urgence (art. 4). Les circulaires venant relayer la loi, la coordination des moyens et la régulation des opérations ont heureusement progressé, en pratique, d'un département à l'autre, notamment avec la mise en œuvre des Centres 15, la conclusion de conventions entre services d'incendie et de secours et établissements hospitaliers, et la

(9) « L'urgence médicale », *Journal Officiel* (Avis et rapports du C.E.S.), n° 15, 28 juillet 1984.

(10) Cf. décret n° 87-1005 du 16 décembre 1987 relatif aux missions et à l'organisation des unités participant au service d'aide médicale urgente appelées SAMU, *Journal Officiel*, 17 décembre.

(11) Cf. décret n° 87-964 du 30 novembre 1987 relatif au comité départemental de l'aide médicale urgente et des transports sanitaires, *Journal Officiel*, 1^{er} décembre 1987.

participation de la médecine de ville et des transporteurs sanitaires privés à l'aide médicale urgente⁽¹²⁾.

Si la loi du 6 janvier 1986 a renforcé la position de l'hôpital public dans l'organisation des services médicaux d'urgence, la vocation en la matière des services d'incendie et de secours a également été confirmée par le législateur à l'occasion des réformes de la sécurité civile entreprises au cours des dix dernières années. Ainsi, aux termes de l'article 16 de la loi du 22 juillet 1987, les services d'incendie et de secours sont-ils chargés, avec les autres services concernés, « des secours aux personnes victimes d'accidents sur la voie publique ou consécutifs à un sinistre ou présentant un risque particulier, et de leur évacuation d'urgence ». Ces dispositions sont d'ailleurs reprises par le projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours, actuellement en discussion au Parlement, et qui fait figurer « les secours aux personnes victimes d'accidents et leur évacuation d'urgence » au nombre des missions qui incombent aux services d'incendie et de secours (art. 2, alin. 3). Plus encore, la sécurité civile intègre les services médicaux d'urgence, quels qu'ils soient, lorsque survient l'accident majeur ou la catastrophe, l'ensemble des moyens de secours étant alors appelés à intervenir sous l'autorité du préfet dans le cadre des plans ORSEC ou des plans d'urgence élaborés en application des dispositions de la loi du 22 juillet 1987.

Le dualisme entre les services d'incendie et de secours et le service public hospitalier s'applique également, on l'oublie parfois, au régime juridique applicable. En effet, alors que l'intervention des sapeurs-pompiers s'inscrit dans le cadre de la police administrative dont les principes résultent des dispositions de l'article L. 131-2, 6°, du code des communes, les prestations développées par l'hôpital relèvent du régime hospitalier. Cette distinction n'est pas de pure forme. Du point de vue de l'organisation des services et de leur mise en œuvre, l'hôpital dispose, en droit, d'une autonomie certaine, le préfet n'exerçant, indépendamment de la présidence du comité départemental de l'aide médicale urgente et des transports sanitaires, que des pouvoirs de tutelle administrative et financière ; les services d'incendie et de secours sont placés, en revanche, sous l'autorité du maire, le préfet disposant au demeurant, notamment à l'égard du service départemental d'incendie et de secours, de pouvoirs propres pour la mise en œuvre opérationnelle des moyens d'intervention⁽¹³⁾. Du point de vue de l'usager, la différence est également sensible : lorsque l'urgence donne lieu

(12) Cf. Circulaire n° 83-23 du 28 décembre 1988 relative au concours du service public hospitalier et à la participation des médecins d'exercice libéral à l'aide médicale urgente - Conditions d'un partenariat, et circulaire du 18 septembre 1992 relative aux relations entre le service départemental d'incendie et de secours et les établissements publics hospitaliers dans les interventions relevant de la gestion quotidienne des secours.

(13) PRÉTOT (Xavier), « L'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité civile ». *Les cahiers du Centre national de la fonction publique territoriale*, n° 39, août 1993, p. 18, (numéro spécial, « Collectivités territoriales et gestion des risques majeurs »).

à l'intervention des moyens hospitaliers, il appartient à l'intéressé de s'acquitter de leur montant et d'en solliciter, le cas échéant, le remboursement auprès des organismes d'assurance maladie, la même formule s'appliquant, d'ailleurs, en cas d'intervention du médecin de ville ou du transporteur sanitaire ; à l'inverse, le principe de gratuité qui préside à la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative, s'oppose à ce que le service d'incendie et de secours sollicite le paiement, même partiel, de ses interventions, la gratuité valant selon la jurisprudence y compris pour le transfert des victimes à l'hôpital dès lors qu'il ne constitue que la suite obligée d'une opération de secours proprement dite⁽¹⁴⁾.

La rivalité persistante entre la sécurité civile et le service public hospitalier témoigne, si besoin est, de la difficulté de déterminer clairement le champ d'application du secours médical d'urgence. Réserve faite des interventions à domicile, par exemple à l'occasion d'accidents pathologiques aigus, le secours médical d'urgence ne saurait échapper complètement, dans sa phase initiale au moins, à la logique de la police des secours, qui relève, sinon des sapeurs-pompiers proprement dits, du moins de l'autorité investie des pouvoirs de police administrative, autrement dit le maire et le préfet. Parce qu'il répond à des urgences qui appellent une réponse à caractère médical et impliquent fréquemment l'hospitalisation de la victime, le secours médical d'urgence tend naturellement au rattachement à l'hôpital. L'hôpital se transportant hors-les-murs selon la formule consacrée, il empiète nécessairement sur le champ d'application de la police de la prévention et des secours, ce que traduit, d'une certaine manière, la loi du 22 juillet 1987 lorsqu'elle insère les services de l'hôpital dans la mobilisation des secours destinés à faire face aux accidents et catastrophes auxquels doit répondre la sécurité civile.

L'évolution du secours médical d'urgence n'est sans doute point achevée. Qu'il s'agisse de la mise en œuvre de la régulation médicale, de la coordination des moyens mobiles de secours ou bien encore de l'accueil des urgences à l'hôpital, bien des progrès restent à accomplir⁽¹⁵⁾. Née de l'aptitude de la médecine moderne à répondre efficacement aux situations de détresse, le secours médical d'urgence est, en quelque sorte, victime de son propre succès, dont témoigne la progression année après année du nombre de personnes recourant, à bon escient ou non, aux services d'urgence. Il appartiendra ainsi, vraisemblablement, aux pouvoirs publics de reprendre, dans un proche avenir, la réflexion sur les missions et l'organisation des secours médicaux d'urgence de manière à en améliorer l'efficacité.

(14) MARION (J.) et PRÉTOT (Xavier), *La Sécurité civile du temps de paix et le droit* (Préface H. Rouanet), Paris, Néret, 1986, p. 68 et suivantes.

(15) L'organisation des urgences à l'hôpital a donné lieu ces dernières années, notamment à la suite du rapport de la commission A. STEG (septembre 1993), à une imposante littérature, dont : « Urgences hospitalières » (numéro spécial - Préface G. Vincent), *Techniques hospitalières*, n° 578, novembre 1993, p. 31-135, PRÉTOT (Xavier), « L'hôpital et les urgences », *Administration*, n° 165, oct./déc. 1994, p. 57.

L'URGENCE EN ZONE RURALE : LA CRÉATION DES CENTRES OPÉRATIONNELS GENDARMERIE (COG)

Colonel Louis-Christian JULLIEN
commandant la Légion de gendarmerie
de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

On a longtemps pensé que la meilleure réponse à l'accroissement et à la diversification des missions de la gendarmerie résultait de la seule augmentation des effectifs. Sans renoncer à ces renforts qui s'imposent, la gendarmerie doit aussi rechercher des voies nouvelles pour améliorer son efficacité. C'est le but de l'organisation actuelle des services de la Gendarmerie départementale qui s'appuient sur le fonctionnement des Centres opérationnels gendarmerie.

La gendarmerie est conduite à intervenir en tous temps, en tous lieux et en toutes circonstances pour assister, protéger et secourir les personnes, surveiller et sauvegarder les biens, constater les infractions à la loi pénale, en rechercher et appréhender les auteurs. Pour les unités, ces missions fondamentales entraînent souvent une obligation de résultats, toujours une obligation de moyens.

Force territorialisée, la Gendarmerie départementale a dû évoluer dans les limites de cette organisation. Dans une structure de conception statique, elle a dû retrouver les voies et moyens de la mobilité. A partir des circonscriptions héritées de la Maréchaussée, elle a dû progressivement se centrer sur des « zones d'action », démarche dictée par l'évolution de la démographie et de la délinquance. Il lui faut se montrer davantage présente dans les agglomérations pour répondre aux besoins de sécurité d'une population toujours plus exigeante. Parallèlement, il lui faut restaurer son caractère de « proximité » dans les zones rurales désertées. Seule une organisation de ses unités et de son service davantage orientée sur des « objectifs » prioritaires, évitant la dispersion de ses énergies, lui permet de rester une force de prévention et de dissuasion.

C'est principalement au travers de la connaissance du milieu dans lequel elle évolue, de la rapidité de son intervention et de l'adéquation des moyens engagés selon l'importance de l'événement qu'est perçue l'efficacité de la gendarmerie. Pour la période nocturne, la garantie de cette capacité de réaction permanente et adaptée repose sur un système de déviations des appels téléphoniques arrivant dans chaque unité vers le centre opérationnel départemental dit Centre opérationnel de la gendarmerie (COG).

CONCILIER EFFICACITÉ, MOBILITÉ ET EFFICIENCE

Le renversement de la perspective traditionnelle

On a longtemps pensé que la meilleure réponse à l'accroissement et à la diversification des missions de la gendarmerie résultait de la seule augmentation des effectifs. Sans renoncer à ces renforts qui s'imposent, il faut aussi rechercher des voies nouvelles d'amélioration de l'efficacité. C'est le but de l'organisation actuelle des services de la Gendarmerie départementale qui s'appuie sur le fonctionnement des COG. Par ses implications, les matériels mis en oeuvre et les changements de méthode qui en découlent, cette organisation cherche à apporter une réponse encore meilleure aux sollicitations du public. Le maillage des unités sur le territoire a fait la force de la gendarmerie, lui permettant ainsi d'être proche des usagers. Cependant, avec l'évolution de la société, les besoins en sécurité se sont déplacés : certaines zones, traditionnellement couvertes par la gendarmerie, se sont dépeuplées au bénéfice de nouveaux espaces « ruraux ». Le dernier recensement démographique montre un déplacement de cinq millions de personnes vers les zones suburbaines placées sous la surveillance de la gendarmerie. Parallèlement, la gendarmerie s'est peu désengagée des espaces ruraux : seule une brigade a été supprimée, en terme de bilan global, par rapport au nombre d'unités existant en 1930. En 1995, 1 000 brigades territoriales sont encore implantées dans des agglomérations de moins de 2 000 habitants, et 180 d'entre elles surveillent effectivement une population inférieure à 2 000 habitants.

En réalité, la gendarmerie qui est restée stable dans ses zones d'action traditionnelles (le nouveau régime de service n'a pas altéré fondamentalement sa présence « nécessaire » auprès des populations), se trouve aujourd'hui davantage implantée dans les zones à forte pression démographique où elle a conservé ses compétences, alors même que des bourgades rurales ou semi-rurales se transformaient en milieu urbain, avec toutes les adaptations nécessaires du service que cela implique (moins de présence *a priori*, et davantage d'interventions). On est passé d'une force de présence à une force de polyvalence, véritable « station-service » sociale.

De la disponibilité du gendarme à la disponibilité de la gendarmerie⁽¹⁾

L'organisation traditionnelle du service des brigades de Gendarmerie départementale, notamment de nuit, exigeait une disponibilité du personnel en décalage croissant avec les normes de vie de la société. On ne pouvait maintenir plus longtemps un système où chaque brigade était seule responsable de la surveillance et de l'intervention dans sa propre circonscription. Il fallait donc satisfaire les aspirations légitimes des gendarmes sans porter atteinte à la qualité des services rendus. Un vrai défi que la gendarmerie a relevé avec la généralisation de la « nouvelle conception du service ».

La circulaire du 3 mai 1991, tout en rappelant que « la continuité du service public dans l'espace et dans le temps est une obligation à laquelle il ne peut être dérogé », précisait aussi que « si la disponibilité de la gendarmerie doit être permanente, celle des militaires de la gendarmerie peut connaître des interruptions ». Le texte a été récemment abrogé et remplacé par une circulaire du 8 février 1994 qui a opéré, au terme de trois années de fonctionnement, certaines modifications du système des interventions de nuit pour renforcer le principe de « proximité » qui guide la conception et l'exécution du service des brigades de Gendarmerie départementale.

MIEUX UTILISER LES MOYENS DISPONIBLES

La cohérence d'une conception globale de l'intervention

La nouvelle organisation du service de nuit a fait ses preuves, même si elle a été imposée par les circonstances. Les structures sont désormais rodées. Elles ont accru la capacité de mobilisation des personnels de nuit face à un événement. Cette nouvelle organisation a eu, de surcroît, le grand mérite de provoquer des remises en cause salutaires (implication de tous dans un ensemble, meilleure évaluation des capacités de réaction et meilleure connaissance du « besoin général de sécurité »). Mais de quoi s'agit-il ?

Sans porter atteinte au quadrillage territorial, la gestion de l'intervention de nuit sur l'ensemble du département est désormais confiée à un Centre opérationnel gendarmerie (COG). Vers lui, sont renvoyés à partir de 19 heures tous les appels des usagers arrivant dans les brigades, ce qui implique de bien connaître chaque circonscription et donc, de pouvoir renseigner. Si l'intervention est nécessaire, le COG actionne prioritairement les patrouilles les mieux placées, déjà en service sur le terrain, puis celles en réserve. S'il le faut, les

(1) Ce titre est emprunté à l'article de François DIEU, in *Revue d'études et d'information de la Gendarmerie nationale*, 1^{er} trimestre 1995, n° 176.

renforts nécessaires sont acheminés. Le secteur d'action des unités se trouve ainsi élargi. Lors d'une intervention, la proximité d'une unité doit l'emporter sur sa compétence territoriale habituelle. Les patrouilles sont planifiées dans le temps et dans l'espace en fonction de l'analyse de la menace (délinquance et accidents en particulier), principalement dans la période où le centre opérationnel est le plus sollicité. Ce système de traitement centralisé au niveau du regroupement (département) des interventions de nuit et de regroupement des brigades (selon leur effectif et leur localisation, les brigades agissent, en effet, soit de manière autonome, soit en association avec une ou deux autres) repose sur une gestion planifiée des effectifs de chaque unité.

Compte tenu des nécessités du service et des disponibilités en personnel, chaque brigade dispose d'un ou plusieurs « premiers à marcher » dont « le planton », de sorte que si cette unité ne dispose plus des effectifs nécessaires pour intervenir sur sa propre circonscription, cette intervention sera alors effectuée, à l'initiative du COG, par la patrouille d'une autre brigade ou du Peloton de surveillance et d'intervention gendarmerie (PSIG) la mieux prépositionnée. Dans le cas où se déroule à proximité immédiate de la brigade un événement grave, le planton intervient et organise les secours. Cette conception améliore encore l'efficacité du service de nuit grâce à une réponse immédiate aux appels du public ; une diminution des délais d'intervention (patrouilles déjà sur le terrain, prépositionnement) ; une meilleure connaissance des attentes de la population (analyse quantitative et qualitative des appels).

Cette nouvelle approche de l'événement étayée par de nouvelles méthodes et des moyens modernes d'aide à la décision est significative de la rénovation du service public de la gendarmerie.

Des enseignements susceptibles d'être généralisés

Cette rénovation doit se poursuivre en mettant l'accent sur les méthodes, les modes d'action et l'adaptation des structures, à savoir : recourir au principe de « l'économie des forces » ; cibler les actions dans le temps et dans l'espace, c'est-à-dire dépasser la notion de « circonscription » pour adopter celle de « zone d'action » plus mobilisatrice ; inventer des conditions et des règles nouvelles de fonctionnement d'une véritable complémentarité des unités. Il pourrait s'agir de la constitution, autour d'un chef, de structures souples, à la carte, pour résoudre un problème donné, par exemple à travers la mise en place de cellules enquêtes en police judiciaire, à travers l'emploi rationalisé des Pelotons de surveillance et d'intervention gendarmerie (PSIG) et des Brigades motorisées (BMO), le jumelage des unités le jour. Enfin, il semble prioritaire de créer les conditions d'une meilleure mobilité des moyens en développant les idées qui ont présidé à la création des COG.

La réforme organisationnelle s'accompagne d'une modernisation technique

La mise en place dans les Centres opérationnels gendarmerie de matériels et de logiciels a pour vocation d'apporter une aide dans deux domaines : la gestion de l'information et du renseignement en établissant des liens entre les multiples informations connues ; la coordination de l'intervention des unités sur le terrain. Le pouvoir de restitution est accru par l'adjonction de fonctions telles que le dialogue avec un système cartographique simplifié, mais étonnant par ses possibilités et les perspectives qu'il ouvre ou la communication vers le réseau radio dit réseau « SAPHIR » avec une acquisition et un traitement automatique de messages structurés.

Dans le domaine de la gestion du renseignement, l'application informatique ARAMIS-GROUPEMENT facilite l'accessibilité et rationalise la consultation de divers éléments de renseignement, dont le renseignement d'ordre public et de défense, les synthèses au profit des divers correspondants, la base de données sur l'information routière - Système automatisé de la Gendarmerie pour l'aide à la circulation (SAGAC).

Dans le domaine de l'intervention, l'assistance au traitement des appels des usagers déviés vers la salle de veille du COG, armée par des personnels spécialement formés, permet notamment de répondre judicieusement aux demandes de renseignements, de localiser avec précision l'événement ou l'appel, de consulter des plans d'actions préétablis. D'autre part, l'aide à l'engagement des unités par une cartographie situe les unités disponibles ou engagées et les lieux d'événements en cours, la production rapide de messages d'intervention préformatés, le suivi des événements et des unités dans le temps et l'espace.

Dans chaque groupement de Gendarmerie départementale, un ordinateur est chargé des communications avec le réseau « SAPHIR » et le support de la base de données relationnelles ARAMIS-GROUPEMENT. Les opérateurs spécialisés de la salle de veille (au nombre de deux à cinq, selon les besoins du moment) disposent chacun d'un micro-ordinateur fonctionnant dans un environnement d'exploitation graphique. Ainsi, ces opérateurs peuvent-ils simultanément, sur leur écran couleur, émettre et recevoir des messages à caractère opérationnel, utiliser des logiciels de bureautique, travailler sur l'application « ARAMIS » et la cartographie de base.

Pour s'intégrer dans l'organisation du service, de tels moyens impliquent un effort de formation, une rénovation des méthodes d'action et une rigueur dans la transmission du renseignement, conditions qui ont nécessité un grand effort de formation des chefs de quart et des opérateurs des COG des quatre-vingt dix sept groupements de Gendarmerie départementale.

Inauguré après l'été 1989, organisé effectivement à l'échelon départemental depuis 1991 et amélioré en 1994, ce système centralisé de traitement des appels et des interventions de nuit de la Gendarmerie départementale a provoqué une véritable révolution copernicienne dans « l'Arme ». Bénéficiant d'expériences similaires en Italie (Arme des Carabiniers) ou en Espagne (Garde civile), cette nouvelle conception du service a décloisonné les brigades en créant une « zone d'action départementale », où peut évoluer l'ensemble des moyens mobiles ou d'astreinte à la disposition du Commandant de groupement.

A partir de patrouilles « prépositionnées » en surveillance générale, reliées entre elles par un réseau de télécommunication performant permettant au chef du centre opérationnel de réagir « en temps réel », la capacité de mobilisation et de concentration des unités de gendarmerie d'un département se trouve accrue, dans des proportions inégalées, pour répondre aux besoins « d'urgence » sans cesse croissants de la société moderne.

GÉRER L'URGENCE DANS UNE GRANDE ORGANISATION L'EXEMPLE D'EDF GDF SERVICES

Jean Philippe ROCHON
Directeur du Centre EDF-GDF SERVICES Iroise

EDF-GDF SERVICES conduit depuis plusieurs années une réflexion sur la gestion des crises au sein des grandes organisations : crises techniques mais aussi commerciales, médiatiques, etc. Elle a ainsi été amenée à développer un savoir-faire particulier dans les domaines de l'organisation des dispositifs de crise et de la gestion de l'information à travers la pratique d'exercices de simulations et le développement de formations spécifiques

EDF-GDF SERVICES est le distributeur commun d'EDF-GDF. Chargé de la distribution de l'électricité et du gaz sur l'ensemble du territoire national, y compris les DOM, il est organisé en 102 centres locaux, correspondant le plus souvent à un département. Chacun de ces centres est lui-même découpé en agences et agences d'exploitation. EDF-GDF SERVICES dessert 28 millions de clients pour l'électricité et 9 millions de clients pour le gaz, grâce à ses 82000 agents.

L'exploitation de très importants réseaux de distribution, la gestion de millions de clients aux attentes et exigences diverses, l'utilisation de technologies de pointe, le rôle de plus en plus essentiel que jouent l'électricité et le gaz dans la vie quotidienne des particuliers et des entreprises, la mission de service public confiée à EDF et GDF, tous ces éléments font qu'EDF-GDF SERVICES est fréquemment confronté à des situations de crise. Ces crises revêtent d'ailleurs des formes différentes ; elles peuvent être de nature technique, commerciale ou encore essentiellement médiatique.

On comprendra donc aisément que la réflexion au sein d'EDF-GDF SERVICES sur la gestion des crises soit déjà ancienne. Elle a de fait débuté dans les années quatre-vingt par la mise au point de plans de dépannage permettant de

faire face à des incidents à caractère technique de grande ampleur: dégâts généralisés sur les réseaux d'électricité dus aux intempéries, coupures de gaz intéressant un nombre important de clients. C'est de cette époque que date la pratique des plans de secours : ADEL en électricité, ORIGAZ en gaz.

A partir de 1991, une réflexion plus en profondeur et plus globale a été entreprise. Elle s'est concentrée sur trois axes qui font l'objet des développements ultérieurs de cet article ; la définition précise des politiques et des organisations de crise, aussi bien à l'échelon d'EDF-GDF SERVICES qu'au niveau de ses centres, la pratique renforcée des exercices de crise, voie principale d'apprentissage, la formation à la communication de crise.

UNE POLITIQUE SERVIE PAR PLUSIEURS MODALITÉS D'ORGANISATION

La crise : une notion multiforme

Au titre de nos entreprises, un événement est important ou grave et peut dégénérer en situation de crise s'il attente - directement ou indirectement - de façon importante à l'intégrité et à la sécurité des personnes et des biens, ou s'il entrave de façon étendue le fonctionnement du service public. Même s'il ne présente pas ces caractéristiques de gravité directe, il est considéré comme tel si son retentissement sur l'opinion, développé notamment par les médias, s'avère susceptible d'être important.

Lorsqu'un événement important ou grave intervient, il peut rester limité dans le temps. Il est alors traité, sur le plan technique, par les services concernés, dans leurs structures et leurs compétences habituelles. Il exige cependant une bonne circulation de l'information. Mais il peut aussi s'étendre, lui-même ou dans ses conséquences, sur un laps de temps relativement important. Il crée, de ce fait, une situation de crise, dont la gestion exige une organisation particulière des services : le dispositif de crise.

Les principes généraux d'une gestion de crises collective et individuelle

Les grandes organisations savent généralement réagir aux urgences techniques d'un système en configuration prévisible. L'expérience montre qu'elles éprouvent par contre beaucoup de difficultés à maîtriser les systèmes dégradés. Il est donc nécessaire de prévoir et d'organiser les moyens à mettre en oeuvre pour mieux maîtriser ces situations. Quelques principes fondamentaux ont été définis pour guider notre action :

- rester en permanence vigilants sur le fonctionnement de nos organisations,

- développer la qualité de notre appréciation des situations et notre réactivité face à elles ;
- apprendre à mettre en oeuvre en temps opportun les moyens correspondant aux situations rencontrées ;
- mettre en oeuvre un mode de management des crises séparé de la gestion courante des autres activités.

Mais, quelles que soient la pertinence de ces principes et la bonne compréhension que chacun en a en situation normale, l'expérience montre qu'en situation dégradée, la prise en charge résolue des problèmes est toujours difficile et douloureuse. Il est d'autant plus important de se préparer au mieux individuellement et collectivement à gérer ces situations. Un dispositif bien préparé facilitera le travail et la réflexion et allégera d'autant le poids de l'épreuve, pour chacun et pour la collectivité. Il est également important de noter que chaque situation particulière est une occasion de faire progresser notre connaissance et d'enrichir nos dispositifs.

Quelques exemples d'événements considérés comme importants ou graves

- Accidents de toute nature entraînant ou susceptibles d'entraîner mort d'homme et impliquant des établissements d'EDF-GDF.
- Explosions de gaz, ruptures de canalisation de gaz en zone urbaine.
- Grands sinistres comportant des incidences importantes sur les installations EDF-GDF et/ou sur le service public : incendies, inondations, tremblements de terre, etc.
- Conflits sociaux ; notamment lorsque ceux-ci peuvent s'accompagner de défaillances de la production, du transport ou de la distribution de nos énergies.
- Les dégâts généralisés ou dégâts provoqués par des intempéries graves : neige collante, givre et verglas, tempête, etc.
- Défaillances de la production, du transport ou de la distribution engendrant une interruption de fourniture d'électricité ou de gaz de grande ampleur, quelle qu'en soit l'origine.
- Défaillances de la production, du transport ou de la distribution, peu importantes au plan technique mais susceptibles d'être relayées par les médias (coupures d'électricité pendant une manifestation publique de notoriété régionale ou nationale, coupures dans des sites très sensibles, etc.).
- Les accidents avec risques de pollution importants.

Par ailleurs, pour remplir pleinement sa mission, EDF-GDF SERVICES doit, en cas d'événement important ou grave, porter une attention particulière aux deux phases-clés de la crise, que sont la prise en compte de l'information initiale et la gestion de la crise elle-même lorsque les premières informations ont conduit à déclencher une organisation exceptionnelle.

Une organisation adaptée à chaque nature de crise

Selon l'importance de la crise, les acteurs internes amenés à intervenir dans la gestion peuvent être différents : soit un centre seul, soit un centre et l'état-major national. Nous avons donc été amenés à définir, pour chacun de ces deux échelons, dans le respect des principes énoncés précédemment, une organisation de crise particulière.

Un dispositif national pour le déclenchement des crises

Avant d'aborder à proprement parler l'organisation des dispositifs de gestion de la crise, il est fondamental d'avoir précisément clarifié le mode de déclenchement de la crise et la manière dont l'information permettant d'apprécier l'apparition d'une situation de crise d'importance nationale remonte.

Pour ce faire, EDF-GDF SERVICES s'appuie sur un dispositif à trois niveaux dont le premier stade est celui de la veille permanente ; 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, les centres locaux d'EDF-GDF SERVICES informent le niveau national de tous les événements qui leur paraissent importants ou graves. Cette information transite par une messagerie électronique doublée d'un système OPERATOR; elle est réceptionnée par le Cabinet du Directeur aux heures ouvrables et par un cadre supérieur de permanence en dehors de ces créneaux horaires.

Lorsque les informations reçues laissent à penser qu'un événement important ou grave pourrait évoluer en situation de crise, le cadre supérieur destinataire de l'information décrète l'état de veille renforcée et met en alerte les experts nationaux (internes ou externes) compétents selon la nature de l'événement. enfin, lorsque la situation l'exige, le cadre supérieur destinataire de l'information décide la mise en place du dispositif de crise.

Une organisation nationale pour gérer et pour communiquer

Le dispositif de crise nationale lui-même, lorsqu'il est déclenché, s'articule autour de trois entités distinctes. Le comité de crise, placé sous la responsabilité du Directeur ou d'un de ses tout proches collaborateurs, manage la crise et toutes les activités qui lui sont liées, contrôle la diffusion des informations internes et externes et désigne les responsables des autres cellules qui sont placées sous son autorité. La cellule d'opération, placée sous la responsabilité du Cabinet du Directeur, collecte et exploite les informations, pilote la gestion technique de la crise, sert d'interface à tous les interlocuteurs internes, et conseille le comité de crise. La cellule communication, placée sous la

responsabilité du service communication, analyse les informations internes et externes, prépare les messages internes et externes pour le comité de crise, conseille le cadre supérieur désigné pour assurer les relations avec les médias.

Des centres prêts à toute éventualité

L'organisation précise du mode de gestion de crise et du dispositif de crise dans les centres relève de la responsabilité de chaque directeur de centre mais un certain nombre de principes ont été définis et constituent le cadre de référence commun. Y figure la nécessité de préparer l'organisation de crise des centres avant que la crise ne se produise, à travers l'identification des interlocuteurs externes et la mise en place de relations de confiance avec eux, la prédétermination des dispositifs de crise et des acteurs internes amenés à jouer un rôle, la préparation des acteurs internes, la définition des circuits de transmission de l'information en cas de crise. De même, il est préférable de désigner au préalable au sein de chaque centre des informateurs habilités à transmettre au niveau national l'information sur les événements importants ou graves. Ils doivent être formés et sensibilisés à la notion d'événement important ou grave. S'impose enfin la nécessité d'avoir prédefini un dispositif de crise structuré et rigoureux dont la forme et l'organisation se rapprochent dans la plupart des cas de celles du dispositif prévu pour l'état-major national.

COMMENT S'EXERCER A LA CRISE ?

La simulation, voie essentielle d'apprentissage pour les situations exceptionnelles.

Ces principes et dispositifs sont les outils de référence pour la conduite des crises. Mais la bonne mise en oeuvre de ces dispositions et, plus globalement, la réponse tant individuelle que collective à la situation exceptionnelle, supposent un entraînement réitéré aux situations inhabituelles. L'expérience quotidienne, en raison de la rareté des événements aberrants ne peut constituer un moyen privilégié d'apprentissage. À la voie de l'essai-erreur (particulièrement coûteuse, tant en termes humains qu'économiques, quand il s'agit de crise) doit très largement se substituer celle de la simulation. Les exercices de simulation visent naturellement à vérifier que les dispositions matérielles et les procédures d'urgence prévues fonctionnent correctement. Mais l'expérience montre que les principales défaillances, en situation exceptionnelle, tiennent à des questions de comportement collectif. C'est aussi et surtout à leur correction que doivent viser les exercices. L'objectif de cet ap-

prentissage est de préparer au mieux notre organisation à exercer ses responsabilités en cas de situations de crise.

Au nombre des aptitudes à développer, on trouve notamment la vigilance constante sur les risques de ruptures soudaines (et non leur mise à l'écart), la réaction immédiate en cas d'événement brutal (et non l'attente, voire « la fuite »), le décryptage précoce des situations de dérive lente ou sourde (et non l'attente de l'explosion), la prise en charge des problèmes, la mobilisation (sans attendre d'être acculé à devoir s'occuper de la situation). A cet ensemble d'attitudes, s'ajoutent l'appui immédiat de chacun à la structure et le suivi sans ruptures, la capacité à éviter la disqualification immédiate par manque de préparation (outils, organisation, culture, communication médiatique, etc.), la maîtrise des remontées d'informations.

Imaginer et construire l'imprévu

Mettre en oeuvre l'imprévu, le hors norme, est par nature difficile. Difficultés techniques, difficultés organisationnelles vont exiger de la part de chacun des concepteurs d'un exercice, comme de ceux qui vont y être soumis, de réelles capacités de créativité, d'initiative, et même d'obstination, tant est souvent étrange, et même peu réaliste la confrontation à l'exceptionnel. Il faudra donc ici beaucoup de résolution pour mener à bien l'apprentissage souhaité.

Mais il y a bien davantage : le domaine de la crise, par nature, est celui de la déstabilisation. Les responsables d'un exercice doivent donc intégrer le fait essentiel qu'ils se heurteront à maintes résistances de la part des personnes et du corps social concernés dès l'abord dudit exercice. Ces résistances prendront de nombreux visages, mais elles seront immanquablement au rendez-vous, depuis la phase de conception des scénarios jusqu'à la mise en oeuvre de ses enseignements. Parmi d'autres éléments, on relèvera des absences aux réunions, des disparitions inexplicables d'acteurs-clés, des fuites d'informations sur les scénarios, des fuites sur la date de l'exercice, des retards sur des documents clés obligeant à des reports *sine die*, des arguties d'ordre matériel, des discussions formelles, le retranchement derrière des conflits anciens, la mise en cause des auteurs du scénario, la mise en cause du fait même de faire des exercices, l'attribution définitive de la responsabilité des exercices à tel ou tel, etc. Tout cela permettant d'éviter l'inconfort des mises en cause ou la découverte de défaillances.

Une voie de traverse pourrait être de ne pas solliciter l'institution au point qu'elle secrète pareilles résistances. Ce serait alors renoncer à tout exercice de préparation à la crise et se limiter à la vérification du fonctionnement des dispositifs d'urgence les plus élémentaires (matériels, procédures de base).

Il n'y a clairement pas d'autre voie que la confrontation directe à la difficulté de l'imprévu. De ce fait, toute simulation sera bien davantage qu'un exercice purement technique. Comme dans toute crise, la dimension personnelle sera présente. Comme dans toute crise, les plus hauts responsables devront montrer une présence forte et afficher une volonté ferme : la volonté de simulations exigeantes et non d'exercices exécutés pour la forme. Il leur faudra exercer une vigilance constante et des capacités d'anticipation et d'initiative. Comme dans toute crise, le moindre déficit de direction sera source d'échec.

S'entraîner à la crise

À EDF-GDF SERVICES, la pratique des exercices de crise intéresse aujourd'hui aussi bien l'état-major national que les centres.

Au niveau national, deux exercices par an sont organisés sous la responsabilité directe d'un cadre supérieur, en général avec l'aide d'un consultant extérieur et de journalistes professionnels. Pour la mise au point du scénario, l'équipe de préparation s'appuie sur un groupe de spécialistes techniquement compétents. Les scénarios peuvent aussi bien être de nature technique que commerciale, sociale ou médiatique.

En ce qui concerne les centres, le niveau national a imposé à chacun d'effectuer au moins un exercice par an. Le Service national de la formation professionnelle d'EDF-GDF développe, en liaison étroite avec EDF-GDF SERVICES, des offres de formation-action personnalisées pour aider les centres à mettre en oeuvre cette politique.

LA COMMUNICATION EN CAS DE CRISE : UNE URGENCE AUSSI

En cas de crise, la communication devient rapidement l'un des outils principaux de gestion de la crise pour les responsables. Les décisions ont bien souvent plus d'importance par leur contexte, leur présentation, leur commentaire que par leur poids propre. En situation de crise, la confiance des entreprises vis-à-vis d'EDF-GDF SERVICES est en cause ; cela exige donc une communication de grande qualité. Or, dans de tels contextes, la communication pose à l'exploitant le problème le plus difficile. Il n'a pas, le plus souvent, l'expérience directe de l'interview agressive alors qu'il est aussi sollicité par mille priorités : organisation des secours, gestion technique de l'accident, suites judiciaires et administratives, etc.

Aussi, le plus souvent, la communication est différée jusqu'au moment où l'on saura quoi dire (obtention de toutes les analyses), et que les autres urgences

auront été réglées. Ce comportement, pour logique qu'il soit, n'en est pas moins porteur d'échecs. Il entraîne fréquemment un « suraccident » médiatique, c'est-à-dire une perception par la presse, et donc par le public, surdimensionnée par rapport à la nature réelle de l'accident. Il est ensuite bien difficile de relativiser les choses, de « calmer le jeu », alors que les hypothèses les plus pessimistes ont été évoquées. De nombreux services publics, d'importantes sociétés ont tenté de comprendre les raisons de ces échecs répétés. Le nucléaire, la chimie, les transporteurs aériens ou ferroviaires se sont lancés dans un programme de sensibilisation et de formation de leurs cadres les plus exposés.

La constatation s'impose aujourd'hui : la communication de crise ne pouvant être déléguée aux « communications maison » (le journaliste voudra parler directement à l'exploitant, non à son chargé de relations extérieures), il appartient à l'entreprise de former son personnel afin qu'il puisse jouer un rôle efficace lorsque la crise survient. Il faut « prévoir l'imprévisible », valider la communication comme l'une des priorités de ces situations, et aussi constituer des organisations spécifiques, des dispositifs de crises, afin que cette communication soit efficace et qu'elle ne s'effectue pas au détriment des autres missions.

PLAN ORSEC ET GESTION DE CRISE : BILAN PROVISOIRE DES DÉBATS

Claude GILBERT
Directeur de recherche au CNRS

Le plan ORSEC est devenu synonyme de gestion de l'urgence. Assez strictement défini en fonction de l'organisation des secours, il est aujourd'hui questionné par rapport à l'évolution des définitions et des réflexions sur les situations de crises. La gestion de ces situations semble en effet de plus en plus appeler des concertations et des coordinations de multiples acteurs sous l'égide de responsables administratifs et politiques.

Depuis son institution en 1952, le plan ORSEC constitue une sorte de symbole de la capacité des pouvoirs publics français à faire face à des situations d'urgence et, au-delà, à ce qu'il est convenu d'appeler les catastrophes. Elaboré et déclenché sous la responsabilité du préfet, il consiste essentiellement en un organigramme des responsabilités, un schéma d'alerte des autorités compétentes et un inventaire des moyens humains et matériels disponibles. Son déclenchement entraîne la mise en place d'un état-major de crise avec la constitution de structures opérationnelles inspirées des structures de commandement militaires. De fait, le plan ORSEC a été conçu en fonction d'une agression - événement naturel ou accident technologique - et, comme son nom l'indique, d'une priorité : l'organisation des SECOURS. Le modèle de référence est très clairement la guerre, le dispositif étant initialement situé à la frontière entre la protection civile et la défense civile. Avec le plan ORSEC, il s'agit ainsi de venir au secours des victimes les plus immédiatement exposées aux coups de « l'ennemi » ; de mettre en place les conditions de survie d'une collectivité affectée, voire désorganisée, notamment en rétablissant ses fonctions essentielles ; de maintenir l'ordre public supposé ébranlé sous l'effet de phénomènes de panique ou de relâchement du lien social (pillages par exemple). Défini par rapport à une situation exceptionnelle, il peut justifier, *a priori*, une mise sous tutelle momentanée par l'État des collectivités affectées.

L'évocation du plan ORSEC est donc souvent liée à des interrogations sur le rôle et surtout la capacité effective des pouvoirs publics à assurer la sécurité des populations, notamment face aux grands risques naturels et technologiques. C'est particulièrement vrai aux lendemains des catastrophes, la bonne ou mauvaise gestion de ces situations étant volontiers attribuée au déclenchement ou non du plan ORSEC, à la rapidité ou à la lenteur des décisions en ce sens. Tout se passe comme si, pour les représentants des collectivités locales, de la population et des médias s'exprimant alors, le plan ORSEC, seul plan d'urgence véritablement connu, ne pouvait que préparer les pouvoirs publics à réagir au mieux lors des catastrophes. C'est un peu en vain que les différents responsables, au fait de sa réalité, rappellent que ce plan n'est au fond qu'un catalogue de moyens et n'indique que de façon très sommaire les conduites à tenir. De là des malentendus, sources de polémiques notamment lorsque, à l'occasion d'événements graves, les différents acteurs non-étatiques jugent, à tort ou à raison, que les pouvoirs publics ont été défaillants. Mais ces débats publics, parfois très vifs, en cachent un autre plus discret, qui s'est engagé de diverses façons, au sein de l'administration au cours de la dernière décennie. Sans en proposer un tableau précis, il semble cependant possible d'inventorier rapidement les nouveaux concepts et problèmes mis en évidence concernant le traitement des crises dites de « sécurité civile » - auxquelles s'applique essentiellement le plan ORSEC - et d'évoquer la manière dont ces problèmes sont intégrés dans la « gestion de crise » *via* le plan ORSEC.

LE RENOUVELLEMENT DES DÉBATS SUR LES ACCIDENTS ET CATASTROPHES

A partir du début des années quatre-vingt, une confrontation régulière de points de vue différents, voire contradictoires, a eu lieu sur la question particulièrement sensible des situations catastrophiques, la conséquence étant un profond renouvellement de l'approche de ces situations et de leur traitement. Ces débats, encore en cours, se sont essentiellement déroulés dans le cadre de groupes de réflexions initiés par diverses administrations et organismes publics (SGDN, IHESI, Direction de la sécurité civile, IPSN, etc.)⁽¹⁾ et de séminaires et colloques, suite notamment à différentes études et recherches sur des situations post-accidentielles, à des évaluations effectuées au sein même de l'administration concernant les mêmes événements (Inspections générales) ou la politique d'ensemble dans ce domaine (ENA), ainsi qu'à des missions plus spécifiques confiées, notamment par la Direction de la sécurité civile, à tel ou tel haut fonctionnaire. Cette réflexion qui a donné lieu à une importante littérature - sous forme de publications comme de littérature grise - a donc pour particularité de s'être développée simultanément dans différents cadres et

(1) SGDN : Secrétariat général de la défense nationale

IHESI : Institut des hautes études de la sécurité intérieure

IPSN : Institut de protection et de sûreté nucléaire

d'avoir associé, outre des représentants des administrations et organismes publics directement concernés, des représentants du monde de la recherche et de l'université, des médias, voire parfois du monde associatif. Les inquiétudes suscitées par la prise en compte des « risques majeurs »⁽²⁾, la production donc de connaissances nombreuses et diversifiées sur des situations jusque-là peu étudiées ainsi que les critiques à l'égard des dispositifs en vigueur (et notamment du plan ORSEC) expliquent « la mise en débat » des conceptions antérieures. Plus généralement, on peut ajouter à ces explications les évolutions d'ensemble de la société française qui, sous l'effet conjugué de la décentralisation et de la modernisation, s'est progressivement transformée en un ensemble multipolaire où pouvoirs et savoirs font l'objet de nouveaux partages remettant en cause nombre de « monopoles » de l'administration.

De l'état de catastrophe à la gestion de crise

Le débat a tout d'abord porté sur la définition même des situations catastrophiques. Des définitions classiques ont continué à être proposées, visant à déterminer l'état de catastrophe en fonction du nombre de victimes, de l'importance des dégâts matériels. Dans cette optique assez traditionnelle, le traitement de ces situations se confond encore largement avec l'organisation des secours qui sont compris à la fois comme secours aux victimes et comme rétablissement des fonctions essentielles nécessaires à la survie d'une collectivité (hébergement, alimentation, soins, etc.). L'accent est alors mis sur l'ensemble des dispositifs qui, sous l'égide des pouvoirs publics, permettent de mobiliser dans l'urgence et au mieux les ressources humaines et matérielles pour faire face à l'événement et à ses conséquences immédiates. Mais, de façon complémentaire ou concurrente, d'autres définitions ont été avancées. Ainsi, les situations accidentelles ou catastrophiques ont-elles de plus en plus régulièrement été appréhendées à travers la notion de « crise » et à travers la nécessité de « gérer » ces crises. L'idée-même de crise a cependant beaucoup varié. Ainsi, dans une acception assez proche des conceptions mettant l'accent sur les secours et les aspects matériels, la crise a été comprise comme une soudaine disproportion entre les besoins apparaissant à l'occasion d'une catastrophe et les moyens disponibles. Sous un autre angle, le degré de désorganisation d'une collectivité affectée est apparu comme un critère pertinent pour apprécier l'état de crise. Tout en continuant parfois à être relié aux possibilités de remise en cause de l'ordre public, ce risque de désorganisation a de plus en plus souvent été compris comme le « désordre » susceptible de gagner les diverses structures publiques et privées sur lesquelles repose, en temps « normal », le fonctionnement des collectivités. Dans cette optique, c'est donc essentiellement la capacité ou non des collectivités affectées à maintenir leur organisation ou à introduire de nouvelles formes d'organisation

(2) Cf. les travaux de Patrick LAGADEC.

qui détermine le degré de crise. L'attention se porte alors sur tout élément susceptible de « mettre en crise » les acteurs et structures d'une collectivité à l'occasion d'un événement déstabilisateur, étant admis que la relation entre cet événement et l'état de crise n'est pas automatique et que, donc, le développement du phénomène de crise est assez autonome. Enfin, de façon souvent liée, un autre critère est apparu pertinent : le degré de perturbation des conceptions, représentations, modalités d'élaboration de connaissances qui permettent de définir, à un moment donné, l'état de la réalité. La crise est alors comprise comme une perte de sens, une perte de repères, pouvant concerner « la » population - suite, par exemple, au développement de rumeurs - mais aussi l'ensemble des acteurs et structures en charge du traitement de la situation. L'intérêt se porte alors sur les procédures et biais cognitifs qui, dans des états de désorganisation et d'incertitude donnés, peuvent perturber la perception, l'analyse et, au-delà, la définition de la réalité.

De la direction à la coordination des acteurs

L'examen de ces définitions s'est accompagné d'une large réflexion sur les grandes fonctions collectives à assurer dans ces situations, sur leur hiérarchisation, sur les acteurs en mesure d'intervenir ainsi que sur les procédures les plus adaptées. Avec l'insistance sur la notion de crise, la question des secours n'a plus absorbé la totalité de la réflexion. De plus en plus ramenés aux secours aux victimes, les secours ont été souvent considérés comme correspondant à une phase d'extrême urgence nécessitant une grande technicité, une étroite conjugaison de diverses compétences (sauvetage, aide médicale urgente, maintien de l'ordre notamment) et devant reposer sur des procédures-réflexes, ainsi que sur des circuits de décisions courts parfaitement éprouvés. Cependant, les perspectives de changements sont véritablement apparues avec l'application concrète et progressive de l'idée de gestion de crise aux situations catastrophiques. Une dissociation véritable tend ainsi à s'opérer entre les secours aux victimes et la lutte contre l'événement ainsi que le retour à la « normale » qui sont susceptibles d'appeler d'autres procédures, d'autres qualifications et, donc, l'intervention d'autres acteurs. La nécessité d'une gestion de crise a d'abord été mieux perçue pour les phases autres que celles des premiers soins et sauvetages, en raison de la multiplicité des acteurs impliqués dans l'organisation du retour à la normale. Ces acteurs, fort divers, ont tous leur propre logique et, donc, des modes de relation et d'articulation avec les segments de l'administration en charge des crises extrêmement variables. Ainsi, au-delà de la plus ou moins grande facilité de mobilisation des services extérieurs (ou territoriaux) de l'État, les autorités publiques doivent-elles composer avec l'autonomie croissante des gestionnaires de grands réseaux qui jouent un rôle essentiel et mettent souvent en oeuvre leurs propres dispositifs de gestion de crise. Il leur faut également prendre en compte l'autonomie, désormais affirmée, des collectivités locales (notamment les plus grandes) qui,

soit directement, soit indirectement *via* les entreprises ou les grands opérateurs auxquelles elles sont contractuellement liées, sont aujourd’hui d’importants pourvoyeurs de ressources. Le problème est semblable avec les différentes agences d’expertises, les grandes associations caritatives, etc. Gérer la crise correspond ainsi à une fonction de *management*, mais également, compte tenu des logiques et intérêts contradictoires des nombreux intervenants, à une fonction de type politique. En effet, la capacité de coordonner, de fédérer les acteurs - avec tout ce que cela suppose en termes de médiation, de négociation - prend le pas sur l’exercice de l’autorité et la fonction de direction. Cette distinction entre différentes phases - l’une de type militaire pour l’organisation des secours d’extrême urgence aux personnes, les autres plus négociées - a fait l’objet d’un certain consensus mais a cependant parfois été remise en question, le raisonnement étant encore prolongé.

Ainsi a-t-il été souligné que la gestion des crises était un processus global et que, par exemple, la qualification d’une situation catastrophique - autrement dit, la définition de la « réalité » - se faisait dès l’engagement des premières actions pour lutter contre un événement et tout au long de l’organisation des secours aux victimes, cette organisation des secours pouvant fort bien s’étaler dans le temps. Il est ainsi apparu, y compris dans les phases d’extrême urgence, qu’il pouvait être nécessaire de conjuguer plusieurs types de conduites : certaines très directives pour le secours aux personnes et d’autres relevant plus de la « négociation » dès lors, par exemple, qu’il s’agit, avec le concours de différents experts, d’établir de façon crédible la nature d’un événement, de ses conséquences immédiates et à venir ; ou dès lors qu’il s’agit, avec le concours de différents médias, d’informer la collectivité affectée, et souvent bien au-delà, de « ce qui se passe » et des actions engagées. Ce type d’aspects désigne comme acteurs de premier plan les responsables qui, dans leurs pratiques habituelles, agissent selon une logique de fédération d’intérêts contradictoires, d’organisation de partenariats complexes, sans renoncer pour autant à exercer des formes de *leadership* et d’autorité. Les préfets, rompus à ces médiations et ayant dans ce domaine une forte légitimité, sont tout particulièrement désignés pour occuper une position centrale. Mais, ce peut être aussi le cas de titulaires de mandats politiques, notamment des maires de grandes villes qui, désormais, ont une expérience comparable avec même, parfois, sur certains plans - la gestion des médias, par exemple - une plus grande pratique que les représentants de l’État. Toutefois, il ressort des débats engagés que la véritable question n’est pas de savoir « qui » va être en charge - ce qui conduit à des discussions sans fin - mais « comment » cette charge difficile qu’est la conduite d’une gestion de crise peut et doit être exercée. Et ce d’autant plus que l’idée de gestion implique une certaine obligation de résultats ou, en tout cas, l’éventualité d’évaluations économiques, politiques, juridiques ou judiciaires, avec tous les risques que cela peut comporter compte tenu du débat actuel sur la responsabilité, de la place reconnue aux victimes (au sens large du terme).

Des frontières spatio-temporelles élargies

Enfin, le débat engagé au cours des années quatre-vingt a aussi porté sur les aspects spatio-temporels des situations de crise. Alors que « l'espace » de la crise se trouvait de fait déterminé par les structures établies en matière d'organisation des secours - essentiellement au niveau départemental si l'on s'en tient au plan ORSEC - il a été progressivement admis que l'espace des crises pouvait dépasser largement de telles frontières à la suite d'événements naturels et, plus encore, d'accidents technologiques majeurs (dans le secteur du nucléaire notamment). De même, le « temps » de la crise se retrouve de plus en plus clairement resitué par rapport à un « avant » - celui de la prévention des risques, de la préparation à la gestion des crises - et à un « après » - celui du retour à la normale, avec les divers dédommagements et réparations qui l'accompagnent. Alors que, dans une approche de type militaire plutôt fondée sur la valorisation de l'exception, la crise était traitée en tant que telle et dans un temps très court, elle tend désormais à être réintégrée dans un ensemble de grandes phases retentissant les unes sur les autres.

Globalement donc, l'ensemble de ces éléments marque assez clairement la fin de l'assimilation des situations catastrophiques à l'état de guerre - tel que représenté d'un point de vue civil - ainsi qu'un élargissement considérable dans la façon d'envisager les procédures comme les systèmes d'acteurs. Cependant, il y a toujours un écart entre les avancées ainsi faites dans le cadre de groupes de réflexion - avancées parfois très audacieuses et apparaissant d'autant plus comme telles qu'elles émanent de hauts fonctionnaires - et les mesures effectivement prises. Le contenu du plan ORSEC est, à cet égard, un exemple significatif.

UN IMPACT NUANCÉ SUR LE PLAN ORSEC

L'important débat évoqué n'a, en effet, pas conduit à une remise à plat du plan ORSEC. Pour autant, que ce soit de façon relativement marginale quant au contenu-même du plan ou, de façon plus notable, concernant la manière dont concrètement les acteurs du plan ORSEC interagissent et les procédures prévues sont mises en oeuvre, on ne peut manquer de souligner des évolutions et inflexions largement liées à ce débat.

Les conséquences formelles de l'évolution de la doctrine sont principalement perceptibles en matière de gestion spatio-temporelle des crises. L'importance désormais accordée à l'échelon zonal ainsi qu'à l'échelon national à travers différents textes ayant plus ou moins valeur de recommandations ou d'injonctions, traduit ainsi une volonté d'entériner le constat de la difficulté à gérer bon nombre de crises d'ampleur significative dans le cadre restreint d'une commune ou d'un département : cette difficulté peut, par exemple, con-

cerner la délimitation du territoire physiquement affecté ou la mobilisation nécessaire de moyens matériels et humains au niveau interdépartemental, zonal ou national. Dans la dynamique liée notamment à la loi de juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, la prévision de plans ORSEC de zone, d'un plan ORSEC national et les différentes dispositions relatives à l'organisation des zones de défense et à l'engagement des moyens de la Direction de la sécurité civile (y compris la mise à disposition de spécialistes en gestion de crise et en communication) constituent autant d'éléments en ce sens. Force est toutefois de ne pas exagérer l'ampleur de ces mesures, le plan ORSEC national n'existant pas et les situations étant fortement contrastées entre les neuf zones de défense inégalement opérationnelles. Quant aux pratiques de mise à disposition dans les préfectures de personnels compétents, celles-ci sont relativement ponctuelles et issues d'accords de gré à gré sans remise en cause du rôle premier du préfet. On peut, par ailleurs, s'interroger sur le rapprochement s'opérant entre structures civiles et structures militaires au sein des zones de défense alors qu'une large partie des ressources nécessaires en temps de crise semblent devoir être cherchées au sein même de la société « civile » et que les modalités d'intégration de ces ressources n'apparaissent guère dans les plans. Enfin, concernant les aspects temporels, il convient d'attendre encore pour savoir si les recommandations faites aux préfets quant à l'extension de leur rôle à un temps de crise, incluant la phase de réparation et des actions particulières d'aide aux victimes, vont effectivement se formaliser et être susceptibles de ne plus réduire la crise aux moments les plus cruciaux de secours aux populations et de rétablissements des grandes fonctions.

La prise en compte de fonctions nouvelles

Sur le plan plus informel des positionnements et relations des acteurs potentiels ou effectifs du plan ORSEC, un certain nombre d'effets des débats doctrinaux se perçoivent aussi de manière diffuse. Si la nouvelle hiérarchie des fonctions en temps de crise n'est pas traduite formellement dans les textes des plans, les pratiques montrent une redistribution des acteurs tels que les sapeurs-pompiers, les acteurs médicaux de l'urgence, voire les forces de l'ordre, sur des fonctions autres que celles relevant de leur compétence spécialisée : l'expertise et la communication, par exemple. Avec l'importance désormais reconnue et prise par ce type de fonctions, ainsi qu'avec la priorité donnée aux aspects managériaux et politiques évoqués précédemment, le rôle des membres du corps préfectoral prévu dans les plans se trouve, quant à lui, réaffirmé sur de nouvelles bases. De fait, les nouvelles conceptions de la gestion de crise, l'organisation de la coopération entre l'ensemble des acteurs et structures impliqués définissent *a priori* des rôles qui excèdent de loin ceux que peuvent assumer les différents acteurs « spécialisés » et nécessitent d'importantes médiations que seuls les membres des préfectures peuvent as-

sumer dans le cadre assez restreint du plan ORSEC. Par ailleurs, il faut noter que ce phénomène crée une dynamique assez complexe en matière d'investissements et positionnements des acteurs, mais n'en est pas moins porteur de contradiction, et de tensions.

Ainsi, les acteurs dont la compétence reste malgré tout prioritairement spécialisée sur des aspects de secours, peuvent-ils se heurter à des acteurs *a priori* plus légitimes au sein des préfectures et des organismes publics traditionnellement en charge de l'expertise. Les acteurs dont la place centrale se voit revalorisée, peuvent également se trouver dans une position ambiguë, soit qu'ils ne se sentent pas investis d'une compétence particulière pour ce qui n'est qu'une part réduite de leur activité, soit qu'ils se heurtent à des insuffisances de moyens de toute sorte face à des acteurs qui, pour des raisons professionnelles ou historiques, sont plus à même d'être en première ligne en temps de crise. On peut évoquer ainsi le débat sur le rôle respectif opérationnel des directeurs des SIDPC (Services interministériels de défense et de la protection civile) en préfecture et des directeurs départementaux des Services d'incendie et de secours (SDIS). De même, la prise en compte de la fonction d'expertise se réduit encore trop souvent à l'établissement de listes d'experts, ainsi ramenés à des « moyens » mobilisables sans que les réflexions sur la mise en oeuvre de l'expertise par les services publics techniques, sur les réseaux d'experts, sur leurs modalités de fonctionnement ne soient véritablement intégrées. Ainsi, s'il semble désormais admis par les acteurs *a priori* concernés par les situations accidentelles ou catastrophiques, qu'il convient de se situer dans un autre cadre que celui fixé par l'organisation classique des secours, on ne constate pas - sinon à travers l'existence de tensions, de conflits potentiels, de quelques glissements de compétence - de véritables effets sur la façon dont est conçu un plan d'urgence tel que le plan ORSEC.

Une coopération partenariale accrue

Ce constat s'applique également à l'intervention d'acteurs ne relevant pas de l'administration (élus locaux, membres de grands organismes privés et para-publics, etc.) dont l'importance est reconnue dans les débats et pratiques, mais dont les modalités concrètes d'action ne sont pas réglées formellement dans le cadre du plan ORSEC. De façon implicite et liée à la relative généralité du contenu du plan ORSEC, tout se passe comme s'il allait encore de soi que la mobilisation, découlant du déclenchement du plan, rassemblait l'ensemble de ces acteurs dans un même dispositif subordonné à l'autorité du préfet. Il est, par exemple, extrêmement symptomatique que si l'on s'en tient aux dispositions formelles, la présence des élus locaux ne soit toujours pas prévue dans la cellule de crise. De là un divorce, encore assez fréquent, entre les pratiques et les discours, alors même que nombre de préfets admettent la pertinence des remarques et recommandations faites par certains de leurs collègues quant à la

nécessité d'une gestion partenariale des situations de crise. Beaucoup reconnaissent qu'il convient de « jouer » avec les autres acteurs dès lors que leur coopération, et non leur subordination, est nécessaire pour gérer correctement une situation accidentelle ou catastrophique, ce qui, dans le contexte français actuel, se révèle être désormais le plus souvent le cas.

Les différents rapports, documents, chartes de comportement élaborés récemment dans le cadre de la Direction de la sécurité civile et diffusés auprès des préfets fournissent d'ailleurs un autre indice sur cet état d'esprit et ces évolutions. L'hypothèse peut être faite que l'absence d'enregistrement direct dans le plan ORSEC de cette nouvelle disposition des acteurs en situation de crise traduit avant tout la difficulté actuelle à conceptualiser le rôle de préfets qui doivent à la fois exercer des fonctions de strict commandement, être à même de fournir un cadre de référence clair et crédible dans des situations où menace et incertitude se conjuguent tout en jouant un rôle de coordinateurs, de fédérateurs entre des acteurs et structures hétérogènes. Le chantier ainsi ouvert est, en effet, considérable puisqu'au-delà de la question du préfet, des qualités qu'il doit posséder et de la formation qu'il doit recevoir pour assumer quasi-simultanément tous ces rôles, c'est en fait la question générale du positionnement actuel de l'État qui est posée, de la façon dont ses administrations s'inscrivent effectivement dans des ensembles multipolaires, notamment et principalement au plan local. Or, il n'est pas certain que ce soit à travers le problème de la gestion des crises post-accidentelles - qui, malgré tout, ne figure pas en tête de l'agenda politico-administratif - qu'un tel questionnement puisse véritablement avoir lieu. La conséquence en est que, malgré de nettes évolutions perceptibles dans les recommandations aujourd'hui faites aux préfets, les dispositifs officiels de gestion de crise, notamment le plan ORSEC, demeurent très en retrait par rapport aux diverses propositions doctrinales, y compris celles émanant directement de membres du corps préfectoral ayant heureusement fait la synthèse entre leur propre expérience et les acquis théoriques sur ces questions. Ainsi, ne semble-t-il pas que l'on ait tout à fait renoncé à certaines pétitions de principe en matière d'attribution de compétences alors que l'on sait qu'elles constituent un obstacle à une gestion partenariale des crises. De même, il semble que l'on soit encore très éloigné de l'idée selon laquelle chaque gestion de crise constitue de fait une expérience qui, en tant que telle, est source d'apprentissages et de nouvelles réflexions. Les problèmes ayant trait à la responsabilité n'expliquent pas seuls la réticence profonde à l'égard des retours d'expérience. Enfin, il semble aussi que l'adhésion au terme de gestion se heurte toujours à des limites quant à l'évaluation des coûts. Là encore, l'évocation de l'intérêt général et l'affirmation, assez convenue, selon laquelle la protection de la population s'accommode mal du calcul économique, ne suffisent pas à expliquer l'absence de toute réelle évaluation. Beaucoup d'éléments concourent ainsi pour qu'il y ait, formellement tout au moins, un certain *statu quo* par rapport au plan ORSEC.

Au terme de ce rapide examen du décalage entre les avancées doctrinales en matière de gestion de crise et les traductions concrètes dans les plans ORSEC, il pourrait être tentant de parler de blocages, d'attachements quelque peu suran-nés d'une partie de l'administration, voire du corps préfectoral, à des conceptions les confortant, au moins formellement, dans leurs prérogatives classiques. Mais ce serait, d'une part, faire l'économie des diverses façons dont les conceptions traditionnellement attachées au plan ORSEC sont malgré tout « travaillées » par les réflexions en cours. Ce serait aussi largement ignorer les changements qui s'opèrent dans les faits, les pratiques concrètes de gestion et qui, comme cela tend à être reconnu officiellement, ne passent pas nécessairement par cet acte très fort sur le plan symbolique qu'est le déclenchement du plan ORSEC, ce déclenchement étant loin d'être systématique aujourd'hui, même en cas d'événement d'ampleur significative : ainsi nombre de situations critiques sont-elles dorénavant traitées soit dans le cadre de plans plus intermédiaires (comme les plans rouges), ou plus spécialisés sur des types d'événements ou sur des bassins de risques, soit par des procédures plus informelles mais renvoyant, si l'on ose dire à une « routine de l'urgence ». Peut-être le plan ORSEC est-il trop « sur-investi » pour qu'il soit véritablement possible d'envisager une réforme prenant acte des évolutions en cours.

L'avantage de cette situation est que, sans grands débats, sans grandes remises en cause, des ajustements pratiques finissent par s'opérer, faisant entrer les nouvelles modalités de gestion de crise dans les moeurs administratives. Mais, l'inconvénient de ces avancées informelles, de ces évolutions silencieuses réside dans le maintien d'un certain nombre de fictions en matière de traitement des situations catastrophiques, fictions qui, en cas de crise, deviennent de fait le cadre de référence majeur des appréciations et discussions. Or, il existe aujourd'hui des risques, notamment en matière de responsabilités, à l'entretien d'une telle schizophrénie. Toutefois, il semble que l'on soit encore loin d'une acceptation pleine et entière du fait qu'une crise est effectivement « gérée » - bien ou mal - et du fait qu'elle peut et doit faire l'objet de véritables retours d'expérience, d'évaluations, sans pour autant que cela donne lieu à des remises en cause de principes considérés comme fondamentaux quant à la légitimité des pouvoirs publics.

VINGT-CINQ ANS D'URGENCE EN MER : LES CROSS

François ESCAFFRE

**Administrateur en Chef des Affaires maritimes
Chef du Bureau de la circulation maritime et du sauvetage**

Créés au sein des Affaires maritimes pour organiser le sauvetage, les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ont servi de modèle en matière de coordination des moyens d'action de l'État en mer.

Tout en perfectionnant et en élargissant à toutes les urgences en mer les conditions d'exercice de leur mission initiale, ils ont développé des actions préventives et répressives dans les domaines de la circulation maritime, des pêches et de la lutte contre les pollutions.

Le sauvetage maritime a longtemps reposé essentiellement sur la solidarité d'êtres humains un peu à part : les marins. Ceux-ci savaient qu'ils devaient compter les uns sur les autres : au large, sur les autres navires dans les parages ; de même dans la zone côtière, avec le renfort des canots de sauvetage armés par des bénévoles de la Société centrale de sauvetage des naufragés et des hospitaliers sauveteurs bretons, fusionnés en 1967 dans la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM).

La tradition, sinon les textes, donnait autorité sur le sauvetage à l'administrateur de l'Inscription maritime, devenu, en 1967, administrateur des Affaires maritimes⁽¹⁾). Mais il ne pouvait assurer une véritable permanence et bien

(1) L'administration des Affaires maritimes est issue de l'Inscription maritime, institution créée par Colbert pour assurer un recrutement satisfaisant pour les vaisseaux du Roi. Progressivement, ses attributions se sont étendues au régime social et professionnel du marin (inspection du travail, sécurité sociale, qualification professionnelle, etc.), à la sécurité des navires et de la navigation, à la pêche (économie aussi bien que réglementation et police). Services déconcentrés du ministère chargé de la mer, les services des Affaires maritimes sont dirigés par des administrateurs des Affaires maritimes, assistés d'officiers du corps technique et administratif des

souvent la transmission de l'alerte et la mise en oeuvre des moyens utilisaient des circuits empiriques parmi lesquels les stations radio-maritimes côtières des PTT (Boulogne, le Conquet, Saint Nazaire, Arcachon, Marseille, Grasse) jouaient un rôle privilégié.

LES ANNEES SOIXANTE ET LE DEVELOPPEMENT DES CROSS

Les années soixante enregistrent deux phénomènes qui font apparaître un besoin d'organisation dans le domaine du sauvetage : le développement de la plaisance et le développement des flottilles des administrations.

Activité longtemps réservée à une élite fortunée, la plaisance se démocratise et se développe de manière très sensible dès les années soixante. Il en résulte un nombre d'accidents qui croît d'autant plus que les compétences nautiques des plaisanciers sont inversement proportionnelles au développement de l'activité. La même période voit les vedettes garde-pêche de l'Inscription maritime et les bâtiments de la Marine nationale, être rejoints en mer par un nombre toujours plus important de vedettes des Douanes et de la Gendarmerie nationale. Les différentes administrations ont évidemment à cœur de faire intervenir leurs engins dans les opérations de sauvetage, complément naturel des activités dont elles sont chargées. Ceci ne va cependant pas sans une certaine redondance, surtout quand interviennent aussi les aéronefs dont se sont dotées également certaines administrations.

C'est de cette situation que naissent les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Non pas d'une politique longuement mûrie appuyée sur une programmation budgétaire solide, mais de l'initiative artisanale de quelques administrateurs des Affaires maritimes avec l'aide, sous des formes diverses (en particulier des prêts de locaux, de personnel et de matériel) de la Marine nationale et de la Gendarmerie maritime. Rapidement cependant, se dessine en matière de personnel ce qui reste le fondement de l'armement des CROSS : d'une part, l'affectation d'officiers des Affaires maritimes pour assurer l'encadrement ; d'autre part, la « location » à la Marine des autres personnels⁽²⁾ dont la charge financière est supportée par des postes budgétaires des Affaires maritimes. Le succès est rapidement au rendez-vous. Malgré les *guérillas* habituelles entre administrations centrales, les chefs de CROSS, grâce à leur charisme personnel, savent au nom du sauvetage, gagner la confiance et la collaboration effective des détenteurs de moyens : respon-

Affaires maritimes et d'inspecteurs des Affaires Maritimes. Les deux premiers corps cités sont des corps d'officiers d'active de la Marine, spécialement destinés et formés aux tâches évoquées.

(2) Aspirants du service national, officiers-mariniers (sous-officiers) et quartiers-maîtres (caporaux) d'active ou engagés, matelots du service national. Dans la pratique, ces personnels continuent d'être gérés et payés par les services administratifs de la Marine qui se fait rembourser par transfert de budget à budget.

sables locaux, départementaux ou régionaux de la Marine nationale, de la Gendarmerie, de la Douane, de la Sécurité civile, des pompiers et bien sûr de la SNSM (ainsi que des autorités étrangères dans certains secteurs), sans oublier, à terre, les stations radio des PTT et les sémaphores de la Marine nationale.

C'est dans ces conditions que seront créés le CROSSA (Atlantique) en 1967, à Etel (Morbihan), le CROSSMED (Méditerranée) en 1968, à La Garde près de Toulon, et enfin, le CROSSMA (Manche) en 1971, à Jobourg près de Cherbourg. Mais la légitimité inter-administrative des CROSS ne repose à ce moment que sur un consensus régional qui tient beaucoup plus à l'estime mutuelle des responsables qu'aux textes juridiques ou administratifs.

La stabilisation et l'âge adulte

De nouveau, deux phénomènes vont se conjuguer, qui aboutiront à la reconnaissance des CROSS dans le droit administratif français : la « renaissance » du préfet maritime et la convention de Hambourg sur le sauvetage. La nécessité d'une lutte efficace contre la pollution va déboucher sur une doctrine originale d'organisation de l'action de l'État en mer, fondée sur une coordination inspirée précisément de l'expérience - d'une dizaine d'années déjà à l'époque - des CROSS. Mais la nécessité de placer cette coordination sous la responsabilité d'une véritable autorité administrative forte se traduit par la remise en valeur d'une institution qui n'avait pas complètement disparu : le préfet maritime. En effet, l'amiral commandant une région maritime (il y en a à l'époque trois : Cherbourg, Brest et Toulon) portait, depuis Napoléon, l'appellation de préfet maritime, qui n'était pas qu'un simple titre puisqu'il correspondait à des pouvoirs réglementaires vis-à-vis des activités maritimes civiles qu'il n'avait pas cessé d'exercer. Mais un décret du 9 mars 1978⁽³⁾ redéfinit sa fonction en des termes beaucoup plus forts : il en fait le « dépositaire de l'autorité de l'État en mer », le « représentant direct du premier Ministre et de chacun des Ministres » et lui attribue « autorité de police administrative générale en mer » où il est chargé de coordonner l'action de l'État.

Alors que la convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944 avait mis en place une organisation mondiale du sauvetage aérien (au-dessus de la terre et de la mer), il a fallu attendre le 27 avril 1979 pour que soit signée, à Hambourg, une convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritime⁽⁴⁾.

(3) Décret n° 78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer, JO 1028, modifié par le décret n° 90-593 du 6 juillet 1990, JO 8183.

(4) Publiée par décret n° 85-580 du 5 juin 1985, JO 6392, cette convention est aussi connue sous le nom de convention SAR (SAR = Search And Rescue : recherche et sauvetage).

Cette convention, élaborée à l'instigation de l'Organisation maritime internationale (OMI) ne crée pas, à proprement parler, une institution internationale du sauvetage maritime, mais fixe des normes communes pour les États et organise leur coopération.

Un décret du 22 mars 1983⁽⁵⁾ adaptait l'organisation interne aux principes de la convention de Hambourg en organisant le sauvetage autour de quatre pôles : le ministre chargé de la mer ; un organisme technique d'études et de coordination rattaché à la Mission interministérielle de la mer (organisme SECMAR)⁽⁶⁾ ; les préfets maritimes, à qui est attribuée la responsabilité des opérations de recherche et sauvetage ; les CROSS, maintenus dans leur forme antérieure, qui assurent la permanence opérationnelle et prennent la direction de toute opération sous la responsabilité du préfet maritime. Au plan international, ils deviennent des « centres de coordination du sauvetage » (CCS) maritimes⁽⁷⁾.

Un peu plus tard, la « loi littoral » du 3 janvier 1986⁽⁸⁾ s'intéresse également aux problèmes de sauvetage. D'une part, elle institue le nouvel article L 131-2-1 du code des communes qui prévoit que le maire « pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours » concernant les activités visées par cet article : baignades et engins de plage jusqu'à 300 mètres du rivage, ce qui exclut ces activités du domaine du sauvetage en mer⁽⁹⁾. D'autre part, elle prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'organisation et de mise en oeuvre du secours et du sauvetage en mer.

C'est dans ce cadre qu'est intervenu le décret n° 88-531 du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer⁽¹⁰⁾ qui reprend les grandes lignes de l'organisation prévue par le décret de 1983 et abroge ce dernier.

(5) Décret n° 83-217 du 22 mars 1983 portant organisation de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer en temps de paix, JO 887.

(6) SECMAR : Secours maritime.

(7) En anglais; *Rescue coordination centre* (RCC).

(8) Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO 200.

(9) Les maires exercent leur responsabilité par l'intermédiaire des postes de plage armés par des maîtres-nageurs-sauveteurs (MNS), issus de la Police nationale, de la Gendarmerie ou formés par des organismes privés comme la SNSM (dans ce dernier cas, c'est dans le cadre d'un budget distinct de celui du sauvetage, car il ne s'agit pas là d'une activité bénévole). Dans la pratique, il y a collaboration permanente entre postes de plage et CROSS car une intervention de plage peut rapidement devenir une opération de sauvetage.

(10) JO 6323 complété par une instruction du premier Ministre en date du 29 mai 1990 (même intitulé), JO 6591.

Au dela du sauvetage une mission de prévention et de contrôle

La surveillance de la circulation maritime

Bien qu'amorcée antérieurement, la fonction de surveillance de la circulation des CROSS trouve son développement, à partir de 1975, dans la transformation en dispositifs de séparation de trafic (DST) obligatoires, des « routes recommandées » existant à l'époque dans les secteurs à fort trafic.

Ce sera l'origine de la création de CROSS d'un type nouveau où, à tout instant, deux personnes sont chargées de la veille à l'aide d'un radar à grande portée. Aussi bien en cas d'infraction (qui peut donner lieu à procès-verbal) qu'en cas de danger, le chef de quart doit essayer d'entrer en contact avec le navire. Mais il ne doit qu'informer celui-ci et éventuellement lui suggérer une manœuvre. En aucun cas, il ne doit se substituer au capitaine qui reste entièrement responsable de la conduite de son navire. Aux distances en cause, il n'existe d'ailleurs actuellement pas de radars suffisamment précis pour permettre de donner des ordres aux navires.

La fonction circulation comporte aussi un volet information : initiées dans les centres surveillant les DST, les tâches d'information des navigateurs se sont étendues à l'ensemble des CROSS qui diffusent des avis aux navigateurs et des bulletins météorologiques.

La Police des pêches

Il était bien naturel, à partir du moment où les Affaires maritimes possédaient des centres bien équipés en moyens de communication fonctionnant en permanence, que l'on confie à ceux-ci une fonction opérationnelle vis-à-vis des vedettes des Affaires maritimes. Les principes de la coordination de l'action de l'État en mer, évoqués précédemment, feront des CROSS, après 1978, les centres opérationnels de la police des pêches maritimes, quelle que soit l'appartenance administrative de l'engin de surveillance (navire ou aéronef) employé.

La lutte contre la pollution

Si la lutte proprement dite contre les pollutions n'a pas été confiée aux CROSS, ceux-ci ont par contre été chargés(11) de centraliser les informations à ce sujet, en particulier en ce qui concerne les rejets provenant des nettoyages de citernes ou de soutes, et d'initier les poursuites contre ces infractions.

(11) Actuellement, par une instruction du premier Ministre du 6 septembre 1990 relative à la recherche et à la répression de la pollution de la mer par les navires, JO 12248.

Trois éléments nouveaux sont cependant à noter : vers le large, le préfet maritime est compétent « dans les zones de responsabilité françaises »⁽¹²⁾ ; vers la côte, préfet et préfet maritime peuvent convenir, si besoin est, de leur limite commune de compétence lorsque celles prévues par le décret (limite administrative des ports et limite transversale de la mer dans les estuaires) ne conviennent pas.

LES MOYENS ACTUELS DES CROSS

Personnel et effectifs

Un CROSS est un centre spécialisé placé sous l'autorité organique du directeur régional des Affaires maritimes. Chacun des cinq CROSS⁽¹³⁾ est dirigé par un administrateur en chef des Affaires maritimes⁽¹⁴⁾ assisté de cinq officiers des deux corps des Affaires maritimes. Un de ces six officiers au moins est toujours présent pour assurer la fonction, prévue par le décret de 1988, de « Coordonnateur de la mission de sauvetage » (CMS) sur qui repose la conduite des opérations.

Sous l'autorité de cet officier, trois types de cellules de permanence peuvent être trouvées dans les CROSS : le quart circulation qui existe dans les trois CROSS de Manche ; la permanence Police des pêches qui n'existe de façon distincte qu'à Etel pendant la journée ; le quart opérations qui existe dans tous les CROSS et qui s'occupe de tout ce qui n'est pas traité par une autre cellule, lorsqu'il en existe. Il traite en particulier - et évidemment en priorité - les affaires de sauvetage. Cette cellule permanente comprend au minimum un chef de quart, officier-marinier confirmé, souvent de la spécialité de guetteur sémaphoriste⁽¹⁵⁾ et un opérateur, quartier-maître ou matelot souvent issu du service national. En général, dans la journée, ce quart est renforcé par un ou plusieurs opérateurs ou standardistes. Il faut ajouter à ce service de permanence des personnels qui travaillent à la journée pour l'entretien des matériels, le service intérieur, la restauration et le secrétariat.

(12) En effet, la zone de responsabilité d'un État en matière de recherche de sauvetage peut dépasser largement les eaux territoriales. Elle est sans rapport avec la zone économique. Mais le tracé de sa limite doit être accepté par les États voisins. Dans cette zone, l'État n'a pas obligation de fournir des moyens de recherche et de sauvetage, mais d'assurer la réception des alertes et d'organiser la direction des opérations.

(13) Du nord au sud : Gris-Nez (entre Boulogne et Calais) ; Jobourg (près de Cherbourg) ; Corsen (près de Brest) ; Etel (Morbihan) ; La Garde (près de Toulon).

(14) Administrateur en chef de 1^{ère} ou de 2^e classe : équivalent respectivement de capitaine de vaisseau ou de capitaine de frégate dans le corps des officiers de Marine, de colonel ou ou de lieutenant-colonel dans les autres armées.

(15) Spécialité non embarquée d'officiers-mariniers, chargée d'armer les sémaphores. Ces unités à terre de la Marine sont des stations de veille, de surveillance du plan d'eau et de transmissions réparties sur tout le littoral métropolitain. Elles ont, dès le départ, été des collaboratrices précieuses des CROSS.

L'ensemble représente environ cinquante personnes par centre principal (les cinq CROSS déjà cités) et une dizaine de personnes pour chacun des deux sous-centres - Soulac, dépendant d'Etel et Ajaccio-Aspreetto, dépendant de La Garde - qui cessent leur permanence, reprise par le centre principal, pendant une partie de la nuit.

Matériels et équipements

Un CROSS, c'est aussi par nature un rassemblement exceptionnel de moyens de communications et pour certains centres, de moyens de détection.

La radio est évidemment un moyen privilégié d'action des CROSS. Il faut savoir que de nouvelles procédures de transmission automatique des alertes venant des navires sont en train de remplacer les classiques « SOS » en graphie (morse) et « MAYDAY » en phonie (voix). Ce nouveau système, qui comprend plusieurs composantes, est appelé le Système mondial de détresse et de sécurité en mer (SMDSM). Se conjuguant avec la réorientation commerciale de France-Télécom, la mise en place du SMDSM amène les CROSS à devoir être rééquipés d'appareils modernes qui leur permettront d'assurer eux-mêmes l'ensemble de la veille de détresse.

Cependant, un équipement radio ne suffit pas à des centres opérationnels comme les CROSS qui doivent aussi pouvoir communiquer avec de nombreux organismes ou autorités à terre et pouvoir être appelés par n'importe quel particulier. Dans ce domaine, le plus utile reste le réseau classique France-Télécom. Mais les centres sont également reliés à d'autres réseaux spécialisés. Enfin, les trois CROSS de Manche ont dans leurs missions la surveillance des dispositifs de séparation de trafic (voir infra) qu'ils exercent à l'aide de radars puissants (environ 40 mille de portée utile).

LES CROSS ET L'URGENCE

L'opération de sauvetage

Chaque opération de sauvetage est différente de la précédente, mais elle obéit à une chaîne que l'on peut décomposer de la sorte.

L'alerte et son analyse

La réception de l'alerte est la première fonction du CROSS. Elle s'effectue sous des formes variées, soit par appel direct « MAYDAY » d'un navire entendu par l'opérateur du CROSS, soit par intermédiaires successifs : par exemple, un té-

moins sur la côte appelle la Gendarmerie (parce qu'il ne connaît pas le CROSS), car il considère comme une situation de détresse ce qu'il voit en mer.

L'urgence ne dispense pas de l'analyse, indispensable à une intervention efficace. Cette analyse peut ne durer que quelques secondes lorsque les informations sont précises et le danger immédiat. Mais, elle nécessite parfois plus de temps pour vérifier, par exemple, que le point indiqué ne se situe pas à terre, pour rappeler directement le témoin (dans le cas ci-dessus) afin qu'il décrive exactement ce qu'il a vu. L'élément météorologique entre évidemment en compte.

Dans de nombreux cas, le CROSS ne sait pas exactement où est le navire, il sait simplement qu'il n'est pas arrivé, ou bien le message de détresse ne comporte pas de position précise. Il y a alors une tâche complémentaire, la détermination de la zone de recherche à partir de certaines hypothèses et d'après la dernière position connue.

L'intervention

Analyse de l'alerte et, s'il y a lieu, détermination de la zone de recherche vont déboucher sur l'intervention. Le CROSS doit alors procéder à la sélection des moyens, en considérant que cette intervention va comporter deux phases : la recherche et le sauvetage proprement dit. La phase de recherche peut être cependant quasi inexistante si le navire en difficulté est à l'endroit indiqué. Cela peut ne pas être le cas et, bien souvent, en particulier au large, un moyen aérien (dans la majorité des cas, un avion de patrouille maritime de la Marine) effectuera la recherche avec un rendement bien supérieur à un moyen nautique.

La phase de sauvetage consiste ensuite à envoyer un ou plusieurs engins à la position reconnue pour récupérer effectivement les personnes. Cet engin est soit nautique, soit aérien (hélicoptère).

Pour ce faire, le CROSS aura auparavant diffusé l'alerte par radio, si le navire en difficulté ne l'a pas fait lui-même. Cela permet de savoir si un navire proche est prêt à intervenir⁽¹⁶⁾. Dans le cas contraire, le centre sélectionne le moyen public (en incluant la SNSM sous ce vocable) le plus approprié⁽¹⁷⁾ en l'alertant parfois directement, plus souvent par l'intermédiaire du centre opérationnel de son administration d'appartenance ou, pour la SNSM, selon une procédure propre à chaque station. Dans certains cas, recherche et sauvetage pourront être accomplis par le même engin. Les moyens ayant été lancés, il reste au CROSS à les suivre et les coordonner, les renforcer ou assurer leur relève si nécessaire, informer les autorités, les familles, la presse, etc. Il reste parfois aussi à prendre une décision douloureuse : l'arrêt des recherches.

(16) On rappellera que c'est une obligation pour tout capitaine de navire à la mer.

(17) En fonction de la distance, du nombre de personnes à recueillir, de la météo, etc.

Analyse de l'alerte, détermination de la zone de recherche et choix des moyens sont les phases de l'action où s'exerce véritablement la compétence des personnels des CROSS, laquelle repose sur un savoir-faire fondé à la fois sur l'expérience, la conscience professionnelle et l'intuition.

Quelques chiffres

Très brièvement, le résultat de l'activité des CROSS en 1994 peut se résumer ainsi : 6649 affaires, de nature bien sûr très différente, au bénéfice de 3 325 navires (dont 2 408 navires de plaisance) et de 10 130 personnes assistées. Contre 6 418 en 1993 et 6 042 en 1992. On pourrait y ajouter les 326 affaires traitées aux Antilles par un centre semblable, bien que ne portant l'appellation de CROSS, installé à Fort-De-France.

Le sauvetage des personnes est gratuit, et comme on l'a déjà vu, obligatoire quel que soit l'engin intervenant, alors que l'assistance aux biens est payante et facultative. Mais, il peut arriver qu'une même opération donne lieu à la fois à des actes de sauvetage et à des actes d'assistance.

L'extension du rôle des CROSS à des urgences autres que le sauvetage

A l'origine, la notion de sauvetage s'appliquait aux naufragés c'est-à-dire à des personnes dont le navire avait fait naufrage. La convention de Hambourg et le décret français ont adopté une définition plus large : « la recherche et le sauvetage des personnes en détresse en mer » encourageant les CROSS, s'il en était besoin, à étendre leur compétence à des situations d'urgence où peuvent être mis en oeuvre tout ou partie des procédures et moyens utilisés en cas de naufrage.

« L'homme à la mer »

« L'homme à la mer » est défini comme la personne qui, volontairement ou non, tombe à l'eau depuis un navire. Les marins ont toujours été sensibles à ce risque que l'impossibilité pour un navire de stopper rapidement rend souvent fatal⁽¹⁸⁾. Une procédure particulière d'alerte existe depuis des temps immémoriaux, que les CROSS ont évidemment traitée dès sa création.

(18) En plus des autres circonstances de ce genre d'accident, comme par exemple le fait que, sur un gros navire, il n'y a souvent pas de témoin.

L'aide médicale en mer

L'aide médicale en mer, fondée sur la consultation radio-médicale, consiste en la prise en charge, par un médecin, de toute situation de détresse humaine survenant à bord d'un navire à la mer. Cette définition introduit l'instruction interministérielle du 29 avril 1983 relative à l'organisation opérationnelle de l'aide médicale en mer⁽¹⁹⁾, laquelle s'appuie sur quatre types d'organismes : le Centre de consultation médicale maritime (CCMM), exploité par le SAMU de Toulouse⁽²⁰⁾ qui assure les consultations radio-médicales ; les CROSS qui reçoivent en général les appels des navires, les mettent en rapport avec le CCMM et compte tenu des conclusions de ce dernier, organisent s'il y a lieu l'évacuation ou la conduite à bord d'un médecin ; les SAMU de coordination médicale maritime (dans onze villes sur le littoral) qui assurent la médicalisation des moyens d'évacuation s'ils sont civils ; les Centres opérationnels de la Marine (COM) qui fournissent les moyens militaires, médicalisés par le service de santé des armées.

Les accidents de plongée

Sans qu'un texte de portée nationale vienne conforter cette action, les CROSS ont également dès leur création traité les accidents de plongée, qui se caractérisent comme faisant appel à la fois aux techniques de sauvetage et aux techniques de l'aide médicale.

Les interventions diverses

Falaises et bancs de sable sont responsables d'un nombre non négligeable d'affaires pour les CROSS : les falaises parce que les gens en tombent, avec des conséquences graves, à des endroits d'où leur évacuation est souvent impossible autrement que par voie de mer ; les bancs de sable parce que des personnes s'y retrouvent isolées, sans conséquence grave à condition tout de même qu'on leur évite la noyade. Moins fréquentes mais également efficaces, ont été les interventions des CROSS pour évacuer par la mer des personnes cernées par des incendies de forêt.

On ne peut pas faire ici un inventaire exhaustif de ce qui fait l'activité des CROSS au jour le jour. Mais, on n'omettra pas de citer les découvertes d'obus, bombes ou mines encore très fréquentes soit sur le rivage, soit dans les cha-

(19) BOMM 1203, Bulletin officiel « marine marchande » (Département ministériel chargé de la mer)

(20) Pour des raisons historiques de voisinage avec la station radio PTT à grande portée de Saint-Lys.

luts. Le CROSS joue également dans ce domaine son rôle d'intermédiaire, en l'espèce avec les unités de la Marine ou services de la Sécurité civile spécialisés dans le déminage.

LES PLANS DE SECOURS À NAUFRAGÉS

Il y a une quinzaine d'années déjà que des directeurs de CROSS, observant des trafics de navires chargés de passagers importants dans leur zone, eurent l'idée d'établir des procédures de collaboration avec les autorités terrestres en cas d'accident majeur.

En effet, un naufragé ramené à terre - c'est le travail propre des CROSS - n'est plus un naufragé. Ce n'est pas pour autant que l'on peut l'abandonner, au mieux mouillé, au pire mourant, sur un quai de port. Si, dans la plupart des cas, la « suite » s'organise sans difficulté, compte tenu du faible nombre de personnes concernées, le problème est tout autre lorsque l'on a à traiter plusieurs centaines de personnes.

C'est ainsi que l'idée d'élaborer des plans globaux a été jugée suffisamment pertinente pour faire l'objet d'une instruction commune du ministre de l'Intérieur et du secrétaire d'État à la mer aux préfets et préfets maritimes, en date du 4 mai 1988⁽²¹⁾. Cette instruction prévoit qu'est établi dans chaque département un « plan de secours à naufragés » dont l'intérêt est d'assurer la liaison entre l'opération en mer et sa suite à terre, en mettant en place les procédures nécessaires et en faisant en sorte que l'exécution de l'action en mer soit orientée vers une prise en compte optimale à terre.

Le travail d'élaboration de ces plans est pratiquement terminé. Ils ont valeur symbolique comme soulignant l'originalité maritime et organisationnelle des CROSS en même temps que leur intégration dans l'action générale des pouvoirs publics en matière de traitement de l'urgence.

(21) BOMM 493.

L'URGENCE ET LA COMMUNE : L'INTERFACE DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Claude COLLIN

Contrôleur général à la ville de Marseille

DIRECTEUR DE L'INSTITUT DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES RISQUES URBAINS (IPGR)

Commune et État assurent un rôle complémentaire dans les actions d'urgence quotidiennes. Les services communaux tendent à développer une fonction de proximité par une réponse modulée aux appels des habitants et par des actions de prévention sociale : l'urgence donne alors parfois naissance à des services communaux permanents et professionnalisés. Ces obligations renouvellent les responsabilités, voire la formation des cadres territoriaux.

La France compte environ 36 500 communes, de tailles très inégales, dont les maires disposent de moyens très différents pour résoudre les multiples problèmes qui peuvent surgir au quotidien, en particulier, ceux qui nécessitent des réponses urgentes. Comment éviter, face à cette impuissance relative, qu'une forme d'injustice soit ressentie par ceux qui ne peuvent, de fait, assurer convenablement les missions et responsabilités qui leur sont imposées par la loi et que le Code des communes énumère dans ses articles L.131.1 et suivants ?

LES URGENCES RELEVANT D'UN PARTENARIAT LOCAL

Les pouvoirs de police du maire

Ces textes sont les fameux pouvoirs de police qui chargent le maire, sous le contrôle administratif du représentant de l'État, en cas de carence ou d'illégalité, de prendre toutes dispositions en vue d'assurer la sécurité, la salubrité et l'ordre public sur le territoire de sa commune. Tous les risques susceptibles de porter atteinte à la population sont énumérés et l'on voit bien

que le maire ne peut en réalité, seul, faire face à ce qui est décrit sous l'appellation de fléaux calamiteux : pollutions graves, grands incendies, ruptures de digues, inondations, grands accidents naturels, épidémies, épizooties, etc.

L'État pourvoit, pour sa part, tant au niveau de la prévention que celui de l'organisation des secours, à la difficulté ou même à l'impossibilité du maire de faire face à certaines situations de crise. Nous verrons que ce dernier doit cependant, dans tous les cas et en fonction de ses possibilités, prendre sa part dans le règlement de ces problèmes.

L'État et la commune face aux risques majeurs

Il semble tout à fait normal que ce soit l'État qui prenne en charge les risques que l'on qualifie maintenant de majeurs puisqu'il est le garant de la sécurité des citoyens. On disait autrefois que l'État était garant de la protection et du bonheur des peuples. Ainsi, les divers plans particuliers d'intervention élaborés par ses services prennent en compte le déploiement des moyens de tous types, y compris les réquisitions éventuelles. Cependant, les dépenses engagées restent théoriquement à la charge de la commune bénéficiaire des secours. Ainsi, la maîtrise des situations exceptionnelles semble bien rester du ressort de l'État, ce qui permet au maire de remplir sa mission par le biais d'une substitution au niveau des moyens, mais sous la responsabilité financière de la commune. Si cette disposition de prise en charge par l'État s'impose pour les petites communes ne disposant pas de moyens propres dans leur potentiel technique, il n'en est pas de même pour les villes possédant des services structurés. La première intervention sur les lieux du sinistre ou de la catastrophe sera effectuée alors par les moyens communaux, ceux de l'État venant en quelque sorte abonder le dispositif en place. Dans le même contexte, la prévention sera mise en œuvre par la commune en relation avec les services de l'État. Cette différence fondamentale de traitement en fonction des moyens existants dans la commune se gère sans difficulté dans le cadre des relations établies entre la ville et le préfet dans un esprit de coopération indispensable et dans tous les cas réaliste, même si l'on peut relever, çà et là, des incompréhensions à propos de compétences, voire de pouvoirs.

La gestion du quotidien

Au delà des situations exceptionnelles, toute commune doit assumer ce qui est du domaine du quotidien : nettoiement des voies, éclairage public, immeubles menaçant de ruine, atteinte à la tranquillité publique, lutte contre le bruit, chutes d'objets, police de la circulation, internement des personnes aliénées, divagation d'animaux, rassemblement de populations, etc. Le Code des communes précise dans son article L.131.7 qu'en cas de danger, le maire prescrit

les mesures d'urgence et de sûreté, puis informe le préfet. Ainsi, s'impose une fonction de l'urgence dans le rôle du maire. Dans la mesure où, pour la population, c'est le personnage officiel le plus immédiatement accessible dont on puisse sanctionner la politique ou les carences par le suffrage universel, il y a de fait délégation de puissance publique de la part de l'État au maire. Les promesses des candidats à cette magistrature sont très explicites vis-à-vis de la population.

L'ORGANISATION DE L'ASTREINTE DANS LES COMMUNES

Il n'existe, par définition, aucune doctrine ou planification préétablie en ce qui concerne la gestion de l'urgence, si ce n'est qu'il faut pouvoir répondre à toute question, à tout instant. Il en résulte une première exigence, qui est celle de l'organisation de l'astreinte municipale hors des heures ouvrables pour véritablement pérenniser la vie du service public face à toute éventualité. Plusieurs types de systèmes sont en place en fonction de la taille et des moyens de la commune. Dans les petites communes, l'astreinte est assurée par un élu disposant d'un système de liaison fiable. Il est fréquent que ce soit dans ce cas le maire, lui-même toujours disponible. Dans la mesure où les interventions d'urgence sont relativement rares, le système fonctionne bien. Dans les communes plus importantes, il existe un tour de garde des élus et une liaison possible avec le responsable des services techniques qui devient alors un véritable « homme orchestre ». Le vécu de situations dramatiques comme les inondations du Vaucluse a mis en évidence l'omniprésence de ces techniciens obligés de faire face, sans beaucoup d'assistance, ni de moyens, à des crises importantes et *a fortiori* aux aléas de la vie quotidienne.

Dans les grandes villes, le système peut s'organiser selon deux voies différentes. On trouve, en effet, des astreintes avec une base technique polyvalente concernant, alternativement, tous les cadres, quel que soit leur secteur propre d'activité municipale. Cette formule a le mérite de sensibiliser l'ensemble du personnel ; elle a l'inconvénient de ne pas constituer de corps de spécialistes de l'urgence habitués à réagir sur tout type d'incident, sans avoir besoin de consulter la hiérarchie politique ou administrative. Il nous paraît ainsi préférable de disposer d'un corps de volontaires issus des services techniques, assurant un nombre suffisant d'astreintes dans l'année. Cependant, dans la mesure où elles ne peuvent être rémunérées (sauf pour les agents d'entretien), il faut trouver des solutions dans des compensations qui ne présentent pas le même intérêt qu'un salaire. Ce point mériterait un examen particulier du législateur.

Les élus de garde qui coiffent le dispositif peuvent s'appuyer sur un système efficace et permanent. Mais, cette astreinte n'a de sens que dans la mesure où elle est intégrée dans un dispositif plus large que la ville, comportant les services de secours et la police (qui sont, par définition, en astreinte permanente),

EDF/GDF, les services des Eaux, le port, etc. Bref, toutes les organisations qui assurent des permanences continues pour des raisons de sécurité. Il est bien vu que ces permanences apparaissent sur un document commun. En général, les partenaires de la ville sont demandeurs de cet effort de coordination qui symbolise à leurs yeux le rôle qu'elle doit jouer. La préfecture sera rendue alors destinataire du document et le fonctionnaire préfectoral de permanence pourra disposer de ce regroupement efficace de moyens. Certaines communes peuvent également disposer dans leur organisation de permanences techniques et de systèmes de veille météo comme, par exemple, pour la gestion des réseaux d'assainissement. Cela permet, quand la météo annonce un bulletin spécial d'alerte, de réduire les conséquences d'un événement grave susceptible de se produire. De même, la permanence effectuée par les services de propreté de la ville constituera la première main d'œuvre efficace en raison de sa disponibilité. On pourrait multiplier ainsi les exemples prouvant qu'il est préférable, quand on le peut, de disposer d'une équipe professionnalisée d'astreinte en vue de coordonner les actions municipales éventuelles en supplément des astreintes techniques classiques. Un autre élément milite dans ce sens. Dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles dispositions d'organisation des services d'incendie et de secours, les maires risquent de perdre une certaine disponibilité de leurs corps de secours. Or, ceux-ci sont utilisés dans des missions d'urgence, un peu à la limite de leur vocation première comme, par exemple, ouvrir en passant par le balcon l'appartement de la personne ayant laissé ses clés à l'intérieur et prétextant un péril quelconque. Ou bien, pour assurer la distribution d'eau à des animaux en période de sécheresse, exterminer un nid d'abeille indésirable, débiter un arbre tombé sur une voie ou dans le lit d'une rivière, etc. Citons également le déblocage des cabines d'ascenseurs considérées comme charges indues par certains services, sauf en urgence médicale. Il est vrai que les pompiers étant plus rapides que les sociétés de dépannage, on abuse volontiers de leurs services.

De quels moyens pourra véritablement disposer le maire dans l'avenir, en vue de régler ces multiples petits problèmes ? A l'évidence d'une organisation interne, car si les services de secours sont acquis par définition pour les urgences classiques, il en sera peut-être différemment à l'avenir pour ce type de services à la population. Dans une grande ville, il est possible de disposer d'un corps de Protection civile urbaine (PCU) bien équipé avec du matériel complémentaire à celui des pompiers : douches mobiles, tentes d'accueil de sinistrés, pompes d'épuisement, tronçonneuses, mâts d'éclairage avec groupe électrogène pour travailler la nuit, poste de commandement mobile, etc. Ce matériel municipal peut être utilisé en de multiples circonstances, il doit être placé sous le contrôle de l'équipe chargée de l'astreinte.

A titre d'illustration, durant l'année 1994, le système d'astreinte de la ville de Marseille a dû prendre en charge 514 opérations ou interventions en dehors des heures ouvrables. Les désordres sur la voie publique ont nécessité 192

interventions : 39 sur des murs et falaises ; 38 fuites d'eau dans des espaces publics ; 30 arbres menaçant la voie publique ou tombés dans le lit d'une rivière ; 19 feux de signalisation en panne ; 13 problèmes d'origine électrique ; 10 palissades ; 7 problèmes relatifs au réseau d'assainissement. Les désordres immobiliers ont nécessité 181 interventions : 39 dans des écoles, 56 dans des bâtiments administratifs et 86 dans des bâtiments privés : effractions, alarmes intempestives, problèmes touchant au bâti. On compte, de surcroît, 16 interventions pour pollution, 19 pour les incendies nécessitant la présence de techniciens municipaux, 3 explosions dues au gaz, 27 relogements de sinistrés, 6 inondations, etc.

Enfin, les services de voirie assurent une permanence continue pour tout désordre sur la chaussée et les trottoirs de la ville, ce qui représente plusieurs centaines d'interventions spécifiques annuelles.

En outre, l'équipe d'astreinte doit prendre en charge la gestion du bénévolat, tâche difficile, mais indispensable notamment pour la période qui suit immédiatement la crise.

Nous avons là entamé le chapitre de ce que fait le maire dans le domaine de l'urgence avec d'autres partenaires et, en particulier, les services dépendant de l'État ou qui seront placés de fait sous l'autorité du préfet.

LES DOMAINES DE L'URGENCE SE DIVERSIFIENT

L'urgence de la prévention

Ce domaine prend un développement considérable. Des contrats permettent de planifier à terme des actions (en matière d'éducation, de formation, de sports et loisirs, de réhabilitation des espaces) susceptibles de répondre aux besoins de prévention des risques sociaux. Il existe également des actions d'urgence dont les additifs aux programmes « anti-été chaud » sont un bon exemple. Leur but est de permettre au maire, à tout instant et en urgence, de faire face, avec le concours des services de l'État, aux conséquences d'une possible flambée de violence et de parer à ce type d'incident en instituant un dialogue, en proposant des actions à réaliser en urgence, principalement dans le domaine du sport et des loisirs.

Les risques sociaux peuvent prendre des tournures particulièrement graves et nécessiter des réponses d'urgence à un niveau plus élevé lors, par exemple, de la mort d'une jeune personne dans des circonstances dramatiques. Une expérience relativement récente a démontré que l'intervention de la municipalité auprès de la famille, en vue d'une assistance matérielle pour les obsèques et des démarches auprès de la justice, peut permettre d'éviter un désordre généralisé. Le règlement des questions matérielles est du ressort de la mairie qui, dans cette circonstance, représente une autorité qui n'est engagée dans aucune

des phases du règlement policier ou judiciaire. Dans le cas évoqué, les actions mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville avaient permis l'établissement de véritables partenariats avec les communautés et l'action d'urgence fut alors possible avec des résultats, cette fois, tout à fait probants. La réponse en urgence a bénéficié du partenariat existant avec les populations concernées, ainsi que de la confiance des services de l'État vis-à-vis de la commune.

L'hébergement de populations en grand nombre

Cela peut être le cas de réfugiés en des circonstances politiques particulières : la mairie et les services concernés élaborent des plans à cet effet. D'une manière plus banale, cela peut être tout simplement l'afflux en grand nombre de passagers bloqués par une grève dans la ville et en attente d'un hypothétique départ. Seul le préfet dispose des pouvoirs de réquisition. Une cellule de crise réunissant le maire, le transporteur et tous ceux susceptibles d'accueillir permet de faire le point des possibilités. L'expérience prouve que, pour des populations nombreuses, hormis certaines périodes de vacances lorsque les locaux scolaires et universitaires sont libres, les solutions sont difficiles à mettre en œuvre.

L'exemple-type d'opération d'hébergement coordonnée avec les services de l'État concerne les périodes de grand froid au cours desquelles chaque mairie se trouve confrontée à la nécessité de loger des personnes sans domicile et dans le dénuement souvent le plus complet. Quelques municipalités se débarrassent du problème en expédiant ces personnes chez le voisin qui est, en général, la grande ville disposant, elle, de structures d'accueil d'urgence. Il conviendrait cependant que la loi puisse être appliquée partout et que la norme d'un lit d'accueil d'urgence pour 1 000 habitants soit respectée. La pression des associations de défense des personnes en grande difficulté est telle que peu de municipalités pourront persister à ne pas compléter les possibilités souvent bien aléatoires des associations caritatives. Là encore, l'expérience permet d'attester que, quelle que soit la formule retenue, la mairie doit pouvoir disposer d'une structure rompue à toutes les situations d'urgence et fonctionnant en partenariat avec le milieu associatif et les services de l'État. Par ailleurs, ces structures d'accueil ouvertes en urgence par grand froid et qui permettent, en général, de faire face à la situation, sont difficiles à fermer quand le temps est devenu plus clément car elles deviennent de véritables espaces de resocialisation. Il est à prévoir que dans les années à venir, des structures permanentes devront être mises en place, mais alors nous quitterons le domaine de l'urgence.

A propos des structures d'accueil, sans que cela constitue *a priori* une urgence au sens dramatique du terme, comment ne pas évoquer les questions relatives à l'accueil des populations nomades qui intéressent autant le maire que le

préfet ? Il y a bien la nécessité pour toute ville de plus de 5 000 habitants d'aménager une structure d'accueil, mais cela reste très théorique et le maire doit en urgence, cette fois, demander le concours de la force publique par référendum en vue de déloger des implantations souvent peu appréciées par la population.

L'urgence technique

Pour l'urgence au quotidien : rapidité, diversité, souplesse

Nous avons évoqué précédemment la police du maire relative aux questions de périls intéressant les propriétés bâties. Dès le constat d'un péril, une intervention d'urgence de la commune est obligatoire. Les cas les plus bénins, tels que les chutes de pierres de la façade, seront résolus par la pose d'un balisage matérialisant l'interdiction de stationner à l'aplomb du danger. Une mise en demeure est expédiée au propriétaire afin de faire cesser le péril et une demande de désignation d'un expert en urgence est formulée auprès du tribunal d'instance qui confortera ou précisera les mesures provisoires décidées par la mairie. Dans les cas plus importants touchant à la sécurité du bâti lui-même, il faudra évacuer les habitants tant que persiste un péril pour eux dans l'immeuble. Il faudra alors les reloger en urgence, c'est pourquoi la commune doit, en fonction de son importance, se doter de moyens d'hébergement adaptés à toutes circonstances : périls, incendies, inondations, etc. Cela peut consister en location de chambres d'hôtel, en convention avec des organismes ou associations susceptibles d'accueil, etc. Pour respecter la norme d'un lit d'accueil d'urgence pour 1 000 habitants et pour faire face aux situations aléatoires, les communes préfèrent souvent se doter d'un centre d'hébergement permanent géré par elles-mêmes avec, dans certains cas, le concours d'un corps de protection civile urbaine. Celui-ci est constitué d'une équipe de bénévoles animés par un état-major. Les dispositions constitutives de ce type d'organisation figurent dans une instruction de 1961 qui reprend les règlements de la défense passive adaptés au temps de paix. Cela constitue une couverture remarquable et une réserve utile de personnel en situation d'urgence.

Pour les risques majeurs, le plan de secours communal

Les risques qualifiés de majeurs font intervenir le préfet quand se déclenche une crise. Il dispose, pour cela, des dispositions du plan ORSEC qui lui offrent des possibilités d'utilisation, selon des planifications préétablies, de tous les intervenants susceptibles de prendre part à la gestion de la crise. Pour autant, cela ne dégage aucunement le maire de ses responsabilités, ni de son obligation de participer. Nous avons d'ailleurs signalé que, dans ce cas, la commune bénéficiaire des secours doit prendre en charge les coûts des interventions.

Les différents plans particuliers d'intervention sur ces risques majeurs impliquent la mairie pour la fourniture de moyens de secours, d'hébergements et de transports des sinistrés, d'alerte des populations, de mobilisation de ses moyens techniques, voire de participation de ses experts. C'est d'ailleurs le maire qui est chargé de l'information préventive des populations face aux risques recensés sur le territoire de sa commune. Son implication dans la gestion de la crise étant établie, il est clair qu'il devra être présent pendant le temps de gestion de la situation.

Cette constatation qui s'accompagne, sur le plan des moyens, à mettre en œuvre, d'une différence de traitement des communes en fonction de leur taille et de leurs possibilités, a engagé l'État à examiner les conditions d'une codification possible d'un plan de secours communal. Cette réflexion est actuellement en cours à la Direction de la sécurité civile avec le concours de mairies ayant mis en place un tel dispositif en vue de faire face aux situations d'urgence susceptibles d'être traitées par les moyens communaux ou constituant, par ailleurs, les premiers éléments d'intervention du Plan particulier correspondant à un risque majeur répertorié.

La transmission de l'alerte

Dans le cadre de l'urgence technique, il faut évoquer les moyens et méthodes de transmission de l'alerte par la mairie. On sait au moins, depuis certaines catastrophes comme celle du Vaucluse, que la transmission d'un bulletin régional météorologique illustre bien l'une des difficultés majeures relevées à propos de l'application des plans spéciaux relatifs aux inondations catastrophiques. Il est plus qu'évident que le système de veille des services de l'État ne prend toute sa valeur que dans la mesure où la commune est à l'écoute. Sans parler de professionnalisation de l'astreinte, comment ne pas imaginer que le maire de l'une des communes répertoriées sur les rapports traitant de ce type de risques ne prenne pas en main une gestion de la veille communale, surtout en période de pluies abondantes ? Il est des villes qui, à notre connaissance, pour des besoins de gestion propre de leurs équipements, disposent de moyens de surveillance hydrométéorologiques. Marseille est dans ce cas. On pourrait imaginer une solidarité intercommunale sous le contrôle de l'État, afin que de tels moyens puissent compléter les dispositifs officiels en place. Ajoutons à cela les dispositions de la circulaire récente relative aux campings qui rappelle clairement qu'en situation d'urgence le maire est responsable de la diffusion de l'alerte et même de la préalerte, ce qui suppose une capacité d'écoute et de réaction rapide. Si l'exploitant ne réagit pas, le maire doit décider l'évacuation avec le concours des services de l'État et devra, de plus, organiser l'hébergement correspondant.

Les manifestations publiques : décider dans l'urgence et dans l'incertitude

Pour assurer le respect des conditions de sécurité dans les grands rassemblements, le maire doit fournir son avis (comme pour toute question relative aux conditions d'accueil du public sur son territoire). Or, malgré les actions de la commission de sécurité définissant les conditions imposées aux organisateurs, rien n'est jamais parfait et des vérifications de dernière minute s'imposent. Les commissions de sécurité sont toujours en attente du certificat, de la vérification ultime qui n'est pas parvenue et cela, le jour-même du spectacle ou de l'événement. Convient-il de rappeler la responsabilité conjointe du maire et du préfet en pareil cas ? Qui va délivrer l'autorisation liée à la production du dernier certificat ? Et si celui-ci n'est pas produit, qui, sinon le maire, va devoir sur place (en se référant certes au préfet) interdire la manifestation ? Le maire aura grandement besoin d'être conseillé ou conforté en vue de répondre aux exigences de la situation par des collaborateurs capables de lui fournir les éléments susceptibles d'amener à une décision difficile dans tous les cas, et de le conforter dans cette circonstance où des intérêts contradictoires peuvent s'affronter.

IL EXISTE UN MÉTIER MUNICIPAL DE L'URGENCE

La sensibilisation des élus

La fonction municipale de l'urgence s'est fabriquée au fil du temps et des circonstances. Les dispositions du nouveau Code pénal accentuant les responsabilités du maire, des fonctionnaires et de la commune elle-même, ne vont pas dans le sens d'un dessaisissement des mairies, des questions de sécurité et de la gestion de l'urgence. Le maire est même désormais un passage obligé, et ceci quelle que soit la taille de la commune. L'opinion publique réclame toujours des responsables après l'accident. Aussi, les élus sont-ils, dans leur très grande majorité, attentifs à ces questions. En témoigne l'affluence des élus locaux aux séances d'informations organisées par les associations d'élus et, en particulier, l'Association des maires de France (AMF). Rien, en effet, ne se fera dans les communes sans cette prise de conscience des maires. Il appartiendra ensuite à leurs collaborateurs de mettre en place les organisations afin que la gestion de l'urgence soit assurée par des agents devenant des professionnels de la question.

La formation des agents

L'État a affirmé, en de multiples circonstances, sa volonté de soutenir ce type d'effort des communes. La Direction de la sécurité civile est prête à apporter

son concours afin que les organismes de formation des collectivités locales, et plus particulièrement le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), organisent ce genre de formation.

Un groupe de travail a été constitué au sein de la Sécurité civile afin de définir les principes généraux qui permettront à l'AMF de mettre en œuvre des programmes de sensibilisation et d'information des élus. L'Institut de prévention et de gestion des risques urbains (IPGR), association qui regroupe l'Association des ingénieurs des villes de France (AIVF), l'AMF, les services de l'État et d'un réseau de villes, les partenaires publics et privés de la gestion des risques en site urbain, est un partenaire de cette réflexion. Elle assure, en accord avec le CNFPT, à la demande du Comité français de la décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles, la formation des cadres territoriaux. Des sessions particulières ont été réalisées, en particulier pour le risque hydrométéorologique à l'intention des responsables techniques et administratifs afin d'améliorer l'organisation de l'urgence. Elles ont permis de mesurer tout le chemin qu'il reste à parcourir dans ce domaine. Si une plus grande sensibilisation des élus et des cadres territoriaux a été constatée, il reste maintenant à trouver les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs.

Des métiers de l'urgence à la gestion des risques

La formation des personnels des collectivités territoriales et surtout des cadres spécialisés dans l'urgence impose peu à peu, avec l'accord des élus, une nouvelle place aux communes dans le partenariat avec l'État dans la gestion des risques. Un groupe de travail piloté par la Sécurité civile prépare actuellement une rencontre des praticiens de la ville et de l'État sur ces thèmes. A l'avenir, les services du préfet devraient disposer, dans toutes les villes, d'un correspondant détaché à la sécurité pour faciliter la coordination sous la tutelle du préfet et l'adaptation des principes de gestion de l'urgence aux spécificités propres de la commune.

Celle-ci, qui dispose de la connaissance objective des risques sur son territoire, a tout à gagner à cette démarche car elle pourra tout à la fois réaliser elle-même son Plan de prévention des risques et son Plan de secours communal. L'avantage est donc double : pour les services de l'État qui disposeront de partenaires actifs dans l'accomplissement de la mission qui est celle du pouvoir central ; pour la commune, dans la manière de prendre en compte efficacement son propre avenir en assumant pleinement sa responsabilité vis-à-vis des citoyens dont on sait qu'ils apprécient particulièrement ce type d'attitude de la part des élus.

NI CONCURRENCE, NI QUERELLES DE POUVOIR : VERS LA COMPLÉMENTARITÉ

Les services de l'État sont, en règle générale, très ouverts au dialogue avec les communes, en particulier, dans le domaine de la gestion des risques et de l'urgence. C'est précisément au prix de cette communication permanente que s'atténuent les concurrences ou les querelles de pouvoir. Le rôle de la commune est bien précisé, il correspond aux pouvoirs de police des maires. Leur mise en œuvre doit passer par des binômes élus/fonctionnaires qui seront les interlocuteurs du préfet et de ses services. Dans ces conditions, les territoires étant délimités, on peut réellement parler de coordination et de complémentarité. Cela passe cependant par une compétence et donc, par un nouveau métier de la ville qui inclut la gestion des situations d'urgence et que nous appelons le métier de la cindynique urbaine (KINDUNOS, danger).

TABLE RONDE :

DÉTECTOR L'URGENCE :

ACTEURS ET PERCEPTIONS

Table ronde animée par **Nicole CHAMBRON**,
Rédacteur en Chef des *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, IHESI

Xavier BELAN, Médecin responsable de circonscription P.M.I.
de Bobigny (Seine-Saint-Denis)

Yves BERNARD, Commandant de la Compagnie départementale
d'intervention de l'Essonne (Police Nationale)

Marie-Hilda GOUINEAU, ancienne Présidente de l'Association
« Paris - Aide aux Victimes »,
Substitut à la 7^e Section du Parquet de Paris

Madeleine OBRY, Conseiller Technique au SAMU social de Paris
(Centre d'action sociale de Paris)

Anne-Sylvie SOUDOPLOTOFF, Juge des enfants au T.G.I. de Pontoise

Nicole CHAMBRON

La vocation de cette table ronde est double. Elle vise, d'une part, à réintroduire l'individu confronté à la situation de désordre et de contingence qui crée l'urgence et, d'autre part, à mettre en perspective vos rôles spécifiques dans la chaîne de l'urgence.

Mais avant tout, comment définir l'urgence, sachant que la notion est à mettre sous le sceau de la relativité, en fonction des diverses subjectivités dont elle est le produit. Comment faites-vous le tri entre ce qui est urgent et ce qui ne l'est pas et quels sont vos critères ? Vous représentez chacun une dimension de l'urgence protéiforme. Chaque cas peut être pris sous un angle judiciaire, médical, social ou autre. Lorsque vous êtes le premier en contact avec une situation, vous intervenez. Mais il vous faut, au préalable, en identifier les différents aspects et seulement ensuite, enclencher la chaîne pour qu'après l'identification de l'urgence, on puisse aller vers un traitement global de ce diagnostic ; que se passe-t-il ensuite, puisque l'urgence ne se résout jamais uniquement à votre niveau ?

Marie-Hilda GOUINEAU

Substitut à la 7^e Section du Parquet de Paris, je suis en charge - en compagnie de huit collègues - de la régulation sur Paris de tout ce qui relève de l'atteinte

aux personnes. A cette première casquette, suite logique d'un début de carrière à la 8^e Section dite « d'urgence », sorte de SAMU judiciaire des infractions, s'ajoute mon statut d'ancienne présidente de « Paris - Aide aux victimes », une association tout à fait en phase avec les attributions classiques du parquetier : poursuivre, saisir les juges par diverses voies procédurales, mais aussi faire de la prévention et défendre la victime. Par rapport à mon activité, donc, la notion d'urgence se situe à deux niveaux : en terme de prévention - c'est-à-dire diagnostiquer à l'avance l'éventualité d'une situation d'urgence, laquelle et comment y parvenir - et en terme de répression. Je suis, par ailleurs, confrontée à l'urgence à travers l'activité d'encadrement (dans le sens noble du terme) de la victime, sa prise en charge psychologique, son information.

L'urgence est d'abord un diagnostic avant d'être une réponse immédiate et adaptée.

Diagnostiquer l'urgence est un exercice assez délicat. Il faut mesurer d'abord son ampleur et, en tant que magistrat, savoir si cela correspond à une infraction ou pas. Dans le cas d'une infraction, nous prenons des décisions, c'est-à-dire que nous faisons immédiatement, comme les aviateurs, une espèce de *check-list* : quelles suites donner ? Avec quels moyens ? Qui contacter ? Comment ? C'est un qui-vive permanent avec un calibrage qui permet d'établir le diagnostic, puis de mettre en place toute une série d'actions, le tout en relation avec la police et la gendarmerie, la médecine et des services sociaux. Tout événement survenant à un concitoyen mérite réponse, qu'elle soit médicale, sociale ou judiciaire.

Nicole CHAMBRON

Partant de ce principe, tout événement peut, à un degré ou à un autre, avoir valeur d'urgence...

Marie-Hilda GOUINEAU

Le classement des urgences est en effet une question très difficile. Ce qui me semble urgent n'est pas simplement le processus vital engagé au sens médical, c'est le processus de la prise en compte de la vie d'une personne à un moment donné. Ainsi, il est aussi important de s'occuper d'un cadavre qui gît sur la chaussée que d'une vieille dame victime d'un vol de sac à main ; vol qui, pour elle, peut entraîner des conséquences aussi bien psychologiques que physiologiques importantes et graves. Nous devons tout de suite savoir lui répondre, savoir vers qui l'orienter en dehors de la nécessité d'enquête et comment la seconder.

Madeleine OBRY

Détachée du Centre d'action sociale de Paris auprès du SAMU social, je suis chargée de l'encadrement et de la formation des travailleurs sociaux, ainsi que

du secteur social. Le SAMU social est un Groupement d'intérêt public (G.I.P.) dont l'objectif est le sauvetage durant la nuit des personnes en grande détresse physique et/ou sociale dans les rues de la capitale. A partir d'un quartier général de nuit, qui est un lieu de veille et d'écoute, six voitures sillonnent Paris, de 21 heures à 5 heures du matin. Ces équipes mobiles d'aide ont pour mission d'aller au-devant des personnes qui ne sont plus à même d'appeler pour exprimer leurs besoins. On vient d'évoquer la notion de SAMU judiciaire et il me paraît remarquable qu'on utilise le mot « SAMU » comme synonyme d'urgence. Dans le domaine social, pendant de longues décennies, on a dit qu'il n'y avait pas d'urgence. On sait ce qu'est une urgence médicale parce qu'il y a une blessure, des signes tangibles, mais l'urgence sociale est très difficile à définir.

Apparaît toujours, lorsqu'il y a urgence sociale, un danger qui s'inscrit dans toutes les dimensions de la vie sociale.

Nicole CHAMBRON

Ainsi, il apparaît que la notion d'urgence est associée à la perception d'un degré de gravité d'une situation, dans ses conséquences pour l'individu ou pour l'ordre public. L'urgence est aussi associée au facteur temps : il faut produire une réponse immédiate qui émane du service public ou du corps social.

Madeleine OBRY

On peut également analyser la notion d'urgence au regard des politiques sociales élaborées successivement depuis les années soixante. Elles n'ont pas résolu le problème de l'urgence sociale. Aujourd'hui, dans nos villes, il y a des hommes, des femmes de tous les âges, des vieillards, des enfants, des familles parfois, des femmes enceintes, des jeunes à l'abandon... qui vivent des situations de détresse et d'urgence. Est urgent ce qui ne peut plus attendre. Il faut apporter une réponse laquelle ne consiste pas nécessairement à donner tout de suite une maison au sans-abri, par exemple !

Je ne sais parler de l'urgence, à l'heure qu'il est, qu'à partir des constats et de ce qui se fait : il n'y a pas de théorie de l'urgence sociale, mais des situations de gens qui vivent dans la peur, dans la solitude, dans l'insécurité et la privation des besoins les plus élémentaires. L'urgence est aussi celle que ressent le témoin de ces situations.

Il y a également urgence à apporter une réponse au niveau de la société tout entière car le plus souvent ces situations d'urgence sociale ne peuvent pas être résolues isolément. Elles atteignent maintenant une multitude de personnes, des couches sociales entières. Elles sont un problème de société et font référence à la notion d'atteinte à la dignité humaine. La crise ou l'urgence que vit la personne qui se retrouve dans la rue est une crise de dépression, de désespoir. Donc, la crise n'est pas tout à fait synonyme de l'urgence sociale.

Celle-ci est liée à une situation humaine qui atteint l'homme dans son corps, dans sa culture, dans son identité, dans son existence même. Les gens qui sont en situation d'urgence n'en parlent pas seulement avec des mots. Ils en parlent beaucoup plus avec ce que nous pouvons observer : des attitudes, des silences, des démarches, des maintiens, des regards qui en disent parfois plus long sur la honte et sur l'humiliation, sur la cassure des êtres, que ne peuvent dire les mots stéréotypés des histoires de vie que l'on sait par cœur avant même que les gens commencent à nous les raconter.

Nicole CHAMBRON

L'urgence sociale ne se résume pas à des faits : elle intègre l'expression de la victime, la perception du témoin, la dimension sociale du problème.

Madeleine OBRY

Il y a des circonstances dans lesquelles la même situation humaine n'a pas la même gravité. En hiver, il est plus urgent, plus difficile et plus intolérable d'être sans abri qu'en été. Mais, la réponse institutionnelle de l'hiver administratif est critiquable parce que l'hiver administratif ne tient pas compte du fait qu'une personne normalement constituée a envie de dormir dans un lit l'hiver comme l'été. L'urgence est ainsi liée à la notion de tolérance à ce qui est déviant, à ce qui devient insupportable.

Nos seuils de tolérance par rapport à la souffrance et à l'exclusion sont variables. Cela relève d'une certaine conception de l'éthique sociale.

Ainsi, une des missions du SAMU social, « la maraude », va au devant des gens qui ne demandent rien et retourne auprès d'eux, même s'ils refusent notre aide. Ainsi, le jour où ils sentent vraiment qu'il y a quelque chose qui ne va plus, il existe déjà cette connaissance et cet apprivoisement mutuels. Certaines personnes sont très désocialisées ; elles sont passées par des phases successives de déchéance, dans une chute sociale qui, en principe, ne survient pas du jour au lendemain. La dernière étape de cette déchéance est le stade de la résignation : elles disent non à tous leurs besoins et survivent en restreignant au maximum leurs désirs. Quand on leur demande si elles ont besoin de quelque chose et si l'on peut les aider, elles répondent qu'elles n'ont besoin de rien. Dans ces situations de non-demande, d'urgence non ressentie par les intéressés, il est extrêmement important d'intervenir. C'est notre seuil de tolérance qui est ici impliqué, non le leur. Leur réalité est devenue autre à force d'avoir été refoulée, mais on peut parler d'un « état d'urgence ».

Xavier BELAN

Un service de Protection maternelle et infantile (P.M.I.) est en relation étroite avec les autres services d'urgence. Nous faisons face à des urgences médica-

les, relayés en cela par les services hospitaliers et les services du SAMU. Il est vrai que le traitement de l'urgence n'est pas notre mission essentielle, celle-ci est la prévention, mais nous pouvons être confrontés à une situation d'urgence, par exemple, un nourrisson en train de se déshydrater.

Je voulais prolonger ce que vous disiez sur l'évolution de la notion d'urgence en évoquant le cas des abus sexuels, dont on ne parlait pratiquement pas il y a encore vingt ans. C'était un sujet tabou qui, en ce moment, donne lieu à une éclosion de signalements à la justice. On assiste à une prise de conscience, de la part de tous les acteurs de terrain, du danger et de l'urgence en ce qui concerne les enfants, les adolescents abusés sexuellement. La justice a ici toute sa place : le signalement doit arriver le jour-même sur le bureau du procureur. Mais la justice est-elle toujours le meilleur moyen ? Il y a une évaluation à faire.

Marie-Hilda GOUINEAU

Tout à fait, mais il ressort aussi que votre urgence n'est pas la même que la nôtre. Il s'agit pour vous d'une prise de conscience à un moment donné, par un dialogue, un témoignage ou par la connaissance d'un certain nombre de situations qui nécessitent une réponse immédiate de tous ordres, donc un déclenchement de forces diverses pour y pallier.

Anne-Sylvie SOUDOPLATOFF

En tant que juge des enfants, j'ai encore une perception et une approche différentes de l'urgence. Le juge des enfants a en fait une double casquette. Il intervient en matière pénale en ce qui concerne les poursuites des mineurs qui ont commis des délits, des contraventions de 5^e classe ; il intervient également en matière d'assistance éducative et pour la protection des mineurs en danger dans leur santé, ou quand leurs conditions d'éducation sont gravement compromises. Dans ce cadre-là, il intervient pour organiser la protection de l'enfant. L'urgence est une réponse immédiate à un danger. Mais, comme je ne suis pas au même endroit dans la chaîne que le procureur de la République, je n'ai pas du tout la même notion d'urgence. Il faut distinguer, d'une part, les différentes réponses à l'urgence telles que vous les avez présentées et, d'autre part, la décision dans l'urgence.

Nicole CHAMBRON

Les choix s'effectuent-ils selon l'intuition ou en fonction d'une stratégie ?

Anne-Sylvie SOUDOPLATOFF

Mon problème est plutôt celui de décider de l'urgence et non pas de répondre à l'urgence. En principe, en tant que juge des enfants, je suis saisie par les familles, par les mineurs et, principalement, par le procureur de la République. Je dois me saisir de façon exceptionnelle, ce qui signifie que tout ce qui est directement en prise avec le terrain doit d'abord aboutir sur le bureau du procureur qui, lui, fait le tri des urgences et peut prendre la décision de placement

d'un mineur en danger si le juge n'est pas là. En fait, la situation d'urgence est celle qui justifie que je me saisisse d'office ou que j'intervienne en urgence dans un dossier déjà constitué. Seule une urgence absolue peut justifier que je prenne une décision sans avoir fait d'audience préalablement. Se pose principalement pour moi le problème du diagnostic de l'urgence. Qu'est-ce qui justifie que je prenne une décision sans avoir rencontré les parents ? Nous sommes dans une toute autre dynamique parce que la réponse à la situation d'urgence est donnée par ceux qui sont en premier au contact des difficultés : le service social, le procureur de la République, la police, probablement la PMI, les médecins de façon globale. Moi, je suis en retrait par rapport à cela.

Xavier BELAN

En tant que médecins de PMI, nous avons comme critères pour saisir la justice la notion de danger des enfants et des adolescents, puis la non-collaboration des parents pour un travail social. Ensuite, la justice fait le tri parmi tous les signalements qu'on leur envoie. Quand nous saisissons la justice, nous passons déjà à une échelle d'urgence : les décisions doivent être prises rapidement.

Marie-Hilda GOUINEAU

Le problème est posé par le nombre de tris successifs : le tri policier en ce qui concerne les infractions, ensuite le tri du procureur, puis celui du juge d'instruction ou du tribunal, celui du médecin. De plus, nous devons prendre en compte le deuxième facteur d'urgence, celui-ci incompressible : « l'arrestation » de l'auteur d'une infraction est limitée au temps de la garde à vue.

Anne-Sylvie SOUDOPLATOFF

Il ne faut pas confondre réponse rapide et réponse urgente, ce sont deux choses tout à fait différentes. A la plupart des situations qui ont été exposées, il faut d'abord une réponse rapide par rapport à la situation qui dure depuis très longtemps. Mais, la décision dans l'urgence est autre chose. Elle ne se justifie, à mon avis, que lorsqu'il y a un danger vital. Pour le reste, à partir du moment où l'on peut faire une audience dans les deux jours puisqu'il suffit d'envoyer la police pour convoquer la famille, on est dans une urgence relative, mais dans un autre cadre.

J'ai pu constater dans le cadre de mes fonctions de juge des enfants que la plupart des signalements faits dans l'urgence sont des mesures qui échouent très rapidement.

Quelquefois, lorsque le placement n'a pas été un tant soit peu préparé, le travail à terme en est considérablement perturbé. On arrive à une situation où le

mineur est complètement isolé de sa famille parce qu'une rupture s'est faite au début, qui n'aurait pas eu lieu si l'on avait préparé le placement.

Yves BERNARD

Les perceptions que les services de police ont de l'urgence rejoignent globalement les éléments qui ont déjà été exposés ici. Pourtant, l'activité policière face à l'urgence présente, elle, plusieurs particularités : en permanence sur les lieux, elle est le premier maillon de la chaîne. Elle est souvent le seul dans des moments où les autres acteurs n'assurent pas la continuité, mis à part le magistrat de permanence. Les situations difficiles se rencontrent rarement un mardi à 15 heures, mais plutôt un vendredi à 23 heures ou un dimanche matin. De la sorte, des situations qui, *a priori*, ne présentaient pas un danger vital, peuvent s'aggraver. Là-dessus vient se greffer la question de l'appréciation de l'urgence et de la gestion de l'intervention. Mis à part les cas de flagrant délit, l'information arrive par téléphone et chaque situation est laissée à l'appréciation de l'opérateur ou du chef de patrouille. Les éléments recueillis sont plus ou moins sûrs, depuis l'appel du simple plaisantin à celui des sapeurs-pompiers. L'estimation des degrés d'urgence et de la nécessité de l'intervention doit prendre en compte l'estimation du risque : ne pas intervenir, c'est risquer de laisser se gangrener une situation au départ anodine. Un tapage nocturne, un différend familial non traités peuvent se conclure par un drame. Dans l'absolu, il y a toujours urgence pour les services de police à intervenir dans les meilleurs délais. Toutefois, la donne se complique lorsqu'il y a deux demandes d'intervention de façon simultanée. Un tri s'impose. Dans ces conditions, c'est souvent le métier, l'expérience des chefs de poste qui permet de faire le bon choix.

Toute la difficulté réside, donc pour nous, dans le traitement d'une urgence au premier degré.

Et ceci à la différence d'un magistrat du parquet qui, quoi qu'il puisse être sollicité à toute heure du jour ou de la nuit, gère une information de deuxième ou de troisième degré, déjà filtrée par un gardien de la paix, un brigadier, puis par un officier de police judiciaire qui auront effectué des vérifications, réuni un maximum de pièces pour le dossier, etc. Certes, cet état de fait n'est pas généralisable à l'ensemble du territoire ; il existe des différences selon les besoins et les moyens des départements. Toujours est-il, la grosse difficulté pour les services de police est de prendre la première décision à minuit en l'absence de l'OPJ ou du commandant. C'est parfois le simple gardien de la paix qui va prendre cette décision.

Nicole CHAMBRON

Pour reprendre le fil de vos propos, intervenir rapidement, c'est éviter la plupart du temps qu'une situation dégénère. Peut-on dès lors parler de prévention de l'urgence ?

Yves BERNARD

A mon sens, prévention et urgence sont deux notions distinctes. La police a un rôle important à jouer en matière de prévention, mais dans le domaine de l'intervention, il paraît difficile de faire de la prévention au niveau de l'urgence. La prévention est faite une fois qu'on a le contact avec les gens, mais lorsque les policiers se déplacent pour intervenir, débroussailler et voir ce qui se passe, je ne vois pas comment on peut faire de la prévention. Donc, de la prévention dans le domaine de l'intervention, je n'y crois pas tellement. Mais, de la prévention avant intervention, cela me paraît évident.

Marie-Hilda GOUINEAU

Pour ma part, je pense que prévention et urgence peuvent être reliées à travers le signalement. Dans le cas des banlieues, l'attention portée à tel ou tel événement, circonscrit ou non dans le temps à des signes avant-coureurs en quelque sorte, laisse présumer que dans tel secteur, il y a un foyer d'urgence potentiel. Auparavant, des îlotiers effectuaient des rondes de nuit qui permettaient de mieux connaître la situation et l'atmosphère ambiantes de certains quartiers. C'était, par exemple, le cas du Val Fourré où, dans les années 1984-86, on sentait monter des tensions ; je me souviens de petits incendies dans un immeuble qui nous ont alertés : le parquet des mineurs a perçu alors l'éventualité d'un problème, l'urgence à intervenir. Les jeunes n'étaient pas occupés puisqu'on était à la veille des vacances. Dès lors, il y avait des mesures de prévention à prendre pour éviter que des faits graves se réitèrent ou se propagent. On en revient au problème du choix et du tri dans nos urgences : la prévention de l'urgence n'est pas dans l'instantanéité de la réponse, mais dans l'établissement d'un diagnostic.

Xavier BELAN

Dans la mesure où désormais les jeunes des banlieues ressentent les rondes de nuit comme des intrusions de la police et comme une véritable agression, quel est le bénéfice d'une telle intervention ?

Marie-Hilda GOUINEAU

Je parlais là d'une situation antérieure. Aujourd'hui, nous n'avons plus ces moyens de rondes de nuit, d'îlotage. Maintenant, nous faisons de la prévention par le biais de quelqu'un dont on ne parle pas beaucoup ici, mais qui existe et qui nous aide, c'est l'Éducation nationale. Par le biais de celle-ci et des sports, on peut faire du travail. Je ne dis pas que c'est une totale réussite, mais il y a des amorces. Le fait, à mon sens, de rétablir un dialogue contribue à ce travail d'urgence-prévention.

Yves BERNARD

Dans le département de l'Essonne, des opérations « Prévention été » ont été mises en place depuis quelques années par des policiers détachés du service actif. Différents ateliers ont été montés, à savoir : VTT, karting, moto qui, pour

la plupart, ont été un succès. Mais, le problème que nous rencontrons encore, c'est que ce sont les bons éléments qui viennent, mais rarement les autres.

Madeleine OBRY

La prévention s'enracine dans ces lieux de précarité et dans la précarité des gens. Quelqu'un qui est encore inséré doit pouvoir, au moment où il risque de chuter, disposer de l'aide nécessaire pour ne pas tomber plus bas, et c'est à ce niveau-là que je situerai la prévention : dans ce que nous pouvons faire dans la rue. Il faut qu'on puisse empêcher que ça n'aille plus loin et c'est cet aspect de la prévention qui est difficile parce qu'elle peut être refusée et donner lieu à quelque chose de pire... Vous signaliez que seuls les bons éléments viennent. Je ne le remets pas en cause, mais heureusement en quelque sorte. C'est ainsi l'assurance qu'ils le resteront. En outre, certaines personnes qui sont structurées dans et par la rue ne peuvent vivre que dans la rue, et les en sortir serait les casser. La prévention, dans ce cas, consistera tout simplement à rester présent à l'image d'une bouée de sauvetage pour parer l'éventualité d'une noyade.

Yves BERNARD

Une des choses que je n'ai pas abordées, c'est le coût des moyens à mettre en place pour pouvoir traiter l'urgence. On effectue un calcul pour répartir les effectifs en fonction des tranches horaires pour lesquelles on estime qu'il y a le plus de risques. Puisque les moyens ne sont pas extensifs, ce calcul relève en quelque sorte d'un pari. Nous répondons aux demandes, aux urgences, mais pas de la même manière en fonction de l'horaire puisque nous avons fait un choix que nous ne pouvons pas modifier d'une minute à l'autre.

Marie-Hilda GOUINEAU

Quant aux effectifs, la justice rencontre des problèmes sensiblement équivalents. Une façon de remédier partiellement à cette question des moyens est le recours, pour le policier comme pour le magistrat, à l'expert. Dans certains cas de macro-urgences, cette assistance a pu s'avérer décisive. A ce titre, la catastrophe ferroviaire de la Gare de Lyon est exemplaire d'un traitement de l'urgence avec une coordination parfaite de tous les services.

L'intervention de la justice catalyse les énergies et facilite la participation d'un certain nombre d'intervenants.

Il y a eu immédiatement tout ce que Paris a pu compter, avec la petite et la grande couronnes, de médecins spécialisés dans l'intervention d'urgence. Se sont également mobilisés toute une série d'experts ferroviaires, y compris les constructeurs qui se sont déplacés pour renseigner les sauveteurs sur les failles éventuelles et l'architecture des machines, des wagons afin de faciliter le travail de désincarcération des victimes. S'est ainsi déclenché une sorte de plan

ORSEC qui n'en était pas un et qui a montré qu'effectivement, il existe une réponse qui permet la relativisation des conflits habituels entre les différents acteurs. L'urgence, c'est aussi sortir de la normalité.

Nicole CHAMBRON

Si l'on sort de cette urgence extraordinaire qui polarise l'ensemble des énergies, qu'en est-il de l'autre urgence, celle du quotidien, celle de la vieille dame qui se fait agresser en sortant du cinéma ?

Marie-Hilda GOUINEAU

Justement, je crois que là encore la justice joue le rôle de catalyseur. Par exemple, la police constate tout de suite que, certes, une vieille dame est traumatisée par le vol de son sac. Mais elle n'a pas besoin d'être hospitalisée, elle a une famille, on le sait tout de suite, elle est protégée et bénéficie d'une solidarité sociale, familiale ou amicale qui se déclenchera. La même personne toute seule, isolée, risque par contre de faire une déprime tout de suite. Grâce aux expertises, on peut faire vérifier par un médecin, psychiatre, psychologue ou autre, si la victime est encline à des réactions très fortes et si elle a besoin d'une protection, quitte à la faire hospitaliser. A ce moment-là, des frais sont engagés, mais j'estime que je ne dilapide pas l'argent du contribuable lorsque je prends cette décision.

Nicole CHAMBRON

Donc, vous semblez dire que la justice possède cette image, ce rôle, cette force qui permet de faire intervenir d'autres maillons. Vous-même, au SAMU social, où vous situez-vous dans cette chaîne et quelles autres institutions sollicitez-vous ?

Madeleine OBRY

Chaque équipe nocturne du SAMU social est composée d'un chauffeur, d'un travailleur social et d'une infirmière attentive à poser un diagnostic médical afin de contacter le SAMU en cas d'urgence vitale. Pour la personne qui a besoin de soins immédiats, ce sont les urgences à l'hôpital, pour la personne qui est fatiguée, ce sont les nuits médicalisées, et pour la personne qui a simplement besoin d'un hébergement, on la conduira dans un centre d'hébergement. Là, les personnes sont accueillies et c'est le lendemain matin que se déroule un deuxième temps. On retourne vers ceux qui ont été dans des centres d'hébergement et dans les hébergements médicalisés. Tous ceux qui le souhaitent peuvent passer une visite médicale afin de confirmer ou infirmer le diagnostic infirmier de la nuit. Un travailleur social se met à la disposition des gens et c'est à ce moment-là que l'on tente de renouer des liens avec toutes les institutions concernées. Quand pendant la nuit, nous trouvons des jeunes en fugue, nous pouvons les confier à un service comme « Ados service » que nous avons la chance d'avoir à Paris. C'est après coup qu'un travail de suivi doit être effectué. Donc, tout seuls nous ne pouvons rien faire, nous sommes tout le

temps, dès le démarrage, en réseau avec tout le reste. On peut aussi trouver tout de suite, dans la matinée, un hébergement pour quelqu'un qui n'a besoin que de ça et on initie des actions sociales. C'est en définitive un réseau, un maillage qu'il faut constituer au fil du temps.

Xavier BELAN

Ce qui me paraît intéressant est, en plus de l'intervention tout au début de la crise, la garantie d'un suivi. C'est donc une continuité.

Madeleine OBRY

Nous intervenons avec deux équipes de travailleurs sociaux. Les équipes de nuit ne comprennent pas nécessairement des assistantes sociales. La nuit, il faut quelqu'un qui sache écouter les gens, assurer une présence, qui rende toute sa dimension humaine à quelqu'un qui en est privé dans la rue ; il y a quelquefois des gens traqués qui sont extrêmement marqués par la peur. Donc, tous ensemble, nous nous réunissons tous les quinze jours pour essayer de bâtir ce travail social de nuit à partir de ce que nous rencontrons, parce qu'il n'y a pas de modèle. Le jour, ce sont les assistantes sociales qui utilisent leurs savoir-faire.

Anne-Sylvie SOUDOPLATOFF

Un signalement dans l'urgence est très souvent univoque. Il est rarement le fruit d'une concertation. Par rapport à une situation de crise, le médecin, le travailleur social feront immédiatement le signalement puisqu'ils voient ou ils entendent quelque chose qui est de l'ordre de l'insoutenable et c'est une information qui arrivera sans qu'il y ait eu, dans la plupart des cas, un travail de concertation. Celui-ci est, en fait, essentiel pour obtenir un signalement le plus fourni, le plus cohérent possible. Donc, non seulement il faut prendre en compte le fait que nous travaillons après la décision prise en urgence, mais aussi le fait que l'urgence modifie les éléments qui vont permettre d'apprécier la situation, parce qu'on est en situation de crise.

Marie-Hilda GOUINEAU

De même, quand il s'agit d'instruire un dossier de jeunes mineurs, la réponse en urgence n'est pas globale, elle n'est pas figée, pas définie. C'est une réponse par rapport à la victime, à la situation, à la procédure. Ensuite, elle fera l'objet d'un travail par nos collègues. Et par conséquent, l'urgence, c'est aussi la réunion de constatations, qu'elles soient matérielles (constatations de coups, de désordre dans un appartement), médicales, psychologiques ou environnementales. Pour cette raison, l'urgence présente une difficulté supplémentaire car il s'agit d'associer à la notion d'instantanéité, de réponse rapide, ce que j'appelle la *check-list*, c'est-à-dire ne pas oublier de faire ceci ou cela avec les policiers, les gendarmes, les médecins requis ou les urgences médico-judiciaires. Dans les faits, de réels efforts sont effectués dans le sens de ce travail à la fois protéiforme et concerté.

REPÈRES

NOTES ET ÉTUDES

UNE JUSTICE À DEUX : LA PROCÉDURE PÉNALE AU QUOTIDIEN⁽¹⁾

Christian MOUHANNA

Werner ACKERMANN

Chercheurs au Centre de sociologie des organisations

CSO-CNRS

Comment s'organise la coopération entre les institutions judiciaires et policières dans le processus pénal ? Une approche empirique montre que leur fonctionnement au quotidien dépend étroitement des relations interpersonnelles que nouent magistrats et officiers de Police judiciaire sur le terrain.

Dans la phase judiciaire qui précède le jugement, le système pénal français repose assez largement sur la coopération obligée entre des institutions aux logiques de fonctionnement très différentes : la justice, la police nationale et la gendarmerie. Chacune édicte ses propres règles internes, définit ses priorités et doit faire face à des contraintes particulières. Dès lors, comment les membres de ces organisations parviennent-ils à travailler ensemble ?

Spontanément, cette question en amène une autre : qui contrôle qui ? Les magistrats dirigent-ils effectivement l'activité des policiers ou des gendarmes ou bien, au contraire, ces derniers parviennent-ils à imposer leurs vues ? C'est bien souvent en ces termes que sont abordées les relations interinstitutionnelles qui nous intéressent ici. La police est considérée uniquement

(1) Cet article s'inspire largement des conclusions de la recherche réalisée dans le cadre de l'appel d'offres conjoint de l'IHESI/ministère de la Justice sur les relations police/justice dans le processus pénal. Celle-ci s'est déroulée de décembre 1992 à mars 1994, dans les ressorts de six Tribunaux de grande instance. Plus de 200 entretiens, ainsi que des observations sur le terrain, ont pu être menés auprès de magistrats de l'Instruction et du Parquet, d'OPJ des polices urbaines, des services de police judiciaire, des compagnies et sections de recherche de gendarmerie, et également de leurs hiérarchies respectives. Cette recherche a donné lieu à la diffusion d'un rapport, disponible à l'IHESI : *Une affaire de confiance. Les relations OPJ-Magistrats dans le processus pénal*, 1995, 118 p.

comme un instrument de répression, la justice comme le garant du droit, ce qui mène fatallement à une situation structurellement conflictuelle, illustrée en particulier par les divergences fréquentes d'analyse entre les ministères de tutelle. Au quotidien, cela se traduit également par les remarques acerbes de certains citoyens et de certains policiers sur « le laxisme des magistrats qui remettent les voyous dehors ».

Une vision de ce type qui considère chaque institution comme un tout homogène ne correspond évidemment pas à la réalité : chaque organisation regroupe un ensemble d'acteurs qui poursuivent des buts propres. En particulier, seule une partie des policiers ou des gendarmes ont des contacts suivis avec des magistrats. Et la réciproque est également vraie. L'essentiel de l'interaction police/justice repose sur la coopération entre, d'une part, les Officiers de police judiciaire (OPJ) habilités par la justice et autorisés à accomplir certains actes comme, par exemple, le placement en garde-à-vue et d'autre part, les magistrats amenés à travailler avec eux : le procureur de la République, ses substituts, et les juges d'Instruction.

Lorsque l'on considère ce système de traitement des affaires pénales non plus comme l'addition de deux entités opposées mais comme un ensemble d'acteurs, apparaissent alors un certain nombre de stratégies qui, certes, obéissent à des règles officielles, celles du Code de procédure pénale (CPP), mais varient également en fonction des intérêts et inconvénients que trouve chacun à coopérer avec les autres.

UN SYSTÈME ÉCLATÉ

A première vue, les relations entre les OPJ, qu'ils appartiennent à la police ou à la gendarmerie, et les magistrats du Parquet ou de l'Instruction sont parfaitement encadrées par les textes de droit. L'OPJ dispose d'un pouvoir judiciaire délégué et agit sous le contrôle et d'après les directives du procureur ou de ses substituts en phase préliminaire, ou du juge d'Instruction lorsqu'est ouverte une information. Par ailleurs, l'organisation très hiérarchisée des différents services de police et de gendarmerie ou du Parquet, tous dépendant des directives de leur ministère de tutelle, laisse *a priori* peu de marge d'appréciation aux divers acteurs.

Or, ce système hiérarchisé et réglementé se révèle dans les faits beaucoup moins cohérent et contrôlable. Un certain nombre d'éléments pratiques viennent relativiser les approches purement fondées sur les textes. Vu de près, le fonctionnement de cet ensemble police/justice paraît beaucoup plus « chaotique » et moins logique.

Superposition et concurrence des compétences

Cela tient tout d'abord à une forte incohérence territoriale qui paraît d'autant plus paradoxale que les compétences, aussi bien des OPJ que des magistrats, sont attachées à un territoire précis. En effet, chaque service connaît un découpage différent en fonction de ses compétences, mais aussi et surtout, en raison de considérations historiques. Ainsi, la France est partagée en cent quatre-vingt-un ressorts de Tribunaux de grande instance (TGI), de taille et de population très inégales. Les polices urbaines (UPJA⁽²⁾ ou sûretés) ont une compétence restreinte aux limites de leur agglomération alors que le gendarme peut légalement intervenir sur la totalité d'un arrondissement administratif, que ce soit en zone urbaine ou rurale. De leur côté, les SRPJ⁽³⁾ et les SR⁽⁴⁾ de gendarmerie en qualité de super-police ont des pouvoirs d'OPJ sur l'ensemble d'une Cour d'Appel, soit plusieurs départements. Le préfet, acteur important de la sécurité, agit lui à l'échelle du département. Ce chevauchement de compétences introduit à la fois une opacité de fonctionnement - il est difficile à un magistrat de contrôler un OPJ qui exerce ses missions sur plusieurs ressorts de TGI - et des phénomènes de concurrence entre des services compétents sur un même secteur.

Une obligation structurelle : la sélection des affaires

Une autre contrainte importante qui pèse sur le système est d'ordre matériel. L'ensemble de la chaîne pénale, de la prise de la plainte jusqu'au jugement, souffre d'un manque structurel de moyens, notamment de personnel. Cet argument, abondamment utilisé par les syndicats professionnels ou les élus locaux, ne relève pas seulement de la stratégie corporatiste. Il correspond aussi à une réalité du terrain : le flux des affaires dépasse la capacité de traitement du système. Les textes légaux, tout comme les plaignants, visent dans le domaine judiciaire une perfection impossible à atteindre dans les faits. Or, beaucoup d'affaires demandent trop de ressources pour un résultat modeste. La victime d'un vol d'autoradio ou d'un cambriolage voudrait voir engagés autant de moyens que ceux mobilisés pour un crime de sang. Pour cette raison, les effectifs policiers ou judiciaires, quel que soit leur nombre, trouveront toujours une demande à traiter supérieure à leurs capacités.

Face à ce flux variable et incessant de plaintes et d'interpellations qu'ils ne maîtrisent pas, les acteurs sont amenés à effectuer un « tri » parmi toutes les affaires qui se présentent à eux. Cette sélection intervient à tous les stades de la chaîne pénale. La patrouille de police ferme les yeux sur certains délit. De

(2) Unités de police judiciaire et administrative.

(3) Services régionaux de police judiciaire.

(4) Sections de recherche.

son côté, l'OPJ essaie de dissuader le dépôt de plaintes, tente de résoudre lui-même certains problèmes pour éviter de les « judiciariser », ou plus simplement transmet au Parquet un dossier écrit non signalé qui a toute chance d'être « oublié ». Quant au Parquet lui-même, il pratique abondamment le « classement » des dossiers. Ce classement d'opportunité judiciaire est devenu un mode de gestion des flux : il consacre l'abandon de fait d'un certain nombre de dossiers. Enfin, le juge d'Instruction, chargé d'instruire simultanément plusieurs dizaines d'affaires, effectue lui aussi un choix des priorités qui le conduit à laisser de côté certains dossiers.

Cette sélection des affaires s'avère donc un élément essentiel du fonctionnement du système police/justice. Elle procure à chacun des intervenants une marge de liberté assez considérable puisque dans une certaine mesure, il peut faire entrer ou non une affaire dans le circuit pénal. Chaque acteur y joue un rôle indispensable puisque son choix conditionne l'activité des intervenants qui lui succèdent dans le suivi du dossier.

Cloisonnement, autonomie et spécialisation

Par ailleurs, une observation attentive des pratiques quotidiennes permet de constater un cloisonnement et une autonomisation importante des différents acteurs, ce qui renforce leur liberté de choix. Ce cloisonnement s'observe non seulement entre services - policiers et gendarmes, PU et PJ - mais également au sein des services. Les juges d'Instruction, soucieux de leur indépendance, se concertent peu entre eux et encore plus rarement avec le Parquet. De ce point de vue, il est difficile de parler d'une unité des magistrats face aux OPJ. Plus surprenant, l'unité du Parquet lui-même appartient souvent davantage à la théorie qu'à la pratique : chaque substitut, à l'image du magistrat instructeur, traite seul ses affaires, ses dossiers, n'échangeant qu'exceptionnellement avec ses collègues.

Ce même phénomène se retrouve dans la police et la gendarmerie. La plupart du temps, chaque OPJ gère seul ses dossiers⁽⁵⁾. La spécialisation (officielle ou officieuse) par domaine de compétence : stupéfiants, mœurs, affaires financières, etc., ainsi que l'inflation du nombre d'affaires contribuent à renforcer ce mode de fonctionnement. Certes, le travail en commun est valorisé, mais il est rare. Seules les opérations d'envergure, les interpellations en nombre, les actions dangereuses demandent une coopération importante. Mais elles restent ponctuelles et limitées dans le temps. Y compris dans les brigades de gendarmerie où les personnels vivent pourtant ensemble, chaque OPJ gère ses dossiers de façon autonome.

(5) Il faut toutefois signaler que ni les brigades spécialisées de la police judiciaire de la Préfecture de Police de Paris, ni les offices centraux de la PJ ne faisaient partie de notre observation.

Du général au particulier : des impératifs divergents

Dans ce cadre, on pourrait penser que la hiérarchie joue un rôle de coordination. C'est effectivement ce qui peut se passer en cas d'affaire sensible ou de dossier signalé, sujets que nous n'aborderons pas puisqu'ils apparaissent comme relativement secondaires dans le quotidien d'une majorité d'OPJ et de magistrats. Mais pour les autres affaires - en réalité, la plupart des dossiers - les interventions des responsables de service ont un impact assez limité sur l'activité de leurs subordonnés. Trois types de raisons expliquent cette faible emprise des chefs. Tout d'abord, pour les policiers et les gendarmes, on observe un phénomène classique de double hiérarchie. Confrontés à deux autorités, l'une d'ordre administratif et l'autre d'ordre judiciaire, ils donnent la priorité à la plus éloignée : la seconde qui, de surcroît, leur apporte le travail le plus intéressant. L'activité judiciaire est chez les OPJ beaucoup plus valorisée que les opérations de maintien de l'ordre public.

La distance qui existe entre les hiérarchies et « la base » est également due à une perception opposée ou au moins divergente du travail. Au procureur comme aux chefs de service de police ou de gendarmerie, on demande de gérer des flux, des statistiques. Un commissaire doit tenir compte de taux de criminalité, d'élucidation, du nombre d'écrous. Un procureur définit une politique pénale qui fixe les priorités dans les poursuites. Il s'agit donc bien d'avoir une vision globale de la délinquance. Au contraire, les OPJ et les substituts sont confrontés à des cas concrets : ils doivent tenir compte des spécificités de chaque dossier pour prendre une décision. Toute généralisation apparaît préjudiciable à une bonne justice. Pour eux, le particulier l'emporte sur les considérations en terme de ratios ou de flux, les statistiques n'apportant qu'une vue biaisée de la réalité des situations vécues. Cette divergence de vue débouche cependant rarement sur un conflit ouvert : les acteurs de la base évitent d'attirer l'attention de leurs chefs respectifs sur leurs dossiers. Dans le meilleur des cas, le procureur, le commissaire de police ou le capitaine de gendarmerie gardent un contact avec le terrain en prenant en charge des dossiers au même titre que les autres parquetiers ou les autres OPJ. Mais le cloisonnement reste la règle officieuse de fonctionnement.

Enfin, un examen de la prise de décision par les acteurs impliqués dans la phase pré-sententielle du processus pénal permet de mieux comprendre cette atomisation dans le travail des OPJ et des magistrats. Pour ces derniers, chaque affaire comprend une part d'inédit. Un ou plusieurs éléments particuliers viennent souvent modifier l'appréciation d'ensemble d'un dossier *a priori* simple. Ainsi, les circonstances de l'action, la personnalité de la victime, celle de l'auteur influencent la décision, ce qui rend par exemple impossible toute échelle de sanction à caractère automatique. D'autre part, puisqu'on ne peut matériellement pas traiter tous les dossiers, il faut bien faire un tri.

Mais, si la possibilité d'effectuer ce tri offre une marge de liberté aux acteurs, elle représente aussi un risque : le substitut - et dans une moindre mesure, l'OPJ - qui prend une décision fait-il le bon choix ? Choisit-il l'option que ses collègues ou que le procureur auraient adoptée à sa place ? Le substitut se trouve donc confronté à une grosse incertitude. Pour éviter toute remise en cause, il préfère généralement évoquer le moins possible ses dossiers devant ses collègues ou son procureur, sans compter que les difficultés matérielles empêchent une véritable gestion collective des affaires. Et le même mécanisme vaut pour l'OPJ.

Finalement, la présence de la hiérarchie n'est réellement contraignante qu'en cas d'affaire sensible. Pour tous les autres dossiers, la base tente au maximum d'éviter toute intervention des chefs de service. Lorsqu'on en appelle à ces derniers, c'est qu'un conflit ouvert a déjà éclaté entre les acteurs de terrain. D'ailleurs, la défense des subordonnés occupe une place prépondérante dans la définition de leurs fonctions par les responsables hiérarchiques.

UNE RELATION DE CONFIANCE

Comment ce système atomisé parvient-il néanmoins à fonctionner ? A l'échelle du département ou de la Cour d'Appel, s'organise, comme l'ont montré Dominique GATTO et Jean-Claude THOËNIG⁽⁶⁾, une coopération plus ou moins développée entre les responsables de services. A la base, se construit en tout cas un ensemble de relations très fortes et très individualisées entre un OPJ et un magistrat. C'est ce contact ponctuel, mais répété, qui permet concrètement le fonctionnement de l'ensemble justice / police / gendarmerie.

Le lien interpersonnel : une adaptation fonctionnelle

Unanimement, OPJ et magistrats du Parquet comme de l'Instruction qualifient de relations de confiance ces échanges inter-institutionnels à la base. Cela ne signifie pas que tous les magistrats ont confiance en tous les OPJ, ni réciproquement. Bien au contraire, chacun a une opinion assez tranchée sur les qualités des partenaires potentiels dans l'autre institution. Un magistrat connaît de manière assez précise la personnalité et les compétences professionnelles de chaque OPJ de son ressort, et la réciproque est également vraie. Les acteurs admettent volontiers que chaque nouvel arrivant : inspecteur, gendarme, substitut ou juge d'Instruction, soit en quelque sorte testé par ses interlocuteurs de l'autre institution.

(6) GATTO (Dominique), THOËNIG (JEAN-CLAUDE), *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, L'Harmattan, Paris, 1993.

Se met alors en place un jeu subtil qui consiste à choisir le bon partenaire pour un type de dossier précis. Grâce à la concurrence entre services ou à travers des négociations parfois serrées sur les dessaisissements, le magistrat parvient à confier une affaire de mœurs au gendarme plus apte à gérer des interrogatoires d'enfants, ou une affaire financière à l'inspecteur plus « accroché » par la comptabilité que ses collègues. De leur côté, les OPJ, quand l'urgence de la situation ne les constraint pas à appeler le magistrat de permanence, parviennent sans trop de difficulté à « faire sortir » les dossiers lorsqu'arrive le tour du magistrat qui a leur préférence. D'ailleurs, les substituts se prêtent volontiers aux manœuvres destinées à sélectionner tel juge d'Instruction plutôt qu'un autre pour un dossier donné. On peut donc, dans une large mesure, parler d'un choix réciproque entre l'OPJ et le magistrat. Ce choix individuel s'affranchit parfois des attributions officielles, notamment celles définies par l'article D-4 du CPP. D'un ressort à l'autre, un même type d'affaires sera confié tantôt à la PJ, tantôt à la PU, ou bien à la gendarmerie. Et les préférences varient d'un substitut à l'autre.

Bien entendu, cette sélection du partenaire de l'autre institution n'est pas systématique. L'urgence, ainsi que la nécessaire gestion des affaires courantes contraignent un substitut à travailler avec tous les OPJ disponibles, et un OPJ à faire des actes pour tous les magistrats. Mais lorsqu'une affaire suscite l'intérêt, demande une attention plus aiguë ou requiert une compétence spécifique, elle incite à retrouver le partenaire habituel dans ce genre de dossiers.

Ainsi, se créent des binômes composés d'un OPJ et d'un magistrat qui se spécialisent et acquièrent un quasi-monopole de fait pour le traitement d'un certain type d'affaires. Tel substitut, associé à tel inspecteur, traitera les dossiers d'abus de mineurs ; un juge d'Instruction fera systématiquement appel à un gendarme pour les trafics d'objets d'art, ou ce dernier attendra le jour de permanence du juge en question pour « faire sortir » l'affaire. On remarque, par ailleurs, que cette spécialisation ne recouvre pas nécessairement la répartition officielle des tâches, quand elle existe. Parfois, par exemple, le substitut chargé des délits financiers voit moins d'affaires de ce type que son collègue plus apte à administrer ce genre de dossiers. En outre, une même personne peut appartenir simultanément à plusieurs binômes, mais les relations de travail s'établissent toujours avec un seul partenaire à la fois.

Cette organisation spontanée par binôme permet, tout en préservant l'autonomie de chacun et le cloisonnement par rapport aux collègues, un fonctionnement relativement efficace de la chaîne pénale. Le ferment de cette relation entre deux acteurs appartenant à des institutions si différentes relève de la confiance qui se crée au sein du binôme.

Une interdépendance de fait

Cette notion de confiance n'est pas fondée uniquement sur des affinités interpersonnelles. Elle recouvre, en fait, un ensemble assez disparate de considérations pratiques de travail. Elle résulte, en premier lieu, de l'interdépendance forte qui existe entre l'OPJ et le magistrat de l'Instruction ou du Parquet. En effet, les magistrats sont, comme ils le reconnaissent eux-mêmes, bien plus des hommes de bureau que des hommes de terrain, cette tendance se renforçant par l'accroissement du nombre de procédures. Les OPJ représentent à la fois leurs yeux, leurs oreilles et leur bras. Leur coopération est indispensable. Pour leur part, les OPJ savent bien que leur travail n'a aucun sens sans l'aval d'un magistrat. Ils dépendent de la décision de ce dernier. Et si la menace du retrait d'habilitation a peu de traductions concrètes, chaque OPJ y est néanmoins très sensible.

Dans le système éclaté de traitement des affaires pénales, caractérisé par l'intervention de services concurrents et l'incohérence des découpages territoriaux, la confiance dans quelques OPJ devient un élément de repère indispensable. On connaît les aptitudes de certains OPJ, on s'adresse alors à eux. D'autant que ceci est lié à la spécialisation par domaine de compétence des OPJ comme des magistrats. Un substitut sait quel inspecteur dispose des connaissances pour enquêter sur une banqueroute frauduleuse ou de l'expérience nécessaire pour les constatations lors de la découverte d'un cadavre. Pour sa part, l'OPJ de la brigade des « stups » préfère naturellement transmettre un dossier à un juge d'Instruction qui maîtrise bien les spécificités de la matière et qui comprend les aléas attachés à la collecte d'informations dans ce domaine.

La confiance traduit aussi une réalité : l'impossibilité de contrôler effectivement et en permanence les OPJ, comme le prévoit le Code. Les magistrats n'en ont ni le temps, ni souvent l'envie. Une relation privilégiée représente alors un moyen efficace, bien que non contraignant, de savoir ce que fait l'OPJ, la sanction étant le non-renouvellement de la confiance.

L'émergence d'un nouveau modèle professionnel d'OPJ

La gestion par la confiance est rendue possible grâce à l'émergence d'un nouveau modèle professionnel d'OPJ. Autrefois simples assistants des Commissaires de Police, les inspecteurs ou les gendarmes ont désormais, de par la qualification d'OPJ, des pouvoirs propres, dont le droit de placer une personne en garde à vue. Les actes sont signés de leur main. Il en résulte donc simultanément à l'autonomie déjà évoquée, une responsabilité juridique personnelle de l'OPJ puisque ses actes lui sont directement imputés.

Face à cette situation, la plupart des OPJ, ceux de la police d'abord, puis ceux de la gendarmerie qui s'engagent dans la même direction, ont su développer leurs compétences juridiques et techniques et les mettre en valeur. Ce mouvement d'ensemble s'explique également par l'élévation générale du niveau de recrutement des inspecteurs comme des OPJ gendarmes.

Professionnalisation, responsabilisation, et la confiance qui en résulte constituent en quelque sorte un cercle vertueux qui renforce la crédibilité de l'OPJ aux yeux du magistrat. D'autant que l'on assiste à une évolution parallèle de « l'idéologie professionnelle » des OPJ, qui se distingue plus nettement au sein des polices urbaines, mais tend à se répandre dans tous les services de police et de gendarmerie.

Désormais, et cette position apparaît plus moderniste et réaliste à ses promoteurs, le « crâne », le mandat de dépôt à tout prix ne sont plus les moteurs de l'activité de l'OPJ, même s'il constitue encore l'indicateur essentiel de l'activité d'un service. L'objectif primordial n'est plus de mettre en prison en obtenant des aveux de culpabilité. S'impliquer affectivement dans une affaire nuit à la qualité du travail, s'oppose à la « professionnalité » et discrédite le policier ou le gendarme vis à vis des magistrats. Dès lors s'impose une vision « froide » du travail. L'investissement n'est pas moindre, mais l'OPJ considère qu'il est nécessaire de conserver un certain recul vis-à-vis du dossier. De plus en plus d'OPJ parlent, d'ailleurs, d'enquêtes à charge et à décharge qui amènent aussi bien à démontrer l'innocence que la culpabilité d'un suspect.

Plusieurs raisons peuvent justifier cette évolution. Les inspecteurs de police sont de moins en moins présents sur le terrain, en tout cas beaucoup moins que les policiers en tenue : il leur est alors plus facile de prendre du recul par rapport à l'événement à chaud et d'être moins impliqués affectivement dans l'affaire. D'autre part, ce qu'on pourrait appeler le syndrome « ROMAN » incite à garder une certaine distance vis à vis du mis en cause pour éviter les erreurs judiciaires et, donc, l'échec d'un point de vue professionnel. En outre, le nouveau modèle professionnel constitue également une réponse à la perception de la sanction pénale par les OPJ. En effet, la décision des magistrats, hormis les parquetiers et les juges d'Instruction avec lesquels ils sont en contact direct, renferme une part d'incertitude importante. Les décisions des tribunaux leur apparaissent aléatoires, voire aberrantes puisqu'il n'y a aucune échelle de peines. On assimile volontiers les instances de jugement à des lotteries.

Face à cela, on assiste à un recentrage de l'OPJ. L'objectif n'est plus la prison puisque de toute façon, la peine prononcée dépend de facteurs incompréhensibles pour le policier et tient apparemment pour lui plus du hasard que de la quantité de travail fournie. L'OPJ professionnel vise désormais en priorité « la bonne procédure », ce qui signifie que l'enquête a été menée dans les règles et que les éléments qui composent le dossier sont inattaquables par les avocats

dont la stratégie essentielle est de faire annuler ces pièces. L'attachement à la bonne procédure, au dossier « Carré », « bétonné » est si fort que l'on n'hésite pas à libérer un coupable lorsque la procédure semble bancale. Naturellement, ceci invite les magistrats à se reposer davantage sur ces OPJ plus sensibles aux préoccupations d'ordre légal, même si la passion de l'enquête reste présente.

D'un point de vue plus strictement organisationnel, la confiance renforce la liberté de chacun par rapport à sa propre hiérarchie car elle constitue une garantie du non-recours à ce tiers extérieur à la relation. Un accord tacite invite les deux membres du binôme à ne pas faire intervenir leurs responsables respectifs.

Enfin, dans ce monde judiciaire où domine l'écrit - les textes de loi, les procédures écrites - il faut souligner l'importance des échanges oraux, à travers le recours fréquent au téléphone ou à la visite des magistrats par les OPJ. La plupart des décisions des substituts et des juges d'Instruction se basent sur des éléments tels que la personnalité et les antécédents de l'auteur, celle de la victime, ou l'environnement, qui ne peuvent pas apparaître dans la procédure écrite. Elles prennent également en compte les convictions personnelles de l'OPJ vis à vis de l'auteur des faits. Cela peut paraître, au premier abord, contradictoire avec le modèle de l'OPJ professionnel. En fait, il y a bien cohérence : le magistrat ne se fie au jugement personnel de celui-ci que dans la mesure où il estime que cet OPJ parle autant à charge et à décharge et qu'il n'est pas de parti pris.

PRODUCTION JUDICIAIRE ET POLITIQUE PÉNALE

La construction de la confiance au sein des binômes OPJ/magistrat se fonde sur l'intérêt et les compétences partagées dans un des domaines du champ judiciaire. Tout concourt alors à l'autonomie des systèmes d'interaction que sont ces binômes. Quelle que soit leur spécialité, les deux partenaires se concertent et élaborent en commun les priorités dans leur domaine de prédilection, sans obligatoirement tenir compte des directives officielles. Ainsi, ils vont parfois, malgré l'encombrement de la machine policière et judiciaire, jusqu'à susciter l'émergence de nouveaux dossiers.

Les divergences observées, sur les différents sites, dans le traitement de dossiers similaires peuvent s'expliquer par ce fonctionnement binomial. Si l'environnement constitue un facteur déterminant, l'existence d'un binôme spécialisé sur le ressort et sa façon de traiter une délinquance particulière contribuent aussi à modifier la perception de cette délinquance et sa prise en compte. Par exemple, les affaires financières, les abus sexuels sur mineurs, la délinquance des moins de douze ans ne sont pas abordés de la même façon d'un site à l'autre.

L'observation prolongée du système police-justice sur un lieu donné montre bien que l'environnement seul ne suffit pas à expliquer le fonctionnement de ce système. L'arrivée d'un nouveau magistrat plus sensible à tel type de crime ou plus compétent dans un domaine précis, à condition qu'il puisse trouver un partenaire - policier de PU, de PJ ou gendarme - qui partage ses vues et ses aptitudes, modifie nettement les priorités et l'activité judiciaire de son ressort.

Il faut cependant se garder d'une vision machiavélique de ces binômes. Ils ne sont pas le produit délibéré d'une volonté des OPJ et des magistrats de la base, mais résultent d'ajustements successifs des acteurs, qui cherchent à assurer une certaine efficacité au système malgré ses faiblesses inhérentes : manque de moyens, interdépendance forte entre les intervenants, appartenance à des institutions aux objectifs parfois contradictoires.

La « production » de l'appareil judiciaire et policier est finalement davantage liée à ces binômes autonomes qu'aux textes, aux politiques pénales ou aux directives générales émanant des diverses institutions. Par rapport à ce mode d'action, la hiérarchie joue un rôle apparemment secondaire, excepté dans le cas particulier des affaires sensibles. Néanmoins, si elle ne maîtrise pas la formation des « couples » OPJ/magistrat, elle dispose de la capacité de faciliter ou, au contraire, de freiner la coopération en modifiant les structures formelles des services et en tenant plus ou moins compte, dans leur organisation, de la professionnalité de chacun. L'action de la hiérarchie s'exprime donc, de manière indirecte, par cette capacité à mettre en place des réponses organisationnelles adaptées aux problèmes et aux potentiels humains, davantage que par la définition et la volonté affichée de mettre en œuvre une politique pénale. Sans la présence de binômes aptes et disposés à l'appliquer sur le terrain, elle risque de rester un cadre plus formel que réel.

LA VIOLENCE À L'ÉCOLE⁽¹⁾

**D'après les travaux de Georges FOTINOS et Michel POUPELIN,
de Geneviève BECQUELIN et Marc RANCUREL**

**Xavier RICHAUME
IHESI**

Les productions sur la violence à l'école foisonnent. Les principaux acteurs de l'Éducation nationale ne restent pas inactifs face à une situation qui a tout les caractères de « l'urgence ». Dans la continuité des préoccupations du groupe « Établissements et vie scolaires » Georges FOTINOS et Michel POUPELIN rappellent dans leur rapport les résultats de ces efforts et font des propositions qui devraient permettre à la fois d'appréhender davantage le phénomène et de prendre des mesures en conséquence.

Enquêter sur la violence à l'école supposait de considérer comme prioritaire les questions relatives à l'étendue, aux caractéristiques, à la forme, et à l'importance de ce phénomène et aux politiques de prévention et de remédiation mises en œuvre par les responsables du système éducatif.

Pour répondre à ces interrogations de première importance, le plus grand nombre de données a été recueilli par le concours des inspecteurs généraux de l'éducation nationale/Établissements et vie scolaire, des services rectoraux, et des inspections académiques. Un corpus de données a été recueilli sur dix-huit académies⁽²⁾.

(1) Cet article se fonde sur deux rapports réalisés pour l'Inspection générale de l'Éducation nationale. Georges FOTINOS avec le concours de Michel POUPELIN, a analysé la situation en France et émet des recommandations dans un rapport intitulé « La violence à l'école, état de la situation en 1994, Analyse et recommandations ». Parallèlement et à la suite des examens réalisés au titre des années 1992 et 1993, Geneviève BECQUELIN et Marc RANCUREL de l'IGEN, commission Enseignement à l'étranger, dressent un état des lieux en Californie en septembre 1994 : « La Réforme du système éducatif d'un état américain, la Californie ».

(2) Aix-Marseille, Antilles-Guyane, Besançon, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Créteil, Dijon, La réunion, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy-Metz, Paris, Reims, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Versailles.

L'ÉTAT DES DISPOSITIFS ACADEMIQUES

Cet échantillon important et d'une étendue géographique conséquente procure l'avantage de considérer les indicateurs scolaires, économiques et socioprofessionnels de ces académies mais aussi de découvrir des politiques contrastées. Quatre axes ont ainsi été dissociés : les instruments centraux d'observation et d'action mis en place, la politique de prévention préconisée et réalisée, les sanctions et remédiations proposées et mises en oeuvre.

A partir de ce matériau, les académies ont pu être classées en trois groupes : celles au nombre de quatre qui regroupent tous ces axes ; le deuxième groupe se compose de cinq académies qui n'ont mis en place aucune coordination ni action d'initiative académique, mais qui possèdent des dispositifs de coopération avec la police ou la justice. Enfin, un dernier groupe est constitué de neuf académies qui ne « paraissent pas nécessiter » la mise en place d'actions spécifiques, et qui ne réagissent que de façon ponctuelle.

Les dispositifs d'observation développés au niveau académique et/ou départemental dépendent aussi du mode d'approche de la violence, mais de facteurs environnementaux comme les réalités locales, de facteurs quantitatifs comme les moyens dégagés, et enfin de facteurs plus liés à la fréquence de cette violence. Les actions mise en oeuvre privilégient soit le recensement systématique des actes de violence, ce qui révèle une politique de prévention et de remédiation, soit les recensements statistiques, liés à la fois au constat et à la prévention. La méthodologie ainsi conçue a permis la production de tableaux de bord académiques, composés à partir des renseignements issus des fiches de liaison établissements/académie ou département, mensuelles ou trimestrielles. A partir de là, des comptages selon les lieux et les moments peuvent être effectués, et des études corrélatives permettent de conduire des actions de prévention adéquates et efficaces. Ces outils de relation et de communication entre les différents acteurs de l'enseignement permettent aux auteurs du rapport, Georges FOTINOS et Michel POUPELIN, de cerner davantage le phénomène de la violence à l'école dans toute sa complexité, d'envisager des mesures plus concrètes, et de discerner les politiques esquissées.

LES POLITIQUES ÉLABORÉES

Prévenir

La violence à l'école ne doit pas être considérée uniquement dans ses effets mais elle doit aussi faire l'objet d'une véritable prévention. Dans la volonté de s'attaquer au phénomène en amont, les politiques conduites par les autorités académiques prennent en considération des critères tant géographiques, que

sociologiques, psychologiques et pédagogiques. Au plus proche du terrain, cela implique des synergies à tous les niveaux. Ainsi, certaines instances centrales au niveau académique, et quelquefois au niveau départemental ont été créées tandis que des relations de partenariat se situent au niveau périphérique et entretiennent les relations avec les autres composants de la politique académique. Des structures-relais ont ainsi vu le jour : relais locaux constitués à l'initiative de responsables de l'éducation nationale et implantés dans les zones scolaires difficiles, et comités d'environnement social à l'initiative du chef d'établissement. Ces relais s'appuient sur l'idée que l'école constitue, tant pour les parents que pour les enfants, le seul point de repère fixe.

Coordination et signalement

Toutefois selon le rapport, la prévention peut prendre corps par une coordination à d'autres niveaux à l'image du partenariat entre l'Éducation nationale et la Justice qui s'est imposé progressivement. Instauré par différents textes ministériels, dont la circulaire du 8 octobre 1991⁽³⁾, cet objectif de partenariat a donné lieu à la création d'une instance de gestion de certains élèves à « comportements à risques ». Après signalement de mineurs en difficulté ou en danger par les chefs d'établissement, certains d'entre eux peuvent être pris en charge par les éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou orientés vers les services de l'aide sociale à l'enfance. L'efficacité de ce système est certainement liée à la prise en compte attentive de toute situation hors-norme et de signaux potentiels tels que l'absentéisme, considéré comme évoquant la notion d'enfant en danger ou d'enfant délinquant. L'information joue alors un rôle primordial et certaines académies ont mis en place des dispositifs réguliers, notamment au niveau des districts scolaires.

Le partenariat peut s'étendre à d'autres institutions. En témoigne la circulaire interministérielle Éducation nationale/ministère de l'Intérieur du 27 mai 1992⁽⁴⁾ qui a permis d'aborder plus en profondeur la sécurité dans, et aux abords des établissements scolaires situés en zones d'habitat défavorisées. Certaines académies ont créé des « groupes de suivi départemental de sécurité », composés pour l'essentiel du Préfet, de la Police nationale, de la Justice des mineurs, des autorités académiques, et chargés de présenter la situation, de définir des orientations, d'impulser des initiatives et de réguler le dispositif. Ces instances trouvent leur relais sous différentes appellations dans des groupes de sécurité, menant ainsi à la désignation d'un correspondant local, constitués dans des ZEP ou des communes difficiles. Pour une plus grande prévention, ces actions doivent être menées conjointement à une politique

(3) Circulaire du 8 octobre 1991, « Opération Éducation nationale-Justice »

(4) Circulaire interministérielle du 27 mai 1992, « Conditions de sécurité dans les établissements scolaires »

spécifique dans l'établissement scolaire lui-même. Cela se concrétise par la création de lieux spécifiques d'écoute des élèves lors d'entretiens avec des adultes volontaires. L'objectif est alors de rendre les élèves eux-mêmes acteurs de la prévention afin de les responsabiliser davantage. Dans certains départements se sont constitués des comités de prévention pour trois ou quatre établissements scolaires qui jouent un rôle de veille.

Réprimer

La répression semble, selon le rapport, constituer un autre aspect de la lutte contre la violence à l'école. Elle suppose un objectif initial : atténuer la désocialisation des élèves et leur faire admettre l'existence de règles dans le cadre scolaire. La notion de contrat revêt ici toute son importance. Les démarches favorisées sont alors celles de la participation tant au niveau des élèves que des équipes pédagogiques. Comme le soulignent les auteurs du rapport, « la répression est la suite quasi organique de la prévention et sa limite ». Les sanctions sont considérées comme « des points de repères communs et valables pour tous ». A l'intérieur de l'établissement, la règle sera appliquée par le Conseil de discipline tandis qu'à l'extérieur, la relation avec la police ou la justice doit permettre de traiter les délits plus rapidement. Ainsi, des procédures de signalement direct ont été mises en place par certains inspecteurs d'académie. Le but est alors d'élucider le maximum d'infractions dans un intervalle de temps réduit. Dans d'autres circonstances, la police peut exercer un rôle de veille et son intervention donner lieu à des enquêtes, procès verbaux, transmissions de dossiers à la justice.

Remédier

Le dernier volet des actions menées pour résorber la violence à l'école consiste en la remédiation. Moins commune, cette politique est mise en œuvre dans des circonstances particulières, puisqu'elle tend à faciliter l'accès aux dispositifs de réinsertion scolaire pour les jeunes en voie de délinquance. Des expériences intéressantes ont été menées en ce sens. Dans un département, et sous l'initiative d'un inspecteur d'académie, des « contrats de réinsertion scolaire » tentent de redonner une seconde chance aux élèves sanctionnés pour faute grave. D'autres outils sont présentés, qui se fondent tant sur le projet personnel de l'élève que sur sa motivation à travers des méthodes actives et d'aides mutuelles. Le rapport fait état de résultats encourageants puisque plus de la moitié des élèves passés dans ces espaces éducatifs en 1993 a pu ensuite être réinsérée dans le système scolaire.

Des résultats à nuancer

Le sérieux et la rigueur des méthodes employées ont contribué à la production d'un taux de réponse élevé (64%), ce qui permet de tirer des conclusions conséquentes sur les politiques académiques menées.

Tout d'abord, une faible mobilisation est à remarquer. Seulement quatre académies ont mené une politique d'étude du phénomène et ont tenté d'y apporter des réponses en considérant l'observation, la prévention, la répression, et la remédiation. A cela il faut ajouter huit autres académies qui ont basé leurs actions sur une des composantes de ces politiques. L'interprétation des résultats doit toutefois être nuancée et les auteurs du rapport posent plusieurs interrogations de fond : faut-il y voir le poids de la loi du silence ? La peur de la remise en cause, tant de l'établissement que de son chef, encouragent-ils la dénégation des faits ? Les actions menées dans le but de fournir des statistiques sont encore plus rares, puisque seuls deux académies ont mis en place des observatoires permanents. L'objectif dans ce cas est de mener une politique prospective. Il faut toutefois souligner les nombreuses initiatives qui s'appuient sur le partenariat avec la justice ou la police, mais aussi les Affaires sociales, les relais associatifs. Les alternatives peuvent être nombreuses et laissent présager des perspectives encourageantes dans la lutte contre la violence à l'école.

Les voies les plus prometteuses se trouvent à l'intérieur des établissements scolaires. Pour les auteurs, l'école doit jouer un rôle moteur en intégrant la violence « importée » dans ses actes éducatifs. Il est primordial alors pour les enseignants de repérer le moment où cette violence peut naître et prendre forme. L'échec scolaire apparaît être un effet déclencheur auquel il convient de trouver une issue. Toute politique de lutte contre la violence scolaire passe donc par une prise de conscience par l'ensemble du corps enseignant et suppose une formation aux phénomènes de violence.

UN ENJEU POUR LES MAFPEN ET LES IUFM : PRÉPARER DAVANTAGE À LA VIOLENCE SCOLAIRE

Les Missions académiques formation des personnels de l'Éducation nationale (MAFPEN) peuvent avoir un rôle primordial dans la lutte contre la violence à l'école en élaborant des modules, stages, séminaires, colloques auprès des personnels de l'Éducation nationale qui en expriment le besoin. Le rapport cite l'exemple intéressant d'une formation qui aborde la violence autant sous les angles théorique que pratique. Les axes en sont la connaissance de la nature et de l'origine des comportements perturbés chez l'enfant, le repérage des différentes formes de violence pouvant émerger dans un établissement scolaire, l'aide à la mise en place d'un partenariat. La formation est structurée autour d'enseignements sur les cultures d'organisations et les logiques institutionnel-

les, aborde d'un point de vue théorique sur les perturbations du développement chez l'adolescent, complétée par un travail en atelier sur des cas vécus. Dans certains cas, la demande de formation peut précéder l'offre. Dans trois MAFPEN, des stages délivrent une approche psychologique et sociologique des phénomènes de violence.

Les formations dispensées révèlent deux approches de la violence à l'école. La tendance exogène considère que la violence n'est pas induite par l'établissement scolaire mais que bien au contraire, elle pénètre dans les établissements et voit le jour sous des formes discrètes telles que l'agitation, la démotivation, l'absentéisme etc. Les tenants de l'explication endogène impliquent, quant à eux, l'institution dans le processus de production de la violence, et préconisent donc de reconsidérer la relation adultes/jeunes dans l'apprentissage. Même si les résultats sont modérés, plusieurs facteurs semblent indiquer des perspectives positives à ce niveau pour la lutte contre la violence à l'école. Les demandes des personnels de l'Éducation nationale font ressortir une véritable prise en compte du phénomène et la volonté d'y remédier. Cette prise de conscience, a d'ailleurs été encouragée par l'adoption de circulaires interministérielles entérinant la reconnaissance officielle de l'ampleur du phénomène des violences scolaires. Enfin, même si les formations prêchent encore trop souvent par leur caractère généraliste, elles ont au moins le mérite d'exister et de constituer un bon préalable à la mise en pratique et à l'élaboration de formations plus actives.

Les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) doivent prendre une part active pour préparer les enseignants à la violence à l'école. Deux constats justifient ces propos : d'une part, la probabilité des enseignants de se trouver confrontés à des situations violentes et imprévues a augmenté depuis quelques années, et d'autre part, cette violence peut être concentrée dans des zones difficiles - qui cumulent des handicaps sociaux, culturels et économiques - et dans lesquelles les jeunes enseignants débuteront. Toutefois, le caractère prioritaire de la préparation à la violence à l'école est inégalement partagé par les IUFM puisque moins d'un quart des IUFM prévoient des actions en conséquence. La formation qui domine est plutôt généraliste et s'attache à la gestion des conflits essentiellement sous l'angle institutionnel. Les méthodes pratiquées sont « plus proches du cours *ex cathedra* que des modes de formation des contenus ».

Les auteurs exposent le cas « exemplaire » d'un IUFM qui inscrit comme prioritaire dans le plan de formation la violence à l'école, et distingue violence interne de violence externe à l'école. Envisager le phénomène de la violence à l'école dans cette voie est certainement très prometteur et il est à noter que cet IUFM est un « lieu de ressources » pour d'autres instituts. Engagés dans cette voie, les IUFM permettront alors d'éviter des contradictions trop fréquentes entre les attentes des stagiaires et des formations abstraites, plus informatives qu'actives.

DES MESURES OPÉRATOIRES ET MODULABLES DE LUTTE CONTRE LA VIOLENCE A L'ÉCOLE

Arrivés à l'aboutissement de cette enquête, Georges FOTINOS et Michel POUPELIN proposent des recommandations qui appellent des « directives et des moyens d'ordre ministériels, ou qui s'adressent aux responsables des différents niveaux territoriaux ou des établissements et requièrent des concertations partenariales et une élaboration de projets communs ».

L'énonciation de quatre principes vise à rappeler les impératifs simples de la tâche à entreprendre. Il s'agit alors de considérer les politiques de lutte contre la violence à l'école dans leur globalité en considérant toutes les missions éducatives et pédagogiques. Cela implique aussi la lutte contre l'échec scolaire par des méthodes et contenus pédagogiques. Des lieux de rescolarisation diversifiés doivent être créés. Enfin, « les politiques à mener se doivent d'intégrer et de tramer, selon le contexte et à divers degrés, les trois types d'approches sécuritaire, identitaire, et solidaire qui visent à protéger l'établissement, l'affirmer, l'inscrire dans son environnement ».

Ces recommandations visent aussi à réintroduire la notion de citoyenneté dans les établissements. Des sept points avancés par les auteurs on retiendra ceux-ci : il demeure essentiel de donner des responsabilités aux élèves à risques pour la construction ou la reconstruction du projet personnel. Dans le même ordre d'idées, les élèves doivent être associés à une charte de l'établissement scolaire, et pourquoi pas, au règlement intérieur. Toute prévention doit être liée à un dispositif de sanctions « clair, lisible et cohérent ». L'ensemble du personnel doit être engagé dans un programme de réflexion pour lutter contre la violence.

L'information joue un rôle moteur et doit favoriser les relations partenariales à différents niveaux, que ce soit avec la police, la justice, les collectivités locales. De même, la généralisation des tableaux de bord académiques ou départementaux doit aboutir à un dispositif de veille permanent. En définitive, il s'agirait de « faire apparaître un volet d'aide et d'accompagnement de l'action auprès des établissements demandeurs ».

La formation est fondamentale dans la lutte contre la violence à l'école. Il est nécessaire dans ce domaine d'affirmer officiellement la nécessité d'actions spécifiques, que ce soit en formation initiale ou continue. Trop informatives et encore minoritaires, ces formations doivent s'enrichir d'exercices pratiques, d'études de cas, de jeux de rôle. La violence doit être l'objet d'une véritable approche pour la maîtriser et la prévenir. Organiser pour les stagiaires en formation initiale un stage dans un établissement sensible ou situé en ZEP devient une priorité.

Ce rapport constitue une étape constructive sur bien des points et montre que des solutions sont envisageables. Il s'agit non seulement d'éduquer, de prévenir et de remédier, mais aussi d'innover, de construire un véritable projet en

créant des organisations d'accompagnement, de suivi et de développement des actions contre la violence à l'école. Des initiatives nombreuses existent et il faut signaler à ce titre le rapport de Geneviève BECQUELIN et de Marc RANCUREL⁽⁵⁾ qui présentent les effets de « La réforme du système éducatif dans un état américain » sur la violence scolaire.

UN EXEMPLE DE RÉFORME

Cette réforme est la plus importante qu'ait connue la Californie et se résume à trois objectifs dictés par les législateurs de l'état. Il s'agit d'accroître le niveau d'exigence et de développer la coopération avec le secteur professionnel tout en considérant l'hétérogénéité des populations. Enfin, il fallait développer l'accès à l'enseignement supérieur de groupes qui y sont peu représentés. Globale, cette réforme devait toucher tous les aspects de la *High School* que ce soit des offres de cours à l'organisation interne - administration des établissements et districts, rôle professionnel des enseignants et des chefs d'établissement. Les enjeux sont considérables puisque la population en Californie est très hétérogène : 138 langues sont parlées et sur 5 millions d'élèves, 1 800 000 ne sont pas anglophones. Les districts sont inégaux en tailles et ressources. A l'explosion démographique, source de difficultés, il convient d'ajouter des problèmes posés par une modification d'équilibres des populations. Pour l'étude, les auteurs se sont rendus dans les établissements des deux grandes aires de Californie : San Francisco et Los Angeles. Ce qui frappe à première vue dans la description qui est faite, c'est la diversité de l'offre de programmes et la recherche de l'excellence. L'objectif est de redonner à l'école toute sa dignité et de « lutter contre les pesanteurs sociologiques » : nombre d'échecs scolaires, composition ethnique, renouvellement lent des enseignants et mobilisation difficile de certains. Pour répondre à la réforme imposée, les écoles ont mené des politiques différenciées mais qui dénotent une sensibilisation certaine au problème. Les modalités d'examen ont été changées, les structures de l'enseignement ont été réaménagées, les cours se sont diversifiés et ont pris davantage en compte l'intérêt des élèves.

Les auteurs ont recueilli des informations intéressantes sur les mesures prises afin d'endiguer la violence scolaire. Selon les statistiques nationales, 48 % des garçons de 17 ans aux USA se déclarent en mesure de porter une arme en dehors de l'école. La Californie se trouve en tête de ces statistiques. Cette exploration fut possible grâce aux responsables de la sécurité de la ville de Norwalk. L'observation s'est portée sur *Reseda High School* et la ville de Norwalk. Les mesures prises dans le premier cas s'expliquent par un environnement difficile et un événement dramatique lors duquel un élève a été abattu

(5) Inspection Générale de l'Éducation Nationale, Commission d'enseignement à l'étranger, « La réforme du système éducatif dans un état américain », Juin 1995, 41 p.

à l'intérieur même de l'école. La particularité de cette école est renforcée par l'entièr responsabilité dont est doté le chef d'établissement pour la politique adoptée. Les mesures sont nombreuses et font appel au civisme : sur la grille d'entrée, deux affiches bilingues avertissent de l'interdiction du port d'armes dans l'école communiquent un numéro gratuit pour rapporter le constat de la possession d'arme par qui que ce soit sur le campus. Quotidiennement, une fouille de dix casiers et de 25 élèves au détecteur de métal est faite aléatoirement. Tout élève en possession d'arme est expulsé automatiquement et placé sous arrêt. Une attention est aussi portée aux tenues vestimentaires qui peuvent revendiquer l'appartenance à un gang et entraîner certains conflits. Dans ce cas, ces tenues sont interdites. Cela suppose un partenariat avec la police qui diffuse des informations tenues à jour et permettant de reconnaître les nombreux gangs. De plus, sur les 300 fonctionnaires de police de Reseda, cinq policiers volontaires et formés à cet effet, sont affectés à plein temps aux écoles. Sur un autre versant, la citoyenneté est un axe qui a été développé pour encourager l'écoute active entre les professeurs et les élèves. Ces derniers peuvent d'ailleurs jouer un rôle de conseil auprès de leur camarades et avoir un rôle de pair-conseil. Parallèlement, un programme a été lancé par un professeur pour briser la loi du silence et pour former les élèves de *High School* volontaires qui se rendent ensuite dans les *middle schools* du voisinage afin de sensibiliser les plus jeunes. A Norwalk, devant la montée des délits et des dégradations dus à l'activité des gangs, différents programmes ont été mis en place et invitent à la coordination avec la police et la justice. Des policiers stationnent devant les écoles aux heures de mouvement et patrouillent les alentours, la coordination avec les personnels des écoles a pour but la transmission et l'observation de tous les événements qui surgissent dans l'école. Des comités de sécurité jouent aussi un rôle de prévention. Les reconduites des mineurs à domiciles ayant commis des infractions donne l'occasion de rencontrer les parents et de constituer un véritable réseau. Au niveau de la justice, un magistrat a été détaché pour traiter les cas bénins ou accélérer les mises en accusations des cas plus lourds.

Les deux rapports ici exposés se complètent sur bien des points. Ils rendent compte de situations de violence et de solutions recherchées pour la résorber. Même l'exemple de la Californie restitue une vision on ne peut plus pragmatique, elle envisage la violence dans toute sa globalité et souligne la priorité d'une coopération entre toutes les institutions existantes. Il faut donc multiplier les initiatives à tous les niveaux. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le colloque⁽⁶⁾ de l'IHESI consacré à ce thème a permis de dégager l'intérêt de la notion de contrat dans les enceintes même de l'école, de même que l'importance des relations entre les différents acteurs du ministère de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, et de la recherche .

(6) Faisant suite à l'appel d'offres de recherche conjoint (DEP/IHESI) sur le thème de la violence à l'école, lancé en juillet 1994.

LA POLICE DE MONTRÉAL SE FORME AUX RELATIONS INTERETHNIQUES

Maurice CHALOM

Ph. D., Conseiller en relation avec la Communauté

Service de police de la Communauté urbaine de Montréal

La police de Montréal doit faire respecter le droit dans un contexte évolutif et multiculturel. La pertinence et l'efficacité de son action dépendent de sa capacité à connaître et à interpréter les comportements sociaux à l'égard des normes et des valeurs de l'ordre public.

LA PLURIETHNICITÉ, UNE ÉVOLUTION SOCIOLOGIQUE MAJEURE

Au cours de la présente décennie, les services de police de la Communauté urbaine de Montréal devront davantage tenir compte de plusieurs tendances socio-démographiques lourdes qui auront une incidence directe sur l'action policière. Parmi ces tendances, retenons plus particulièrement le vieillissement de la population associé à un faible taux de natalité, les transformations de la structure familiale, ainsi que le phénomène de l'immigration et de la pluriethnicité.

La société québécoise, comme toute société industrialisée, vieillit au sens démographique du terme : selon une étude récente, la population âgée de soixante-cinq ans et plus représente 11 % de l'ensemble de la population, et si l'indice synthétique de fécondité se maintient à son niveau actuel, soit 1,7 %, près du quart de la population sera éventuellement constitué de personnes âgées de soixante-cinq ans et ce, dès la prochaine décennie.

La structure familiale se transforme : de plus en plus de personnes arrivent sur le marché du travail et les activités quotidiennes des familles sont davantage axées sur le lieu de travail que sur le domicile. Le taux de féminité de la main d'œuvre québécoise est passé de 33,3 %, en 1971 à 41,3 %, en 1986 (1986 a marqué un véritable tournant pour les femmes québécoises dont, pour la première fois, plus de la moitié, 51,3 % exactement, ont participé à la population

active. Cependant, la plus marquante des tendances de l'évolution sociologique actuelle est, sans conteste, l'accroissement significatif des populations issues de l'immigration. En effet, selon les données du recensement de 1991, plus d'un citoyen sur trois de la région du Grand Montréal serait d'origine autre que française, britannique ou autochtone. La composition ethnique de l'immigration ne cesse de se diversifier, plus particulièrement depuis les trois dernières décennies, et ce à la suite de modifications substantielles dans les politiques fédérales de l'immigration : retrait de certaines clauses et mesures discriminatoires, montée du mouvement des réfugiés, politique de réunification des familles, entre autres. Par ailleurs, la question de la pluriethnicité et des relations interethniques fait partie intégrante de celle du milieu urbain. En effet, la plupart des immigrants (66 %) se concentrent à Toronto, Vancouver et Montréal, de même que 90 % des immigrants se retrouvent dans les huit plus importantes Régions métropolitaines de recensement (RMR) à travers le Canada. Au Québec, lors du dernier recensement, 8 % de la population a déclaré être née à l'étranger et près de 16 % s'est identifiée comme ayant une origine autre que française, britannique ou autochtone. Dans la grande région de Montréal qui compte une population de près de 3 millions d'habitants (soit près de 45 % de la population du Québec), plus de huit cent mille individus déclarent appartenir à ce qu'on appelle globalement les communautés ethnoculturelles. Ils représentent près de 37 % de la population montréalaise. C'est donc dire que les services de police devront, face à ces tendances, repenser leurs actions, réévaluer leurs stratégies d'intervention, planifier une démarche à caractère davantage préventif et sociocommunautaire. C'est à dire élaborer des programmes visant à protéger les femmes et les aînés de la victimisation, car ils continueront à être les principaux utilisateurs des services policiers ; privilégier la prévention communautaire du crime ; améliorer les relations entre la police et les communautés ethnoculturelles ; intensifier les programmes de formation de base et de perfectionnement aux relations interethniques et sociocommunautaires.

Tels sont quelques-uns des principaux défis que les services de police seront appelés à relever, défis qui nécessitent une planification stratégique et prospective, une optimisation de leurs ressources humaines, un investissement accru dans la formation, de même que l'établissement d'un véritable partenariat entre la police et le citoyen. Cela ne pourra se faire sans provoquer une réforme de la police qui s'oriente déjà vers l'établissement d'une police de proximité (*Community Policing*), évolution que l'on pourrait qualifier d'incontournable pour ce qui est de l'Amérique du Nord et, plus généralement, des pays anglo-saxons. En regard de ces tendances, et dans cette perspective, le Service de police de la communauté urbaine de Montréal (SPCUM) en est à élaborer son propre modèle - la police de quartier - centré sur les besoins des collectivités locales et sur la recherche de solutions durables face aux problèmes criminels et de désorganisation sociale.

L'objectif est de travailler en amont sur les causes génératrices de la criminalité. Quant aux méthodes, elles s'ancrent davantage dans les logiques de prévention et de résolution de problèmes. En outre, ce nouveau modèle nécessite que le Service de police de la CUM se définisse comme partenaire, avec d'autres acteurs stratégiques - économiques, éducatifs, sociaux, politiques et communautaires - en matière de sécurité publique.

Parler de police de quartier, c'est du même coup aborder la question des relations avec les collectivités locales. Le Service de police de la CUM, à l'instar des principaux corps de police nord-américains, s'est doté d'une section « Relations avec la communauté » qui a pour mandat de développer des politiques corporatives, de concevoir des programmes cadres et de conseiller l'organisation en matière de police de proximité.

En ce qui concerne les communautés ethnoculturelles de façon plus précise, il s'agit de sensibiliser et de conscientiser le personnel policier aux besoins spécifiques des communautés et ce, à partir de leurs caractéristiques sociales, économiques et culturelles. Il s'agit également de les associer aux instances décisionnelles de l'organisation policière - la haute direction, les districts, l'antigang, le département recherche et planification, les ressources humaines - dans les prises de décision et sur les orientations du service en matière de sécurité publique. Pour le SPCUM, la police de quartier ne peut faire l'économie d'un rapprochement et d'un partenariat avec les diverses composantes de la collectivité et se doit d'offrir un service adapté aux besoins propres à chaque groupe social.

Dans le cadre de cet article, nous présentons les premiers résultats d'un programme de formation aux relations interethniques, programme élaboré par le SPCUM et implanté, depuis 1989, dans treize postes de police. Nous en décrivons la démarche pédagogique et le contenu. Cela nous permet de voir en quoi il s'inscrit dans une perspective d'éducation interculturelle, d'en dégager les principaux éléments théoriques et voir dans quelle mesure la formation aux relations interethniques au SPCUM peut se présenter comme le prélude à une police de proximité (*Community policing*)⁽¹⁾.

LES RELATIONS INTERETHNIQUES AU SPCUM

Sans pour autant refaire l'historique des relations avec la communauté au SPCUM, rappelons brièvement que dès 1985, le SPCUM définissait sa politique de relations avec la communauté. Globalement, cette politique concernait les relations police/citoyen et s'inscrivait dans une démarche intégrée de réorganisation structurelle et idéologique du Service de police. Elle donna lieu, entre autres, à la création de la section des Relations avec la communauté et, au

(1) Cette étude s'inscrit dans le cadre d'une recherche en cours, portant sur « Les pratiques de gestion de la diversité ethnoculturelle en milieu policier ». (A paraître)

plan opérationnel, à la mise sur pied de nouvelles pratiques telles que la prévention communautaire du crime, la patrouille par îlots et mixte (à pied et en voiture) et la ligne « Info-Crime ». C'est également dans la perspective d'une meilleure collaboration et de contacts plus étroits entre la police et les citoyens que des opérations telles que « surveillance de quartiers » et « opération Tandem » ont vu le jour.

Au plan de la formation, le Service de police offrait à l'intention de ses quelques cinq mille employés civils et policiers, un premier programme de formation à la réalité multiculturelle, à une époque où aucune autre institution québécoise et montréalaise n'avait entrepris une démarche d'une telle envergure et d'une telle nature. Ce programme, d'une durée de deux jours, s'est échelonné de l'hiver 1987 à l'automne 1988.

En terme de planification stratégique, dans la mesure où le SPCUM en était à mettre sur pied un programme d'égalité d'accès à l'emploi destiné aux femmes, aux membres des communautés ethnoculturelles, aux minorités visibles et aux autochtones (populations amérindiennes), il s'avérait d'autant plus pertinent d'intensifier le programme de formation aux relations interethniques. La stratégie retenue fut d'identifier des postes de police couvrant des secteurs où résident des populations multiethniques et d'impliquer, dans ces secteurs, les organismes ethnoculturels œuvrant directement auprès de ces populations. Il s'agissait, en fait, d'une double démarche : poursuivre la formation dispensée aux policiers à propos des transformations ethnodémographiques dans leur milieu de vie et des relations interethniques ; favoriser une interaction entre un poste de police, un organisme ethnoculturel et la population desservie par ces « deux acteurs stratégiques » dans un secteur donné. Cette interaction débouchant sur des projets conjoints, de longue durée en matière de prévention de la criminalité, et d'actions concertées en matière de relations communautaires.

Il fallait aussi identifier les manques de connaissances et d'informations, les perceptions biaisées, de même que les résistances réciproques pouvant faire écran à une communication interculturelle, définie comme l'ensemble des relations qui s'établissent entre personnes ou groupes appartenant à des cultures différentes. En effet, c'est le fait relationnel qui nous intéresse ici dans la mesure où il entraîne avec lui tout un arrière-plan de représentations, de valeurs, de codes, de styles de vie et de modes de pensées propres à chaque culture (police et communautés ethnoculturelles). D'autant plus que, dans la même foulée, le SPCUM planifiait la possibilité d'offrir à l'ensemble de ses employés deux cours : un premier traitant des PAE. ; un second destiné uniquement aux gestionnaires civils et policiers abordant la question de la gestion de la diversité et des transformations de la culture organisationnelle et policière⁽²⁾.

(2) Les cours ont été dispensés depuis. Lire également le texte de Rick MORRISON relatif à l'emploi des civils dans des postes de gestion au sein des corps policiers : « Sondage des attitudes », *La Gazette de la Gendarmerie Royale du Canada*, Vol. 52, n° 12, p. 1-7.

LA FORMATION AUX RELATIONS INTERETHNIQUES

Contenu de programme et démarche pédagogique

Entre le printemps 1989 et l'hiver 1993, treize postes de police sur les vingt-trois du Service de police de la communauté urbaine de Montréal ont participé à ce deuxième programme de formation aux relations interethniques.

Comment s'est effectuée la sélection des communautés et des organismes ethnoculturels ? Dans un premier temps, nous souhaitions savoir comment les policiers percevaient les différentes communautés ethnoculturelles établies dans leur secteur. Pour ce faire, nous avons administré un questionnaire à l'ensemble des 1 238 policiers répartis dans les treize postes de police.

Les objectifs du questionnaire

- Identification de la communauté qui suscite le plus d'intérêt pour les policiers et pour quelles raisons (curiosité personnelle, difficulté opérationnelle, faire connaître la police, etc.) ;*
- Mesure de la fréquence des interventions effectuées, connaissance fine de leur nature (répression, prévention sociocommunautaire), du groupe d'âge le plus concerné au sein de la communauté par ces interventions ;*
- Type de difficultés rencontrées auprès de cette communauté ethnoculturelle (communication linguistique, perception négative de la police, difficulté à comprendre leurs attitudes, méconnaissance des lois et des règlements, etc.) ; -*
- Nature des informations ou des connaissances que les policiers aiment obtenir au sujet de cette communauté (l'histoire, leur culture et leur système de valeurs, les raisons de leur immigration, leurs perceptions à l'égard de la police, le métier de policier dans leur pays d'origine, etc.). ;*
- Evaluation du niveau de collaboration potentiel des policiers avec un organisme ethnoculturel qui oeuvre auprès de cette communauté ;*
- Identification des thématiques sur lesquelles les policiers désireraient travailler de concert avec les communautés et les organismes ethnoculturels.*

La compilation et l'analyse des données par poste de police ont permis d'identifier les communautés qui suscitent de l'intérêt pour les policiers, le type de rapports ou, à tout le moins, les perceptions que les policiers ont de ces communautés, la nature des interventions policières, de même que les besoins d'information et de formation tels que définis par les policiers.

Des relais primordiaux : les organismes ethnoculturels

C'est également à partir de l'identification des communautés que l'on a pu approcher et s'adoindre des organismes ethnoculturels. Tous ces organismes travaillent dans le milieu : pour le SPCUM, il était stratégiquement important que les organismes retenus soient des « organismes terrains », car seuls susceptibles d'être reconnus comme « interlocuteurs valables » à la fois par les policiers et par les communautés ethnoculturelles. L'implication et la participation des organismes sont primordiales dans la mesure où ce sont eux qui sont les dépositaires, de concert avec les postes de police, de l'évolution du programme de formation. En d'autres termes, une fois le programme initié par la section Relations avec la communauté, la nature des relations, des échanges et la qualité de la communication dépendent, en grande partie, des organismes ethnoculturels. Ce sont eux qui continuent « d'alimenter », sous forme d'activités, d'événements et de rencontres, tant les policiers que les membres des communautés. Ils initient, promeuvent et suscitent un rapprochement entre la police et la communauté. En bref, ils peuvent faciliter, par leur action, l'implantation d'une action policière à caractère sociocommunautaire. Donc, dès la conception du programme, il est clairement apparu que le choix de l'organisme serait déterminant, non seulement pour la bonne marche du programme, mais aussi et surtout, pour la suite.

Les grandes lignes du programme de formation

- Acquisition d'un ensemble de connaissances relatives au trajet migratoire, aux processus d'acculturation, aux stratégies d'insertion et aux relations identitaires en milieu pluriethnique ;
- Expression et la confrontation des perceptions et des attentes réciproques entre les policiers et les communautés ethnoculturelles ;
- Analyse, résolution de problèmes, identification de sujets et de stratégies de coopération entre les policiers et les communautés ethnoculturelles⁽³⁾. Cette triple articulation (savoirs, savoir-faire et savoir-être-attitudes) répondait à deux préoccupations. D'une part, elle permettait d'aborder une préoccupation commune à tous les participants, à savoir « la culture et l'identité culturelle dans les rapports interethniques ». Culture au sens anthropologique du terme, c'est-à-dire désignant les modes de vie d'un groupe social, ses façons de sentir, d'agir ou de penser, les conduites, les représentations sociales et les modèles qui les orientent (systèmes de valeurs, idéologies, normes sociales, etc.)

(3) L'auteur de ce texte a agi au plan de la conception de ce programme. Egalement, il a participé à l'élaboration et à l'articulation des contenus de la journée de formation.

Un obstacle commun : l'ethnocentrisme

L'analyse des données du questionnaire montre que, quelle que soit la communauté ethnoculturelle identifiée, c'est « la difficulté opérationnelle » que les policiers évoquent comme raison principale de mieux connaître telle ou telle communauté. De la même manière, ils considèrent que les communautés ont une perception négative de la police qui s'expliquerait par le fait que les communautés ne connaîtraient pas les lois et les règlements du pays d'accueil et que dans leur pays d'origine, la police serait répressive. Cela peut expliquer la motivation des policiers à vouloir démystifier et expliquer la mission et le rôle du SPCUM.

La seconde préoccupation est celle des perceptions : elle éclaire la nature des rapports qui s'établissent entre la police et les communautés ethnoculturelles, elle permet surtout de traiter la question centrale « des attitudes face à l'altérité », c'est-à-dire, finalement, la question de « l'ethnocentrisme » sous la forme des préjugés et des stéréotypes. Les préjugés et les stéréotypes reflètent surtout les relations qui s'établissent entre différents groupes socioculturels et sont fortement induits par les caractéristiques de ces relations. Par ailleurs, ces relations procèdent de notre regard sur l'autre ; regard qui est toujours de nature projective et n'a d'autre fondement et référence que notre propre culture. Il y a, là, un biais naturel qui demande un travail de décentration par rapport à l'identité collective de chacun des groupes socioculturels en présence. D'autant plus que ce biais, l'ethnocentrisme, se révèle comme un mouvement naturel et premier face à l'altérité dans la mesure où l'acceptation de l'autre dans sa différence n'a rien de spontané. « L'ethnocentrisme est inhérent à toute affiliation à un groupe socioculturel, ethnique ou national. Il est corrélatif du mécanisme de distinction qui sépare le tien du mien, les proches et les étrangers, les gens d'ici et les gens d'ailleurs ».⁽⁴⁾ Telle est la situation. Les policiers ne côtoient et ne connaissent pas les communautés ethnoculturelles et la réciproque est tout aussi vraie. Les perceptions sont partielles, partiales, approximatives et schématisées.

C'est à partir de ce constat que nous avons élaboré un contenu de programme de formation aux relations interethniques. Le contenu a, bien sûr, comme objectif l'acquisition d'informations, tant sur la police que sur les communautés ethnoculturelles ; il est surtout prétexte à une confrontation de points de vue, cette confrontation devant permettre un véritable questionnement, non seulement des faits (rôle et mission du SPCUM, histoire des communautés ethnoculturelles, les trajets migratoires, leurs profils sociodémographiques, etc.), mais des valeurs et des représentations qui leur sont attribuées. Bref, il s'agit de dépasser les perceptions premières et les jugements de valeurs et, ainsi, de faciliter un travail de décentration.

(4) LADMIRAL (J.R.), LIPIANSKY (E.M.), *La communication interculturelle*, Paris, Armand Collin, 1989, p. 137.

CONTENU ET DÉROULEMENT DU PROGRAMME DE FORMATION

La première rencontre, d'une durée de huit heures, met en présence les cinq superviseurs d'un poste de police avec les cinq personnes-ressources de l'organisme ethnoculturel. Au cours de cette journée de formation, la matinée est consacrée à l'acquisition de connaissances relatives au trajet migratoire, aux modes et processus d'acculturation, aux rapports identitaires et aux relations interethniques dans une société pluraliste. L'après-midi permet aux participants d'analyser, de discuter et de confronter les résultats du questionnaire administré auprès des policiers du poste de police, au sujet de telle ou telle communauté ethnoculturelle. De plus, à partir des témoignages de personnes-ressources, les superviseurs sont à même de mieux comprendre comment telle communauté s'insère dans la société montréalaise, pourquoi ses immigrants ont été amenés à quitter leur pays d'origine, comment ils tissent leurs réseaux communautaires et quelles sont leurs perceptions et leurs attentes de la police. Confrontation de points de vue, échange des perceptions et surtout « premier apprivoisement » de l'autre. Bien évidemment, cette première journée se doit de se poursuivre, tant dans les postes de police que dans les communautés ethnoculturelles.

La seconde étape du programme se déroule dans le poste de police où chaque superviseur a la responsabilité de rendre compte des attentes et des perceptions que la communauté ethnoculturelle exprime à l'égard de la police. Cette activité se déroule au cours d'une demi-journée avec le groupe de policiers et permet au superviseur d'identifier une série de thèmes et de sujets de discussions qui seront débattus lors d'une rencontre qui, cette fois, aura lieu dans la communauté en présence des policiers, troisième étape du programme. En collaboration avec les superviseurs, les personnes-ressources des organismes ethnoculturels planifient le contenu, le déroulement et l'animation de cette rencontre. Les invitations sont lancées dans la communauté. Discussions à bâton rompu, sans fausse pudeur entre les policiers et les membres de la communauté autour d'un agenda commun : « les relations entre les communautés et le SPCUM : mythes et réalités ». Ce qui caractérise ces rencontres, c'est la volonté authentique et partagée de dépasser les incompréhensions et un réel désir de démythification⁽⁵⁾.

Quelle suite donner à cette dynamique ? Comment répondre aux attentes suscitées par ces rencontres ? En accord entre la section Relations avec la communauté, les superviseurs et les directeurs des postes de police concernés, chaque organisme ethnoculturel définit un calendrier d'activités. D'une rencontre-débat sur un sujet d'intérêt pour la communauté, en passant par une

(5) Il est impossible de donner une liste exhaustive des sujets traités, qui varient d'un groupe à l'autre. Ceux qui revenaient le plus souvent étaient le racisme, les comportements des policiers envers les communautés, la méfiance des communautés à l'égard de la police, le sentiment de deux solidutes, etc.

activité sociorécréative conjointe jusqu'à la mise à pied d'une table locale de concertation, chaque communauté, de concert avec le poste de police, réalise à son rythme son calendrier de travail. La section Relations avec la communauté jouant un rôle de coordination et de soutien logistique(6).

Que dire de cette démarche entreprise depuis 1989 ? Peut-on en tirer quelque enseignement et quels liens peut-on dégager entre cette expérience et les orientations du SPCUM ?

QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION

Rappelons tout d'abord que cette démarche s'inscrit en continuité et dans le prolongement de l'expérience de diffusion des sessions de sensibilisation dispensées en 1987 et 1988. Elle tente de répondre à une nécessité, exprimée par les policiers, de rapatrier et d'arrimer dans leur travail quotidien les relations interethniques afin qu'elles prennent un sens pratique plutôt que de se stériliser en rencontres formelles(7). En ce sens, cette seconde phase est pensée non comme une activité ponctuelle, mais bien au contraire comme une démarche qui appelle un suivi dans le temps, au rythme et selon les besoins des communautés. Il s'agit d'un travail de longue haleine dont il est peu probable d'obtenir des effets durables à court terme. Il vise avant tout l'apprivoisement et l'apprentissage de l'altérité et s'articule autour de trois composantes(8) : une réflexion théorique sur l'expérience de la migration et des rapports identitaires qui s'établissent entre groupes socioculturels étrangers les uns aux autres ; une expérience d'exploration de milieux culturels exogènes et de communication avec des personnes issues de ces milieux (le milieu de la police et celui des communautés ethnoculturelles) ; l'élaboration et l'implantation de programmes d'information et d'intervention conçus par et pour les acteurs sociaux stratégiques (la police, les communautés et les organismes ethnoculturels) et ce, en vue de développer et d'améliorer les relations communautaires dans les secteurs pluriethniques.

Pourquoi cette démarche ?

Dans la mesure où les différents acteurs sociaux se trouvent enfermés dans une identité culturelle définie par l'autre, il est nécessaire, dans un premier temps, de « déconstruire » ces perceptions et représentations stéréotypées,

(6) Cette démarche se poursuit actuellement. A ce sujet, lire l'article de Henry AUBIN, « Policing are working hard to improve race relations », *The Gazette*, 12 novembre 1990.

(7) PELLETIER (Clotilde), « La réciprocité de la démarche, ou, pourquoi est-ce à nous d'être sensibilisés », 1990 ; « La police à l'heure de la concertation », Montréal, 17 et 18 septembre 1990. (A paraître dans les Actes du colloque)

(8) OUELLET (F.), *L'éducation interculturelle : essai sur le contenu de la formation des maîtres*, Paris, L'Harmattan, 1991.

teintées de xénophobie et de méfiance. La xénophobie ne s'enracine pas dans les traits spécifiques de la culture de l'autre, mais bien dans le processus-même de construction identitaire. Il s'agit, bien sûr, de susciter l'ouverture à l'autre et de chercher à mieux le connaître, d'où la réflexion sur le trajet migratoire, les processus d'acculturation et l'expression des vécus des communautés ethnoculturelles, mais aussi et surtout, d'analyser le milieu policier par le biais de ses discours et de ses pratiques de gestion de la diversité ethnoculturelle dans ses rapports identitaires. Voici pour le premier axe.

C'est à la suite de ce premier travail de déconstruction que l'exploration de milieux exogènes prend tout son sens. Cette exploration exige une communication entre individus issus de ces milieux ; communication où l'identité des interlocuteurs est mobilisée. Dans cette situation relationnelle, chacun met en jeu une définition de soi (être policier, membre d'une communauté ou personne-ressource d'un organisme ethnoculturel) qui peut être confirmée, rejetée ou encore déniée par autrui.

L'objectif de cette seconde composante du programme de formation est d'amener les participants à dégager une voie médiane entre le déni des différences culturelles et la folklorisation. Il s'agit, en somme, de reconnaître les différences et de mobiliser les participants autour d'un projet commun d'intervention - troisième composante du programme - où les différences culturelles sont non seulement reconnues, mais surtout mises à profit pour réaliser ce projet. Rappelons, enfin, que l'élaboration de programmes d'information et d'intervention se poursuit actuellement dans les différentes communautés en étroite collaboration avec les postes de police concernés et le personnel spécialisé tel que police-jeunesse, les îlotiers et la prévention communautaire du crime.

POUR BATTRE EN BRÈCHE CERTAINS MYTHES AUTOUR DE LA FORMATION AUX RELATIONS INTERETHNIQUES

Pour la direction du Service de police de la CUM, la formation policière aux relations interethniques répond à une double nécessité. D'une part, la diversification, au plan ethnodémographique, de la population de l'île de Montréal nécessite une connaissance approfondie et une meilleure compréhension des structures des cultures des collectivités locales et des groupes ethniques, en particulier ; c'est-à-dire leur système de valeurs, de croyances et de représentations, de même que les orientations fondamentales que dictent les coutumes.

Se donner les moyens d'une véritable police de proximité...

En d'autres termes, il s'agit pour les policiers de comprendre les communautés ethnoculturelles dans leur complexité et leur dynamique propre plutôt que de

connaître la nomenclature de leurs caractéristiques extérieures. D'autre part, parler de police de proximité, de résolution de problèmes ou de relations communautaires, exige que les policiers acquièrent des compétences en matière de communication interculturelle puisque celle-ci révèle les besoins et les problèmes des groupes ethniques. Cela nécessite donc une connaissance du milieu de vie des différentes communautés afin de comprendre comment celles-ci perçoivent une institution comme la police, par exemple. Par ce type de formation, la direction du Service de police veut avant tout aider son personnel à accomplir un travail des plus complexes : servir avec professionnalisme une société de plus en plus diversifiée. Essentiellement, cela veut dire : réduire le nombre de plaintes et de poursuites, assumer le rôle de médiation lors de conflits interethniques et renforcer les relations communautaires au plan local.

Ceci étant, et quelles que soient les finalités recherchées, la formation policière aux relations interethniques suscite certains mythes que la direction se doit de débusquer et de battre en brèche. L'un d'eux consiste à croire que le but est, en fait, de corriger le comportement des policiers. Ce mythe découle du stéréotype voulant que les policiers soient insensibles à toute différence fondée sur la culture, l'origine ethnique ou nationale. La réalité est toute autre. Il s'agit de permettre aux policiers d'intégrer à leurs pratiques professionnelles, les valeurs découlant des fondements juridiques de notre société, définies dans la chartre des droits et libertés de la personne du Québec et qu'ils ont la charge de faire respecter. C'est dans cette perspective que, depuis une décence, le SPCUM définit ses politiques et ses programmes corporatifs et fait la promotion de la reconnaissance de la diversité et du pluralisme.

...Tout en évitant l'impair de la folklorisation

Un autre mythe voudrait que les policiers connaissent les coutumes et les traditions propres à chaque communauté afin de mieux intervenir auprès d'elles. Outre le fait qu'il est totalement impossible de faire une nomenclature exhaustive de ces coutumes et traditions, compte tenu du nombre élevé des communautés présentes à Montréal, il y a surtout un danger réel de folklorisation et de réification des communautés à vouloir les aborder sous cet angle. Ce que privilie le Service, c'est bien plus d'aborder les différentes communautés ethnoculturelles par l'histoire de leur émigration et de leur développement au Québec, leurs structures politique, sociale, économique et culturelle, leurs relations au pouvoir judiciaire, leurs problématiques particulières dans le champ social et leurs attentes à l'égard de la police. Vaste programme, il est vrai, mais indispensable pour que les policiers puissent communiquer avec des gens issus d'une autre culture, et possédant suffisamment de connaissances pour désamorcer des situations dangereuses et être en mesure d'approfondir leur compréhension des communautés avec qui ils transigent au quotidien.

Un dernier mythe et non le moindre, car véhiculé par bon nombre de policiers, réside dans l'idée que ce type de formation est une réponse de la Direction face aux groupes de pression « ethniques ». Même si c'est l'ensemble des organisations montréalaises qui est appelé à transiger avec la diversité, il est vrai que le Service de police fait l'objet de pressions politiques parce qu'il est chargé de l'exécution de la loi et qu'il intervient dans des situations conflictuelles mettant en présence des citoyens issus de communautés ethnoculturelles. Or loin d'être une réponse aux pressions politiques, la formation aux relations interethniques fait partie intégrante de la formation initiale et de perfectionnement des policiers depuis bientôt dix ans ; non seulement au plan professionnel, mais également au plan local. Elle s'inscrit dans le développement professionnel des employés et est une composante parmi d'autres de l'enracinement au SPCUM d'une police de proximité orientée vers la résolution des problèmes locaux, le partenariat et la recherche de solutions durables en matière de sécurité publique.

Il apparaît de plus en plus clair que la police ne peut, à elle-seule, résoudre tous les problèmes vécus dans un secteur donné. Déjà, elle fait appel à des intervenants sociaux, éducatifs et économiques, par le biais de tables de concertation autour desquelles ces partenaires mettent en commun leurs ressources, leurs expertises et leurs compréhensions de la situation. En ce sens, peut-on parler d'une police de proximité ? Il est vrai que l'expression même est polysémique et tend à recouvrir des versions profondément différentes de cette stratégie d'intervention. Il n'en reste pas moins que la formation aux relations interethniques permet de dégager certaines dimensions qui s'inscrivent dans une recherche de définition d'une police de proximité au SPCUM⁽⁹⁾ : s'associer à des organismes ethnoculturels afin de développer une approche plus large orientée sur la résolution de problèmes spécifiques à telle ou telle communauté ; être à l'écoute des besoins des communautés, développer et renforcer les relations avec celles-ci par le biais de projets, de réunions de concertation locales et de comités consultatifs ; reconnaître le rôle stratégique des organismes ethnoculturels dans l'analyse des besoins des communautés et développer un partenariat ; coordonner les efforts, de concert avec les organismes ethnoculturels afin de maintenir ouverts les canaux de communication auprès des communautés par le biais de rencontres, d'activités sociocommunautaires, entre autres.

Avec la métropolisation de l'immigration, le SPCUM est appelé, au cours des prochaines années, à intensifier la formation de ses gestionnaires aux relations interethniques, de même que la sensibilisation à la réalité multiculturelle

(9) L'auteur s'est inspiré librement du modèle élaboré par le Solliciteur général du Canada : « Une vision d'avenir de la police au Canada : Police-défi 2000 », Ottawa, 1990, p. 22-26.

prendra une place prépondérante dans les programmes de formation de base des nouvelles recrues. En fait, depuis 1985, en adoptant sa politique de relations avec la communauté, le SPCUM s'est résolument tourné vers l'avenir.

Références bibliographiques

CAMILLERI (C.), *Anthropologie culturelle et éducation*, Lausanne, Delachaux et Niestlé, UNESCO, 1985

COLLÈGE CANADIEN DE POLICE, *Actes du colloque sur les perspectives d'avenir du travail policier*, Ottawa, 1989, p. 94

HENRY-LORCERIE (F.), « Enfants d'immigrés et école française. A propos du mot d'ordre de pédagogie interculturelle », *Les Maghrébins en France : émigrés ou immigrés* Paris, Editions CNRS, 1983, p. 233-270

LABELLE (M.), « Immigration, culture et question nationale », *Cahier de recherche sociologique* Montréal, 1990, n° 14

LES PUBLICATIONS DU QUÉBEC, *Les femmes, ça compte*, Québec, 1990

LORÉE (D.J.) ; MURPHY (C.), « La police et la collectivité dans les années quatre-vingts : progrès récents au niveau des programmes », *Actes du Congrès des 17-19 mars 1986*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services, Canada, 1987

LORREYTE (B.), « Français et immigrés : des miroirs ambigus », *Chocs de cultures : concepts et enjeux pratiques de l'interculturel*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 247-270

PELLETIER (C.), (dir.), *L'apprentissage de la diversité*, Montréal, Editions du CIDHCA, 1990

SANTÉ ET BIEN-ÊTRE, *Canada, Esquisse du Canada de demain : rapport de l'étude démographique*, Ottawa, 1989

ACTUALITÉS

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

MONGIN Pierre

Territoire et réseaux d'informations

Partenaires, projets, représentations et applications

Editions du CNFPT, 1995, 209 pages

Pour aider à résoudre les problèmes qui se posent dans le quartier, la ville, l'agglomération, aux services publics et aux acteurs de la société civile, et ce, plus particulièrement dans le cadre de leur collaboration, un outil nous est proposé par Pierre MONGIN⁽¹⁾. Il permet une visualisation (cartographie), la récolte des informations propres à chacun des acteurs, une mise en forme de celles-ci et leur échange permanent, évolutif et durable sous forme d'un réseau d'informations du territoire au moyen d'un Système d'information territorial extensif informatisé (SITE). Cet outil offre, par ailleurs, d'autres spécificités intéressantes sur le plan technique et méthodologique. C'est, par extension, un excellent outil d'aide à la gestion de projets et à la prise de décisions comme le montrent nombre d'exemples pratiques que l'auteur tire de sa pratique de formateur et de consultant.

Si on s'en tient au Petit Larousse, un site est « une configuration propre du

lieu occupé par une ville, et qui lui fournit les éléments locaux de vie matérielle et les possibilités d'extension ». Pierre MONGIN applique cette définition comme trame de fond à un élément essentiel : l'information et sa cartographie.

Aujourd'hui plus qu'hier, les décisions concernant la vie de la cité, de la commune, le développement local et les politiques publiques nécessitent l'action conjointe de divers partenaires. Afin d'optimiser ce partenariat, il convient d'associer des systèmes d'information dont les vecteurs sont radicalement différents. Comme le rappelle l'auteur, chaque organisation développe prioritairement un système d'information vertical (décideurs-acteurs) sur un territoire spécifique, alors que la mise en place de projets collectifs nécessite des échanges transversaux sur des territoires identiques.

Le but de cet ouvrage est de fournir un instrument d'aide à la réflexion et à la décision au moyen d'un véritable réseau transversal d'informations opérationnelles et de sa transposition cartographique. Son originalité repose sur l'utilisation d'un logiciel d'assistance à la réalisation et à l'exploitation de ce type de réseau.

Enfin, la diversité et la qualité des cas pratiques présentés dans la seconde partie de l'ouvrage prouve la grande souplesse d'adaptation et de gestion de cet outil, en termes d'organisation et de prise de décision.

(1) L'auteur est responsable pédagogique au CNFPT et intervenant à l'Université de Lille I.

S'informer pour agir

Partir du constat de dysfonctionnements dus au cloisonnement traditionnel des diverses administrations et des difficultés de communications (en terme de projets et d'objectifs latents et affichés), entre secteur public et secteur privé, revient à saisir le noeud du problème dans une démarche où les ressources de chacun des acteurs se révèlent nécessaires.

Pour sortir de cette ornière, une seule voie contraire à bien des habitudes, le recours à un réseau d'informations transversales (évolutif et permanent) entre partenaires potentiels et reconnus sur un territoire donné.

Il s'agit, pour un problème particulier, d'établir la liste des interlocuteurs, leur localisation géographique en rapport avec le territoire concerné, leurs attentes et objectifs (latents et affichés), leurs contraintes, leurs ressources et enfin, leurs stratégies individuelles et de collaboration. De ces informations, on peut extraire une cartographie modulable et extrêmement précise exposant l'ensemble des éléments disponibles.

A partir de cette mise en perspective, il devient facile d'élaborer une démarche par projets où chacun des acteurs se voit proposer une action (conforme à son rôle et à ses objectifs) en synergie avec celles des autres partenaires.

« La pertinence et l'efficacité de l'action de chacun repose sur la qualité du système d'information », nous dit l'auteur. Or, un maillon fondamental fait défaut pour que les différents circuits d'information parviennent réellement à optimiser l'impact des différentes actions sur le

territoire et sur les phénomènes qu'on veut améliorer. « Ce maillon fondamental est celui qui permettrait l'articulation du système organisationnel (système d'information, de décisions et de gestion) avec le système situationnel (caractéristiques du territoire expression-diagnostic-évaluation) ». Il s'agit du système d'informations du territoire dont SITE est l'émanation pratique, méthodologique et opérationnelle. Issu d'expériences du terrain, ce système d'informations du territoire, aidé par micro-ordinateur, permet d'élaborer des scénarios facilitant la prise de décisions.

Un outil pour décider

L'ouvrage de Pierre MONGIN est livré avec une disquette de démonstration du logiciel SITE et il ne s'agit pas pour nous de procéder à une évaluation de l'outil informatique. Ce qu'il faut retenir, ici, concerne la possibilité offerte de disposer enfin d'un instrument permettant de créer un système d'information commun dans le service public. L'objectif annoncé de SITE est de générer ce système entre les divers partenaires : mairie, CCAS, office HLM, services de l'État, ANPE, mission locale, police, département, région, pour une ville, un quartier ou une agglomération.

Révélant le réseau et son organisation, par la visualisation que la cartographie permet, ce panoptique favorise la mise en évidence des chevauchements de services publics et les éventuels trous dans le maillage des mêmes services, ainsi que les personnes sur lesquelles peut s'appuyer l'action.

En dehors des fonctions de tri et d'organisation de l'information, de la

visualisation par cartographie et de la mise en perspective de ces données, il faut noter que SITE propose une aide méthodologique et technique mise au point avec des experts du diagnostic de territoire facilitant grandement la gestion de projet dans ses aspects les plus divers.

Ainsi, l'ouvrage « Territoires et réseaux d'informations » prend toute sa place là où, trop longtemps, d'aucuns ont reconnu leur impuissance à élaborer une entreprise de partenariat durable, évolutive et opérationnelle dont la longévité ne serait plus soumise aux seules bonnes volontés, mais à une conception globale et dynamique d'un service public dont la volonté se résumerait à la qualité et à la rapidité des réponses apportées dans ses actions. Saluons, donc un livre dont l'ambition réussie est d'associer une démarche pédagogique effective à l'exploitation pratique de ses préconisations.

Jean-Philippe ROBERT
Chargé d'études IHESI

Rapport de l'enquête SARTRE
(*Social Attitudes to Road Traffic Risk in Europe*)
European drivers and traffic safety

Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 1994, 282 pages

Il existe un rapport de 1 à 7 entre les valeurs extrêmes du taux d'accidents mortels de la circulation par kilomètre (toutes catégories d'usagers confondues) des différents pays de la communauté européenne. Comment expliquer ces différences ? Si des programmes européens de recherches étudient les aspects technologiques de la sécurité, ainsi que les infrastructures routières, on connaît fort peu de choses sur le comportement des conducteurs et sur les données sociales et culturelles reliées à la sécurité routière, toutes variables, « subjectives » dont l'impact est, à l'évidence, déterminant.

A partir de 1973, une première conférence internationale et un programme de recherche ont permis de réaliser un état de l'art et de constater que les données sur ce sujet dans les différents pays de la CEE sont soit inexistantes, soit hétérogènes. Or, l'homogénéité se révèle être une qualité d'autant plus nécessaire que, au-delà des comparaisons qu'elle autorise, elle permet de constituer la base de données utile à l'élaboration d'un programme d'harmonisation progressive des législations nationales.

Le projet SARTRE intervient donc à un moment opportun, réalisant pour la première fois la même étude d'opinion à partir du même questionnaire utilisé en entretiens de face à

face dans 15 pays de la CEE, soit auprès de 17 000 conducteurs en tout, en 1991 et 1992. Chaque pays a désigné un organisme national responsable de l'enquête. La direction du projet a été assurée par l'INRETS (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité).

Les résultats sont présentés thématiquement et les données nationales sont regroupées de manière à mettre en évidence tantôt ce qui les rapproche, tantôt ce qui les différencie.

Ainsi, il apparaît que le risque routier n'est pas perçu comme plus menaçant que la criminalité ou les risques naturels. De surcroît, seuls 24 % des conducteurs pensent qu'il peut les affecter personnellement : c'est un risque social plutôt qu'individuel. Les facteurs d'amélioration sont, par ordre de priorité, l'état des routes, puis la formation des conducteurs. La Suède et la Tchécoslovaquie seraient favorables à un renforcement de la réglementation, à l'encontre de l'avis des Français et des Portugais.

La vitesse et l'alcoolisme sont cités comme les causes principales d'accident... pourtant, 36 % disent aimer rouler vite et 28 % ont été arrêtés pour excès de vitesse. Le résultat de ce hiatus entre la prise de conscience globale du risque et les pratiques individuelles se traduit par une certaine réticence à une limitation de vitesse plus sévère, excepté en ville. A contrario, malgré les différences de consommation entre les pays du Nord de l'Europe et ceux du Sud, la diminution du seuil d'alcoolémie et le renforcement des sanctions seraient acceptés par les ¾ des conducteurs européens. L'obliga-

tion de port de la ceinture de sécurité à l'avant et à l'arrière est également bien perçue et son efficacité n'est pas contestée.

Quant aux qualités attendues d'une voiture, la première à l'unanimité est la sécurité suivie par la propreté, le prix de revient et enfin, les performances.

Si les conducteurs sont globalement favorables à l'harmonisation de la législation européenne, ce n'est pas tant par esprit communautaire que dans l'espérance d'un accroissement de la rigueur des règles concernant la vérification de l'état des véhicules, le seuil d'alcoolémie, la vitesse maximale en ville, la ceinture de sécurité et la protection de l'environnement. En revanche, les avis diffèrent notablement en ce qui concerne le permis à points et l'abaissement de l'âge du permis de conduire à 17 ans.

Que peut-on attendre d'une telle enquête ? Il s'agit d'une enquête d'opinion. Si les auteurs soulignent eux-mêmes l'éventualité de quelques biais tenant à la composition des échantillons nationaux, la principale limite réside dans la quasi impossibilité de mettre en relation ces perceptions avec des données objectives nationales : les excès de vitesse constatés ; la probabilité d'un contrôle d'alcoolémie ; la proportion d'accidents attribués à l'alcool, etc. C'est pourquoi l'un des premiers intérêts de ce travail est de mettre en évidence le manque cruel de telles données pour mieux comprendre la dangerosité, pour rechercher les causalités, pour établir des corrélations entre la réglementation, la sévérité de

la police et de la justice, et l'évolution des attitudes au volant.

C'est ainsi un vaste programme de recherche qui se trouve décrit par l'énoncé-même des limites de l'enquête d'opinion. Pour influencer plus efficacement les attitudes au volant, nous aurions besoin de connaître : la manière dont les législations sont préparées : quels rôles y jouent l'opinion publique, la consultation des usagers ? ; l'évaluation de leur impact ; le rapport coût/avantage des mesures de sécurité ; l'influence de la différence de motorisation entre les pays ; le mode de diffusion des comportements (le rôle des leaders, des groupes, etc.) ; les corrélations que l'on peut établir avec les facteurs socio-économiques, démographiques, géographiques, technico-structurelles.

C'est donc à un important travail que convie ce premier rapport. Important par la nature des enjeux, tant humains que socio-économiques ; important par la quantité d'efforts à fournir pour le recueil de données comparables, pour leur analyse et leur interprétation, pour l'établissement d'indicateurs significatifs et pour la traduction de ces connaissances en moyens, méthodes et législations susceptibles d'influencer les comportements et de diminuer l'insécurité routière en Europe.

Nicole CHAMBRON
Rédacteur en chef
IHESI

NORMANDEAU André,
DOUYON Emerson (dir.)

Justice et communautés culturelles
Montréal, Meridien, 1995, 418 pages

Cet ouvrage est une compilation de seize études, rapports et réflexions élaborés par quinze personnalités du monde de l'université, de la recherche et de la fonction publique, tous Canadiens, la plupart Québécois. Il traite des rapports entre les Québécois de souche et les communautés minoritaires, mais aussi de l'incidence de ces « minorités ethniques visibles », sur le fonctionnement de la police, des tribunaux et du système carcéral canadien et québécois.

Dans le premier chapitre intitulé « Toile de fond », E. DOUYON s'interroge sur la nature de l'identité québécoise. S'il reconnaît qu'être Québécois-canadien-français est la façon prépondérante d'être Québécois, il note par ailleurs une tendance historique à la minoration du peuple majoritaire en raison même de son recul démographique. Pour lui, cette érosion des valeurs fondatrices du Québec est à considérer, dans une société dynamique, comme un mouvement vers un nouvel équilibre.

Les six chapitres suivants tentent de répondre à quatre questions fondamentales liées à la criminalité des communautés minoritaires.

Existe-t-il une augmentation de la criminalité du fait des « minorités ethniques visibles » ? Oui, malgré l'absence de statistiques officielles, simplement au vu d'une surreprésentation de jeunes adultes noirs (deuxième génération d'immi-grés)

dans les centres de rétention et de réhabilitation du pays.

La police est-elle raciste ? Fonctionnellement, non. On noterait plutôt un déficit de pugnacité à l'égard des communautés minoritaires en raison des difficultés rencontrées dans l'exécution de missions de police ordinaires (explosion des petits délits, risques de voies de fait, de rébellion, d'émeutes, milieu d'inter-vention hostile, présomption de racisme policier de la part des médias, incertitudes sur les réactions de la hiérarchie en cas de crise, etc.).

Les tribunaux sont-ils partiaux ? Fonctionnellement, non. Il existe un effet régulateur et neutralisateur d'excès du fait du pluralisme ethnique des intervenants dans le procès pénal. L'individualisation des peines ne semble pas sujet à caution.

Le régime pénitentiaire est-il équitable ? Non. Il existe une discrimination raciale dans les prisons (confinement des détenus par appartenance ethnique) et la vie courante dans les lieux de détention comme les moyens fournis, en vue de la réinsertion, ne sont conçus qu'en fonction de modèles blancs traditionnels.

Pour remédier à ces dysfonctionnements, et dans un souci de plus grande harmonie inter-ethnique, un travail de réforme institutionnelle déjà ébauché se poursuit, visant à renforcer le respect des valeurs et la dignité des « minorités ethniques visibles » dans les prisons.

De même, une tentative de recrutement par quotas ethniques est en cours au sein de la police de Montréal

aux fins d'améliorer l'entregent de ses agents vis-à-vis des communautés minoritaires.

Bertrand MUSELET
Chargé d'études IHESI

LEE Raymond M.

Dangerous Fieldwork

Thousand Oaks (CA), Sage Publications, Collection *Qualitative Research Methods*, Volume 34, 1995, 85 pages

Ce petit livre dresse un panorama des risques auxquels s'exposent les sociologues ou ethnologues qui conduisent des recherches sur des terrains dangereux et recense les moyens utilisés pour prévenir ces risques ou en minimiser les effets. L'auteur ne traite pas des dangers non provoqués directement par des interventions humaines, comme les risques de maladies, ou les poursuites qu'entraîneraient des agissements illicites. Tout en mentionnant les risques inhérents à la situation elle-même, risques qui concernent l'ensemble des personnes présentes, Raymond M. LEE met plutôt l'accent sur les risques que courrent les chercheurs en raison de leurs activités. Il traite successivement des situations de guerre civile ou de conflits sociaux violents, des violences associées au trafic de drogue et des recherches sur les bandes de délinquants ou de marginaux ; il aborde ensuite l'observation participante dans l'étude des professions à risques, la question du harcèlement sexuel des enquêtrices et l'étude

d'une situation dangereuse dans laquelle le chercheur se trouve placé malgré lui (recherche involontaire).

Bien que l'auteur fasse personnellement état de recherches dans des zones de conflit violent (Afrique du Sud et Irlande du Nord), il fonde l'essentiel de son propos sur l'analyse d'une bibliographie relativement abondante compte tenu de la spécificité du sujet (173 références). Les problèmes pour lesquels il indique des solutions éprouvées couvrent un champ assez large :

L'accès au terrain

Comment et par qui être introduit au sein du groupe étudié : le choix du garant (*sponsor*) selon le contexte de la recherche, le problème de « l'usure » des garants, les inconvénients de se présenter comme un « indigène » (*insider*) même si l'on est issu de la population étudiée.

L'intégration dans le groupe

Quelle identité assumer : l'alternative entre l'adoption d'une « couverture » et la recherche ostensible, le problème de la représentation que les membres du groupe se font du chercheur, le choix de la tenue vestimentaire et de l'allure générale, l'acceptation ou le refus de se prêter aux rites d'initiation. Comment gagner la confiance des membres du groupe : quelles garanties apporter, comment se prêter aux contrôles de fiabilité, comment montrer que l'on n'est ni un indicateur de police, ni l'espion d'un groupe rival, quels sont les avantages et les inconvénients des cadeaux ou des dédommages aux informateurs,

comment choisir entre une attitude de stricte neutralité et la participation aux activités du groupe (surtout lorsque celles-ci sont illicites), quels sont les effets d'une trop forte implication ou d'une adhésion aux valeurs ou aux objectifs du groupe. Difficulté de l'étude simultanée de groupes ennemis ou rivaux.

Comment assurer sa sécurité ?

Apprendre à percevoir les menaces : tenir compte de la présentation souvent exagérée que donnent des dangers les médias ou les membres du groupe eux-mêmes, acquérir une connaissance préalable du terrain, apprendre auprès d'informateurs locaux à reconnaître les indicateurs de risque, affiner sa sensibilité perceptive. Faire face aux menaces externes : apprendre des membres du groupe étudié comment ne pas s'exposer, savoir quoi faire si l'on est arrêté par la police. Faire face aux menaces internes : problèmes de « l'adoption » du chercheur par un sous-groupe, rôle d'éventuels « protecteurs », attitude à adopter face aux provocations, risques encourus lors de dissensions à l'intérieur du groupe, comportement à adopter si l'on est défié. Chiffrement du coût des mesures de sécurité et inclusion de celui-ci dans le contrat de recherche. Incidences des risques sur le contenu et les moyens de la recherche : limitation du champ des recherches pour ne pas contrevenir aux règles du groupe, utilisation d'enquêtes rétrospectives de préférence à l'observation directe, limites et risques inhérents à la simulation de situations conflictuelles ou dangereuses.

Que faire en cas d'incident grave ?

Comment s'y préparer : importance de se ménager dès le début une zone de repli sûre, de prévoir les modalités d'une fuite rapide, d'accepter d'interrompre brutalement sa recherche. Comment garder le contact avec l'extérieur, comment ne pas provoquer la suspicion par un comportement inadapté.

Comment protéger ses sources ?

Protéger ses informateurs : mettre ses données à l'abri de toute indiscretion au fur et à mesure qu'elles sont recueillies, empêcher l'identification des lieux et des personnes dans les données elles-mêmes. Problèmes de publication : autocensure, anonymisation des informations publiées, publication différée, usage de pseudonymes pour les auteurs. Prévention des risques de détournement des résultats de la recherche au détriment des groupes étudiés.

Le rôle de l'encadrement

Dans le cadre d'une recherche en équipe ou de travaux d'étudiants : sensibilisation et formation aux problèmes de sécurité, information sur les dangers spécifiques du terrain choisi, consignes de sécurité détaillées et précises. Assistance psychologique aux chercheurs : soutien émotionnel dans les situations de stress, prise en charge et traitement des chercheurs qui ont été victimes d'une agression.

Cette présentation synthétique des thèmes abordés par l'auteur ne reflète pas le plan de l'ouvrage, qui traite successivement des contextes de re-

cherche décrits dans les livres ou articles dont il rend compte. Le choix d'une présentation par types de situation plutôt que par types de problème est d'autant plus regrettable que certaines situations touchant à la sécurité intérieure sont soit à peine abordées (par exemple : les explosions de violences dans les banlieues), soit non traitées (par exemple : les sectes).

En outre, si l'on admet qu'une mesure qui s'est révélée efficace dans un contexte donné peut éventuellement être utilisée avec succès dans un contexte différent, on aurait souhaité disposer d'un index thématique par type de problème ; faute d'un tel outil, le lecteur qui désire connaître toutes les solutions qui ont fait leurs preuves pour résoudre un problème donné se voit contraint de parcourir l'ensemble du livre pour y glaner les informations dont il a besoin.

Pour conclure, malgré ses défauts, ce travail de compilation a le mérite de fournir un catalogue raisonné des principaux dangers des recherches en terrain difficile et de leurs palliatifs. A ce titre, il peut être utilement consulté par les chercheurs en sciences humaines travaillant sur les problèmes de sécurité intérieure.

Jean-Paul GRÉMY
Chargé de mission à l'INHESI

RAPPORTS ET TRAVAUX INÉDITS

KENSEY (Annie), TOURNIER (Pierre) *Libération sans retour ? Devenir judiciaire d'une cohorte de sortants de prison condamnés à une peine à temps de trois ans ou plus* Paris, Ministère de la justice, 1994, 127 p.

Ce rapport est le résultat d'une recherche effectuée conjointement par le Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) et le Service de la communication, des études et des relations internationales de la direction de l'administration pénitentiaire (SCERI). Pour examiner le devenir judiciaire des détenus, une cohorte comprenant 1 157 personnes a été constituée. Les individus présentent deux caractéristiques communes : condamnation à une peine d'emprisonnement de trois ans ou plus et libération en 1982.

Trois lignes directrices structurent et orientent l'analyse statistique présentée dans cette étude. En premier lieu, des données socio-démographiques et pénales permettent de définir la population étudiée. Deuxièmement, pour déterminer la présence d'une affaire dite « nouvelle affaire », les casiers judiciaires de chaque membre de la cohorte ont été examinés au 15 juin 1988, soit six ans après la libération. En fait, la période d'observation est de quatre ans après la libération en raison des délais entre date des faits

et date de condamnation, date de condamnation et date d'inscription au casier judiciaire. En cas de présence de nouvelles affaires au casier judiciaire, la première (au plan chronologique) est sélectionnée. Quatre critères sont relevés : le délai entre la libération et les faits, la nature des faits relatifs à la nouvelle affaire, la nature de la nouvelle condamnation, le *quantum* ferme en cas de nouvelle condamnation à l'emprisonnement ferme. Enfin, une approche différentielle est proposée avec la formation de sous-cohortes. Chacune de ces sous-cohortes est définie, de façon homogène, à partir de la même infraction initiale (soit celle qui a motivé la détention se terminant en 1982).

Au plan socio-démographique et pénal, l'échantillon est composé de 97 % d'hommes dont les deux tiers ont entre vingt-cinq et quarante ans. 68 % d'entre eux n'avaient pas de condamnation antérieure.

L'infraction initiale est un crime dans 57 % des cas. 45 % des personnes de la cohorte ont été condamnées à une peine de trois ans à moins de cinq ans et 40 % à une peine de cinq ans à moins de dix ans. Une nouvelle infraction a été répertoriée dans environ 50 % des dossiers. Ce taux, dit de nouvelles affaires, est global car ont été prises en compte toutes les nouvelles infractions quelle que soit leur

gravité : contravention de 5^e classe, délit, crime. Il renvoie à des situations variées en fonction des particularités démographiques et pénales des membres de l'échantillon.

En ce qui concerne les quatre caractéristiques étudiées par les auteurs de ce rapport, les principaux résultats sont les suivants. Le délai moyen entre la libération et les faits portant sur une nouvelle affaire est d'un an et un mois. Les faits sont perpétrés moins de six mois après la libération dans 37 % des cas. La nature des infractions relatives à la nouvelle affaire se répartit entre 3 % de crimes, 89 % de délits, 7 % d'infractions de 5^e classe. La gravité de ces affaires nouvelles est globalement inférieure à celle des infractions initiales. Les nouvelles condamnations comportent 56 % de peines de réclusion criminelle et d'emprisonnement ferme. Enfin, le *quantum* ferme (réclusion criminelle ou emprisonnement ferme), en cas de nouvelle condamnation, est de moins de trois mois à moins d'un an dans 57 % des cas.

Il s'agit d'un ouvrage clair et concis à la méthodologie rigoureuse et aux définitions bien cadrées. Il propose des constats sur le devenir judiciaire d'une cohorte de sortants de prison, loin des « affirmations péremptoires » paraissant dans certains médias au moment des débats relatifs, par exemple, à la loi sur la perpétuité réelle.

Françoise IMPÉRIALI
Chargée d'études IHESI

BOULLIER (Dominique), CHEVRIER (Stéphane), MIDOL (André), avec la collaboration de Christian DELMOTT

L'activité des forces de police et de gendarmerie en matière de sécurité routière

Rapport de recherche, Commissariat général au plan/IHESI, avril 1995

L'élaboration de la politique de la sécurité routière implique la collecte initiale d'éléments appelés ensuite à devenir des « outils d'objectivation ». Mais la diversification de l'activité générale que constitue la sécurité routière entrave l'établissement de ces instruments d'orientation et de mesure.

Les outils d'objectivation de l'activité

La conception des stratégies de sécurité routière s'articule autour d'une donnée : l'accident. Cette recherche s'attache donc à expliciter la construction d'un instrument de mesure autour de cet axe.

L'accident corporel est exploité par une mise en formats : le format « réduit » ou chiffré et le format « déployé » préservant la singularité de l'événement. Le premier répond à un souci médiatique, le cumul statistique palliant le caractère « invisible » de l'insécurité routière. Ce chiffrage contribue également au rapprochement des données de l'activité des services en matière de sécurité routière. Pourtant, l'impact de cette activité est difficilement quantifiable, les états de l'action de chaque unité revêtant essentiellement un caractère de contrôle et de justifi-

cation des moyens. De fait, aucune chaîne de causalité ne peut être produite. Le second format est destiné à focaliser l'attention de l'opinion publique et à servir les techniciens et professionnels de la sécurité.

Les observations des chercheurs amènent principalement à constater que la catégorisation des accidents par le traitement statistique est empreinte de lacunes, le rapprochement opéré entre les événements devant être relativisé. En outre, l'absence de codification dans la définition propre de l'accident corporel et la libre appréciation subséquente laissée aux services intervenants représente une entrave supplémentaire dans la lecture horizontale.

Orienter les efforts des acteurs de la sécurité routière vers la définition de stratégies par une recherche des «liens de causalité pondérée» s'avère être une priorité. De plus, la construction des outils passe par un façonnage de la matière au moyen d'un logiciel adapté.

L'activité technique de contrôle de sécurité routière

Le travail considéré repose sur l'observation de l'activité de contrôle. Cette dernière s'accompagne d'un ensemble de contraintes inhérentes à l'infrastructure routière, au choix stratégique entre la visibilité et l'invisibilité, à la dangerosité de la mission, aux complexités de la procédure, au rendement ou encore à la fiabilité des appareils de mesure. Ces exigences sont alimentées notamment par les impératifs de sécurité, l'opinion publique, la presse, l'utilisation banalisée de la *Citizen*

Band (CB) et les difficultés du traitement administratif et judiciaire des dossiers. Ainsi, tandis que le caractère arbitraire de la fréquence et de la distribution territoriale des contrôles découlant de ces contraintes est dénoncé par l'opinion et les professionnels de la sécurité routière, les forces de l'ordre doivent adapter ponctuellement leur activité au regard de leur expérience.

Construire la preuve

Le procès-verbal étant un «*objet-frontière*», le policier ou le gendarme amené à relever une infraction à l'endroit d'un conducteur doit établir la preuve de la faute reprochée. Son appréciation peut soulever des oppositions individuelles, voire collectives. La légitimation de l'action des opérateurs des contrôles de sécurité routière oscille entre deux méthodes : la mesure ou le constat. La mesure opérée par l'entremise d'appareils constitue une méthode neutre propre à crédibiliser l'activité de contrôle aux yeux du public. Le constat du policier ou du gendarme assermenté peut également être une preuve. Dans certains cas, la construction du jugement des intervenants requiert une interaction avec le contrevenant.

On peut souligner, en conclusion, que la dérive vers une performance aveugle de l'activité, dénuée de fondement stratégique et basée sur une automatisation démesurée, contribuerait inéluctablement à une dévalorisation du serment du policier et du gendarme. De fait, les stratégies doivent être adaptées aux contextes à partir des causalités accidentelles. Enfin, la légitimité des professionnels passe

par une maîtrise nouvelle des relations avec le public.

La sécurité routière parmi les missions de police

L'expression « sécurité routière » n'est pas usitée sur le terrain. L'évaluation de cette mission s'en trouve contrariée. L'activité de sécurité routière souffrant d'une désaffection des services non spécialisés, faute d'avantages, occupe une place secondaire dans l'ordre des missions générales de police, la priorité restant accordée au maintien de l'ordre public. Mais, les données peuvent être temporairement bouleversées comme, par exemple, à l'occasion des migrations estivales. De plus, le cloisonnement entre les diverses activités n'est pas immuable.

Le « sale boulot » de (et dans) la sécurité routière

Parmi la pluralité des tâches liées à la sécurité routière, une différenciation entre le service public du trafic et la sécurité routière proprement dite est proposée. Le service public du trafic revêt deux formes : la circulation « classique » et la gestion technique d'un système de transport. Sur ce plan, les auteurs de la recherche s'interrogent sur la réelle nécessité de confier ce type de tâches techniques à la police ou à la gendarmerie. Quant à la mission de sécurité routière, son approche est opérée sous deux angles : prévention et répression. L'action préventive, menée de concert avec la Prévention routière, tend à devenir une spécialité. Les campagnes locales manquent de supports et leur évaluation est insuffisante.

L'action répressive se démarque de la précédente par sa grande visibilité dans l'opinion et doit s'accompagner d'indicateurs pour entretenir la motivation des personnels.

Cet ultime volet de l'étude aboutit à la conclusion que la spécialisation n'est pas une finalité. En effet, les compétences de toute nature existent, mais souffrent de l'absence de statuts ou d'avantages. L'accent est également porté sur la nécessité d'une formation continue en matière de sécurité routière. Les observations menées font, en outre, ressortir l'impératif d'un lieu d'orientation et de décision adapté au terrain, ainsi que d'un management par objectifs laissant une liberté d'action aux unités autour d'un plan global de sécurité routière.

Les données recueillies par les forces de l'ordre permettent de connaître l'insécurité routière pour déterminer les actions à engager. Pour l'élaboration de stratégies efficaces, il apparaît effectivement essentiel de regrouper les différentes données (trafic, déplacements, accidents, BAAC, réagir, activité) en vue de fournir un logiciel d'exploitation statistique intégré propre à faciliter la définition des stratégies locales.

Mais, en amont de cette exploitation, des progrès relatifs au recueil des données « Accidents » paraissent envisageables. Il conviendrait de doter l'ensemble des unités policières et gendarmiques d'un logiciel universel permettant d'uniformiser la transmission des données. En effet, dans la mesure où les données collectées sont largement exploitées par les différents acteurs de la sécurité routière afin

d'engager des actions préventives ou curatives, il est nécessaire de leur fournir des données fiables dans des délais raisonnables. En cela, l'informatisation de la saisie à la base pourrait constituer un objectif prioritaire. Déjà une réalité pour la gendarmerie, son extension à la police serait des plus utiles. Les services de police remplissent toujours des Bulletins d'analyse des accidents corporels (BAAC), exception faite d'une trentaine de commissariats qui utilisent le logiciel AURORE⁽¹⁾, ainsi que de la communauté urbaine de Lille et du département des Hauts-de-Seine notamment qui expérimentent le logiciel PACTOL⁽²⁾.

Outre la nécessaire informatisation, se pose le problème du manque de fiabilité de la localisation géographique des accidents. Cette donnée se révèle trop souvent erronée ou approximative pour permettre un traitement statistique satisfaisant. Il convient de souligner que pour remédier à cette lacune, la Gendarmerie expérimente les récepteurs GPS qui fournissent une information précise de position en trois dimensions (latitude, longitude, altitude).

Les conclusions des observateurs en matière de contrôles de sécurité routière s'inscrivent dans le contexte actuel. En revanche, l'une des recommandations exprimées constituée

par l'aménagement d'espaces de contrôle semble difficilement compatible avec une amplification de l'autonomie des unités quant au choix des lieux de contrôle. De plus, cette préconisation exclut la notion d'imprévisibilité, également privilégiée, qui pourrait contribuer à rendre les citoyens égaux devant le contrôle. Concernant cette notion d'égalité, il conviendrait d'appréhender les demandes d'indulgence comme un facteur déterminant de l'appauvrissement de la légitimité des contrôles. En effet, les contacts avec le public révèlent que ces largesses sont connues et renforcent le sentiment d'iniquité.

L'un des mérites de cette recherche tient dans l'expression de la nécessité d'une reconnaissance officielle des compétences des professionnels de la route. Cette initiative valorisante et motivante est la condition nécessaire à la réalisation d'un *management* par objectifs efficace. En outre, elle n'intéresse pas exclusivement le domaine de la sécurité routière et pourrait être judicieusement élargie à d'autres activités (formation, anticriminalité, flotage, etc.). Aussi, l'idée d'un retrait des missions qualifiés de « parasites » apparaît pertinente devant l'importante mobilisation des fonctionnaires à travers ces tâches.

Pascale MÉNARD
Chargée d'études IHESI

(1) AURORE permet de saisir le BAAC et un caractère de localisation adapté au milieu urbain, puis de faire des exploitations statistiques.

(2) PACTOL permet de saisir les procédures d'accidents, puis la création automatique du BAAC et de documents spécifiques particuliers (fiches municipales, etc.) et permet la génération de procédures « non confidentielles ».

REVUE DES REVUES

Jean-Claude SALOMON
Centre de documentation IHESI

Politique Etrangère
Le Maghreb à l'épreuve de l'Algérie
n° 2, 1995

C'est à l'aide d'un dossier de neuf articles que cette revue traite de l'Algérie. Dans un premier article intitulé *Conflits et champs politiques en Algérie*, Benjamin STORA trace les tendances lourdes historiques qui ont conduit à la situation actuelle. Lyes Si ZOUBIR, dans *La population face à la guerre: l'équilibre dans l'attentisme*, pose la question de la « passivité » de la population face à la violence.

L'état Algérien et le problème du droit, article d'Ahmed ROUADJIA, revient lui aussi aux fondements historiques de l'Algérie pour aborder ensuite la question de l'Etat, en soulignant la problématique suivante : comment un pays, qui n'a pu en trente ans parvenir à se doter de bases solides malgré une paix civile et une prospérité économique relative, pourrait-il le faire aujourd'hui dans une situation de fracture politique et sociale, doublée d'une situation économique toute autre ?

L'Islamisme algérien : nébuleuse ou mouvement social de Brahim YOUNESSI retrace tout particulièrement la genèse du Front Islamique du Salut ainsi que les développements de l'AIS et du GIA.

Dans l'article de Abderrahim HAFIDI, *Islamisme algérien et champ politico-religieux au Maroc*, il est question de la différence des situations politico-religieuses entre l'Algérie et le Maroc comme des relations entre ces deux pays.

Pour Nicole GRIMAUD, *La spécificité tunisienne en question*, la Tunisie reste également préoccupée par l'islamisme en raison de la proximité avec l'Algérie et alors que ce pays a pu apporter des réponses politiques, économiques et sociales au défi islamique qui s'est manifesté dans les années quatre-vingt.

De même, *Egypte et Algérie : convergences et divergences*, de Gema MARTIN-MUNOZ traite des caractéristiques communes : une dynamique où la bipolarisation entre le pouvoir et l'islamique se traduit par un phénomène de violence. Toutefois il convient de tenir compte d'une histoire et d'une société différente, l'Egypte ayant une identité de nation déjà ancienne, à l'opposée de l'Algérie.

Enfin à l'image du titre de son l'article - *L'Algérie, si loin de Washington* - José GARÇON rappelle que l'Algérie n'est pas une priorité de la politique étrangère américaine en dépit des accusations et critiques faites aux Etats-Unis de vouloir supplanter la France en Algérie.

European Journal on Criminal Policy and Research

Corruption and Corporate Crime
Volume 3, n°2, 1995

Ce numéro est entièrement consacré à la corruption et à la criminalité des affaires. Un des articles traite de la lutte anti-fraude menée par l'Union Européenne. D'autres analysent la lutte anti-corruption en Italie ou encore en Grande-Bretagne. Un article plus général brosse un tableau de la corruption en Europe.

The British Journal of Criminology

Volume 35, n°3, été 1995

Dans son article Mike SUTTON propose plusieurs pistes d'étude et de réflexion concernant les liens entre les vols et le marché parallèle d'objets de deuxième main. Devant la prolifération de ventes sauvages par des particuliers, des journaux de petites annonces et des ventes de voitures d'occasion le dimanche sur des parking, il convient en effet de s'interroger sur la part d'objets volés dans ces circuits parallèles.

Plus important, est la question de savoir si cette demande (fortement accrue avec la crise) n'a pas un effet incitatif sur les vols. Cet accroissement pourrait correspondre à une forte demande due à des « marchés » presque structurés et une certaine complicité sociale de la part de ceux qui y ont avantageusement recours.

American Journal of Police

Volume XIII, n° 3, 1994

Steven BRANDL et James FRANK, dans leur article *The relationship between evidence, detective effort and the disposition of burglary and robbery investigations*, partent des recherches antérieures, et s'emploient à évaluer l'efficacité du travail d'enquête dans l'élucidation des cambriolages et vols en prenant en compte essentiellement pour leur étude le critère du temps consacré aux affaires.

Anthony BRAGA, Lorraine GREEN, David WEISBURD et Frank GAJEWSKI, - *Police perceptions of street level narcotics activity : evaluating drug buys as a research tool* - se sont donné pour objet de vérifier si la connaissance du terrain des policiers, en matière de vente de stupéfiants, correspond avec les statistiques officielles d'arrestations et de saisies. D'après cette étude, il semble bien que la connaissance pratique du terrain coïncide en tous points avec les résultats statistiques. Ceci confirmerait que les policiers ont une perception relativement exacte de l'activité criminelle sur le terrain.

COLLOQUES ET RENCONTRES

Arts et criminalité

Colloque international Fédération internationale des fonctionnaires supérieurs de police (FIFSP), UNESCO, mars 1995.

S'agissait-il de cultiver le paradoxe en associant le monde de la culture et de la délinquance, sans toutefois, pour paraphraser contemporain le sculpteur BRANCUSI : « l'œuvre d'art est un crime parfait ! », faire œuvre de contrefaçon ? Ce n'était pas l'objectif de la FIFSP⁽¹⁾ qui lors de son dernier symposium international à l'UNESCO, a voulu présenter la problématique des atteintes aux biens culturels et œuvres de l'esprit sous deux angles fondamentaux :

- l'un traditionnel mais néanmoins important : le trafic des œuvres et objets d'art, son expansion notamment dans les pays de « mauvaise volonté » ou non encore dotés des instruments juridiques *ad hoc* : les états arabes, les nouvelles démocraties.

- l'autre plus novateur et plus inquiétant : les atteintes aux œuvres de l'esprit à l'épreuve des nouvelles technologies, et donc, en l'occurrence, les atouts et dangers du virtuel, soit le binôme cyber-culture/cyber-économie.

(1) La FIFSP est une organisation internationale non-gouvernementale (OING), dotée du statut consultatif auprès de l'ONU, du Conseil de l'Europe, de l'UNESCO.

Le rôle et l'action des organisations internationales, telles que l'UNESCO, le Conseil de l'Europe, INTERPOL et l'ICOM aura permis de préciser l'ampleur et l'internationalisation du pillage culturel : le trafic international illicite de biens culturels représenterait plus d'un milliard de dollars, montant estimé immédiatement inférieur à celui du trafic de drogue. Ces deux formes d'activités lucratives sont d'ailleurs de plus en plus associées car la hausse spectaculaire du marché des objets d'art offre un moyen commode et rentable de blanchir ou d'escamoter, d'une façon ou d'une autre, les énormes bénéfices du trafic des stupéfiants, notamment. La nécessaire défense et protection du patrimoine intellectuel ont été analysées par des exemples, disons, classiques, illustrés par les propos de l'héritier de Maurice UTRILLO ou par le représentant de la SACEM : copies, faux, contrefaçons ou plagiats ont toujours existé.

Un autre aspect des atteintes à la propriété immatérielle, le *merchandising* illicite ou exploitation non autorisée des droits dérivés, a donné l'occasion à la SPADEM et à l'un de ses illustres administrateurs, Claude PICASSO, d'attirer l'attention sur une industrie pseudo-culturelle illégale, très professionnalisée, aux ramifications internationales.

Cette dérive commerciale non autorisée peut avoir des liens avec le grand

banditisme voire le crime organisé, ces entreprises, véritables multinationales ayant parfois recours à des financements occultes (blanchiment d'argent) pour créer leurs unités de production. Ces managers-contrefacteurs savent s'entourer pour utiliser la disparité des législations nationales, la non-harmonisation juridique au niveau international.

Le *merchandising* légal ou exploitation dérivée par le biais de contrats de cession ou de licences d'œuvres, de personnages, d'images, dans un cadre essentiellement commercial, n'est pas une idée neuve. A l'origine, l'objectif était essentiellement promotionnel, mais le produit dérivé est devenu une force économique : la société WALT DISNEY reconnaît que ses actifs les plus importants, autres que ses propriétés foncières ou réserves de trésorerie, ont toujours été les *copyrights* qu'elle détient sur ses personnages, ses images et ses histoires.

De même, les produits ou opérations de promotion réalisés à l'effigie de super-productions cinématographiques telles que *jurassic park*, ont représenté un chiffre d'affaires de dizaines de millions de dollars, jusqu'à quatre fois supérieur aux revenus générés au *box-office*.

Si le droit d'auteur est donc mis à mal par cette pseudo-industrie culturelle, les nouvelles technologies de la communication méritent, non seulement vigilance, puisqu'il est déjà trop tard, mais une riposte et une réponse juridique encore plus urgentes.

En effet, le nouveau défi du multimédia est une préoccupation constante de la SPADEM et de la SACEM. Ces deux sociétés civiles, au rayonnement international, chargées de la

défense et de la perception des droits des auteurs, de leurs héritiers et ayants-droit ainsi que les juristes et conseils en propriété intellectuelle nombreux parmi les participants, ne pouvaient pas partager le point de vue de Philippe QUEAU⁽²⁾, intervenant sur les atouts et dangers du virtuel, prônant le libre-accès à la cyber - culture

En effet, les droits de propriété intellectuelle, littéraire et artistique ont été conçus au XVIII^e siècle, selon une philosophie que Philippe QUEAU qualifie d'obsolète ; elle n'est plus applicable au cyber - espace accessible, il faut le reconnaître, aux *happy few*, formés à l'outil informatique. Ce principe de propriété nécessiterait une vigilance constante et de dimension internationale impossible à mettre en œuvre.

En conséquence, par le biais des info-routes, l'art devient patrimoine international, propriété de tous et non de quelques privilégiés. En l'absence de règles juridiques internationales, le monde virtuel rend pour l'instant incontrôlable la circulation des œuvres d'art (arts visuels, musique, littérature, etc.), la conception française du droit d'auteur étant inadaptée à cette évolution des techniques et la communication devenant le moteur de l'économie du troisième millénaire.

Avec la prolifération des ordinateurs personnels et la multiplication des réseaux de type INTERNET, permettant leur interconnexion, un nouveau monde émerge : un non-Etat de non-droit, synonyme d'anarchie.

(2) Directeur de recherche à l'Institut national de l'audiovisuel (INA), responsable du programme IMAGINA.

On le sait, le montant des échanges de données immatérielles - valeurs financières mais aussi textes, documents, informations, images, sons - d'un bout à l'autre de la planète, en temps réel et en permanence, dépasse déjà celui des transactions commerciales de l'économie traditionnelle. La question est donc de savoir qui contrôlera la cyber -culture, "*e - culture*", la cyber - économie, la circulation de l'*e - money* blanchie ou non.

Selon Philippe QUEAU, nous sommes dirigés par des sexagénaires qui n'ont jamais, pour certains, touché un clavier d'ordinateur. Cette gérontocratie ne mesure pas l'enjeu politique, économique et culturel de la révolution du virtuel. Pour l'Europe et la France, il serait peut-être déjà trop tard. En revanche, Bill GATES ou encore le vice-président américain AL GORE ont déjà investi dans les *data highways*.

Nous assistons donc, à une véritable déterritorialisation des états ; les frontières extérieures ou intérieures n'existent déjà plus et sont des notions dépassées.

La délinquance virtuelle est quant à elle une réalité indéniable. En facilitant les communications de toutes sortes, les grands réseaux informatiques, dont INTERNET, permettent toutes les infractions ; le cryptage permet de sécuriser les transactions financières mais donne aussi l'occasion de transférer sans traces, en toute impunité, des fonds d'origine occulte.

Les exemples connus sont multiples : la vente de secrets industriels, le vol et la revente de codes réservés aux communications de longue distance, le trafic de stupéfiants, le terrorisme

(un *cracker* qui s'introduit dans un central téléphonique névralgique), la pornographie infantile par le biais des *Bulletin board services* (messageries avec photos), les infractions à la propriété intellectuelle etc., INTERNET est la plus grande photocopieuse du monde. La situation est d'autant plus préoccupante que, légalement, le réseau INTERNET est devenu un sanctuaire inviolable. En effet, en octobre 1994, le Congrès américain a voté le *Digital telephony act*, après une bataille de lobbies menée par le FBI et la NSA (*National Security Agency*). Il sera désormais possible aux agences gouvernementales d'espionner les communications téléphoniques numériques grâce à des puces spéciales équipant tous les centraux téléphoniques ou même les terminaux des usagers. En revanche, les communications utilisant le réseau INTERNET sont expressément exclues de cette loi. Le téléphone numérique est donc officiellement espionnable. En revanche, devenant légalement inviolable INTERNET permet une délinquance cybernétique basée sur des marchés noirs anonymes de l'information.

L'originalité de ce colloque a, semble-t-il, relevé de son aspect prospectif. S'agissant de la police, ont été rappelés les devoirs et obligations que lui impose le Code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, les présidents de séance, Georges RAUCHS⁽³⁾ et André BOSSARD⁽⁴⁾ ont insisté sur la nécessaire coopération internationale et le partenariat entre les acteurs publics, privés et internationaux.

(3) Président de la FIFSP, directeur-adjoint d' EUROPOL, membre du Comité d'honneur de l' INAC.

(4) Secrétaire général honoraire d'INTERPOL, membre du Comité d'honneur de l' INAC.

Mais, à l'ère du virtuel, les policiers vont-ils devoir se muter en "cybercops", la police du troisième millénaire chargée de la lutte contre la délinquance cybernétique, dans une nouvelle société marquée d'ubiquité. Et de reprendre les propos du docteur Edmond LOCARD, célèbre criminologue, ne disait-il pas :

« Il est bien connu que la civilisation ne tend nullement à faire disparaître la délinquance mais bien à la faire évoluer ».

Ghislaine GUILLOTREAU,
Commissaire principal, secrétaire
général adjoint de la FIFSP.

IVème Séminaire international de criminologie environnementale et d'analyse du crime

7-9 juillet 1995, *Robinson College*, Cambridge, à l'initiative du *Home Office, Police Research Group*.

Lors de ce quatrième séminaire international de criminologie environnementale qui s'est déroulé à Cambridge en juillet 1995, les diverses présentations ont mis l'accent sur les déterminants proprement environnementaux de l'analyse criminologique autant que sur l'intérêt à mettre systématiquement en relation les technologies employées par les délinquants avec celles émanant de la police et celles recensées par les criminologues. Si l'autre constat d'ensemble est à la reconnaissance du succès de la prévention contre la délinquance, on s'accorde à dire que l'accroissement de son efficacité ré-

side à terme dans la combinaison des diverses analyses environnementales.

Dimensions spatiales, temporelles et autres caractéristiques situationnelles

Les techniques de prévention situationnelle acquièrent toute leur efficacité par la mise en relation du délit avec des variables distinctes, telles qu'un lieu plus ou moins propice au développement de la délinquance. Précisons toutefois qu'un lieu ressenti comme insécurisé ne connaît pas nécessairement un taux de criminalité sensible. Une distinction est donc à établir entre un sentiment d'insécurité et l'insécurité réelle produite par un lieu.

L'hypothèse de la « criminalité de lieu » devrait, selon Paul J. et Patricia L. BRANTINGHAM, être intégrée dans toute analyse criminologique : le mode d'utilisation d'un espace urbain ainsi que son économie architecturale affectent le taux de délinquance comme la peur du crime. Ces facteurs criminogènes doivent être pris en compte dans le choix des emplacements pour la construction des bâtiments, des stades et des centres commerciaux.

Criminalité et transport en commun

L'environnement d'un arrêt de bus ou d'une station de métro serait ainsi potentiellement créateur de délinquance puisque les cibles offertes se renouvellent en un flot interrompu. Richard L. BLOCK a pu observer une concentration accrue de délinquants au niveau des correspondances de bus ou au carrefour des couloirs de métro, à forte fréquentation. Tous les élé-

ments sont en effet réunis : « cibles attrayantes, prédateurs, peu de gardiens compétents » et moyens de transport pour acheminer les uns comme les autres. De même dans leur étude des vols sur les quais du métro de New York, Ronald V.G. CLARKE et Mathieu BELANGER ont mis à jour une interaction entre les effets de la nuit et la densité des passants. L'augmentation du taux de vol est inversement proportionnelle à celle de la densité des passants, contrairement à la démonstration de Schlomo ANGEL sur la même question.

Ces caractéristiques appellent à la constitution d'une connaissance fine de ces lieux et de leur fonctionnement par l'intermédiaire d'approches écologiques et quantitatives afin de permettre aux pouvoirs publics de mettre en place des mesures de sécurisation auprès de la population.

Délinquants opportunistes ou délinquants planificateurs ?

Il apparaît essentiel pour le chercheur de mieux appréhender les motivations premières des délinquants. Patricia L. BRANTINGHAM établit une typologie d'acteurs réagissant différemment à l'environnement et dont les modèles de processus décisionnel se développent de manière divergente : les opportunistes commettent un délit lorsque se produit un événement fortuit. Ils sont en outre affectés par des lieux que l'on pourrait qualifier de criminogènes car riches en opportunités. Les planificateurs, ne se contentent pas d'attendre une improbable opportunité, ils recherchent des lieux spécifiques où les cibles éventuelles sont identifiées de façon préméditée : bars violents, marchés de stupéfiants, rues consacrées à la prostitution, etc. Ces

secteurs sont géographiquement et socialement déterminés.

Il devient donc possible de les contrôler dans une certaine mesure à la lumière d'une telle typologie. Fermer les bars plus tôt ou accroître la surveillance sur les lieux d'échange de stupéfiants et de prostitution sont des mesures envisageables. En revanche les secteurs propices à la délinquance dite opportuniste, c'est-à-dire soumis à une forte fréquentation du public, sont plus délicats à maîtriser, les délits non-prémédités imprévisibles et les acteurs impossibles à identifier *a priori*.

L'importance d'une base théorique

Les projets de recherche ou de prévention situationnelle doivent être orientés par des théories criminologiques capables de formaliser la prévention selon les catégories d'analyse édictées par R. CLARKE et D. CORNISTI. Leur problématique s'articule autour du concept de choix rationnel : le délinquant est représenté comme un acteur rationnel dont les actes sont un compromis entre des buts et les moyens à mettre en œuvre. Son calcul est motivé par la maximisation de l'utilité subjective, même si ses pensées ou sa capacité de raisonnement sont limitées par la consommation d'alcool ou de drogues, ou par le manque d'informations précises nécessaires au choix rationnel.

L'indispensable coopération des agents

Une des conclusions auxquelles aboutit cette conférence est la nécessité d'une collaboration entre criminolo-

logues et policiers. Le travail de criminologie doit mobiliser les données détaillées des arrestations et des plaintes pour cartographier les actes criminels, analyser les situations spécifiques, façonner ou réorganiser l'environnement selon une orientation préventive. Au delà de ces analyses quantitatives, un travail d'enquête et d'entretiens auprès des délinquants est réalisable sur un terrain de choix, permettant de cerner les *crime patterns*.

Certaines technologies contribueront en outre à une meilleure analyse des actes délinquants et de toutes les caractéristiques situationnelles et environnementales qui influencent et affectent les opportunités criminelles. Les délinquants instrumentalisent eux-mêmes les technologies informatiques et électroniques. Par exemple, dans son étude des fraudes par carte de crédit, P. TREMBLAY a révélé que les nouvelles machines à endosser, à encoder, et à imprimer ont aidé les criminels dans leur tentative pour contrefaire des cartes de crédit de qualité. La thèse de cette étude est de considérer que les attributs des opportunités, des cibles, et des délinquants influencent les caractéristiques de ces crimes et le comportement de leurs auteurs.

De même, les criminologues et les agents de police peuvent utiliser l'informatique pour cartographier les actes délinquants. Ces cartes sont un support d'information efficace car synthétique et exhaustif. Il s'agit pour nous d'employer les outils adaptés à des objectifs spécifiques, qu'ils soient ceux de la recherche ou de la répression. Les programmes informatiques restent malgré tout inopérants sans l'intégration des dimensions environnementales et situationnelles au cœur

de ces approches distinctes. Lors de cette conférence une vingtaine de criminologues ont présenté les théories de la prévention et les analyses des délits, mais tous ont souligné l'importance d'une criminologie appliquée.

Marina MYHRE
Rutgers School of
Criminal Justice (EU)

REGARDS INSTITUTIONNELS⁽¹⁾

(1^{er} AVRIL 1995 - 30 SEPTEMBRE 1995)

Béatrice FOURNIER-MICKIEWICZ
Responsable du Centre de Documentation
IHESI

Les textes concernant notre champ d'activité sont tous en instance et devraient, pour la plupart, être adoptés au cours de la nouvelle session parlementaire qui débute en octobre 1995.

Il s'agit du projet de loi sur la sécurité et la modernisation des transports, du projet de loi d'adaptation de la législation française à la convention sur le blanchiment des produits du crime et la lutte contre le trafic de stupéfiants, du projet de loi sur le trafic de stupéfiants en haute mer, du projet de loi sur les Polices municipales, du projet de loi sur les services d'incendie et de secours, du projet de loi sur l'application des articles 40 et 41 de la Convention de Schengen, du projet de loi relatif aux transports, du projet de loi sur les activités privées de gardiennage, transports de fonds, détectives privés.

Nous nous attacherons à présenter ce dernier projet de loi, ainsi que les décrets d'application de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité qui concernent la réorganisation des différents corps de Police.

PROJET DE LOI SUR LES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ

Ce projet de loi tend tout d'abord à modifier la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 sur les activités privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes.

Le but est de moraliser la profession et de délimiter les champs d'action de ces sociétés en étant plus exigeant sur la qualité des prestations de sécurité privée, en renforçant l'exercice de cette profession, en encadrant plus strictement les missions de ces entreprises et en exerçant sur elle un contrôle plus étroit.

Au Titre I, il est prévu une procédure d'agrément pour ces sociétés, agrément donné par le Préfet selon des critères renforcés en ce qui concerne la moralité des dirigeants. Les salariés également devront satisfaire à des conditions d'aptitude et d'honorabilité.

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

Les sanctions pénales, en cas d'inobservation de la loi sont redéfinies : les peines encourues vont jusqu'à trois ans de prison et 300 000 francs d'amende.

Le Titre II est consacré aux activités des agents de recherche privés. Le projet prévoit de supprimer, de fait, les dispositions de l'acte dit loi du 28 septembre 1942 réglementant l'activité des agents de recherche privés, en les remplaçant par l'essentiel des dispositions applicables aux entreprises de surveillance, gardiennage, transports de fonds ou de protection des personnes, au bénéfice des agences de recherches privées.

DÉCRETS D'APPLICATION CONCERNANT LA POLICE NATIONALE

Les cinq corps existants jusqu'alors : commissaires, inspecteurs, enquêteurs, officiers, gradés et gardiens de la paix sont remplacés par les corps suivants : « conception et direction », « commandement et encadrement », « maîtrise et application ».

Il n'est plus fait de distinction entre Police en tenue et Police en civil. Les corps sont unifiés. Le niveau de recrutement est revu à la hausse.

Le corps de « maîtrise et encadrement » regroupe les enquêteurs, gradés et gardiens de la paix. Leurs titres sont désormais : gardien de la paix, brigadier et brigadier-major.

Le concours d'entrée ne nécessite pas de conditions de diplôme, mais sera du niveau de la classe de première. Le corps de « commandement et encadrement » regroupe les inspecteurs, commandants et officiers de paix. Les

inspecteurs et officiers de paix porteront désormais le titre de lieutenant de Police ; les inspecteurs principaux et officiers de paix principaux, le titre de capitaine de Police ; les inspecteurs divisionnaires et commandants, le titre de commandants de Police.

Le niveau de recrutement de ce corps passe du niveau BAC au niveau BAC + 2. Il faut donc être titulaire d'un diplôme sanctionnant deux années d'études après le BAC.

Le corps de « conception et direction » est composé des commissaires de Police qui sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur.

Le niveau de recrutement passe de BAC + 3 (Licence) à BAC + 4 (Maîtrise).

RÉGLEMENTATION

Aménagement du territoire

- Décret n° 95-414 du 19 avril 1995 relatif au *Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et pris pour l'application de l'article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* (JO Lois et Décrets, 21 avril 1995, p. 6 209)

- Circulaire du 25 août 1995 relative à *l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire* (JO Lois et Décrets, 31 août 1995, p. 12 886)

Défense

- Décret n° 95-523 du 3 mai 1995 relatif à la *désignation et aux attributions des délégués et correspondants de zone de défense* (JO Lois et Décrets, 6 mai 1995, p. 7 158)

- Arrêté du 21 avril 1995 portant *organisation du centre d'études en sciences sociales de la défense* (JO Lois et Décrets, 7 mai 1995, p. 7 478)

Drogue

- Arrêté du 9 mai 1995 portant *création de la lutte anti-drogue* (JO Lois et Décrets, 10 mai 1995, p. 7 710)

- Arrêté du 15 juin 1995 portant nomination du chef de service institué par l'article 5 de la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la *participation des organismes financiers et à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupefiants* (JO Lois et Décrets, 23 juin 1995, p. 9 487)

Environnement

- Décret n° 95-696 du 9 mai 1995 relatif à *l'ouverture des travaux minières et à la Police des mines* (JO Lois et Décrets, 11 mai 1995, p. 7 839)

- Décret n° 95-923 du 11 août 1995 portant publication de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne dans le domaine de la *prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophes naturelles ou dues à l'activité de l'homme*, signée le 16 septembre 1992 (JO Lois et Décrets, 19 août 1995, p. 12 417)

Gendarmerie

- Arrêté du 27 avril 1995 portant *organisation de la Direction générale de la Gendarmerie nationale* (JO Lois et Décrets, 23 avril 1995, p. 6 663)

- Arrêté du 5 mai 1995 portant *organisation en bureaux de la Direction générale de la Gendarmerie nationale* (JO Lois et Décrets, 17 mai 1995, p. 6 289)

Immigration

- Décret n° 95-474 du 27 avril 1995 réglementant les *conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen bénéficiaires de la libre circulation des personnes* (JO Lois et Décrets, 29 avril 1995, p. 6 681)

- Décret n° 95-507 du 2 mai 1995 déterminant les conditions d'accès du délégué du Haut-commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés ou de ses représentants, ainsi que des associations humanitaires à la zone d'attente et portant application de l'article 35 quater de l'Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux *conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* (JO Lois et Décrets, 4 mai 1995, p. 6 987)

Justice

- Décret n° 95-886 du 4 août 1995 portant application de l'article 7 de la loi n° 94-89 du 1^{er} février 1994 instituant une *peine incompressible et relative au nouveau Code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale* (JO Lois et Décrets, 6 août 1995, p. 11 820)

- Décret n° 95-932 du 17 août 1995 modifiant le Code de procédure pénale (Troisième partie : Décrets) et relatif aux *associations de défense des victimes d'accidents collectifs* (JO Lois et Décrets, 24 août 1995, p. 12 582)

Ordre public

- Décret n° 95-573 du 2 mai 1995 relatif à la *dispersion des attrouchements* (JO Lois et Décrets, 7 mai 1995, p. 7 418)

Police

- Décret n° 95-578 du 6 mai 1995 modifiant le décret n° 93-967 du 30 juillet 1993 relatif au *statut particulier des inspecteurs de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 7 mai 1995, p. 7 421)

- Décret n° 95-579 du 6 mai 1995 modifiant le décret n° 68-89 du 29 janvier 1968 relatif au *statut particulier du corps des commandants et officiers de paix de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 7 mai 1995, p. 7 422)

- Décret n° 95-580 du 6 mai 1995 modifiant le décret n° 92-1191 du 6 novembre 1992 relatif au *statut particulier des gradés et gardiens de la paix de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 7 mai 1995, p. 7 424)

- Décret n° 95-581 du 6 mai 1995 modifiant le décret n° 92-1344 du 23 décembre 1992 relatif au *statut particulier des enquêteurs de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 7 mai 1995, p. 7 425)

- Décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les *dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs*

des services de la Police nationale (JO Lois et Décrets, 10 mai 1995, p. 7 695)

- Décret n° 95-655 du 9 mai 1995 portant *statut particulier du corps de conception et de direction de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 10 mai 1995, p. 7 700)

- Décret n° 95-656 du 9 mai 1995 portant *statut particulier du corps de commandement et d'encadrement de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 10 mai 1995, p. 7 703)

- Rapport au Premier Ministre relatif au décret n° 95-657 du 9 mai 1995 portant *statut particulier du corps de maîtrise et d'application de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 10 mai 1995, p. 7 706)

- Décret n° 95-657 du 9 mai 1995 portant *statut particulier du corps de maîtrise et d'application de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 10 mai 1995, p. 7 706)

- Décret n° 95-658 du 9 mai 1995 relatif à la composition du *comité technique paritaire central de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 10 mai 1995, p. 7 709)

- Décret n° 95-659 du 9 mai 1995 relatif aux *comités techniques paritaires départementaux des services de Police nationale* (JO Lois et Décrets, 10 mai 1995, p. 7 709)

- Décret n° 95-661 du 9 mai 1995 modifiant le Code de procédure pénale (Deuxième partie : Décrets en Conseil d'État) et relatif à la *Police judiciaire* (JO Lois et Décrets, 10 mai 1995, p. 7 713)

- Décret n° 95-908 du 7 août 1995 relatif à *la disponibilité et à la réserve dans la Police nationale et complétant le Code du service national* (JO Lois et Décrets, 12 août 1995, p. 12 109)
- Arrêté du 30 mars 1995 relatif à *l'organisation de la Direction de l'administration de la Police nationale en sous-directions* (JO Lois et Décrets, 1^{er} avril 1995, p. 5 240)
- Arrêté du 30 mars 1995 relatif à *l'organisation de la Direction de l'administration de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 1^{er} avril 1995, p. 5 241)
- Arrêté du 9 mai 1995 relatif à *l'organisation et aux missions de la Direction centrale de la Police judiciaire* (JO Lois et Décrets, 11 mai 1995, p. 7 814)
- Arrêté du 6 mai 1995 portant nomination au *Haut-conseil de déontologie de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 7 mai 1995, p. 7 642)
- Arrêté du 11 juillet 1995 portant création de l'*École nationale supérieure des officiers de Police de Cannes-Écluse* (JO Lois et Décrets, 25 juillet 1995, p. 11 032)
- Arrêté du 24 juillet 1995 relatif au *traitement automatisé des ordonnances pénales et du jugement devant le tribunal de Police* (JO Lois et Décrets, 4 août 1995, p. 11 667)
- Arrêté du 9 août 1995 portant organisation de la *formation initiale du premier grade du corps de maîtrise et d'application de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 8 septembre 1995, p. 13 298)
- Arrêté du 30 août 1995 instituant la *Commission administrative paritaire compétente à l'égard des fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 14 septembre 1995, p. 13 563)
- Arrêté du 30 août 1995 instituant la *Commission administrative paritaire compétente à l'égard des fonctionnaires du corps de conception et de direction de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 14 septembre 1995, p. 13 564)
- Arrêté du 30 août 1995 instituant les *Commissions administratives paritaires compétentes à l'égard des fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 14 septembre 1995, p. 13 564)

Schengen

- Décret n° 95-577 du 6 mai 1995 relatif au *système informatique national du système d'information Schengen dénommé N-SIS* (JO Lois et Décrets, 7 mai 1995, p. 7 420)

- Circulaire du 23 juin 1995 commentant les dispositions des articles 39, 40 et 41 de la *Convention signée à Schengen le 19 juin 1990* (JO Lois et Décrets, 1^{er} juillet 1995, p. 9 849)

Sécurité civile

- Décret n° 95-384 du 12 avril 1995 modifiant certaines dispositions relatives aux *sapeurs-pompiers* (JO Lois et Décrets, 13 avril 1995, p. 5 836)
- Arrêté du 12 juin 1995 portant approbation de dispositions modifiant et complétant le *règlement de sécurité*

contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (JO Lois et Décrets, 18 juillet 1995, p. 10 653)

- Arrêté du 14 avril 1995 relatif aux *concours et à l'examen professionnel d'accès au cadre d'emploi des capitaines, commandants, lieutenants-colonels et colonels de sapeurs-pompiers professionnels* (JO Lois et Décrets, 6 mai 1995, p. 7 168)

- Arrêté du 19 avril 1995 pris pour l'application de l'article 17 du décret n° 95-384 du 12 avril 1995 modifiant certaines dispositions relatives aux *sapeurs-pompiers* (JO Lois et Décrets, 6 mai 1995, p. 7 170)

- Arrêté du 19 avril 1995 pris pour l'application de l'article 19 du décret n° 95-384 du 12 avril 1995 modifiant certaines dispositions relatives aux *sapeurs-pompiers* (JO Lois et Décrets, 6 mai 1995, p. 7 170)

Sécurité économique

- Rapport au Président de la République relatif au décret n° 95-350 du 1^{er} avril 1995 portant *création d'un comité pour la compétitivité et la sécurité économique* (JO Lois et Décrets, 4 avril 1995, p. 5 375)

Sécurité des établissements scolaires

- Décret n° 95-591 du 6 mai 1995 relatif à l'*Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires* (JO Lois et Décrets, 7 mai 1995, p. 7 482)

Sécurité nucléaire

- Loi n° 95-865 du 2 août 1995 autorisant l'approbation d'une *convention*

sur la sûreté nucléaire (JO Lois et Décrets, 3 août 1995, p. 11 544)

Transports

- Arrêté du 21 mars 1995 réglementant le *transport des marchandises dangereuses par la liaison fixe Trans-Manche* (Matières dangereuses 1995, n° 1) (JO Lois et Décrets, 20 avril 1995, p. 6 172)

- Décret n° 95-1029 du 17 septembre 1995 relatif à la *Commission interministérielle du transport des matières dangereuses* (JO Lois et Décrets, 20 septembre 1995, p. 13 785)

Ville

- Décret n° 95-782 du 12 juin 1995 relatif aux *attributions du secrétaire d'État aux quartiers en difficulté* (JO Lois et Décrets, 13 juin 1995, p. 9 056)

RAPPORTS PARLEMENTAIRES

Délinquance et criminalité

- *Actes de délinquance commis envers les personnes âgées* (Question écrite de M. Michel MAURICE-BOKANOWSKI, JO Débats Sénat, 27 juillet 1995, p. 1 500)

Drogue

- Projet de loi relatif au *contrôle du commerce des produits chimiques précurseurs de stupéfiants ou de substances psychotropes* (Assemblée nationale, n° 2 014)

- *Moyens donnés à la Police pour lutter contre la délinquance qui ré-*

sulte du trafic de drogue dans la région lilloise (Question orale de M. Claude DHINNIN, JO Débats Assemblée nationale, séance du 7 juin 1995, p. 451)

- *Politique de lutte contre la toxicomanie* (Question orale de Mme Nicole CATALA, JO Débats Assemblée nationale, séance du 15 juin 1995, p. 508)

- *Mise en oeuvre du plan gouvernemental de lutte contre la drogue et la toxicomanie* (Question écrite de M. André THIEN-AH-KOON, JO Débats Assemblée nationale, 7 août 1995, p. 3 463)

Environnement

- Proposition de loi de M. Pierre PASCALLON visant à modifier l'article 60 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au *renforcement de la protection de l'environnement* (Assemblée nationale, n° 1 959)

- Proposition de loi de M. Guy HERMIER relative à la *prévention des inondations et à l'indemnisation juste et totale de toutes les personnes qui en sont victimes*, (Assemblée nationale, n° 1 933)

- Rapport de M. Christian KERT au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur les *techniques de précision et de prévention des signes naturels : séismes et mouvements de terrain* (Assemblée nationale, n° 2 017)

- Rapport de M. MOSSION au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur les *techniques de prévision et de prévention des risques naturels : séismes et mouvements de terrain* (Sénat, n° 261)

rels : séismes et mouvements de terrain (Sénat, n° 261)

Europol

- Rapport de M. MASSON au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur *Europol et la lutte contre les trafics de drogue* (Sénat, n° 235)

Gendarmerie

- *Parité entre les personnels de la Police et de la Gendarmerie dans l'application de la loi relative à la sécurité* (Question écrite de M. Roger RIGAUDIÈRE, JO Débats Sénat, 6 juillet 1995, p. 1 346)

Gens du voyage

- Proposition de loi présentée par M. Philippe MARINI et plusieurs de ses collègues relative au *stationnement des gens du voyage* (Sénat, n° 259)

- *Difficultés pour les Maires de gérer le stationnement des gens du voyage* (Question écrite de M. Xavier DUGOIN, JO Débats Assemblée nationale, 31 juillet 1995, p. 3 364 et question orale de M. Georges MOTHORON, JO Débats Assemblée nationale, Séance du 7 juin 1995, p. 452)

Immigration

- Proposition de loi de M. Jean-Pierre BRARD relative aux *conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* (Assemblée nationale, n° 2 045)

- Proposition de résolution de M. Michel PERICARD tendant à la

création d'une Commission d'enquête chargée de procéder à un examen approfondi des procédures en vigueur en matière *d'entrée des étrangers sur le territoire, de mesurer l'ampleur et l'origine des dysfonctionnements actuels et de proposer les instruments juridiques nécessaires à leur amélioration* (Assemblée nationale, n° 2 163)

- Rapport de Mme Suzanne SAUVAIGO tendant à créer une *commission d'enquête sur les procédures relatives à l'entrée des étrangers sur le territoire* (Assemblée nationale, n° 2 183)

- *Augmentation de l'immigration clandestine* (Question orale de M. Jacques MYARD, JO Débats Assemblée nationale, séance du 21 juin 1995, p. 570)

Justice

- *Classement sans suite des procédures reçues par le parquet* (Question écrite de M. Jean-Louis MASSON, JO Débats Assemblée nationale, 12 juin 1995, p. 2 690)

- *Mise en application des propositions formulées par le groupe de travail sur la justice de proximité* (Question écrite de M. Hubert HAENEL, JO Débats Sénat, 31 août 1995, p. 1 679)

Police

- Proposition de loi de Mme Françoise DE VEYRINAS relative à *l'augmentation du nombre d'appelés du contingent affectés à la Police nationale pour renforcer la sécurité des quartiers* (Assemblée nationale, n° 2 042)

- *Organisation et fonctionnement des services de Police en Seine-St-Denis* (Question orale de M. Christian DEMUYNCK, JO Débats Assemblée nationale, séance du 22 juin 1995)

- *Gestion des contingents des compagnies républicaines de sécurité* (Question écrite de Marcel VIDAL, JO Débats Sénat, 27 juillet 1995, p 1 499)

- *Formation des policiers municipaux dans le cadre de l'Ecole nationale de Police municipale (ENPM) d'Orange et du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)* (Question écrite de M. Thierry MARIANI, JO Débats Assemblée nationale, p. 3 891)

Schengen

- Projet de loi relatif à *l'application des articles 40 et 41 de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990* (Assemblée nationale, n° 2 010)

- Rapport d'information de M. Francis GALIZI et M. Jacques MYARD déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur *l'application des accords de Schengen* (Assemblée nationale, n° 2 095)

- Rapport de M. Paul MASSON au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur *la phase initiale d'application des Accords de Schengen* (Sénat, n° 16)

Sécurité

- *Quels moyens peuvent-être mis en oeuvre pour assurer la sécurité dans les cités sensibles des banlieues après les actes de violence de Noisy-le-*

Grand (Question orale de M. Christian DEMUYNCK, JO Débats Assemblée nationale, séance du 14 juin 1995, p. 487)

- *Sécurité dans les villes de la Côte méditerranéenne* (Question orale de M. Raymond COUDERC, JO Débats Assemblée nationale, séance du 14 juin 1995, p. 489)

Sécurité Civile

- Projet de loi relatif au développement du *volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers* (Assemblée nationale, n° 1 952)

- Rapport de M. Pierre-Rémy HOUSSIN au nom de la Commission des lois sur le projet de loi (n° 1 952) relatif au développement du *volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers* (Assemblée nationale, n° 2 117)

- Rapport fait par M. René-Georges LAURIN, au nom de la Commission des lois, sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif aux *services d'incendie et de secours* (Sénat, n° 320)

- Avis présenté par M. Paul GIROD, au nom de la Commission des finances, sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif aux *services d'incendie et de secours* (Sénat n° 322)

- *Difficultés rencontrées par les petites communes pour répondre aux contraintes imposées par l'État en terme d'assainissement et de défense incendie* (Question écrite de M. Jean-Pierre CHEVENEMENT, JO Débats Assemblée nationale, 19 juin 1995, p. 2 752)

- *Moyens spécifiques dont disposent, dans chaque département, les services départementaux d'incendie et de secours pour lutter contre les inondations* (Question écrite de M. Thierry MARIANI, JO Débats Assemblée nationale, 26 juin 1995, p. 2 814)

Sécurité nucléaire

- Projet de loi autorisant l'approbation d'une *convention sur la sûreté nucléaire* (Sénat, n° 304)

- Rapport de M. CARON sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une *convention sur la sûreté nucléaire* (Sénat, n° 335)

- Projet de loi adopté par le Sénat autorisant l'approbation d'une *convention sur la sûreté nucléaire* (Assemblée nationale, n° 2 139)

- Rapport de M. Pierre LELLOUCHE, au nom de la Commission des affaires étrangères, sur le projet de loi adopté par le Sénat (n° 2 139) autorisant l'approbation d'une *convention sur la sûreté nucléaire* (Assemblée nationale, n° 2 158)

- Rapport de M. MOSSION, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur *le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires* (Sénat, n° 172)

- Rapport de M. Claude BIRRAUX, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur *le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires* (Assemblée nationale, n° 1 825)

Sécurité privée

- Projet de loi modifiant la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les *activités privées de surveillance, de gardiennage, de transports de fonds et relatif à l'activité des agences de recherches privées* (Sénat, n° 324)

- *Multiplication des sectes et capacité de nuisance* (Question écrite de M. Michel MOREIGNE, JO Débats Sénat, 14 septembre 1995, p. 1 771)

Transports

- Projet de loi relatif aux *transports* (Sénat, n° 383)

- *Sécurité des usagers des métros urbains* (Question écrite de M. Jean-François CHOSSY, Assemblée nationale, 31 juillet 1995, p. 3 331)

Terrorisme

- Proposition de loi de M. Bernard MURAT tendant à rendre *imprescriptibles les crimes de terrorisme* (Assemblée nationale, n° 1 808)

Sécurité routière

- Proposition de résolution de M. Jean-Louis IDIART tendant à la création d'une commission d'enquête sur *l'organisation du transport routier et ses conséquences sur la sécurité routière* (Assemblée nationale, n° 1 940)

- Rapport de M. Charles FEVRE, au nom de la Commission de la production, sur la proposition de résolution (n° 1 940) de M. Jean-Louis IDIART tendant à créer une commission d'enquête sur *l'organisation du transport routier et ses conséquences sur la sécurité routière* (Assemblée nationale, n° 2 142)

- Proposition de loi de M. François-Michel GONNOT visant à *améliorer la sécurité routière* (Assemblée nationale, n° 2 200)

Secte

- Rapport de Mme Suzanne SAUVAIGO, au nom de la Commission des lois sur la proposition de résolution (n° 1 768) de M. Jacques GUYARD tendant à créer une commission d'enquête sur les *agissements liberticides de certaines associations dites sectes* (Assemblée nationale, n° 2091)

ONT CONTRIBUÉ À CE NUMÉRO

Werner ACKERMANN est directeur de recherche au CNRS et membre du Centre de sociologie des organisations (CSO). Il a notamment travaillé sur l'aide aux victimes, La gestion des tribunaux, les problèmes de sécurité. Co-auteur avec Benoît BASTARD, de *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, Paris, LGDJ, 1993, il a également publié avec J.L FAIVRE, C. MOUHANNA et M. PROULX, *Police, Justice, Prisons. Trois études de cas*, Paris, L'Harmattan, 1993.

Adresse : CSO, 19 rue Amélie, 75007 Paris

Xavier BELAN est médecin territorial, responsable de la circonscription de Protection maternelle et infantile (PMI) de Bobigny depuis janvier 1995. Il était auparavant médecin de PMI à la circonscription d'action sociale de Corbeil-Essonnes depuis 1991.

Adresse : Circonscription de PMI, 37 Rue du Chemin Vert, 93000 Bobigny

Yves BERNARD est entré dans la Police nationale en 1970. Commandant de police, il a toujours exercé ses fonctions en région parisienne au sein des Polices Urbaines (Sécurité Publique). Il commande depuis plusieurs années la Compagnie départementale d'intervention (CDI) de l'Essonne.

Adresse : Hôtel de Police, Boulevard de France, 91012 Evry Cedex

Marc BESSIN est sociologue et chargé de recherche au CNRS, membre du Groupe de recherche sur la socialisation (GRS/Université de Lyon 2). Il participe aux travaux du Groupe de recherche et d'analyse du social et de la sociabilité (GRASS/IRESKO). Dans ce cadre, il a publié des articles sur les formes de régulation temporelle des trajectoires biographiques (*Cours de vie et flexibilité temporelle. La crise des seuils d'âge : service militaire et majorité juridique*. Thèse de doctorat) et sur le traitement du social à l'hôpital. Il a également enseigné aux Universités de Paris VIII et de Toulouse-le-Mirail et a travaillé au CHU de Rouen. Il poursuit actuellement ses analyses sur les repères et les ajustements temporels du cours de vie, notamment dans le cadre du transfert de la médecine pénitentiaire au service public hospitalier.

Adresse : GRASS/IRESKO, 59-61 rue Pouchet, 75849 Paris cedex 17

Dominique BOULLIER est docteur en sociologie. Spécialisé en sociologie des techniques, il est directeur d'Euristic Média, et professeur associé à l'Université de Rennes 2. Il mène actuellement plusieurs recherches sur les sapeurs-pompiers, la sécurité routière, les automates en lieux publics. Il a notamment publié *Les mots pour le faire*, Paris, Editions Descartes, 1992.

Adresse : Euristic Média, Forum de la Rocade, Rue du Bignon, 35135 Chantepie

Maurice CHALOM est détenteur d'un doctorat en andragogie de l'Université de Montréal, il est conseiller en relation avec la Communauté au Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (CSPCUM). S'intéressant aux pratiques sociales, éducatives et policières en milieu pluriethnique depuis une quinzaine d'années, il est l'auteur de plusieurs ouvrages et d'articles scientifiques qui traitent des questions d'immigration, de prévention de la délinquance et du développement communautaire en milieu urbain. Il collabore, à titre d'expert-conseil, avec le Centre international pour la prévention de la criminalité.

Adresse : Communauté Urbaine de Montréal, 750, rue Bonsecours Montréal, Québec

Stéphane CHEVRIER prépare une thèse en sociologie sur « l'émergence de l'islam dans l'espace urbain français ». Il a par ailleurs participé à différentes recherches sur la sécurité routière, les téléphones mobiles et la formation professionnelle continue.

Adresse : Euristic Média, Forum de la Rocade, Rue du Bignon, 35135 Chantepie

Claude COLLIN est contrôleur à la ville de Marseille et directeur de la Protection civile urbaine. Fort de 23 ans d'expérience dans la gestion des risques au sein d'une collectivité territoriale, il est directeur de l'Institut de prévention et de gestion des risques urbains et vice-président du Haut-comité français de la Défense civile PACA Provence.

Adresse : Bureau de la Prévention et de la gestion des risques, Mairie, 18, rue Pontevès, 13002 Marseille

Michel DARTEVELLE est sociologue. Ses recherches portent sur les relations entre public et agents dans les services publics. Il est l'auteur, notamment, d'un rapport réalisé pour le compte de l'IHESI « De l'appel au 17 à l'intervention d'un équipage : perspectives de recherche et études du travail en salle de trafic et de commandement à Lyon », ARIESE-1994.

ADRESSE : 40, rue Raoul Servant, 69007 Lyon

François ESCAFFRE est Administrateur en chef de 1^e classe des Affaires maritimes. Après diverses affectations, notamment au CROSS de Jobourg, il est actuellement chef du bureau de la Circulation maritime et du sauvetage à la Direction des ports et de la navigation maritimes (Ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports).

Adresse : Direction des ports et de la navigation maritime (DPNM) , 3, place de Fontenoy, 75700 Paris

Claude GILBERT est directeur de recherche en sciences politiques, et responsable du programme Risques collectifs et Situations de crise (Département des sciences de l'Homme et de la Société du CNRS). Il a réalisé de nombreux tra-

vaux sur l'action publique en temps de crise, notamment sur les crises post-accidentelles de Nantes, Tours et Nîmes dont on peut trouver l'analyse dans son ouvrage, *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et Politiques*, Paris, L'Harmattan, 1992. L'autre volet de ses recherches porte sur l'analyse de l'action collective organisée, avec notamment des travaux sur la genèse d'une politique publique autour des « risques majeurs ».

Adresse : MRASH - UPMF - BP 47 X, 38040 Grenoble cedex 9

Marie-Hilda GOUINEAU est magistrat, substitut au TGI de Paris depuis 8 ans, chargée des atteintes aux personnes (meurtres, vols, coups et blessures, etc.). Elle a été présidente de l'association *Paris - Aide aux victimes* de 1990 à 1995 (association dont elle est toujours membre). Elle a organisé en 1994 à Paris les dixièmes assises de l'aide aux victimes : « dix ans d'aide aux victimes » - bilan, perspectives et évolution (y compris européenne).

Adresse : Paris-Aide aux victimes, 14, rue Ferrus, 75014 Paris

Louis-Christian JULLIEN est colonel, il commande la légion de gendarmerie départementale de Provence-Alpes-Côte d'azur à Marseille. Saint-cyrien, il a notamment dirigé de 1991 à 1994, le groupement de gendarmerie départementale de l'Oise. Antérieurement, il a occupé les fonctions de chef de bureau à la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (Sous-Direction des Personnels - Bureau des personnels sous-officiers).

Adresse : Légion de gendarmerie départementale en Provence, 62, avenue de la Timone, 13387 Marseille Cedex 10

Louis LARENG est actuellement directeur de l'Institut européen de télémédecine au Centre hospitalier universitaire de Toulouse. Professeur d'anesthésie et de réanimation, il est par ailleurs président fondateur du SAMU de France et président de la Fédération nationale de protection civile.

Adresse : Hôtel Dieu Saint Jacques, 31052 Toulouse cedex

Christian MOUHANNA, diplômé du Cycle supérieur de sociologie de l'IEP de Paris, achève au CSO une thèse sur le traitement des désordres urbains : police, justice et politique de la Ville. Il a publié récemment, avec Catherine GRÉMION, *Le Sous-Préfet à la Ville*, Paris, L'Harmattan, 1995, 174 p.

Adresse : CSO, 19, rue Amélie, 75007 Paris

Madeleine OBRY a été successivement institutrice, étudiante en philosophie, professeur de lettres, directrice d'un collège, permanente du mouvement ATD Quart Monde, assistante sociale auprès des populations en très grande difficulté. Elle a participé depuis 1993 à la création et au développement du SAMU social de Paris où elle est actuellement chargée du secteur social en tant que conseiller technique.

Adresse : SAMU Social, 2, rue Saint Martin, 75004 Paris

Xavier PRÉTOT est Docteur en droit, diplômé de l'IEP de Paris, agrégé des facultés de droit, ancien élève du Centre national d'études supérieures de sécurité sociale, est actuellement Conseiller au Tribunal administratif de Versailles et professeur associé à l'université de Paris II (Panthéon-Assas). Il a notamment publié *les grands arrêts du droit de la sécurité sociale* (Préface de J. RIVERO), Sirey, 1988 (2^e édition en préparation).

Adresse : Tribunal administratif de Versailles, 56, avenue de Saint-Cloud, 78010 Versailles Cedex

François RUELLAN est magistrat depuis 1979. Juge d'instance, puis Maître de conférences à l'Ecole nationale de la magistrature, il est aujourd'hui Président du Tribunal de grande instance d'Albertville. Il a été chargé d'enseignement en droit social et procédure civile à l'Université de Savoie pendant cinq ans. Il participe régulièrement à des missions de formation à l'Ecole nationale de la magistrature. Il est l'auteur de deux ouvrages consacrés au statut des majeurs protégés et des mineurs et aux procédures d'exécution mobilière. Il a publié divers articles dans les principales revues juridiques françaises.

Adresse : Tribunal de grande instance d'Albertville, avenue des chasseurs alpins, 73208 - Albertville cedex

Jean-Philippe ROCHON est actuellement directeur du centre EDF GDF SERVICES Iroise. Diplômé de l'Ecole nationale supérieure des ingénieurs électriques de Grenoble et entré à EDF GDF en 1980, son poste précédent l'a amené en 1991 au Cabinet du directeur national d'EDF GDF SERVICES à la charnière du terrain et des directions générales.

Adresse : EDF GDF SERVICES, 7, rue de Vendée, 29200 Brest

Anne-Sylvie SOUDOPLATOFF a été juge d'instance de 1988 à 1992 au Tribunal d'instance de Chateaudun (Eure et Loir), et actuellement juge des enfants au Tribunal de grande instance de Pontoise depuis septembre 1992.

Adresse : Tribunal de Grande Instance, 43, rue Pierre Butin, 95300 Pontoise

ABSTRACTS

THE SOCIAL DIMENSION OF HOSPITAL EMERGENCIES / MEDICAL CARE AND COMMITMENT - THE CHALLENGE OF REORGANIZATION

Marc BESSIN

The urgent social problems confronting hospital personnel are the product of a reluctance to deal with the unchosen mass of individuals who turn up in Casualty. The profession globally values specialization of technical expertise to the detriment of caring and versality, hence the low esteem in which emergency services are held. Reorganization schemes conform to this model of the hospital's role, whereas what is really at stake is the decompartmentalization of procedures and health services.

THE GRAMMAR OF EMERGENCY : FIRE FIGHTERS, THE SPECIALISTS OF RISK

Dominique BOULLIER, Stéphane CHEVRIER

The sapeurs-pompiers - the French Fire Brigade - occupy a central position in the provision of emergency services. They are effective in meeting a number of contradictory demands requiring versality, specialization in each phase of intervention, the structuring of human and technical resources. Emergency procedures are worked out in advance to make any intervention as perfect as possible.

THE MONTREAL POLICE AND COMMUNITY RELATIONS / WORKING WITH ETHNIC MINORITIES

Maurice CHALOM

The Montreal police must uphold the law in a changing multicultural context. The appropriateness and effectiveness of its interventions depends on its ability to understand and interpret social behaviors in comparison with the norms and values of public security.

THE MANAGEMENT OF DISTRICT EMERGENCY SERVICES : THE INTERFACE BETWEEN THE STATE AND THE LOCAL COMMUNITY

Claude COLLIN

The local district and the State play a complementary role in dealing with daily emergencies. District services are tending to develop an organisation which is adapted to emergency calls from the local population and which may give rise to the creation of permanent and professional services. These obligations enlarge the responsibilities and training needs of territorial officers.

EMERGENCY CALLS AND POLICE INTERVENTION

Michel DARTEVELLE

As is demonstrated by experiments in the USA, a comparison of the processing of emergency calls in France and the English-speaking world shows that a city constabulary can make an emergency call a major feature of local policing, based on the development of diagnostic skills at a distance and alternative responses to the rapid intervention of police officers.

25 YEARS OF SEA RESCUE

François ESCAFFRE

Created under the aegis of the department of Maritime Affairs in order to organise sea rescue, the regional centres for surveillance and rescue (Les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage) have served as a model for the coordination of the State's means of intervention at sea. While continuing to improve and widen the scope and function of their initial brief, the regional centres have developed preventative measures and sanctions in the regulation of shipping movements, fishing and pollution control.

THE PLAN ORSEC AND CRISIS MANAGEMENT : A PROVISIONAL APPRAISAL

Claude GILBERT

The plan Orsec (the scheme set up in France to deal with major civil emergencies) has become synonymous with the management of crisis situations. Quite strictly defined in terms of the organisation of aid, it is now being called into question in terms of the changing definitions and thinking regarding crisis situations. The management of these situations seems to increasingly require dialog with and the coordination of various bodies under the aegis of administrative and political representatives.

EMERGENCIES IN RURAL AREAS : THE CREATION OF THE GENDARMERIES OPERATIONAL CENTERS

Louis-Christian JULLIEN

For a long time it has been thought that the best response to the growth and diversification of the duties of the « Gendarmerie » (French police constabulary) was merely a result of an increase in its manpower.

Without relinquishing these necessary reinforcements, the Gendarmerie should also seek new ways to improve its effectiveness. The present structuring of the police in the regions, which relies on the functioning of the Gendarmerie's Operational Centers, is designed to meet this aim.

DOCTORS AND PRE-ADMISSION EMERGENCY TREATMENT

Louis LARENG

Emergency treatment prior to hospital admission is linked to the initial registration of hospital emergencies. On being accepted as a patient by the doctor, the injured person will only receive appropriate treatment within a co-ordinated and phased medical network into which all Emergency personnel are integrated. Recourse to telemedicine will facilitate co-ordination between on-the-spot medical treatment, ambulance transport and the hospital.

LEGAL INSTITUTIONS AND THE POLICE : CRIMINAL PROCEDURE ON A DAILY BASIS

Christian MOUHANNA, Werner ACKERMANN

How do legal institutions and the police cooperate in criminal procedure ? An empirical approach shows that their day-to-day operations depend very much on the personal relationship between magistrates and police officers in the field.

THE ORGANIZATION OF EMERGENCY MEDICAL SERVICES

Xavier PRETOT

Even if the reputation of emergency medical assistance is well-established, an effort still needs to be made in the streamlining of their organization. From competition to the coordination of those involved an important step remains to be made, which it seems not even the law has accomplished.

MANAGING EMERGENCIES IN A MAJOR ORGANIZATION ; THE EXAMPLE OF EDF-GDF SERVICES

Jean-Philippe ROCHON

EDF-GDF SERVICES has been studying the management of crisis within large organizations - crises which are technical in nature but also commercial or to do with the media. It has therefore had to develop particular skills in the

organization of crisis and information management by means of simulations and specific training programs.

JUDGES AND EMERGENCIES

François RUELLAN

Including the notion of emergency within the idea of justice is paradoxical to the point of being contradictory. Yet the judge in a civil or criminal court is daily confronted with the management of this concept. She must then come to terms with the requirements of emergencies without abandoning the symbolic dimension of the act of passing judgement.