

LES CAHIERS DE LA SECURITE INTERIEURE



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Institut des Hautes Études
de la Sécurité Intérieure

**LES CAHIERS
DE LA
SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

Actes du colloque
des 2 et 3 novembre 1989

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

© La Documentation Française - Paris, 1990
ISBN : 2-11-002311-2

Sommaire

	Pages
AVANT-PROPOS	
M. Jean-Marc ERBÈS	5
 Première partie	
LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE : DÉFIS ET ENJEUX	
(Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989)	
 – Ouverture du colloque	
Allocution de M. Pierre JOXE, ministre de l'Intérieur	9
Allocution de M. Michel ROCARD, Premier Ministre	14
 – Le sentiment de sécurité dans l'Histoire	
M. Jean DELUMEAU	19
 – Prospective de la demande de sécurité : menaces actuelles, risques futurs	27
 – La prise en charge des responsabilités dans la sécurité	75
 – Modernisation de l'État et droits de l'homme : l'enjeu de la sécurité	131
 – Conclusion du colloque	
M. Jean-Marc ERBÈS, Directeur de l'IHESI	185
 – Allocution de clôture	
M. Pierre JOXE, ministre de l'Intérieur	189

Deuxième partie

ÉTUDES ET RECHERCHES

– Police et sécurité en Amérique du Nord : bilan des recherches récentes par M. Jean-Paul BRODEUR	203
– Bilan de la recherche sociologique sur la police en RFA : acquis, lacunes et perspectives par Albrecht FUNK	241
– La recherche en sciences sociales sur la police en Grande-Bretagne : esquisse d'un bilan par M. Claude JOURNÈS	261
– La recherche empirique en sciences sociales sur la police en Belgique par M. Paul PONSAERS	275

NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

– Au nom de l'ordre, une histoire politique du Code pénal . . .	291
---	-----

Avant-propos

Créé par M. le Ministre de l'Intérieur afin de promouvoir une réflexion ouverte, partenariale et pluridisciplinaire sur la sécurité, l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure a vocation à réunir l'ensemble des acteurs, publics et privés, qui exercent leurs responsabilités en ces domaines.

Lieu d'échanges, de concertation et de propositions, l'IHESI a rassemblé à la Cité des Sciences de la Villette, les 2 et 3 novembre 1989, plus de 1 500 participants, venus de tous horizons, dans le cadre d'un colloque ayant pour thème : « La Sécurité Intérieure : défis et enjeux », marqué par la présence du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur.

Après avoir examiné, par l'évaluation des menaces actuelles et des risques futurs, les données essentielles de la demande de sécurité dans l'avenir, les intervenants ont abordé la difficile question de la prise en charge des responsabilités dans la sécurité, avant d'interroger, dans un dialogue inédit, les plus hauts responsables des administrations, chargés de la sécurité du pays sur la question de la modernisation de l'État et des Droits de l'Homme.

C'est l'ensemble des travaux de ce colloque qui est, ici, publié afin de procurer à tous ceux qui se préoccupent de ces questions, un instrument de travail et de réflexion.

Telle est également la mission dévolue aux *Cahiers de la Sécurité Intérieure* dont ce numéro ouvre la collection.

Conçus dans la perspective et avec la volonté de contribuer aux évolutions destinées à mieux comprendre les enjeux de la sécurité, et de répondre aux demandes de la Société, les *Cahiers de la Sécurité Intérieure* permettront aux responsables institutionnels d'exposer leurs objectifs et leur action, aux chercheurs de diffuser les résultats de leurs travaux, au public de prendre connaissance d'études réalisées à l'étranger et de disposer de notes bibliographiques.

C'est dans cet esprit que l'on trouvera, après les Actes du Colloque, plusieurs études relatives aux recherches conduites dans quatre grands pays sur les problèmes de sécurité et de police, ainsi qu'une première note critique, relative à un ouvrage d'un intérêt certain.

Nous souhaitons que cette revue facilite les échanges et les débats. C'est donc avec intérêt que nous rendrons compte des réactions de lecteurs susceptibles de contribuer à éclairer la démarche entreprise.

Jean-Marc ERBÈS

Directeur de l'IHESI

Première partie

LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE : DÉFIS ET ENJEUX (Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989)

Ouverture du colloque

M. Jean-Marc ERBÈS,
Directeur de l'IHESI

Merci, Monsieur le Ministre, de venir ouvrir ce premier colloque de l'Institut.

Vous allez devoir nous quitter tout de suite après votre intervention, mais vous viendrez nous rejoindre accompagné de Monsieur le Premier Ministre.

En effet, Monsieur Michel Rocard, qui devait clore nos travaux demain matin, viendra dès ce matin, devant être demain aux côtés de Monsieur le Président de la République au Sommet Franco-Allemand.

C'est donc aujourd'hui que Monsieur Michel Rocard s'adressera à nous, et c'est vous, Monsieur le Ministre, qui, demain, apporterez le dernier mot, les conclusions de ce colloque.

Merci, Monsieur le Ministre.

Allocution de M. Pierre JOXE,
Ministre de l'Intérieur

Mesdames et Messieurs, celui qui, en vérité, va ouvrir ce colloque, ce n'est pas moi.

D'abord c'est Monsieur Erbès qui vient de l'ouvrir en fait ; et je voudrais commencer moi-même par lui rendre un hommage, car il aura joué, et j'espère qu'il va jouer, un rôle très important dans la novation (peut-être faudrait-il dire dans la décision) qu'il y a à aborder les problèmes de sécurité à partir d'une réflexion et pas seulement à partir des passions.

Je me souviens fort bien, il y a quelques années, des échos, des débats, des discussions sur ce que l'on appelait à l'époque « le rapport Erbès », du nom de celui qui vient de parler, qui a servi de base à notre réflexion, à notre action.

C'est un des principaux problèmes de l'action politique : peut-elle, doit-elle être fondée sur la réflexion ? Je suis convaincu que oui, mais ce n'est pas toujours facile.

Et pourtant, cela est nécessaire.

C'est la raison pour laquelle Monsieur Delumeau, Professeur au Collège de France, symbolisera, ou plus exactement marquera la nécessité et je crois la possibilité, de fonder l'action, dans le domaine de la sécurité, non seulement sur l'expérience mais aussi sur la réflexion, non seulement sur la réflexion mais aussi sur la réflexion historique.

« Rassurer et protéger » (peut-être fallait-il écrire « protéger et rassurer »), c'est le titre d'un des plus récents ouvrages du Professeur Delumeau, et je le prie de m'excuser de ne pas assister à son intervention mais comme je suis un lecteur de ses livres, il excusera que je sois un auditeur lointain.

Il est vrai de même que la date du Conseil des Ministres a été modifiée et que je dois m'y rendre immédiatement, de la même façon que, comme l'a dit Monsieur Erbès tout à l'heure, le Premier Ministre ne pourra pas conclure ce colloque parce qu'il sera avec le Président de la République au Sommet Franco-Allemand. C'est donc moi qui le conclurai.

Mais la conclusion n'aura pas lieu demain, elle aura lieu au fil des jours, des semaines et peut-être des années, qui vont rythmer le travail, l'apport de cet Institut et de ceux qui vont bien vouloir consacrer du temps à mêler la réflexion à l'action, à préparer l'action par une réflexion plus approfondie, et c'est exactement pour cela que cet Institut, que j'ai inauguré il y a quelques jours, a été créé.

En s'engageant sans attendre dans l'organisation de cette première rencontre, à laquelle vous avez participé nombreux, ce n'est pas seulement le nombre mais aussi la qualité des participants rassemblés ici qui me convainc du rôle que peut, doit, et va jouer, un organisme comme l'Institut des Hautes Études de Sécurité Intérieure.

En effet, il n'y a pas beaucoup de différence entre les raisons pour lesquelles j'ai voulu le créer et celles qui vous ont conduits à répondre à son invitation.

Une manifestation comme celle-ci répond à un besoin, et j'y vois le signe d'une innovation, peut-être d'un changement, qui mérite qu'on s'y arrête quelques instants.

Aux origines de cet Institut réside un constat, et d'abord aussi une expérience.

Le constat, c'est celui des difficultés que nous avons tous éprouvées, collectivement, à conduire un débat sur la Sécurité Intérieure pendant des années en termes autres que polémiques, et parfois simplistes, au risque de nourrir dans l'opinion et chez les citoyens le sentiment que les responsables politiques étaient, au fond, moins préoccupés des réalités de l'insécurité que de l'exploitation ou des campagnes de presse auxquelles elle pouvait donner lieu.

Je crois que cette situation a profondément évolué, sans doute parce que l'opinion elle-même, et la presse, qui contribue à la modeler en l'informant, ont acquis sur ces sujets de la Sécurité Intérieure une maturité plus grande qu'auparavant mais aussi peut-être parce que la vacuité de certains faux débats est apparue progressivement, par exemple faux débat entre prévention et répression.

Je pense que globalement, nous avons perdu du temps alors qu'au milieu des années 1970 — je m'en souviens, j'étais alors parlementaire — le rapport qui avait été commandé par Monsieur Peyrefitte sur la violence aurait pu (et sans doute le voulait-il) ouvrir la voie à une réflexion à la fois pluraliste et constructive.

Cela n'a pas eu lieu, on doit le regretter. C'est un constat.

L'expérience dont je voulais dire un mot, c'est celle que j'ai eue moi-même en participant, en 1983, à une session annuelle de l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale.

J'ai constaté alors, il y a 5 ou 6 ans, combien cette institution, l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale, imaginé et décidé par Léon Blum en 1936, profondément rénové et, il faut le dire, solidement fondé en 1945, après la Libération, par le Général de Gaulle, avait contribué au fil des années, et maintenant au fil des décennies, et bientôt des générations, à travers des promotions d'auditeurs civils et militaires, à développer dans le pays, dans la nation, dans l'opinion, une connaissance, une réflexion, sur les questions de Défense qui ont, j'en suis convaincu, joué un rôle essentiel dans l'émergence et ensuite la consolidation de ce qu'on appelle le consensus français en matière de Défense Nationale.

Et il est vrai que cet accord très large sur les principes de notre Défense Nationale, au-delà des débats techniques, ou des discussions politiques normales, ce consensus constitue pour notre pays, pour notre diplomatie, pour notre rang dans le monde et pour notre Défense, un atout essentiel.

Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les questions nombreuses, difficiles, qui concernent la Sécurité Intérieure ?

Pourquoi la Sécurité Intérieure ne pourrait-elle pas, autour de quelques principes essentiels, rassembler le plus grand nombre ?

Je suis convaincu que c'est possible, que cette mutation est à notre portée, à condition d'y consacrer l'étude, la réflexion, la formation nécessaires.

Ce sont les missions que j'ai fixées à l'Institut des Hautes Études de Sécurité Intérieure.

Je le félicite qu'il ait pris l'initiative de ce premier débat, ajoutant ainsi aux fonctions de formation, de recherche, une mission de communication évidemment nécessaire.

Ce colloque constitue une innovation et il peut contribuer à une mutation.

L'innovation : d'abord il y a un événement pour le Ministère de l'Intérieur lui-même dans la mesure où c'est sans doute la première fois

que sont rassemblés ensemble, pour une même démarche de réflexion, avec des préfets, des policiers, des sapeurs-pompiers, des responsables de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur, les représentants de tous les corps, de tous les services, de toutes les fonctions, de toutes les professions, publiques ou privées, qui ont à connaître des questions de Sécurité Intérieure : gendarmes et avocats, élus et magistrats, industriels et universitaires, ingénieurs et responsables de syndicats, sans oublier, évidemment, la Presse.

Cette multiplicité d'origines, d'expériences, n'a jamais été réunie dans une démarche aussi large, représentative à la fois de l'ampleur des questions de Sécurité mais aussi de leur diversité.

La mutation, c'est celle qui consisterait, dans l'esprit de ce que le Premier Ministre a appelé « la rénovation du service public », à entreprendre une rénovation dans les esprits — et pas seulement dans les techniques, les matériels, les moyens —, du genre de celle que j'ai cherché à provoquer en proposant au Parlement il y a cinq ans un plan de modernisation de la police nationale, dont les heureux effets se font sentir.

Ce deuxième aspect de la rénovation du service public ne doit pas tout aux moyens financiers, il ne repose pas seulement sur des objectifs matériels, il n'est pas uniquement fondé sur les techniques ni sur les moyens de les mettre en œuvre, mais sur les hommes, les femmes, et sur ce qui se passe dans leur tête.

Cette mutation répondrait sans doute aux trois grandes questions que je me pose en permanence à l'égard de la Sécurité Intérieure dans mes fonctions de Ministre de l'Intérieur, responsable, aux yeux de l'opinion, aux yeux du Gouvernement, de la Sécurité Intérieure et d'abord de l'ordre public : quelles sont les menaces ? Quels sont les objectifs ? Quels peuvent être les moyens ?

Quelles sont les menaces aujourd'hui mais aussi les menaces de demain ?... Ce qui donne beaucoup d'intérêt à la réflexion sur les menaces d'hier, dont Monsieur Delumeau est un puissant analyste.

Quelles sont les menaces ? De même qu'en matière de Défense Nationale, on s'interroge (quelles sont les menaces d'aujourd'hui et quelles sont celles de demain ?), quelles sont les menaces contre la Sécurité Intérieure ?

Et quelles sont les plus menaçantes aujourd'hui et demain ?... Le terrorisme ?... La drogue ?...

Peut-on, veut-on, hiérarchiser les menaces, et d'abord au moins les connaître, les analyser et connaître leur évolution ?

Au moment où le terrorisme paraît une menace moins forte qu'il y a quelques années, est-il vraiment une menace moins forte ?

Au moment où la lutte contre la drogue prend une ampleur médiatique internationale, le problème est-il d'abord international pour la France ? Certainement pas.

Comment vont évoluer ces menaces ? Cela suppose beaucoup de réflexions.

Encore une fois, l'action doit se fonder sur la réflexion, et l'expérience nourrit la réflexion mais elle ne suffit pas à l'éclairer pour l'avenir.

Quels sont les objectifs d'une politique de Sécurité Intérieure ? La Sécurité, bien sûr, mais aussi les Droits de l'Homme, la défense de la Démocratie, donc la sûreté, comme il est écrit dans la Déclaration des Droits de l'Homme, mais aussi tous les autres Droits de l'Homme.

Si la sûreté est un des Droits de l'Homme, peut-elle être atteinte sans que les autres soient respectés ?

Les objectifs d'une politique de Sécurité Intérieure dépendent si étroitement d'un système de valeurs, et donc d'une hiérarchie des valeurs, que là aussi, la réflexion est nécessaire.

Enfin, quels sont les moyens d'aujourd'hui et quels sont les moyens de demain ? Comment combiner cet ensemble de moyens en personnel, de moyens institutionnels, juridiques et organisationnels, de moyens techniques et matériels qui forment un système, de défense sur le plan de la Défense Nationale, ou qui forment un système de Sécurité Intérieure ?

Ces institutions, qui ont une histoire, ces procédures, qui ont elles aussi une histoire qui évolue, et ces techniques qui se modifient à une vitesse si grande que très souvent, on achève de mettre en place des programmes de matériels au moment où ils apparaissent déjà dépassés, ces moyens reposent avant tout sur des hommes et des femmes structurés dans des organisations qu'il faut adapter aux objectifs que l'on poursuit et aux menaces auxquelles on a à faire face.

Réfléchir sur les menaces, les objectifs, les moyens de la Sécurité Intérieure, c'est aussi une des missions que l'Institut va nous aider à accomplir.

Je pense que cette tâche est exaltante.

Je remercie ceux qui ont accepté d'y participer, institutionnellement et durablement ; ils sont quelques-uns dans cette salle.

Je remercie ceux qui ont accepté de consacrer une journée, beaucoup d'heures, et plusieurs sont à cette table, pour participer à cette réflexion, et je me réjouis de vous voir nombreux ici.

Je vous dis donc « à tout à l'heure ».

(Applaudissements)

**Allocution de M. Michel ROCARD,
Premier Ministre**

Monsieur le Ministre, Mesdames, Messieurs, quelle salle impressionnante, et quels concours de population autour de ce sujet, et pour la première réunion de cette institution !

La rencontre à laquelle vous participez constitue un événement, et c'est pourquoi j'ai tenu à y participer moi-même.

Cette rencontre, en effet, contribue à développer notre réflexion et notre connaissance des problèmes de sécurité.

Ce qui caractérise votre assemblée et qui constitue sa richesse, c'est sa très grande diversité.

Celle-ci exprime parfaitement l'une des données du débat sur la sécurité : promouvoir un concept de sécurité qui, issu d'une large réflexion, puisse ensuite être vraiment commun à tous.

Aussi est-ce une initiative heureuse et bien dans sa manière que Pierre Joxe a prise en créant l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure.

La sécurité, c'est tout ce qui fait la différence entre la liberté et l'anarchie. Et si la République ne l'a pas incluse dans sa devise, c'est justement parce qu'elle l'a toujours sous-entendue.

Et quand nos textes fondateurs en traitent, c'est sur le ton de l'évidence (je cite) : « la garantie des Droits de l'Homme et du citoyen nécessite une force publique » nous dit l'article 12 de la Déclaration de 1789, qui poursuit en disant que « cette force est donc instituée pour l'avantage de tous » (toujours le ton de l'évidence). Cela est clair, cela est sain.

D'où vient alors que la sécurité ait fait l'objet, dans le passé, de tant de polémiques ? Cela vient selon moi de ce qu'on a vainement cherché à opposer un parti de l'ordre et un parti de la justice, feignant ainsi d'oublier que toute injustice est en soi, un désordre.

Mais j'ai le sentiment surtout qu'on s'est déchiré sur des fantasmes, qu'on s'est battu à coup de symboles et qu'on s'est bien souvent préoccupé d'exploiter le sujet plutôt que de le traiter.

C'est en cela, Mesdames et Messieurs, que vos travaux seront déterminants.

Saisir le besoin de sécurité sous toutes ses facettes, procéder à l'étude scientifique et pluridisciplinaire de chacune de ses facettes, c'est le seul moyen de faire en sorte qu'à partir des mêmes données objectives, tous les esprits de bonne foi soient, ou bien conduit aux mêmes conclusions, ou bien conduit à enregistrer des désaccords, mais alors des désaccords vrais, identifiés, cernés, épurés de tout malentendu.

Ce sera, j'en suis convaincu, rendre service à notre pays, si nous pouvons l'aider à se mettre d'accord avec lui-même sur les grandes lignes d'un concept de sécurité.

Je ne suis naturellement pas en mesure de dire aujourd'hui, ici, ce que sera ce concept de sécurité, mais j'ai quelques idées précises sur ce qu'il ne devra pas, ne pourra pas être.

Il ne pourra pas être tourné vers la seule répression, pas plus que vers la seule prévention, d'ailleurs.

Il ne pourra pas non plus se soucier seulement de certains types de délinquance en oubliant d'autres.

Et il ne pourra pas non plus être confié aux seuls professionnels, tous les autres acteurs s'estimant quittes de tout effort et de toute préoccupation une fois l'impôt payé.

Car il y a dans la sécurité des dimensions de civisme et de solidarité qui sont déterminantes.

Au cours des 15 dernières années, des progrès très importants ont été effectués en France pour considérer, dans un même mouvement, les actions conduites en faveur de la solidarité et celles qui contribuent à la sécurité.

La mise en place, à l'initiative des élus, et notamment de Gilbert Bonnemaison, des conseils de prévention de la délinquance, a contribué à forger la conviction que la lutte pour la sécurité ne pouvait se limiter à l'action de la Justice, de la Police et de la Gendarmerie, mais qu'au contraire, tout ce qui concernait la formation, la politique d'insertion sociale, le logement et l'urbanisme, et même la politique culturelle, constituaient également des éléments positifs pour la sécurité elle-même.

Ce que nous avons redécouvert, à travers ce cheminement, c'est bien l'importance du territoire, l'importance du local comme espace privilégié de la sécurité.

En même temps, la ville est au carrefour de ces perspectives. Nous devons réinventer et préparer la civilisation urbaine du XXI^e siècle. Je paraphrase ici, vous vous en souvenez peut-être, une phrase du Président de la République vers la fin du précédent mandat, qui avait prononcé un discours important à ce sujet.

Vaste chantier qui constitue l'une des priorités du Gouvernement. Reconstruire les réseaux de solidarité locale, lutter contre les exclusions, promouvoir une architecture de qualité... (il m'est arrivé, à propos d'une commune voisine de la mienne, que je ne renommerai pas ici, peu importe, mais elle est bien connue, de parler d'architecture criminogène), donc promouvoir une architecture de qualité et un urba-

nisme qui stimulent la rencontre et l'échange, tels sont les axes de travail qui guident actuellement l'élaboration de nouveaux projets.

Ils doivent prendre pleinement en compte la sécurité en permettant à chacun l'exercice de ses propres responsabilités.

C'est le sens du nouveau civisme que nous sommes appelés à concevoir et à faire vivre. J'ajoute que mettre en œuvre cette stratégie, c'est également transformer considérablement les conditions dans lesquelles agissent Police et Gendarmerie.

Nous le savons, vous le savez, il n'y a de bonne Police que s'il existe une relation vivante, quotidienne, au plus près des citoyens, entre forces de sécurité et responsables locaux, élus, animateurs d'associations, éducateurs, travailleurs sociaux.

L'État doit désormais remplir une mission supplémentaire d'animation, de coordination, voire d'arbitrage, entre les différents acteurs de la sécurité.

Ce mouvement est irréversible. Il permettra un exercice des responsabilités au plus près des citoyens. Il y a là un champ d'activité extrêmement important, qui doit favoriser la prise de conscience de l'opinion, l'action de chaque citoyen, et en même temps, favoriser une connaissance plus systématique fondée sur des études scientifiques des questions de sécurité.

Il reste que l'État, quelle que soit l'action de ses partenaires, doit lui-même initier un puissant mouvement de modernisation afin d'être en mesure d'exercer efficacement les responsabilités qui sont les siennes.

En matière de sécurité, et pour m'en tenir à l'approche la plus usuelle du terme, il apparaît souhaitable d'améliorer notre connaissance des phénomènes de délinquance.

C'est un objet de travail commun aux services du Ministère de la Justice, à la Police et à la Gendarmerie, dont le résultat devrait être une connaissance plus fine des phénomènes afin de mieux orienter l'activité des services, de hiérarchiser leurs priorités et de permettre la mesure de l'efficacité, son évaluation.

L'objectif que nous devons atteindre est en effet d'améliorer la qualité du service rendu, de nouer avec les usagers et avec le public des rapports de confiance qui supposent d'inscrire l'action au niveau du quartier comme au niveau de l'agglomération.

Le partenariat n'est possible qu'à la condition que ceux qui sont chargés de la sécurité élaborent et mettent en œuvre leurs stratégies en prenant pleinement en compte les caractéristiques locales : celles de la population qu'il s'agit de protéger et de l'environnement qui en rythme la vie.

Pour ce faire, les forces de sécurité doivent renforcer leur cohérence et dépasser les cloisonnements qui peuvent nuire à l'efficacité. C'est ce que j'ai demandé en particulier (ça ne surprendra personne mais j'y ai mis beaucoup d'insistance) aux Ministres de l'Intérieur et de la Défense.

Les personnels qui servent la sécurité bénéficient du crédit des Français. Cette constatation doit inciter policiers, gendarmes, douaniers, sapeurs-pompiers et tous ceux qui contribuent à la prévention, à développer leur savoir-faire, à mobiliser l'initiative de ceux qu'ils dirigent, et développer des formules originales de participation.

Il importe que chacun ait conscience que le service public doit produire un important effort d'adaptation afin de mieux servir les droits des citoyens et les libertés publiques.

Le renouveau des métiers de la sécurité constitue un enjeu de la modernisation et l'État a pleinement confiance dans celles et ceux qui assurent la sécurité des Français.

Mesdames, Messieurs, je remarquais en commençant mon propos, la diversité de vos compétences et de vos expériences. Cette diversité est l'une des premières garanties de la qualité de vos travaux.

Vous serez aussi, j'en ai la certitude, animés d'un même esprit de liberté dans la réflexion, la proposition et la critique quand elle est nécessaire.

Votre tâche est vaste et importante : rechercher une compréhension plus approfondie, plus fine, des conditions de notre sécurité.

Il m'est arrivé de dire que le bonheur des gens ne relève pas du politique. Je maintiens d'ailleurs ce jugement mais je conviens, j'affirmerai même que leur malheur, lui, relève du politique, et c'est ce malheur là que nous devons combattre, celui d'une insécurité vécue ou ressentie.

C'est là une mission du politique au sens le plus élevé du terme, celui qui fait la passion des acteurs et la dignité des responsables.

Trop souvent, le harcèlement du quotidien nous prive de ce bien pourtant fondamental qu'est le temps de réfléchir et d'échanger.

Ce temps, il faut que vous, au moins, vous l'ayez. C'est même l'une des raisons de la création de cette institution, l'Institut des Hautes Études de Sécurité Intérieure.

C'est pour la Nation un besoin, et ce sera pour vous une haute mission.

Je ne doute pas que l'Institut saura s'en montrer digne et que ce premier colloque en est un avant-goût.

Bonne chance et bon travail !

Merci.

(Applaudissements)

Le sentiment de sécurité dans l'Histoire

M. DELUMEAU

Monsieur le Ministre, Mesdames, Messieurs, les organisateurs de cette rencontre, comme on vient de le dire, ont pensé qu'un historien qui, pourtant, n'est pas spécialiste de la période contemporaine, et qui plus est, enseigne au Collège de France, l'histoire des mentalités religieuses, pouvait utilement introduire les débats de ces deux journées.

Et je dois dire que je suis extrêmement sensible à cette demande, qui s'explique par le fait que j'ai publié cette année, après deux ouvrages historiques consacrés à la peur, un ouvrage, (on vient de le rappeler), intitulé « Rassurer et Protéger » (on aurait pu effectivement inverser : « protéger et rassurer »), avec en sous-titre : « le sentiment de sécurité dans l'Occident d'autrefois ».

C'est donc ce livre qui explique que je sois parmi vous aujourd'hui.

Un psychiatre a écrit récemment : « la plus grande pulsion n'est pas la libido mais le besoin de sécurité » et déjà, un proverbe attesté au XV^e siècle constatait : « qui n'a sûreté n'a nul bien ».

Je crois que nous ne pouvons plus contester aujourd'hui que le besoin de sécurité est structurel en nous.

Pourtant, la connaissance du passé semble bien montrer que ce besoin s'est renforcé avec l'affirmation de la modernité, et que nos ancêtres, du Moyen-Age et de la Renaissance, par exemple, étaient plus résignés, plus fatalistes que nous, devant les situations périlleuses.

Ils étaient, dirai-je, plus cuirassés devant les malheurs et les dangers qui, incontestablement, les environnaient beaucoup plus quotidiennement que nous.

La sémantique confirme la montée du besoin de sécurité au début de la période dite « moderne ». L'ancien Français ne connaissait que les mots « sûreté » et « sauveté ».

Puis, au XVI^e siècle, « sécurité » (en Français, naturellement) apparaît chez plusieurs auteurs, notamment Calvin et Montaigne ; mais il ne devient d'emploi courant qu'à partir de Malherbe, au XVII^e siècle.

Vaugelas, en 1647, dans ses *Remarques sur la langue française*, écrit : « je prévois que ce mot sera un jour fort en usage, à cause qu'il exprime bien cette confiance assurée que nous ne saurions exprimer en un mot que par celui-là. Je l'ai ouï-dire mesme à des femmes de la Cour ».

Ainsi, la langue française, à un certain moment, a senti le besoin d'utiliser le mot « sécurité » pour compléter celui de « sûreté », qui ne

paraissait plus suffisant pour exprimer l'état d'âme procuré par des situations et des parades qui éloignent la crainte.

Or, de façon à peu près concomitante, le même dédoublement s'est produit dans la plupart des langues européennes, et notamment en Anglais, en Italien et en Castillan, et cela ne peut pas être l'effet du hasard.

On a eu besoin d'un mot nouveau pour rendre compte d'un affinement psychologique et d'une demande, dirai-je, plus consciente.

Un grammairien de la fin du XVII^e siècle pouvait déclarer : « ce n'est plus une question à faire si ce mot, (*sécurité*), est bon. L'usage l'a si bien établi qu'il faudrait n'estre pas françois pour faire difficulté de s'en servir. Il ne signifie pas la mesme chose que *seureté* ni *assurance* ; il marque seulement la persuasion où l'on est d'estre en seureté ».

Deux autres paliers chronologiques peuvent être identifiés après celui que je viens de citer : l'un en 1789, on vient de le rappeler à l'instant ; l'autre à notre époque.

Car dans la Déclaration des Droits du 26 août 1789, pour la première fois dans l'Histoire, la « sûreté » fut définie « comme un droit naturel et imprescriptible de l'homme ». Par conséquent, le sentiment de sécurité que procure la sûreté était désormais légitime.

A la fin du XVIII^e siècle, on avait en quelque sorte franchi le long parcours qui mène du fait au Droit. La mise en place ultérieure des systèmes de « Sécurité Sociale » s'est située dans la logique de cette reconnaissance qu'avaient évidemment précédée de très longs tâtonnements.

Puis en notre temps, et plus précisément dans les années 1950, des psychiatres français ont créé, avant leurs confrères étrangers, des néologismes que nous employons tous, qui sont devenus d'emploi courant chez nous : « sécuriser », « sécurisant », « sécurisation ».

Courants chez nous mais qui n'existent pas, par exemple en Anglais, et qui expriment la mise en confiance et l'action de rassurer.

Or cette fois encore, l'émergence de ces vocables nouveaux ne saurait être fortuite. Elle a été contemporaine d'une énorme affirmation dans nos sociétés du besoin de sécurité, et celui-ci, incluant la demande de protection sociale et le droit au travail, a pris dans notre civilisation une telle importance, une telle dimension, qu'il y est devenu proprement une obsession.

De nos jours, nous donnons en général une valeur positive au mot « sécurité », mais il n'en a pas toujours été ainsi, et on pourrait d'ailleurs à cet égard établir un parallèle entre le mot « sécurité » et le mot « tolérance ».

Le mot « tolérance » a d'abord eu un sens négatif, aux XVI^e et XVII^e siècles ; de même le mot « sécurité », en particulier sous la plume des théologiens et des moralistes, et dans le sillage de l'anthropologie pessimiste de Saint-Augustin.

Par exemple Luther demande aux Chrétiens de ne pas « se reposer sur la sécurité d'une fausse paix » (« sécurité » ici en Latin).

Calvin et ses continuateurs mettent en garde contre ce qu'ils appellent « la sécurité charnelle ».

Et encore, dans le *Dictionnaire* français de Richelet, qui date de 1680, au mot « sécurité », on donne cette phrase comme exemple : « les prédicateurs, en exaltant trop la miséricorde de Dieu, jettent les hommes dans la négligence et la sécurité ».

Mais cette mise en garde n'a pas été seulement le fait des hommes d'Église. Shakespeare, dans « Macbeth », met dans la bouche d'Hécate cette sentence sans appel : « la sécurité est l'ennemi capital des mortels ».

Si donc le sentiment que nous sommes en sûreté endort notre vigilance, il peut nous être fatal, et dans ce monde, et dans l'autre.

Toutefois, ce discours à dominante négative sur le sentiment de sécurité ne doit pas en cacher un autre qui, en sens inverse, a accordé une importance croissante au besoin qu'ont les hommes de protéger leur existence, leurs biens et leur liberté grâce à l'État, à la loi et, entre guillemets, à une bonne « police » (le terme étant pris dans son sens ancien).

Déjà, les bienfaits de la *securitas* sont explicités de façon pédagogique vers 1337 par une fresque que sans doute beaucoup d'entre vous connaissent au Palais Communal de Siennec, fresque qu'on a intitulée « le Bon Gouvernement », peinte par Lorenzetti.

L'artiste y a évoqué les résultats du « bon gouvernement », : l'enceinte urbaine assure la tranquillité ; dans les rues, sur les places, les hommes, les femmes, les animaux, cheminent sans se hâter ; on prend le temps de converser ; des jeunes filles dansent au son d'un tambourin ; et dans la partie rurale de la composition, au-delà des remparts mais protégés par les remparts, les champs sont bien ordonnés, les récoltes sont achevées, les bêtes de somme sont chargées de balles rebondies.

A la fin du Moyen-Âge, les ordonnances et autres textes législatifs se multiplient qui affirment que « la politique » (ou la « police ») a pour mission de « maintenir les habitants en paix », de « contenir chacun en son devoir », de « procurer la seureté » des « corps, biens et marchandises », « d'assurer le repos du public », « de purger des troubles les villes et les campagnes ».

Sous la plume de personnes chargées d'assurer l'ordre public, je dirai que ces propos se voulaient essentiellement pratiques, mais ce qui a été nouveau, me semble-t-il, à partir de Machiavel, c'est une réflexion théorique de plus en plus précise sur la nécessaire protection de l'individu contre la violence d'autrui.

Sous les plumes de Machiavel, de Hobbes et de Locke, s'affirme désormais l'idée que la raison première et principale de la constitution des sociétés est l'impossibilité pour les hommes isolés de résister à leurs semblables, et Hobbes, notamment, dans une formule célèbre, a estimé que dans l'état de nature, c'est-à-dire avant la constitution des sociétés, « l'homme est un loup pour l'homme » et que la fonction et la justification de l'État résident dans la protection qu'il accorde à chacun contre tous.

La demande croissante de sécurité qui, me semble-t-il, a caractérisé et accompagné l'essor de notre civilisation peut en outre être repérée dans un autre domaine de la vie quotidienne : celui des assurances.

L'historien anglais Keith Thomas a tout à fait raison de penser que rien ne donne une meilleure idée des efforts qui permirent aux occidentaux de se prendre davantage en main que la mise au point et le développement des assurances maritimes.

Or le contrat d'assurance maritime tel que nous le connaissons aujourd'hui a été inventé en Italie dans la première moitié du XIV^e siècle (c'est une chose qui a été précisée ces dernières années).

Au XVI^e siècle, ce contrat était devenu d'emploi courant.

En 1686 a été fondée à Londres la Lloyd's, première compagnie spécialisée uniquement dans l'assurance maritime.

Puis la seconde moitié du XVII^e siècle voit d'autre part, au moins en Angleterre, la naissance et le premier essor des assurances contre le feu, et cela, à la suite de l'incendie de Londres en 1666, qui avait détruit les quatre cinquièmes de la City.

C'est vers la fin du même siècle, et plus précisément en 1676, que Leibniz, mathématicien et philosophe et, à tous égards, un très grand esprit, suggéra aux chefs d'État la création d'une caisse d'assurance incendie, inondations, accidents et vie.

Son argumentation, à la fois généreuse et lucide, était celle-ci : si, dans un navire en difficulté, des marchandises doivent être jetées à la mer pour l'alléger, elles seront, c'est l'usage, après l'arrivée à bon port, remboursées aux propriétaires à frais communs. De même, dans un État, il n'est pas équitable que le malheur touche les uns et épargne les autres ; chacun doit aider à porter les charges de ceux qui sont dans le besoin, d'où l'idée de fonder une caisse d'État autonome, ce qui était déjà énoncer le principe de la Sécurité Sociale.

Il a fallu évidemment, nous le savons tous, beaucoup de temps pour que la suggestion de Leibniz devienne réalité.

En revanche, et plus modestement, dans plusieurs villes européennes du XVIII^e siècle, notamment Paris et Londres, la sûreté des habitants s'accrut sensiblement par le jeu de trois séries d'améliorations et d'innovations qui conjuguèrent leurs efforts, c'est-à-dire les meilleures défenses contre les incendies, un plus intense éclairage des rues et un renforcement des effectifs de police.

Dans les grandes villes du XVIII^e siècle, et notamment après l'incendie de Londres dont je parlais tout à l'heure, les autorités prohibent les constructions en bois, éloignent les métiers dangereux du centre des agglomérations, fixent la hauteur des maisons par rapport à la largeur des rues, refusent les encorbellements, interdisent de faire du feu dans les pièces sans cheminée et obligent à ramoner périodiquement.

Elle achètent des pompes portatives, qui se multiplient désormais, multiplient également les fontaines et les canalisations d'eau, créent des corps de pompiers, ainsi à Paris en 1716.

En outre, à Paris toujours, les Gardes françaises reçoivent ordre de prêter main forte aux pompiers en cas d'incendie.

Les XVII^e et XVIII^e siècles améliorèrent par ailleurs l'éclairage des rues, et cette amélioration ne peut être séparée d'une demande renforcée de sécurité.

En 1667, le lieutenant de police La Reynie ordonna de placer des lanternes dans les rues de Paris, et à la fin du XVII^e siècle, la capitale aurait compté (je me méfie un petit peu de cette précision) 2736 lanternes.

En tous cas, Louis XIV fit frapper une médaille dont la légende proclamait « Securitas et Mitor » c'est-à-dire « Sécurité et Lumière ».

L'éclairage urbain fut mis en place à Londres à partir de 1668, donc l'année suivante, à Amsterdam, à partir de 1669, à Copenhague, de 1681, à Vienne, de 1687. (A noter au passage cette synchronie).

Aux environs de 1760, Paris possédait un peu plus de 6000 lanternes, mais il faut avouer qu'elles éclairaient mal, et une amélioration décisive se produisit quand Antoine de Sartine, lieutenant général de police de 1759 à 1774, fit installer à Paris des « reverbères » (c'est le terme de l'époque), c'est-à-dire « des lampes munies de réflecteurs en cuivre argenté mat ».

Louis-Sébastien Mercier, qui publie en 1782 son *Tableau de Paris*, écrit : « Autrefois, huit mille lanternes (là, le chiffre est un peu excessif) avec des chandelles mal posées que le vent éteignait ou faisait couler, éclairaient mal et ne donnaient qu'une lumière pâle, vacillante,

incertaine, entrecoupée d'ombres mobiles et dangereuses ; aujourd'hui, on a trouvé le moyen de procurer une plus grande clarté à la ville et de joindre à cet avantage la facilité du service. Les feux combinés de douze cents réverbères jettent une lumière égale, vive et durable ».

A la suite de quoi, l'abbé Galiani, économiste napolitain, qui vécut longtemps à Paris, revenu dans son pays, pouvait écrire, à Sartine, précisément : « j'ai rencontré partout à Gênes, à Rome, ici, à Naples, des vols, des assassinats, des rues obscures, des mendiants, de la boue et des maisons qui s'écroulent sur la tête des passants pendant qu'on marche à Paris, propres, l'or en main ».

Et Mercier constatait de son côté : « les falots répandus ça et là ne laissent pas d'intimider les brigands de sorte que les rues de Paris sont sûres la nuit comme le jour, à quelques accidents près ».

Cependant, ne nous faisons pas une image idyllique de Paris à la fin de l'Ancien Régime. Mercier lui-même est convaincu (je le cite à nouveau) que « Paris cache une multitude de bandits ».

Quelques années après, en 1806, le Baron de Montyon ne craint pas d'être démenti lorsqu'il énonce comme une évidence que « c'est dans les villes que la propriété est le moins en sûreté et que les tribunaux ont le plus de crimes à punir ».

Et que le pouvoir ait eu peur de ce qu'on a appelé depuis « les classes dangereuses » de Paris est prouvé par le souci croissant qu'il eut de la police urbaine à partir de Louis XIV.

Un édit de 1667 créa la charge de lieutenant général de la capitale. Il fut assisté de 48 commissaires au Châtelet et de 800 hommes à pied et à cheval.

En 1708 furent créés 40 inspecteurs (je dois dire réduits ensuite à 20), puis en 1699, le modèle parisien fut étendu aux grandes villes de province, ce qui ne veut pas dire que les anciennes juridictions disparurent dans les villes, mais elles furent progressivement grignotées par les nouvelles.

Comparaison significative (ce sont des chiffres qui ont été publiés récemment) : en 1788, la police parisienne comptait au total 3114 hommes pour environ 650 000 habitants tandis que les effectifs de la maréchaussée pour l'ensemble de la France rurale ne dépassaient pas 3300 hommes. C'est le chiffre attesté en 1779.

C'est dire la crainte que les autorités avaient « du peuple de Paris ».

Reste en fait tout de même qu'à la fin de l'Ancien Régime, Paris, Londres et Amsterdam étaient les villes les plus sûres d'Europe.

Ainsi n'est-il pas douteux que les XVII^e et XVIII^e siècles virent à la fois se renforcer en Occident la demande de sécurité et se multiplier les

réponses sécurisantes de natures diverses, et ce mouvement, bien entendu, s'est accéléré jusqu'à nos jours.

Mais dès le XVIII^e siècle, on pouvait deviner... (surtout nous qui vivons maintenant voyons comment les choses se sont passées), dès cette époque on pouvait deviner les dérives auxquelles aboutirait un jour l'obsession de la sécurité.

En effet, en 1749, un certain Guillaute, « officier de la maréchaussée d'Ile-de-France », adressa au roi un « Mémoire sur la Réformation de la Police du Royaume » qui vaut la peine d'être médité.

Il y souhaitait notamment la création de « syndics » (c'est comme cela qu'il les appelle) jusque dans les villages pour assurer une surveillance permanente des habitants.

Ces syndics seraient en correspondance avec un « Bureau général » à Paris et ce « Bureau » aurait, (je cite) : « l'état de tous les particuliers du royaume sur autant de feuillets qu'il y a de particuliers, avec tout ce qui concerne ces particuliers ».

Et Guillaute continue plus loin (vous allez voir ceci qui est particulièrement important) : « on ne pourrait entrer ni faire un pas dans le royaume sans certificat. Les enlèvements n'auraient aucun lieu car on ne pourrait avoir place dans les voitures publiques ni voyager dans les particulières sans certificat et sans suivre la route marquée par le certificat. On connaîtrait ainsi tous les mouvements des ouvriers de la campagne, des marchands qui courent le royaume, des seigneurs qui voyagent. Le Roi connaîtrait toute sa force et tout son revenu aussi exactement qu'il connaîtrait le plus petit de ses sujets, et il n'y aurait plus de sûreté pour les méchants que dans les forêts et hors du royaume ».

Quel parti l'auteur de ce projet n'aurait-il pas tiré de nos jours de l'informatique ? !

Tout citoyen mis sur fiche, tout déplacement, même privé, soumis à réglementation, chacun surveillé à longueur de vie sur tout le territoire... ce projet si franchement totalitaire, si massivement bureaucratique, est devenu hélas plus qu'un idéal pour les dictatures du XX^e siècle, car sans le connaître, en fait, elles ont cherché à réaliser ce projet.

Heureusement, le lieutenant de police de l'époque le laissa dans un tiroir et il n'a été redécouvert qu'en 1974.

Ce que révèle un tel projet, c'est qu'il existe, et qu'il existera toujours, une tension entre sécurité et liberté.

En outre, est-ce que la multiplication indéfinie des assurances de toute sorte ne risque pas parfois d'engourdir l'initiative et la créativité, de même que l'excès de confort peut nuire à l'imagination créatrice ?

Enfin, d'un point de vue, dirai-je, anthropologique et philosophique, il est clair, c'est évident pour tout le monde, que nous n'atteindrons jamais ici bas la sécurité totale dont nous rêvons.

Nous luttons avec un succès croissant contre la maladie, et c'est un bien, mais nous ne tuons pas la mort, et je crois que Jean-Paul Aron avait raison d'écrire peu avant sa mort qu'« il faut nous défendre contre l'utopie d'une sécurité généralisée, d'une asepsie universelle, d'une immunisation du corps et de l'esprit contre toutes les incertitudes et tous les périls ».

Nous avons, certes, un besoin légitime et structurel d'être rassurés. Cependant l'inquiétude, elle aussi, nous est nécessaire pour que nous accomplissions pleinement notre destin d'hommes.

Merci.

(Applaudissements)

Prospective de la demande de sécurité : menaces actuelles, risques futurs

M. ATTALI

Mesdames, Messieurs, il me revient le plaisir d'avoir à remercier le Professeur Delumeau pour son exposé et sa culture, une fois de plus, impressionnants.

L'orateur qui suit ne peut être que modeste. D'autant que la première question que l'on se pose, lorsqu'on est sollicité en ouverture d'un colloque de cette importance, et devant de tels experts, c'est : « qu'est-ce qui me vaut cet honneur ? »

Il est possible que le temps que j'ai personnellement passé à la Délégation à l'Aménagement du Territoire ait été un élément dans la proposition qui m'a été faite.

Après tout, d'où pourrait-on mieux voir se dessiner la France de demain, avec ce que cela comporte de positif mais aussi d'interrogations ?

Il est clair qu'un certain nombre de phénomènes que l'on voit se développer spontanément, dont on sait qu'ils accompagneront les décisions indispensables, apparaissent dès lors que l'on se penche sur le devenir de l'espace français.

Les questions de sécurité font partie, à l'évidence, de cette problématique générale, liée aux grands mouvements socio-économiques qui dessinent, redessinent, notre pays ; j'y reviendrai.

Le Président d'Air France a aussi, bien sûr, des choses à dire sur la Sécurité, ou plutôt, dans notre vocabulaire, je dirai sur la Sûreté.

Nous faisons en effet la différence, Monsieur le Professeur (c'est une question de vocabulaire sur laquelle on pourra peut-être revenir tout à l'heure, en écho à ce que vous disiez il y a un instant), entre la Sûreté, qui concerne tout ce qui peut être lié, de près ou de loin, de façon nationale ou internationale, à la délinquance, et la Sécurité, qui concerne les aspects techniques des vols.

Je ne jouerai pas sur l'ambiguïté de ce terme « sécurité » de ce fait pour vous assener de trop longs développements sur la sécurité du transport aérien même si je suis, bien sûr, persuadé qu'il n'y a pas de sujet plus important pour le responsable d'une compagnie aérienne.

Je voudrais partir d'une constatation qui s'est imposée à moi dans mon métier de transporteur aérien, à savoir que nous sommes nous aussi au cœur des grandes interrogations de sécurité et de sûreté.

D'où mieux que d'une entreprise présente dans 80 pays, qui dessert 200 des villes les plus importantes du monde, qui transporte des ressortissants de tous les pays et qui se trouve, de ce fait, parfois, au cœur de toutes les passions, de tous les déchainements, de tous les progrès, de tous les espoirs, peut-on mieux s'interroger sur ce qui est au cœur de notre débat d'aujourd'hui, et qui servira d'introduction à notre table ronde, à savoir la sécurité des Français ?

Sans prétendre apporter ici une contribution achevée, définitive, — il est dans cette salle des experts mieux qualifiés —, je voudrais simplement introduire notre table ronde par quelques réflexions.

Elles seront d'abord d'ordre général. Elles me conduiront à évoquer le paysage dans lequel évolue notre entreprise au regard de sa sécurité, elles seront ensuite liées au cas spécifique du transport aérien que j'illustrerai bien sûr à partir de l'exemple d'Air France.

Je viens de faire allusion à l'extension géographique du réseau d'Air France. Ceci renvoie à une première réalité des grands phénomènes de société, et donc bien sûr des questions de sécurité : la mondialisation.

Il n'y a en effet plus de phénomènes isolés. S'il existe des constantes de temps qui retardent, ici ou là, la propagation de tel ou tel phénomène, la rapidité des communications, la facilité des déplacements (ce n'est pas moi qui dirai le contraire) assurent une dissémination des pratiques, qu'elles soient honnêtes ou frauduleuses, une contamination progressive par la délinquance, sous les nouvelles formes qu'elle revêt (l'actualité toute chaude nous le démontre chaque jour, on ne lutte plus contre la drogue en veillant uniquement aux frontières), sans parler d'autres événements, récents aussi, illustrant à la fois des formes nouvelles de délinquance à la pointe de la technologie et leur distribution mondiale ; je veux parler par exemple des virus informatiques qu'on retrouve d'un instant à l'autre aux quatre coins de la planète.

On peut imaginer les dégâts considérables que pourrait entraîner dans la vie de tous les jours la répétition de semblables événements.

Essayons de penser à ce que serait notre quotidien si nous nous mettions à vivre, contraints par les événements, dans la hantise permanente d'une défaillance de nos technologies. Il n'est pas un acte de la vie courante qui serait désormais serein dans une société assise sur le progrès technique.

De cela découle une première loi, me semble-t-il : *quand apparaît une nouvelle forme de délinquance, une nouvelle drogue, une nouvelle pratique délictueuse, on ne saurait se féliciter d'être encore épargné. On doit tout au contraire mettre à profit le sursis supplémentaire qui est ainsi accordé pour préparer le combat pour être prêt à faire face, un jour ou l'autre, à terme.*

Pour pouvoir cependant mettre à profit ce délai de grâce, encore faut-il savoir interpréter la réalité. Les faits bruts ne manquent pas mais il faut disposer de la bonne grille d'analyse pour que les transpositions soient valides et s'établir porteuses de sens.

Un des premiers facteurs sur lequel notre attention est attirée, c'est le phénomène d'urbanisation.

C'est peut-être banal mais je crois que c'est un élément de base. Sans vouloir vous abreuver de chiffres, j'en citerai un particulièrement significatif émanant d'une statistique des Nations-Unies.

Selon cette source, la proportion de populations urbanisées dans les villes de plus de 5000 habitants a évolué, évoluera, au niveau mondial et dans les années à venir, de manière spectaculaire : près de 30 % de la population totale en 1950, le taux d'urbanisation, calculé selon ce critère, est passé à 41 % en 1985 et atteindra sans doute 60 % aux alentours de 2025.

Et j'ajouterai que si l'urbanisation des pays du Tiers-Monde est hallucinante, nos vieux pays d'Europe peuvent encore gagner plusieurs points dans cette concentration qui aura marqué le siècle.

« Il aura fallu, disait un sociologue, plus de 3 000 ans pour passer des plus grandes villes de 100 000 habitants à 1 million, moins d'un siècle pour passer d'1 à 10 millions ».

En l'an 2000, Mexico aura 30 millions d'habitants, c'est-à-dire le niveau de la population mexicaine en 1955, Sao Paulo 26 millions, Shanghai 24, évolution saisissante, même si ces projections n'ont que la valeur qu'il faut donner à des projections.

Au-delà des phénomènes de concentration, d'urbanisation, il faut mentionner bien sûr un second facteur, tout aussi important : les phénomènes migratoires.

Ceux-ci ne sont pas en eux-mêmes criminogènes, — il faut remettre les pendules à l'heure —, mais rappeler à juste titre les manipulations que l'on fait parfois subir aux statistiques.

C'est ce qui ressort fort bien du rapport écrit en 1982 par M. Bonne-maison, où l'on rend compte de l'ensemble des facteurs descriptifs de la population étrangère résidant en France.

M. Bonnemaison a établi que le poids de la délinquance mettant en cause cette population est tout à fait comparable à celui de la population autochtone.

Il n'en reste pas moins que la juxtaposition de modèles culturels différents entraîne forcément des tensions, sans parler des images charriées par l'inconscient collectif.

Il y a, disais-je, des problèmes de sécurité mais aussi le problème tout aussi important du sentiment d'insécurité, auquel le Professeur Delumeau faisait référence tout à l'heure, et ce sont là deux histoires différentes.

Bien sûr, parlant après vous, Monsieur le Professeur, je ne me lancerai pas dans de grands développements, mais je voudrais quand même risquer une remarque à cet égard, et elle concerne l'influence de la médiatisation sur cet écart entre le réel et le ressenti.

Nous sommes hélas bien placés, nous, professionnels du transport aérien, pour parler un peu.

Les avions, peut-être par la charge symbolique qu'ils représentent encore, ont été des cibles privilégiées pour le terrorisme international.

De 1975 à 1985, époque pourtant troublée, l'ensemble des actes terroristes, tous types d'attentats confondus dans le monde, a représenté environ 350 victimes par an. C'est terrible, c'est trop... C'est beaucoup trop.

La médiatisation a accru la prise de conscience sur ce sujet. Le problème de la médiatisation est un problème très complexe et très délicat, je ne peux ici que l'évoquer.

Je crois que c'est un des sujets importants qui devrait faire l'objet d'une discussion en soi dans le cadre de nos réflexions, ne serait-ce, et je finirai ma remarque sur ce point, que parce que la médiatisation de l'acte terroriste, participant à sa connaissance extérieure, entraîne de ce fait sa radicalisation progressive, fournissant à ses auteurs une tribune médiatique.

Nous voilà donc revenus, par ce biais, sur le terrain de l'aérien. Je voudrais y rester encore quelques instants, et ce sera le deuxième volet de mon propos.

Au regard de la sécurité, y a-t-il une spécificité du transport aérien ? Sans aucun doute.

Je voudrais illustrer cela en m'appuyant bien sûr sur notre expérience d'Air France.

Air France est la troisième compagnie aérienne du monde pour le transport international de passagers, la seconde pour le fret ; elle figure au premier rang des exportateurs français de services.

Air France, c'est plus qu'une simple entreprise, c'est un peu le pavillon de la France à travers le monde. C'est également un certain symbole de la modernité technologique, associée notamment au prestige du Concorde. Nous avons l'immodestie de penser que nous sommes un peu une partie de l'image de la France à l'étranger.

Exerçant son activité partout dans le monde, la compagnie doit faire face à de lourds problèmes de sécurité, ou plus exactement de sûreté, comme je l'ai dit précédemment, et je profite de ces circonstances pour remercier l'ensemble des services spécialisés qui nous aident à analyser et à traiter ces sujets.

Contrairement aux transporteurs terrestres, nos personnels et nos clients ne sont pas directement dépendants du niveau de sécurité intérieure des pays que nous desservons.

Nous exploitons en effet nos avions dans des installations aéroportuaires excentrées des centres urbains, considérées comme des installations stratégiques pour les pays et donc, généralement, mieux protégées.

A l'étranger, nous faisons appel à des collaborateurs extérieurs pour une grande partie de notre activité, sauf en ce qui concerne la supervision des aéroports, les activités techniques et une part de l'activité commerciale en ville ; nos agences sont généralement localisées dans les centres ou quartiers résidentiels, eux-mêmes aussi protégés et d'une certaine façon, nous nous efforçons de moduler, en fonction du niveau de sécurité locale, la présence d'agents de la compagnie, expatriés ou locaux, comme la présence de nos équipages au repos au cours de leur rotation.

Mais les difficultés que nous avons à résoudre en matière de sûreté dans notre exploitation tiennent essentiellement à trois facteurs : notre dimension et notre notoriété internationale, l'émergence, ici ou là, de déséquilibres politiques, et bien sûr, l'existence de problèmes économiques.

Notre notoriété, et celle de notre activité, fait que tout acte hostile à notre égard peut être médiatique. S'en prendre à Air France, c'est assurer à ses actes, à ses idées, à sa personne, une résonnance de forte amplitude.

L'existence de déséquilibres politiques entre régimes démocratiques et totalitaires, terres d'asile et terres d'expulsion, terres de tolérance et terres d'intransigeance, est la source de flux migratoires de réfugiés qui demanderont à être transportés et, dans certains cas, tenteront des détournements, source également de terrorisme utilisant éventuellement Air France pour menacer la France.

Enfin, l'existence de déséquilibres économiques entre les différents pays du monde engendre des migrations, donc des expulsions, avec des

risques d'incidents, de représailles, des trafics et pillages en tous genres qui peuvent toucher indirectement ou directement les biens de l'entreprise et, à son insu, compromettre sa sécurité.

Bien évidemment, le niveau de la Sécurité Intérieure française affecte le fonctionnement de nos bases principales. Nous ne sommes pas neutres devant tous les risques encourus quotidiennement par la société française, usage de la drogue, vandalisme, criminalité financière ou encore insécurité informatique, pour ne citer que quelques-uns de ces risques.

Face à ces difficultés, quels sont les remèdes ? Il en existe heureusement une large panoplie et je me limiterai à l'essentiel, car de tous ces risques, de tous ces maux, bien sûr, nous essayons de nous protéger au maximum.

Je dirai d'abord que contre l'insécurité intérieure, notre capacité à réagir dépend avant toute chose de la qualité et de la motivation de nos personnels.

C'est pourquoi nous essayons de pratiquer une sélection très rigoureuse, une formation permanente, et dans un cadre décentralisé.

Notre capacité de production dépend bien sûr également de nos installations. Il faut qu'elles soient rendues étanches aux intrusions extérieures par des défenses physiques, des organisations de gardiennage, le port de badges magnétiques, demain, la puce ; il faut aussi démontrer notre capacité à protéger nos circuits financiers, comme nos circuits informatiques.

Contre les menaces internationales, la protection de notre exploitation, qui est de la responsabilité des autorités locales (j'insiste sur ce point), découle aussi de la conception et de la réalisation des installations aéroportuaires.

Ces 30 dernières années, les aéroports internationaux ont vu leur conception évoluer, et parmi les éléments les plus visibles, je mentionnerai l'étanchéité et la surveillance des pistes et des aires de trafic, la séparation physique des passagers à l'arrivée et au départ, l'étanchéité des circuits sous douane, le contrôle des personnes et des bagages à main, bien évidemment.

Tout ce travail s'est accompli grâce à l'imagination des autorités de police et de douane, des architectes, des compagnies aériennes, mais il faut en voir aussi la conséquence : il a eu une forte incidence sur les coûts d'exploitation, avec le renchérissement des loyers et l'instauration de taxes diverses.

Enfin, l'évaluation permanente de la menace est réalisée par notre encadrement dans le cadre de réunions internationales permanentes.

Nous participons de façon permanente à des groupes spécialisés de nombreuses associations, l'IATA, l'AEA, l'OACI, et c'est tout à fait essentiel pour notre sécurité.

Motivation des personnels, conception des installations, efforts de coordination entre toutes les parties prenantes, tels sont en résumé les principaux remèdes à notre portée.

Mesdames, Messieurs, je voudrais conclure cette introduction rapide en vous parlant ici, moins brillamment que le Professeur DelumEAU, du sentiment d'inquiétude.

J'ai le sentiment d'avoir tracé, tout au long de cette introduction, un paysage où le pessimisme l'emportait peut-être sur l'optimisme. Laissez-moi conclure sur ce point.

Sur le plan international, les grands déséquilibres économiques semblent devoir s'amplifier.

L'évolution des technologies et des techniques de délinquance obligent les grands pays démocratiques à rechercher des moyens de prévention de plus en plus sophistiqués, et donc, de plus en plus onéreux.

Sur le plan intérieur, personnellement, je note un facteur favorable à long terme, la diminution moyenne du taux de travail, qui devrait entre autres permettre à chaque ménage de mieux participer à l'éducation des enfants, et si l'on considère que l'éducation, des enfants d'ailleurs comme des adultes, a notamment une influence décisive sur la diminution de la délinquance, on peut par là voir un élément de raisonnable optimisme.

Mais on ne peut pas passer sous silence l'usage de la drogue, qui est sans conteste l'un des grands fléaux du monde moderne.

Je n'ai pas les références du Professeur DelumEAU, bien que la référence tout à l'heure à Macbeth m'ait beaucoup frappé, mais je conclurai néanmoins de la même façon.

D'une certaine façon, l'inquiétude me paraît une vertu indispensable pour tous ceux qui ont à gérer les problèmes de sécurité.

Il est clair que nous devons apprendre ensemble à gérer cette inquiétude pour être, somme toute, à la hauteur de notre premier devoir : assurer partout en toute circonstance, au bénéfice de nos concitoyens, au bénéfice de tous ceux qui nous font confiance, le plus haut niveau de sécurité possible.

Je vous remercie.

(Applaudissements)

M. ATTALI

Si vous en êtes d'accord, nous allons tout de suite ouvrir notre discussion autour de trois thèmes.

Premier thème : le sentiment d'insécurité et la réalité de la délinquance.

Deuxième thème : les nouvelles menaces, notamment en raison de l'internationalisation des nouvelles technologies.

Enfin, la dimension culturelle de la sécurité dans le contexte européen.

Le sentiment d'insécurité

Comme on l'évoquait il y a un instant, dans le domaine de la sécurité, dans ce débat, les passions, le retentissement médiatique des événements, ne permettent pas toujours d'y voir très clair.

Il est utile de procéder à une analyse des enquêtes de l'opinion sur une longue période avant d'identifier ce que sont les formes actuelles de la délinquance et ses transformations récentes.

C'est la raison pour laquelle, si vous en êtes d'accord, j'aimerais tout de suite donner la parole à Monsieur Stemmelen, qui est un spécialiste des études dans ce domaine, en lui posant une question délicate.

Monsieur Stemmelen, quelle est l'opinion des Français sur la sécurité ?

M. STEMMELEN

C'est une question effectivement non seulement délicate mais qui a fait l'objet d'une présentation parfois très polémique.

Cependant, elle peut désormais être discutée de façon un peu plus raisonnable, et même presque scientifique.

Le problème est de savoir d'abord quelle est la place réelle de la sécurité, ou de l'insécurité, dans l'opinion des Français.

Si on soumet par voie de sondage, puisque c'est la pratique usuelle, des échantillons de Français à des sujets, des questions, portant sur la violence, la délinquance ou la drogue, bien naturellement on obtient des chiffres très forts, très élevés et pratiquement unanimes de refus, de répulsion, à l'égard de ces problèmes.

Mais je crois qu'il faut quand même, avant toute chose, essayer de savoir quel est le niveau qu'on pourrait dire spontané d'évocation de l'insécurité par les Français.

Le plus simple est d'examiner lorsqu'on demande aux Français ce qu'est leur préoccupation actuelle, les problèmes qui leur apparaissent les plus graves.

Et on s'aperçoit que le seul problème qui domine pratiquement depuis plus de 10 ans, et de façon écrasante, est le chômage, qui est peut-être également une forme d'insécurité dont on ne parlera pas forcément pendant ces deux jours, mais qui est quand même le sujet absolument dominant des préoccupations des Français dès qu'on leur parle de ce genre de choses.

Je donnerai simplement un seul exemple : dans les sondages publiés par BVA dans « Paris Match », on pose depuis quatre ans la même question : « quel est selon vous le problème le plus important pour la France à l'heure actuelle ? » Avec des réponses spontanées, le chômage, ou l'emploi, font systématiquement des scores de l'ordre de 60 à 70 %, et un problème comme le niveau de vie, ou les revenus, font un score qui est en train d'augmenter depuis quelque temps, en particulier depuis un an, c'est-à-dire de 6 à 15 % à peu près ; les autres thèmes font moins de 10 %.

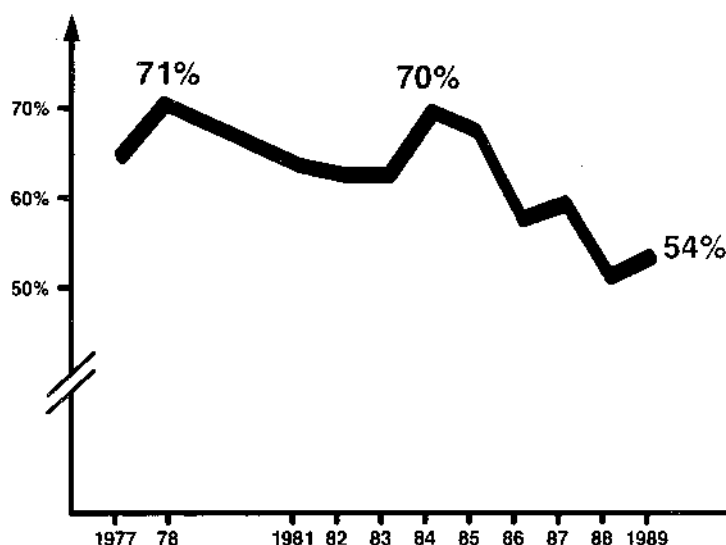
En particulier, pour venir à l'insécurité, qui nous intéresse plus aujourd'hui, les thèmes d'insécurité ou de terrorisme n'ont jamais dépassé 5 à 7 % en réponses spontanées des préoccupations des Français, sauf à une seule période, en octobre 1986, et on sait pourquoi, c'était au moment de la vague d'attentats dans Paris, où alors 28 % des Français citaient ce thème comme un sujet de préoccupation premier.

Mais ce bond n'a pas duré et aussitôt après, on est revenu à ce niveau de l'ordre de 6 %.

Pourtant, évidemment, lorsqu'on aborde le problème directement en disant « est-ce que vous vous sentez en sécurité ? », de très nombreuses personnes disent qu'elles ne se sentent pas en sécurité.

Le problème est d'obtenir sur ce sujet des sources fiables et durables.

Pour ma part, je dispose à cet égard des résultats d'une question très simple qui a été posée régulièrement aux Français depuis 12 ans maintenant, dans des termes inchangés. Voilà cette courbe :



“ On ne se sent plus en sécurité ”
Bien d'accord + Entièrement d'accord

source : AGORAMETRIE

C'est tout simplement le taux d'accord, avec une question dont le libellé est le plus simple possible : « On ne se sent plus en sécurité. Êtes-vous d'accord, pas d'accord, etc. »

Il s'agit de gens qui se disent tout à fait d'accord ou entièrement d'accord avec cette expression. C'est une question qui est posée depuis 1977 par l'association Agoramétrie.

Qu'observe-t-on ? On observe que de 1978 à 1983, il y avait une baisse lente du niveau de ce sentiment d'insécurité ainsi mesuré.

En 1984, on voit une pointe très sérieuse ; 70 % des Français à cette époque se disent d'accord avec un tel libellé : « on ne se sent plus en sécurité ».

Est-ce qu'il s'est passé quelque chose de spécifique en 1984 concernant la sécurité ? Je ne crois pas, Monsieur Robert en parlera peut-être plus précisément, mais je crois que ce qui est important, c'est que 1984, au regard de l'opinion, coïncide avec une extrême mauvaise image des gouvernements, avec les grands problèmes qui étaient posés à l'époque sur le plan de la rigueur, sur l'école libre, avec, disons, une manifestation d'hostilité générale envers les problèmes politiques.

Et qu'observe-t-on depuis 1984 jusqu'au dernier point que nous ayons, en juin 1989 ? Une tendance générale (avec de petits accidents) à une baisse très rapide ; on passe de 70 % à 54 % de taux d'accord, ce qui est une évolution très forte pour ce genre de questions.

Autrement dit, ce thème fait encore la majorité mais ne fait plus une sorte d'unanimité.

Et on peut remarquer incidemment qu'il est difficile de relier cette tendance forte à la baisse aux changements politiques qui sont intervenus sur cette période.

Il faudrait aussi signaler (vous avez parlé de médiatisation) que si l'on avait tracé une courbe du nombre de sondages publiés sur la sécurité dans la presse, elle aurait suivi de manière amplifiée à peu près la même courbe.

C'est-à-dire que depuis 1984, le nombre de sondages publiés sur la question a considérablement diminué ; il est maintenant presque difficile de trouver en 1989 dans la grande presse des sondages sur ce sujet.

Pour connaître un peu mieux ce qu'est ce sentiment d'insécurité, au-delà de ces simples chiffres, je voudrais simplement dire qu'il faut procéder à des analyses un peu plus approfondies que de simples sondages.

Pour ma part, je voudrais dire assez vite qu'on a réussi à isoler trois facteurs fondamentaux qui permettent de mieux comprendre le sentiment d'insécurité.

Premièrement, ce qu'on pourrait appeler un sentiment d'appartenance, c'est-à-dire la perception des menaces qui pèsent sur le groupe auquel on appartient, sur la communauté des citoyens, sur la famille, sur la nation.

C'est quelque chose qui est tout à fait central dans le sentiment d'insécurité dans ce pays : l'impression de désagrégation du corps social, de disparition des liens.

Un deuxième facteur est lié à l'insatisfaction des besoins, à une demande d'aide, d'intervention, d'assistance. C'est un facteur qui relève plutôt d'une frustration de l'individu, qui ne trouve pas sa place dans la société. C'est évidemment un facteur qui touche plutôt les personnes défavorisées, les personnes à faible revenu.

Et il y a un troisième facteur, apparemment contradictoire avec le précédent, qui concerne la défense des biens, ce qu'on pourrait appeler dans notre société, une vision sacralisée de la propriété.

Bien entendu, les gens qui partagent cette vision, qui sont très attachés au patrimoine, qui en font une valeur dominante, sont ceux qui peuvent avoir un sentiment d'insécurité.

Il va de soi que cet aspect des choses, outre les facteurs sociaux évidents, relève souvent de choix idéologiques, politiques, personnels, et on entre là très souvent en liaison directement, avec la défense des biens, dans le débat entre la Droite et la Gauche.

En conséquence, on pourrait dire qu'au-delà du chiffre global du sentiment d'insécurité, on trouvera toujours des catégories de Français qui sont plus sensibles aux questions de sécurité que d'autres.

Le sentiment d'appartenance, ce sentiment communautaire, fait que les personnes âgées, qui sont très sensibles à cette notion de groupe, d'appartenance, de tradition, les personnes non actives, les personnes à faible niveau culturel, qui donc se rangent un peu au sentiment majoritaire, plutôt les ruraux, plutôt des personnes habitant dans les petites villes, plutôt des femmes, et en tous cas des mères de famille, qui ont par essence le sentiment communautaire, plutôt des catholiques mais pas des catholiques pratiquants, des catholiques pratiquants occasionnels, qui ont un sens un peu flou de la communauté mais qui y attachent de l'importance, sont des gens qui sont particulièrement sensibles à la notion et au sentiment d'insécurité (j'entends sentiment d'insécurité exprimé).

Pour ce qui est du deuxième facteur, l'insatisfaction des besoins, j'ai dit qu'il s'agissait des faibles revenus, qui étaient en cause, mais là aussi, il peut s'agir de faibles revenus relatifs, c'est-à-dire de personnes qui ont la sensation que leurs revenus baissent, et dans ce cas on va trouver en particulier les petits commerçants, et aussi des retraités, qui ont une baisse relative de leurs revenus avec le départ en retraite.

En ce qui concerne la défense des biens, on va voir évidemment des personnes qui ont de hauts patrimoines, des patrimoines relativement élevés dans la société française, ce qui va être à nouveau le cas de personnes en moyenne plus âgées, plus souvent de personnes non salariées que salariées, et naturellement au plan collectif, plus souvent des personnes ayant des préférences partisans à droite plutôt qu'à gauche.

Ce qui fait que si le « score » que je vous ai montré à propos de cette question « on ne se sent plus en sécurité » était partagé en juin 1989 par 54 % des Français, une analyse plus fine montre que si les plus de 65ans ou des gens qui n'ont aucun diplôme sont 70 % à éprouver ce sentiment, si les retraités sont 67 %, si les sympathisants de la Droite sont 69 %, d'un autre côté, dirai-je, les personnes jeunes, les moins de 24 ans ne sont que 45 %, les professions comme les enseignants ou étudiants sont 34 %, les personnes de Gauche sont 41 % et les personnes ayant un diplôme supérieur ne sont que 33 %.

On voit donc une diffusion de ce sentiment tout à fait différente selon un certain nombre de critères socio-culturels.

(Applaudissements)

Les caractéristiques de la délinquance

M. ATTALI

Je vous remercie beaucoup, Monsieur Stemmelen.

Nous aurons l'occasion de revenir sur un ou deux des chiffres que vous avez évoqués tout à l'heure, mais je voudrais me tourner d'emblée vers Monsieur Robert, qui est Directeur de Recherches au CNRS et qui travaille depuis de nombreuses années sur ces questions.

Au-delà des chiffres et des études, Monsieur Robert, quel est à vos yeux l'évolution de la délinquance et de la criminalité ?

M. ROBERT

Quand on parle de délinquance et de criminalité, on a l'impression de parler de quelque chose d'immuable et qui tient, en quelque sorte, à la nature humaine.

En fait, il est juste de mettre l'accent sur le mot « évolution ». Les délinquances, aujourd'hui les plus massives représentaient quelque chose de tout à fait négligeable il y a quelques 30 ans, et si on commence par jeter un rapide coup d'œil en arrière, on voit la profondeur des modifications.

Il y a quelques 150 ans, dans une France qui était aux 9/10^e rurale, les communautés locales résistent encore très fortement à l'intrusion du gendarme et du juge. Claverie et Lamaison le montrent pour le Gévaudan, Santucci pour l'Hérault, Soulet pour les Pyrénées.

L'idéal restait, comme sous l'Ancien Régime, un règlement des agressions contre les personnes et contre les biens par des transactions, et le recours à la justice pénale n'était bien accepté que comme un auxiliaire, ou une aide, de ces régulations locales pour faire pression sur les récalcitrants ou éliminer quelque indésirable.

D'ailleurs les magistrats commençaient, à cette époque, à supporter de plus en plus mal ces résistances locales à l'ordre de l'État : témoins leurs récriminations contre les jurés exhumées par Pourcher et Claverie.

Mais en fait, à ce moment-là, la grande délinquance, la délinquance massive, celle qui occupe l'essentiel de la justice pénale, est tout bonnement la délinquance forestière, c'est-à-dire la résistance des classes populaires rurales que l'on veut écarter de l'usage des forêts mais qui y trouvent à ce moment un appoint indispensable dans les régions pauvres et surpeuplées.

Maintenant sautons 50 ans, et tout a changé.

Le trop-plein de population rurale commence à s'écouler vers les villes, les communautés locales perdent de leur capacité régulatrice et la

délinquance est devenue essentiellement urbaine. Ce sont des coups et blessures, des vols, des outrages publics à la pudeur, comme s'il s'agissait essentiellement, en cette fin du XIX^e siècle, de persuader le peuple des villes de ne plus se faire justice par la force (coups et blessures), de respecter la propriété (vol) et d'être prude (outrages publics à la pudeur).

Et de nos jours, nouveau changement de tableau radical : le plus massif, et de beaucoup, c'est la délinquance routière.

Elle domine le tableau. A elle seule, elle est cinq fois plus importante que tout le reste réuni.

La circulation automobile, c'est à la fois la principale occasion de perte de vies et c'est aussi, il faut s'en rendre compte, un élément majeur de nos modes de vie, qui menace à tout moment de tourner au chaos alors que la répression pénale joue, dans sa régulation, un rôle massif, indiscriminé, et dont on ignore d'ailleurs l'efficacité.

On peut dire que dans notre société depuis une trentaine d'années, l'ordre public est devenu essentiellement un ordre routier et que police et justice sacrifient une bonne partie de leur temps et de leurs moyens au maintien de cet ordre routier.

Alors à côté de ce massif considérable, les quelques délinquances d'ordre public paraissent de taille bien modeste.

On y aperçoit particulièrement les séjours irréguliers d'étrangers (traduction pénale de la fermeture des frontières, pratiquée dans tous les pays de l'hémisphère Nord plus ou moins efficacement depuis une dizaine d'années) ou les affaires de stupéfiants, parmi lesquelles pratiques et usages se distinguent souvent malaisément.

Second grand bloc après la délinquance routière, une particularité française assez massive, c'est la délinquance de chèques qui mélange une minorité de véritables escroqueries et une marée de chèques sans provision.

Aucun autre pays n'a d'ailleurs une législation aussi rigide en la matière : le chèque sans provision est une particularité de notre législation pénale qui a joué un grand rôle quand il s'est agi, dans les années 1960, de généraliser l'usage du chèque en France.

Maintenant que les priorités ont changé, on a l'impression que l'on n'arrive pas à se défaire d'une logique de délinquance très particulière, et le législateur n'a jamais réussi à limiter durablement ce sous-produit pénal de l'ordre bancaire.

D'autres ordres privés génèrent aussi des délinquances, mais plus modestes, par exemple le vol à l'étalage, où les polices privées règlent par transaction les 9/10^e des cas.

Plus restreintes encore, quasi imperceptibles sont les délinquances à divers ordres administratifs, de la sécurité au travail à la fraude fiscale parce que là, la transaction règne presque seule. On ne traite comme délinquants que quelques récalcitrants ou quelques cas trop scandaleux.

Il reste ce que vous attendez, vraisemblablement, c'est-à-dire la masse des plaintes privées, que j'ai laissées volontairement pour la fin.

Les enquêtes auprès des victimes le confirment : on est surtout victime de vol, rarement d'autre chose, et notamment rarement de violences.

Les enquêtes internationales montrent que la France est surtout affligée de cambriolages (c'est une mode essentiellement parisienne) et de vols de voitures, deux domaines dans lesquels, dans les enquêtes internationales de victimisation, la France vient au premier rang.

Cette délinquance est comme la contrepartie de la diffusion sans précédent de biens qui sont à la fois prestigieux, indispensables dans nos modes de vie, et assez coûteux cependant pour nourrir un marché parallèle, de la voiture au magnétoscope ou à la chaîne Hi-Fi.

De surcroît, ce qui est très important, c'est de voir que ces biens sont mal surveillés par leur propriétaire : la voiture qui est abandonnée sur la voie publique, dans le parking et dans la rue, mais aussi le logement, qui est vide l'essentiel de la journée, et une urbanisation qui éloigne sans cesse davantage le lieu de vie de celui du travail, n'y sont pas pour rien.

Non seulement ces délits sont les plus fréquents, mais encore ce sont les seuls pour lesquels la plainte soit systématique, ou presque systématique.

Mais, paradoxe, cette forte demande sociale ne reçoit qu'une réponse très hésitante : à peine 15 % de ces plaintes sont élucidées.

Beaucoup pensent d'ailleurs que l'important est ailleurs, que la protection des biens est en fait prise en charge par les assurances et par le marché privé de la sécurité.

Il est important de noter, malgré le développement de ces deux secteurs, que cette évolution, ce transfert, s'opère moins facilement pour les particuliers que pour les entreprises ou les organisations.

D'abord nous avons été très surpris de voir que près de la moitié des vols et des cambriolages ne donnaient pas lieu à intervention de l'assurance pour des raisons diverses.

Ensuite, pour un particulier, il est difficile d'optimiser les dépenses d'assurance et de sécurité.

Pour lui, le coût est évident mais le risque est aléatoire et l'efficacité incertaine.

Par ailleurs l'indemnisation, fut-elle matériellement satisfaisante, est toujours coûteuse, en temps et en démarches, et ne compense pas tout, notamment pas la peur éventuelle.

Nous sommes donc, pour résumer, dans une phase où la part de l'État et celle des prestataires privés dans ce marché de la sécurité des biens, sont mal délimitées et peu coordonnées entre elles.

Dans une telle situation, il est toujours possible que les peurs et les insécurités dont Éric Stemmelen rappelait la toile d'arrière-fond très vaste, soient, à un moment ou à un autre, cristallisées sur le crime.

C'est donc une situation qui est potentiellement difficile, et c'est probablement ce qui explique d'une part l'entreprise qui nous réunit aujourd'hui, d'autre part le développement, depuis quelques années, de formules de prévention où l'on observe (c'est le fait le plus intéressant) une entrée en force des acteurs locaux et une sorte de nouvelle combinaison des responsabilités entre acteurs centraux et acteurs locaux.

Merci.

(Applaudissements)

M. ATTALI

Merci beaucoup, Monsieur Robert.

Monsieur Dubet, vous êtes sociologue, auteur de « la Galère ». Vous êtes connu pour vos travaux sur les phénomènes de jeunesse, sur les problèmes de marginalisation ; comment avez-vous envie de synthétiser le rapport entre l'ensemble de ce phénomène et les problèmes de sécurité que nous évoquons ?

Insécurité et marginalités

M. DUBET

Je crois, en me basant sur l'expérience qui est la mienne, c'est-à-dire l'étude de la marginalité banale des banlieues des grandes villes, qu'on peut dire trois choses qui peuvent expliquer le paradoxe sous-jacent à nos débats, qui est le fait de vivre dans une société de relative sécurité avec pour autant, malgré tout, un grand sentiment d'insécurité.

La première observation, d'une extrême banalité est ce qu'on pourrait appeler la destruction des régulations communautaires.

Nous avons vécu depuis une vingtaine d'années la fin des « banlieues rouges », la fin des communautés populaires relativement intégrées, du

petit monde populiste des banlieues, et l'image même des HLM s'est renversée : cela ne semble plus les lieux de la modernité, du progrès et de l'hygiène ; ce sont devenus les lieux de la cohabitation obligée, le cul-de-sac avec généralement une montée des immigrés et un blocage des Français qui y restent, et on observe là le sentiment d'un monde qui se défait, d'un monde peu intégré, et par conséquent d'un monde dangereux non parce qu'il y a nécessairement danger objectif mais parce qu'on ne peut pas compter sur le réseau de voisinage pour nous aider.

Chaque fois que les gens racontent une agression, c'est moins l'agression qui est mise en avant que le fait qu'on ne les a pas aidés, que l'agression s'est passée solitaire. Les histoires de viol dans le métro sont très révélatrices : c'est moins le viol qui est important dans l'imaginaire que l'indifférence du public au viol.

Il y a donc là un phénomène urbain qui est extrêmement sensible et une sorte d'hétérogénéité sociale obligée dans cet univers.

Je crois qu'il y a un deuxième type de phénomènes qui apparaît, qui est lié à celui-là : la nature politique du problème de la sécurité, non pas politique au sens partisan du terme mais au sens déjà suggéré tout à l'heure par le Professeur Delumeau, d'une sorte de spirale créée par l'insécurité.

D'une certaine manière, ne pouvant pas compter sur eux-mêmes, les gens en appellent à l'État et c'est à l'État qu'il est demandé d'intervenir dans des problèmes qui, jusque là, étaient domestiques : les peurs de voisinage, les chahuts juvéniles, les gamins qui font du bruit, les bandes de jeunes qui font tourner des mobylettes deviennent des problèmes qui concernent la police, les éducateurs, la municipalité.

Et il se crée une spirale pénible parce que cette demande excède toujours l'offre. La police arrive toujours en retard, les éducateurs ne sont jamais à l'heure, et l'idée qui se développe dans ce genre d'endroits et qu'il faut qu'« on » fasse quelque chose.

Tout à l'heure, lorsque j'écoutais l'exposé sur les courbes du sentiment d'insécurité, j'ai été frappé que ce soit en 1984 que les choses basculent.

Or 1984, c'est la mise en place de grandes politiques spectaculaires, extrêmement médiatisées, d'opérations « anti été chaud », de comités de la prévention, de comité locaux, qui créent dans l'opinion publique probablement un sentiment que « on », que l'État, fait quelque chose, qu'il y a la fin d'une sorte d'abandon.

Et, je répète, il reste cette espèce de spirale qui fait que moins on peut compter sur soi, plus on compte sur l'État, et plus l'État crée, d'une certaine manière, d'insatisfactions.

Enfin, troisième constat, je crois très fortement qu'il y a une transformation des conduites marginales des jeunes.

Pendant longtemps, on a pu considérer que le stéréotype du délinquant, le stéréotype du bandit, du milieu, avait une fonction de sécurité parce qu'il donnait une image à l'agresseur potentiel, il donnait une image au criminel, et on aime bien les films policiers, on aime bien les gangsters qui ont des têtes de gangsters, les policiers qui ont des têtes de policiers avec une certaine définition des règles du jeu.

Le Paris traditionnel était un Paris avec une géographie très précise du danger : les barrières, certains quartiers etc.

Ce que l'on observe aujourd'hui, c'est évidemment une disparition de ce stéréotype.

Le sentiment qui se dessine est celui d'une sorte de danger diffus, et d'autant plus dangereux qu'il est diffus.

Dans le fond, le truand, le gangster, le quartier chaud, n'ont jamais créé un sentiment d'insécurité, par contre, le vol de mobylette, le vol à l'étalage, le linge qui disparaît, la voiture dont on vole l'autoradio, créent un formidable sentiment de danger parce qu'il n'y a plus d'image sociale très rigide, très fixée, de ce danger.

Et je crois que c'est lié très fortement à la transformation interne des conduites marginales des jeunes.

Ce que nous observons dans ces quartiers « difficiles », ce sont des conduites extrêmement décomposées, des conduites extrêmement délinquantes, mais dont la délinquance n'est pas le centre.

C'est-à-dire que les jeunes de ces quartiers ne constituent pas vraiment des bandes, ne constituent pas vraiment d'activité délinquante, ils sont délinquants mais un peu de manière annexe. La délinquance n'est pas leur « job », n'est pas leur métier, ils sont délinquants comme cela, par opportunité, par jeu ou par besoin.

On a donc des acteurs extrêmement défaits, déstructurés, dans l'expérience qu'ils nomment eux-même « la galère », et ce sont des gens qui donnent aux voisins, aux enseignants, aux travailleurs sociaux, aux policiers etc., le sentiment d'être imprévisibles puisque ce ne sont pas des jeunes qui sont définis par l'article « délinquants », ce sont des jeunes qui sont définis par un mode de vie déstructuré irrigué par la délinquance, et il y a donc ce sentiment d'avoir affaire à de l'imprévisible.

Par exemple, on le voit bien lorsque les tribunaux gèrent, notamment dans les affaires de jeunes, le problème à la fois sous l'aspect pénal et sous l'aspect social : on ne sait jamais si on affaire à un coupable ou à une victime.

Bien souvent, le jeune est coupable et aussi victime, et on a un brouillage de l'image qui se crée. Il y a donc un brouillage de la norme, et dans les endroits où j'ai travaillé, il est extrêmement clair que l'idée d'une norme que l'on peut transgresser mais qui existe est une idée extrêmement fragile.

Elle est fragile chez les jeunes, évidemment, mais aussi chez les adultes qui y sont confrontés.

On observerait aujourd'hui assez facilement un retour, métaphorique peut-être, mais un retour, au thème des classes dangereuses du XIX^e siècle, c'est-à-dire une population qui est dangereuse parce qu'elle est de plus en plus hors jeu, de plus en plus défaite.

De même qu'il y a eu de grandes peurs au XIX^e siècle parce qu'on abandonnait un monde traditionnel et qu'on entrait dans un monde urbain, et plus tard industriel, j'ai le sentiment qu'aujourd'hui, on quitte ce monde industriel, ce monde des « banlieues rouges », ce monde, disons à la Jean Gabin, cinéma populiste, pour entrer dans un univers que l'on perçoit mal et qui crée ce sentiment très diffus de danger.

Pour terminer, je voudrais malgré tout dire un mot pour bien faire comprendre que dans ce genre d'endroits, les porteurs du sentiment d'insécurité ne sont pas simplement les coupables potentiels, ce sont généralement les gens qui créent le sentiment d'insécurité qui sont eux-mêmes les plus victimes du sentiment d'insécurité.

D'abord sentiment d'insécurité créé par les politiques sécuritaires. La difficulté des relations avec la police n'est pas infléchie, et puis il y a aussi cette insécurité liée au chômage, à l'échec scolaire, à la précarité etc. ; il faut faire très attention dans ce domaine et veiller à ce que les politiques de sécurité n'engendrent pas plus d'insécurité qu'elles ne peuvent en régler.

Je pense à un exemple sur lequel je m'arrêterai. C'est le problème de la dualité des politiques à l'égard de l'immigration.

D'un côté, on souhaite intégrer les immigrés, de l'autre, on souhaite contrôler l'immigration clandestine, éventuellement la chasser, ce qui crée dans la population que l'on veut intégrer, un formidable sentiment d'insécurité car tout immigré devient un clandestin potentiel.

On voit à ce moment-là des situations de quasi guerre civile entre la police et divers services et les jeunes du quartier ; et après tout, l'histoire des Minguettes n'est pas si loin que cela pour qu'on puisse penser que, parfois, la France vit un peu sur le fil du rasoir, ce qui pourrait la conduire vers des émeutes du style de celles qu'a connues l'Angleterre et que connaissent régulièrement les États-Unis.

Par conséquent, il y a toute une dimension à prendre en compte dans ce domaine, qui est l'insécurité provoquée par les politiques sécuritaires chez des gens qui sont souvent fortement délinquants mais sans être pour autant des délinquants professionnels ou des professionnels de la délinquance.

(Applaudissements)

M. ATTALI

Merci beaucoup, Monsieur Dubet.

A l'issue de ces trois interventions, j'aimerais marquer un temps de pause, en demandant peut-être à Monsieur Leroy de nous exprimer le point de vue du magistrat sur ce qui vient d'être dit.

M. LEROY

J'ai été frappé par ce que vient de dire Monsieur Dubet à propos des viols dans le métro, et cela rejoint mon expérience de juge d'instruction.

Très souvent, au fond, il y avait deux choses qui dominaient dans ce que disaient les gens qui étaient victimes ou témoins : ils insistaient sur le sentiment qu'ils avaient d'une faible efficacité de l'action des services en charge des problèmes de sécurité et par ailleurs, le délinquant était toujours quelqu'un qui n'avait pas de visage, donc l'inconnu par excellence.

Et je pense que l'ignorance de l'importance exacte du phénomène à côté de ce que nous connaissons à travers l'action des services répressifs, joue un rôle important à la fois parce que cela permet de dire un peu tout et n'importe quoi sur l'importance du phénomène, et parce que cela aggrave le sentiment d'insécurité.

Et j'aurais voulu poser une question à Monsieur Stemmelen.

Je me suis souvent intéressé à ce que font les Britanniques en matière de recherche de « chiffres noirs », et je voudrais lui demander si la meilleure connaissance du phénomène et la rationalisation du savoir sont de nature à faire diminuer ce sentiment d'insécurité.

M. STEMELEN

C'est un vieux débat.

Globalement, je ne crois pas ; c'est-à-dire que globalement, la publication de chiffres par exemple ne semble pas avoir d'effets immédiats et sensibles sur le sentiment d'insécurité autant qu'on puisse avoir une bonne mesure des sentiments et une bonne mesure de l'insécurité réelle.

Cependant, ce qu'on sait, c'est que les variations temporaires du sentiment d'insécurité sont très liées à la médiatisation, au nombre d'articles qui ont fait l'objet de la Une de la presse du soir, dirai-je, et puis du journal télévisé, mais ce sont des variations très instantanées qui durent parfois une journée ou quelques semaines, au maximum.

Mais la tendance globale n'est certainement pas liée aussi étroitement que cela à une mesure de la délinquance réelle.

M. ATTALI

Je vous remercie.

Je voudrais demander au Professeur Delumeau comment il réagit aux interventions de ce matin, après son exposé.

M. DELUMEAU

Effectivement, je me situe, après ce qui vient d'être dit, et cela m'intéresse beaucoup, en historien, et je suis amené, d'ailleurs comme vous-mêmes, à opérer un passage constant du passé au présent et du présent au passé.

Je viens de noter que Monsieur Dubet employait à nouveau l'expression de « classe dangereuse » qu'avait inventée mon collègue Louis Chevalier, et donc je me sens assez à l'aise dans vos propos, même ceux d'aujourd'hui.

Par rapport au passé, il est bien évident que les vols de voitures ou les vols dans les voitures n'existaient pas autrefois ; donc c'est une innovation par rapport au passé, de même pour les vols de chèques.

Et puis Monsieur Philippe Robert a très bien marqué qu'il y avait à notre époque une désagrégation des réseaux sociaux.

Car je crois qu'une des caractéristiques de l'homme occidental actuellement, c'est la solitude, soit parce que les associations d'autrefois ont quasiment disparu, soit parce que la famille elle-même a une structure beaucoup plus faible.

En revanche, je vois des rapprochements avec le passé.

En particulier, il y a eu chez nous, historiens, il y a quelques années, un long débat sur l'évolution de la violence au vol au long des siècles d'Ancien Régime.

Ce débat n'est pas complètement clos mais tout de même, la majorité des historiens pense qu'entre le XVI^e et les XVII^e et XVIII^e siècles, il y a eu un passage progressif de la violence au vol, c'est-à-dire de plus en plus de vols mais de moins en moins de violences, généralement les gens étant moins agressifs au XVIII^e ou au XIX^e siècle qu'au XVI^e.

Tout à l'heure, Monsieur Attali a parlé, et je suis bien d'accord avec lui, des peurs beaucoup plus isolées du passé, beaucoup plus isolées que celles que nous vivons dans notre monde contemporain, qui est un monde de communication.

J'apporterai quand même, non pas un correctif, mais une précision.

En effet, autrefois, un danger comme la peste circulait d'un pays à l'autre, et on redoutait qu'elle vienne d'un pays voisin, par conséquent là aussi il y avait « épidémie ».

Quant aux guerres de religion, elles se sont déplacées aux XVI^e et XVII^e siècles d'un pays à l'autre, et donc il n'y avait pas isolement non plus dans la civilisation d'autrefois.

Et puis nous avons parlé des dettes, tout à l'heure. Or j'ai remarqué qu'à la fin du XVI^e siècle, la majorité des gens qui étaient en prison l'étaient pour dettes. Les prisons étaient peuplées d'endettés.

Cela se résolvait en général à l'amiable par des compositions de façon à faire sortir les gens de prison, car celui qui faisait mettre en prison devait payer la pension de celui qui était en prison ; alors on avait intérêt à s'arranger, comme on dit, mais enfin il est vrai que les dettes comptaient énormément dans la criminalité d'autrefois.

Enfin, je voudrais insister sur la médiatisation.

Dans ma bouche, ce n'est pas un reproche, mais je prends un exemple très concret.

Nous approchons de l'an 2000. Beaucoup de gens se réjouissent, Dieu merci, de l'arrivée de l'an 2000 (d'ailleurs l'an 2000 est souvent un slogan publicitaire), mais il y a aussi beaucoup de références à l'an 1000, et c'est ici que l'historien peut dédramatiser le présent.

Je ne suis pas médiéviste personnellement mais je lis naturellement les travaux de mes collègues médiévistes, et vous ne trouverez pas un seul médiéviste sérieux pour vous parler des peurs de l'an 1000.

La peur de l'an 1000, c'est une légende historique, alors je souhaiterais qu'on ne fasse pas peur aux gens avec l'an 2000 en s'appuyant sur la peur de l'an 1000 !

(Applaudissements)

L'internationalisation des menaces et des risques

M. ATTALI

Eh bien puisque nous parlons de l'an 1000, nous allons peut-être aborder maintenant le dernier volet de cette discussion, c'est-à-dire les

menaces nouvelles liées à l'internationalisation des problèmes, des enjeux, et surtout au développement des nouvelles technologies.

Monsieur Heisbourg, vous êtes Directeur de l'Institut International d'Études Stratégiques, je pense que sur l'internationalisation des problèmes en particulier, vous avez un certain nombre de choses à nous dire.

M. HEISBOURG

Tout d'abord à l'échelle mondiale je dirai que plusieurs tendances sont en train de converger en matière de sécurité internationale.

Tout d'abord une diminution des interventions militaires, directes ou indirectes, des super-puissances : retrait des Soviétiques d'Afghanistan, accords sur l'Angola, au Nicaragua...

Ensuite, une autonomie accrue des conflits régionaux, dont l'origine devra souvent moins aux oppositions habituelles entre États, moins aussi au jeu des super-puissances, qu'à des causes plus larges, par exemple l'intégrisme religieux, ou plus étroites, tels les conflits ethniques à l'intérieur de tel ou tel État.

Mais souvent, ces niveaux de conflit tendront à inter-agir, par exemple dans la guerre Irak-Iran.

Il en résulte aussi une imbrication croissante des conflits inter-étatiques traditionnels, avec le maniement de la violence par des acteurs non directement étatiques, je parle notamment du terrorisme international, du narco-terrorisme, ou de ce qu'on appellera l'ethno-terrorisme, par exemple au Sri-Lanka.

Troisième tendance : l'importance croissante des facteurs économiques dans la sécurité internationale par opposition, ou par rapport, aux facteurs strictement militaires.

De tout cela, il résulte une « dépoliarisation » relative du système international, système beaucoup moins soumis à la dimension Est-Ouest mais aussi conduisant à un jeu beaucoup plus ouvert et plus confus.

Parallèlement, nous constatons que les moyens techniques à la disposition des acteurs tendent à se renforcer en termes aussi bien absolus que relatifs.

Tout d'abord, prolifération des armes chimiques et nucléaires, et de leurs vecteurs, les missiles balistiques, dans des régions instables, notamment le Moyen-Orient, l'Asie du Sud, (Inde/ Pakistan). Certains de ces armements pourraient, le cas échéant, venir en possession de réseaux terroristes.

Deuxièmement, nous constatons une diffusion très large, depuis le début des années 1970, des armements que l'on peut appeler « anti »

(anti-navires, anti-avions). Ces engins ont un coût relativement faible et sont largement répandus dans le Tiers-Monde : le missile « Stinger » en Afghanistan, certains missiles chinois dans le Golfe persique... Là aussi, certains de ces armements tomberont inévitablement entre les mains d'acteurs non étatiques, c'est d'ailleurs ce qui est arrivé avec certains Stinger en Afghanistan.

Et enfin, et ceci correspond à l'importance croissante des facteurs économiques, nous constatons une aggravation des menaces contre les instruments sur lesquels est fondée l'économie internationale : attaques contre les réseaux informatiques (sur lesquels repose une économie en voie d'internationalisation), et bien entendu aussi accroissement des tentatives de pillage technologique.

Enfin, ces évolutions se produisent sur un arrière-plan de profondes mutations de la société internationale elle-même, profondes mutations que l'on peut résumer par l'expression de troisième révolution industrielle, celle de l'information, où la performance de chaque pays est de plus en plus directement liée au degré d'ouverture politique et économique et à la faculté d'adaptation des sociétés et des États.

Cette révolution de l'information s'accompagne de phénomènes maintenant bien connus : la mondialisation de l'économie, et notamment du système financier (introduisant des vulnérabilités nouvelles puisque tout dysfonctionnement du système sera mondial dans ses conséquences), la montée en puissance de la revendication démocratique (URSS, Corée du Sud...) non seulement pour des raisons morales mais aussi comme condition de succès dans la nouvelle donne internationale.

Mais cette poussée se traduit aussi par une individualisation accrue des rapports sociaux.

Aussi, certaines sociétés réagiront par rapport à la mise en cause de leurs valeurs traditionnelles par cette modernisation, par cette internationalisation de l'économie.

On aura des phénomènes aussi différents que l'intégrisme religieux ou ce qu'on peut appeler le « bunker-communisme » en Roumanie ou, jusqu'à il y a peu de temps, en Allemagne de l'Est.

Et puis on peut évidemment citer la médiatisation de l'événement, avec tout ce que cela peut comporter comme conséquences diverses (d'autres ici sont plus experts que moi sur ce chapitre).

Autrement dit, pour employer une expression anglaise (puisque professionnellement je suis immergé dans un milieu anglo-saxon, à Londres), ma « bottom line » sera la suivante : nous vivons la fin d'une époque qui a été entamée il y a près de deux siècles et qui était caractérisée par un écart croissant entre les instruments de violence qui étaient accessibles aux sociétés développées d'une part, aux sociétés dites

primitives d'autre part, à la supériorité du canon sur la lance, si je puis dire. Cela est de moins en moins le cas aujourd'hui.

De plus toutes les tendances mondiales que je viens de mentionner influent sur la problématique de la sécurité intérieure pour la France.

Je citerai quelques exemples.

Tout d'abord, nous constatons une confusion croissante entre les menaces, du moins entre certaines menaces dites extérieures, qui sont traditionnellement justiciables du métier militaire, et les menaces intérieures : le narco-traffic est international, voire, dans certaines de ses dimensions, parfois étatique, (cf. le Panama).

De même, si de nombreuses manifestations terroristes sont des conflits régionaux, elles sont évidemment des conflits internationaux par définition.

Deuxièmement, nous constatons, je crois, un niveau croissant de violence de la menace, y compris en termes de Sécurité Intérieure. L'escalade des menaces sur le transport aérien a été mentionnée ici : si on regarde la situation il y a 25 ans et la situation aujourd'hui, les modes d'action des terroristes se sont bien entendu aggravés, et l'escalade ultime consisterait à se trouver dans une situation d'emploi des armes chimiques, et d'avoir une menace nucléaire par tel ou tel acteur ou groupe d'acteurs non étatiques.

Autre conséquence sur la Sécurité Intérieure : dans un monde où les facteurs économiques de la puissance tendent à prendre le pas sur les facteurs strictement militaires, les menaces sur les éléments de la puissance économique vont s'aggraver.

Par exemple, aujourd'hui nous nous félicitons tous des événements qui se produisent en Union Soviétique ou en Europe de l'Est, où la revendication démocratique surgit, mais si on regarde ce que fait aujourd'hui le KGB, la contribution du KGB à la Perestroïka est bien entendu de faciliter les transferts de technologies pouvant servir, à la modernisation de l'économie soviétique, et aussi à la modernisation de l'appareil militaire.

Ceci n'est pas une menace en voie d'extinction. Au contraire, c'est une menace réelle et c'est une menace qui n'est bien entendu pas uniquement soviétique.

A l'époque de la prééminence de l'économique sur le militaire, l'espionnage économique, les menaces économiques, tendront à s'aggraver.

Et enfin, s'il est vrai que la nouvelle révolution industrielle est largement fondée sur la libre circulation et le traitement décentralisé de l'information, il en résultera a priori que la Sécurité Intérieure devra être assurée sans mise en cause, ni de la démocratie politique, ni de

l'ouverture économique de notre société puisque tout recul sur ces fronts se paierait par une moindre aptitude à jouer dans le système économique international tel qu'il est en train d'évoluer.

Et bien entendu, je serai le premier à admettre qu'il y a ici une tension entre ce point et ceux que je mentionnais précédemment concernant les menaces économiques, et je crois qu'il s'agit là d'une manifestation moderne de la tension entre la liberté et la sécurité, qu'évoquait tout à l'heure le Professeur Delumeau.

(Applaudissements)

M. ATTALI

Je vais vous demander, en quelques phrases, de dire ce qu'est l'Institut d'Études Stratégiques, parce que je ne suis pas sûr que tout le monde le sache.

M. HEISBOURG

Oui, bien volontiers.

L'Institut International d'Études Stratégiques est un organisme qui a été créé il y a une trentaine d'années à Londres, qui initialement, était Britannique et qui est devenu très rapidement international, et qui étudie, à partir de sources ouvertes, et en vue de la publication et de la diffusion dans le domaine public, l'évolution des problèmes stratégiques dans le monde, et notre compatriote Raymond Aron était, avant son décès, le président de cet Institut, que j'ai l'honneur de diriger actuellement.

Le risque technologique

M. ATTALI

Monsieur Lamère, vous êtes spécialiste du pillage informatique, et si je puis dire, vous êtes évidemment sensible à cet aspect international du problème et je vais, en tant que responsable d'une très grande entreprise, où l'informatique a une place tout à fait considérable, vous écouter, comme l'ensemble de l'auditoire, avec infiniment d'attention.

M. LAMÈRE

Oui bien sûr, je suis sensible au caractère international du risque informatique, et les pirates aussi, malheureusement.

Essayons d'abord de situer le problème par quelques chiffres.

En 1988, la sinistralité des risques informatiques a représenté quelque 8,1 milliards de francs déclarés pour la France.

Cette sinistralité est analysée en trois composantes, qui sont les accidents, les erreurs et la malveillance.

La malveillance, qui nous occupe ici, en 1988 représente 1 400 sinistres (donc un nombre relativement élevé) pour 3,9 milliards de francs de pertes.

Ce qui est plus préoccupant, c'est que la partie de la sinistralité représentée par la malveillance croît depuis 4 ans au rythme de 15 % par an.

Ce qu'on entend par malveillance, c'est la fraude, le sabotage du matériel, l'espionnage industriel, le pillage de logiciels etc.

3,9 milliards de francs, est-ce que c'est un problème à l'échelon national ? Si on le rapporte au Produit National Brut, il est évident que c'est quelque chose.

Mais ces chiffres cachent des problèmes plus profonds. Ainsi par exemple en 1988, nous avons dénombré 19 sinistres malveillants de plus de 10 millions de francs, dont 2 de plus de 100 millions de Francs.

Il est évident que dans ces conditions, le taux de mortalité des entreprises ou des organismes (et pas toujours des PME, d'ailleurs) est de plus en plus important. Cela pose véritablement un problème de pérennité pour les entreprises.

Que trouve-t-on d'important dans cette sinistralité ? Au premier chef, bien entendu, la fraude et le détournement classique, c'est-à-dire le détournement de fonds. Mais n'oublions pas tout de même que le détournement de biens, c'est-à-dire de matières, représente tout de même 40 % des détournements.

D'une manière générale, les détournements sont censés profiter à un individu ou à un groupe d'individus.

Pourtant, en deuxième ligne, nous trouvons le sabotage du matériel, c'est-à-dire les falsifications de données, de programmes, ce qu'on appelle les « bombes logiques », les virus, ou bien encore les sabotages de matériels totaux, qui peuvent conduire à la disparition totale du patrimoine informationnel de l'entreprise.

Cette deuxième catégorie, a priori, ne semble pas profiter à un individu ou un groupe d'individus.

Pourtant, depuis 2 ou 3 ans, on trouve de plus en plus de ces actions (et on rejoint le problème de l'internationalisation), qui sont réellement commanditées par les concurrents, et souvent, d'ailleurs, par les concurrents étrangers.

Donc le premier aspect de ce problème au plan national est celui de la pérennité des entreprises, des organismes, d'ailleurs au-delà du tissu économique français.

Par conséquent les enjeux sont potentiellement de plus en plus graves pour les entreprises, notamment du fait de l'évolution technologique.

On peut citer le fait que la Commission des Communautés Européennes va promouvoir, dans les mois et les années qui viennent, très largement le développement de l'échange de données informatiques.

Nous avons parlé de l'échange de données financières, qui représente un problème important, mais connu depuis des années ; ce que nous allons voir apparaître dans les années qui viennent, c'est l'échange généralisé de données économiques : commandes, factures, réservations etc.

Et nous ne sommes pas tout à fait sûrs que le niveau de sécurité des systèmes prévus corresponde véritablement aux enjeux.

Il y a d'autres enjeux macro-économiques et nationaux qui peuvent mettre aussi en cause la stabilité économique et productive de la Nation, voire la Défense Nationale.

On pourrait citer quelques exemples, notamment de piratages de serveurs de données, et notamment de serveurs de données boursières (il y en a eu plusieurs ces derniers temps), et on peut imaginer que si de tels sinistres survenaient à des instants bien précis, cela pourrait servir de levier avec des conséquences nationales relativement importantes.

Donc des conséquences pour les entreprises, des conséquences pour la Nation mais aussi au niveau du simple citoyen, tant l'informatique est devenue maintenant un moyen banalisé, extensible : on en trouve des ramifications dans la robotique, dans l'ingénierie médicale et la gestion du social.

Et nous commençons à voir apparaître depuis deux ans des sinistres qui touchent l'individu, y compris même la vie de l'individu, son intégrité physique.

Voilà pour ce tableau de la criminalité informatique.

On peut aussi s'interroger sur l'origine de la criminalité informatique et de son essor. Tout d'abord une image bien banale, et pourtant évidente, qu'il faut rappeler : tout simplement la criminalité se déplace là où sont les enjeux, et les enjeux d'aujourd'hui sont dans l'information et les réseaux de l'information. Il ne faut donc pas s'en étonner.

D'autres éléments sont également liés à l'existence de nouveaux moyens, en particulier technologiques, et malheureusement aux failles qui sont liées à ces nouveaux moyens, et il faut bien reconnaître qu'il y

a aujourd'hui plus de failles dans les systèmes d'information, y compris ceux stratégiques, que dans les systèmes d'alarme et de protection des banques.

Il faut bien dire aussi qu'il est aujourd'hui plus facile, plus tentant, de s'attaquer, depuis son bureau, depuis un terminal, quelquefois depuis l'étranger, à un système bancaire avec un enjeu de plusieurs dizaines de millions de Francs, plutôt que de pratiquer le hold-up d'une agence dans laquelle on ne trouve en moyenne que 50 000 Francs et où le danger, physique notamment, est beaucoup plus présent. Donc tous ces facteurs n'ont rien d'étonnant.

D'où viennent ces failles ? Elles sont d'abord importantes du fait que les techniciens qui gèrent notre sécurité ne sont pas les décideurs, les propriétaires des biens informationnels des entreprises.

Je veux dire aussi que les criminels profitent bien davantage des circonstances qu'ils ne les créent. En fait, c'est à nouveau le problème de la faille.

Il faut tout de même « mettre un bémol » à ce type de remarques car on observe depuis quelques années, ou depuis un an ou deux, à vrai dire, de plus en plus d'actes de manipulation d'informaticiens par des organisations criminelles visant le détournement de fonds ou de biens, le chantage, le sabotage et l'espionnage. Je reviens au problème du commandite, et notamment du commandite international. On pourrait ainsi évoquer des affaires comme Volkswagen ou la Bourse de New-York.

Le risque informatique, ne l'oublions pas, est évidemment immatériel. Cela veut dire qu'il n'est pas localisé, et par conséquent il a de fortes chances d'être, et d'ailleurs de devenir, international.

Les pirates profitent des failles techniques, par exemple la non-normalisation des réseaux internationaux, des failles juridiques et, dans une moindre mesure, des failles fiscales qui sont liées à ce caractère international.

On observe souvent d'ailleurs dans les entreprises, lorsqu'on analyse les grands sinistres, qu'ils ne sont jamais dûs à un manque de moyens de sécurité mais toujours à un manque de cohérence de ces moyens de sécurité et un manque d'adéquation de ces moyens de sécurité par rapport aux enjeux, ce qui n'est d'ailleurs guère étonnant puisque dans l'immense majorité des cas, les enjeux n'ont pas été mesurés.

Tout cela paraît bien noir. On a beaucoup parlé, Monsieur Attali le rappelait tout à l'heure, du problème du « virus du vendredi 13 », il y a quelques semaines à peine.

La presse a beaucoup moins parlé, dans les mêmes semaines, du piratage d'une banque régionale française par le réseau depuis la Hollande.

On a moins parlé dans la même semaine du cas de piratage d'une entreprise industrielle dans la région lyonnaise ; donc là aussi, méfions-nous des aspects médiatiques trop exagérés et voyons où sont les vrais enjeux.

Un message d'espoir pour tous, et pour terminer : ce sont les axes de l'évolution que nous préconisons, essentiellement deux grands axes.

Un premier axe qui paraît évident mais sur lequel il faut réellement insister : il faut absolument sensibiliser les entreprises (plus exactement les décideurs dans les entreprises et les organismes), aux risques technologiques, et les encourager à engager des démarches méthodiques et pluridisciplinaires.

Je reviens sur le point des démarches méthodiques, car il est important de mettre en place des moyens de sécurité qui soient cohérents par rapport aux enjeux, et également une approche qui soit pluridisciplinaire, car dans une entreprise comme dans bien d'autres cas, la sécurité ne peut reposer sur un seul homme.

Et plus généralement, tout le personnel, depuis le haut jusqu'en bas, doit se sentir concerné dans une démarche de sécurité efficace.

Enfin, il faut organiser de manière partenariale entre État et non État, un certain nombre d'actions concrètes en matière de formation et d'observation de l'évolution de la criminalité technologique.

Merci.

(Applaudissements)

De la drogue à la délinquance financière

M. ATTALI

Je vous remercie beaucoup.

Nous allons, si vous le voulez bien, sans doute revenir tout à l'heure sur ces problèmes de pillage informatique, mais Monsieur Leroy et Monsieur Couvrat, vous avez sur la drogue et la délinquance financière, beaucoup de choses à dire. Lequel souhaite introduire ? Monsieur Couvrat ?...

M. COUVRAT

En effet, on ne peut plus séparer aujourd'hui ces deux points parce que les trafics de drogue génèrent des revenus immenses, que ces revenus immenses contribuent à constituer des patrimoines gigantesques et que ces patrimoines gigantesques deviennent une menace plus grande encore que les stupéfiants eux-mêmes.

Cela résulte d'une économie paradoxale, celle de la prohibition, qui fonctionne sur le modèle de l'économie de l'alcool aux États-Unis dans les années 1920, mais avec une ampleur jamais vue dans l'Histoire.

Les produits prohibés, le cannabis, la cocaïne sont interdits à la vente, à la consommation et à l'usage dans la plupart des pays, et le premier paradoxe est l'ampleur du marché de la drogue dans le monde : toutes drogues confondues, 150 milliards de dollars, dont 140 en Europe et en Amérique du Nord, ce qui représente à peu près pour ces deux continents le chiffre d'affaires hors taxes des pompes à essence, la drogue étant tout ce qu'on veut sauf un secteur marginal de l'économie mondiale.

La seconde caractéristique est la formation du prix. Parce qu'ils sont prohibés, ces produits atteignent des prix sans commune mesure avec leur prix de revient. Le multiplicateur va de 400 pour la cocaïne à 2 000 pour l'héroïne entre le prix de revient à la production et le prix de vente dans la rue.

Un prix de vente dans la rue sans commune mesure non plus avec ce qu'il atteint sur le marché licite, car il y en a un ; on trouve de la morphine chez les pharmaciens d'officine, vendue toutes taxes comprises 80 fois moins cher que l'héroïne frelatée qu'on trouve dans la rue, et qui est à peu près l'équivalent chimique.

Ces prix et ces marges rémunèrent le risque des trafiquants, qui se trouvent obtenir comme cela des revenus garantis.

C'est le troisième paradoxe de cette économie de la drogue : la prohibition garantit l'enrichissement des criminels.

Combien leur revient-il sur les 150 milliards de dollars dont on parlait tout à l'heure ?

Ils ont évidemment à payer les frais de fabrication, mais c'est peu de chose ; en revanche, à l'autre bout de la chaîne, ce qu'on appelle les usagers revendeurs diluent une partie du chiffre d'affaires total, puisqu'ils n'ont pas besoin de blanchir l'argent pour le consommer.

Entre les deux, une portion qui va vous surprendre peut-être par sa « petitesse », que j'estime de 30 à 50 milliards de dollars par an, revient à ce que les américains appellent « le crime organisé » et les Français « les associations de malfaiteurs ».

Qu'est-ce que c'est que ces 30 à 50 milliards de dollars ? C'est la cible que les policiers poursuivent lorsqu'ils veulent attaquer le crime à la caisse mais c'est ce que les banques blanchissent souvent malgré elles.

C'est la source inépuisable d'une forme de corruption colossale mais c'est aussi le nerf de la guerre dans beaucoup de conflits. Je prendrai l'exemple du Liban, où on récolte chaque année assez de drogue, en

opium et en haschisch, dans la plaine de la Bekaa pour réunir au prix de gros des revenus annuels dépassant 2 milliards de dollars, ce qui représente la moitié de l'économie libanaise et 5 fois la valeur des armes qu'on importe chaque année pour le conflit.

Donc c'est sûrement le nerf de la guerre mais est-ce que ce n'en est pas aussi l'enjeu ?

Quoi qu'il en soit, avant de vous dire que le chiffre des revenus des trafiquants est « petit », faites quand même un calcul en admettant qu'ils ont des dépenses militaires considérables et qu'il leur reste, disons, 20 milliards de dollars chaque année en profit individuel.

Le calcul est le suivant (c'est une règle arithmétique toute simple) : avec 20 milliards de dollars de profits commerciaux placés à 10 % (ce n'est pas un taux excessif dans la période que nous venons de vivre), vous verrez qu'au bout de la 12^e année, le patrimoine accumulé atteint 427 milliards de dollars, c'est la moitié de l'épargne française, et qu'au bout de la 8^e, les profits financiers sont supérieurs aux profits criminels.

Les « maffiosi », les trafiquants, sont d'ores et déjà, sûrement pour certains d'entre eux, des organisations financières de premier ordre, et sans doute des créanciers de l'économie mondiale parmi les plus importants.

Un autre paradoxe de cette économie est que plus la répression s'intensifie, plus les profits sont grands.

Cela peut paraître étonnant mais pourtant, voilà ce qui s'est passé cet été.

En Colombie, on a désorganisé cet été le trafic de la cocaïne, et le 30 septembre, les policiers américains ont saisi par hasard 20 tonnes de cocaïne dans un entrepôt de Los Angelès.

Ils en ont profité pour donner l'état du marché, car ils le surveillent de près. Les différences sont formidables : avant l'été, les prix de gros de la cocaïne aux États-Unis étaient tombés à 12 000 dollars le kilo, les voilà à 100 000 dollars après l'été répressif, « efficace ».

Au prix de détail, le kilo est passé de 60 000 à 350 000 dollars. Bref, pour les trafiquants arrêtés, c'est la fin, mais pour tous ceux qui restent, et il y en a beaucoup, c'est l'aubaine et ils auront constitué des marges inespérées depuis la grande année de 1983.

Au demeurant, la guerre à la drogue a échoué (celle qu'avait déclarée le Président Reagan en 1982), et d'après les chiffres officiels américains, de 1984 à 1988, la production d'opium a été multipliée par 2 dans le monde, celle de coca a augmenté de 44 %, celle du cannabis, en Amérique du Sud, a augmenté d'un tiers, et les États-Unis sont devenus en 1987, comble de malchance, le troisième producteur mondial de marijuana.

Devant ces chiffres, on dit qu'on peut toujours attaquer « le crime à la caisse », c'est vrai, mais c'est encore un paradoxe parce que cela suppose que les caisses sont pleines, donc que les ventes ont été réalisées, ce qui est ennuyeux pour des produits interdits.

Mais on peut également admettre qu'il n'y a pas le choix. Encore faut-il savoir comment la caisse fonctionne. La réponse est simple : la caisse fonctionne avec tous les moyens mis à sa disposition par les nations souveraines et les institutions bancaires.

D'abord on n'échange pas de la drogue avec des cartes bleues, il faut de l'argent liquide, et beaucoup... énormément. Dans une boîte à chaussures, vous pouvez loger pour un million de dollars d'héroïne, vous ne pouvez pas loger 3 millions de dollars en petites coupures.

Où les trafiquants trouvent-ils tout cet argent liquide ? Ils le trouvent partout dans le monde car il en circule environ cinq fois plus que les besoins, imprimé généreusement par la Banque Fédérale de Réserve. En gros, je vous donne ces chiffres : 30 milliards de dollars en billets sont repérables, 150 ne le sont pas ; pour les économistes, c'est énigmatique et pour les trafiquants, c'est pratique.

Seulement voilà, cet argent est non seulement encombrant mais également très compromettant. On ne peut pas justifier ces revenus injustifiables. Il faut donc les blanchir, et ces opérations de blanchiment ne sont pas non plus une alchimie compliquée.

Historiquement, vous connaissez l'affaire, les « laundings » achetées par Al Capone et ses amis pour mélanger l'argent sale de l'alcool avec l'argent propre des blanchisseries automatiques.

Mais c'était artisanal, et à la mesure de sommes qui semblent bien dépassées aujourd'hui, en dépit du fait que les machines à sous, les tunnels de lavage, les restaurants, boîtes de nuit et casinos sont toujours des lieux très convoités par la pègre. Mais en général, il faut passer par un circuit bancaire, acheter sa banque, et ils le font très bien, circonvenir une banque comme celle de Miami, il y a quelques années, qui blanchissait 4 millions de dollars par jour, c'est-à-dire les revenus des réseaux de cocaïne.

En tout état de cause, il est plus facile aujourd'hui (et c'est une technique déjà ancienne) de profiter de l'opportunité des circuits bancaires internationaux.

La méthode n'est pas nouvelle ; elle a été inventée en 1932.

Cela revient, en gros, à ceci : une valise de billets qu'on ne peut pas porter dans une banque aux États-Unis sans justifier l'origine des revenus, mieux vaut la porter aux Îles Vierges britanniques, qui sont à deux heures d'hélicoptère de Miami et on en repart au bout de quelques minutes avec un certificat de dépôt bancaire. C'est plus léger et c'est moins compromettant.

A partir de là, d'un paradis fiscal à un autre, l'argent transite aussi vite qu'un télex ; en quelques minutes le voilà aux Iles Caïman, à l'abri du secret bancaire le plus étanche du monde, et quelques minutes plus tard, si l'employé de banque est efficace, la banque caïmane va faire un prêt à une société new-yorkaise possédée par un truand comme s'il s'agissait d'un emprunt (les intérêts de l'emprunt seront déductibles des impôts)...

En tous cas l'ensemble sera versé le lendemain matin à Wall Street ou au Palais Brongnart, ou sur la Bourse de Londres, enfin bref, partout où il rapporte, car évidemment les profits de la drogue ne s'investissent pas, ou assez peu, dans les pays de production, le cartel de Médellin étant à ce sujet une exception qui confirme la règle : il a beaucoup acheté de terrains en Colombie.

On peut évidemment rêver du jour où le secret bancaire serait levé partout dans le monde, le Président de la République en parlait l'autre jour, parce que cela permettrait de remonter rapidement de l'argent blanchi à l'argent sale par simple consultation des écritures.

Seulement il faudrait convaincre pour cela les paradis fiscaux de lever leur secret bancaire, et ainsi de perdre leur seule richesse, car c'est grâce à cette loi bancaire laxiste qu'ils attirent les filiales des banques les plus importantes du monde.

Notons que le Luxembourg, dont la position est évolutive, vient de renforcer sa loi sur le secret bancaire, et que d'après ce qu'on m'a dit, en Suisse, l'idée fait son chemin : « pour remonter à la drogue, c'est une guerre ; donc nous allons déclarer notre neutralité »...

(Remous dans la salle)

Pour réaliser ce rêve, il faudrait également convaincre les banques de participer activement à la diminution de leur bilan...

Alors quand les effets pervers de la prohibition sont en train de l'emporter sur les effets directs de la consommation de la drogue, je crois qu'il est temps de réfléchir peut-être à plusieurs autres solutions.

Personnellement, je n'ai pas de religion toute faite mais enfin je crois qu'il faudrait commencer par admettre qu'on n'a pas le choix entre une bonne solution, qui serait par exemple la prohibition, et une mauvaise, qui serait la légalisation ou autre chose d'approchant, mais comme dans beaucoup de matières, on a le choix entre deux mauvaises solutions et il s'agit d'éliminer la pire.

Quoi qu'il advienne, si l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure cherche à se faire une religion ou une doctrine, il ne faudra pas oublier ceci : la drogue et la délinquance financière sont deux fléaux internationaux, et ils appellent des solutions internationales.

Il ne sera donc pas plus facile de convaincre le gouvernement des îles Caïman, voire celui du Luxembourg ou de la Suisse, de lever le secret bancaire pour assurer le succès de la prohibition, qu'il ne sera possible de persuader facilement l'administration américaine de rompre avec 70 ans de Prohibition, pour garantir une légalisation efficace.

Je vous remercie.

(Applaudissements)

M. ATTALI

Monsieur Leroy souhaitait intervenir.

M. LEROY

La drogue constitue-t-elle une nouvelle menace ? Non si l'on considère qu'il y a toujours eu la drogue et les drogués, oui si on prend en compte la spécificité de la poussée observée depuis la fin des années 1960, le nombre de personnes concernées (il y avait quelques centaines de drogués en France dans les années 1960, on pense qu'il y a entre 80 000 et 120 000 héroïnomanes à l'heure actuelle), la caractéristique des produits, les effets sanitaires et sociaux.

Il existe avec la drogue une menace objective, et cette menace se situe à un niveau national et international.

National parce que, vous le savez, nous venons de connaître pendant 20 ans des produits qui étaient cultivés au Sud et utilisés dans l'hémisphère Nord ; à présent, l'usage se développe également dans le Tiers-Monde et nous voyons même les médicaments de l'hémisphère Nord envahir le Tiers-Monde.

Pour chaque État, la menace réside dans le fait que la drogue détruit les corps et les esprits, la drogue s'attaque aux forces vives de notre société, démobilise la jeunesse, la neutralise, met des jeunes dans la force de l'âge à la charge de la collectivité.

La drogue est inquiétante du fait du prosélytisme important auquel elle donne lieu, la drogue apporte de nombreuses menaces pour l'ordre public en raison de toute une frange de délinquance qu'elle génère.

Je voudrais ici m'attacher surtout à souligner l'importance de la perception subjective de la menace.

Fondamentalement, la toxicomanie fait peur parce qu'on ne sait pas au juste ce que c'est, d'où ça vient, où ça va.

Certains, d'ailleurs, n'hésitent pas à se servir de la drogue pour faire peur. Le drogué dit des choses impossibles à entendre dans trois

registres : le registre du rapport au plaisir, celui du rapport à la mort et celui de la vision du monde. Et il est certain que tout un chacun se sent interpellé.

On assiste donc à son utilisation à des fins politiques, idéologiques ou dans le cadre des activités de certaines sectes.

Pourtant, qu'est-ce que la toxicomanie ? Certains voudraient que ce ne soit qu'un problème d'offre ou qu'un problème de demande.

Or la toxicomanie, c'est d'abord, à l'époque de la société de consommation, à l'époque du « produit réponse à tout », une série de pratiques au travers desquelles des jeunes croient qu'un produit, extérieur au corps et introduit dans ce dernier, va, dans l'instant, changer leur vie et régler leurs problèmes.

Et une question doit être posée : pourquoi, à partir de la fin des années 1960, dans nos sociétés d'abord, puis dans le Tiers-Monde à présent, les jeunes qui vont mal ont-ils choisi de demander au chimique de les aider à aller mieux ?

Certes, si dans les années 1970, c'est la demande qui a généré l'offre, aujourd'hui, on assiste à la montée de l'offre.

Elle est illustrée par exemple par la stratégie des barons de la cocaïne qui, ayant saturé le marché américain, essaient de déverser leurs surplus sur l'Europe.

La toxicomanie génère la peur et le sentiment d'insécurité. Elle fait peur à cause de l'incertitude qui pèse sur le devenir du phénomène. Connaîtra-t-il une progression exponentielle indéfinie ou sommes-nous en présence d'une poussée qui suivra une courbe de Gauss ?

La toxicomanie fait peur car on ne sait pas qui peut devenir toxicomane.

J'ai souvent été interpellé par des parents qui me demandaient « mon enfant pourrait-il devenir drogué ? » ou d'autres qui me demandaient « à quoi voit-on qu'un jeune se drogue ? »

Or, dans la même famille, à éducations égales, on constatera que l'un sera toxicomane et l'autre, non.

On sait assez peu de choses sur ce qui mène à la toxicomanie, même s'il existe toutes sortes d'hypothèses.

La toxicomanie fait peur également car on ne sait pas comment avoir prise sur le phénomène.

Face à un drogué, on est frappé par la difficulté qu'il y a à le faire évoluer, et on se sent tout à fait impuissant, d'autant plus que même si les écoles sont nombreuses, même si certains affirment détenir la vérité, personne, à ce jour, n'a trouvé de solution miracle.

D'autre part, comment avoir prise sur le trafic lorsqu'on voit comment les trafiquants savent utiliser deux caractéristiques de notre société, à savoir l'État de Droit et l'importance, pour nous, des échanges économiques ?

La drogue constitue une menace et fait peur également à cause de tout ce dont elle se nourrit, et notamment des effets de mode (on peut le voir actuellement avec ce qui se passe concernant le crack et l'extase).

Elle fait peur, enfin, à cause de ce qu'elle induit : délinquance, revente de drogue, prostitution, vol par les toxicomanes, et ce phénomène s'est beaucoup développé en France depuis le début des années 1980, par ce qu'elle induit avec le développement du phénomène du SIDA enfin, et nous avons un réservoir potentiel de sidéens en France très important.

Par exemple nous voyons à Barcelone ou à Rome, se développer les débuts d'une délinquance tout à fait nouvelle, c'est-à-dire l'agression sous la menace de la seringue.

La drogue fait peur, enfin, et constitue une menace à cause des réponses qu'elle génère de la part des États et des sociétés, et des risques potentiels que comportent ces réponses.

Beaucoup de réponses, en effet, procèdent du « y a qu'à », que ce soit dans le registre autoritaire ou dans la tentation du recours à des réponses mécanistes ou pseudo-scientifiques : il suffirait de libéraliser, dépénaliser, légaliser, pour supprimer le problème.

Or la drogue n'est pas une question de produits ; le problème n'est pas « que prennent-ils » mais « pourquoi en prennent-ils ? »

(Applaudissements)

M. ATTALI

Merci beaucoup, Monsieur Leroy.

Monsieur Leveau, vous souhaitez intervenir.

Je rappelle que Monsieur Leveau est de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

L'Europe pluriculturelle et la sécurité

M. LEVEAU

Je voudrais situer mon intervention plus en lien avec celle de Monsieur Dubet mais je pense par contre qu'on pourra avoir, avec Monsieur Wieviorka, un certain nombre de points communs.

Je voudrais partir du débat actuel sur « le voile » dans la société française, dont je suis le défenseur, pour élargir le problème et montrer que nous sommes peut-être en face d'un problème d'évolution de société.

Au fond, dans ce débat, ce qui frappe, c'est que l'on parle d'immigration et d'intégration, et que l'on parle surtout de deux modèles d'intégration : l'un en quelque sorte immédiat, un discours classique de la société française, qui consiste à dire « il faut interdire le voile pour que l'Islam demeure une religion privée comme les autres dans la tradition politique établie en France depuis la fin du XIX^e siècle », et un autre discours qui est, je dirai, un discours d'intégration retardée, qui consiste à autoriser le voile avec l'espoir de se retrouver dans le cas de figure précédent, au plus après un délai d'une génération, on l'espère, beaucoup moins.

Or en fait, il me semble aujourd'hui que le problème change de nature. Il ne s'agit plus d'immigration, il s'agit d'une autre réalité sociale, et cette réalité sociale, c'est beaucoup plus celle de minorités qui s'installent et qui négocient leur place dans un nouvel ensemble évolutif, non pas en abandonnant leurs particularismes mais, d'une certaine façon, en les rendant de plus en plus visibles, ayant peur de disparaître, non pas peut-être en elles-mêmes dans l'immédiat mais en tous cas en ce qui concerne leurs enfants dans la mesure où la société française, notamment par l'école, exerce sur ces enfants une attirance, une influence qui est jugée contraignante et excessive.

Et au fond, ce système d'affirmation identitaire fondé sur le religieux, constitue un rejet dans l'immédiat du modèle français de compromis, passé de façon classique entre l'État et les minorités. Compromis qui s'est mis en place, disons, sous la III^e République, au moment de l'intégration dans le système politique français des Juifs et des Protestants, mais aussi de l'intégration dans le système des provinciaux, des couches précédentes de l'immigration issues du siècle dernier et de la première moitié de ce siècle, suivant un modèle où l'intégration par la culture, l'adoption individuelle d'une langue commune, était un élément essentiel.

Il faut aussi rappeler que ce mécanisme s'est mis en place avec la mise à l'écart du rôle public de l'Église Catholique, là aussi à la fin du siècle dernier et au début de ce siècle, qui, justement, était nécessaire et qui confirme la réalisation de cette synthèse républicaine.

C'est un peu la remise en cause de ce modèle qui nous amène en fait à réfléchir à d'autres modèles de rapports sociaux qui ne sont pas forcément des modèles dramatiques. Ce sont des modèles qui sont beaucoup plus proches d'ensembles étatiques de type américain, par exemple, ou de sociétés pluralistes composites, que du modèle classique français, évidemment.

Cela dit, cette contestation du modèle d'intégration à la française par des minorités (parce que je pense que le problème, s'il est visible aujourd'hui pour les Musulmans dans la société française, n'est pas exclusif de cette minorité) ne se fait pas au nom des valeurs de l'Islam, au nom de la Chariah, mais au nom des principes propres de la société française, au nom des Droits de l'Homme, de la liberté individuelle.

Cette situation peut apparaître comme déconcertante, mais il me semble qu'elle n'a rien de catastrophique. Je le rappelle, depuis longtemps la société américaine gère de tels rapports entre une identité nationale très forte et des minorités qui sont ô combien affirmées.

Et dans cette situation évolutive, je dirai aussi que l'État français garde l'espoir, et garde aussi assez largement, comparé à ses voisins, les moyens d'imposer encore ce type de compromis, ou du moins de créer largement, pour une partie importante de la population concernée, la possibilité d'adhérer à ce type de compromis.

Mais ce qui constitue la différence avec les phases précédentes, et les groupes précédents, c'est qu'aujourd'hui, ce type de rapports entre État et minorités ne constitue plus une norme absolue.

D'abord, pour garder leur autonomie, on constate que les groupes minoritaires cherchent à s'appuyer sur des références et sur des ressources extérieures.

Je dirai que l'État aussi y contribue, à un certain moment, notamment lorsqu'il considère l'Islam comme un phénomène étranger et lorsqu'il établit lui-même, pour la gestion de l'Islam en France, des rapports *essentiels* et prioritaires avec l'Algérie, l'Arabie Séoudite ou le Maroc.

Mais, au fond, cette nouvelle évolution de l'attitude des groupes minoritaires consiste aussi à rechercher dans l'espace européen, des relais par l'intermédiaire de réseaux associatifs, dont l'influence peut dépasser très largement le système étatique habituel, qui constituent aujourd'hui des réseaux de solidarité qui s'étendent aussi aux pays d'origine et à des ensembles culturels vastes, utilisant le religieux comme moyen de communication.

Pour ne prendre qu'un groupe comme exemple, le groupe des Tabliris, groupe de « foi et pratique », établit son influence depuis l'Inde jusqu'au Maghreb et aujourd'hui, rayonne beaucoup sur l'immigration en Europe et contribue largement à transformer ce phénomène transitoire en phénomène de minorité qui s'installe, qui a ses réseaux de solidarité à l'extérieur, dans une stratégie qui, dans l'ensemble, est plutôt de type piétiste, que de type agressif.

Mais il y aurait d'autres exemples que l'on pourrait donner dans ce type de registre.

Un phénomène auquel on assiste actuellement, qui est l'entrée de ces minorités dans le jeu politique, dans le jeu électoral, dans l'engagement au sein des partis, s'accompagne non pas, là aussi, à la différence des groupes précédents, d'une atténuation des particularismes mais peut-être aussi d'une augmentation des particularismes.

Lorsqu'on faisait, dans le cadre des enquêtes de sortie d'urne, au moment des élections présidentielles de 1988, des enquêtes ciblées sur les nouveaux électeurs issus de l'immigration maghrébine, on constatait dans de nombreux endroits, que ce soit dans le Nord, dans la région parisienne ou à Marseille, que s'il y avait des votes en faveur de François Mitterrand de l'ordre de 85 % (chiffres approximatifs, ou moyens) ceux qui avaient voté pour le Président de la République avaient, le mois précédent, à hauteur de 50 %, fait le ramadan, ce qui était aussi une forme d'affirmation d'identité religieuse nettement marquée.

En fin de compte, à mon avis, ce type de démarche s'accompagne pour l'essentiel d'une stratégie de négociation pacifique, et simplement de la volonté de peser collectivement, et non plus uniquement de traiter son sort sur le plan individuel, et pour pouvoir mieux le faire, pour pouvoir peser collectivement, trouver des ressources, utiliser les mécanismes de supra-nationalité qui existent notamment dans l'espace européen.

Cela dit, il est certain que ces groupes, y compris dans leur stratégie d'affirmation identitaire, qui peut paraître choquante pour la société française, se trouvent dans une situation contrariée, sont soumis à des pressions, comme cela a été le cas en fin de compte à un autre moment de crise, sont en quelque sorte mis en accusation collective et publique (au moment de l'affaire Rushdie) d'une certaine façon, c'est aussi ce qui est en train de se passer actuellement autour du débat sur le voile.

On peut aussi craindre et penser qu'il puisse y avoir des réactions globales de retrait, et marginalement, de violence, surtout si des actes de violence incontrôlée se produisaient dans les sociétés française et européenne, dans lesquelles ils cherchent fondamentalement leur installation, leur intégration aussi, mais par d'autres moyens.

Ce comportement d'intégration peut dériver en usage de la violence à la fois comme le comportement d'un groupe minoritaire mais aussi, en fait, comme surtout un appel à la négociation, comme un renversement de situation.

Ce qui est frappant dans les enquêtes, c'est que les comportements d'intégration ne sont pas forcément tout à fait dissociables des recours à la violence ; c'est quelquefois le même discours, c'est quelquefois le même groupe, et on peut très bien passer de l'un à l'autre, on ne se trouve pas en face d'individus ou de groupes qui auront des discours fondamentalement différents.

En fait, ce qui se passe, c'est vraisemblablement une demande de prise en compte de reconnaissance d'héritage culturel en vue de constituer un nouveau type de communauté politique qui, à terme, modifiera certainement les contenus, les comportements des groupes mais aussi l'organisation globale de la société dans laquelle cette intégration, cette installation, se fait.

Et pour cela, l'espace européen, les éléments de supra-nationalité qui l'accompagnent, les solidarités extérieures aussi, peuvent donner aux minorités, les moyens de modifier l'organisation des systèmes sociaux et politiques dans lesquels ils s'installent.

(Applaudissements)

Quel risque terroriste ?

M. ATTALI

Monsieur Wieviorka, vous connaissez bien le terrorisme, et vous voyant demander la parole, je suppose que c'est de cela que vous souhaitez nous parler.

M. WIEVIORKA

Tout à fait, et je vous en remercie.

Je commencerai par dire que d'ordinaire, quand on parle de terrorisme dans un colloque, on engage assez vite une longue discussion sans fin sur la définition : qu'est-ce que le terrorisme ?

Je vous demanderai de m'autoriser à ne pas m'engager dans cette discussion, même si je pense que le mot mérite réflexion, même si aussi, mais c'est un autre thème, nous devrions réfléchir sur la façon dont la notion de terrorisme s'est imposée à nous depuis une douzaine ou une quinzaine d'années alors qu'auparavant, très souvent, on parlait de violence politique, de guérilla... de tout autre chose.

Je voudrais donc parler de ce qu'on appelle le terrorisme, et plus précisément essayer d'examiner ce que peut être, avec évidemment beaucoup de points d'interrogation, demain, la menace terroriste pour un pays comme le nôtre.

Une première réponse pourrait être esquissée, qui consisterait à dire : « puisqu'il y a toute une industrie de l'anti-terrorisme, puisqu'il y a un univers d'expertise, voyons un peu quelles vont être les formes, j'allais dire techniques, technologiques, scientifiques, du terrorisme, comment les terroristes, demain, vont s'approprier la science, la technologie, comme on le voit déjà aujourd'hui en matière électronique ».

Je signale d'ailleurs que les experts discutent parfois très gravement sur le risque de terrorisme nucléaire, le risque d'attaque, de chantage ou même le risque de voir des groupes terroristes se doter de l'arme nucléaire ; c'est une toute autre approche que je vais évoquer, très rapidement bien sûr, fondée plutôt sur des raisonnements sociologiques que sur des connaissances techniques dans lesquelles se mêlent très souvent d'ailleurs, beaucoup de fantasmes.

Mon idée est donc d'essayer d'analyser comment, en examinant des processus sociaux et politiques, on peut réfléchir à l'avenir du terrorisme.

Ces processus, évidemment, on peut les observer à l'intérieur de nos sociétés, et donc voir comment on aboutit à du terrorisme interne, « domestique », comme disent les Anglo-Saxons, dans une première partie, et beaucoup plus rapidement dans une seconde partie, j'examinerai les processus tels qu'ils se jouent à l'extérieur de notre société et qui alimentent le terrorisme international.

En ce qui concerne le terrorisme interne, je crois qu'il faut être sensible à 5 grandes familles de problèmes.

Première famille : le terrorisme d'extrême gauche, phénomène qui a été dominant dans les années 1970 dans le monde entier, pas seulement en France, et qui est souvent à la conjonction de deux sous-phénomènes : d'une part le début du déclin du marxisme-léninisme, l'épuisement des modèles et des références communistes qui commencent à se jouer, l'épuisement même des idéologies révolutionnaires, et d'autre part, l'institutionnalisation ou l'affaiblissement du mouvement ouvrier qui, dans les années 1970, cesse, dans notre pays en tous cas, d'apparaître comme la figure centrale des conflits sociaux.

Bref, la rencontre de ces deux phénomènes donne (ce sont des modalités que je n'ai pas le temps de décrire ici) d'abord des formes intermédiaires du genre gauchiste ou « d'autonomie » à l'italienne, et puis ensuite, dans certains cas, du terrorisme.

Je dirai pour aller vite qu'il me semble que ce phénomène est épuisé politiquement et idéologiquement dans un pays comme la France, ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas encore des virtualités, et je crois que dans l'ensemble, les « années de plomb », comme on a pu le dire pour l'Italie et l'Allemagne, sont, pour la France, plutôt derrière nous que devant nous en ce qui concerne le terrorisme d'extrême gauche.

Deuxième problème, sur lequel je passerai très vite parce qu'il est endémique et qu'il ne semble pas avoir beaucoup évolué et être susceptible de se maintenir de façon endémique : ce qu'on peut appeler le terrorisme de type séparatiste ou nationaliste de type corse, breton ou basque.

Là je dirai pour aller très très vite que le seul élément peut-être nouveau, c'est que ce terrorisme, qui s'est souvent lesté dans les années 1970 d'une thématique marxiste-léniniste, gauchiste, si vous préférez, perd ce caractère gauchiste, que cette violence semble, ça et là, se résorber, mais qu'il ne serait pas sérieux de postuler son déclin historique inéluctable.

J'en arrive par contre à des choses peut-être beaucoup plus nouvelles et beaucoup plus lourdes.

Premièrement : le terrorisme lié à l'extrême droite. Dans les 15 ou 20 dernières années, l'idée d'un terrorisme d'extrême droite était plus souvent en France de l'ordre du fantasme que de la réalité.

Rappelez-vous simplement ce qui s'est passé à l'occasion de la rue Copernic, en octobre 1980. Tout le monde a crié anti-sémitisme, extrême droite française, y compris d'ailleurs, disons-le au passage, au sein de la police, et puis quelques mois après, on a progressivement parlé beaucoup plus sérieusement d'une piste proche-orientale du genre Abou Nidal.

Alors cela a été certainement plus un fantasme qu'une réalité ; aujourd'hui, la menace est réelle. On l'a vu avec les attentats contre les foyers Sonacotra, et il y a une raison socio-politique qui me semble être au cœur de ces processus, et qui est la suivante : on a vu, au cours des dernières années, le Front National vivre une ascension, s'institutionnaliser, se légitimer, et puis aujourd'hui, ce phénomène semble un peu avoir atteint son apogée.

Aussi longtemps qu'il montait, le Front National a pu constituer une sorte de pôle magnétique positif qui attirait vers lui des particules négatives ; il me semble qu'à partir du moment où cette ascension s'arrête, et peut-être même entame une chute, que le Front National entame peut-être un déclin, ou une crise, le risque est grand de voir, au contraire, cette polarisation se renverser et les particules que je viens d'évoquer trouver que tout cela ne va pas assez vite, assez haut, assez loin, si on passe par les voies légales, donc radicalisation et entrée dans la clandestinité, la voie de la terreur.

Quatrième problème auquel nous devons être attentifs : celui qu'a si bien évoqué Rémy Leveau il y a un instant.

Je crois que contrairement à l'idée qui a dominé toute la pensée sociale des années 1980 en France, contrairement à l'idée que la France est une société individualiste, qu'il n'y a plus que des atomes, disait-on, avec des stratégies personnelles, ce que nous voyons aujourd'hui, c'est la poussée qu'il ne faut ni exagérer ni minimiser, mais la poussée sur fond de désintégration de l'ancienne société, ce qu'a rappelé François Dubet tout à l'heure la « poussée de mouvements communautaires »,

d'affirmations ethniques, d'affirmations identitaires, et cette poussée vaut aussi bien pour le monde musulman que pour le monde juif, catholique, et de nombreux autres ensembles.

Cette poussée, il serait absolument ridicule de dire qu'elle va alimenter directement, ou qu'elle est susceptible d'alimenter directement, de l'intégrisme, du fanatisme et encore moins du terrorisme, mais ce sont des mécaniques que je n'ai pas le temps de décrire ; elle est susceptible de le faire si elle laisse la place à des secteurs qui se marginalisent ou qui se radicalisent, et si interviennent les agents politiques, ou politico-idéologiques, ou politico-religieux, donc extérieurs au monde proprement identitaire que je suis en train d'évoquer, et il ne faut pas exclure des dérapages.

Je vais le dire d'une autre façon : la crise du modèle républicain de la laïcité, les difficultés qui ont été évoquées il y a un instant à penser l'avenir de notre pays en termes d'intégration, tout cela fait que nous sommes entrés dans une ère de turbulences et que dans cette ère de turbulences, il y a certainement le terreau pour des processus qui peuvent être très longs mais qui peuvent aboutir à la clandestinité et au terrorisme politique.

Il y aurait un cinquième problème que je n'évoque qu'au passage car il est marginal, à mon sens : à partir du moment où il y a des minorités en France, et où ces minorités ne se voient pas du tout non seulement comme intégrables mais même comme devant vivre plus tard en France, il y a aussi des phénomènes classiques de rivalités politiques, d'assassinats d'opposants ou ce genre de choses qui peuvent prendre des formes terroristes et avoir des conséquences en chaîne qu'on a rencontrées partout.

Pour évoquer le terrorisme international je ferai seulement quatre remarques extrêmement brèves.

Première remarque : on ne comprend pas le terrorisme international si on ne voit pas qu'il est à la conjonction de deux logiques qui ne fusionnent pas complètement : une logique de groupes en dérive, avec leurs propres intérêts, leur propre logique d'action, et une logique d'États qui vont utiliser, manipuler, laisser faire, comme on voudra, ces groupes en fonction des intérêts des régimes concernés.

Donc réfléchir sur l'avenir de ce terrorisme international, c'est situer la France face à cet écheveau mouvant, terriblement compliqué, d'États et de groupes de toutes sortes.

Trois autres remarques.

Premièrement, je pense que ce qui est déterminant dans cette convergence de deux logiques, logique d'État et logique de groupe, c'est, du point de vue de la France, certainement la logique des États, et par

conséquent l'avenir du terrorisme international est en grande partie commandé par l'avenir des relations diplomatiques et de la place de la France en particulier au Proche-Orient et au Moyen-Orient.

Deuxième remarque : nous avons vécu, tout au long des années 1970, la centralité du terrorisme lié à la question palestinienne.

On peut penser qu'un processus de négociation, s'il doit s'ouvrir, se soldera d'un côté par toutes sortes de rencontres mais aussi par des actions terroristes de dissidents ou d'États qui soutiennent les positions de refus de la négociation selon des processus très classiques qu'on a souvent rencontrés.

Et puis je conclurai avec cette dernière remarque (je vais en quelque sorte boucler la boucle) : après le terrorisme lié à la question palestinienne, on a vu monter du terrorisme anti-occidental souvent lié à un islamisme radical plus ou moins social des États, tout cela est bien connu.

Ce que je crois important, c'est de voir que ce terrorisme international, si les raisonnements que j'ai évoqués tout à l'heure ont une petite partie de justesse, est susceptible de se réinternaliser, c'est-à-dire de redevenir une menace qui, au lieu de venir simplement du dehors, peut chercher, à travers les agents idéologiques, religieux et politiques, à mobiliser certains acteurs dont telle ou telle communauté ethnique ou religieuse, et je ne pense pas seulement à l'Islam en disant cela.

Je voudrais juste souligner l'idée qui a animé ma présentation, à savoir que le terrorisme ne jaillit pas du vide, qu'il trouve toujours sa source dans des processus sociaux, politiques.

Nous n'avons pas toujours prise sur ces processus mais nous pouvons au moins essayer de les élucider, et parfois même de les pressentir.

Je vous remercie.

(Applaudissements)

M. ATTALI

Il n'est pas facile de couvrir de tels sujets aussi rapidement mais je souhaiterais donner la parole à Monsieur Reix.

Il voulait intervenir tout à l'heure pour dire quelques mots en écho à tout ce qui vient d'être dit.

M. REIX

Je voulais poser des questions mais nous sommes effectivement rattrapés par la pendule.

Je vais poser une question générale qui est un peu volontairement provocante, et en fait la réponse a déjà été apportée mais ce n'est pas très important.

Cette question porte bien sûr sur le rôle de la presse et des médias, qui a été souligné par plusieurs intervenants comme l'une des causes possibles de l'accroissement du sentiment d'insécurité.

La question était la suivante : ne faut-il rien dire ? Ne faut-il rien montrer ?

J'aimerais dire là-dessus très brièvement en quelques mots que s'il faut peut-être se défier des excès de la médiatisation, il faut aussi se garder de l'excès inverse.

Rendre les reporters responsables de ce qu'ils relatent n'est pas forcément la bonne solution, bien évidemment, et je ne veux pas croire que les éminents intervenants qui sont ici autour de cette table, font leur cet adage antique, comme on dit... « Les nouvelles sont mauvaises, tuons les messagers ! »

Autre remarque, enfin : le non-dit de la presse est parfois plus important que le relaté.

Exemple : la Presse ne couvre pas, ou très très peu, les petits délits, le vandalisme, les déprédations, les insultes, les agressions ou les vols mineurs, qui alimentent pourtant le plus souvent la perception que peuvent avoir les citoyens de l'insécurité quand ils la vivent.

Et enfin, toute dernière remarque sur le terrorisme, Monsieur Attali a évoqué notamment le terroriste qui vise les avions, le rôle de la Presse et des médias : il est certain, et c'est vrai, que les terroristes recherchent la publicité, mais moi je dirai, et ce n'est pas moi qui l'ai dit le premier, qu'ils redoutent aussi l'information.

M. ATTALI

Je vous remercie, Monsieur Reix.

(Applaudissements)

Mesdames, Messieurs, cette table ronde n'avait pas pour prétention de couvrir et de traiter à fond un champ de réflexions aussi vaste, sur des problèmes aussi nombreux, dont les facettes sont aussi diverses. Comment cela serait-il possible ?

Nous avons ce matin, avec la perspective historique passionnante que le Professeur Delumeau a introduite, dressé simplement un premier inventaire, et il est bien sûr impressionnant, des risques actuels et prévisibles.

Nous avons ici noté une imbrication évidente des menaces entre elles et des problèmes d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre.

Tout ceci appelle de ma part deux ou trois remarques sans prétention, en clôture à ce débat.

La première est une évidence : c'est l'importance d'une réflexion globale sur tous ces sujets, fondée sur des évaluations sérieuses, des analyses approfondies et si possible, professionnelles.

La deuxième réflexion est liée : face à ces menaces, qu'il faudrait aussi hiérarchiser, après les avoir évaluées et dénombrées, il reste à identifier l'ensemble des acteurs qui ont, de par leur rôle, à traiter de sécurité auprès des États.

Mais je ne veux pas anticiper sur les réflexions de cet après-midi, je pense qu'il faudrait aussi leur assigner un champ suffisamment précis pour que tous ces acteurs se sentent partenaires d'une même démarche.

Enfin, ma troisième remarque sera, si vous le voulez bien, de votre part, pour remercier l'ensemble des intervenants de ce matin.

Simplement je rejoindrai volontiers ce qui a été dit, notamment par le Ministre ce matin : finalement, le plus important, c'est que ce colloque ait lieu et que son ton général soit fait non pas de polémique mais de professionnalisme et de rigueur, car sans professionnalisme et sans esprit de rigueur, on ne peut pas parler de ces problèmes de façon crédible.

Puisse l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure contribuer à développer ce professionnalisme et cet esprit de rigueur.

C'est la grâce que je lui souhaite, que je nous souhaite, et le vœu que personnellement je formule à la fin de cette matinée de travail.

Je vous remercie.

(Applaudissements)

La prise en charge des responsabilités dans la sécurité

**État, collectivités, entreprises :
quels partenaires pour la sécurité ?**

M. BLANC

Mesdames, Messieurs, après les débats qui ont eu lieu ce matin au sujet des menaces et des risques pour la sécurité, ouvrir le débat relatif à la prise en charge de la sécurité n'est pas exempt lui-même de quelques risques, mais la sécurité collective n'exclut pas l'acceptation d'une part de risque pour chacun d'entre nous.

L'une des conclusions que je tire du débat de ce matin, c'est le constat que les menaces qui peuvent porter atteinte à notre sécurité sont multiples, évolutives et pour tout dire enchevêtrées au quotidien. Qui peut croire dans ces conditions qu'imputer à l'État la responsabilité de la sécurité suffit à apporter une réponse à ces problèmes ?

Personne n'imagine que l'organisation de la sécurité dans un pays comme le nôtre puisse se faire sans l'État, mais l'État ne peut opérer seul.

J'ai observé comme préfet, et maintenant comme président d'un établissement public, que les groupes, les collectivités, aussi bien les communes et les agglomérations que les acteurs économiques et sociaux, mettent en place leur propre politique de sécurité, non seulement pour protéger leur patrimoine, mais aussi pour répondre aux demandes croissantes des usagers, des électeurs, ou des clients en matière de prestations de sécurité.

Ces actions ponctuelles de sécurité, émiettées, enchevêtrées, peuvent conduire à ces dérives sécuritaires dangereuses pour la liberté des citoyens et à des réactions défensives voire à une démobilisation de la part des services de l'État.

La nécessité de l'émergence de nouveaux champs de compétences locaux en matière de sécurité doit s'accompagner, à mon sens, d'un respect renforcé de l'autorité de l'État. N'oublions pas, par ailleurs que l'interdépendance internationale est de nature à affaiblir l'État. Or lui seul garantit la sécurité publique. Il faut donc, dans ces évolutions, être attentifs à leur portée et savoir les accompagner.

On peut aujourd'hui affirmer que les besoins primaires de sécurité sont largement assurés dans nos sociétés démocratiques, et je note que s'il y

a bien une mission de l'État que personne ne conteste, c'est la sécurité de la population dont le noyau dur est la délinquance et la criminalité, mais qu'elle comporte aussi des domaines tels que les accidents de la route, la santé, les évolutions technologiques ou les risques naturels.

C'est donc autour du degré de gravité des responsabilités à assumer, et de l'ampleur des coûts économiques, que peut intervenir la régulation entre les différents partenaires concernés.

On peut dire les choses autrement. La sécurité est une exigence qui concerne aussi bien l'individu dans sa singularité que la société dans sa globalité.

Entre l'individu et la société globale existent des niveaux intermédiaires d'activités qui sont précisément le trait d'union entre l'individu dans ce qu'il a d'unique, et la nation dans sa totalité.

C'est à ces niveaux intermédiaires que les nouveaux enjeux de la sécurité se posent. On peut d'ores et déjà repérer quelques pistes de réflexion. Aujourd'hui des villes, des agglomérations se dotent d'équipements sophistiqués d'information et de contrôle, investissent dans le déploiement d'une police municipale, en sollicitant la police nationale bien souvent pour des tâches qui peuvent apparaître subalternes.

Le problème de la sécurité est étroitement lié au fonctionnement du quotidien, au fonctionnement quotidien presque instantané des structures complexes et globales que sont ces agglomérations, mais aussi ces réseaux de transport ou les entreprises.

En d'autres termes, la sécurité dans une ville, dans le métro, à un moment donné, est directement le résultat d'une multitude de décisions ou de comportements qui peuvent être individuels ou organisés, quand il s'agit des agents chargés de faire fonctionner le service, mais qui ont comme conséquence de laisser une marge importante, et souvent bien excessive, à l'imprévu et à la surprise.

Le degré d'adhésion des citoyens aux normes et aux règles sociales d'une part, le degré d'application des règles par les personnels chargés d'un service ou d'une mission d'autre part, tendent à réduire l'espace de l'imprévu ou de la surprise.

Cependant il serait illusoire et même, je crois, dangereux de croire que cette part d'impondérable doit être totalement supprimée. Ce fonctionnement quotidien à la fois complexe et global des grandes collectivités est lui-même le produit, le résultat de l'activité d'une multitude de sous-ensembles ayant chacun leurs objectifs propres, leur logique. Or, on est amené à constater que chaque élément, chaque sous-ensemble a défini, conçu ses normes de sécurité isolément en fonction de ses propres finalités. Il est très rare que dans la définition d'un service ou d'une ville nouvelle, l'ensemble de ces politiques de sécurité spécifiques ait

été agrégé ou confronté afin d'aboutir à un concept d'ensemble qui impose sa cohérence à chaque élément.

Tout se passe donc comme si l'on faisait l'hypothèse que la somme des politiques de sécurité locale, ou sectorielle, conduisait nécessairement à un optimum de sécurité globale. Or, l'expérience nous montre qu'aucun automatisme de cette nature n'existe et que la sécurité globale ne peut prévaloir que si des arbitrages, des choix sont effectués qui peuvent être différents de ce que chacun des éléments du système avait envisagé spontanément.

La prise en charge des responsabilités dans la sécurité me paraît donc imposer d'abord la prééminence de logiques d'ensemble sur les logiques sectorielles. Des relations contractuelles doivent peu à peu s'établir entre l'État et les différents acteurs pour clarifier les rôles, permettre une meilleure efficacité, et garantir les libertés publiques.

Avec les maires, tout d'abord, s'agissant de la formation et de la complémentarité des missions des polices municipales, ou de la politique couplée sécurité / prévention ; au-delà par les prises en compte des conséquences des décisions locales en matière d'urbanisme, ou mieux, par la prise en considération en amont des problèmes de sécurité dans les décisions d'urbanisme. Les maires sont dotés d'une responsabilité particulièrement forte, en matière de sécurité, du fait de leurs compétences, compétences qui se sont accrues. L'intégration de nouveaux programmes d'habitation dans la ville, l'éclairage public, le fonctionnement des équipements collectifs ne sont pas sans conséquence directe. Pour utiliser la caricature, que dire de ce quartier de ville nouvelle dans lequel l'aménageur avait oublié le commissariat ? Ou de cette prison construite à la campagne qui rend coûteuse et difficile la gestion des personnels. L'État et les collectivités territoriales doivent donc tenter ensemble d'être plus prospectifs que réactifs, en intégrant la dimension sécurité dans les décisions structurelles du type de celles de l'urbanisme ou de l'architecture.

Relations contractuelles aussi avec les sociétés privées comme celles spécialisées en télésurveillance qui, à l'heure actuelle, disposent et gèrent un potentiel d'informations dont légitimement l'État ne peut se désintéresser. Par ailleurs, il faut nous interroger sur la nature et l'étendue des responsabilités que doivent assurer les grands services publics.

La Poste doit-elle prendre complètement en charge sa sécurité par l'intermédiaire de Securipost ? On peut se poser la question.

Les entreprises publiques, et c'est ici l'exploitant des transports en commun parisiens qui parle, doivent-elles offrir aux clients, — usagers en l'occurrence — des prestations et des services en matière de sécurité qui ne relèvent pas directement de leur mission alors que cela représente pour elles un coût financier important et pour la collectivité une

économie très substantielle ? Mais, pour autant ne pourrait-on admettre que le transporteur public est responsable de la sécurité globale des voyageurs ?

Nous voyons surgir très nettement de ces questions, les impératifs d'équilibres qui doivent être négociés dans un souci commun d'efficacité. Quelles missions de sécurité l'État doit-il assurer ? Si l'État prend en charge essentiellement les risques majeurs et les missions lourdes en terme de personnels et de moyens, est-ce que cela signifie que les entreprises publiques n'ont pas la responsabilité d'assurer la qualité du service en disposant de pouvoirs et de moyens autonomes pour y parvenir ?

Ou bien ont-elles cette responsabilité ? Il conviendrait de pouvoir répondre clairement à ces questions.

Parallèlement, jusqu'où la collectivité doit-elle prendre en charge les coûts qui résultent de l'imprudence des citoyens ? La loi du 5 juillet 1985 de Robert Badinter a très fortement amélioré la situation des victimes d'accidents de la circulation et leurs procédures d'indemnisation. Cela signifie pour la RATP, par exemple, que la personne victime en bénéficie sur le réseau routier (les bus) mais pas sur le réseau ferré, (le métro). Jusqu'où donc peut aller la solidarité institutionnalisée ?

De même dans quelles limites les acteurs économiques et sociaux doivent-ils être indemnisés des dommages résultant des risques qu'ils prennent ? On constate par exemple que de nombreuses sociétés de transports de fonds préfèrent ne pas équiper leurs véhicules de caissons blindés utilisés généralement pour ce type de convois, laissant supporter ainsi des risques anormaux par les assurances. Je rappellerai ici l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, préambule de la Constitution de 1793. « La sûreté consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres, pour la conservation de sa personne, de ses biens, de sa propriété ». Tout y est : la personne, les droits, les choses. Cela suppose une volonté collective, une solidarité, des efforts, un civisme.

Je rappellerai que la philosophie de la sécurité a cherché longtemps son efficacité dans un « désarmorage » des actes de violence et des conflits sociaux, par l'élimination au moins relative de la question des responsabilités individuelles. L'État était dès lors placé en position non seulement de garantir la sûreté des biens et des personnes, mais aussi de veiller au bien être général en éliminant progressivement tous les risques et les menaces dont les individus pourraient souffrir. D'où la prolifération des règles d'importance très inégale qui ont banalisé la responsabilité de l'État. Il s'en est suivi un désintérêt croissant pour le civisme. Les initiatives concertées sont bloquées par le poids des institutions tutélaires et la peur du changement. Et l'on a assisté — et l'on assiste — à la dilution des responsabilités entre les mains des experts.

Récemment, sous la poussée des problèmes sociaux, et des problèmes économiques aussi, ainsi que par l'effet de l'évolution des valeurs de la société, c'est tout le rapport des individus à la sécurité qui a commencé à s'infléchir de façon pragmatique, non pas juridique, mais de façon pragmatique.

Des expériences comme l'installation par les élus locaux de 350 à 400 conseils communaux de prévention, ou comme l'opération Anti-Été chaud, ont introduit l'idée que le travail entre partenaires concernés permettait de renverser la logique passive par celle, active, du projet. C'est bien une nouvelle formulation du contrat qui peut permettre à chacun des acteurs de jouer un rôle mutuellement complémentaire.

On ne peut pas laisser les individus et les groupes se conforter dans l'idée que l'État est un pouvoir tutélaire dont le caractère anonyme finalement serait une identification abusive de l'intérêt général. L'enjeu aujourd'hui c'est bien l'enjeu de la modernité publique dans les conceptions des stratégies du service public et dans leur mise en oeuvre. Et cela vaut en particulier dans ce domaine de la sécurité où un consensus républicain est, me semble-t-il, en train de naître.

Je terminerai, Mesdames et Messieurs, ce propos liminaire à notre débat, en vous indiquant qu'à mon sens rechercher les moyens de promouvoir un véritable partenariat entre acteurs de la sécurité n'est pas seulement une affaire de bonne volonté entre des gens bien intentionnés. Cela nécessite au moins trois efforts.

Premièrement, un effort de méthode et d'imagination des autorités publiques, nationales et locales, afin de se dégager des approches traditionnelles et routinières. Et pour cela doter notre pays d'une ingénierie publique de la sécurité. Le temps n'est-il pas venu de disposer d'une ingénierie publique de la sécurité dont la problématique soit globale ? Ne plus procéder seulement par addition des connaissances, des institutions qui concourent à la sécurité publique puisque celles-ci ne couvrent ensemble qu'une partie de cette problématique. Disposer d'un observatoire du quotidien qui permette de définir une nouvelle architecture des actions dont la cohérence ferait la force. Alors peut-être une valorisation des actions de la police et de la gendarmerie deviendrait-elle possible par un recentrage de leurs missions et de leurs moyens. Alors peut-être l'ensemble des décideurs publics ou privés auraient-ils à leur disposition les outils intellectuels permettant d'intégrer la sécurité dans les éléments constitutifs de la décision au quotidien.

Le deuxième effort pourrait être un effort courageux du législateur pour définir les complémentarités et les compétences et pour favoriser une organisation contractuelle des niveaux de responsabilité des acteurs qui concourent à la sécurité des citoyens.

Le troisième effort, si l'on veut passer du propos à l'acte et donc au réalisme, serait un effort financier des partenaires de l'État, collectivités locales et entreprises, permettant des actions coordonnées dans le cadre des compétences définies par l'État et sous son contrôle. En matière de sécurité publique, ce n'est pas automatiquement celui qui paie qui commande.

L'autorité de l'État s'impose à tous car elle est la garantie des institutions républicaines.

Voilà, quelques éléments de réflexion que je vous propose et qui n'ont d'autres ambitions que de lancer un débat sur une question difficile et urgente.

(Applaudissements).

Après cette entrée en matière un peu docte, je crois Mesdames et Messieurs qu'il faudra que nous ayons un débat le plus animé possible.

Partenaire public : les collectivités territoriales

M. SEGUIN

Merci Monsieur le Président.

Mesdames, Messieurs, un colloque c'est un petit peu comme un puzzle, chacun y apporte sa pièce, chaque pièce en soi n'a de signification réelle que dans la mesure où elle complète les autres. C'est dire que c'est une contribution à la fois partielle et modeste que je vais m'efforcer d'apporter au débat, mais dont j'espère qu'elle pourra servir la réalisation du dessein d'ensemble.

Que les communes soient des acteurs de plus en plus impliqués, de plus en plus exigeants, de plus en plus agissants dans le domaine de la sécurité, voilà qui n'est guère contesté, voilà qui est une évidence aux yeux de tous, voilà d'ailleurs ce que vous rappeliez à l'instant Monsieur le Président. Même si les médias se sont surtout fait ces dernières années l'écho des conflits qui sont nés à ce propos, ou entre l'État et quelques communes, je pense en particulier à certaines péripéties relatives à certaines polices municipales, je dis bien « certaines polices municipales » qui ont exagérément défrayé la chronique.

En fait, il me semble que l'État ne peut que se réjouir de l'implication nouvelle des communes dans les problèmes de sécurité. C'est d'ailleurs, je l'observe, une implication qu'il avait lui-même appelée des ses vœux, et je pense en particulier, vous l'avez cité Monsieur le Président, au

travail considérable qui a pu être accompli en commun, sur son initiative, à partir des procédures souples, ouvertes, de la Prévention de la délinquance. Mais ce qui est vrai, c'est qu'il est probablement nécessaire maintenant de prendre acte des ces évolutions et de clarifier, voire d'inventer, (vous voyez, Monsieur le Président, je ne suis pas insensible à votre appel à l'imagination) de nouveaux modes de rapports entre l'État et les communes en matière de sécurité.

Ces évolutions sont assez paradoxales. Je veux dire par là, (et je me différencierai peut-être de vos propos Monsieur le Président) que ce qui a changé à mes yeux, ce sont moins les pouvoirs, les compétences des maires tels qu'ils sont fondés ou organisés par toute une série de textes législatifs ou réglementaires, que l'attitude des maires face au problème de la sécurité.

Juridiquement en effet, la décentralisation a été dans ce domaine rien moins qu'une révolution. Les dispositions du Code des Communes qui confient aux maires des attributions déjà très larges, n'ont pas été transformées. C'est toujours d'abord en qualité d'agent de l'État que le maire exerce des attributions administratives qui concernent notamment la mise en oeuvre des règlements et mesures de sûreté générale ; de même c'est comme représentant de l'État que le maire participe à des activités d'ordre judiciaire dans lesquelles il reçoit la qualification d'officier de police judiciaire.

Quant aux compétences propres que le maire conserve, elles concernent notamment la police administrative générale, la tranquillité publique, le maintien du bon ordre lors des grands rassemblements, la sûreté, la commodité du passage sur les voies publiques, la police de la circulation, (cette énumération devant être corrigée ou atténuée lorsqu'il s'agit de villes à police étatisée). C'est dire que notre expérience historique a déjà fait de la commune le premier niveau de responsabilité en matière de sécurité et depuis longtemps la sécurité constitue le sujet qui tisse les rapports les plus étroits et les plus directs entre la commune et l'État et plus précisément, pourquoi ne pas le dire, entre le maire et le préfet.

Cette situation plus que centenaire, je le redis, n'a pas été fondamentalement transformée par les lois de décentralisation. Certes, on pourrait relever, (vous l'avez fait Monsieur le Président) que par voie de conséquence certains domaines qui ont fait l'objet d'un transfert de compétences ne sont pas étrangers à la sécurité. C'est le cas notamment de la compétence, désormais très large, qu'exercent les maires en matière d'urbanisme. Mais là n'est pas l'essentiel.

En dépit, de cette relative stabilité juridique, il ne fait aucun doute que *l'état d'esprit* des maires a été profondément transformé à la faveur de la décentralisation. Tous ont désormais la conviction d'exercer des missions d'ordre général parmi lesquelles la sécurité tient une place de plus en plus importante.

Je ferai volontiers une distinction, et elle vaut pour la sécurité comme dans un grand nombre d'autres domaines, entre la notion de *compétences* et la notion de *responsabilité*. Dans le domaine de la sécurité, comme dans de nombreux autres problèmes, les maires ne cantonnent pas, ne limitent pas leur responsabilité à leurs seules compétences. Je veux dire par là, et il est très important de la comprendre, que même quand le maire n'est pas compétent, il s'estime responsable dès lors qu'un problème concerne directement ou indirectement ses concitoyens. Et la sécurité est à l'évidence l'un des exemples les plus achevés. Là est le premier changement.

Le deuxième changement est complémentaire du premier : du fait de cette responsabilité globale que le maire estime devoir assurer vis-à-vis de ses administrés, il tend à une vision plus globale des problèmes, et c'est vrai en particulier de la sécurité. Il va donc désormais discerner et traiter un aspect « sécurité » dans tous les dossiers dont il va avoir la charge. Il apprend, il a appris de surcroît l'interaction des dossiers et même celle de dossiers apparemment éloignés ou très étrangers les uns des autres. A la faveur des procédures de prévention de la délinquance que j'ai déjà évoquées, le maire a appris non seulement que la prévention fait partie intégrante de toute politique de sécurité, mais plus précisément encore, lorsqu'il ouvre une salle de rock, quand il organise un cours du soir, quand il améliore l'environnement des HLM, il pratique aussi une politique de sécurité. Et tout naturellement, il s'ouvre ainsi à une conception plus étendue, moins exclusive de la notion de sécurité. Il a d'ailleurs d'autant plus de facilités à admettre que la sécurité c'est aussi par exemple la prévention des risques industriels, la continuité du fonctionnement des services publics, ou encore aussi la protection de l'environnement.

Dès lors, il ne faut pas s'étonner que tout naturellement le maire se retrouve « en première ligne ». Il n'a échappé à personne qu'aussi bien à Nîmes qu'à Tours, pour ne citer que deux exemples récents, les maires ont été dans les deux cas totalement impliqués, voire plus, dans la mise en oeuvre des mesures de sauvegarde, l'organisation des secours, la coordination de l'information donnée à la population et la protection de ses droits à l'indemnisation quand ce problème s'est posé.

Ces deux exemples constituent une bonne illustration de cet état d'esprit nouveau que j'évoquais. Le maire est désormais un catalyseur et en situation de crise, de catastrophe ou d'insécurité, il est celui vers lequel se tournent spontanément les regards, c'est-à-dire les démarches et les attentes.

Est-ce à dire que l'État n'a plus sa place ? Sûrement pas, et tout au contraire, nous ressentons de plus en plus la nécessité de clarifier, non pas seulement au plan juridique mais surtout de façon très concrète nos relations de coopération dans le domaine de la sécurité. Car même si les circonstances étaient exceptionnelles à Nîmes comme à Tours et

indépendamment des personnalités présentes, nous avons senti combien il était nécessaire de renforcer sur des bases contractuelles les rapports entre l'État et les communes dans le domaine de la sécurité.

Ces procédures contractuelles nous en avons déjà eu l'expérience dans le cadre de ces centaines de conseils communaux de prévention. Cette démarche nous a d'ailleurs appris aussi à rassembler l'ensemble des acteurs bien au-delà des seules forces de polices. Ce type d'initiative doit être encouragé, conforté au niveau de l'État par des actions de conseils, d'échanges d'informations et d'expériences, et non pas seulement, même s'ils sont nécessaires, par des financements d'opérations ponctuelles. La difficulté tient d'ailleurs à la nécessité d'organiser la continuité de ces actions pour aboutir à des modifications qui soient véritablement durables des comportements et des habitudes.

Cela est vrai aussi dans le domaine de la sécurité routière : les actions conduites au niveau scolaire, (à Épinal, nous sommes très fiers de nos patrouilleurs scolaires) doivent être prolongées dans les lycées, dans les universités et même dans les entreprises. Car les opérations nationales à caractère publicitaire ou médiatique demeureront isolées et perdront progressivement de leur impact, si elles ne sont pas prolongées, relayées, si elles ne sont pas entretenues au plan local dans le cadre d'instances permanentes. On mesure d'ailleurs bien les limites auxquelles se heurtent les comités départementaux de sécurité routière qui demeurent trop souvent l'affaire des services de l'État, faute de relais opérationnels au niveau local. Et de façon plus générale, la multiplicité des acteurs étatiques qui peuvent agir dans le domaine de la sécurité et de la prévention de la délinquance se traduit trop souvent, je dois l'avouer au plan communal, par un émiettement des mesures, un éparpillement des initiatives, et en fin de compte un saupoudrage des moyens.

Pour que les maires puissent jouer pleinement le rôle auquel ils sont prêts maintenant, il faut que l'État resserre ses dispositifs, les coordonne mieux et propose aux collectivités locales, au niveau des agglomérations des projets concertés pouvant donner lieu à une complémentarité des moyens : ceux de l'État et ceux des communes.

J'ai parlé de l'agglomération, je ne l'ai pas fait au hasard, je crois qu'à l'avenir la sécurité deviendra de plus en plus un sujet de coopération intercommunale.

Une telle approche qui serait de nature à promouvoir un véritable partenariat permanent entre État et communes pourrait également inspirer les relations entre polices d'État et polices municipales. Les polices municipales doivent être complémentaires, lorsqu'elles existent, de la police d'État, loin de toute conception qui tendrait à en faire des « gardes prétoriennes », il faut concevoir tout simplement des polices municipales comme des forces d'appoint de la police d'État. Notre

expérience à Épinal nous montre que bien formées, non armées, les polices municipales apportent aux sorties et entrées d'écoles, en matière de stationnement ou dans certains quartiers difficiles une aide et une présence qui ne peuvent que faciliter, et compléter l'action de la police d'État.

Tout cela suppose une formation adaptée, des relations de confiance entre le commissariat et les fonctionnaires municipaux. Il faut y travailler, car et j'en termine et je réponds à Monsieur Blanc, cette logique d'ensemble qu'il appelait de ses vœux, nous en sommes nous-mêmes très demandeurs. C'est pourquoi je me réjouis de la création de cet Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, et j'apprécie beaucoup que le rôle des communes ait été une de ses premières préoccupations.

(Applaudissements)

M. BLANC

Merci Monsieur le Ministre.

M^{me} LAZERGES

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, un colloque sur la sécurité est nécessairement un colloque aux multiples facettes et en n'en abordant que l'une ou l'autre, on craint d'occulter ce qui pour l'un ou l'autre d'entre vous est le plus important.

Monsieur Seguin vient de nous expliquer parfaitement la différence entre la compétence d'un maire et la responsabilité d'un maire. Je vais essayer moi-même de façon tout à fait concrète, de vous présenter la politique criminelle de la ville de Montpellier, c'est-à-dire cette façon articulée qu'à une ville comme Montpellier de gérer les phénomènes de déviance et de délinquance. Et ce en partant d'un constat, constat que la presse nous renvoie sans que nous en soyons toujours d'accord d'ailleurs.

La presse renvoie de Montpellier en matière d'insécurité, envers de la sécurité, l'image d'une ville infiniment peu sûre, qui paraît-il arrive en tête du palmarès de la délinquance avec Avignon. Je voudrais à cet égard procéder un peu comme je le fais avec mes étudiants, en indiquant que lorsque l'on lit des statistiques, il faut introduire un maximum de paramètres, et lorsque l'on lit qu'il y a à Montpellier environ 25 000 faits constatés de délinquance par an, il faut quand même noter que la circonscription des polices urbaines de Montpellier comporte « Palavas », que cela ne représente pas seulement les 230 000 habitants d'hiver de cette capitale régionale, mais il faut y ajouter, si on veut faire une lecture fine des statistiques, à peu près autant d'habitants

qui passent les 3 mois d'été dans cette circonscription, soit rapporter ces chiffres non pas à 230 000 mais à près de 400 000. On nous dit aussi dans divers articles, cette fois-ci je ne me fonde pas sur des statistiques du Ministère de l'Intérieur, mais sur celles du CDIA, qui indique que Montpellier est la capitale du cambriolage avec 334 cambriolages pour 10 000 habitations, arrivant ainsi devant Paris. Or, si l'on rapporte cela au nombre d'habitants et non pas au nombre d'habitations, les résultats sont tout à fait différents. En clair et en résumé le constat que l'on peut faire à Montpellier est celui d'une très faible grande criminalité, mais en revanche d'une criminalité moyenne et d'une délinquance naturellement trop importantes, comme partout.

Les réponses résultent d'une formule bien connue maintenant et qui est je crois le leitmotiv de l'action de Montpellier : la prévention et même la répression et surtout la solidarité sont l'affaire de tous.

Comment répartir cette très large tâche, cette très large charge de prévention, répression, solidarité pour plus de sécurité ?

D'une part, je crois qu'il faut être clair. Un certain nombre de compétences demeurent des compétences étatiques. Dire que la prévention, la répression, la solidarité c'est l'affaire de tous, ce n'est pas occulter qu'il reste en propre à l'État un certain nombre de charges.

C'est ensuite développer le fantastique mouvement de partenariat qui a démarré autour de 1981, 1982, la prévention, la sécurité, la solidarité sont l'affaire des collectivités locales dans le partenariat localement.

Et enfin, la prévention, la solidarité, la sécurité sont l'affaire de l'État et des collectivités par la conclusion de contrats qui les engagent l'un à l'égard de l'autre, de façon durable et responsable.

Qu'est-ce qui reste à l'État ? Il reste quand même à l'État à équiper suffisamment à la fois en personnels, en moyens, la justice et la police localement. Montpellier a triplé sa population en 30 ans, les effectifs de police ont à peine augmenté. Il y a actuellement 360 agents des forces de l'ordre, ce qui correspond à peu près à la moitié du nombre des effectifs des villes de pareille importance, tout simplement parce que la ville a connu un développement majeur dont on n'a pas suffisamment tenu compte au plan gouvernemental.

Si je peux prendre l'exemple de la justice aussi, ce ne sera certainement pas le procureur général Truche qui contestera ce que je pourrai dire sur le sous équipement de la justice en Languedoc et en particulier à Montpellier, la raison étant la même.

Si l'on veut donc arriver à rendre nos villes plus sûres, il est certainement nécessaire de redéployer, je crois d'ailleurs que le Ministère de l'Intérieur a beaucoup avancé en ce sens ; c'est quelque chose de très urgent. Pour pallier l'insuffisance de police étatique, la ville de Mont-

pellier a mis en place comme beaucoup de villes de France et comme Épinal, une police municipale, non armée, bien entendu, qui intervient dans la complémentarité mais nous nous plaisons à rappeler que ce que cette police municipale fait, n'enlève rien aux tâches que la police étatique doit rendre, doit légalement rendre et doit rendre en raison de sa haute formation. Notre police municipale est formée mais elle ne l'est pas autant que la police étatique. Je souhaite vivement que ce brillant Institut qui vient d'être créé puisse organiser aussi quelques sessions de formation pour les agents de la police municipale.

Il revient à l'État seul la police et la justice. Les collectivités locales peuvent faire de la prévention et de la solidarité dans le partenariat localement en montant, on l'a rappelé tout à l'heure, des conseils communaux de prévention ou des commissions de développement social des quartiers, ou toute autre forme de partenariat qui engage non seulement les élus et les services municipaux mais aussi les administrations, décentralisées ou déconcentrées et tout le secteur associatif qui est souvent riche, (il l'est particulièrement à Montpellier), lequel ne demande qu'à voir son action mieux coordonnée.

Ainsi nous avons à Montpellier un conseil municipal qui réunit pas moins d'une centaine d'acteurs très divers, représentant les grandes administrations, les petites et grandes associations, les services municipaux, les élus. Avec un conseil aussi ouvert, une centaine d'acteurs réels, il nous faut procéder en usant d'un double fonctionnement, un fonctionnement thématique et un fonctionnement géographique. Un fonctionnement thématique avec une commission justice / police qui a des rapports naturellement très étroits avec la police étatique, une commission environnement urbain, une commission loisirs animation et une commission lutte contre la toxicomanie, ces dernières questions nécessitant des approches très particulières et spécialisées. Et puis fonctionnement géographique, Montpellier est une grande ville, passée du 17^e au 9^e rang en France, qui comporte donc des quartiers divers dans leur besoins. Nous nous sommes sentis obligés de fonctionner par quartier pour que les opérations que nous montons répondent aux réalités de tel ou tel quartier. Pour ceux d'entre vous qui connaissent Montpellier, nous avons des actions centrées sur « La Paillade », d'autres sur le « Petit Bas », d'autres sur « Gély Figuerolle », d'autres encore sur « Paul Valéry », et je pourrais encore citer d'autres quartiers pour lesquels nous cherchons à adapter au mieux nos efforts au terrain.

Ce que ce conseil communal réalise, ou ce que d'autres structures interpartenariales réalisent, ne serait jamais qu'une somme de bonne volonté, comme vous l'avez dit tout à l'heure Monsieur le Président, s'il n'y avait pas sur le long terme des engagements qui constituent une politique globale intégrée. Fort heureusement, l'État nous propose un certain nombre de formules, et c'est donc avec l'État que nous pouvons conclure divers contrats qui sont le signe patent que nous ne sommes

pas simplement de bonnes volontés mais que nous conduisons une politique criminelle réfléchie.

Dans ces contrats, j'en citerai trois ou quatre, il y a :

— les contrats d'actions de prévention que depuis cinq ans la ville de Montpellier conclut avec l'État et qui d'ailleurs mettent en jeu d'autres entités que simplement la ville et l'État, des administrations en particulier ; — les contrats développement social des quartiers, nous avons un quartier du cœur de ville qui a été entièrement réaménagé grâce à un contrat développement social des quartiers ;

— le contrat de ville enfin. C'est une procédure longue dans laquelle nous venons de nous engager, qui nous est proposée par la Délégation Interministérielle à la ville, laquelle d'ailleurs a l'intelligence de proposer aux villes toute une gamme de contrats, des formules simples, des accords presque bilatéraux entre l'État et les communes, (par exemple les contrats droit et ville), des formules plus lourdes comme les contrats d'actions prévention, et la formule idéale qui permet véritablement de rendre compte d'une politique globale, la formule du contrat de ville qui a été extrêmement bien définie par Yves Dauge dans un certain nombre de documents. Le contrat de ville nous invite à penser l'environnement urbain, quartier par quartier (nous sommes en train de démarrer le dialogue quartier par quartier), à imaginer des démarches différenciées suivant le type d'infraction. Il va de soi que l'on ne peut pas répondre de la même façon à divers types d'infractions, lesquelles sont significatives de désordres, ou de personnalités, ou d'intégrations sociales tout à fait différents.

Ces contrats de ville nous invitent aussi à inclure et développer les dispositifs les plus variés qui nous sont offerts pour favoriser l'insertion des jeunes, ou encore, (et on ne le signale pas assez souvent), à inventer des modalités permettant de renforcer les liens entre les générations. On n'use pas suffisamment dans la prévention de la délinquance et le développement de la solidarité des apports que peuvent être ceux des générations les plus âgées.

Enfin, ces contrats de ville doivent nous inciter à prévoir tout ce qui peut diminuer le sentiment d'insécurité, et cela va d'un meilleur éclairage public à la mise en place de portes blindées, à un certain nombre d'opérations beaucoup moins techniques.

Au fond ce que Montpellier, avec un grand nombre d'autres villes, cherche à faire, c'est d'être une ville plus solidaire : sans solidarité il n'y a pas de partenariat, et sans partenariat il n'y a pas de sûreté.

En conclusion, je voudrais rappeler cette formule par laquelle Yves Dauge ouvrait il y a quelques jours sa communication à la conférence de Montréal sur la sécurité urbaine. Il disait « une ville où l'on peut se parler, c'est une ville où l'on a déjà résolu un grand nombre des problèmes qui nous occupent ». J'ajouterai que là où la parole ne

circule pas, il n'y a ni sécurité ni solidarité. C'est en ce sens que mettre l'accent sur le développement social des quartiers est une carte majeure pour plus de sécurité et plus de solidarité.

(Applaudissements)

M. BLANC

Merci Madame le Maire.

Je crois que nous avons tous constaté des convergences, des complémentarités, dans ces analyses et ces propos. Je vais peut-être immédiatement demander à ce que l'on puisse se parler nous aussi, en réaction à ce que viennent de dire Monsieur le Ministre et Madame le maire.

M^{me} CHASSAGNE

Ma réaction est excellente parce que je m'aperçois qu'il y a une prise en compte, à tous les niveaux, de la nécessité du contact et de la nécessité de la solidarité réelle, et non pas celle qui est annoncée, mais celle qui vécue. Je pense que dans la mesure où nous pouvons espérer qu'au niveau des collectivités locales, cette tendance sera prédominante, le rôle de l'État apparaîtra davantage comme celui d'un chef d'orchestre ou d'un responsable de grands équilibres que dans celui d'un gendarme voulant inciter à bien faire. Je crois que la bonne démarche est celle qui vient certainement des collectivités et qui s'oriente autour de vraies valeurs de société, qui sont celles que nous souhaitons tous défendre.

M. de KERVASDOUÉ

Permettez à un non expert de poser une question à des élus locaux : quels types d'indicateurs mettez-vous en place pour mesurer l'efficacité de votre politique ?

M. SEGUIN

En matière d'effets des mesures de prévention de la délinquance, nous nous tournons vers notre préfet, ce qui a au moins l'avantage de coûter moins cher qu'une société spécialisée, qui se retourne lui-même, je pense, vers son commissariat, et sa Direction Départementale des Polices Urbaines.

Une bonne partie des effets des mesures qui sont conduites, surtout compte tenu de la globalité sur laquelle Madame Lazerges a insisté, sont évidemment diffuses et très difficilement quantifiables.

Cela étant je me réjouis, et Madame Chassagne le disait, qu'en dépit de ces éléments quantifiants certains, il y ait, au delà des différences politiques, un quasi consensus pour souscrire à leur nécessité.

M^{me} LAZERGES

Je voudrais dire à Monsieur de Kervasdoué qu'en tout cas le gain en général en ce domaine là n'est pas électoral. Georges Marion le fait parfaitement remarquer dans l'article qu'il a consacré dans « Le Monde » à la synthèse du Congrès de Montréal, sous le titre « La Prévention réhabilitée », où il observe que cela ne coûte certes pas de voix mais que cela n'en remporte pas non plus. En revanche, moins d'échecs scolaires est une façon de lire ces efforts en matière de solidarité et pas seulement moins de vols à l'arrachée. Il y a un certain nombre d'indicateurs qui sont en train d'être repérés, qui ne sont pas encore vraiment utilisés, qui à mon avis, sont plus fiables que les chiffres de la délinquance apparente.

M. de KERVASDOUÉ

Peut-on avoir une idée du coût de votre politique de sécurité à Montpellier, quel est le pourcentage du budget de la commune ?

M^{me} LAZERGES

C'est difficile aussi à dire parce que beaucoup des actions que nous entreprenons, hors le contrat d'action prévention, sont des actions qui touchent à la sécurité. Si vous voulez que je vous donne une idée du coût de notre politique de sécurité, il faudrait que j'additionne le coût de notre politique de l'éducation, de notre politique en matière de formation professionnelle, etc.

M. ZEMOR

J'ai l'impression que ce sujet qui nous préoccupe à juste titre, c'est la complémentarité de toutes les institutions, leur coopération pour offrir une meilleure sécurité, et cela tient au fait qu'il y a nécessairement coopération parce que le citoyen ne peut pas être coupé en tranches ; il est assujéti, administré, usager, utilisateur des transports en commun, habitant, téléspectateur, etc. et de ce fait il y a des moments dans sa vie, dans sa journée où il passe d'un statut à un autre, et il peut se présenter dans une situation de crise ou d'insécurité. Vous disiez que ce n'est pas forcément le responsable d'accueil, à un moment donné, du citoyen qui est nécessairement le payeur. Bien sûr parce qu'il y a une espèce de continuité dans les problèmes de relations. On a dit tout à l'heure « qu'il faut se parler », c'est une manière de résoudre une grande partie des problèmes de sécurité. Au titre de l'Association Communication Publique, nous nous préoccuons constamment des problèmes de relations du citoyen avec les institutions publiques, ou avec l'État ou les administrations. Qu'est-ce que la communication, qu'est-ce que se parler ? C'est à la fois une relation de nature affective

et un message. Quand on est en situation dramatique, le message commence à avoir très très peu d'importance, Monsieur Seguin le disait tout à l'heure, on se retourne vers le maire, on se retourne affectivement vers le pouvoir, l'institution qui est la plus proche dont on attend deux choses. Soit une autorité de nature paternelle, la sévérité qui permet de réprimer, soit une protection que je qualifierais plutôt de maternelle. C'est-à-dire que l'on a besoin de la protection de l'institution dans laquelle on se trouve à ce moment là.

Je réponds peut-être là à une question de notre président cet après-midi, les missions des établissements publics, des administrations, doivent-elles être intangibles ou doivent-elles intégrer cette dimension de sécurité ? Ma réponse est carrément affirmative. Je crois que, (pour prendre un exemple qui tient à coeur à Christian Blanc) si à un moment donné, un citoyen parce qu'il prend le métro peut se trouver plus en insécurité que s'il prend le bus parce qu'il y a là tout un ensemble de facteurs irrationnels sur lequel il n'est pas nécessaire de s'étendre (souterrains, boyaux, obscurité qui favorisent la crainte et le développement des fantasmes), il faut que probablement l'institution le prenne en charge pour assurer, affirmer une présence. Cela reste très difficile, cela peut conduire à l'enrichissement, à la diversification de la mission de chacune des institutions. On le voit bien dans les municipalités, il faut que la sécurité ait une place de plus en plus importante. Pour cela, il faut probablement réfléchir à la manière de s'organiser dans les institutions publiques.

Je continue de prendre un exemple à la RATP. Lorsque l'on supprime le poinçonneur dans le métro, il y a sans doute une efficacité de gestion, mais une réduction de la présence affective à cet emplacement qui est relativement stratégique du point de vue des fantasmes de peur ou de la réalité objective des incidents. Lorsque l'on supprime le receveur dans l'autobus, le phénomène est tout à fait inverse parce que le conducteur qui est amené à superviser la marche du véhicule, le prend en charge, on se tourne vers lui, c'est lui qui a votre destinée en main, au volant ; si l'on enrichit sa tâche en lui demandant de superviser le contrôle des billets, c'est positif, parce que la personne est valorisée sur le plan irrationnel, et en cas de situation dramatique, il peut très bien faire office de toutes les présences. Curieusement, pour le poinçonneur du métro, le phénomène est inverse. Ce qui veut dire que notre recherche est probablement dans le sens de la présence, de l'accompagnement. Accompagner les déplacements des gens, mais accompagner toutes les tranches de leur vie que j'évoquais précédemment. C'est là qu'il y a à redéfinir les responsabilités des institutions qui interviennent, et à partir de là on pourra discuter de la répartition des prises en charge de ces responsabilités, mais cette responsabilité est valable si l'on parle de prévention surtout, de prise en charge aussi.

M. DELEPLACE

Monsieur le Président, j'interviens pour vous dire déjà quelle est ma joie aujourd'hui de voir qu'un préjugé culturel vient de disparaître. Il y a 25 ans que j'ai embrassé la profession de policier, j'ai toujours été frappé de voir que nos concitoyens qui nous appellent, qui nous réclament, qui nous interpellent, qui nous critiquent, nous ont apporté, de par les fonctions que nous occupons, un poste d'observation remarquable sur tous les dysfonctionnements de société. J'ai toujours pensé qu'on me demandait d'être l'infirmier mais sans sérum pour traiter tous les appels qui émanaient de la société.

J'ai observé également, et c'est une des raisons pour lesquelles j'ai le plaisir de participer à ce premier colloque de l'Institut, que le préjugé culturel était absent de la réflexion salubre, et le débat dépassionné. Nous avons trop souffert malheureusement depuis quelques années, des conflits entre ceux qui exploitaient la sécurité, et ceux qui tentaient de la traiter d'une façon plus cachée. Aujourd'hui nous assistons, en tant que professionnels, à un consensus intéressant de la classe politique, et l'image que nous pouvons percevoir aujourd'hui c'est que la création de cet Institut permet de penser que tous ces problèmes de société vont être traités d'une autre manière ; bien naturellement, nous, policiers, nous ne pouvons que nous en réjouir. En effet, confier cela aux seuls professionnels de la sécurité, qui relèvent de l'État ou d'autres fonctions, c'est, je crois, se défaire facilement des problèmes qui relèvent de la société.

Ce matin, j'ai entendu avec intérêt et j'ai écouté avec beaucoup de passion, tous ces hommes qui ont réfléchi chacun dans leur domaine sur ce qu'il faut se préparer à attendre des criminalités nouvelles. Sur les 50 ans passés, quand on regarde dans le rétroviseur ce qu'a pu faire l'État pour la sécurité en France, on constate que la police a été un peu malade de spasmophilie au regard des évolutions de la société. On a assisté dans les années 50, 60 à l'émigration rurale vers les cités ; les urbanistes ont mal maîtrisé en vérité l'organisation des cités des périphéries des grandes villes, on a ensilé des gens sans rapport, sans implantations de sécurité. J'ai toujours été frappé de voir que la politique a toujours sous-estimé la sécurité dans ces années que l'on a appelé les années de pleine expansion économique et que l'on n'ait pas inséré le Ministère de l'Intérieur dans les schémas directeurs des plans. Je me souviens de ce grand chantier qui j'espère deviendra pour la France le grand carrefour européen de l'aviation, l'aéroport Charles de Gaulle : on a bien préparé Roissy, et à la dernière minute, au moment de l'inauguration, on s'est dit qu'il fallait peut-être y mettre des policiers, éventuellement dans un sous-sol ! Tout ceci pour vous exprimer notre inquiétude depuis 50 ans, pourquoi la politique a essayé d'exclure le Ministère de l'Intérieur des schémas directeurs du plan de la société française.

Vous me direz que c'est politique. Or aujourd'hui, fort heureusement tout le monde réfléchit à cette question, tous les acteurs de la société française, qu'ils soient du monde politique, culturel, social, commencent à réfléchir à ces problèmes de civilisation moderne. Ce matin on a bien cerné les trois grands défis qui nous attendent.

Le terrorisme, les délits d'astuce, c'est-à-dire la délinquance informatique, et l'on a entendu ce matin un statisticien qui disait qu'avec la civilisation de la voiture, le plus grand contentieux à régler aujourd'hui, c'est le problème de la circulation et ses conséquences. Et le plus gros contentieux géré par les forces de l'État a trait à la circulation. On voit bien que l'émergence de la civilisation de la voiture a impliqué un contentieux lourd à gérer, que l'on n'a pas maîtrisé. Le développement de l'informatique et de la bureautique veut enclencher une criminalité nouvelle, redoutable, la drogue et ses conséquences économiques et sociales. Si la création de cet Institut nous permet à nous, policiers, de tracer les pistes de formation, de professionnalisme, d'appréhension de tous ces problèmes complexes...

Tout à l'heure le président Blanc, nous a parlé de l'ingénierie de la sécurité publique. Quand on a tout à l'heure fait rappel du CNPD, indiqué qu'il fallait des fonctionnaires d'État, des conventions avec l'État, qu'il fallait remettre un peu d'ordre dans tous les problèmes de sécurité en France, vous ne m'empêcherez pas de penser à ce débat politique : une France avec plus d'État ? Une France avec moins d'État ? Je ne trancherai pas dans ce domaine, je suis incompetent. Tout ce que je sais de par les fonctions que j'occupe, c'est qu'il faut des fonctions publiques d'État en meilleur état. Si on y regarde bien, il y a une demande de sécurité toujours plus forte, et les élus locaux le savent très bien : suivant la qualité des élus locaux, les relations avec les services de l'État se passent bien, ou ne se passent pas.

Je crois que la police, depuis 50 ans, a été un tout petit peu confisquée par l'État central, et au départ si l'on y réfléchit bien, la demande de sécurité, c'est une demande des citoyens, des bourgs. On l'a confisquée vers un dévoiement qui devient un peu une police d'ordre. Aujourd'hui on voit bien que la demande de sécurité est très forte. Il faut donc « casser » un peu cette police d'ordre qui s'est organisée durant ces 50 années passées pour la restituer au citoyen pour qu'elle redevienne une police de sécurité de proximité. Bien naturellement aussi avec une formation qui, d'après ce que j'ai cru comprendre après avoir écouté ce qui s'est dit ce matin, nous lance un grand défi à nous policiers. Un grand défi de formation culturelle, un grand défi qui nous obligera à nous former pour intégrer, pour maîtriser, au-delà du petit consommateur de drogue ou du dealer que l'on rencontrera dans un quartier, à maîtriser tous ces phénomènes qui induisent un problème pratiquement planétaire.

Ce qui veut dire, pour reprendre la formule du Président Blanc sur l'ingénierie publique, que cela peut être confié aux services de l'État, avec l'obligation pour l'État de préparer les agents d'État pour y faire face. Mais par ailleurs, Monsieur le Ministre nous a parlé de sa police municipale locale, il a raison de ne pas l'armer, de la différencier et de la qualifier de complémentaire. Mais peut-être qu'à Épinal il y a encore des moyens financiers sur le plan des finances locales pour se payer cette police qui constitue « un plus ». Mais pensez, Monsieur le Maire, qu'il y a des communes désertifiées, (je pense à mon département, le Pas-de-Calais), où c'est pratiquement le quart-monde depuis que les mines ont fermé ; vos collègues élus de mon département n'ont plus les moyens de se payer ce petit « plus » de sécurité locale.

Il faut donc renvoyer à la réflexion du politique national pour peut-être mieux organiser, mieux former, mieux orienter, en plus et en mieux, la police d'État, mais aussi réglementer la quantité de polices municipales complémentaires. On a oublié un troisième phénomène qui est en pleine expansion actuellement : on a parlé de plus d'État, de moins d'État, on est resté en l'état au niveau numérique des effectifs de sécurité. Qu'ils soient gendarmes ou qu'ils soient policiers, je ne peux pas me taire quand je vois le développement inflationniste des polices privées sans contrôle. Cela signifie que dans certaines villes, si l'on pousse le raisonnement un peu plus loin, on pourra peut-être s'offrir, si on en a les moyens, le luxe d'avoir une police privée à la porte de l'immeuble, et dans la rue d'à côté, on se trouvera dans un coupe-gorge.

L'inflation des polices privées est due à la demande de sécurité très forte ; l'État n'y répond pas, les communes essaient de faire ce qu'elles peuvent ; je crois que cela nous oblige à réfléchir collectivement et à engager un grand débat public.

C'est peut-être déjà aujourd'hui une première, et politique, de faire un peu le check-up de la sécurité en France. Tout à l'heure Madame le Maire de Montpellier faisait allusion à la densité de policiers d'État dans sa ville par rapport à d'autres villes. Il n'y a jamais eu d'études sérieuses pour essayer de ranger les paramètres d'une circonscription, entre la vie économique, la vie culturelle, la vie de la métropole... Pour dire qu'à tel endroit il nous faudrait tant de policiers. On a malheureusement affecté des policiers au gré des possibilités politiques du moment : comparez par exemple la ville de Bordeaux et celle de Toulouse, ce sont deux villes identiques au niveau social, culturel, mais quand on regarde le nombre de policiers d'un côté et de l'autre, on se dit que le maire de Bordeaux a eu plus de chance d'être au gouvernement pour avoir quelques satisfactions supplémentaires par l'État par rapport à la commune de Toulouse.

Il est important de faire un check-up de l'insécurité en France. On sait fort bien, qu'il le faudra, que vous le vouliez ou non, si vous voulez

confier — et cela nous plaît à nous policiers professionnels — à la police d'État, pour partie, le soin de réguler quelques grands problèmes qui demain vont nous préoccuper, la délinquance informatique, la drogue et ses conséquences considérables, le terrorisme.

Je voudrais m'arrêter quelques instants sur le terrorisme social parce que ce matin j'ai entendu un éminent responsable traiter de ce sujet. Je crains dans les années à venir que tous ceux que nous rencontrons dans ce qu'on appelle les villes de banlieue, les cités sensibles n'en fassent partie. Il y a 25 ans, j'étais dans une petite ville de 1 000 habitants, dans mon village il y avait ce qu'on appelait communément le « sot » du village, celui qui n'était pas inséré dans l'éducation, le paysan riche se permettait de l'embaucher pour lui donner une tartine de pain ; on pouvait encore loger, nourrir, occuper le sot du village. Tous ceux que nous rencontrons, nous policiers, qui ne sont pas des professionnels de la délinquance ou de la criminalité, nous sommes persuadés que demain, près de 15 % de cette jeunesse, voire 20 %, seront les exclus des technologies nouvelles. Pourquoi ne pas penser que quelques idéologues en mal de popularité exploiteront ces jeunes exclus des technologies nouvelles pour remettre en éveil le terrorisme social.

Tous ces problèmes nous préoccupent naturellement. Pour nous les professionnels d'État des métiers de sécurité, je retiens l'idée des ingénieurs de la sécurité. Je crois que demain l'État devra être en meilleur État pour faire face, pour préparer ses fonctionnaires à ces grands enjeux, pour éviter qu'il ne soit trop tard. A propos de la drogue, j'ai organisé un séminaire il y a cinq ans, quand je parlais des études de mes camarades des syndicats de police européens, (nous sommes 600 000 regroupés en Europe pour une réflexion commune sur ces grands sujets, le terrorisme, la drogue) je disais qu'il y avait dans nos recensements 500 000 toxicos dépendants il y a cinq ans, et que dans les dix années à venir nous aurions six millions de toxicos dépendants. Là cela pose le problème des projets de vie pour la jeunesse. Ce matin quelqu'un a dit, il ne faut pas se poser la question de savoir pourquoi on prend de la drogue, mais pourquoi on va vers la drogue.

Ce premier colloque nous permettra peut-être à nous, professionnels, d'avoir un débouché d'informations vers ceux qui ont des décisions à prendre pour faire en sorte que la tranquillité devienne un bien commun caractéristique d'une démocratie vivante. Je ne suis pas un doux rêveur, je ne suis pas pour une sécurité complète : la sécurité, quand elle est totale, c'est bien souvent une dictature ou un pays totalitaire, ou un pays fasciste.

(Applaudissements)

M. SEGUIN

Vous avez souhaité que le débat s'engage, Monsieur le Président, vous avez été servi. Je vais essayer d'y contribuer. J'aurai été rassuré, Monsieur Deleplace l'aura été aussi, dans la mesure où j'ai été obligé de créer comme un pis-aller, c'est vrai, une police municipale pour pallier l'insuffisance des effectifs de la police d'État à Épinal. Monsieur Deleplace voudra bien considérer que je n'ai pas profité de mon séjour au gouvernement pour accroître mes effectifs inconsidérément... à moins que je n'y sois pas resté suffisamment !

Plus sérieusement, je voudrais rassurer Monsieur Deleplace, je pense que Madame le Maire dira la même chose que moi, la police municipale nous nous y sommes résignés, « résignés » est le mot. Moi, je ne demanderais pas mieux que de pouvoir affecter à d'autres tâches les employés municipaux qui font partie aujourd'hui de la police municipale ; pourtant bien qu'Épinal ne soit pas une ville riche, nous avons estimé, et je crois que la population était d'accord avec nous, que les sorties d'écoles par exemple posaient un problème de sécurité tel qu'elles nécessitaient un engagement financier prioritaire. Cet engagement financier prioritaire, nous nous y sommes résignés, c'est autant que nous ne mettons pas dans d'autres actions.

Le deuxième problème sur lequel je voudrais rebondir c'est le problème de préjugé culturel que vous avez évoqué. Je suis tout prêt à y souscrire, à une condition, c'est que vous vouliez vous-même bien reconnaître que ce préjugé culturel était largement partagé. Les conseils de prévention de la délinquance n'auraient-ils servi qu'à mettre autour d'une même table des gens différents, ils auraient déjà été quelque chose de très important.

Cela étant, quand pour la première fois, et j'y étais, on a mis à Épinal autour de la table par exemple des policiers et des travailleurs sociaux, cela valait le déplacement, il a fallu quelques séances pour que les uns et les autres commencent à se comprendre, à s'apprécier ; le préjugé était donc partagé !

La troisième chose que je voudrais dire, c'est que je regrette, Monsieur Deleplace, de vous rencontrer si tardivement. A vous entendre parler d'exclusion, et dans ma bouche vous comprendrez que c'est un hommage que je vous rends, j'avais l'impression de m'entendre (je ne peux pas vous faire plus bel hommage). Je crois que vous avez, et pour cause, absolument raison. Un des grands problèmes de notre société, et cela a évidemment des implications en termes de sécurité, dans l'acception la plus large du terme, c'est qu'il y a 15 ou 20 ans, les gens qui ne savaient rien faire, on pouvait les employer à quelque chose, on pouvait leur donner une activité qui avait deux implications, d'une part cela leur donnait un statut social, et d'autre part cela leur donnait une rémunération. Seulement du fait de l'évolution technologique, vous avez

raison de le souligner, le nombre de ces postes se réduit comme une peau de chagrin alors que malheureusement le nombre des victimes de l'échec scolaire ne se réduit pas comme une peau de chagrin : en conséquence nous avons un nombre de laissés pour compte tout à fait considérable.

Pour eux, il faut travailler sur le long terme, c'est-à-dire revoir les procédures de formation, d'éducation ; même si cela réussit, cela prend un temps fou, et dans l'immédiat il faut bien apporter quelques réponses ponctuelles. Le RMI est une réponse dans la mesure où dans le RMI, on n'oublie pas qu'il y a le « I », mais le « I », il faut le dire, cela a été aussi l'expérience que l'on a vécue avec les petits boulots (c'est difficile à mettre en place). Mais je dirai qu'à la limite, même si c'est pour 3 000 francs par mois, même si l'on ne respecte pas les règles du SMIC, déjà donner une activité à quelqu'un, permettre à un père de famille quand il rentre devant ses enfants le soir, de leur dire, j'ai fait quelque chose aujourd'hui, et si vous mangez, c'est grâce à la contrepartie de ce que j'ai fait, ce sera déjà quelque chose de tout à fait considérable. En tous cas, l'exclusion et la sécurité ce sont deux problèmes qui ne sont pas étrangers.

Je veux dire par là, non pas que tous les exclus sont des suspects en puissance, cela va de soi, c'est aussi stupide que lorsqu'on le dit au sujet des immigrés, mais si l'on n'est pas sensible à l'objectif d'égalité des chances, aux préoccupations morales, etc., qu'au moins on se dise qu'il faut faire quelque chose contre l'exclusion au nom de l'intérêt égoïste que l'on peut avoir en termes de sécurité.

Enfin le dernier point, qui est peut-être le point capital, (sur lequel vous n'avez pas répondu Monsieur le Président) c'est le problème posé pour les conditions d'entrée sur les quais du métro. Cela me fait une transition avec ces activités anciennes que les Japonais, si intelligents, si avancés, ont su maintenir, ils en ont même inventées. (Dans les grands magasins, quand on arrive sur le palier d'un escalator, vous avez deux personnes dont la seule activité est de vous dire bonjour, de vous saluer ; cela crée cette situation de relations affectives, et les personnes en question ont le sentiment d'être utiles ; pendant ce temps là, elles ne sont pas ailleurs et ne posent pas de problème). J'en reviens au problème essentiel que vous avez évoqué Monsieur Deleplace, du rôle de l'État. Entendons-nous, lorsque vous dites que la police a été confisquée par l'État central, je vois ce que vous voulez dire, il est possible que vous n'ayez pas complètement tort, laissons cela de côté ; cela étant, il me semble néanmoins, et ce n'est pas en tant que maire une manière de me défausser, il me semble que l'État doit quand même conserver un rôle de leadership incontesté dans le domaine de la sécurité. Ne serait-ce que pour une raison : il est le seul à pouvoir avoir une approche globale du problème.

Les ingénieurs de la RATP de Monsieur Blanc n'ont pas tort, (après tout s'ils sont en déficit, ils se font taper sur les doigts, on dit qu'ils sont de mauvais gestionnaires, les provinciaux se plaignent de financer les transports des parisiens...) ; quand ils regardent leurs dossiers en tant que dirigeants de la RATP, ils ont eu probablement leurs raisons de mettre cette « espèce de machine » qui fait que l'on peut passer par dessus, qu'il n'y a pas de sentiment de sécurité, etc. Cela étant, ils n'avaient pas à prendre, eux, en compte, cet objectif global de sécurité, cet objectif global d'emploi. Je le comprends. Il n'y a que l'État qui peut imposer ce genre d'arbitrage, qui est contraire à la logique de l'établissement public mais qui va dans le sens de l'intérêt général.

Je continue à croire, pour ma part, que dans ce rôle privilégié qui revient à l'État, les communes sont des partenaires indispensables et privilégiés. Pourquoi ? Parce qu'il y a une merveille dans notre droit public, c'est cette consubstantialité entre l'État et la commune par l'intermédiaire du maire. (Comme quoi les périodes autoritaires ont du bon, car si le maire reste aujourd'hui un agent de l'État, c'est à des périodes autoritaires anciennes qu'on le doit). Finalement c'est très bien qu'il ait cette double qualité, et étant à la fois de l'État et de la commune, il a un poste privilégié de relais et d'initiateur. Mais cela étant dit, à l'évidence, c'est à l'État qu'il revient de continuer à assumer la responsabilité suprême en termes de sécurité, faute de quoi on irait vers l'inégalité et vers je ne sais quelle aventure.

(Applaudissements)

M^{me} LAZERGES

Un mot très court. Sur la prise en compte ou la non prise en compte par une grande entreprise comme la RATP des problèmes de formation et d'insertion professionnelle d'un certain nombre de gens, je ne dirai pas que la RATP ou d'autres entreprises de ce type n'ont pas à prendre en compte, n'ont pas à être considérées comme des acteurs de la lutte contre l'exclusion, mais il me semble que lorsqu'il y a une demande sociale forte qui fait que la RATP doit prendre en compte la lutte contre l'exclusion, un engagement de l'État doit l'aider à prendre en compte cette lutte contre l'exclusion. La RATP, comme d'autres, est donc actrice de cette lutte, mais doit pour cela être aidée par l'État.

M. DELEPLACE

Sur la RATP, je me souviens du plan Nora. On a supprimé, je crois, 4 000 agents en station (c'est un peu l'image que Monsieur le Ministre vient de donner des deux agents japonais en haut de l'escalator). Il y avait une présence humaine, une présence rassurante et au nom de l'efficacité, de la rentabilité, on a supprimé 4 000 agents et ensuite on a

fait appel à l'État. Je me souviens, vous qui êtes un spécialiste de la communication, vous devez vous souvenir aussi de ce montage intéressant au plan de la communication nationale, quelques métros avaient été stoppés par quelques gangsters qui avaient bloqué la rame, on se serait cru transposés dans un western, où l'on commençait à dévaliser les pauvres voyageurs ! A partir de là, on a justifié l'obligation pour l'État de faire quelque chose pour la sécurité dans le métro.

Je me pose la question suivante, croyez-vous que le fonctionnaire d'État doit intégrer dans sa spécialité d'agent de sécurité dans le métro, l'image de marque de la RATP ? Lui va venir dans le métro pour faire un travail général, mais va-t-il intégrer la raison économique de l'entreprise ? C'est une question. Il en est de même pour la SNCF, pour Air France. On ne peut pas demander à un fonctionnaire d'État de devenir dans son travail une image de marque, de sécurité pour l'entreprise. Les deux services doivent être développés d'une façon rationnelle et il ne faut pas toujours tout renvoyer à l'État.

Toujours pour le métro, je me souviens quand j'étais en situation d'activité en banlieue, nous avions la facilité le soir de faire des îlots, avant 1968 ; nous avions une indemnité servie par les Compagnies d'Assurances, de 10 francs quand on retrouvait une voiture volée. (Nous avions nos habitudes : on se cachait derrière les fusains, et le 15 du mois on arrivait à trouver ceux qui ne changeaient pas de côté, on récupérait les voitures volées). Je me suis souvent posé la question suivante : comment se fait-il qu'un service de transport comme celui de la RATP, service public, n'organise pas toute la nuit, toutes les heures, ou toutes les deux heures, des rames pour tous ces jeunes qui de banlieue, viennent en boîte de nuit sur Paris, pour leur donner les moyens de rentrer chez eux, sans prendre une lime à ongle et fracturer une voiture pour rentrer ?

Si l'on veut réfléchir au problème de sécurité, est-ce que tous ces services sont bien adaptés à la jeunesse ? Au sujet des auto-radios, je me suis toujours demandé pourquoi les constructeurs automobiles n'essayaient pas d'imaginer de monter dans leur voiture, sur les chaînes, un auto-radio ; s'il y en avait partout, il n'y aurait peut-être plus de vols, et cela ne serait pas une grande dépense supplémentaire quand on fait l'achat d'un véhicule neuf.

Il y a un grand nombre de petites « choses » que l'on pourrait peut-être dispenser autour de nous. J'ai eu l'occasion de rencontrer feu Monsieur le Maire de Grenoble, qui avait organisé dans sa ville des commissions de quartier, et m'avait indiqué qu'il avait rencontré un flotier de quartier qui l'avait interpellé lui indiquant que des agressions avaient lieu et qu'il faudrait peut-être en éviter les conséquences auprès des transporteurs de la régie municipale qui transportent souvent des jeunes.

Le maire de Grenoble avait décidé d'accorder une carte de transport gratuite aux chômeurs afin de trouver un emploi, mais il avait omis d'accorder ce titre de transport gratuit aux jeunes à la recherche de leur premier emploi. Ces jeunes ne le comprenant pas, agressaient les chauffeurs de bus. Le policier l'avait compris (il était sur le terrain), et l'avait rapporté au Maire, ce qui lui a permis de changer son organisation en matière de solidarité pour aider les gens à se déplacer afin de trouver un emploi.

M. BLANC

J'ai essayé dans mon propos de ne pas parler de la RATP, mais il sera difficile de n'en rien dire.

J'ai découvert cette entreprise il y a 9 mois, j'ai été conquis par ce service public qui transporte 6 millions de voyageurs par jour. Cela crée entre l'entreprise et une fraction importante des Français un lien particulier qui fait que, plus j'avance, et plus j'ai tendance à considérer ces voyageurs, mais cela crée des responsabilités particulières. C'est la raison pour laquelle je m'interrogeais tout à l'heure à haute voix en me disant que peut-être il conviendrait, dans le cadre d'un contrat parfaitement établi entre l'État et l'entreprise publique que l'entreprise assure la fonction de sécurité du voyageur-citoyen.

J'ai constaté, pour des raisons qui ne sont pas propres au métro, que le sentiment d'insécurité a augmenté ces dernières années. Nous avons sur le réseau 500 fonctionnaires de police, et 400 agents de la RATP chargés de la police des chemins de fer et plus largement de la surveillance générale du réseau. Par rapport à un métro comparable, en chiffre d'affaires, qui est le métro de New-York, et dans une situation culturelle et sociale très différente, il faut savoir qu'il y a 4 000 policiers sur le métro de New-York.

Je crois que les forces en présence à Paris peuvent permettre de maîtriser la situation pour peu qu'elle soit coordonnée. Et avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur et Monsieur le Préfet de Police, nous avons décidé de mettre en place une coordination de ces services de missions différentes.

Le Ministre de l'Intérieur a nommé un contrôleur général auprès de moi, qui a compétence sur les services de sécurité de la RATP. Nous sommes dans une phase de démarrage de cette coopération, et nous verrons dans moins d'un an les résultats auxquels nous serons parvenus.

J'ai une très grande confiance et j'ai annoncé publiquement que j'espérais que nous serions en mesure, dès la fin 1990, de maîtriser les situations d'insécurité et que de façon un peu plus longue, car cela renvoie à des problèmes de structures, nous pourrions donner un

sentiment de sécurité plus fort sur le métro parisien qui est déjà l'un des métros les plus sûrs au monde, il ne faut pas l'oublier.

Je crois que nous devons nous méfier tous, autant que nous sommes, des décisions logiques à caractère technocratique. Et c'est la raison pour laquelle j'ai insisté il y a un moment sur le fait qu'il était nécessaire d'introduire dans la décision, quelle qu'elle soit, la dimension sécurité.

Je ne suis pas certain aujourd'hui, sachant ce que l'on sait, que j'aurais pris la décision de supprimer les poinçonneurs : sans doute (car le métier n'était pas très valorisant), aurait-il été nécessaire de voir comment créer des métiers mieux adaptés à l'évolution du service public, mais en considérant que cette présence des hommes et des femmes était nécessaire à la qualité du contact avec les usagers. Aujourd'hui, je suis confronté à une multitude de problèmes pratiques. Le métro automatique, est-ce la suppression du conducteur ? Vraisemblablement. Est-ce la suppression d'agents d'accompagnement et d'accueil dans le métro, probablement pas.

Vous avez été sûrement comme moi très séduits par ces systèmes que l'on rencontrait dans le métro, permettant en appuyant sur un bouton de savoir où l'on était et d'imaginer le cheminement pour aller au point où nous désirions nous rendre. Peu à peu on les a supprimés. On les a remplacés par des bornes « Situ » qui utilisent l'informatique, qui paraît-il sont très remarquables, et que je ne sais pas faire fonctionner. Je m'en suis ouvert à mes ingénieurs pour leur dire que je n'étais probablement pas digne d'assurer la présidence d'une telle institution technicienne, que je n'y mettais pas un effort particulier, c'est vrai, mais que cela me gênait, et que nombreux étaient aujourd'hui non seulement les jeunes paumés dont vous parliez tout à l'heure, Monsieur le Ministre ou Monsieur le Secrétaire Général, mais aussi toutes les personnes qui de par leur éducation, de par leur culture ne sont pas portés spontanément à ce type d'exercice, et que ces choix technologiques étaient ségrégatifs. Il convient, dans toutes les décisions que nous pouvons prendre, d'avoir le respect des hommes, le respect des usagers au cœur de nos décisions.

Je vais essayer, je suis certain d'ailleurs de réussir car l'entreprise est très sensible à ce langage, d'aller dans le sens d'un meilleur respect et donc d'une plus grande sécurité collective, pour toutes les initiatives que nous sommes amenés à prendre du fait de notre responsabilité.

J'ai parlé cinq minutes, tout d'abord pour répondre sur la RATP parce qu'il fallait que je le fasse, mais pour permettre aussi aux autres intervenants de poursuivre le débat.

(Applaudissements)

M. TRUCHE

J'ai participé aux premiers conseils de prévention, comme Monsieur le Ministre, comme lui j'ai rencontré des partenaires qui commençaient toujours par aggraver la justice en disant, « c'est la faute de la justice ». Certains s'en prenaient à d'autres, par exemple les éducateurs qui avaient connu Mai 68. Finalement, et je crois que c'est ce qui est intéressant, on a trouvé des méthodes de travail qui étaient dans le rapport Bonnemaison, qui ne faisaient que concrétiser ce que les maires des quatre grandes familles politiques avaient décidé à l'unanimité, en distinguant des mesures que l'on peut prendre tout de suite, d'autres à moyen terme, certaines qui ne coûtent rien, et d'autres qui nécessitent des crédits. Ce n'est qu'à partir du moment où l'on se met autour d'une table, autour d'un programme, que l'on peut avancer.

Crise et gestion de l'urgence

M. de KERVASDOUÉ

Nous avons à traiter pour quelques-uns d'entre nous de sujets autres, je voudrais enrichir le débat pour parler d'un problème très spécifique de sécurité que sont les urgences hospitalières.

Je signalerai tout d'abord devant ceux qui connaissent aussi bien sinon mieux que moi ce problème et pour ceux qui ne le connaissent pas deux références, toutes les deux excellentes à titres divers. D'une part le rapport du professeur Steg, au Conseil Économique et Social, qui a fait le point sur les urgences hospitalières, et d'autre part un des derniers numéros de la revue « Autrement » qui a enquêté sur les urgences et le fonctionnement en hôpital.

Comment se pose la question des urgences hospitalières ? Quelques constats, quelques chiffres et quelques suggestions.

Du côté du constat, vous savez que le service public hospitalier qui concerne surtout les hôpitaux publics mais aussi quelques établissements privés, se définit par l'accueil des urgences. On va de plus en plus à l'hôpital, c'est donc un signe de confiance de nos concitoyens à l'égard des hôpitaux et des cliniques qui remplissent ce service, mais en même temps nous entendons les uns et les autres de très nombreuses critiques sur le fonctionnement des urgences hospitalières. Pour en parler, il faut distinguer, je crois, trois problèmes assez différents et dont l'évolution va être assez divergente.

D'une part le transport, d'autre part l'accueil, le tri, et le traitement.

En ce qui concerne le transport, en France cela s'appelle SAMU, SMUR, communication par le biais des centres 15. Nous pouvons dire

qu'en France nous avons un système unique, nous savons à peu près comment faire et la qualité de la prise en charge de ce système, son efficacité, la coordination, sont un exemple pour la plupart des pays occidentaux. Tout n'est pas fini, le Centre 15 n'est pas encore institué dans tous les départements, on voit quelquefois comme moi récemment, Police Secours, les pompiers, et le SAMU garés côte à côte ; il y a peut-être un peu trop d'excès, mais la sécurité est peut-être à ce prix et une trop grande rationalisation pourrait conduire à une mauvaise qualité du service. Le transport sanitaire, en France, marche bien, même si on sait à peu près ce qu'il reste à faire. On sait aussi comment prévoir, comment préparer, pour certaines interventions urgentes, l'équipe de soins pour les cas graves qui représentent à peu près 10 % des urgences.

En revanche, les choses commencent à se passer moins bien quand on arrive en salle d'urgence. J'ai vécu personnellement dans mon entourage proche ce phénomène avec des gens transportés en hélicoptère dans un grand hôpital français qui ont été étonnés d'attendre 2 ou 3 heures l'urgence ; cela crée une insatisfaction que l'on connaît bien.

Que se passe-t-il ? Qu'est-ce qui est nouveau, et que pourrait-on faire ?

Je crois que comme on parlait des problèmes de sécurité tout à l'heure, les hôpitaux en matière d'urgence sont le reflet des évolutions de la société, avec ses corollaires en termes d'urbanisation, de solitude. Si l'on avait le temps de faire un sondage entre nous, on verrait que le tiers d'entre nous a un médecin de famille, la moitié au moins n'en a pas, et que si vous avez à faire ce soir à un cas d'urgence, vous ferez deux choses, soit vous appellerez SOS Médecins ou les pompiers, soit vous irez vous-même aux urgences. Nous avons l'habitude de nous servir de plus en plus directement du système des urgences, votre médecin pourra aussi en second recours y faire appel.

Nous avons enfin une plus grande exigence à l'égard du service des urgences. Je vais vous donner quelques chiffres pour vous expliquer une partie des problèmes. Les urgences étaient auparavant assurées par les internes, les externes, avec les chefs de cliniques et le « patron » de garde que la règle était plutôt de ne pas déranger. Il y avait en France 2 500 médecins en formation avant 1968, en 1969 il y eut en seconde année de médecine 13 000 médecins, alors qu'il y avait 60 000 médecins en exercice. Autrement dit, en 1986, en deuxième année de médecine, il y a eu 20 % de la population active en formation. En 1973, année des « reçus collés », on a limité le nombre des médecins à 8 700, pendant toutes les années 70, il y a eu 100 000 médecins en formation alors qu'il n'y avait pas 100 000 médecins en exercice.

On a vécu une période unique et un peu aberrante : il y avait peu de médecins formés, beaucoup de médecins en formation, une main-d'œuvre bon marché, voire gratuite pour les CES, et l'on n'a pas très

bien vu se profiler ce que l'on a appelé la crise des urgences qui est là aujourd'hui puisque nous sommes exactement en situation inverse. Il y a aujourd'hui 180 000 médecins en exercice en France (contre 60 000 il y a 20 ans), il y a 4 000 médecins en formation, ce qui veut dire qu'il n'y a plus un interne pour 3 services spécialisés. L'histoire, le passé, qui a fait fonctionner les services d'urgence essentiellement à base d'internes, c'est fini, terminé, il faut en tirer les conséquences. Il n'y a plus d'internes, ou il y en a très peu, et faire reposer le fonctionnement d'un service public aussi complexe sur cette catégorie qui est en formation et est aujourd'hui peu nombreuse, est quelque chose qui n'est plus possible.

Deuxième constat, la spécialisation de la médecine. La Faculté reconnaît aujourd'hui 53 spécialités, en fait il y en a à peu près une centaine, et tout le monde a l'impression que la proximité est une garantie de sécurité, ce qui est faux au jour des transports si les tris sont bien faits ; la sécurité, si vous avez une intervention lourde, vous la trouvez chez une équipe qui a l'habitude de traiter ce genre de cas. On fait bien ce que l'on fait souvent. Les gynécologues-accoucheurs ont fait des études sur les petites maternités (en dessous de 400 à 500 accouchements) qui montrent que statistiquement, elles sont nettement plus dangereuses que les grosses maternités. Il en est de même de l'orthopédie, de la chirurgie urologique, de la cardiologie. Une des recommandations fortes du rapport de Monsieur Steg, est la concentration des services d'urgences. Ce maillage que nous avons connu, qui a des conséquences sur l'aménagement du territoire, sur les petites villes moyennes qui ont perdu leur tribunal, leur lycée, une partie de leur hôpital. Si l'on veut donner un service de qualité du point de vue médical, c'est mon troisième point de tout à l'heure, nous allons devoir concentrer les services. « Small n'est pas beautiful », contrairement à ce que l'on croit dans le domaine de la santé, cela l'est sûrement pour l'accueil et le tri, cela ne l'est sûrement pas pour le traitement.

Comment ceci peut-il s'organiser, se coordonner ? il y a toute une série de suggestions, je ne vous ennuierez pas avec ce genre de questions, mais il est certain que les hôpitaux vont devoir partager les gardes et astreintes, que l'on va devoir orienter les malades vers des centres spécialisés surtout en traumatologie et en cardiologie qui sont les accueils les plus fréquents, et en psychiatrie. On va devoir fonder l'ensemble du système des urgences médicales sur autre chose que du personnel en formation français et étranger. Vous savez que nous formons beaucoup de médecins étrangers, nous pouvons nous en féliciter, mais nous ne pouvons pas continuer à faire reposer notre système de service d'urgence sur ces médecins étrangers.

Je conclurai pour dire que les problèmes de sécurité à l'hôpital et les problèmes d'urgence sont difficiles. Le service d'urgence est un interface entre un monde organisé, qui recherche le calme et la planification

et puis la ville que vous représentez tous ici, et l'interface entre le désordre et l'organisation, ce n'est pas facile à organiser, même si beaucoup de choses évidentes sont à faire. Pratiquement plus de 10 % des hôpitaux en France n'ont pas de service spécifique d'accueil d'urgence, 27 % des hôpitaux accueillent les urgences dans d'autres services que les services spécialisés. 40 % des hôpitaux en France n'ont pas en fait de structures spécialisées. Il y a des choses évidentes à faire, mais néanmoins la difficulté de ce métier restera.

Puisque nous parlons de sécurité, je voudrais juste dire un dernier mot, c'est que la sécurité dépasse souvent cet interface entre la ville et l'hôpital qu'est le service des urgences et concerne aussi l'hôpital puisque vous savez qu'historiquement les hôpitaux sont des endroits dangereux. L'infection hospitalière est quelque chose dont on parle moins mais dont on n'a pas réussi à se séparer, tout ce qui est contrôle de la qualité des soins concourt à l'exigence de sécurité de nos concitoyens.

Plus de 50 % des admissions à l'hôpital viennent par les urgences. (Pour ceux qui sont intéressés par les détails de cette question, je vous renvoie à l'excellent rapport du professeur Steg du CES).

(Applaudissements)

La responsabilité du citoyen

M. BLANC

Madame Chassagne, voulez-vous intervenir sur la responsabilité du citoyen ?

M^{me} CHASSAGNE

Nous abordons là des notions plus abstraites, mais nous avons entendu ce matin l'importance numérique de la délinquance routière.

La première remarque porte sur l'infinie variété du comportement de l'individu qu'il soit seul, ou en groupe sur la route ou dans la rue, qu'il s'agisse de l'automobiliste, de l'usager des deux roues aussi bien que du piéton.

Il est démontré que les variables techniques, la voirie, la gestion de la route, les véhicules constituent des déterminants très importants de la sécurité routière. Mais on sait que les variables humaines revêtent une importance plus grande encore, qu'il s'agisse des performances possibles du conducteur, de sa capacité physique et mentale, qu'il s'agisse de son comportement, ce qu'il fait en réalité.

Les acteurs, les citoyens sont dissemblables, sont variés, et ils sont cependant en concurrence sur un même espace routier. Ceux qui ont conçu la route ont pensé aux problèmes de circulation d'abord. On peut se demander quelquefois s'ils ont pensé aux caractéristiques très différentes des usagers. Un système de gestion de route aussi bien pour la police que pour la gendarmerie, que pour les Pouvoirs Publics dans leur ensemble, peut dispenser d'intégrer cette notion de « variabilité » des usagers. Quand on parle de citoyens avec une implication réelle dans la sécurité, ce n'est pas « du citoyen », notion philosophique, abstraite, dont on parle, mais de rôles sociaux différents qui sont joués par des partenaires éminemment dissemblables. Il faut prendre avec réalisme conscience de cette réalité qui ne va faire que s'accroître ; sur un seul point, la démographie, le vieillissement du corps social va affecter la circulation automobile : dans quelques années au moins 30 % des conducteurs pourront être classés dans ce que nous appelons pudiquement le troisième âge. Il nous faut en tenir compte, et c'est essentiel quand on réfléchit au fonctionnement d'un système sûr et d'un système viable. Puisqu'il s'agit de responsabilités des citoyens dans leur diversité, il nous faut sûrement et avant tout promouvoir un système de valeurs de prévention en valorisant l'effort qui est indispensable et qui est lié à la préservation.

Par exemple, rien n'est naturel dans la vie sociale et culturelle qui est celle des hommes. Le respect des valeurs de prévention conduit donc à des efforts, effort de détour par exemple pour traverser dans les clous, sacrifices qui ne sont pas seulement des sacrifices financiers mais qui sont surtout des sacrifices personnels, des sacrifices physiques plus difficiles à demander.

Ces valeurs de prévention sont difficiles à promouvoir d'une façon concrète dans une société qui valorise au premier chef le gain, la rapidité et la puissance. Il faut que cet effort s'établisse dans la durée, toute interruption le détruit. L'individu n'a aujourd'hui qu'une probabilité relativement limitée d'expérience individuelle de l'accident, et cette probabilité est accélérée à l'échelle de la répétition, qui la renforce. De plus, dans nos sociétés, la notion historique, on en a parlé ce matin en début de séance, de prévention et de préservation est liée à tout ce qui environne ce que l'on a appelé l'État providence. Les systèmes de valeurs privées de prévention se heurtent à des valeurs très fortes qui sont, sociologiquement, dominantes. Exemple, notre système de valeur magnifie l'accélération, la rapidité, la vitesse, notre système de prévention, j'allais dire en contrepartie, valorise une limitation de la vitesse, aux besoins de ses effets. Il nous faut donc analyser les valeurs de la vie sociale actuelle en vue de la défense de comportements de limitation, et les défenseurs de cet effort et comportements sont marginalisés parce que le prudent, celui qui ralentit, sont dans notre imagination, notre imagerie actuelle ce que nous appelons des « minus ».

Une autre remarque d'expérience, elle vaut pour nous tous, c'est que l'automobile reste un des derniers espaces de liberté, mais liberté sous-entend responsabilité. Je me bornerai là aussi à quelques remarques qui contribueront sans doute à des études futures, ou du moins à leur orientation.

Pour limiter ce degré de liberté qui explique en partie le succès mondial de l'automobile individuelle, il faut savoir le payer d'un certain prix. Il doit être payé par des limitations minimales. Or, les groupes d'intérêts qui s'opposent à ce raisonnement ont trop souvent une argumentation fixée par des intérêts d'un petit niveau mercantile. La responsabilité à l'égard de soi-même et à l'égard des autres est un problème éthique, et ce problème se pose aussi bien au niveau de l'acte qu'au niveau du discours. Exemple, le discours de certains sur la vitesse glorieuse fait très bon marché de la responsabilité de ceux qui tuent.

On peut s'interroger sur l'importance du discours d'un leader d'opinion ; c'est quelqu'un que l'on nomme souvent en exemple aux jeunes parce qu'il est gagnant et victorieux, compte tenu de son rôle social, d'un rôle qu'il joue plus ou moins consciemment ; son apparente bonne foi rend encore plus grave le message et ses conséquences. Exemple de discours sur la jeunesse : « quand on est jeune, quand on a une grosse voiture, c'est absurde de nous limiter, on sait réagir ».

Là, une fois encore, on s'aperçoit que l'expérience personnelle de celui qui tient le discours prévaut à l'égard des résultats d'études et que la valeur démonstrative du dossier n'est jamais prise en compte.

Enfin, je crois qu'il faut insister sur le fait que le citoyen n'est qu'un partenaire de l'insécurité. Tout ce qui a été excellemment dit au début de cette séance, renforce cette position. La responsabilité est partagée entre les citoyens et l'État, garant de la sécurité de tous. Le citoyen se sent responsable, mais seulement en fonction à la fois de son système de valeurs propres et du système de valeurs de la société à laquelle il appartient, système de valeurs qui est exprimé par la loi.

Comment promouvoir la notion de sécurité par rapport à la loi ? L'État conçoit, promeut les règles de sécurité. Les citoyens obéissent et participent activement à l'application de la règle. Le citoyen qui parle, non seulement comme individu, mais aussi comme membre d'une collectivité, ne doit-il pas en démocratie s'organiser pour se faire entendre et pour porter son message ? C'est le rôle en ce domaine du mouvement associatif qui devrait constituer le « lobby » de la sécurité. Se faire entendre, c'est un des devoirs du citoyen : bien sûr il y a aussi le rôle des assurances. Le premier acte de prévention n'est-il pas d'aller souscrire un contrat d'assurance ? Mais l'assurance c'est seulement la possibilité de réparation du dommage matériel, ce n'est pas la panacée, même si les assureurs ont eu le grand souci de prévention, s'ils ont eu et ont encore une action éducative, c'est à chacun d'entre nous qu'il

appartient, dans ce domaine, de prendre la mesure de ce qu'il se doit à lui-même et de ce qu'il doit aux autres.

Pour concevoir le rapport de l'automobiliste, (c'est principalement de lui dont il s'agit), à la loi, il n'est pas indifférent de savoir comment les agents de la loi, la police, les magistrats, interviennent. Sont-ils des éléments qui renforcent la loi par leur action, ou la manière de gérer leur service conduit-elle à « torpiller » la loi ?

Je ne saurais négliger ce qu'a dit tout à l'heure Bernard Deleplace sur les nécessités de formations permanentes, mais je voudrais surtout faire allusion à la notion d'*injustice ressentie* et qui est liée aux insuffisances numériques des sanctions. La sanction prend aujourd'hui, chez nous, sur la route, pour le contrevenant, le caractère absurde d'une injustice. Ce contrevenant ne se considère plus du tout comme un délinquant mais comme une victime parce qu'il est seul, parmi tant d'autres à s'être fait « piquer » et qu'il n'a pas du tout le sentiment d'être l'un de ceux qui devraient être condamnés. C'est un malheureux qui n'avait pas de chance d'être là quand le gendarme est passé. Quand on compare à ce qui se passe sur les routes aux États-Unis où l'on ne peut pas dépasser le 90 pour quelques secondes sans voir arriver par miracle le motard très cérémonieux qui vous fait mettre votre voiture sur le bord de la route, on s'aperçoit que la présence des forces de l'ordre sur la route, serait sûrement un facteur fort utile à la prise de conscience de responsabilité par les délinquants éventuels.

Je pense qu'une réflexion sérieuse sur l'utilisation efficace de la réglementation devrait être menée. Je pense que cet Institut pourra opportunément contribuer à la mener pour le plus grand profit de ceux qui sont chargés à la fois de réglementer, et de faire respecter la réglementation. Parce qu'au fond, nous sommes beaucoup dans cette salle à l'avoir fait, rien n'est plus facile que de réglementer, la machine à émettre les nouveaux règlements peut fonctionner sans grande peine, une fuite en avant réglementaire est souvent la conséquence de la difficulté à faire passer le message. Comment peut-on analyser, mesurer les suites de la réglementation ? En quoi modifie-t-elle les comportements, en s'appuyant sur quoi et surtout pourquoi le résultat est-il si insuffisant ?

On ne peut omettre dans ce genre d'analyse d'examiner enfin le rapport de l'automobiliste lui-même à l'infraction. Il est étonnant de constater la domination de l'indifférence vis-à-vis de la loi dans le domaine routier. Il est étonnant de constater que le citoyen revendique en ce domaine un comportement permanent de poly-infraction et sa connaissance du problème, de la réglementation est automatiquement renvoyée sur autrui. Ce n'est jamais lui qui conduit après avoir bu un « tout petit verre en trop », c'est toujours l'autre qui vraiment exagère.

Alors comment enfin promouvoir la sécurité par rapport à ce phénomène, la responsabilité vis-à-vis de soi-même ? C'est toute la question

de la prise de conscience pour chacun d'entre nous de l'espace de responsabilité qui est le sien à l'intérieur du système social. Cette prise de conscience devrait conduire à la modification des comportements. Beaucoup y pensent, l'association que je préside s'y consacre depuis 40 ans. Nous pensons que la meilleure action que nous pouvons prendre est une action à l'égard des jeunes parce qu'il y faudra une génération. Ce n'est pas réconfortant, mais il faut avoir la sagesse de le reconnaître.

Je pense que pour que la sécurité devienne une valeur aussi forte que le droit de propriété, que la liberté même, il faudrait tendre vers un nouveau civisme et faire admettre ce besoin de sécurité, ce respect de sécurité, cette responsabilité à l'égard de la sécurité comme une valeur principale de société. Je pense que les travaux de cet Institut pourront, comme l'action des diverses associations y contribuer ; je crois qu'il ne faut pas en attendre des résultats extrêmement rapides, mais je sais que le mouvement se prouve en marche.

(Applaudissements)

M. BLANC

Merci M^{me} Chassagne. Monsieur Bernardin, voulez-vous intervenir sur l'initiative privée dans la sécurité ?

L'initiative privée dans la sécurité

M. BERNARDIN

Je pense que j'ai une tâche un peu difficile, nous sommes en fin de journée, les attentions s'émeussent obligatoirement, et en outre il n'est pas facile pour un représentant des activités économiques privées, devant un public composé pour l'essentiel de fonctionnaires chargés de problèmes de police et de justice, de contribuer à faire tomber une forme de tabou, qui est que l'État aujourd'hui ne peut plus — hélas — prétendre gérer correctement les problèmes de délinquance sans s'appuyer sur toute une série de partenaires, dont les partenaires économiques.

Il est vrai que le commerce est un lieu privilégié d'observations des problèmes de délinquance dans les 30 ou 40 dernières années, et cela pour une raison simple : sa fonction est de mettre à la disposition des biens directement consommables, et par ailleurs de disposer de sommes et de paiements comptants tout à fait importants.

C'est aussi un lieu privilégié pour observer l'incompréhension complète que notre société a eu sur ce type de problème, l'incompréhension

entre partenaires. Si je voulais simplifier ce que j'ai pu voir, et en grossissant un peu le trait, je dirais que j'ai vu des commerçants, petits ou grands, qui subissaient chaque jour des vols de plus en plus nombreux, accompagnés de plus en plus souvent de violences, de cambriolages souvent répétitifs pour certains, de commerçants payés avec des chèques sans provision ou agressés dans leurs recettes ou payés avec des chèques volés et qui tentaient, vaille que vaille, de s'organiser devant ce qu'ils considéraient d'une certaine façon comme la défaillance des Pouvoirs Publics, ayant été élevés dans l'idée que l'État avait en charge la police et la justice et qu'ils ne leur appartenaient pas, particulièrement, de se substituer à l'État. Avec de l'autre côté des Pouvoirs Publics qui n'arrivaient pas à bien gérer et n'arrivent pas à bien gérer un certain nombre de délits de masse et qui pour des raisons évidentes que chacun connaît ici, ne peuvent prévenir tout les faits de délinquance et tous les faits répétitifs de délinquance.

Nous étions dans une situation jusqu'à naguère d'incompréhension forte entre ces différents partenaires, et l'échange intellectuel était plus proche de l'imprécation ou de l'injure que d'un dialogue constructif.

Je résume l'opinion de nombreux commerçants, que chacun a pu entendre d'une façon plus sophistiquée quand elle est exprimée devant les représentants des forces de l'ordre, plus directe quand elle est faite en privé, en disant : « la justice ne fait rien », et « que fait la police ? ».

De l'autre côté, j'ai souvent entendu les représentants des Pouvoirs Publics s'étonner que les entreprises commerciales s'arment de « milices » ou de « vigiles » et renversent, d'une certaine façon, aidés par les médias, la culpabilité en accusant le commerce d'être en fait à l'origine des délits qu'il subissait par le méfait des tentations. Cette incompréhension est malsaine parce qu'elle n'a pas permis de traiter correctement les problèmes.

La question est pourtant très simple. Nous avons fait un progrès que personne ne conteste en remettant à l'État le soin de gérer nos vengeances et de gérer notre sécurité, mais aujourd'hui il n'est malheureusement pas réaliste de penser que l'État seul peut en additionnant des fonctionnaires régler tous les problèmes des concitoyens, lesquels renverraient à l'État la totalité de leurs insuffisances personnelles.

Cette question, sur le partage des rôles, pour laquelle personne ne peut contester la prééminence de l'État, a une réponse tellement évidente que l'on peut s'étonner qu'il ait fallu attendre si longtemps pour que la complémentarité des acteurs soit reconnue à l'initiative, en grande partie, de G. Bonnemaïson, qui a bien fait comprendre que la prévention de cette délinquance était l'affaire de tous. Encore faut-il considérer que la prévention de la délinquance, ce n'est pas seulement l'animation et la rénovation des quartiers difficiles, la formation profession-

nelle, mais que rentrent également dedans la sécurité des biens et des personnes, des mesures de sécurité, y compris l'arrestation des délinquants.

Lorsque l'on dit que la sécurité est l'affaire de tous, cela veut dire, premièrement, que les individus ou les organisations ne peuvent plus, ou ne peuvent pas, s'en remettre exclusivement à l'État pour régler tous leurs problèmes. Il leur appartient aussi de prendre et de participer à toute une série de mesures. A l'inverse, l'État doit garder le leadership, mais doit accepter, et même souhaiter, que chacun s'organise pour lui faciliter la tâche, même s'il lui appartient de fixer la limite des modalités d'intervention des autres acteurs.

Enfin, il faut aussi que l'État comprenne que lorsqu'il n'arrive pas à répondre au problème posé, il y a toujours une réponse qui est donnée par la réalité des faits, mais cette réponse est souvent inadéquate. Il est donc souhaitable, indispensable, que sur les grands problèmes, les Pouvoirs Publics prennent l'initiative d'inventorier avec les partenaires individuels ou collectifs les problèmes pour en envisager le moins mauvais traitement. Et je voudrais prendre très concrètement, dans notre profession, quelques exemples de concertation possible, ou engagée, plus ou moins réussis.

La concertation qui n'a pas très bien fonctionné concerne les chèques impayés qui représentent un montant important, 5 milliards de francs, dont le préjudice est subi, pour l'essentiel, par le commerçant. Les émetteurs de chèques, ou les possesseurs de carnets, sont très rarement mis en cause, les voleurs pratiquement jamais arrêtés, les banques disent qu'elles ne sont pas véritablement responsables, ou du moins, elles se refusent globalement à améliorer la solution du problème, et pendant longtemps les Pouvoirs Publics n'ont pas pris d'initiatives sur le sujet. Il a donc fallu que les commerçants s'organisent. On voit bien là que lorsque l'État ne prend pas en charge cette organisation, l'individu ou les collectivités ou les organisations essaient de le prendre en charge. Toute une série d'initiatives, souvent sous l'égide des Chambres de Commerce a amené la création de fichiers locaux. Mais il est évident que les fichiers locaux ne peuvent pas répondre à tous les problèmes, et l'idée d'un fichier national, s'il heurte certaines sensibilités, répond à une logique professionnelle tout à fait évidente, (il est d'ailleurs en vigueur dans un certain nombre de pays étrangers).

Il a fallu que les commerçants plaident auprès de l'État pour obtenir que les organisations privées puissent bénéficier des renseignements de la police et de la gendarmerie, pour que le gouvernement demande à la Banque de France de prendre l'initiative de la création d'un fichier national des chèques impayés, pour cause de vols. Je pense que cette solution est la bonne solution intellectuelle et pratique pour notre pays. Encore faut-il que la Banque de France arrive à se sortir de la situation dans laquelle elle a été mise par les gouvernements, qu'elle arrive donc

sur le plan pratique à mettre en place ce fichier, et qu'elle obtienne, de surcroît, la collaboration des banques.

Voilà un point sur lequel il me semble que les gouvernements successifs auraient pu réunir les différents partenaires, banques, services de police, justice, pour essayer de traiter le problème.

Je donnerai un deuxième exemple où la concertation a mieux fonctionné, celui des transports de fonds. Nous sommes confrontés à des situations extrêmement violentes que subissent les transporteurs de fonds parce qu'en France nous avons pris la solution qui consiste à assurer la sécurité des espèces en les concentrant dans des fourgons blindés construits par des ramasseurs professionnels. Ce qui n'est pas la solution, là aussi, prise par tous les pays étrangers. Face à cette concentration croissante, les gangsters ont mis eux aussi en face des moyens de plus en plus violents pour attaquer ces fourgons, jusqu'à atteindre des opérations à caractère guerrier.

Il y a dans cette opération délicate, une phase particulièrement sensible qui est le cheminement piétonnier au moment où les fourgons pleins de recettes considérables s'arrêtent pour en prendre d'autres, et doivent, de ce fait, ouvrir le véhicule. Un certain nombre d'incidents ont eu lieu, qui ont eu des conséquences y compris pour la clientèle du magasin puisque ce cheminement passait parfois par des zones fréquentées par le public. Dans ces conditions, il y avait une pression réglementaire exercée par les syndicats de transporteurs de fonds et par les Pouvoirs Publics eux-mêmes, sollicités à l'occasion de faits divers. Nous avons donc proposé une concertation entre les syndicats de transport de fonds, le Conseil National du Commerce et la présence de représentants du Ministère de l'Intérieur et du Commerce. La concertation est en train de se terminer, nous sommes sur le point de sortir une sorte de cahier de recommandations qui sera proposé à tous les acteurs économiques, et qui, je crois, permettra d'améliorer très sensiblement la situation dans les mois ou années qui viennent, y compris en alertant les constructeurs de centres commerciaux et les architectes sur les nécessités de prendre très en amont les problèmes de sécurité.

Le dernier exemple est particulièrement sensible, c'est celui du vol à l'étalage. C'est un problème économique considérable (20 milliards de francs à peu près) c'est-à-dire le deuxième phénomène délictueux en France juste après l'atteinte aux biens et aux personnes. Ce phénomène était totalement ignoré, incompris par tous les partenaires de la distribution, c'est-à-dire souvent les consommateurs, les journalistes, les médias, les Pouvoirs Publics, la police, la justice ; chacun dans sa sphère essayant, du moins pour la police et la justice, de gérer ce phénomène délicat parce qu'il met en jeu des sommes considérables et des quantités importantes de petits faits pas faciles à réprimer.

Notre profession a été complètement débordée par cette affaire. C'est-à-dire que nous avons abordé une première étape qui a consisté,

puisque la police ne pouvait venir à l'évidence, à s'occuper des délinquants chez nous, à nous équiper de systèmes de sécurité et d'agents de surveillance. Mais devant l'escalade qui s'est produite depuis ces dernières années, on s'est aperçu que l'affaire nous dépassait. Nous n'avions pas les moyens d'y faire face sans poser le problème devant un certain nombre de partenaires, dont principalement les Pouvoirs Publics, les associations de consommateurs par l'intermédiaire des médias.

Nous avons donc suivi tout un cheminement qui a consisté à faire une étude, à la présenter aux Pouvoirs Publics, au Secrétaire d'État à la Consommation de l'époque, à Monsieur Bonnemaison qui présidait à l'époque le Conseil National de Prévention de la Délinquance, qui a d'ailleurs accepté de faire un groupe d'études sur ce sujet. Cela a fait progresser timidement ce sujet difficile. Il y a une circulaire de juillet 1985 qui instituait une procédure de dépôt de plainte simplifiée permettant en cas de délits mineurs, et dans des cas très précis, d'éviter la lourdeur du système de police et de plaintes déposées au commissariat. Mais il est vrai qu'en raison de la faiblesse des moyens dont dispose le Ministère de la Justice (vous permettrez à un simple citoyen de le déplorer), nous avons été confrontés au Ministère de la Justice pour savoir si la procédure était mise en place par l'ensemble des parquets, nous-mêmes faisant une enquête parallèle. Nous avons constaté que nos renseignements se recoupaient, c'est-à-dire que si tous les Parquets qui en justifiaient par leur importance et leur impossibilité de traiter par les voies classiques ce type de délits l'avaient mise en place, ou avaient essayé de le faire, ils ne pouvaient pas aller au bout de la logique qui avait présidé à cette affaire, faute de moyens matériels.

Voilà donc dans cette affaire une démarche essentielle parce que ce que nous avons cherché à expliquer, que c'était un problème grave pour nous (20 milliards de francs), mais qu'il s'agissait aussi d'un problème grave pour la société française ; ces 20 milliards sont aussi supportés par les clients, ainsi que par l'État, puisque c'est autant de recettes fiscales qui ne proviennent pas de la TVA ou de l'impôt sur les sociétés. Mais il y a plus grave : le cursus d'un délinquant, ou d'un petit chapardeur de supermarché s'inscrit dans un cadre général de délinquance ; celui qui chez nous vole un chewing gum, ou vole dix fois par jour pour 30 francs, 50 francs, ou 300 francs de marchandises participe à cette progression de la délinquance. Peut-on vraiment accepter qu'une espèce de zone d'impunité accompagne cet ensemble de délits puisque l'autre jour, un directeur de police urbaine départementale, lors d'une réunion que j'avais convoquée avec les consommateurs, reconnaissait qu'en-dessous de 500 francs le problème n'était pas traité. C'est-à-dire que l'on peut dans cinq magasins différents, prendre pour 490 francs de marchandises sans payer et sans risquer de poursuites, sauf, si par hasard le policier n'est pas de bonne humeur, que le procureur a décidé de poursuivre, et que le juge ce jour-là a décidé de

sévir, ce qui crée — vous me permettrez de le dire — une forme d'iniquité dans la sanction.

Je voulais avec cet exemple montrer à quel point il me paraissait tout à fait indispensable que l'État prenne l'initiative, dans ce type de sujets, de provoquer des réunions réunissant l'ensemble des parties, y compris les partenaires privés, d'abord pour mieux comprendre notre fonctionnement et les fonctionnements réciproques. Il est facile d'expliquer à des commerçants, quand on prend le temps, que la police ne peut pas arrêter des dizaines, des milliers de voleurs à l'étalage et les emmener tous en prison de façon irréversible et définitive pour en plus les voir réapparaître dans les magasins. Il est possible pour des hommes publics et des hommes du secteur privé de comprendre qu'il n'est pas possible d'ouvrir un établissement commercial d'une certaine dimension sans participer soi-même à la sécurité, faute de quoi à l'évidence la police ne pourrait se substituer à nos nécessités, d'autant qu'il s'agit tout de même de lieux privés même s'ils sont destinés à recevoir du public.

Je voudrais terminer par un vœu précis. Nous avons accueilli la création de cet Institut avec beaucoup d'intérêt, enfin nous pouvons parler de ces problèmes, si possible de façon intelligente. C'est vrai que nous ne réglerons pas les problèmes de la délinquance. Ils ne seront jamais réglés, ils seront mieux traités, et quand on pense que l'on va tout régler à travers un colloque ou un Institut, ce qui n'est certainement le cas de personne aujourd'hui, le risque est de rester avec de petites insatisfactions, en disant « on a beaucoup parlé mais qu'avons-nous fait véritablement pour avancer » ? Or, il y a un problème qui nous préoccupe, c'est celui du vol des mineurs. Nous avons des quantités d'enfants qui volent dans le commerce et la distribution. Qui s'est préoccupé aujourd'hui de savoir quelles en étaient les conséquences et quelle était la façon dont était traité le problème ?

A ma connaissance personne. J'ai demandé à des représentants du Ministère de la Justice il y a quelques années que nous constituions un groupe de travail sur le sujet, parce que le problème existe aujourd'hui, je veux dire que les enfants volent. Et quand ils volent, il se passe des choses, soit ils ne sont pas arrêtés, ou bien ils le sont, et que se passe-t-il alors, ils sont relâchés. Est-ce la bonne réponse de relâcher un enfant qui vole ? Je ne sais pas. Est-ce que l'absence de toute sanction est une bonne solution ? La véritable solution pratique que nous recommandons aux chefs d'entreprises, pour des raisons de responsabilité, c'est de faire venir la police. Est-il vraiment adéquat, chaque fois qu'un enfant vole une barre de chewing-gum de déranger les fonctionnaires de police et de faire venir un fourgon de police pour interpellier un enfant de 12 ans ? Je ne suis pas certain que ce soit la bonne solution. Je n'ai pas la solution, mais le problème existe aujourd'hui, et si nous ne faisons rien, il se crée et il se crée probablement de mauvaise façon.

Je souhaiterais donc, Monsieur le Président, sur ce point très précis du vol des mineurs, qu'un groupe de réflexion soit installé à l'initiative du président de l'Institut ou de celle du Premier Ministre, pour réfléchir sur la moins mauvaise façon de traiter ce problème.

(Applaudissements)

M. BLANC

Nous avons été rejoints par Madame Léa Couzineau, vice-présidente de la Communauté Urbaine de Montréal, ainsi que par Monsieur Bonne-maison que je ne présenterai pas.

J'ai une demande d'intervention de Monsieur Deleplace sur les propos qui viennent d'être tenus, après quoi Monsieur Zémor souhaite dire un mot, et je demanderai à Monsieur le Procureur Général de clore le débat. Après quoi, Madame, Monsieur, vous nous ferez une communication relative aux travaux qui se sont déroulés à Montréal.

M. DELEPLACE

Deux mots qui m'ont motivé à réagir : vol à l'étalage et commerçant. Vol à l'étalage et commerçant, cela veut pratiquement dire le commerçant individuel et le petit jeune qui court vite avec la pomme qu'il vient de prendre à l'étalage. Je crois qu'il n'est pas exact de parler de vol à l'étalage et de commerçant. Il est important de comprendre qu'il s'agit en fait d'un vol dans des grandes surfaces où il n'y a pas de commerçants. C'est tout à fait différent. C'est plutôt un vol dans le rayon parce que, dans l'esprit du jeune, ce n'est pas un vol chez un commerçant, c'est une entreprise. On vole rarement à l'étalage du commerçant, en revanche, on m'a appelé très souvent pour le chapardage dans les grandes surfaces. C'est pourquoi je me suis permis d'intervenir sur ces deux mots.

J'ai été jeune, naturellement comme vous toutes et vous tous, j'ai connu le chapardage, je me confesse, j'avoue, je suis allé prendre des pommes, et à l'époque je risquais une cartouche de sel du paysan dans les fesses, qui était un peu en auto-défense avant l'heure, ou au mieux son chien qui me déchirait le bas du pantalon, et si je rentrais ainsi à la maison, j'avais la sanction tout de suite. On est tous passé par là. J'ai été frappé quand je suis arrivé à Paris, il y a 25 ans, en tant que policier, de voir ces jeunes qui n'avaient pas les espaces que j'avais, on a imaginé ensuite les terrains d'aventure, moi j'avais des terrains d'aventure naturels pour me défouler. J'ai été frappé de me voir interpellé à la première création d'une grande surface, c'était à Courbevoie. On ne nous appelait jamais chez le petit commerçant, chez le marchand de bonbons, il ne se passait rien. J'ai été surpris de voir qu'en raison de l'organisation de la distribution telle qu'elle était faite,

on nous appelait en permanence pour constater à la sortie, et non pas à l'intérieur, juste à la caisse, que quelqu'un partait sans acquitter les prix de son achat. Toutes les heures, pour ne pas dire toutes les demi-heures, les collègues se déplaçaient. Le directeur, non pas le commerçant, ou le représentant du directeur étaient surpris de voir que les policiers n'allaient pas perquisitionner parce que nous venions de voir interpellés par les agents de l'établissement un jeune, ou quelquefois une personne âgée très démunie, pris en train de voler une boîte de sardines. Là aussi, on trouve exactement les mêmes significations que dans le métro quand on a supprimé les agents. Quand on voit que dans les grandes surfaces, on est obligé de faire la queue pour s'acquitter de deux sandwich, je crois qu'il faudrait réfléchir pour embaucher du personnel pour conseiller les acheteurs, et mettre plus de monde aux caisses, ce qui éviterait quelques déviances que vous percevez comme un danger grave ; cela renvoie quand même à l'organisation non pas du commerçant mais à l'industrie qui fait cette distribution, qui devrait organiser un peu mieux l'humanisation de la vente de ces produits.

M. BLANC

Je crois que votre débat est au cœur du débat de qualité qui se passe ici cet après-midi, et je ne résiste pas, Monsieur Bernardin, au plaisir de vous redonner la parole.

M. BERNARDIN

Monsieur Deleplace, votre intervention montre bien à quel point nous sommes encore, dans une affaire aussi importante, dans le domaine des idées reçues.

Je vous ai écouté avec attention et j'ai entendu tout ce que j'entendais il y a cinq ans quand j'ai abordé ce problème. C'est une des raisons qui m'a d'ailleurs incité à m'en occuper, parce que je ne supportais pas d'être un chef d'entreprise honnête, d'avoir des problèmes graves d'atteinte aux biens et aux personnes et de voir mes propres amis traiter ce problème avec une certaine légèreté et trouver tout à fait amusant de m'avouer qu'eux-mêmes, leur fille ou leur grand-mère avaient volé quelque chose chez nous, ce qui à leurs yeux est plus satisfaisant que d'avoir volé son avocat, ou sa concierge.

S'il n'y avait que les vols des gamins dans nos établissements, ou s'il n'y avait que les vols des plus démunis, nous ne serions pas là en train de parler de ce problème. J'ai parlé du vol des mineurs parce qu'il me paraît sur le plan mental et au niveau de la formation des enfants un problème particulièrement préoccupant, mais quantitativement, économiquement ce n'est pas cela notre problème. Le problème, et vous ne pouvez pas l'ignorer, ce sont des drogués qui viennent tous les jours se fournir dans nos rayons pour s'acheter à la sortie, leur drogue quoti-

dienne. Vous parliez de perquisition, il y a quelques jours dans le département où j'habite, la police a sorti un dossier de vol à l'étalage dans lequel il s'est avéré après perquisition que les individus pris pour quelques bouteilles étaient en fait des receleurs de quelques milliers de bouteilles, pour ne pas dire de centaines de milliers de marchandises. C'est la réalité des choses.

En vous écoutant, j'entendais les Misérables. A une époque, j'ai eu l'occasion de le dire à Monsieur Bockel, qui était Secrétaire d'État au Commerce, à qui nous avions remis ce rapport en même temps qu'à Monsieur Bonnemaison, et qui me disait qu'il était avocat, que son épouse l'était aussi et qu'ils passaient beaucoup de temps dans l'Est de la France à défendre les victimes des agissements des vigiles de supermarchés. Il me disait « il y a des vols par nécessité, comment pouvez-vous vous émouvoir parce que quelqu'un a volé pour pouvoir nourrir ses enfants chez vous » ? Je lui ai dit, malgré tout le respect que je lui devais et, malgré la connaissance qu'il avait du problème, que manifestement, il ne connaissait pas le sujet. Rien dans la psychologie des voleurs arrêtés, rien dans la détermination des produits volés par les voleurs ne permet de penser que vous ayez raison dans votre discours. Savez-vous que les produits les plus volés sont les alcools, et que le Chivas est le plus volé parmi les whiskies, je n'ai pas encore connaissance que le Chivas fasse partie de la ration de base du chômeur.

(Applaudissements)

Je vais être plus sérieux. Que serait cette société, dans laquelle on autoriserait à voler dans les supermarchés, pour permettre à des chômeurs ou des personnes pauvres de survivre ? C'est ce que j'entends, d'une certaine façon. Cela veut dire qu'en tolérant les vols par les chômeurs ou les personnes pauvres, la société, qui n'arrive pas à résoudre ce problème de chômage, dirait aux commerçants : « fermez les yeux, ce n'est pas très grave, ce sont des gens pauvres ». On cumulerait à l'injustice de se retrouver en chômage celui d'avoir, pour survivre, comme obligation relative de compléter les allocations de l'État en allant chaparder dans le supermarché. Honnêtement, ce n'est pas raisonnable.

(Applaudissements)

J'ai la conviction, Monsieur Deleplace, que nous progresserions si nous passions plusieurs heures ensemble, pour ne pas dire plusieurs jours, comme je l'ai fait avec des responsables d'un grand journal de consommateurs français, que la profession se refusait de rencontrer. Moi j'ai parié sur leur intelligence, je les ai reçus, et nous avons parlé, ensuite ils ont écrits ce qu'ils voulaient. Je vous enverrai l'article et vous verrez que je les ai plutôt convaincus, que l'intérêt des consommateurs est plutôt d'être du côté des commerçants honnêtes que du côté des voleurs.

M. BLANC

Je crois que Monsieur Bernardin emporté par sa passion a peut-être un tout petit peu déformé vos propos, mais la conversation que vous aurez ultérieurement vous permettra de rectifier tout ceci.

M. ZEMOR

Je crois que le président Blanc avait bien raison de dire déjà que cette table ronde était une démonstration d'utilité, car effectivement il faut que la relation passe, non seulement dans les zones où il peut y avoir insécurité, mais même peut-être entre nous. J'ai pour ma part entendu que Monsieur Deleplace allait dans le même sens que vous, c'est-à-dire qu'il pensait qu'augmenter la qualité de l'échange avec les consommateurs dans vos entreprises, pouvaient contribuer à réduire les causes du mal. Mais je crois que ces problèmes sont tellement passionnés que nous sommes, dans la discussion même, en les évoquant, contaminés par la passion. Il faut arriver à étudier ces problèmes-là, et que vous avez mis en fin de compte, sur le métier de l'Institut, un ouvrage qui est important. Je crois que cet Institut des Hautes Études de Sécurité Intérieure doit nous faire nous rencontrer pour une meilleure compréhension.

Je voudrais ajouter à son plan de travail quelques petites remarques concernant la formation. J'ai entendu dans de nombreuses interventions, évoquer la difficulté qu'il y avait à passer les frontières entre les métiers. On a besoin de former les médecins, les policiers, les éducateurs, l'administration pénitentiaire, les cadres des grandes surfaces, parce qu'il y a dans ce cloisonnement un obstacle que je dénonçais tout à l'heure en disant que le citoyen, lui, passe d'une situation à l'autre mais n'est pas, sauf trouble psychologique grave, cloisonné de cette manière-là. Donc il faut le prendre en charge collectivement, d'où l'intérêt de la coordination.

Le deuxième intérêt de la formation, c'est de compléter les métiers, voire de les redéfinir, parce qu'il faut coller au terrain, il y a des prises en charge, même si Bernard Deleplace a peut-être tort d'imaginer qu'il faille aller jusqu'à ce que la police d'État colle à des institutions au point d'en épouser l'image de marque, avec des policiers caméléons en quelque sorte qui viendraient s'adapter. Je pense que Christian Blanc a répondu sur la prise en charge qu'une institution pouvait faire des problèmes de sécurité, qui redéfinit, en quelque sorte, l'étendue de son métier. Je crois que là, il y a un grand travail de formation. Il y en a aussi pour modifier les images : comment améliorer, Yvette Chassagne le disait, les problèmes de perception des sanctions, si la sanction n'est soit pas assez fréquente et régulière, soit toujours négative ? Je saluerai une initiative prise je crois par le Préfet de Seine-Saint-Denis à propos de récompenses données sous forme de tickets repas, ou de tickets

d'essence, aux automobilistes qui s'étaient conduits de manière exemplaire. Je ne crois pas que ce soit une manière de valoriser le fait que l'on respecte la loi, parce que cela devrait aller de soi, mais là où cela a un intérêt, c'est que les policiers ne se trouvaient pas pour une fois en situation de sanction négative mais en situation de sanction positive ; il y avait un travail interne à l'institution policière qui pouvait être intéressant et qui pouvait amener à faire prendre conscience qu'il y avait à prendre en charge des problèmes beaucoup plus larges, plus subtils, plus adaptés à des problèmes de soins, d'assistance, de prise en charge qu'uniquement des problèmes de contrôle et d'autorité.

La dernière remarque à propos de la formation que je ferai, c'est qu'il y a de toute manière un besoin considérable de formation à propos de la relation avec le citoyen. Ce citoyen, on est en train de penser qu'il faut le mettre dans un cocon, le prendre en charge. Je crois que la prise en charge et la compréhension des situations est indispensable pour aller plus loin, c'est-à-dire que si l'on veut informer, faire de la pédagogie et responsabiliser, il faut commencer effectivement à comprendre le terrain. C'est en matière de formation que l'on pourra faire en sorte que les agents de l'État, mais aussi des établissements publics et d'un certain nombre d'entreprises situées dans des situations dangereuses sur le plan de la sécurité, puissent obtenir une meilleure compréhension et partant de là une pédagogie, et une responsabilisation des citoyens qui doit être quand même une finalité si l'on ne veut pas se préoccuper simplement de prendre en charge. C'est la voie préventive, du long terme, en profondeur, qui est probablement la plus payante par rapport à la voie du court terme et de la sanction autoritaire.

(Applaudissements)

M. BLANC

La parole est à Monsieur le Procureur Général.

Le juge, arbitre des responsabilités

M. TRUCHE

Au cours de cette journée, on a envisagé séparément plusieurs cas d'insécurité. Il me revient maintenant de situer la place de la justice, et l'on peut dire que c'est ici que se retrouvent tous les fauteurs de toutes les insécurités, toutes les victimes de toutes les insécurités.

La première des choses à avoir, c'est une lucidité sur le phénomène, et il ne faut pas mettre dans un même plateau les milliards de francs volés dans les grands magasins et les quelques dizaines de francs pris par un mineur dans les grands magasins. Il faut remettre en place un certain

nombre de choses. On a trop parlé du métro aujourd'hui pour en faire peut-être le lieu où il est le plus dangereux de vivre à Paris, ce n'est pas vrai. Regardez ce qu'est l'insécurité telle qu'elle arrive devant les tribunaux.

Chacun d'entre nous, chaque jour, doit se dire : je ne veux pas être blessé dans une collision, ou dans un attentat, je ne veux pas être happé par une machine sur mon lieu de travail, je ne veux pas être agressé dans la rue ou par un malfaiteur dans la banque, je ne veux pas en rentrant chez moi trouver mon bambin piqué par une seringue, mon fils en train de se préparer une surdose, je ne veux pas être assourdi par le bruit, je ne veux pas être pollué par l'air que je respire, je ne veux pas être intoxiqué par ce que je mange, ce que je bois, ou même ce que je fume, je ne veux pas, si mon état de santé appelle des soins, me retrouver à la sortie infirme, je ne veux pas être licencié par mon employeur, je ne veux pas me voir dépouillé en tout ou partie de mes biens, soit par l'effet d'un délinquant soit par l'un des co-contractants qui ne veut pas remplir ses obligations et notamment pas payer les chèques qu'il a émis, et si je suis chef d'entreprise je ne veux pas trouver des puces dans mon informatique, autant de raisons qui font que chacun d'entre nous, dans sa vie courante, va se trouver confronté avec des zones d'insécurité. C'est aussi à nous de faire un choix en face de ce que nous considérons comme étant le plus essentiel. Tout cela arrive à la justice qui doit y apporter une réponse.

La justice réagit, la justice doit agir. La justice réagit, c'est-à-dire qu'elle doit trouver une solution aux problèmes qu'on lui présente, la solution qu'elle estime la plus appropriée. Une solution pénale, c'est la sanction, une solution civile, c'est la réparation du dommage causé. Mais dans cette enceinte, devant cet auditoire, je crois que le plus important ce n'est pas de dire ce que fait la justice, c'est de dire ce qu'elle ne peut pas faire, quelles sont ses limites en amont et en aval.

En amont, nous ne connaissons pas tout, et même les choses les plus graves — chacun d'entre nous peut penser aux violences exercées sur les enfants, au phénomène de drogue — nous ne les connaissons pas tous. Pour les faits qui viennent à notre connaissance, nous n'appréhendons pas tous les auteurs, et quand par exception nous connaissons tous les faits, tous les auteurs, ce qui est le cas des chèques sans provision, nous ne pouvons pas, sous peine d'asphyxie, apporter une réponse à tous les cas.

Cela signifie en clair, qu'il y a des fauteurs d'insécurité qui ne seront jamais sanctionnés et qui auront peut-être tendance à continuer à s'ancrer dans la délinquance, qu'il y a des victimes qui ne seront jamais indemnisées, l'État l'a d'autant plus compris que pour un certain nombre d'hypothèses, il a prévu que c'est lui qui indemniserait. Cela nous interroge par rapport à ce que nous connaissons, par rapport aux sanctions que nous avons à prononcer, car nous devons, nous, avoir,

dans chaque affaire un regard unique, parce que l'affaire est unique pour l'auteur, pour la victime, comme elle l'est pour le juge qui juge. Par le nombre d'affaires que nous rendons, nous créons une jurisprudence, et nous devons toujours avoir le souci de savoir : est-ce que nous magistrats, par la jurisprudence que nous créons, et sachant que nous n'appréhendons pas tous les faits, nous pouvons arriver à modifier les conditions de l'insécurité de notre pays ?

Ce sont les limites de la justice en amont, il y a des limites en aval. Il y a des sanctions qui sont prononcées, encore faut-il qu'elles soient exécutées dans des conditions de personnalisation des peines pour que celui qui a été sanctionné ne devienne pas un récidiviste. Nous savons également les limites en ce qui concerne les victimes ; il faudrait normalement, pour que les choses soient idéales, que la victime retrouve sa situation antérieure, or nous savons que la remise en état, dans la plupart des cas n'est pas possible et que ce que nous allouons ce sont des dommages et intérêts, tout en sachant qu'il y a des insolvabilités réelles ou provoquées qui font que les victimes ne sont pas dédommagées.

Ne croyez pas, lorsque je dresse ce constat, que je baisse les bras, et que je sois pessimiste, mais si l'on veut avancer dans cette matière, il faut être réaliste et savoir quels sont nos moyens d'actions. Et surtout bien dire que dans cette action de la justice, qui est une réaction à ce qu'on lui amène, il y a une part qui est une part de la répression. Dans certains cas, et le législateur l'a permis en créant un maximum et un minimum, il faut quelquefois savoir aller au maximum de la peine, c'est une façon de répondre à l'insécurité, et nous ne devons pas y faillir.

Enfin, en face de cette situation, il faut que le magistrat avance encore et qu'il agisse. Il ne peut pas agir seul. Il y a d'abord des éléments sur lesquels il n'a aucune prise, c'est le comportement de nos concitoyens, c'est-à-dire mon comportement, celui de chacun d'entre nous, qui doit se sentir responsable dans la mesure de ses capacités, de sa vie en société.

Vous parliez Monsieur le Président de la loi de 1985 qui a modifié la réparation des victimes d'accidents de circulation. C'est important, on va pouvoir être dédommagé quand on a été blessé, même lorsque l'on a commis une faute, à condition qu'elle ne soit pas inexcusable. C'est très important, mais dans un système de responsabilité, il y a toujours une part qui reste à la faute de la victime, comme nous disons en droit ; il faut absolument que nous n'arrivions pas dans un système où l'on repousse sur l'État, ou sur des organismes le désintéressement des victimes de l'insécurité. Cela doit exister dans un sentiment de solidarité nationale mais il est important de ne jamais oublier quand on parle de la sécurité quelle est la responsabilité de chacun d'entre nous.

Les juges ne sont pas toujours seuls, c'est aussi une justice de proximité qu'il y a dans les entreprises, dans les organismes avec la possibilité

d'édicter des règles internes sanctionnées disciplinairement, et cela aussi peut avoir son importance. Enfin, les juges n'ont pas de prise sur la législation, on l'a vu en matière de sécurité routière, si l'on a pu à une époque baisser les chiffres rapidement, de 17 000 morts, à 10 à 11 000 morts par an, ce qui est encore beaucoup trop, c'était grâce à des dispositions réglementaires, qui prévoyaient la limitation de vitesse, le port de la ceinture de sécurité et le contrôle préventif sur l'alcoolémie.

Mais il y a encore à faire en matière réglementaire et législative pour la sécurité routière. Et, c'est Monsieur Robert qui le disait ce matin, en matière de chèques sans provision, nous sommes un des seuls pays à connaître ce fléau parce que jamais le législateur, malgré des lois successives, n'a réussi à faire qu'en France on n'émette pas de chèques sans provision.

En dehors de ces domaines qui nous sont un peu imposés, le comportement de nos concitoyens, les lois que nous avons à appliquer, il y a des domaines dans lesquels nous pouvons agir, agir d'abord en connaissant mieux la délinquance, en la situant vraiment où se trouve l'insécurité (c'était très caractéristique aujourd'hui de parler du métro mais c'était à cause de votre présence Monsieur le Président), tous les problèmes ne se passent pas là, c'est évident. En 1988, dans les rues de la capitale, il y a eu 129 morts par accident de la circulation, les morts dans des vols crapuleux ont été de 10, c'est beaucoup trop, très grave, mais sachons ce qui se passe en matière de délinquance dans notre pays et où se situe l'insécurité, et là nous pourrions y répondre.

Les réponses, on les trouve à la fois dans la prévention et dans la concertation, pour essayer de diminuer ce secteur dans lequel nous ne pouvons pas exercer une répression. Si j'ai cité ces deux mots, prévention et concertation, ce sont des mots qu'aucun magistrat n'aurait prononcé il y a quelques décennies. J'exerce cette profession depuis 35 ans, je n'imaginai pas en 1954, avoir pu dire que j'entrais dans un métier où j'allais faire de la prévention et me concerter à l'extérieur. Il est très important de voir cette évolution qui s'est produite, car en effet c'est une logique : qui a la maîtrise sur place, la connaissance du terrain d'abord, la connaissance des hommes, la maîtrise des moyens éducatifs, la maîtrise des moyens d'investigation ? Un grand nombre de personnes.

Il y a deux attitudes. La première a consisté, pendant longtemps, à agir dans sa sphère, et ensuite à « passer le bébé » à quelqu'un d'autre, en disant « à vous », et ainsi de suite, jusqu'à la justice qui recueillait quelque chose dont elle ignorait les composantes exactes en amont.

C'est dans cette concertation que l'on pourra faire des progrès, et c'est aussi le législateur qui a voulu que nous arrivions à la prévention par la concertation. Lorsqu'en 1958, on a dit que pour éviter d'avoir des mineurs délinquants, il fallait d'abord s'intéresser aux mineurs en dan-

ger, lorsqu'on a dit que des magistrats étaient consultés pour avis dans les comités de restructuration industrielle pour éviter des dépôts de bilan, lorsque l'on a dit, et c'est sans doute la révolution la plus importante dans le droit pénal qui s'est produite, qu'il fallait qu'autour d'une table dans des comités de prévention se réunissent l'autorité préfectorale, les élus locaux, les membres des associations, les représentants de l'administration, de la jeunesse et des sports, et de l'Éducation nationale, et les juges, notamment les juges pour enfants, les juges de l'application des peines, afin d'avoir des programmes concrets, on a pu avancer.

En cette matière, nous avons encore beaucoup de choses à faire. Il y a eu semble-t-il, sauf peut-être sur les grandes surfaces, à peu près une unanimité autour de certains objectifs, mais ce qu'il faut savoir et avoir toujours en vue, c'est que nous ne sommes pas encore arrivés à quelque chose qui soit étendu à tout le territoire national et qui soit admis par tout le monde. Il y a encore beaucoup à faire.

Pour ma part, et ce sera ma conclusion, je me réjouis de la création de cet Institut. Il est important ensuite qu'il y ait des moyens — ils existent déjà dans les comités de ville, au Comité National de Prévention autrefois — et que chacun comprenne qu'une nouvelle structure est importante, mais qu'elle ne doit pas conduire chacun d'entre nous à se tourner, une fois de plus, vers ce qui vient d'en haut. La sécurité dépend — nous sommes tous ici des responsables — aussi de chacun d'entre nous et du fait que nous accepterons de nous asseoir autour de tables pour discuter des problèmes, non pas de façon abstraite, mais pour avoir des politiques d'actions publiques. Alors nous pourrons avancer.

(Applaudissements)

M. BLANC

Merci Monsieur le Procureur Général. Je vais peut-être dire quelques mots avant de vous présenter nos invités puisque l'organisation m'a demandé de clore ces débats.

Tout d'abord, Monsieur le Procureur Général, merci d'avoir indiqué que la criminalité était faible dans le métro. En effet, j'ai constaté qu'il y avait finalement un nombre assez limité de victimes chaque année.

Nous avons tous constaté ici une très grande convergence, quelle que soient les approches des uns et des autres, et c'est vraisemblablement la traduction de l'effort qui a été initié depuis quelques années par Monsieur Bonnemaison et qui a suivi son petit bonhomme de chemin. Il était très réconfortant de voir que l'ensemble des interventions convergeaient. Elles convergeaient :

Premièrement, par une absence d'approche idéologique dans les problèmes traités. Nous n'avons pas eu de débat sur le « plus d'État, moins d'État », répression — prévention, etc., il semble que la réflexion ait laissé la place à une méthode qui est celle du pragmatisme et de la concertation.

De même que je constate qu'il n'y a pas d'approche idéologique dans ce pays, sur les problèmes de sécurité, ou si peu, je constate aussi une très grande humilité des spécialistes, et c'est probablement tout aussi réconfortant.

Dès l'instant où des hommes, des femmes qui ont des décisions lourdes à prendre, dans leur domaine respectif de responsabilité, estiment qu'il faut parler, se concerter, qu'ils ne détiennent pas la vérité, cela veut dire que le processus démocratique d'un pays s'affermir.

La deuxième observation concerne la nécessité de mettre un peu plus d'ordre, et donc de cohérence, dans les complémentarités entre les différents acteurs, et en particulier entre les acteurs territoriaux que sont les communes principalement et l'État, et là encore j'ai observé des convergences qui, il y a quelques années, auraient pu apparaître comme impossibles.

Ma troisième observation porte sur l'intellectualisation des problèmes de sécurité. Il y a là un besoin, ressenti par tous, d'avoir ces ingénieurs de la sécurité, qui pour autant ne doivent pas être coupés de la réalité (s'ils devenaient un sénacle de penseurs ce serait l'échec), mais des hommes et des femmes dont la spécialité sera de réfléchir et d'aider à réfléchir sur l'ensemble des problèmes de sécurité, pris dans une approche plus intelligente au sens global du terme. Très longtemps, la sécurité n'a pas attiré les meilleurs esprits de ce pays, contrairement à d'autres ; imaginez un instant que dans le renseignement, par exemple, certains pays appellent le renseignement, l'« intelligence service », et que nous n'avons pas, semble-t-il, mis à ce niveau d'expérience, les fonctions du renseignement. Il en est de même pour la sécurité ; il faut que nos jeunes chercheurs, nos jeunes universitaires prennent en main la sécurité car elle est au cœur de notre démocratie, au cœur du civisme dont on a parlé cet après-midi.

Enfin, quatrième observation, j'ai constaté avec plaisir que chacun attend de l'autorité de l'État d'être le régulateur des actions en matière de sécurité publique, et j'ai relevé à ce sujet des termes comme l'État « chef d'orchestre », ou l'État « architecte » de l'organisation de cette fonction principale ; le fait que l'on soit tous d'accord là-dessus me paraît un signe supplémentaire des convergences qui se sont exprimées. Merci.

(Applaudissements)

La conférence de Montréal

M. ERBÈS

Mesdames, Messieurs la journée a été longue, mais nous souhaiterions que vous nous accordiez votre attention encore pour quelques instants.

Demain, vous le savez, vous aurez la parole, mais nous voudrions vous dire ceci. Du 10 au 13 octobre se tenait à Montréal la Conférence Nord-Américaine et Européenne sur la sécurité et la prévention de la délinquance en milieu urbain. Cette manifestation a réuni plus de 800 maires, des policiers, des magistrats et tous ceux qui s'intéressent à ces questions. Un rapport final a été présenté pour proposer des solutions très concrètes aux menaces qui fragilisent nos villes.

Aujourd'hui Madame Léa Couzineau, Vice-Présidente de la Communauté Urbaine de Montréal, Monsieur Gilbert Bonnemaison et Monsieur Conill, représentant le Maire de Barcelone, sont venus nous rejoindre pour nous faire une communication sur ce sujet.

M. BONNEMAISON

Je voudrais tout d'abord me féliciter de la création de cet Institut, parce que je pense que cela va tout à fait dans le sens que j'avais personnellement réclamé depuis longtemps. Chacun comprend, enfin, que la sécurité comme toute autre activité humaine, n'est pas une affaire de fantasme, une affaire de fiction, de sujets médiatiques dont on se sert quand on a rien d'autre à dire, quand on a envie de créer des émotions au milieu d'autres activités humaines ; c'est d'abord une question de méthode, je dirai même que c'est une question de technologie, technologie particulière au sujet dont on traite, particulière notamment par le fait que cela demande une association de partenaires, sans doute plus vaste que toute autre activité.

Il n'y a pas une institution qui détienne la solution à elle seule, mais chaque institution, chaque groupe d'hommes et de femmes a sa place, que ce soit le Ministre de l'Intérieur qui a souhaité mettre cela en place, que ce soit au premier chef les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, avec les magistrats, et tous les autres acteurs de la société qui veulent désormais se pencher sur ces questions.

La conférence de Montréal a été un succès, avec une affluence qui a amplement dépassé toutes nos espérances, une qualité de travail, une qualité de débats qui a été reconnue par tous les participants.

Je crois que chacun s'est enrichi au cours de ces trois jours. Madame Couzineau vous donnera le détail de ce qui s'est dit. Je voudrais simplement revenir sur quelque chose qui a frappé tous les participants, à savoir le cri d'alarme que nous ont lancé les maires américains sur les problèmes de la drogue, et sur le problème notamment du crack, même

si cela a été parfois caricatural de la part d'une ou deux personnes. La caricature on la démolit en quelques instants, ce que j'ai fait d'ailleurs, mais la généralité des interventions, et la recherche de solutions spécifiques doit nous faire réfléchir et nous a montré qu'il faut nous organiser, le faire dans chaque ville, dans chaque quartier beaucoup plus que nous ne le sommes à l'heure actuelle.

Le combat de la drogue se gagnera sur le plan national, sur le plan international et il se gagnera aussi, j'en ai fait l'expérience dans quelques villes, en mettant en place les dispositifs nécessaires au niveau de la ville, au niveau du quartier. C'est certainement la mobilisation qu'il faudra pour les Conseils Communaux, et Départementaux demain.

Un autre enseignement du colloque de Montréal a été celui de l'inversion de l'axiome selon lequel la prévention, plus ou moins caritative, plus ou moins utopiste, serait le laxisme auquel « s'amuse » certains, tandis que la répression brutale, musclée, aveugle, serait la vraie rigueur. La conférence de Montréal a bien montré qu'il y avait une inversion complète de cela et que la rigueur, c'est de dire que l'on n'obtiendra pas de sécurité sans un travail de fond, un travail de partenariat des uns et des autres. Les affirmations selon lesquelles une répression brutale serait, seule, porteuse de solution, c'est cela le vrai laxisme parce que c'est entraîner les hommes et les femmes dans l'aventure, dans des fuites en avant, dans des absences de solutions. Cela a été dit déjà par la presse. C'est ce que sont venus nous dire les États-Unis, l'Union Soviétique, qui ni l'une ni l'autre ne manquent de moyens répressifs ; ils nous ont dit qu'ils sont placés devant une fuite en avant qui se traduit comme un vide pour eux, dont ils ne voient pas les issues. Les maires américains, qui ont rapporté un tiers des propositions de cette conférence, ont montré qu'il fallait changer de voie, et que, tout en ayant des moyens de répression intelligents — dont il n'est pas question de nier la nécessité —, il fallait avoir en complément toute une politique de prévention, d'insertion, de déploiement social qui donne dans nos cités aux individus, même quand ils sont le plus en difficulté, ou en danger, quand ils sont susceptibles de nuire à d'autres, la certitude qu'ils ne sont pas traités en ennemis mais en citoyens. Il faut leur dire : « la société fait tous ces efforts pour vous aider et vous donner des planches de salut avec les moyens qu'elle a, elle travaille pour essayer d'améliorer encore ces moyens, en sachant qu'ainsi elle défend en même temps les citoyens ; si vous mettez en cause la sécurité des autres, on intervient, on défend l'ensemble de la même façon et l'on s'adresse à vous en particulier ». Je crois que c'est ce message psychologique qu'il faut faire passer à nos concitoyens et puis organiser parce que derrière les paroles, il y a les faits, c'est ainsi que les 900 personnes rassemblées à Montréal ont voulu l'exprimer. Madame Couzi-neau va vous donner les détails de ce que nous avons ensemble voulu dire.

(Applaudissements)

M^{me} COUZINEAU

Bonjour. Je tiens tout d'abord à remercier, au nom de Monsieur Michel Hamelin, président de ce Comité Exécutif de la Communauté Urbaine de Montréal, l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure pour son invitation à venir partager avec vous l'état des travaux et des conclusions de la conférence de Montréal.

C'est avec un grand intérêt que nous avons été informés de la mise en place de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure et des mandats qui lui sont confiés, que ce soit dans le domaine de la recherche, de la formation ou de la communication.

Ce colloque est la première manifestation publique de ce nouvel organisme, et nous pouvons constater, d'ores et déjà, que son avenir est prometteur.

Les préoccupations qui sont celles de l'Institut sont largement partagées par tous les élus et les spécialistes qui ont participé à la conférence de Montréal. Il est indéniable que la sécurité intérieure constitue un enjeu majeur auquel sont confrontées nos collectivités urbaines.

Les élus municipaux sont déterminés à assumer leurs responsabilités en matière de criminalité et de sécurité. C'est là l'essentiel du message de la conférence de Montréal. Ils veulent non seulement prendre toutes les mesures pour s'attaquer aux racines du problème mais aussi pour atténuer, sinon faire disparaître, le sentiment d'insécurité qui habite une partie des populations urbaines.

La Communauté Urbaine de Montréal avait été invitée par la Fédération Canadienne des Municipalités à organiser la première conférence européenne et nord-américaine sur la sécurité et la prévention de la criminalité en milieu urbain. Les élus du Canada et ceux de la Communauté ont été sensibilisés aux travaux qui s'étaient déroulés antérieurement à Strasbourg et à Barcelone. Nous avons été frappés, en particulier, par la pertinence et le caractère « pointu » de la déclaration de Barcelone, et c'est avec enthousiasme que nous avons entrepris la préparation de la conférence de Montréal.

Pendant près de deux ans, la Communauté Urbaine de Montréal et la Fédération Canadienne des Municipalités ont été associées étroitement aux forums des collectivités territoriales européennes pour la sécurité urbaine et avec la conférence des maires des États-Unis dans l'organisation de l'événement de Montréal.

Je tiens à souligner le leadership assumé par Monsieur Gilbert Bonne-maison, président du Forum, et lui dire combien il a été stimulant de travailler à ses côtés et de bénéficier de sa connaissance approfondie des problématiques sociales et de sa vision d'avenir sur le rôle des collectivités locales.

La tenue de la conférence a donc concrétisé en quelque sorte les efforts qui étaient mis en avant depuis quelques années dans la recherche d'un juste équilibre entre la prévention, de plus en plus nécessaire à la création d'un véritable sentiment de sécurité, et la répression, toujours nécessaire afin de contrer les manifestations les plus violentes de la criminalité.

La conférence de Montréal aura permis de faire le pont entre l'approche européenne, largement axée sur la concertation des multiples intervenants et la prise en compte des conditions sociales difficiles à l'origine de la délinquance, et l'approche américaine, elle, fortement marquée par la confrontation avec les éléments criminogènes les plus développés, que ce soit dans le domaine du trafic de drogue ou du crime organisé.

L'expérience canadienne quant à elle, et celle de Montréal en particulier, se situe un peu à la limite de ces deux univers. Nous sommes bien sûr américains dans notre façon de vivre et dans les manifestations de la délinquance et de la criminalité. Par ailleurs, nous avons en même temps le réflexe de la participation des citoyens et des citoyennes et de la collaboration avec tous les acteurs sociaux dans le but d'apporter des solutions durables aux problèmes que nous rencontrons.

Au-delà donc de divergences — certains ont même parlé de choc des cultures — qui se sont affirmées, en particulier dans les ateliers de discussion, une constante est quand même ressortie clairement, la priorité qu'il faut accorder à l'insertion harmonieuse des jeunes dans nos sociétés et dans nos milieux urbains. Dans cette perspective, les conclusions qui sont contenues dans la déclaration finale de Montréal illustrent bien l'ampleur du défi et la diversité des interventions requises afin d'atteindre l'objectif d'assurer aux jeunes générations un avenir qui serait à la mesure de leurs aspirations et de leurs potentiels. Ainsi, il ne fait aucun doute qu'il faut s'attaquer aux causes profondes qui créent au sein de nos villes ces fossés entre les différents groupes sociaux. Ces maux ont pour nom, pauvreté, chômage, rareté de logement et système d'éducation inadéquat.

Nous devons accorder une attention particulière aux personnes issues de ce que l'on appelle au Canada les communautés culturelles et les « minorités visibles », afin d'éviter le processus de « ghettoïsation » et d'isolement qui ne peut mener qu'à des manifestations de discrimination et de racisme.

Parmi les initiatives locales qui sont à même de préparer l'avenir, mentionnons les interventions qui s'adressent plus spécifiquement aux enfants, aux jeunes et aux familles par des politiques efficaces d'aide à l'enfance, de loisirs, de lutte contre des phénomènes comme la violence familiale. Nous serons ainsi à même de tracer la voie pour une action qui tienne compte de l'ensemble des besoins de l'individu aux différentes étapes de son évolution.

Par ailleurs, l'évolution des dernières années n'a pas été, et là dessus l'expérience de Montréal est assez frappante, sans questionner le rôle traditionnel des forces policières dans nos sociétés et dans nos villes. Le travail policier associé, de plus en plus, à des mesures préventives auxquelles sont associées de nombreux citoyens et citoyennes, et, dans cette perspective, le rôle social du policier, doivent être mis en lumière.

Cette tendance est particulièrement celle que nous retenons en Amérique du Nord où les programmes de prévention communautaire du crime ont connu un essor considérable au cours des dernières années. Il s'agit bien sûr de faire participer les citoyens et les citoyennes à leur propre sécurité tout en développant chez les policiers et les policières une approche d'aide aux personnes en difficulté, et en particulier d'attention aux victimes. Nos policiers et policières doivent être également sensibilisés à la réalité multiculturelle et multiraciale de nos grandes agglomérations urbaines, afin que leurs interventions s'effectuent dans la compréhension et le respect des différences tant ethniques que sociales, différences qui assurent le dynamisme d'une collectivité.

La conférence de Montréal a mis également en lumière l'importance d'agir à la fois à court terme, par des initiatives concrètes à même d'atténuer les tensions, et à long terme par une action concertée. Seule une telle approche structurée permettra de coordonner les gestes de tous les intervenants, d'évaluer les résultats atteints en cours de route et si nécessaire de rajuster le tir.

Les élus locaux ont à Montréal affirmé le désir de poursuivre les actions entreprises. Pour ce faire, ils comptent cependant sur l'appui des autres mesures gouvernementales, et sur le développement d'outils concrets qui puissent aider les collectivités locales à mettre en avant des propositions originales et adaptées à leurs besoins. Ce souci de flexibilité dans l'instrumentation est ressorti très clairement des débats qui ont eu lieu lors de la conférence.

Les travaux de recherche qu'entend mener le nouvel Institut des Hautes Études sur la Sécurité Intérieure apporteront sûrement une contribution importante au développement d'une analyse fine des questions reliées à la criminalité et à l'insécurité. Une telle démarche permettra de mieux cerner la problématique et de mieux cibler les interventions. Dans cette perspective, il est pour nous opportun de se pencher sur les suites de la conférence afin de continuer à progresser dans la voie de projets de prévention qui soient réellement en mesure de combattre l'insécurité dans nos villes. A cet égard, il convient de poursuivre et d'intensifier les échanges de connaissance et d'expérience, d'assurer le suivi de la mise en oeuvre de la déclaration finale et d'établir un échéancier qui nous permette de mesurer les progrès accomplis.

La Fédération Canadienne des Municipalités, la conférence des maires des États-Unis et le Forum des collectivités européennes pour la sécu-

rité urbaine étudieront au cours des prochains mois les mécanismes qu'il faut instaurer pour que la dynamique qui s'est créée à Montréal et à Barcelone se poursuive et produise les fruits que nous en attendons tous et que nous espérons fortement chez nous. Merci.

(Applaudissements)

M. CONILL (représentant du maire de Barcelone)

Je voudrais excuser l'absence du maire de Barcelone, que vous aviez invité ; les événements électoraux de mon pays l'ont empêché d'être ici, mais il vous envoie ses salutations, ses vœux de succès pour l'Institut, et pour la réussite de vos travaux.

Je voudrais vous dire que le maire de Barcelone a suivi de près les conclusions, le travail de la conférence de Montréal, et il exprime sa volonté, comme celle de toute la mairie, de continuer à approfondir les axes sur lesquelles notre ville base sa politique en face de l'insécurité urbaine et de tous les problèmes d'insécurité.

Cette politique que nous avons apprise de la France, de Monsieur Bonnemaison et de ses collaborateurs, nous la reprenons à notre compte ; elle peut se résumer en quelques mots : prévention, dissuasion et surtout solidarité. Dans ma ville nous avons commencé cette politique en 1984, nous avons fait une intervention en 1987 lors de la conférence de Barcelone et maintenant, à Montréal, nous avons trouvé au niveau mondial la confirmation que nous sommes sur la bonne voie, malgré les difficultés, car les succès ne se mesurent pas à court terme. C'est un espoir, je sais bien qu'il n'y a pas de victoires à court terme dans ces domaines-là, mais dans ma ville, Barcelone, en quatre, cinq ans, notre indice de criminalité a baissé, le sentiment de sécurité dans la cité s'est amélioré, et on a dédramatisé ces affaires-là.

Cela veut dire que notre ville est une ville plus agréable, plus sûre, qu'on y vit mieux, et ceci grâce à vous.

C'est de la reconnaissance que je vous exprime, car nous avons beaucoup appris de votre part. Je dis cela aussi pour souligner l'importance de la coopération internationale dans ces domaines-là. Je pense que Montréal a été un grand succès dans ce sens-là, mais que c'est aussi un défi ; il faut que nous collaborions plus, il faut plus d'échanges d'expériences entre les villes, entre les pays, entre les organismes supranationaux. Nous avons le désir de collaborer plus étroitement avec le Forum, avec le Conseil de l'Europe et de participer à l'élaboration de la charte des cités européennes. Je pense que pour vous c'est un thème et un défi importants ; la France a beaucoup apporté, elle peut encore apporter davantage et je veux dire pour conclure que nous sommes à vos côtés dans ces efforts.

(Applaudissements)

M. ERBÈS

Merci pour ce témoignage, Monsieur Conill. Nous reprendrons nos travaux demain matin où Monsieur Vedel, ancien membre du Conseil Constitutionnel, nous parlera de la modernisation de l'État, de la sécurité et des droits de l'homme.

Après avoir entendu toute cette journée des débats très riches, ce sera alors à vous d'animer le débat en posant des questions.

Merci Mesdames et Messieurs.

Modernisation de l'État et droits de l'homme : l'enjeu de la sécurité

M. LEFÈVRE (« La 5 »)

Mesdames et Messieurs, bonjour et merci de participer à ce débat pour le dossier que nous ouvrons aujourd'hui.

Nous allons ouvrir ce troisième débat du colloque de l'Institut, colloque qui marque en fait la naissance de cet Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, naissance peut-être aussi d'une nouvelle réflexion de notre société sur les vrais objectifs de sécurité et les moyens les plus efficaces pour y parvenir.

Cet Institut est un instrument nouveau, il doit devenir un lieu de rencontre, de réflexion et de formation pour tous ceux qui vont dorénavant concourir à la sécurité, c'est-à-dire nous tous, si j'ai bien compris le Premier Ministre hier lorsqu'il affirmait que l'État devait devenir le fédérateur des partenaires de la sécurité.

Thème de ce débat de clôture, en quelque sorte, de ce premier colloque de l'Institut : « modernisation de l'État et Droits de l'Homme, l'enjeu de la sécurité », c'est-à-dire au fond le rôle de l'État, l'identité de la police moderne dans la société démocratique, Droits de l'individu, droits et devoirs des citoyens face aux libertés des autres citoyens.

Si vous le voulez bien, nous allons organiser ce débat, qui sera un peu différent des deux précédents puisque nous allons vous demander de participer, c'est-à-dire de questionner tous les responsables réunis autour de cette table, que l'on pourrait qualifier de facteurs premiers de la sécurité, et de nous faire part de vos réflexions sur les dossiers que nous allons aborder.

Vous êtes, Madame, Messieurs, chacun dans votre domaine des techniciens de la sécurité, c'est donc de votre expérience que va partir notre réflexion, et à vous tous qui nous avez fait le plaisir de venir assister à ce débat, je signale qu'il n'est pas courant de devoir questionner ces praticiens de la sécurité quotidienne, il n'est pas courant de les voir tous réunis en public et prêts à dialoguer avec vous.

Enfin Pierre Joxe, Ministre de l'Intérieur, viendra tirer les conclusions de ce premier colloque de l'Institut.

Première intervention : celle du Doyen Georges Vedel, juriste éminent, et surtout ancien Membre du Conseil Constitutionnel. Sa réflexion sur notre thème va nous servir de base.

Monsieur le Doyen, je vous donne la parole.

Droits de l'homme, sécurité intérieure et modernisation : l'expérience du juriste

M. VEDEL

Mesdames, Messieurs, je ne suis pas très sûr que demander à un juriste d'introduire ce débat ait été une bonne idée.

Ce n'est pas une très bonne idée, non pas que le juriste n'ait rien à dire mais, vous allez le voir, il pose plus de problèmes qu'il n'en résout, et c'est la solution des problèmes qui, naturellement, est la plus importante.

Je voudrais vous parler des problèmes de sécurité confrontés avec les Droits de l'Homme.

Je commencerai par une remarque : la principale difficulté que rencontrent les hommes de bonne volonté lorsqu'il leur faut organiser la jouissance paisible des Droits de l'Homme, ce sont les Droits de l'Homme eux-mêmes.

Car ces Droits sont en un certain sens absolus et, dans un autre sens, ils sont relatifs, et la Déclaration des Droits de 1789 nous dit pourquoi : c'est tout simplement parce que les Droits de chaque homme trouvent leurs limites dans les Droits des autres hommes, et c'est à la loi de fixer ces limites.

D'autre part, il y a un certain conflit entre les diverses catégories de Droits de l'Homme ; par conséquent, le premier effort, le premier travail de pensée que l'on fait en matière de droits de l'Homme, c'est d'en assurer non seulement la définition mais la conciliation.

Conciliation de quoi avec quoi ? On est tenté quelquefois, et c'est une expression qui a eu cours, de parler de la confrontation entre les Droits de l'Homme et les droits de l'État.

Mais il n'y a pas de droits de l'État ; l'État en tant que tel n'a pas de droits, la Déclaration des Droits nous dit « toute association politique a pour but la conservation des droits naturels qui sont, on le sait, la liberté, la propriété, la sûreté (nous y reviendrons) et la résistance à l'oppression ».

Mais, dira-t-on, si l'État n'a pas de droits, alors au nom de quoi y aurait-il une justice, une police, une législation ?

Bien entendu, il faut comprendre que l'État a des droits, mais il les tient de seconde main. L'État a des droits dans la mesure où ils lui sont nécessaires, où ils sont dérivés des Droits des hommes qu'il est chargé de protéger.

Et dans un certain sens, ceci diminue et accroît considérablement ce que l'on met généralement sous le nom de droits de l'État.

Ceci incline à une certaine modestie puisque l'État en tant que tel n'a pas de droits, mais il y a aussi une certaine exaltation, lorsque le législateur, l'autorité réglementaire, le juge et le policier agissent, chacun dans sa sphère de compétences. Ils ne le font pas pour eux, ils le font au nom, eux-mêmes, des Droits de l'Homme.

Ce qui fait que le rôle de la puissance publique, le rôle de l'autorité au sens le plus général du terme, c'est essentiellement de donner d'abord par la loi et par la réglementation, les bornes qui sont assignées à chacun dans la jouissance de ses propres droits par comparaison ou par limitation eu égard aux droits des autres hommes, d'assurer la sûreté qui figure au nom des droits fondamentaux et qui entend toute une série de choses, à la fois la tranquillité, la possession paisible, ce que disait un peu Montesquieu parlant de l'Angleterre de son temps, qu'il admirait peut-être d'une manière excessive : « c'est un pays où un homme eût-il autant d'ennemis que de cheveux sur la tête (il ne parlait pas pour les chauves, bien entendu), il ne courrait aucun risque ».

Donc dans ce rôle, l'État n'est pas un détenteur de droits mais il en est l'organisateur ; c'est le protecteur des Droits de l'Homme et c'est à lui d'assurer l'harmonisation des conflits qui peuvent survenir entre ces divers droits.

Comment peut-on faire pour régler de tels conflits qui se produisent entre des droits en apparence opposés, soit parce qu'ils concernent d'autres hommes, soit parce qu'ils sont de nature différente ?

Là, les juges, qu'il s'agisse de ceux du Conseil d'État ou du Conseil Constitutionnel, ont depuis longtemps mis sur pied des méthodes assez simples pour l'harmonisation des Droits de l'Homme.

Si deux droits entrent en conflit, il faut préférer naturellement celui que l'on peut appeler le plus digne, encore que l'ordre de dignité ne soit pas toujours facile à établir.

Il faudra par exemple préférer la liberté individuelle à la liberté du commerce et de l'industrie, parce que ce ne sont pas des valeurs de même niveau.

Il faudra aussi tenir compte des intérêts qui sont en péril dans un cas ou dans l'autre, en matière de sécurité par exemple, et on va se trouver

devant un problème que le Conseil Constitutionnel a eu à aborder, qui est celui des limitations qui peuvent être apportées au droit de grève.

Le Conseil a répondu assez simplement que d'une façon générale, le droit de grève devait être respecté, mais lorsque le problème du droit de grève se pose par rapport, par exemple, aux exigences de la sécurité des matières nucléaires et des installations nucléaires, il est évidemment plus réduit que lorsqu'il s'agit de réglementer le droit de grève, même dans des services publics.

Et enfin, ce vieux procédé qui consiste à dire que quand les hommes sont en conflit sur leurs droits respectifs, quand l'État lui-même entre dans ce conflit, il faut *concilier*.

Cela ne veut pas dire grand chose si l'on veut chercher des définitions juridiques tranchantes, mais cela veut dire beaucoup sur le plan de la politique, sur le plan de la raison.

Mais autant ces données-là sont relativement faciles pour le juge, qui connaît tout de même le confort de son siège, autant ces idées qui doivent inspirer tout traitement, si j'ose dire, des Droits de l'Homme, à quelque niveau que ce soit, sont infiniment plus difficiles à appliquer quand on les rapporte aux relations qui doivent s'établir entre les institutions et les hommes qui sont chargés de la Sécurité Intérieure, et les citoyens.

Naturellement, chacun est dans une situation difficile, et spécialement ceux qui ont la charge de la sécurité.

Pour le citoyen, qui ne raisonne pas toujours (on ne peut pas lui en faire un reproche) en termes juridiques abstraits et de devoirs civiques, il faut bien reconnaître que le policier est, avec l'agent du fisc, celui des représentants des services publics avec lequel il a les contacts les moins faciles parce que, généralement, ce sont des contraintes qui lui sont présentées par l'un ou par l'autre, et que par conséquent, à fleur de peau, une certaine difficulté d'établir un contact confiant s'établit.

En ce qui concerne le fonctionnaire de police au sens le plus général du terme, et j'y comprendrai même le responsable du département ministériel chargé de la sécurité, la tâche qu'ils assument est celle qui comporte non seulement le plus de difficultés de terrain mais encore celle qui comporte le plus de servitudes, et souvent, le plus de dangers.

J'ai toujours admiré que la police se voit constamment reprocher alternativement un excès de rigueur ou un excès de laxisme, étant entendu d'ailleurs que les reproches peuvent n'être que partiellement contradictoires si dans un cas la rigueur, ou dans l'autre le laxisme, étaient injustifiés.

Et concrètement, c'est naturellement sur le terrain de la police, qu'il s'agisse de la police administrative ou de la police judiciaire, que sont

les difficultés de mise en oeuvre de ces principes assez simples, il faut bien le dire, que j'énonçais tout à l'heure touchant les Droits de l'homme, c'est à dire la conciliation de l'action de l'État en vue d'assurer la sûreté et des droits individuels, notamment ce qu'on appelle la liberté tout court, c'est-à-dire la liberté d'aller et de venir, de ne pas être détenu, de ne pas être soumis à des contraintes diverses, c'est cela qui est difficile.

Quels sont les objectifs, vis-à-vis de ces principes concernant les Droits de l'Homme, que l'on peut imaginer d'assigner aux études qui auront lieu dans le cadre même de cet Institut, et d'une façon générale, à l'action des pouvoirs publics ?

C'est à des niveaux divers qu'on peut les définir.

Naturellement, les tâches attendues, les résultats à atteindre, ne sont pas les mêmes suivant que l'on se place au niveau supérieur de l'État ou au ras de l'exécution des actions de sécurité, mais à l'un ou à l'autre niveau, ils comportent tous un double objectif qui ne peut guère être atteint que par l'éducation (je ne veux pas dire l'instruction au sens scolaire du mot).

Ces deux objectifs sont l'intériorisation des Droits de l'Homme, et d'autre part, l'organisation.

Si l'on se place à un premier niveau, celui des gouvernants, entendu au sens le plus large du terme, ceux qui ont le pouvoir de décision le plus élevé, (le Parlement, le Gouvernement), l'intériorisation n'est pas une prise de conscience que les Droits de l'Homme existent, cette prise de conscience est déjà faite, l'intériorisation doit se faire par une certaine manière d'aborder avec sérénité, et notamment lorsqu'on légifère sur la sécurité, les problèmes des Droits de l'Homme.

Il faut bien se mettre dans la tête qu'il n'y a pas des Droits de l'Homme de Gauche et des Droits de l'Homme de Droite, bien que la Gauche et la Droite, et cela fait naturellement partie des tempéraments politiques, aient une tendance à les interpréter de façon différente.

Mais il faut se dire qu'il peut y avoir une conception objective, et j'en ai fait l'expérience au cours de neuf ans de présence au Conseil Constitutionnel, où l'on nous a soumis des législations présentées par des gouvernements de tendances différentes, (puisque mon mandat a commencé en 1980 et s'est terminé en 1989), et à l'expérience, nous nous sommes aperçus qu'au fond, on pouvait maintenir, à travers les vicissitudes politiques, les mêmes principes du commencement jusqu'à la fin.

Et ceci m'a ancré dans la conviction que bien qu'il y ait naturellement des marges d'interprétation inévitables (en matière juridique, c'est toujours vrai), il y a tout de même une conception objective des Droits de l'Homme qui est possible.

Mais l'intériorisation des Droits de l'Homme, c'est-à-dire le fait de les considérer comme quelque chose allant de soi, quelque chose que l'on a dans le raisonnement comme on a un certain nombre d'idées et de catégories mentales déjà établies, c'est l'animus, que les juristes appellent l'intention, l'esprit, et il reste le corpus, c'est-à-dire la matière, c'est-à-dire ce qui permet de faire vivre ces convictions et ces nécessités ainsi intériorisées.

Alors là, il faut bien le dire, respecter les Droits de l'Homme, cela coûte cher, et non pas moralement mais en argent.

Je suis persuadé qu'une justice et une police ayant les moyens de respecter les Droits de l'Homme sont plus coûteux en termes financiers que ne le seraient des institutions qui seraient plus ou moins dispensées de respecter les Droits de l'Homme.

C'est un choix fondamental pour les Français.

Je suis toujours très frappé de voir que dans les évaluations que l'on fait en matière budgétaire, on tient compte de tout, aussi bien des besoins les plus matériels, que peuvent être les autoroutes ou telle catégorie de matériel, que des besoins, disons spirituels, comme la culture, mais l'idée qu'un certain nombre de milliards seraient nécessaires pour que par exemple, présumés innocents ceux que l'on doit mettre en détention préventive (il y en a quelques-uns) ne soient pas soumis au régime de la répression auxquels ils sont soumis, cela coûte cher mais c'est un choix national.

C'est un choix pour le pays des Droits de l'Homme de savoir, étant donné que l'argent est limité, quel est le type de priorités que l'on va établir.

Ceci au niveau des gouvernants.

Au niveau du commandement, c'est-à-dire de la hiérarchie administrative, celle qui va du ministre jusqu'aux échelons de décision, l'intériorisation se fait très progressivement, et la création et l'activité de l'Institut y feront certainement pour beaucoup.

Je dois dire que le niveau auquel se recrutent les fonctionnaires de ces deux catégories que je viens d'évoquer, le fait qu'ils ont toujours une formation très souvent juridique, en tous cas une formation supérieure, est quelque chose qui ne rend pas difficile cette opération d'intériorisation dont je parlais.

Je pense évidemment que des apports de sociologie, de psychologie sociale, des apports de connaissance de notions de médecine appliquées à l'esprit seraient nécessaires, mais vous pensez bien que tout cela a déjà été pensé avant moi.

Sur le plan de l'organisation, alors là, c'est toute la science administrative que les échelons de commandement doivent déployer, et je n'ai pas

besoin de dire quels sont les axes de réflexion qui peuvent aider à mettre les Droits de l'Homme en place dans les tâches de sécurité : une construction hiérarchique efficace avec des responsabilités claires, des contrôles et le point de savoir qui doit répondre, pas de gaspillage de moyens, en matériels et surtout en personnels, et puis un souci constant et qui, je crois, a fait beaucoup de progrès dans les dernières années, de se mettre à la place de l'homme, dont on veut tout à la fois respecter les Droits, ce qui est très noble, mais aussi tout simplement respecter le confort.

Que l'on pense par exemple aux attentes du public, que l'on pense à ce fléau des renvois, de service en service, et d'administration en administration !

La confidentialité : être accueilli dans un commissariat de police où l'on doit raconter une histoire qui n'est pas toujours plaisante et le faire devant une foule de badauds qui attendent, le choix des interlocuteurs... C'est une vieille plaisanterie de dire qu'il vaut mieux que les avocats ne soient pas bègues, mais les fonctionnaires chargés du contact avec le public doivent présenter certaines caractéristiques, au moins ne pas présenter des contre-caractéristiques négatives !

Et puis il y a le niveau de l'exécutant, et c'est celui-là que je plains le plus parce qu'il n'est pas législateur, il n'est pas distributeur de crédit, il ne dispose pas de la marge tout de même assez large d'ingéniosité, d'attention et de science dont peut disposer le commandement, il est livré à ce contact difficile avec un public qui peut être un public à contenir (ce sont les tâches de la police administrative), qui peut être un public à rechercher et à arrêter (ce sont les tâches de la police judiciaire), ou tout simplement un public qui lui demande renseignement ou protection.

Et alors, je crois (j'en demande pardon à ceux qui sont autour de cette table et à celui qui viendra clore le débat) que le modèle le plus difficile à réaliser n'est pas le modèle du parlementaire ou du ministre idéal chargé de faire régner la sécurité et les Droits de l'Homme, même pas celui du fonctionnaire d'un rang élevé qui en a la charge, mais celui de l'exécutant.

Car il faudrait un de ces mélanges idéaux entre Saint-François d'Assise et Batman qui sont assez difficiles à réaliser !

Il le faut à la fois modeste et fier. Fier parce qu'il a tout de même une tâche essentielle dans la société, une des premières tâches de l'État, la sécurité et la justice ont été les premiers devoirs de l'État, les premières tâches auxquelles on a reconnu qu'il y avait une société en train de se civiliser, et il est tout de même à cet échelon porteur de ce besoin essentiel de la société, mais, en même temps, il faut qu'il soit modeste.

Il peut en tirer une certaine vanité, une certaine fierté, mais il faut aussi qu'il se dise qu'il a en face de lui des hommes qui sont ses égaux, des hommes qui ont le droit de savoir pourquoi on fait ceci et pourquoi on fait cela, qui sont même (les Américains l'invoquent volontiers) des contribuables, et par conséquent, dans cet équilibre extraordinairement difficile à garder, on lui demande beaucoup.

Alors cela, je crois que c'est un des problèmes qui sont aussi très présents actuellement dans les préoccupations qui ont été exprimées jusqu'ici, et qui ont été présentes hier.

Et je crois que l'idée de vouloir commencer une « nouvelle donne » pour le service public face aux citoyens, sujet que nous traitons actuellement en partie, de commencer par la police, ou par la sécurité, comme on préférera, qui est le plus difficile, est une excellente idée parce que si on réussit cela, et notamment dans l'engendrement, je ne dira pas d'une nouvelle race (ce serait beaucoup) mais d'un type tout de même très modernisé d'agents d'exécution dans les services de sécurité, l'on aura réussi un pari.

Eh bien, la réussite des paris, c'est ce qu'il faut souhaiter.

Je m'en tiendrai là. J'ai le sentiment que je n'ai pas apporté grand chose. Mon excuse, je vais vous le dire, c'est que je crois que la tâche de Sécurité Intérieure, comme la tâche de Sécurité Extérieure, c'est-à-dire la défense armée, est comme le disait Napoléon « un art tout d'exécution ». C'est la raison pour laquelle, au fond, le juriste vous met le problème devant les yeux mais ne se flatte pas d'avoir des lumières particulières pour le résoudre.

Je vous remercie.

(Applaudissements)

M. LEFÈVRE

Merci, Monsieur le Doyen.

Malgré tout, votre réflexion nous a apporté certaines lumières. Je retiens en particulier votre attention sur l'homme nouveau, l'homme de base sur lequel, je pense, nous reviendrons.

Monsieur Bonnemaison, j'ai indiqué qu'il nous serait intéressant de connaître votre synthèse du colloque de Montréal, c'est-à-dire l'endroit où ont été confrontés d'ailleurs pour la première fois à ce niveau-là les expériences, les échecs aussi, d'un certain nombre d'hommes qui ont voulu tenter quelque chose sur le terrain.

Modernisation et sécurité : les priorités

M. BONNEMAISON

Mesdames, Messieurs, la Sécurité Intérieure de notre pays et de ses habitants constitue un enjeu majeur pour l'avenir de notre démocratie, (Monsieur le Doyen Vedel vient d'ailleurs de l'exposer mieux que je ne saurais le faire).

Les évolutions de notre société, — développement de la consommation de masse, civilisation de l'automobile, concentration urbaine, comme les conséquences des mutations économiques, difficultés d'insertion, chômage des jeunes, marginalisation de certaines couches de la population comme de certains territoires, — se conjuguent avec les déséquilibres des individus pour former la trame de la délinquance de masse.

Celle-ci représente le défi majeur de la Sécurité Intérieure.

En effet, quoi que nous puissions penser de l'importance relative des différentes formes d'insécurité, de celles liées à la circulation, au travail, aux nouvelles technologies, l'insécurité, au regard de la criminalité et de la délinquance constitue l'une des zones principales à laquelle se réfèrent nos concitoyens pour mesurer la valeur de leur vie collective.

Cette déclinaison singulière des insécurités constitue aussi un défi pour les responsables politiques.

Son traitement est à mon sens caractéristique de plusieurs des enjeux de la modernisation de notre vie collective en cette fin de siècle.

J'insisterai sur deux d'entre elles : l'évolution des formes d'intervention de l'État et le développement du rôle des acteurs de la vie locale.

Un préalable à toute réflexion et à toute action doit s'imposer aux acteurs de la Sécurité Intérieure. Ceux-ci doivent toujours être en concordance avec les droits et les libertés, fondements de notre démocratie.

Parmi les faits caractérisant les diverses formes de délinquance, tous ceux liés au vol, — vols de voitures, vol à la roulotte, cambriolages, recels, — illustrent bien la nécessité pour la puissance publique de définir une stratégie diversifiée.

Comment penser un seul instant par exemple que l'action de la police, aussi efficace soit-elle, puisse à elle seule suffire à endiguer toutes les formes du vol ?

Certes, la police doit être modernisée. La progressivité de cette institution doit progresser. Il serait toutefois illusoire de tenir à nos concitoyens un discours gestionnaire, et plus encore de croire réellement que

l'amélioration de la sécurité passe essentiellement par une plus grande efficience des appareils d'État alors que tous les autres resteraient dans l'indifférence et attendraient d'en recueillir les fruits.

Cette vision administrative des problèmes de sécurité peut être dangereuse ; elle fait en premier lieu l'impasse sur toute approche approfondie du sentiment d'insécurité et des mécanismes de sa production.

Concernant le traitement de la délinquance elle-même, la lutte contre les différents délits liés au vol montre bien en outre que les réponses doivent être multiples.

Concernant le vol, elles se situent au niveau de la prévention situationnelle à travers la protection technique des biens, en particulier le marquage des objets, le durcissement de la protection des logements, la télésurveillance, au niveau de la prévention sociale en direction des petits délinquants, dont le vol est la forme majeure de déviance, au niveau de la dissuasion policière et de la répression à travers une lutte plus déterminée contre le recel, au niveau de la mobilisation des citoyens, notamment par des campagnes d'information visant à faire diminuer la probabilité de devenir victime.

Deuxième illustration : la politique de lutte contre la toxicomanie.

Attention, dans ce domaine, à ne pas tenir des discours « ronflants », comme certains l'ont fait à une époque récente pour le terrorisme, discours qui ne reposent pas sur une mobilisation véritable.

Certes, les enjeux internationaux sont importants, qui concernent tout autant une lutte efficace contre le trafic, que des relations économiques plus équilibrées avec les pays producteurs.

Mais l'affaire essentielle est ici aussi de provoquer les décroisnements, de susciter une véritable mobilisation sur le terrain pour que soit définies et mises en oeuvre de véritables politiques de prévention, quelles que puissent être à terme les conséquences d'une éventuelle fin de la prohibition, dont on parle, mais qui, à mon sens, n'est certes pas pour demain.

Il ne faut pas se cacher derrière une vision sanitaire du problème pour faire perdurer des cloisonnements dépassés.

L'État a en ce domaine une responsabilité qui consiste à impulser et à animer, et à cet égard, je redis qu'il faut associer beaucoup plus étroitement prévention de la délinquance et prévention de la toxicomanie.

Cela, tant au niveau local qu'au niveau national. Il y a trop de choses dont chaque jour, on voit bien qu'elles sont communes pour continuer de gérer les deux séparément.

Si quelques statistiques partielles peuvent faire croire à une passagère embellie, nous devons prendre garde à toute sous-estimation du problème et savoir prendre en considération, par exemple le message des maires américains lors de la conférence de Montréal, qui nous prévenaient des effets dévastateurs d'une propagation rapide des drogues à bon marché et qui nous alertaient sur le fait que la diffusion, avec ce type de drogues, est tout à fait différente de ce qu'on avait connu avec les drogues dures, et que cela demande effectivement une mobilisation, et certainement qu'elle est urgente.

Troisième exemple : le coût des politiques de traitement de la criminalité et de la délinquance.

Dans ce domaine de la sécurité comme dans les autres secteurs d'intervention des politiques publiques, nous devons davantage prendre en considération le rapport qualité-prix.

Or je constate que par habitude mentale ou administrative, on continue à investir des sommes considérables dans les appareils répressifs sans penser un seul instant à comparer ces dépenses à celles consenties pour les politiques de prévention.

Pire encore : avec un programme aussi considérable que celui des 13 000 places de prison nouvelles, par exemple, on continue à alimenter, sans y avoir réfléchi scientifiquement, préalablement, un système qui connaît un taux d'échec de 70 % (taux moyen des récidives après les courtes peines).

Cela pour 4 milliards de Francs d'investissements et 1 milliard de Francs de fonctionnement supplémentaire.

Permettez-moi de penser un seul instant à ce que l'on aurait pu faire en matière de prévention sous tous ses aspects, avec ne serait-ce que 10 % de ces sommes.

Je rappellerai ici, à titre de simple information, que le montant des crédits d'intervention du Conseil National de Prévention, depuis sa création, et aujourd'hui de cette ligne budgétaire au sein de la Délégation à la Ville, n'a jamais dépassé 50 millions de Francs.

Et pourtant, cela a permis de mettre en oeuvre une politique qui est aujourd'hui porteuse d'une audience nationale.

Mais je ne peux oublier non plus que le parc pénitentiaire existant est resté dans son état de vétusté.

De plus, cet état s'aggrave encore parce qu'une partie des crédits qui lui permettaient d'être entretenu ont été affectés aux prisons nouvelles et cet état de vétusté existe tant dans son équipement que dans son fonctionnement.

Cela est contraire à l'intérêt public et méritera réflexion urgente, (je l'ai d'ailleurs dit au Directeur de l'Administration Pénitentiaire).

Si la décentralisation n'a pas bouleversé directement les données de la répartition des compétences en matière de sécurité, chacun sent bien aujourd'hui que l'État ne peut assumer cette responsabilité avec succès sans le concours étroit des collectivités locales et de l'ensemble des partenaires.

L'État lui-même ressent cette nécessité, lui qui peu à peu, territorialise son action.

Six ans après la création des conseils locaux de prévention de la délinquance, le renforcement des politiques locales de sécurité me semble en effet plus que jamais d'actualité.

Trois conditions sont pour cela nécessaires : il faut améliorer la connaissance, donner toute sa richesse à la politique contractuelle et développer un partenariat actif.

Ces thèmes sont certes peu spectaculaires, ils sont pourtant essentiels.

Mieux connaître pour mieux comprendre et pour mieux décider, cela suppose une formation renforcée de tous les acteurs sur le terrain (élus, fonctionnaires territoriaux, policiers, magistrats, enseignants, travailleurs sociaux) une formation approfondie sur l'ensemble des problèmes de sécurité, une formation également aux différents modes de traitement, une formation coordonnée.

Je souhaite à cet égard que l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure puisse démultiplier son action au-delà du niveau national comme au-delà de la formation des seuls fonctionnaires de police.

Ce sera également l'un des buts que nous assignerons au futur Institut de Formation au Développement Social Urbain qui va être créé sous l'impulsion de la Délégation Interministérielle à la Ville.

Il nous faut aussi diversifier l'information et multiplier les sources de celle-ci. A une utilisation bien plus approfondie des statistiques des appareils répressifs devront progressivement s'ajouter les méthodes de mesure de l'insécurité vécue par nos concitoyens à travers des enquêtes locales de victimation comme des sondages d'opinion.

Il convient, dans ce même registre, d'insister également sur la nécessité de développer les actions de diffusion et de recherche, comme des instruments de construction de diagnostics, d'aide à la décision et d'évaluation des politiques locales.

Il ne suffit pas de dire « je fais de la prévention », ou « je fais de la répression », il s'agit d'en mesurer les contenus et les résultats.

On ne se satisfait pas de dire « je fais » ; on peut commencer à s'estimer satisfait quand on constate collectivement que l'on a bien fait, et seulement à ce moment-là.

La sécurité constitue une obligation partagée ; agir en ce domaine suppose donc la mobilisation de tous les acteurs. L'État est en situation de concurrence. On compte aujourd'hui trois agents privés de sécurité pour cinq agents publics (selon l'excellente étude que vient de réaliser Monsieur Ocqueteau).

Il doit donc plus que jamais rationaliser ses relations avec les autres collectivités publiques.

Cela doit être le sens de la nécessaire clarification du rôle et du fonctionnement des polices municipales.

Mais plus encore, il me semble que c'est au niveau local que doivent se forger, au-delà de la définition d'actions de prévention de la délinquance, des politiques globales de sécurité incorporant ce qui est sécurité « privée ».

Politique contractuelle doit signifier un véritable dialogue entre l'État, les collectivités et l'ensemble des acteurs sociaux. Celui-ci suppose un partenariat actif toujours respectueux du droit des individus.

Ce qui a été accompli depuis 1985 à travers les contrats d'actions de prévention pour la sécurité dans la ville (295 ont été signés en 1989) doit être approfondi.

L'expérience, ou le « modèle français », comme l'appellent nos amis étrangers, se doit de ne pas faire du sur-place, il faut la généraliser, renforcer sa pertinence et l'élargir dans ses formes comme dans ses contenus.

Je citerai à cet égard la place croissante qui doit être accordée aux initiatives locales dans le traitement de la délinquance, en particulier au niveau de la justice pénale, et plus encore de la prévention de la récidive.

Le lien entre la sécurité dans nos villes et le développement social urbain est très fort.

Sans avoir une vision mécaniste des causalités de la délinquance, son enracinement dans toute une partie de carences sociales et économiques est profond, et il pourrait apparaître pure folie de ne traiter que les phénomènes visibles de ces carences : la criminalité et la délinquance.

La création de la Délégation et du Conseil National des Villes et du Développement Urbain vont dans ce sens.

La police nationale a été modernisée ; cette modernisation se poursuit. La création de l'Institut en est une preuve supplémentaire, et je crois que l'action du Ministre de l'Intérieur à cet égard doit être saluée comme il convient.

La justice pénale, elle malheureusement trop souvent oubliée, me paraît devoir également être le champ d'une modernisation vigoureuse.

Notre société doit consentir à cet égard un effort accru, Monsieur le Doyen Vedel le disait tout à l'heure, qu'il me permette de le dire à mon tour.

Le Garde des Sceaux vient d'engager une politique de modernisation, on sait très bien que celle-ci ne pourra pas réussir pleinement sans que les moyens nécessaires lui soient affectés, et je crois que cela doit être une réflexion collective de l'ensemble de nos concitoyens.

Rien ne pourra se faire tant que les taux de récidive que j'évoquais tout à l'heure demeureront monnaie courante et acceptés comme tels comme s'ils devaient être une fatalité, ce qui n'est pas le cas.

Je vous remercie de votre attention.

(Applaudissements)

M. LEFÈVRE

Avant d'interpeller nos autres participants, je voudrais d'abord savoir s'il y a déjà une ou deux questions sur les interventions.

Les étrangers et la justice

Maître Majid CHOUFANI

Je suis avocat au Barreau de Paris et je suis de Marrakech.

Je voudrais revenir sur un point qui a été soulevé surtout hier concernant l'intégration et la marginalisation.

J'ai pu prendre connaissance de deux rapports, l'un émanant de l'École Nationale d'Administration, concernant les conditions de vie et de travail des étrangers, surtout des maghrébins en France, l'autre commandé par le Ministère de la Justice concernant la délinquance.

Ce qu'on constate, c'est que les Parquets, ou les Procureurs de la République sont plus vigoureux, sont plus intransigeants envers les ressortissants maghrébins que pour les Français...

M. COTTE

Je vais m'efforcer de vous répondre.

Il faut trouver la juste mesure entre l'auto-satisfaction, qui n'est pas de mise ici, et en même temps les « idées reçues ».

Je ne connais pas le rapport auquel vous faites allusion mais il est bien certain que si les difficultés d'insertion, les difficultés d'emploi, les difficultés de logement peuvent favoriser diverses formes de délinquance, alors le nombre des ressortissants étrangers qui comparaissent devant les tribunaux est sans doute, comparativement aux nationaux, plus importante.

De là à dire que systématiquement, les Parquets vont se montrer plus intransigeants à l'égard des ressortissants étrangers, je pense très honnêtement que vous allez trop loin.

Peut-être a-t-il pu se produire que certains magistrats du Parquet n'aient pas le comportement que l'on attendait d'eux... ? J'ai tendance à en douter.

Sachez en tous cas que s'il est une exigence à laquelle tient plus que tout le Garde des Sceaux, c'est le souci de respecter la dignité de l'homme quel qu'il soit, qu'il soit délinquant ou qu'il soit victime, qu'il soit délinquant étranger ou délinquant français, qu'il soit délinquant primaire ou multirécidiviste.

Je crois que c'est le Doyen Vedel qui, tout à l'heure, indiquait que lorsqu'on franchissait la porte d'un commissariat, on avait droit à une certaine qualité d'accueil et que c'était précisément l'une des difficultés de la tâche de l'homme de base.

Je « reçois » donc votre question car elle traduit ce que vous ressentez ou ce qu'un certain nombre de personnes qui vous ont parlé ont ressenti...

Je l'enregistre, et je vous assure que, lors de prochaines rencontres avec les Procureurs Généraux et les Procureurs de la République, c'est un point que je soulèverai.

(Applaudissements)

La réforme du service public policier

M. LEFÈVRE

Monsieur Roussely, tout à l'heure, en prenant appui sur l'intervention de Monsieur Vedel, j'avais envie de vous poser la question : le service public policier, est partie prenante de ces recherches, mais est-il en état aujourd'hui de s'autoréformer véritablement ?

M. ROUSSELY

Le service public policier n'a pas le choix, il est un service public, et donc par vocation, il n'existe que pour autant qu'il rende un service à nos concitoyens.

Or ce qui est le propre de la situation actuelle, et elle a bien été analysée, notamment par Gilbert Bonnemaïson, c'est l'émergence du phénomène urbain, c'est le fait qu'aujourd'hui (et si on se souvient des propos introductifs du Professeur Delumeau hier, on voit à quel point la ville a changé de contenu), la ville qui rassurait hier (il évoquait les murs de la ville de Siennne qui étaient sensés rassurer, la population se rassemblait pour être plus en sécurité, en quelque sorte), aujourd'hui, le moins qu'on puisse dire, c'est que la ville inquiète, souvent fractionne d'un point de vue sociologique et suscite surtout des demandes nouvelles, des demandes de sécurité sans doute objectives, comme auparavant, mais surtout (et tout le monde l'a décrit), suscite le sentiment d'insécurité.

Or, à partir du moment où la demande qui est adressée au service public de la police est un sentiment d'insécurité, on voit bien qu'on quitte le domaine un peu manichéen du Droit, et du Droit pur, où il y a d'un côté le légal et de l'autre l'illégal, d'un côté le bien et de l'autre le mal, pour une demande sociale, qui est beaucoup plus diffuse, complexe, et qui exige de la part des policiers, effectivement, à la fois une formation, une écoute et une adaptation forte.

Et elle est d'autant plus forte que plusieurs facteurs se chevauchent.

D'une part, on voit que le service public policier est concurrencé par différentes formes d'interventions publiques non étatiques, on a parlé de l'émergence des polices municipales à un moment ou à un autre, par des interventions de sécurité privée ou par des interventions même de type international avec la perspective européenne.

Or moi j'ai bien retenu ce qu'attendait le Doyen Vedel de l'homme de base de la police, à la fois Saint-François et Batman...

M. LEFÈVRE

Mais Monsieur le Directeur, l'homme de base, le policier de base, n'habite plus dans la ville.

Par exemple combien de policiers habitent Paris ? Le sens de ma question était « s'autoréformer », mais par exemple est-ce que les policiers vont dorénavant garder leur uniforme, pour renforcer le sentiment de sécurité, au lieu de se mettre en civil au sortir du commissariat ?

S'il y a 4 000 policiers qui deux fois par jour, maintenant, sont dans le métro, dans Paris etc., vous allez voir que le sentiment de sécurité va se développer.

M. ROUSSELY

Je ne sais pas s'ils garderont leur uniforme. Ce que je souhaite, en tous cas, c'est qu'on soit capable de les loger dans Paris, sur leur lieu de travail, dans une proportion beaucoup plus importante qu'aujourd'hui.

C'est-à-dire que moins de 25 % des fonctionnaires qui travaillent sur le ressort de la Préfecture de Police habitent dans Paris, et une enquête récente montrait qu'au niveau des gardiens de la paix, plus de la moitié d'entre eux avaient entre une heure et deux heures de trajet par jour.

Il va de soi que dans ces conditions, tous les programmes de rapprochement entre la police et la population, ou d'îlotages, sont rendus beaucoup plus difficiles, mais il ne faut pas se cacher (on a évoqué le terme de modestie ici) que les programmes qu'on peut mettre en oeuvre, s'agissant de programmes aussi complexes que l'immobilier dans Paris, sont nécessairement des programmes longs, qui ont commencé dans le plan de modernisation de la police en 1985, que l'on poursuit mais qui doivent nécessairement s'inscrire sur le long terme.

M. LEFÈVRE

C'est long mais c'est possible ?

M. ROUSSELY

Tout à fait on a commencé ; dans le plan de modernisation de la police, depuis 1985, on doit réserver un peu plus de 500 logements par an pour des policiers.

Cela vous donne à la fois la mesure de ce qu'on a fait et surtout la mesure de ce qu'il reste à faire. On essaiera de doubler ce contingent-là dans les cinq années à venir.

M. LEFÈVRE

Une autre question ?...

La place de la sécurité privée

M. de VAUTREY

Je suis président d'un groupe de sociétés de sécurité et de surveillance et président d'un syndicat de prestataires de services dans le domaine de la sécurité.

Je voudrais juste évoquer cette profession qui vient d'être citée par Monsieur le Directeur Général de la Police Nationale et par Monsieur Bonnemaïson pour préciser qu'elle est maintenant réglementée par la loi du 12 juillet 1983 et par deux décrets parus en 1986, et que cette profession tient à apporter sa pierre à l'édifice de la sécurité.

Ces sociétés ont un rôle préventif, il me semble, très important.

M. LEFÈVRE

Mais voulez-vous faire par exemple une proposition de partenariat ?...

M. de VAUTREY

Oui. Je peux citer quelques chiffres, et la proposition de partenariat est déjà effective puisque la loi nous a reconnus.

Nos sociétés représentent 60 000 personnes en France, c'est-à-dire pratiquement les trois cinquièmes des effectifs de gendarmerie.

Il y a 800 sociétés autorisées, et sans notre intervention, il n'y aurait plus de sécurité, ni dans les centres commerciaux, ni dans les banques, ni dans les établissements recevant du public, ni dans les immeubles de grande hauteur, ni dans les entreprises travaillant pour la défense nationale, ni dans les centrales nucléaires.

Nous avons un rôle tout à fait important à jouer, sans être des policiers et notre rôle est essentiellement préventif, je tiens à le souligner.

Quelles priorités pour la police ?

M. LEFÈVRE

Je voudrais également vous demander, Monsieur Roussely, s'il est finalement possible de concilier le développement de la police scientifique, c'est-à-dire de la police technologique, de la police dont on a d'ailleurs besoin, pour un certain nombre de délinquances, et la police de base telle qu'on l'aimait bien, l'ilotier, celui qui connaît tout le monde et qui est celui qui fait la meilleure prévention à la base.

M. ROUSSELY

Ce sont justement les deux dimensions du défi que l'on a à surmonter, mais je ne suis pas sûr que le premier soit le plus difficile.

La modernisation est notamment tirée par le développement de la police scientifique et technique, c'est quelque chose de long parce que c'est en partie assis sur les progrès scientifiques, mais c'est quelque

chose qui, dans le fond, peut progresser de façon assez simple dès lors qu'on y consacre assez de crédits et qu'on manifeste une volonté soutenue, et cela exerce un effet d'entraînement sur l'ensemble de la police.

En revanche, arriver à mobiliser un ensemble de fonctionnaires de police, de plus de 100 000 personnes, voilà un défi qui est nouveau pour le service public et qui exige des ressources de dialogue social ; je ne suis pas sûr que dans le passé, l'ensemble des services publics, et du service public policier ait été complètement adapté ou tourné vers cette nécessité de dialogue social.

Mais l'un se nourrit de l'autre. Il est certain que l'ensemble des fonctionnaires de police, même s'ils n'utilisent pas tous les ressources de la police technique et scientifique, en bénéficient indirectement par la notoriété ou simplement aussi par la simplification que cela introduit dans un certain nombre de leurs procédures.

M. LEFÈVRE

Les deux efforts sont possibles ?

M. ROUSSELY

Ils ne sont pas possibles, on doit nécessairement les mener de front car il n'y a pas de progrès qui ne reposerait pas sur l'ensemble du progrès vécu par ce qu'est la base, c'est-à-dire l'ensemble des fonctionnaires de police qui sont sur la voie publique, qui sont en uniforme, comme le rappelait le Doyen Vedel.

La police, pour l'essentiel de nos concitoyens, est une police urbaine et une police en uniforme ; la police technique et scientifique, tel ou tel autre service de police tout à fait indispensable et tout à fait efficace, ne représente pas de la même façon la réponse à la demande sociale de police, comme peut le représenter le gendarme ou le gardien de la paix.

M. LEFÈVRE

Dans le concret, cela coûte cher ; le développement de la police scientifique, et la transformation, la mise en action de la police de base coûtent cher ; est-ce qu'il est possible de faire les deux ?

M. ROUSSELY

On peut tout à fait mener de front les deux.

Les ordres de grandeur budgétaire ne sont pas du tout les mêmes parce que même un effort considérable en matière de police scientifique et

technique n'a pas de commune mesure avec la difficulté qu'on aura, qui est d'ailleurs moins d'ordre budgétaire que d'ordre structurel, de modifier, de moderniser, de mobiliser plus de 100 000 fonctionnaires pour en faire les agents d'un dialogue social tout en maintenant leur caractéristique de base qui est quand même d'arrêter les criminels et les délinquants.

M. LEFÈVRE

Monsieur Cotte, vous voulez intervenir là-dessus.

M. COTTE

Oui, pour dire qu'en ce qui concerne le juge, les deux démarches sont tout à fait complémentaires.

Entre le policier, c'est-à-dire celui qui est sur le terrain et qui est susceptible d'interpeller l'auteur d'une infraction, et les services de police scientifique extrêmement « pointus », il y a un facteur commun, ou plutôt un plus grand dénominateur commun : la qualité des constatations initiales. Elles vont ensuite conditionner tout le déroulement d'une procédure. Monsieur Roussely abordait le problème sous un angle, moi je l'aborde sous l'angle purement judiciaire : il y a complémentarité absolue entre les deux.

Il n'y a pas, en matière de police et de justice, de petites tâches et de grandes tâches, il y a un « continuum » qui conditionne la qualité des procédures et favorise ensuite le prononcé de sanctions aussi diversifiées et utiles que possible.

M. ROUSSELY

Je voudrais compléter ce que dit Monsieur Cotte très justement en disant qu'une de nos préoccupations est justement d'organiser ce continuum depuis le fonctionnaire de police qui, le premier, fait un certain nombre de constatations, jusqu'au juge, puisque la finalité est bien celle-là, et que l'amélioration des qualifications judiciaires des policiers, avec la qualité d'APJ 20 désormais acquise pour l'ensemble des fonctionnaires en tenue, s'inscrit dans cette perspective-là et dans la continuité de cette action qui aboutit à la justice.

Sécurité et liberté de la presse

M. MULLENDER

Je suis haut fonctionnaire de défense au Ministère de la Culture.

Je voulais poser une question après l'intervention de Monsieur le Doyen Vedel sur un point qui me paraît très important.

Nous n'avons, à notre débat, aucune intervention sur les problèmes de la manipulation ou de la désinformation.

Le problème a été pratiquement évoqué par Monsieur le Doyen Vedel tout à l'heure.

Comment est-ce que l'État peut concilier le droit d'expression et le droit de publication, la liberté de la presse, qui est donc un droit fondamental, avec les risques considérables pour la sécurité intérieure, comme la sécurité extérieure, de la manipulation ou de la désinformation ?

M. VEDEL

Si j'avais une réponse à fournir maintenant, je serais véritablement un génie parce que le problème qui est ouvert entre d'une part ce que l'on appelle, d'un mot nouveau, le droit à l'information, et d'autre part, le fait qu'une partie des informations peut être nuisible à la sécurité sous toutes ses formes, qu'il s'agisse de la recherche de criminels, qu'il s'agisse de la prévention de dangers... je vous avoue que je ne sais pas exactement comment on peut s'en tirer.

Ce qui est vrai, c'est que notre Droit est là ; il est formel, il interdit (sauf des cas d'écoles, dans la plupart des hypothèses) tout procédé de censure, c'est-à-dire d'intervention a priori, et naturellement, lorsque par les médias, une information « nuisible » (entre guillemets), est publiée, cela ne relève que d'une poursuite sur des chefs d'inculpation qui doivent être la fausse nouvelle, le cas échéant, l'atteinte à divers droits des individus ou des fonctionnaires etc., mais il n'y a pas d'arsenal préventif dans cette matière-là.

Faut-il l'établir ? Je ne crois pas parce qu'il y a un moment où l'on ne peut pas aller au-delà d'une certaine limitation d'un droit sans risquer qu'il soit supprimé à un moment donné.

Imaginez que l'on puisse avoir un système dans lequel, préventivement, on dirait (naturellement je laisse de côté le temps de guerre, le temps de crise etc.) : « non, vous n'avez pas le droit de le diffuser ».

Le droit à l'information et le droit de la liberté de la Presse sont brimés par un droit supérieur. A ce moment-là, on entrerait dans un système qui risquerait de ne pas connaître de limites.

C'est le gros inconvénient des sociétés libres et démocratiques : elles comportent des dangers.

Je disais tout à l'heure qu'un État respectueux des Droits de l'Homme coûte cher ; il coûte cher non seulement en argent mais peut aussi coûter cher en périls réels, courus par les individus et par la société.

Maintenant, il y a aussi une déontologie, une discipline intérieure, qui méritent quelquefois d'être approfondies, d'autant plus que le troupeau n'est pas également discipliné à l'égard des bergers qu'il se serait donnés !

Merci.

(Applaudissements)

Prévention et répression

M. ACQUIN

Je suis le Secrétaire Général Adjoint de l'IDEF, l'Institut International de Droit d'Expression Française.

Monsieur Bonnemaïson a participé à un colloque à Montréal sur la prévention, la répression et la criminalité, ce qui se passe en Europe et le continent Nord-américain, où la criminalité est très forte.

Nous savons par ailleurs que les Américains nous ont, dans le passé, donné quelques leçons en matière de prévention, de compréhension de la criminalité et que maintenant il semble qu'il y ait une véritable confrontation entre les idées nord-américaines et les idées françaises, les premières penchant beaucoup plus pour un aspect pragmatique et répressif de la criminalité, les Français penchant beaucoup plus pour un aspect théorique et préventif de la criminalité.

C'est ce qui est ressorti notamment des positions entre Madame le Maire de Strasbourg et Monsieur le Maire de New-York.

M. LEFÈVRE

Est-ce que cet affrontement de la prévention et de la répression est purement intellectuel ou est-ce qu'on voit deux politiques verrouillées, si on peut dire, qui s'affrontent ?

M. BONNEMAISON

Ce qui est surtout ressorti du colloque de Montréal, c'est que le pragmatisme et le théorique ne se situaient pas exactement où vient de le dire Monsieur.

Vous avez parlé de Monsieur Koch, le maire de New-York, qui a effectivement énoncé des propositions très répressives, un peu caricaturales, tout de même, selon les dires de ses propres collègues américains.

Il a par exemple proposé que l'on crée des prisons en Alaska et dans le désert de l'Arizona sous prétexte que les gens ne pourraient pas se sauver. Il a proposé d'y mettre 3 millions de personnes...

C'est un propos qui a été, effectivement, très médiatique, très fort.

Comme je suis rapporteur du budget de l'administration pénitentiaire à l'Assemblée, j'ai fait un rapide calcul que j'ai livré en conclusion de la conférence : cela coûterait 218 milliards de francs français, soit environ 33 à 34 milliards de dollars, et tous les participants à la conférence, y compris les maires américains, se sont rendus compte que cette proposition était complètement stupide parce que complètement irréaliste.

Il ne suffit pas d'exprimer des propos très forts pour paraître pragmatique ; il faut avoir le sens des réalités, et ce qu'a démontré la conférence de Montréal, c'est tout simplement qu'il n'y a pas de remède miracle, soit par une répression absolue (le « tout répressif », comme on dit), soit par le « tout caritatif ».

Il n'y a de solution au problème de l'insécurité qu'en mettant en oeuvre une chose : le travail, un travail collectif fondé sur une analyse sérieuse des problèmes, une connaissance, et sur la réunion de toutes les énergies nécessaires pour la création de synergies en ayant l'utilisation la plus rationnelle de tous les moyens dont on dispose pour faire en sorte qu'un plan s'élabore dans la ville ou le département, ou la région, et dans l'État, pour que progressivement le travail collectif permette de résoudre les problèmes.

Ce qui est apparu lors de la conférence, c'est que les américains, qui disposent d'un des systèmes répressifs les plus forts, comme l'Union Soviétique (le représentant de l'Union Soviétique était là), qui, (je crois !) a un système répressif qui n'est pas mal organisé, avec des sociétés qui sont complètement différentes, sont venus nous dire : « plus nous réprimons et plus nous voyons le crime se développer ».

Et ce qui est apparu, c'est que les pays européens, qui disent « il faut réprimer mais en même temps il faut prévenir, il faut avoir un panel d'actions qui aillent de front, de façon complémentaire », non seulement sont venus en disant « avec ces moyens-là, nous avons pu constater un certain nombre de stabilisations de la délinquance », mais même « nous avons pu constater des diminutions de la délinquance ».

C'est ce qu'a dit le Maire de Barcelone et quelques autres villes espagnoles, c'est ce qu'ont dit un certain nombre de villes des Pays-Bas, dont le maire d'Eindhoven, et c'est ce qu'ont pu dire les maires français, parce que les maires qui étaient à Montréal étaient des maires qui appliquaient depuis longtemps, avec énergie, les politiques de prévention de la délinquance, et tous ont pu dire « on a constaté des améliorations », mais tous ont dit, et moi le premier : « nous avons

constaté des améliorations mais nous avons encore beaucoup de travail à faire et nous pouvons mieux faire », car la première des caractéristiques qu'il faut avoir, c'est la modestie en même temps que la détermination.

Le service public et le secteur privé

M. SION

Je suis commissaire de police, chef de circonscription à Villeparisis, en Seine-et-Marne.

La police bouge, la police avance. Depuis quelque temps, j'en ai le sentiment.

Monsieur Bonnemaison disait tout à l'heure qu'il y a 3 agents de police de sécurité privée pour 5 agents de police publique et je voudrais adresser une question et une proposition à Monsieur Roussely, le Directeur de la Police Nationale.

Il y a un paradoxe : du fait du non paiement des heures de travail majorées, les gardiens de la paix récupèrent les heures et effectuent environ 32 heures par semaine.

Le policier est de plus en plus formé d'une façon initiale ; il le sera encore plus demain par une formation continue qui s'accroît. Ainsi, au moment où l'on forme de bons professionnels, on les utilise peu. Ceux-ci perdent presque la main, faute d'exercices.

Parallèlement, la demande de sécurité s'accroît. Face au refus du service public de prendre en compte leurs particularismes, leurs exigences particulières, des entreprises, des collectivités territoriales investissent pour assurer leur propre sécurité : police privée, police municipale, et surtout, télésurveillance.

De ce fait, voulant assurer l'égalité du service public, le service public de la police passe maintenant de plus en plus à côté de sa mission de police générale. Des secteurs géographiques et fonctionnels lui échappent. La multitude des polices accroît la rivalité et le dysfonctionnement.

Les sociétés dites de télésurveillance renvoient souvent les appels sur les commissariats...

A partir de cette demande « des privés », et peut-être des possibilités d'extension de l'horaire de travail des fonctionnaires, je me demandais s'il n'était pas possible d'accroître l'horaire des fonctionnaires, peut-être en prenant en compte une partie du marché privé.

M. ROUSSELY

Vous pensez sans doute que je vais répondre par oui ou par non.

Je regrette que vous ayez fait vôtre une expression qui, entendue par des oreilles non averties pourrait laisser à penser que les fonctionnaires de police travaillent une trentaine d'heures par semaine.

C'est tout aussi ridicule que quand j'entendais un autre grand service public chargé de la sécurité exposer qu'il travaille plus de 79 heures par semaine.

Je pense que certains fonctionnaires de police dans certains services particuliers peuvent travailler le nombre d'heures que vous indiquez pour des raisons historiques qui s'expliquent (je ne dis pas qu'on ne doive pas les revoir), mais laisser penser que 110 000 fonctionnaires de police travaillent ainsi, c'est rendre un bien mauvais service à la police nationale.

Quant au problème de savoir, (c'est un problème technique, celui-là, et de technique budgétaire, donc un problème sérieux) si l'on devrait passer d'un système de récupération à un système de paiement des heures supplémentaires, c'est un problème qu'on a commencé à étudier dans un certain nombre de services, et dont je ne doute pas que, notamment, la démarche des projets de services nous permette, sur les sites où elle est expérimentée, de regarder comment on peut améliorer le service public.

Quant à la deuxième partie de votre question, mon sentiment est que là où les concurrents de la police nationale se sont développés, que ce soit des polices municipales ou des polices privées, dans le passé, j'en fait une sorte de « mea culpa » public, je pense que cela résulte d'une inadaptation du service public, par vétusté de ses moyens, par manque de disponibilité de ses hommes ou par manque de formation.

Je pense que de façon continue, depuis une dizaine d'années, cette situation bouge progressivement, et je n'en veux pour preuve que là où on a vu apparaître des polices municipales de façon un peu importante dans les années 1984-1985, aujourd'hui cette tendance-là diminue tout simplement parce que je crois que le service public peut mieux répondre à une demande qui, effectivement, est multiforme et assez complexe.

Mais c'est par la mobilisation de chacun que l'on pourra maintenir le service public, et le maintenir encore une fois comme un service public qui réponde à la demande de nos concitoyens.

Donc je pense que de ce côté-là, il n'y a rien d'impossible, et dès lors que la volonté existe, nous pouvons mobiliser l'ensemble de ce service public.

(Applaudissements)

L'administration pénitentiaire et la sécurité

M. LEFÈVRE

Je vais ouvrir un autre volet.

Monsieur Dintilhac, vous êtes le « patron » de l'administration pénitentiaire.

Est-ce que l'administration pénitentiaire a les moyens d'être un partenaire dans cette recherche de la sécurité ?...

M. DINTILHAC

Effectivement, c'est une question qu'on peut se poser, et au niveau des textes de fond, curieusement, ce n'est qu'en 1987 que la loi a posé le principe de la participation du service pénitentiaire à la mission de la sécurité publique.

Il n'y avait pas de textes qui l'affirmait avant et pourtant, je pense que chacun conviendra qu'une police, aussi efficace soit-elle, ne servirait, pour la grande délinquance en tous les cas, et dans les missions de prévention, à peu de choses si les prisons n'étaient pas sûres, s'il n'y avait pas un système carcéral qui garantisse que les décisions judiciaires soient effectivement exécutées dès lors qu'il y a une privation de liberté.

Et l'administration pénitentiaire est aussi le lieu où se rencontre cette double mission de sécurité, bien évidemment, puisqu'il y a une mission de garde, mais également de prévention, puisqu'il y a une mission de réinsertion, ou plutôt d'insertion.

M. LEFÈVRE

Oui mais alors, est-ce que cette mission d'insertion est comme cela, formelle, dans les textes, ou avez-vous déjà les moyens de la pratiquer ?

M. DINTILHAC

Tout à l'heure, Gilbert Bonnemaïson regrettait qu'il y ait 70 % de récidive parmi les personnes qui sortent du système carcéral.

70 %, c'est vrai pour la petite délinquance, curieusement. Pour l'ensemble de la délinquance, c'est de l'ordre de 50 %, mais il est vrai que la petite délinquance pose un problème particulier.

Il y a effectivement des actions, sûrement encore insuffisantes, et il est vrai, (je rejoins sur ce point tout à fait M. Bonnemaïson) en disant qu'il ne s'agit pas de construire des murs de prison pour traiter le problème de la délinquance au niveau carcéral, parce qu'entre les murs de la prison, on peut y faire des choses très différentes (les systèmes carcéraux dans le monde sont extrêmement différents), mais aussi parce qu'il n'y a pas que la prison elle-même dans le système pénitentiaire, il y a aussi *avant* la prison, *après* la prison, et à cet égard, il est vrai qu'il y a des écarts.

Je pourrai citer quelques chiffres. Un détenu coûte à peu près, tout compris 320 francs par jour, même un peu plus parfois.

Une personne suivie en milieu ouvert coûte actuellement 5 francs par jour, et le dispositif de suivi, à cet égard, pour le milieu ouvert, est un système qui, en France, reste un peu en panne.

Pour l'insertion, que fait-on ?

J'atténuerai un peu les propos de Gilbert Bonnemaïson. Je pense qu'il sera d'ailleurs d'accord avec moi, pour dire qu'on apporte une aide à l'insertion, mais on n'insère pas quelqu'un dans une prison contre sa volonté.

Cela veut dire qu'il y faut d'abord une volonté. Le délinquant, grand, petit ou moyen, qui se complait dans la délinquance, par libre choix, qui est armé, qui n'a pas de troubles de la personnalité, on ne fera jamais en sorte, s'il ne le veut pas, qu'il se réinsère. Il faut d'abord une volonté.

Ce qu'on apporte, c'est une aide. Et une aide, c'est quand même très important, parce qu'en-dehors d'environ 0,5 % de la population pénale, qui correspond à des gens tout à fait organisés, en marge de la société, qui sont d'ailleurs dangereux et qui posent des problèmes difficiles, pour les autres on apporte des aides qui représentent ce qui n'a pas été apporté à l'extérieur : apprendre à lire et à écrire quand on ne le sait pas, se soigner, apprendre un métier etc.

Il est difficile de donner un pourcentage de satisfaction mais je crois que (et la modernisation de la police est en cours et c'est une excellente chose) l'administration pénitentiaire se modernise aussi à cet égard ; pas elle seule, d'ailleurs, dans tous ces domaines, l'aide de tous les ministères concernés, l'Éducation Nationale, la Santé, les Affaires Culturelles, le Sport, font qu'il y a eu une considérable transformation de l'action pénitentiaire et que la politique d'insertion se fait dans les établissements pénitentiaires, et de manière assez remarquable depuis quelques années.

M. LEFÈVRE

Au cours des divergences de vues que vous avez eues il y a quelques temps avec vos personnels, et des problèmes financiers qui se posaient, beaucoup d'entre eux disaient : « finalement, on ne sert qu'à enfermer et on voudrait servir à autre chose » ; c'est une nouvelle démarche des personnels pénitentiaires.

Mais est-ce que vous avez les moyens actuellement, et pensez-vous possible de répondre par quelque chose de constructif à cette demande ? Est-ce possible et de plus, est-ce nécessaire ?

M. DINTILHAC

Cette crise de l'administration pénitentiaire est une crise à trois niveaux, dont un niveau est une crise de transformation et de mutation.

Lorsque les continents bougent, ils craquent, parfois, et je crois que cette crise révèle cette transformation importante qui fait que l'on demande depuis des années à des fonctionnaires de changer, et qu'ils changent, certains sont assez réticents et à un moment donné, cette transformation produit des craquements et des crises.

Un autre aspect est une crise de confiance.

Il y a un problème de confiance entre les institutions pénitentiaires carcérales et la société parce qu'à propos des prisons, on dit : « ou bien on met les gens en prison, cela ne sert à rien, ou bien on les met en prison mais ils sortent trop tôt donc la solution carcérale marche mal ».

Il y a des positions très manichéennes dans ce domaine, qui sont très partagées, trop tranchées, qui ne tiennent pas compte d'un certain nombre de principes qui sont reconnus, et là, il y a véritablement un problème de confiance de la société dans le système carcéral.

Or ce problème de confiance est tout à fait capital, car les fonctionnaires (et je pense qu'il en est de même pour les gendarmes et les policiers) ont besoin d'avoir la confiance de leurs concitoyens.

Ils ont besoin de sentir que le métier qu'ils font est un métier qui contribue au bien-être social (le Doyen Vedel a parlé tout à l'heure de « confort »). Les Canadiens, notamment, ont beaucoup parlé du bien-être, et il y a même un Ministère du Bien-Être Social. Je trouve que cette notion du bien-être est très bonne parce qu'elle montre bien que la sécurité, c'est un peu le sentiment de sûreté, c'est un bien-être, mais ce bien-être, il faut aussi que les fonctionnaires le ressentent, il faut qu'ils soient bien dans leurs rapports avec la collectivité.

Alors comment faire ? Je suis très heureux que la Direction de l'Administration Pénitentiaire participe à ce colloque sur la sécurité et je crois

qu'il est important d'identifier le rôle, les missions, les difficultés et les progrès qui sont réalisés. C'est une des manières ; l'autre manière c'est un travail de longue haleine, qui passe par la formation et la communication.

M. LEFÈVRE

Est-ce que vous n'êtes pas condamnés par l'opinion publique à rester une sorte de rempart austère, glacé, d'oubli ? Est-ce que ce n'est pas cela, la prison ? Est-ce que ce n'est pas cela, l'administration pénitentiaire, finalement ?

M. DINTILHAC

Un peu, et de manière psychanalytique, il est vrai qu'une partie de l'opinion publique dit « il faut que les délinquants soient sévèrement punis, et pour cela, il faut faire qu'il y ait des surveillants très énergiques ».

C'est vrai qu'il y a un peu cet aspect qui fait qu'on projette sur l'administration pénitentiaire une vision qui n'est pas du tout la réalité des choses.

Il faut que l'on voie le travail qui se fait, la qualité du travail fait par les fonctionnaires pénitentiaires et les changements qui se sont produits.

C'est un élément très important pour que ce changement soit voulu et qu'y participent les fonctionnaires eux-mêmes.

Les missions de la gendarmerie

Un intervenant

Ma question s'adresse à Monsieur le Directeur de la Gendarmerie.

Je suis cadre dans un groupe privé, chargé notamment des problèmes de sécurité.

Monsieur le Directeur, j'ai entendu beaucoup d'orateurs s'exprimer depuis hier matin sur les problèmes de sécurité, et j'ai entendu avec intérêt Monsieur Deleplace s'exprimer hier après-midi avec une telle force de conviction que j'ai regretté qu'il ne s'exprimât pas au nom de la gendarmerie.

Je veux dire qu'il y a antinomie entre l'image que perçoit la population de la gendarmerie et son absence dans les grands débats nationaux sur les problèmes de sécurité.

J'en viens à ma question : Monsieur le Directeur, que comptez-vous faire pour que la gendarmerie soit plus présente à ce niveau des débats ?

Et ensuite la question fondamentale : quel avenir pour la gendarmerie dans les grands problèmes de sécurité d'aujourd'hui, et surtout dans une société dont j'ai appris hier qu'elle sera urbanisée à 60 % dans les années 2000 ?

Sera-t-elle fondue dans un grand service de sécurité avec la police nationale, ce qui est une solution, (je ne sais pas, il faut y réfléchir), ou sera-t-elle marginalisée dans des activités sans intérêt ?

Et comme je ne voudrais pas que ma question soit corporatiste, la sécurité des citoyens est-elle toujours suffisamment présente dans les grands débats sur l'avenir de la gendarmerie ?

M. BARBEAU

Il y avait dans la question suffisamment d'aspects paradoxaux pour qu'on puisse la traiter en abordant deux sujets.

D'abord la place de la gendarmerie dans les débats nationaux. Je me bornerai à rappeler que depuis la loi de 1791, la gendarmerie est un corps militaire placé sous l'autorité du Ministre de la Défense.

Elle est donc peut-être plus que d'autres, en raison de son statut militaire, en raison de l'absence de tout système syndical, effectivement tenue à plus de discrétion que les institutions qui ont évolué et qui, comme la police, peuvent utiliser plusieurs voies pour atteindre, d'ailleurs en général, des objectifs compatibles les uns avec les autres.

Alors est-ce que la gendarmerie est absente ou présente de ce genre de débats ? D'abord je n'ai pas le sentiment qu'elle soit totalement absente puisque certains interviennent en son nom ici même, mais en ce qui me concerne, je crois que le problème n'est pas là.

Le problème, c'est qu'à l'intérieur même de ces problèmes de sécurité, elle doit jouer pleinement son rôle, et ici j'aborde le second point, c'est-à-dire quel est son avenir.

Je ne crois pas qu'il soit dans les intentions d'abord du Gouvernement de la marginaliser de quelque manière que ce soit.

Ce qu'il faut que nous arrivions à instituer, c'est une gestion plus détendue et moins agressive des rapports entre la police et la gendarmerie, qui sont deux corps complémentaires et non pas antinomiques.

Est-ce qu'elle va être réduite à des activités que vous dites « sans intérêt » ? De statut militaire, la gendarmerie a un rôle à tenir à l'intérieur du système de défense, ne serait-ce qu'en DOT et à la mobilisation.

A partir de là, il n'a jamais été question de la réduire à des activités « sans intérêt ». Elle a son rôle à jouer, qui est indépendant de la densification urbaine.

La gendarmerie a en charge 95 % de l'espace national et elle a encore, environ, la moitié de la population.

Mais il est bien vrai que la police se concentre sur 5 % du territoire national, c'est-à-dire les grandes agglomérations urbaines.

Alors doit-on abandonner ce territoire ? Moi, je note qu'il y a 10 ans, quand j'avais pris ces fonctions pour la première fois, le Gouvernement avait décidé de rétablir en Corse et à l'intérieur de la Corse, les brigades de gendarmerie que peu à peu, la gendarmerie avait retirées, non pas parce que ces régions se dépeuplaient davantage, elles continuent à se dépeupler, mais le dépeuplement était encore aggravé par la disparition de toute présence de l'État.

Et en réalité la question que vous posez est le rôle et la présence de l'État dans la plus vaste partie du territoire national.

Il y a besoin d'une surveillance générale et le problème de la gendarmerie n'est pas sa présence ou son absence, ce sont ses moyens d'intervention.

Ses contraintes sont liées à des moyens d'intervention sur les grandes distances, et c'est exactement le même problème qui confronte les corps de sapeurs-pompiers dans les « provinces », par rapport à la brigade de statut militaire de sapeurs-pompiers de Paris qui, effectivement, n'est pas confrontée au problème de l'espace.

Dans l'aspect volontairement provocant de votre question, je crois qu'il y a de fausses inquiétudes et de faux débats.

(Applaudissements)

M. COTTE

Je crois qu'il faut bien comprendre que vouloir opposer d'une part justice, d'autre part police et gendarmerie, ou vouloir opposer police et gendarmerie, ne peut que nuire au justiciable.

Le grand perdant dans les conflits de ce type, c'est toujours le justiciable, qu'il s'agisse de la victime ou du délinquant, car ils sont générateurs de perte de temps et donc de perte d'efficacité.

Il y a une interdépendance totale, dans le respect des attributions et des compétences de chacun, entre justice, police et gendarmerie.

S'il est un thème de réflexion qui doit être permanent au sein de cet Institut, c'est vraiment celui-là.

(Applaudissements)

La modernisation de la justice

M. LEFÈVRE

Monsieur le Directeur, une caractéristique de la justice, dans l'esprit des Français, c'est la lenteur.

Dans le sentiment de sécurité des gens, il y a aussi cette espèce de carence, cette lenteur épouvantable de l'appareil judiciaire ; est-ce qu'on peut changer cela ou pas ?... Et est-ce qu'il faut changer cela ?

M. COTTE

En fait, justice pénale et rapidité ne parviennent pas à faire bon ménage.

Il faudrait absolument que la justice pénale soit efficace, chacun le ressent comme une exigence et, dans le même temps, elle se débat au milieu d'un noeud de contradictions : on lui demande d'aller vite pour être efficace, mais il est bien évident que les investigations prennent généralement un certain temps.

On lui demande d'aller vite pour être efficace, mais il est bien certain (les avocats qui sont ici présents ne me démentiront pas) que le respect des droits de la défense est quelque peu « consommateur » de temps.

On lui demande d'aller vite pour être efficace, mais il est bien certain que l'exigence de réparation des préjudices qui ont pu être causés ne se conjugue pas toujours, là encore, avec précipitation. La prévention de la récidive et la recherche de la réparation imposent souvent le recours à des mesures qui s'inscrivent dans la durée, telles l'ajournement avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général, qui sont pourtant les pénalités les plus utiles et les plus efficaces.

On lui demande également d'aller vite pour être efficace, mais est-ce qu'on a bien conscience, que nous sommes dans une société qui ne cesse de pénaliser, qui surpénalise ?... Et qui en même temps fait rarement le ménage en se posant la question de savoir si un certain nombre de comportements qui demeurent pénalisés méritent toujours de l'être ?...

Ce que le Ministère de la Justice tente, pour être efficace, avec les moyens qu'il a (et je ne suis pas mécontent d'avoir entendu dire, par le Doyen Vedel et le Président Bonnemaïson, qu'il fallait donner des moyens à la justice, et que si une police et une gendarmerie se modernisaient, il fallait également permettre à la justice de se moderniser) c'est d'apporter une réponse.

Je crois que ce que le justiciable ne comprendrait pas, c'est qu'il n'y ait pas de réponse. La justice pénale doit donc répondre, de manière

globale, à la victime, à l'acte délictuel, à son auteur et à l'opinion publique. En ce qui concerne ce dernier point, il est vrai que nous ne savons pas assez bien communiquer, expliquer notre action, et que nos propres collaborateurs, les policiers et les gendarmes, ne comprennent pas toujours notre action.

Il faut aussi que la réponse soit adaptée : adaptée aux faits, dont la gravité est ressentie différemment selon les époques et selon les lieux, adaptée à la personnalité du mis en cause, car on ne traite pas de la même façon un mineur et un majeur, un délinquant primaire ou un multirécidiviste. Il faut enfin que la réponse soit équilibrée, et là j'ai écouté avec énormément d'intérêt le Doyen Vedel, car, avec cette notion d'équilibre, nous sommes au cœur même du thème qui nous réunit ce matin : « Modernisation de l'État et Droits de l'Homme, l'enjeu de la sécurité » ; comment arriver à trouver un bon équilibre, comment concilier la préservation de la paix sociale, donc assurer la sécurité, et le respect des libertés, le respect de la dignité, le respect des différences ?

Et c'est vrai, cela nous renvoie au problème de la détention provisoire. L'arrêt qu'a rendu tout récemment la Chambre d'Accusation de Nîmes le 31 octobre dernier, montre qu'il faut constamment tenter de trouver un équilibre entre, d'une part, le prononcé d'une mesure de détention provisoire lorsque celle-ci se révèle indispensable (car il faut conserver des preuves, éviter des pressions sur les témoins, parce que les faits sont extrêmement graves et qu'il faut s'assurer de la personne de l'inculpé) et, d'autre part, la durée de cette mesure de détention qui, selon les exigences des instances européennes, doit être raisonnable.

Et je suis, c'est vrai, assez satisfait de constater qu'une chambre d'accusation, à Nîmes, a fondé un arrêt de mise en liberté sur la notion de délai raisonnable, en se référant aux prescriptions de la convention européenne des Droits de l'Homme.

Cela montre que, sur ce thème, se produit une évolution au sein de la magistrature, que les mentalités changent... ce qui ne se fera peut-être pas sans certains craquements.

M. CEROU

Je viens de Clermont-Ferrand, et je suis un petit artisan qui produit des moyens physiques de protection contre le vol, tout ce qui est sécurité.

Je vais vous poser une question précise : je suis le plus petit de la pyramide de la sécurité et je me bats contre les « gros ».

Je dis les « gros » parce que je veux faire mon métier honorablement et j'ai l'impression qu'on n'écoute jamais les petits citoyens.

Aujourd'hui vous m'avez invité à ce colloque, cela fait 13 ans que je me bats pour la vraie sécurité, pas celle qui fait la quantité mais celle qui fait la sécurité authentique, alors la question que je vous pose est celle-ci : quel est le moyen, pour un petit artisan, de faire respecter ses Droits de l'Homme quand il en a besoin pour travailler ?

Et pourtant, c'est la base des Droits de l'Homme : « égalité, fraternité », c'est l'article 2 de la Constitution : « liberté, égalité, fraternité » !

Les droits de la défense

M^{me} SIGAUT-CORNEVAUX

Je suis Avocat à la Cour et j'avoue être particulièrement intéressée par le fait que des avocats aient été invités à ce colloque... Par rapport aux sujets qui sont abordés, je dois dire que Monsieur Cotte, tout à l'heure, les a enfin abordés, car les droits de la défense, particulièrement, n'ont pas fait l'objet, de façon précise, des interventions des uns et des autres participants. Le Doyen Vedel, tout à l'heure, a laissé entendre qu'effectivement il y avait un choix par rapport à un coût social, et la dualité que nous voyons aujourd'hui venir, c'est la dualité entre la défense des droits individuels et des droits collectifs qui sont traités à l'occasion de ce colloque.

Le problème de la détention provisoire est également un problème très grave, en tous cas dans notre pays, tout particulièrement.

Est-ce que la question ne doit pas se poser aussi de la plus grande qualification des acteurs de la répression, ou de la prévention de la déviance sociale, c'est-à-dire les policiers... plus grande qualification à la base, de façon que les dossiers soient traités avec plus de technicité et de caractère scientifique pour arriver dans le cabinet d'un magistrat instructeur dans des conditions les plus claires possibles pour permettre au droit de la défense de s'exprimer sur des bases préparées de façon scientifique et non de façon empirique ?... Ce qui pourrait être une des causes importantes de la détention provisoire telle qu'elle est laissée à l'initiative des magistrats instructeurs, qui attendent effectivement que des commissions rogatoires reviennent avec de très longs délais.

Je voudrais en terminer aussi, dans ma question, en interpellant à nouveau le représentant de la Chancellerie sur la gestion que notre société veut faire du coût de la défense.

Hier, on parlait des jeunes voleurs ; les jeunes voleurs ne sont pas assistés, le coût social de la défense, individuelle cette fois, ne semble pas pris en charge ; autant le coût de la santé est socialement admis par

la solidarité, autant le coût de la défense ne l'est pas, et la question se pose globalement, dans ce cadre de la Sécurité Intérieure, de la défense des droits personnels et individuels et de son coût social.

M. LEFÈVRE

Monsieur Cotte ?... Est-ce que le système d'aide à la défense, actuellement, ne doit pas être révisé dans le cadre de cette modernisation ?

M. COTTE

Là je m'exprime plus en mon nom personnel, qu'ès-qualité.

Il est bien évident qu'une démocratie digne de ce nom (et je crois que le Doyen Vedel y a fait allusion tout à l'heure) doit savoir payer le prix du respect des libertés et le prix du respect de la dignité des gens, quels qu'ils soient.

A cet égard, le coût de la défense est un problème et, sans vouloir recourir à une formule un peu usée, il constitue même un problème de société que celle-ci n'a peut-être pas su aborder avec suffisamment de détermination.

Croyez bien là encore que pour autant, les Gardes des Sceaux successifs ont beaucoup tenté, mais leurs efforts n'ont pas toujours été couronnés de succès ; mais puisqu'un colloque est fait pour interpeller, vous avez tout à fait raison de le faire.

Je reviens aussi sur ce que disait tout à l'heure le Doyen Vedel, dans la mesure où son propos rejoint votre propre intervention.

Je pense que, sur un plan général, nous n'avons pas toujours les moyens de nos ambitions et que nous avons peut-être un peu trop tendance à vouloir compenser les difficultés que nous rencontrons pour apporter une réponse définitive à des problèmes de fond en multipliant les textes : ils sont de plus en plus protecteurs, mais ils se révèlent aussi d'application de plus en plus difficile, de plus en plus malaisée, car les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre se révèlent insuffisants.

C'est une critique que je ne fais pas au Gouvernement ou au Parlement mais à moi-même car, ès-qualité, cette fois, je suis aussi un facteur de textes, un fabricant de textes. Aussi est-il impératif que, dans les thèmes de réflexion de cet Institut, le coût de la justice, le prix d'une justice de qualité, soit également pris en compte, et peut-être fasse l'objet de propositions.

Il me semble que vous aviez posé une autre question relative aux lenteurs et à la qualité des procédures initiales.

Je n'évoquerai pas, car vous êtes ici des spécialistes, l'éventail des procédures rapides que le Code de Procédure Pénale (qui est notre bible) met à la disposition des magistrats : nous avons des moyens juridiques pour lutter contre les lenteurs.

La qualité des procédures nous renvoie au problème de la formation. Je suis assez mal placé pour répondre aux lieux et places de Monsieur Roussely ou de Monsieur Barbeau mais j'ai le sentiment, étant dans mes fonctions depuis maintenant fort longtemps, bientôt six ans, que les efforts qui ont été faits pour mieux former policiers et gendarmes sont considérables.

A titre personnel, j'appréhendais beaucoup les conséquences de l'attribution de la qualité d'agent de police judiciaire aux personnels en tenue prévue par la loi de 1985 (peut-être par corporatisme, peut-être simplement par inquiétude tout à fait naturelle). J'appréhendais cette arrivée massive, sur la voie publique, de policiers ayant désormais d'importantes qualifications de police judiciaire et appelés à dresser des procédures avec tout ce que cela représente d'exigences pour tout le déroulement ultérieur de l'affaire. Or, je constate que tout ce qui a été mis en œuvre pour doter ces nouveaux fonctionnaires de police de la compétence suffisante pour élaborer des procédures qui « tiennent la route » a été très sérieux et se révèle, semble-t-il, largement suffisant.

Alors il faut vivre d'espoir. Il y aura peut-être des « loupés », mais n'oublions pas non plus, et là je vous renvoie la balle, que jamais le Barreau ne s'est montré aussi exigeant et vigilant en matière pénale que depuis quelques années.

Lorsque j'étais en juridiction dans une très grande ville du sud-est de la France il y a quelques années, il était rare de voir un avocat en Correctionnelle, et *a fortiori* aux Assises, plaider autre chose que le *fait* ; le Droit se plaquait dans les enceintes civiles, commerciales ou sociales.

Depuis quelques années, les avocats ont rattrapé leur retard. Je ne vais pas leur en faire grief, car ils ont raison, mais il faut que chacun réalise bien que, désormais, les avocats pénalistes sont souvent de redoutables juristes... Ils savent soulever des nullités, parfois à juste titre, et l'opinion publique, elle, ne comprend pas qu'une procédure puisse s'effondrer et que la justice donne une telle impression d'inefficacité. Cette évolution rend donc indispensable la formation et la qualification des magistrats, des policiers et des gendarmes.

(Applaudissements)

Les échéances européennes

M. LEFÈVRE

Avant de prendre d'autres questions, je voudrais ajouter un élément à votre jugement.

Madame Renouard, je rappelle que vous êtes ministre plénipotentiaire et que vous êtes responsable du service des Étrangers en France et des Français à l'étranger.

Je voudrais que vous nous disiez d'abord, parce qu'un certain nombre d'entre nous connaissent moins cette notion-là, ce qu'est véritablement l'accord de Schengen, d'une part, d'autre part, où en est-on dans l'avancée européenne ?

Où en est-on de l'Europe de la justice et de la police, pour que nous puissions en juger ?

M^{me} RENOUARD

Problèmes intérieurs, affaires étrangères, les deux cadres peuvent paraître bien distincts.

En fait, il y a, et on l'a dit à maintes reprises, une très large osmose entre l'intérieur et l'extérieur, et ceci vaut dans un domaine dont j'ai à connaître particulièrement sur le plan professionnel : celui du mouvement des personnes.

Jamais ces mouvements n'ont été aussi intenses, et en Europe en particulier.

Ils le sont à tel point qu'au fond, la notion même de passage des frontières, en tous cas dans les accès terrestres au territoire, a « craqué », et cela signifie à la fois, bien sûr, plus de liberté mais aussi des problèmes.

Comme le disait Monsieur le Doyen Vedel tout à l'heure, il y a des bornes à fixer, et dans ce domaine, si l'on ne veut pas subir cette osmose, il vaut mieux la vouloir et l'organiser.

C'est en particulier l'objectif de la négociation qui a été entamée par la France avec quatre autres partenaires européens, la République Fédérale d'Allemagne et les trois pays du Benelux, dans le cadre de ce qu'on appelle « les accords de Schengen », dont il commence à y avoir également des prolongements dans des discussions à Douze.

Mais le noyau dur, en quelque sorte, de cette tentative de constitution d'un espace de libre circulation des personnes pour ce qui concerne ce qu'on appelle le court séjour, c'est-à-dire les séjours de moins de trois mois, le cœur de cet effort, est bien, comme vous le disiez tout à l'heure, les accords de Schengen.

La philosophie en est au fond de faire disparaître les contrôles aux frontières internes mais de reporter évidemment les contrôles nécessaires aux frontières extérieures.

Car il ne faut pas que la libération des contraintes qui étaient liées à l'existence des frontières intérieures se traduise par un déficit en matière de sécurité, de maintien de l'ordre public.

Donc l'objectif est de se mettre d'accord sur des règles du jeu nouvelles, et fondamentalement, c'est au fond l'idée que l'État qui aura la responsabilité du contrôle de l'entrée sur cet espace commun, d'étrangers tiers, le fasse en prenant à son compte les préoccupations de l'ensemble de ses partenaires, à la fois sur le plan de la sécurité et sur le plan du contrôle de l'immigration, puisque celle-ci peut se profiler derrière ce que j'appelais le court séjour.

Il est évident que ce n'est pas simple.

M. LEFÈVRE

Je voudrais précisément ouvrir une parenthèse.

A la place où vous êtes, vous pouvez constater et nous le dire : les diplomates sont-ils plus pressés ou moins pressés que par exemple les policiers pour fermer ou ouvrir ?

M^{me} RENOARD

C'est une responsabilité que nous prenons collectivement.

Dans cette négociation, par exemple, il est bien évident que si le ministère des Affaires Étrangères a des responsabilités qui tiennent à ses responsabilités dans l'État du point de vue de la conduite de la diplomatie et des négociations extérieures, naturellement il ne fait rien sans que ce soit en liaison tout à fait étroite et constante avec le ministère de l'Intérieur.

Ce que l'on peut dire, pour répondre à votre question peut-être plus directement, c'est qu'une avance a été prise dans le domaine économique sur le plan de la construction de l'Europe, cet espace de libre circulation.

Puis on s'est aperçu que du point de vue des hommes, il était également nécessaire d'aller de l'avant, et d'une certaine manière, comme je le disais pour commencer, les faits ont presque aussi anticipé.

Il y avait déjà des mouvements extrêmement importants et on a donc voulu essayer d'organiser ceci et de concilier, comme le disait tout à l'heure le Doyen Vedel, des libertés un peu contradictoires : la liberté d'aller et de venir, bien entendu, et puis aussi celle qui consiste à

s'efforcer de maintenir l'ordre, à la fois en termes de sécurité et en termes de contrôle des flux migratoires.

Car il est vrai que pour nos sociétés, c'est aujourd'hui un problème.

M. LEFÈVRE

Je crois qu'il est intéressant pour les participants à ce colloque d'avoir ce genre de notion : quels sont les pays qui freinent, quels sont ceux qui freinent moins et quels sont ceux qui poussent ?

M^{me} RENOARD

Il y a deux exercices, ou deux séries de négociations, entamés, simultanément : une négociation qui a ce terme un petit peu barbare, l'exercice de négociation de Schengen, du nom d'un petit village luxembourgeois, et puis d'autre part, une négociation également entamée entre les Douze.

Il va de soi que les cinq participants à l'exercice de Schengen, la France, la République Fédérale et les trois pays du Benelux, sont des États assez homogènes qui ont l'habitude de travailler ensemble depuis longtemps et qui sont face à des problèmes largement similaires et qui, quelles que soient par ailleurs, leurs différences de situations sur le plan historique etc., ont quand même et très largement, des préoccupations communes ; donc je ne crois pas qu'on puisse dire que là, les uns vont de l'avant, les autres traînent...

Nous sommes confrontés à des problèmes qui sont difficiles et il faut essayer de trouver des solutions qui sont des solutions nouvelles.

Encore une fois, ce n'est pas simple, il faut arbitrer entre des préoccupations qui sont souvent contradictoires.

Évidemment, par opposition à ce que je viens de dire, on peut en déduire que le cadre des Douze est un cadre tout de même plus hétérogène, avec des États dont les situations géographiques, les références historiques, les relations extérieures, sont moins homogènes, et où on aura certainement dans ce cadre plus de difficultés à concrétiser l'accord sur des lignes directrices et sur de nouvelles règles du jeu.

M. LEFÈVRE

Est-ce qu'il y a une opposition entre les Droits de l'Homme de ceux qui veulent entrer dans cet ensemble qui est en train de se construire, et les Droits de l'Homme de ceux qui sont à l'intérieur ?

M^{me} RENOARD

Il y a beaucoup d'aspects à votre question.

Je crois que du point de vue de l'intérieur, nous avons naturellement le souci de faire leur place aux étrangers. Nous les avons d'ailleurs très largement appelés dans notre pays.

Nous sommes un pays d'immigration depuis longtemps, et on l'oublie. En ce moment, on a peut-être le sentiment qu'on a atteint un taux de présence étrangère qui est énorme ; après tout, on ne fait jamais que retrouver le taux de présence étrangère de 1930, quand il fallait, pour la France, combler le déficit démographique de la guerre et de la période antérieure.

Cela étant, le Gouvernement a, depuis 1974, arrêté une politique qui est une politique de fermeture de l'immigration, sauf pour des catégories très particulières de travailleurs dont notre pays peut avoir besoin en provenance de l'étranger, et sauf un deuxième aspect, qui est tout à fait important, sensible, et qui nous pose des problèmes délicats à l'heure actuelle : le problème de la France terre d'asile, pays d'accueil de ceux qui peuvent se sentir persécutés dans leur pays d'origine en raison de leur race, de leur religion, etc.

Le droit d'asile

Et là, nous avons un problème délicat, que nous retrouvons d'ailleurs avec nos partenaires dans le cadre de cet exercice de Schengen parce que, nous sommes confrontés encore une fois à un certain nombre de constats.

Nous sommes ce pays d'asile qui l'est depuis longtemps, qui souhaite le demeurer, et nous avons conscience que nous devons accueillir ceux qui, encore une fois, se trouvent dans cette situation de persécution ou de menace de persécution.

Mais ce que l'on constate aujourd'hui, c'est que nous sommes face à un afflux de demandeurs d'asile qui a augmenté récemment dans des proportions exponentielles puisque, pour vous donner quelques chiffres, en 1973-1974, il y avait 1 650 demandeurs d'asile en France ; en 1986-1987, on avait atteint un chiffre de 26 000-27 000 ; l'année dernière, on était à 34 000 et cette année, nous aurons été saisis d'au moins 60 000 demandes.

Et ce n'est pas un problème auquel la France seule se trouve confrontée. D'autres pays connaissent les mêmes problèmes, et en particulier la République Fédérale d'Allemagne qui, l'année dernière, avait 100 000 demandeurs d'asile et cette année, je crois, de l'ordre de 150 000.

(Naturellement, je ne compte pas dans ces chiffres les ressortissants d'Allemagne de l'Est puisque, comme vous le savez, ils sont naturellement considérés comme Allemands et donc ne sont pas décomptés dans les chiffres que je viens de vous donner).

M. LEFÈVRE

Mais que sont ces demandeurs d'asile ?

M^{me} RENOARD

C'est le deuxième constat : évidemment, parmi ces demandeurs, il y en a une proportion, mais qui va décroissante, qui répondent à ce que, dans notre jargon, nous appelons les critères de la Convention de Genève et ce que je rappelais tout à l'heure l'asile politique, et puis il y en a une proportion croissante qui, en fait, et on le comprend aussi, mais c'est une autre réalité, vient chercher sur notre territoire, et dans nos sociétés industrielles développées, les meilleures conditions de séjour et d'emploi.

C'est encore une fois vraiment un problème important auquel nous sommes confrontés.

Troisième constatation que l'on peut faire : ces demandeurs, en général, ne se déclarent pas comme tels au moment où ils arrivent sur le territoire mais « s'arrangent pour pénétrer » et ensuite, entament les procédures de demande de statut de réfugié.

Alors pour reprendre le fil de la discussion que nous avons sur l'accord de Schengen, c'est aussi un des problèmes que nous devons essayer de régler.

Nous avons déjà des difficultés à essayer de déterminer lequel de nos pays démocratiques et protecteurs des Droits de l'Homme doit être considéré comme responsable pour traiter telle ou telle demande d'asile en fonction de l'itinéraire suivi par le demandeur, des États dans lesquels il a séjourné.

M. LEFÈVRE

C'est-à-dire le pays qui ouvre la porte ?

M^{me} RENOARD

Le pays qui ouvre la porte et le pays qui aura la responsabilité d'instruire la demande pour savoir si, en définitive, celui qui vient demander l'asile...

M. LEFÈVRE

Je suppose que tout le monde se rejette...

M^{me} RENOARD

Voilà, exactement.

Le problème est justement d'éviter ce jeu de « ping-pong » et de renvoi, et donc un de nos objectifs est de nous mettre d'accord sur des règles qui permettent de déterminer l'État qui doit être responsable d'instruire la demande d'asile, et puis ensuite, l'État responsable de le faire doit conduire la procédure selon ses règles nationales.

Les douanes et la sécurité à l'heure de l'Acte unique

M. LEFÈVRE

Merci Madame.

Monsieur Lubrano, on parle de disparition de contrôle mais vous, les Douanes, maintenant, qu'allez-vous faire, concrètement ? Parce que le public dit « on a fait tomber les frontières, donc les trafiquants vont passer, ça va être la grande fête »...

M. LUBRANO

L'Europe n'est pas un phénomène nouveau pour la Douane. Je dois dire que c'est sans doute la seule administration dans chaque pays qui ait été complètement concernée par le phénomène Europe depuis 1959 ; donc ce n'est pas quelque chose qui nous remettra en cause tous les matins, y compris aujourd'hui, à la veille d'une échéance importante, qui est celle de 1993, ou l'échéance de Schengen, qui est plus rapprochée.

En réalité, nous aurons encore du travail pour deux raisons.

D'abord parce qu'aux frontières intérieures de la Communauté, il y a une chose qui tendra à s'amenuiser, et sans doute à disparaître, à terme : la formalité.

Il faut bien comprendre, et c'est précisément un des aspects de Schengen, que jusqu'aujourd'hui, lorsqu'on passe une frontière, y compris d'un pays à l'autre de la Communauté, on est passible d'une formalité, celle de dire si l'on a quelque chose à déclarer et au demeurant, celle de montrer quel est son statut, national, communautaire ou de non communautaire, au plan de l'immigration.

Ce volet-là, le volet de formalités, tendra à disparaître, mais s'il disparaissait complètement, c'est-à-dire avec ce qui est aujourd'hui une sorte de corollaire qui, demain, s'en détachera un peu, qui est la faculté pour un douanier, sur son initiative, de contrôler une personne ou une opération commerciale (car la Douane ne contrôle pas que les personnes) il faudra effectivement distinguer ; autant les formalités disparaîtront, autant la faculté de contrôler, dans certains cas très ciblée au demeurant, devra subsister.

M. LEFÈVRE

Cela veut dire ? On en revient aux Droits de l'Homme ; les douaniers réclament plus de possibilités d'ouvrir les coffres.. ?

M. LUBRANO

Certainement moins.

Ce qu'il faut voir, c'est qu'aussi bien le nouveau traité, c'est-à-dire l'acte unique européen, que les accords de Schengen, prévoient précisément la possibilité, pour les services de police et de douane, aux frontières intra-communautaires, de lutter contre l'immigration clandestine, contre les grands trafics, et là je voudrais tout de même parler de la drogue, notamment, et des trafics d'armes, et puis contre le terrorisme, qui est aussi bien entendu présent à nos frontières parce que généralement, un terroriste, c'est aussi une personne qui, souvent, est importée.

Pour lutter contre cela, et en l'absence de formalités, et les formalités doivent disparaître, il faut effectivement que le fonctionnaire de police ou de douane ait la faculté d'avoir une initiative de contrôle dans certains cas.

Mais il est va de soi que ces cas seront, dans notre esprit, moins nombreux qu'aujourd'hui, et il va aussi de soi qu'au plan des méthodes, nous aurons à exercer ces contrôles dans des conditions infiniment moins pesantes qu'aujourd'hui.

M. LEFÈVRE

Avez-vous déjà réfléchi aux méthodes ? Concrètement, comment cela va-t-il se passer ?

M. LUBRANO

En 1993, vous n'aurez rien à faire, vous aurez simplement une obligation de ralentissement, entre la frontière française et... espagnole par exemple.

(Rires)

Et il appartiendra à l'agent public, qu'il soit policier ou douanier, d'intervenir s'il le désire pour effectuer un contrôle, qui sera aussi léger que possible.

M. LEFÈVRE

Si j'ai acheté par hasard en Espagne trois kilos d'herbe, ou autre chose plus grave, et que je passe en France avec...

M. LUBRANO

Si votre herbe est de l'herbe à lapins, je pense que vous pourrez la passer sans aucune formalité (!), si votre herbe est de l'herbe de cannabis, d'abord elle sera prohibée et elle continuera de l'être, en tout état de cause, et il faudra bien contrôler.

(Rires)

Je veux dire qu'il faudra effectivement que nous ciblions...

M. LEFÈVRE

C'est donc un développement de la psychologie des douanes ? ! On ne plaisante pas !

M. LUBRANO

Le ciblage est double. Il faut bien savoir qu'à l'heure actuelle, si les douaniers devaient contrôler à 100 % les personnes qui traversent les frontières ou qui prennent un avion, je crois que la journée, dans les cas les moins graves, ne suffirait pas.

Ce qui veut dire qu'aujourd'hui, nous avons déjà une sélectivité de contrôle qui est tout à fait considérable.

Il va de soi que cette sélectivité sera encore plus accentuée en 1993.

Pour en revenir à votre question précise sur le ciblage, il est de deux sortes : d'une part, il s'agit pour nous de rechercher, y compris à l'étranger d'ailleurs, un renseignement, soit nous-mêmes, soit éventuellement par l'intermédiaire de quelqu'un qui viendrait nous l'apporter.

La deuxième façon, c'est tout simplement la possibilité, pour l'agent des Douanes, dont c'est le métier, et sans aucun renseignement a priori, de pouvoir le cas échéant discerner, dans les contrôles qu'il fera, une cible possible.

Je dois dire que c'est un secteur qui est peut-être un peu méconnu, qui est aussi, sans doute un peu plus délicat, parce que c'est là que l'on risque de porter une atteinte peut-être un peu plus conséquente aux Droits de l'Homme.

Je crois que jusqu'à présent l'absence relative de problèmes, y compris au travers de réclamations, prouve que d'une part ce type de contrôle est effectué de façon suffisamment allégé pour ne pas porter atteinte à la dignité de la personne contrôlée, et d'autre part il est suffisamment ciblé de façon professionnelle.

Quand on passe par exemple une journée à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, on se rend tout à fait compte que le douanier est

tout à fait à même de discerner, dans le livre qui a une apparence un peu particulière, dans la bouteille de whisky qui a une couleur un petit peu particulière, l'objet qui est susceptible de receler une substance interdite.

M. LEFÈVRE

Merci, Monsieur le Directeur.

Monsieur le Doyen, vous vouliez intervenir.

M. VEDEL

Je voulais intervenir parce que si l'on peut faire une suggestion dans le sens des Droits de l'Homme d'une réforme de texte, je ne suis pas sûr qu'on doive réviser beaucoup de textes relatifs à l'action de la police, mais certainement à l'action de la Douane... Sûrement.

Le Conseil Constitutionnel s'est penché avec passion, il y a une quinzaine d'années, sur le point de savoir si l'on pouvait fouiller les véhicules. Il y a eu toute une controverse...

Ce droit si soigneusement mesuré à la police, il suffit qu'à un moment donné quelqu'un me dise « douane » sur n'importe quel point du territoire français, ou à peu près, pour que je sois tenu non seulement d'ouvrir mon véhicule, de le laisser fouiller mais, le cas échéant, d'être fouillé et, le cas échéant, d'être déshabillé et fouillé à corps.

Alors je crois qu'actuellement, il ne faut pas se dissimuler qu'il est nécessaire non pas seulement d'assurer les problèmes de respect des Droits de l'Homme et de liberté individuelle à l'égard de la police, qui est à ce point de vue, une sorte de bouc émissaire, mais aussi à l'égard des autres administrations, notamment des administrations fiscales.

Cela a déjà été fait en partie pour les contributions directes et indirectes par un remaniement du droit des perquisitions fiscales...

Je crois qu'en toute bonne foi, et sans nier le rôle très important qu'a la douane non seulement en matière fiscale mais dans des matières beaucoup plus importantes au point de vue sécurité, un geste généreux, plus exactement très intelligent, consisterait à revoir un peu ce Code des Douanes, qui évoque tout de même un archaïsme extraordinaire.

C'est la réflexion que le vieux professeur que je suis se permet de faire, étant un peu dégagé de toute responsabilité, il faut bien le dire !

(Applaudissements)

M. LEFÈVRE

Est-ce que le jeune Directeur a un mot à ajouter ? !

M. LUBRANO

C'est un débat qui est très important et bien entendu, je dirai qu'il anime chaque esprit douanier depuis longtemps.

Cela dit, je crois que le Doyen Vedel a été sévère lorsqu'il parle d'archaïsme ; je crois que le droit douanier est sans doute le plus moderne du monde parce qu'il est extra-national et que le droit douanier s'élabore tous les jours, et pas à Paris mais à Bruxelles.

Ce qu'il faut voir aussi, c'est qu'il est vrai que la douane dispose de possibilités de contrôle qui sont énormes quand on y pense, mais il faut bien nuancer le schéma peut-être un petit peu trop généraliste qu'on pourrait en donner.

Il n'est pas possible, pour un douanier, de vous arrêter Place de la Concorde pour n'importe quelle raison. Il faudrait qu'il soit à la recherche de marchandises très précises, reprises à l'article 215 du Code des Douanes, qui les énumère très précisément.

Ce qu'il faut voir surtout, c'est que, je le répète, parce que c'est notre métier et parce que cela a été notre devoir depuis des décennies, le contrôle douanier est toujours ciblé, qu'il s'adresse à une personne ou à une marchandise.

Je ne divulguerai pas le taux de contrôle de la Douane mais je tiens à vous dire qu'il s'agit d'un taux à un seul chiffre, y compris sur les marchandises les plus sensibles... a fortiori sur les personnes.

M. LEFÈVRE

Enfin vous reconnaissez tout de même que vous êtes une administration qui a le plus de difficultés à bien observer les limites des Droits de l'Homme ?

M. LUBRANO

Je n'ai pas le sentiment qu'on ait beaucoup de difficultés, en tous cas certainement pas au travers du courrier que je traite chaque jour concernant les réclamations. Je ne le crois pas.

(Applaudissements)

Les contrôles de l'immigration

M^{me} GRECO

Je suis avocat à Paris et à Bruxelles.

Je voudrais poser une question à Madame Renouard concernant les réfugiés politiques.

Je voudrais savoir si la législation actuelle des réfugiés politiques en France n'est pas détournée avec la complicité des autorités des pays d'origine de certains réfugiés, et d'autre part si la législation actuellement en vigueur en France ne doit pas être modifiée justement parce que la Convention de Genève est dépassée.

M^{me} RENOARD

Il y a deux aspects à la question qui vient de m'être posée.

Premier point : celui de savoir si la législation actuelle n'est pas détournée avec la complicité des pays d'origine.

Je dirai deux choses.

D'abord les chiffres mêmes que j'ai cités tout à l'heure montrent qu'on ne peut pas dire que nous n'assumons pas nos engagements internationaux en matière d'accueil des demandeurs d'asile.

Pour ce qui concerne la mise en oeuvre ensuite de nos procédures nationales, ce qu'on doit savoir, c'est que nous avons des procédures qui sont extrêmement protectrices puisque, premier point, lorsqu'un demandeur d'asile se déclare sur le territoire et va, par exemple, dans une préfecture pour indiquer qu'il veut demander le statut de réfugié, on lui donne aussitôt une autorisation qui vaut pour lui autorisation de séjour et de travail sur le territoire français, autorisation qui sera renouvelée aussi longtemps que l'instruction de son dossier ne sera pas terminée.

Ensuite se prononce sur sa demande une première instance qui est l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, qui examine le dossier et essaie d'apprécier le plus équitablement possible la situation de l'individu au regard de la notion même de réfugié.

Et enfin, lorsqu'une décision négative a été prise à l'égard du demandeur, elle est ensuite soumise au contrôle du juge. Nous avons une commission de recours en cas de décision négative de l'OFPRA, qui statue sur la présidence d'un magistrat, un Conseiller d'État, qui a en particulier à ses côtés un représentant du Haut Commissariat aux Réfugiés.

Donc je crois vraiment que l'on peut dire que toutes les dispositions sont prises pour que notre législation soit appliquée avec le maximum de garanties à l'égard des demandeurs.

M. LEFÈVRE

Une précision : est-ce que la réglementation est en avance sur celle de nos partenaires européens ou pas ? Doit-on les rattraper ou doivent-ils nous rattraper ?

M^{me} RENOUARD

Elle est considérée par le Haut Commissariat aux Réfugiés comme une procédure modèle.

On ne peut pas, en termes de protection des Droits de l'Homme, faire beaucoup mieux que fait la France.

Donc notre législation étant ce qu'elle est, il n'y a pas, à ma connaissance, d'intention de la modifier. On peut naturellement, à tout moment, s'interroger pour se demander si nos procédures sont parfaites ou si on peut les améliorer encore.

A ce stade, je crois que nous avons beaucoup plus un problème de moyens ; on en revient à ce qui était l'une des recommandations du Doyen Vedel tout à l'heure : avoir une politique protectrice aussi demande des moyens ; c'est vrai dans le domaine de l'exercice de notre responsabilité comme pays d'asile.

M^{me} GRECO

Actuellement, la législation est dépassée en ce sens que lorsqu'il y a des trafics de passeports qui se font à partir du pays d'origine, les ressortissants qui demandent le statut de réfugié politique en France peuvent faire plusieurs fois la demande avec des faux noms ; je me demande si la législation actuelle en vigueur n'est pas dépassée et s'il ne faut pas la revoir dans l'intérêt des vrais réfugiés.

M^{me} RENOUARD

De fait, il y a à l'heure actuelle malheureusement, des détournements de procédures et des activités frauduleuses du type de celles que vous venez de décrire avec, par exemple, soit des passeports frauduleux, soit des pièces d'identité qui ont permis à l'intéressé d'entrer sur le territoire et qui sont ensuite détruites.

C'est un des problèmes auxquels nous sommes confrontés. Seulement si d'un côté, naturellement, nous avons le souci d'essayer de détecter les fraudes et les fraudeurs et d'essayer d'éviter que, la mauvaise monnaie ne chasse la bonne, en même temps, nous voulons continuer d'avoir cette politique protectrice des vrais demandeurs d'asile, et il n'y a pas d'autre solution que d'examiner tous les dossiers, mais c'est effectivement une très lourde charge.

M^{me} GRECO

En Afrique noire, il y a eu un vol de passeports assez important ; on a eu connaissance des numéros dans toute l'Europe, certains les achetaient avec des complicités, comment se fait-il qu'il n'y ait jamais eu de répression à ce sujet ?

M^{me} RENOARD

Madame il est difficile d'affirmer qu'il n'y a pas de répression.

Un gros effort est fait par l'ensemble des administrations françaises concernées pour que naturellement, lorsqu'on a connaissance d'une filière et de fabrication de faux documents, on poursuive.

Mais encore faut-il arriver à détecter la fraude et la filière.

La place de la sécurité civile

M. BURGRAVE

Je suis président du CAPSU, qui est une association qui s'occupe de la prévention des accidents et de l'organisation des secours, et je suis maire-adjoint dans une commune de la région Nord-Pas-de-Calais chargé de la protection civile. Il y a une confusion entre les termes de sécurité, sécurité intérieure, que vous utilisez maintenant, sécurité publique et sécurité civile.

N'est-il pas possible d'avoir une clarification ?

M. ERBÈS

La question est judicieuse et il est certain que la vocation de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure est de couvrir au-delà de la sécurité publique l'ensemble de ces questions de sécurité touchant à la sûreté et au confort des citoyens.

C'est donc elles qui relèvent de la réflexion de l'Institut. Et la Sécurité Civile fait pleinement partie de nos préoccupations car l'objectif est bien de construire un concept d'ensemble de la sécurité. La sécurité civile, les risques technologiques ou naturels, la gestion des crises seront traités par l'Institut.

L'art de l'exécution

M. PINON

Je suis directeur de l'École Nationale de Police de Paris.

Je voudrais obtenir une précision de Monsieur le Doyen Vedel dans la mesure où il a transposé une phrase de Napoléon à la Sécurité Intérieure en indiquant que la Sécurité Intérieure était un art d'exécution.

Si j'ai retenu le mot « art », j'ai retenu également le mot « exécution », qui me paraît provoquer un déséquilibre important du premier terme.

Il me semble difficile, a priori, de donner une définition large au mot « exécution ». Convient-il de le concevoir, comme quelque chose de restrictif et qui pourrait signifier, par voie de conséquence, que le fonctionnaire, en général, le policier plus précisément et peut-être, *a fortiori*, le commissaire de police, ne peut être à la fois un initiateur, un responsable et un « réflexionnel » ?

M. VEDEL

Le mot de Napoléon est celui-ci : « la guerre est un art tout d'exécution ».

Ce qui voulait dire que les plans de bataille les mieux préparés n'aboutissent à rien s'il n'y a pas des gens pour les exécuter.

« Exécution », ici, est pris dans le sens non pas d'exécution capitale (!) ou d'exécution répressive mais au sens d'exécuter une tâche, et cette phrase est souvent citée en boutade.

On aurait pu la remplacer par la phrase chère au héros de Courteline, « ce n'est pas le tout de la connaître, il faut encore la pratiquer », c'est à peu près le même ordre de pensée qui est exprimé.

C'est un sentiment de juriste ; je suis habitué à dire « ceci est licite, ceci est illicite ».

Ce que je veux dire, c'est qu'il est très facile de poser des principes, il est très facile de poser des règles, c'est le métier du juriste, et encore une fois, je dis qu'il jouit du confort qu'il a sur un fauteuil, il n'est pas dans le feu de l'action.

Mais ensuite, il faut que ces principes vivent, et l'exécution ne commence pas au niveau de l'agent de la circulation, l'exécution commence, si j'ose dire, avec l'exécution des lois, c'est-à-dire au gouvernement lui-même, et se poursuit tout le long de la filière.

Et c'était pour cela que, ne voulant tout de même pas dévaluer ce qui est mon apport propre, qui est l'accord des principes du Droit, je ne voulais pas non plus le majorer au point de faire croire que tout a été dit quand on a émis des règles de Droit, et que je faisais remarquer qu'il y fallait deux choses, et je les répète :

— Premièrement, non pas l'intention de les faire vivre mais leur insertion au plus intime de l'individu comme faisant partie de sa moralité, comme moralement il sait qu'il y a certaines choses qu'il ne fera pas et auxquelles il n'a pas besoin de réfléchir tous les matins pour être sûr qu'il ne les fera pas.

— Et puis deuxièmement, et je m'excuse de ce matérialisme vulgaire : si vous ne voulez pas mettre de l'argent à faire respecter les Droits de l'Homme, vous n'aurez pas de Droits de l'Homme, c'est tout !

(Applaudissements)

L'éducation du civisme

M. de la BRELIE

Je suis de l'administration préfectorale.

Les départements ministériels représentés ici sont plus particulièrement orientés vers la répression, même si chacun tente des efforts de prévention.

Ces efforts de prévention relèvent, en tout état de cause, de l'environnement et non pas de la personne humaine, et je voudrais rapprocher ici deux notions, qui sont souvent disjointes, à savoir les Droits de l'Homme et les devoirs du citoyen.

Ne pensez-vous pas que les efforts engagés en matière de prévention ne pourraient vraiment être transcendés que si on prend en compte effectivement l'éducation du civisme ?

Deuxième question, qui se rapproche de la première : la délation est une notion à connotation péjorative. Ne pourrions-nous pas avoir un certain nombre d'actions qui essaieraient de transformer ce terme péjoratif en un terme plus positif du genre « concours de la population » et mener un certain nombre d'actions tel qu'il existe dans d'autres types de pays : appel public à témoins, émissions de télévision, etc. ?

M. ROUSSELY

Je commence à répondre à la deuxième question. Si on évoque l'attitude collective d'un certain nombre de témoins dans des affaires que tout le monde peut avoir en mémoire, qui se passent notamment dans les trains de banlieue ou dans le métro, effectivement, c'est un problème de civisme, et je pense que depuis l'école jusqu'aux travaux de l'Institut en passant par les médias, on ne fera jamais assez pour développer le civisme.

Du point de vue de l'Éducation Nationale, ont été réintroduits un certain nombre d'enseignements qui portent sur l'éducation civique, et dans le fond, ce qui s'est produit tout au long de cette année où on a fêté le Bicentenaire, et le rappel d'un certain nombre de textes fondamentaux, à commencer par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, a fortement contribué à rappeler un certain nombre de principes généraux qui protègent les Droits de l'Homme.

En revanche, d'un point de vue plus policier, je ne suis pas sûr que les enseignements qu'on tire en France des expériences étrangères, où l'appel à témoin est plus largement utilisé, soient à ce point positifs qu'on estime que c'est un élément utile, voire indispensable. J'ai vu des études et je ne pense pas qu'on considère (mais peut-être est-ce aussi la

tradition française qui nous conduit à le voir ainsi) que ce qui existe notamment en Allemagne soit à ce point décisif du point de vue de la conclusion des enquêtes que l'on doive absolument le généraliser.

Ce qu'on a vu dans une période récente du point de vue de la diffusion également d'un certain nombre d'éléments propres à faire avancer les enquêtes ne nous a pas non plus confortés dans l'idée que c'était décisif.

M. LEFÈVRE

Monsieur Bonnemaïson, est-ce que cette idée-là ne va pas un peu à l'encontre de votre grande bataille pour le partenariat ?

M. BONNEMAISON

Oui et non.

Ce que je voudrais déjà rappeler, c'est que le rapport de la commission des maires en 1982 avait formulé une proposition parmi 63 : le rétablissement de l'éducation civique à l'école. Je crois pouvoir dire que si cette éducation civique a été rétablie, c'était notamment à cause des travaux de la commission des maires.

Pourquoi est-ce que nous l'avons voulue ? Tout simplement parce qu'il est évident que quand des gens sont présentés devant un juge d'instruction, ou un juge des enfants, qui leur parle de la loi, alors que c'est la première fois, virtuellement, que l'enfant entend parler de la loi, cela pose quelques problèmes. Cela reste aujourd'hui d'ailleurs quelque chose qui doit être réfléchi.

J'aimerais que l'Institut mette aussi cette réflexion dans son plan de travail, car l'instruction civique qui est distribuée aujourd'hui est de caractère institutionnel ; elle n'est pas orientée vers la pratique, et surtout orientée vers les choses de la vie auxquelles un enfant, dans un quartier d'une ville, est confronté.

C'est d'ailleurs le souhait qu'il faudrait formuler. En 1984 ou 1985, j'avais demandé que les conseils communaux inscrivent à leur ordre du jour une réflexion sur ce que doit être le civisme dans la cité.

Ce n'est pas quelque chose qui concerne exclusivement les enfants... Bien plus encore, cela concerne les adultes, notamment s'ils veulent propager quelque chose de convenable, et je souhaite que le Conseil des Villes relance cette demande de réflexion civique au sein des conseils communaux de prévention de la délinquance.

Mais d'une façon plus générale, c'est quelque chose qu'il faudrait relancer dans les commissariats de police, dans les gendarmeries, dans

les lieux de travail social, dans les préfectures, et notamment dans les conseils départementaux de prévention de la délinquance.

Il me paraît indispensable d'avoir ces réflexions-là.

M. LEFÈVRE

Je voudrais maintenant demander au Directeur de l'Institut, de nous proposer la synthèse qu'il a retenue de ces débats, et surtout les lignes de recherche de l'Institut.

Conclusion du colloque

M. Jean-Marc ERBÈS

Après cette journée et demie que nous avons passée ensemble, il y a d'une part chez moi, et à l'Institut, beaucoup d'humilité, et également beaucoup d'impatience à se mettre au travail.

Pourquoi de l'humilité ?

En fait, tous les problèmes qui ont été abordés pendant ces deux journées, nous l'avons vu, sont extraordinairement complexes, et au cours de ces débats, je discerne trois sortes de tensions.

C'est d'une part, le fait que maintenant tous les phénomènes s'internationalisent, se mondialisent, la France s'ouvre au grand vent et ne peut plus vivre repliée sur elle-même.

Elle vit les menaces qu'elle secrète elle-même et les menaces qui proviennent d'ailleurs, et nous avons vu aussi à travers ce regard sur le passé que la sécurité, c'est celle qui repose sur une vie communautaire solide, sur une façon de se reconnaître, de se connaître et d'assurer soi-même, avec les autres, son destin, et ces deux phénomènes sans quand même assez antagonistes.

La deuxième tension, c'est qu'à travers les menaces que nous avons discernées, il y a celle qui requiert une proximité du policier, du gendarme, proche du citoyen, un régulateur social, un homme de dialogue, un homme de prévention, et puis aussi ces menaces qui requièrent beaucoup plus de professionnalisme : la police scientifique, l'appel à des systèmes très sophistiqués...

Donc les agences de sécurité, quelles qu'elles soient, doivent pouvoir à la fois manier des techniques très rustiques de convivialité mais aussi des outils particulièrement performants.

La troisième tension que l'on voit à travers tous ces débats, c'est l'articulation nécessaire entre les différents acteurs.

On l'a bien souligné, l'État doit être l'organisateur général, le pivot de l'ensemble des activités, mais chacun, maintenant, est disposé à assumer à sa place son rôle.

Il s'agit donc maintenant de veiller à la cohérence des actions, et c'est certainement une grande difficulté.

Alors que peut faire l'Institut, qu'est-ce qu'il ne peut pas faire ?

A mon avis, ce qu'il ne peut pas faire, et ce qu'il ne doit pas faire, c'est se substituer à tous ceux qui sont autour de cette table, et au-dessus d'eux, d'ailleurs, aux hommes politiques qui ont la charge de ces questions. Donc nous devons rester à notre place.

Nous n'avons pas non plus, je pense, le devoir d'évaluer ce que font les acteurs de la Sécurité.

Il y a d'autres instances dans les administrations pour faire ce travail.

Notre travail, je le placerai d'ailleurs sous le signe de ce « logo » qui a été présent tout au long de ces journées et qui symbolise notre volonté.

Ce dessin a constitué pour nous, en quelque sorte, notre drapeau, et vous avez reconnu à travers lui cet édifice qui était au centre des cités antiques, là où se rassemblaient les citoyens pour débattre de leurs affaires, de leur avenir, de leurs relations entre eux.

Donc l'Institut, avec cet article 2 qui est inscrit devant lui, veut, dans un souci du respect des Droits de l'Homme, débattre, réfléchir, éclairer, le problème de la Sécurité.

De quelle manière ?

D'une part par de bonnes analyses : analyse des menaces, celles que l'on connaît, celles qui nous guettent, analyse des attentes des citoyens, car ce sont eux, en définitive, qui nous intéressent, analyse aussi des réponses apportées par les différents acteurs.

Donc acquérir une meilleure connaissance pour que les décideurs puissent intervenir en toute connaissance de cause.

Deuxièmement, rassembler. Hier, on a dit qu'il faut briser les frontières entre les métiers, qu'il faut les compléter.

Notre rôle sera donc de rassembler d'une part les professionnels de la sécurité mais également tous les autres pour bénéficier des analyses que nous aurons faites, pour échanger leurs préoccupations et pour, au cours de sessions de formation, mieux se comprendre, mieux connaître, pour mieux agir.

Notre dernière tâche sera de communiquer ; nous ferons part des résultats de nos recherches mais nous organiserons aussi des tables rondes sur des thèmes plus précis.

L'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, qui est un peu le sommet d'un large édifice, est déjà en place, doit viser à rassembler non seulement les policiers, les gendarmes et tous ceux qui participent à la Sécurité ainsi que toute la société civile, mais il doit le faire sans souci d'intellectualisme désincarné.

Il faut surtout penser, comme le disait le Doyen Vedel, à ceux qui sont au bout de la chaîne, et qui ont certainement la tâche la plus redoutable à la fois d'être les symboles de l'institution et d'être au contact du citoyen en incarnant la loi et en devant l'appliquer, et c'est pour faciliter la tâche de ceux qui sont quotidiennement en charge de la

sécurité, et aux citoyens qui ont également une grande attente de sécurité, que nous allons désormais nous mettre au travail.

Pour ma part je vous remercie d'être là autour de cette table et d'être venus aussi nombreux dialoguer.

C'est un encouragement pour nous. Je vous remercie.

(Applaudissements)

Allocution de clôture de Monsieur le ministre de l'Intérieur

M. LEFÈVRE

Monsieur le Ministre, la parole est à vous.

(Applaudissements)

**M. Pierre JOXE,
Ministre de l'Intérieur**

Mesdames et Messieurs,

J'ai voulu saluer tout de suite Monsieur Vedel, que je remercie d'être venu ici, et que je salue à trois titres.

D'abord il a été pendant de longues années membre du Conseil Constitutionnel ; à ce titre, il a fait partie de ceux qui contribuaient à dire, à préciser, voire à réformer, le Droit.

Auparavant, pendant beaucoup plus d'années encore, il avait été professeur, et en particulier Doyen de la Faculté de Droit de Paris, et puis en plus, il a été mon professeur de Droit.

C'était un très bon professeur, tellement bon que certains de ses cours ressemblaient à de véritables meetings !

Je me souviens d'une des premières leçons de son cours de Droit Constitutionnel en 1^{re} année, (en 1953 ou 1954) ; à la fin de son cours, sa leçon sur la Déclaration des Droits de l'Homme, qu'il a menée comme un spectacle oratoire (il était en robe, à l'époque, les professeurs de Droit n'envisageaient pas un instant d'enseigner autrement qu'en robe), l'amphithéâtre de la Faculté de Droit l'a acclamé debout pendant plusieurs minutes tellement ce qu'il avait dit était émouvant !

C'était un grand professeur, un grand orateur et donc un grand formateur.

Il est vrai que le fait que ce colloque soit placé sous l'égide d'un des articles de la Déclaration des Droits de l'Homme, l'année du Bicentenaire de la Révolution Française, ouvert par un des universitaires d'un des organismes les plus prestigieux de la pensée française, et je pense au Professeur Delumeau, du Collège de France, et clos en quelque sorte, sous l'égide d'un homme comme le Doyen Vedel, marque bien dans quelle direction nous marchons, et nous allons continuer de marcher.

La présence à cette tribune de hauts fonctionnaires du Ministère de la Justice, du Ministère de la Défense, du Ministère des Affaires Étran-

gères, du Ministère de l'Intérieur, du Ministère des Finances, de Monsieur Bonnemaïson, aujourd'hui un des responsables du Conseil National des Villes mais, lui, père fondateur d'une politique de la prévention qui est aujourd'hui internationalement reconnue, marque bien dans quelle direction nous voulons travailler, et poursuivre.

Pour ma part, je formulerai quelques observations.

Le fait qu'il y ait dans cette salle, et qu'il y ait eu depuis 24 heures, plusieurs centaines de participants, parmi lesquels un grand nombre de fonctionnaires ou d'officiers appartenant au Ministère de l'Intérieur ou d'autres ministères, des officiers de la Gendarmerie Nationale, de fonctionnaires tous grades, en civil ou en uniforme, qui assistent, et aujourd'hui participent à un débat sur ce qui est un aspect essentiel de leur métier, de leur engagement professionnel, c'est-à-dire le rapport de leur action à la société, à son évolution, le rapport de leur action à la légalité et à son évolution, le rapport entre la définition des orientations et puis l'exécution ne peut être sans signification.

(J'ai remarqué au passage que Monsieur Vedel avait soigneusement « censuré » une partie de la phrase de Napoléon parce que la phrase de Napoléon est « l'art militaire est un art simple et tout d'exécution », et Monsieur Vedel, pour la police a retiré le mot « simple » et il a bien fait...

(Rires)

Je ne sais pas si Napoléon avait raison d'attribuer ce qualificatif à la guerre mais en ce qui concerne la police, il valait mieux éviter d'employer le mot « simple »).

Nous avons en effet un certain nombre de connaissances à approfondir.

La réflexion sur les menaces, l'analyse des menaces, de leur évolution, est une nécessité absolue, faute de quoi, au stade ensuite de l'organisation et de l'action, on se sclérose.

Or certaines menaces évoluent très lentement. (Je lisais récemment un passage d'un livre sur l'histoire du développement de la drogue dans le monde au XIXe siècle, qui se souvient très bien de ce qu'étaient les guerres de l'opium, où les grands pays riches faisaient la guerre pour imposer le commerce de la drogue, et c'est un sujet riche d'enseignements, un siècle plus tard).

Connaissance des phénomènes : j'ai eu des conversations avec un de mes prédécesseurs, Monsieur Marcellin, sur les statistiques de criminalité et de délinquance, dont il a été le fondateur, ou en tous cas l'organisateur.

Et lui-même dit que c'est une erreur profonde qui a été faite de créer ces systèmes statistiques qui additionnent, (si je me réfère à sa propre

critique, c'est pour montrer qu'il s'agit d'une réflexion à laquelle il s'est livré et qui me paraît juste) les crimes et les délits d'une façon totalement empirique qui fait qu'aujourd'hui, en termes statistiques, on additionne les crimes les plus affreux, un crime des plus affreux, par exemple l'assassinat d'enfant, avec un délit des plus banals, même s'il est irritant, comme le vol d'un autoradio.

Cela entre dans les séries statistiques alors qu'il est évident qu'un effort de connaissance de la délinquance et de la criminalité doit être beaucoup plus détaillé, beaucoup plus diversifié et beaucoup plus régionalisé, ou même localisé, parce qu'on s'aperçoit que les chiffres globaux cachent, masquent ou contiennent, des évolutions parfois divergentes entre les différents phénomènes de délinquance ou de criminalité.

Voilà un sujet de réflexion indispensable. Les collègues que je rencontre, d'Allemagne ou de Grande-Bretagne, d'Espagne, constatent tous la même chose : ils ont un besoin d'analyses plus fines de la situation.

J'en dirai autant de la connaissance des moyens consacrés à une politique de Sécurité Intérieure.

Je sais que certains ont cru lire dans ma revendication de l'établissement d'un système budgétaire lisible, une enveloppe budgétaire de Sécurité Intérieure, des visées impérialistes que j'aurais sur d'autres administrations... Non.

Ce qui est vrai, c'est que la France est un pays dans lequel on ne possède pas les moyens de connaître d'une façon précise les moyens budgétaires consacrés à une politique de Sécurité Intérieure.

Or je me souviens que lorsque j'étais jeune fonctionnaire, le Général de Gaulle, alors Président de la République, avait fixé qu'on se mette à même de connaître les crédits consacrés par la France à sa recherche scientifique.

C'est à cette occasion qu'a été créée, il y a 25 ans, l'enveloppe recherche, qui a permis, à travers les différentes administrations consacrant une partie importante, ou même minime, de leur activité, à des activités de recherche, de connaître les crédits qui y étaient affectés, et naturellement, pour certains ministères, certains services, c'était minime et pour d'autres, c'était, au contraire, déterminant.

Et bien inévitablement, ce n'est qu'une question de temps, inévitablement la France se donnera le moyen de connaître de façon précise et détaillée les crédits budgétaires qu'elle consacre à sa politique de sécurité.

Cela existe pour la Défense Nationale, cela existera pour la Sécurité Intérieure. Comme je suis d'un caractère patient, ou obstiné, je sais que cela aura lieu, et je pense que le plus tôt sera le mieux.

Et comme le plus tôt ne peut pas être avant quelques mois, je suis très paisible à ce sujet.

Mais personne ne pourra nier que c'est une nécessité. C'est une condition de bonne gestion.

De même que d'autres modifications pourront intervenir : quand on voit l'efficacité de la politique de prévention telle qu'elle a été lancée par Monsieur Bonnemaison et poursuivie par d'autres, (aujourd'hui développée dans d'autres pays, confrontés à des expériences diverses où l'on voit les points communs et où on voit se dessiner en réalité des écoles de pensée en matière de traitement de la délinquance et de la criminalité), tout d'un coup apparaît la dimension locale, territoriale, du traitement de ces problèmes.

Une des orientations que j'ai fixées à la Direction Générale de la Police Nationale est la territorialisation de la Police Nationale.

Elle est une police d'État et la France a choisi cette configuration, elle la conservera, je crois que personne ne propose de la remettre en cause, mais sa territorialisation, que je mets en oeuvre de façon expérimentale cette année, est destinée à s'étendre, et l'on verra mieux se combiner les efforts des activités de prévention d'origine souvent locale avec la participation aux tâches de répression mais aussi à la prévention des services de la Police Nationale, et je pense que là aussi, on a une évolution qui sera extrêmement fructueuse.

Naturellement, nous ne serions pas là, nous ne pourrions pas parler comme nous parlons s'il n'y avait pas été lancé il y a quelques années déjà, par un autre de mes prédécesseurs, Monsieur Gaston Defferre, une politique systématique de formation qui a fait entrer l'idée de formation, et donc de réflexion, et donc d'adaptation, dans l'ensemble des services de la Police Nationale, et en vérité dans l'ensemble de la réflexion sur la Sécurité.

Ce travail avait été amorcé il y a plusieurs années et aujourd'hui, il va pouvoir se déployer dans les directions qu'a indiquées Monsieur Erbès.

J'ajoute qu'il y a une raison de plus pour ce déploiement, cette réflexion.

Je connais un petit « Institut International des Hautes Études de la Sécurité Intérieure », qui fonctionne à huis clos deux fois par an, et qui se réunit alternativement à Paris, à Munich, à Madrid ou à Londres : c'est la rencontre entre les ministres de l'Intérieur des 12 pays de la Communauté Européenne.

Nous passons notre temps à comparer ce que nous faisons, ce que nous avons fait, à analyser ensemble les menaces, à déterminer les objectifs, à discuter, parfois nous disputer, sur les moyens.

Nous passons notre temps, deux fois par an, certaines années trois fois, à avoir cette réflexion, cette confrontation, et elle est très riche d'enseignements, cette comparaison entre la façon dont les différents pays de l'Europe démocratique, leurs responsables, analysent, et les menaces, et les objectifs et les moyens, d'une politique de Sécurité Intérieure.

Elle est d'autant plus intéressante que nous y incluons une certaine conception d'une sécurité de l'Europe démocratique, c'est-à-dire la sécurité de chacun des pays d'Europe, sécurité aussi de la démocratie en Europe.

Et bien croyez-moi, lorsque l'on passe, et maintenant cela fait trois ans que j'aurai exercé ces fonctions, donc plusieurs dizaines de réunions que j'aurai eues avec certains de mes collègues, et un nombre important de réunions à Douze, on s'aperçoit que les moyens, les traditions, les analyses qui, en France, animent les forces qui participent à la Sécurité Intérieure et qui reposent essentiellement sur les services publics de l'État, sont un élément de lecture mais aussi un objet de réflexion qui permet des évolutions et des coordinations améliorées.

Comme ces coordinations internationales, indispensables à l'échelle mondiale dans le domaine de la drogue, indispensables dans plusieurs secteurs au niveau de l'Europe des 12, nous sont imposées pour des raisons fonctionnelles, comment ne pas penser qu'une meilleure coordination des différents éléments internes à la France d'une politique de Sécurité Intérieure, pour employer une litote, pourraient présenter certains avantages ?

J'en suis assez convaincu pour penser que dans les mois qui viennent, lorsque je présenterai, comme j'en ai été chargé, un projet de loi d'orientation sur la Sécurité Intérieure au Gouvernement, on s'apercevra que nous sommes dans une période d'évolution, d'adaptation, et que nous ne sommes pas en retard, que la France se présente bien, que les fonctionnaires, les militaires et tous ceux qui, en France, participent à une politique de Sécurité Intérieure, contribuent non seulement à la sécurité de la France mais aussi à son prestige, à son rayonnement.

Je suis convaincu qu'après le démarrage d'hier et d'aujourd'hui, cet Institut lui-même y participera.

C'est la raison pour laquelle je remercie pour conclure tous ceux qui auront permis que cette réflexion ait été entreprise et qui, dans l'avenir, contribueront à la développer. Merci à tous.

(Applaudissements)

Les intervenants

Prospective de la demande de sécurité : menaces actuelles, risques futurs

Jean DELUMEAU

Ancien élève de l'École normale supérieure ; agrégé (1947), docteur en histoire (1955) ; depuis 1974 professeur au Collège de France et depuis 1988 membre de l'Institut ; « Grand prix d'histoire » du Ministère de la culture (1986) ; docteur honoris causa des universités de Porto et de Sherbrooke ; médaille d'or de la ville de Rome.

Auteur de nombreux ouvrages parmi lesquels : *La peur en Occident (14^e-18^e siècle)*, Fayard, 1978 ; *Le péché et la peur, la culpabilisation en Occident (13^e-18^e siècle)*, Fayard, 1983 ; *Rassurer et protéger*, Fayard, 1989.

Bernard ATTALI

Né le 1^{er} novembre 1943 à Alger ; diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Paris, ancien élève de l'École Nationale d'Administration, conseiller référendaire à la Cour des Comptes.

Bernard Attali a notamment occupé les fonctions de Délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale (1981-1984) et de Président du Groupe des assurances nationales (1984-1986) avant d'être porté, en octobre 1988, à la présidence de la Compagnie nationale Air France.

Éric STEMMELEN

Docteur en Mathématique et en Économie ; ancien ingénieur au Commissariat à l'énergie atomique ; secrétaire général d'Agoramétrie, association pour l'étude des structures de l'opinion ; directeur de la Société d'études TOSCA — Groupe TEN.

Philippe ROBERT

Né à Pau en 1939 ; Directeur de recherches au CNRS.

Sociologue du droit et de la déviance, il est fondateur du Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CES-DIP). Il a également créé le Groupe Européen de Recherches sur les Normativités (GERN).

Parmi ses ouvrages : *Les bandes d'adolescents*, 1966 ; *Traité de droit des mineurs*, 1969 ; *Image du viol collectif*, 1976 ; *La justice et son public*, 1978 ; *La question pénale*, 1984 ; *Les comptes du crime*, 1985.

François DUBET

Professeur en Sociologie à l'université de Bordeaux II ; chercheur au CADIS (Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologique) à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Auteur de plusieurs ouvrages sur les mouvements sociaux et sur les conduites marginales des jeunes, notamment : *La Galère*, Fayard, 1987 ; *Le mouvement ouvrier*, Fayard, 1984 ; *L'État et les jeunes*, Éditions ouvrières, 1985.

François DUBET vient de publier à La Documentation Française : « Immigration : qu'en savons-nous ? », *Notes et Études Documentaires*, n° 4887, 1989.

François HEISBOURG

Il est Directeur de l'Institut International d'Études Stratégiques (IISS) de Londres depuis septembre 1987, après avoir été Directeur général adjoint de Thomson International (1984-1987) et conseiller technique chargé des Affaires Internationales au Cabinet du Ministre de la Défense (1981-1984).

Conseiller des Affaires Étrangères, il est auteur ou co-auteur de nombreux ouvrages et articles, notamment : *La Puce, les Hommes et la Bombe*, en collaboration avec M. Pascal Boniface, Hachette, 1986.

Jean-Marc LAMÈRE

Ingénieur Sup Élec, J.-M. Lamère a occupé des fonctions de responsable organisation, informatique, audit et contrôle de gestion au sein du groupe Saint-Gobain-Pont-à-Mousson avant de rejoindre l'organisation professionnelle de l'assurance dont il est Secrétaire général. Il est l'un des experts en sécurité des systèmes d'information les plus connus en Europe. Président du Club de la Sécurité Informatique Français (le CLUSIF regroupe les experts de la CEE), il est également l'auteur de nombreux ouvrages et d'un référentiel, publiés chez Dunod.

Jean-François COUVRET

42 ans, journaliste économique à *La Nouvelle République du Centre-Ouest*, co-auteur, avec Nicolas Pless, de *La face cachée de l'économie mondiale*, Hatier, 1989.

Bernard LEROY

41 ans, Magistrat ; chargé de mission à la Mission Interministérielle de Lutte contre la Toxicomanie (MILT) ; responsable du secteur interna-

tional et législations ; ancien doyen des juges d'instructions d'Évry ; responsable de la formation des magistrats en matière de lutte contre la toxicomanie.

Michel WIEVIORKA

Directeur d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Michel Wieviorka est notamment auteur ou co-auteur des ouvrages suivants : *Sociétés et terrorisme*, Fayard, 1988 ; *Terrorisme à la « Une »*, avec D. Wolton, Gallimard, 1987 ; *Le modèle EDF*, avec S. Trinh, La Découverte, 1989.

Rémy LEVEAU

Né le 6 juillet 1932 à Pierrelaye (Val d'Oise), professeur des Universités à l'Institut d'Études politiques de Paris, Rémy Leveau a séjourné et exercé diverses responsabilités dans l'administration et l'enseignement au Maroc, au Liban, en Égypte.

Il a publié une trentaine d'articles sur les systèmes politiques et l'administration de ces pays. Son ouvrage *Le Fellah marocain défenseur du Trône* (seconde édition Presses de la FNSP, 1985) traite des rapports entre la monarchie et les élites rurales dans le Maroc indépendant. Il a formé avec Gilles Kepel et Catherine de Wenden une équipe de recherche au CERI, travaillant sur le thème « culture islamique et identité politique dans l'immigration maghrébine ». L'ouvrage collectif dirigé par Rémy Leveau et Gilles Kepel *Les musulmans dans la société française*, FNSP, 1986, rend compte de ces travaux.

Jean-Pierre HAVRIN

42 ans ; Commissaire Principal ; Secrétaire Général du Syndicat des Commissaires et Hauts Fonctionnaires de la Police Nationale.

Jean-Charles REIX

Journaliste au *Figaro*.

***La prise en charge
des responsabilités dans la sécurité***

Christian BLANC

Né le 17 mai 1942 à Talence, diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Paris.

Chef de cabinet de Michel Rocard entre 1979 et 1981, Directeur de cabinet d'Édgar Pisani à la CEE entre 1981 et 1983, nommé préfet en 1983, Chef de mission du dialogue en Nouvelle-Calédonie en 1988, il est actuellement Président Directeur Général de la RATP.

Philippe SEGUIN

Né le 25 avril 1943 à Tunis, Philippe Seguin est licencié ès lettres, diplômé d'Études Supérieures d'Histoire et de l'Institut d'Études Politiques d'Aix en Provence.

Ancien élève de l'École Nationale d'Administration, il est député, Maire d'Épinal, ancien ministre et conseiller référendaire à la Cour des Comptes.

Christine LAZERGES

Professeur de Droit à l'Université de Montpellier ; Premier Adjoint au Maire de Montpellier.

Yvette CHASSAGNE

Licenciée ès lettres ; ancienne élève de l'École Nationale d'Administration ; Membre du Conseil Économique et social depuis 1984.

Conseiller-maître à la Cour des Comptes entre 1979 et 1987, Préfet honoraire, Président honoraire de l'UAP, Yvette Chassagne est actuellement Président de la Prévention Routière.

Bernard DELEPLACE

46 ans, Gardien de la Paix ; Secrétaire Général de la Fédération Autonome des Syndicats de Police (FASP).

Jean-François BERNARDIN

Né le 22 août 1936, Jean-François Bernardin est diplômé de l'École des Hautes Études Commerciales, de l'Institut d'Études Politiques de Paris et licencié en Droit et Sciences Économiques.

Chef d'entreprise, il est membre du Comité directeur de l'Institut du commerce et de la consommation, Vice-Président du Conseil national du commerce, chargé des problèmes de sécurité. Il représente le CNPF au Conseil national de prévention de la délinquance. Il est également élu local en région Ile-de-France.

Jean de KERVASDOUÉ

Docteur en Socio-Économie, Master in Business Administration, Directeur des hôpitaux au ministère de la santé entre 1981 et 1986, il est Président Directeur Général de SANESCO, société spécialisée dans la gestion des institutions de santé. Il est également ingénieur du corps du Génie rural des eaux et forêts depuis 1967 et ingénieur en chef depuis 1983.

Il est co-auteur avec John Kimberly et Victor Rodwin de *Santé rationnée*, Economica, 1981, et de *The end of an illusion : The Future of Health Care in Western Industrialised Nations*, University of California Press, 1984.

Pierre TRUCHE

Directeur des études de l'École nationale de la magistrature (1974-1977) ; Procureur général à Marseille de 1982-1984, à Lyon de 1982-1984 ; Procureur général à la Cour d'appel de Paris depuis le 13 juillet 1988.

Pierre ZEMOR

Conseiller d'État ; Président de l'Association « Communication Publique ».

*Modernisation de l'État et droits de l'homme :
l'enjeu de la sécurité*

Georges VEDEL

Doyen honoraire de la Faculté de Droit et de Sciences Économiques de Paris ; Ancien membre du Conseil constitutionnel.

Charles BARBEAU

Conseiller d'État ; Directeur Général de la Gendarmerie Nationale.

Gilbert BONNEMAISON

Maire d'Épinay ; Député de Seine Saint Denis (Saint-Ouen — Épinay) ; Vice-Président au Conseil National de la Prévention de la Délinquance (1983-1988).

Bruno COTTE

Magistrat ; Directeur des Affaires Criminelles et des Grâces.

Jean-Pierre DINTILHAC

Magistrat ; Directeur de l'Administration Pénitentiaire.

Isabelle RENOARD

Ministre plénipotentiaire ; Directeur des Français à l'étranger et des Étrangers en France.

François ROUSSELY

Conseiller référendaire à la Cour des Comptes ; Directeur Général de la Police Nationale.

François LUBRANO

Administrateur Civil hors classe ; Sous-Directeur, chargé de l'Organisation et de l'Administration des Services Direction Générale des Douanes.

Deuxième partie

ÉTUDES ET RECHERCHES

Police et sécurité en Amérique du Nord : bilan des recherches récentes

Jean-Paul Brodeur

Directeur du Centre international de criminologie comparée,
Université de Montréal

Introduction

En effectuant les recherches qui ont conduit à la rédaction de ce texte, nous avons consulté diverses banques de données. Ces banques de données produisent de l'information bibliographique (titres d'articles ou de livres) à partir de la spécification de mots-clés (en anglais). Voici quelques exemples du nombre des textes associés à une expression-clé (nous traduisons les expressions utilisées, en français) :

- police/sécurité-privée : 48 titres
- police/tendances futures : 61 titres
- police/réforme : 95 titres
- police/communauté : 668 titres

Comme l'indiquent ces résultats, la police dite « communautaire » (community policing) constitue maintenant, à tout le moins dans les écrits, une réalité — un programme — que l'on pourrait qualifier d'incontournable pour ce qui est de l'Amérique du Nord et, plus généralement, des pays anglo-saxons (Loree et Murphy, 1987).

Nous nous sommes résolus à rassembler une partie de nos propos autour de ce thème de la police communautaire pour plusieurs raisons. D'abord, comme nous venons de le dire, à cause de son importance et, même, de son omni-présence dans les champs de la recherche et de la pratique. Depuis 1988, le *National Institute of Justice* du Ministère de la justice des États-Unis et la *John F. Kennedy School of Government* de l'Université de Harvard ont consacré à ce thème une série de fascicules intitulés *Perspectives on Policing* (Hartmann, 1988 ; Kelling et Moore, 1988 ; Kelling et Stewart, 1989 ; Kelling, Wasserman et Williams, 1988 ; Moore et Trojanowicz, 1988a ; Moore et Trojanowicz, 1988b ; Moore, Trojanowicz et Kelling, 1989 ; Sparrow, 1988 ; Wasserman et Moore, 1988). L'alliance de l'Institut de recherche du Ministère de la justice et de la plus prestigieuse des universités américaines est un signe des efforts déployés pour provoquer une réforme de la police qui s'oriente vers l'établissement d'une police communautaire.

L'importance de ce mouvement ne se limite cependant pas à sa réalité factuelle. Cette tentative de réforme manifeste au niveau de la police l'impasse dans laquelle est parvenu tout le système de la justice pénale. Ce serait être naïf que de dire qu'un vent de renouveau souffle sur la justice pénale, puisque le renouvellement prend, dans tous les cas, la forme d'une redécouverte de principes énoncés à l'époque des Lumières. Néanmoins, la conscience d'échec est telle dans le monde de la justice qu'elle a engendré un volontarisme de la réforme pour lequel toute rupture semble prometteuse.

Les réformes accomplies dans d'autres domaines de la justice pénale ont donné, aux États-Unis, des résultats inverses de ceux qui étaient attendus. Par exemple, les mesures qui devaient réduire la population carcérale l'ont doublée au cours de la dernière décade (Blumstein, 1988). Instruits par ces expériences décevantes, il convient d'user de circonspection pour ce qui est du mouvement actuel vers la création d'une police communautaire.

Dans ce texte, nous nous proposons d'abord d'identifier les principaux facteurs qui ont engendré les propositions actuelles de réforme. Nous décrirons ensuite le nouveau paradigme pour la police, proposé par les réformateurs. Nous ferons état, en troisième lieu, des très nombreuses critiques opposées à ce modèle. Dans une quatrième partie, nous allons brièvement faire état de développements qui sont relativement extérieurs aux projets actuels de réforme. Nous présenterons finalement, en conclusion, nos hypothèses sur la signification des projets actuels de changement.

L'impasse présente

Alors qu'on est de plus en plus sceptique sur les effets de la recherche dans les sciences sociales, il est paradoxalement un domaine où les résultats de la recherche ont eu un résultat positif. Ce domaine est celui des recherches évaluatives sur les opérations policières. Cette influence s'explique en grande partie par le fait que les recherches ont été faites sous l'égide d'organismes qui jouissaient de liens institutionnels et privilégiés avec les milieux policiers, tels la Police Foundation, la Law Enforcement Assistance Administration (LEAA) et le National Institute of Justice. D'autres recherches, dont les résultats sont très influents, ont été effectuées par des organismes privés, tels la Rand Corporation, qui jouissent d'une audience considérable dans les milieux policiers et gouvernementaux Américains. Au Canada, le Collège Canadien de police et son Journal ont donné un écho considérable aux travaux poursuivis aux États-Unis.

L'efficacité des opérations policières

Une série de rapports de recherche d'une remarquable solidité ont été produits à la suite de recherches empiriques conduites dans plusieurs villes des États-Unis, avec la collaboration des services de police de ces villes. Plusieurs de ces recherches ont porté sur les différentes modalités de la patrouille policière (Chaiken, 1975 ; Kelling et Wycoff, 1977 ; Tien, 1977). Ces recherches ont donné lieu à trois constats d'échecs majeurs, qui ne sont plus véritablement remis en cause.

La patrouille motorisée : le premier de ces constats est relatif à la patrouille policière en voiture. Des recherches menées surtout à Kansas City (Kelling et al., 1974a et 1974b ; voir aussi Boydston, 1975 ; Boydston et Sherry, 1975 ; Boydston, Sherry et Møelter, 1977 ; enfin Fienberg, Larntz et Reiss, 1976) ont démontré que la simple présence de véhicules de police n'avait pas d'effet discernable sur les taux de criminalité et, de façon plus générale, sur le maintien de l'ordre. L'expérience consistait à choisir trois quartiers comparables de Kansas City et d'augmenter la patrouille policière en automobile, pour l'un, de la supprimer, pour l'autre, et de la laisser telle qu'elle était avant l'expérience, pour un troisième quartier. Ces changements dont la présence de véhicules peints aux couleurs de la police n'ont pas donné de résultat significatif au niveau de l'évolution des taux de criminalité. Ceux-ci sont demeurés sensiblement les mêmes dans les trois quartiers choisis.

La rapidité de l'intervention : un des poncifs de la stratégie policière américaine était que la rapidité d'intervention maximisait les probabilités d'appréhender les coupables. Les recherches menées à Kansas City (Kansas City police Department, 1977, McEwen, Connors et Cohen, 1986) et dans d'autres villes ont invalidé ce postulat. Les recherches ont montré que les efforts de la police pour intervenir rapidement étaient annulés par le retard que prenaient les victimes pour solliciter l'aide de la police.

L'enquête policière : finalement une série d'études ont considérablement réduit les attentes que l'on pouvait avoir par rapport à l'enquête policière (Greenwood et Persilia, 1976 ; Greenwood, Chaiken, Petersilia, 1977 ; Sanders, 1977 ; Chappell, Gordon et Moore, 1982). Pour l'essentiel, les études ont démontré qu'il était relativement rare que la police trouve l'identité d'un coupable en suivant le filon d'indices factuels, quelles que soient l'ampleur et la sophistication des moyens techniques utilisés. Dans les cas où personne — victime, témoin, délateur ou informateur — ne pouvait révéler à la police le nom de l'auteur(e) d'un acte criminel, il y avait peu de probabilité que celle-ci découvre l'auteur(e) d'un crime.

La signification de ces constatations pourrait difficilement être exagérée. Les opérations de la police nord-américaine reposaient toutes entières

sur la triple idée que la patrouille en voiture avait des effets dissuasifs marqués, que la rapidité d'une intervention garantissait que les coupables seraient arrêtés et que l'enquête policière produisait toujours un résultat positif pour peu qu'elle fût menée avec vigueur. Ces recherches ont ébranlé les piliers mêmes de la police nord-américaine.

Un aveu d'impuissance

Les travaux auxquels nous venons de nous référer ont été produits par une série de bouleversements dans la conjoncture urbaine nord-américaine. Parmi les facteurs qui ont déterminé de grands ébranlements, on peut citer :

Les tensions raciales : les émeutes raciales qui ont commencé vers la fin des années soixante, n'ont jamais véritablement cessé de se produire. La forme la plus récente de ces affrontements raciaux réside dans la violence exercée contre des personnes qui ont pénétré dans des quartiers qui leur étaient interdits (assassinats de noirs dans des quartiers blancs). L'utilisation par la police des armes à feu contre des ressortissants de minorités raciales a souvent déclenché de grands désordres (ce problème est particulièrement vif, à l'heure actuelle, dans la société canadienne (Québec, 1988, Ontario, 1989 ; pour l'Angleterre, Lord Scarman, 1982).

La création de zones de guerre : le phénomène de la décadence urbaine n'est pas aux États-Unis une création des média. Il est crucial de comprendre que certains ghettos américains — Chicago, Atlanta, Détroit, Washington, New-York — font quotidiennement l'expérience d'une violence aussi extrême que celle de Beyrouth (Moore, 1989).

L'effondrement du contrôle : quelles que soient les promesses de l'administration du président Bush de réduire de façon significative le trafic de la drogue, il est possible de parler dans ce cas d'une faillite notoire. Les services de police sont les premiers à reconnaître qu'ils parviennent à peine à saisir 10 % de la drogue qui inonde le marché américain. Depuis la *Prohibition* de l'alcool dans les années 20, la répression de l'importation de la consommation de drogue est le seul cas qui ait donné lieu à un aveu public d'impuissance de la part des services policiers.

Le recours aux armes : les facteurs précédemment décrits ont engendré au sein de la société civile une violence, dont on commence à peine à mesurer l'ampleur. On pense connaître à travers les média la violence (réelle) déployée dans les conflits entre gangs, qui utilisent maintenant un armement de guerre. Les travaux de Kleck (Kleck, 1984, 1986a, 1986b et 1988) ont toutefois montré à quel point était répandu l'homicide perpétré par des citoyens qui s'estiment en état de légitime défense. La volonté des citoyens de s'armer est également perceptible au Canada où l'on peut maintenant se procurer une mitraillette UZI dans les commerces qui prétendent vendre des « fusils de chasse ».

Les remarques précédentes n'ont certes pas pour but de décourager le tourisme en Amérique du Nord et de peindre tout le continent sous les couleurs régressives d'un retour à l'état sauvage. Notre but est plutôt de décrire le contexte de l'abandon d'une métaphore. Depuis les années cinquante, la métaphore qui articulait le discours de la police en Amérique était celle de « l'étroite ligne bleue » (*the thin blue line*). Cette métaphore signifiait que la police était le dernier rempart contre les forces de la violence, du crime et de la barbarie. Cette métaphore est maintenant dépourvue de sens : trop de brèches ont été faites dans le rempart pour que la police elle-même continue de prétendre arrêter à elle seule le flot des actes qui transgressent la loi. Le fait nouveau est précisément que la police a renoncé à cette prétention. Nous reviendrons sur le sujet dans les pages qui suivent. Il est néanmoins impérieux de reconnaître qu'il n'est plus aucun corps public qui revendique maintenant un monopole sur l'exercice du contrôle social.

La peur du crime

C'est d'un propos délibéré que nous avons utilisé l'expression « peur du crime » au lieu de celle plus usitée de « sentiment d'insécurité ». Ce changement de vocabulaire veut marquer une transition dans la signification qui est accordée à l'opinion publique. Celle-ci est généralement vue comme le résultat d'un certain nombre d'incidents (le sentiment d'insécurité serait provoqué par des incidents criminels et par l'attention qui leur est consacrée par la presse).

La très grande importance qui est maintenant attribuée au sentiment d'insécurité (à la peur du crime) vient de ce qu'il peut être considéré comme une variable indépendante par rapport à la criminalité elle-même. Autrement dit, la peur n'est pas seulement engendrée par la criminalité, mais elle la produit. Cette redistribution des termes de l'équation a été explicitement effectuée dans un article, maintenant célèbre, que James Q. Wilson et Georges E. Kelling ont publié dans une revue américaine à grand tirage (*The Atlantic Monthly*). Dans cet article, auquel on se réfère maintenant, sous l'appellation de « les fenêtres brisées » (*Broken Windows*), Wilson et Kelling ont proposé le raisonnement suivant (Wilson et Kelling, 1982).

Le désordre engendre un sentiment d'insécurité. Ce sentiment d'insécurité génère lui-même ses propres effets, à savoir une fragmentation et, éventuellement, une dissolution de la communauté. Les habitants d'un quartier se retranchent dans leurs habitations et se dégagent de la vie communautaire. Ce retrait produit deux séries d'effets :

- les contrôles informels se relâchent, personne ne pouvant ou ne voulant plus les assumer ;
- la vie économique du quartier se dégrade, ce mouvement provoquant un exode de la population active (seule reste la population vulnérable).

La somme de ces facteurs augmente les taux de criminalité, le quartier étant la proie de prédateurs qui opèrent avec une relative impunité dans un environnement terrifié et indifférent au sort d'autrui (ce raisonnement est repris dans les travaux les plus récents sur la peur du crime. Voir par exemple, Skogan, 1986 ; Taylor et Gottfredson, 1986).

Cet effet criminogène de la peur explique l'importance qui est attribuée aux mesures destinées à empêcher que s'installe un climat d'insécurité dans un quartier (Moore et Trojanowicz, 1988a). Cependant, la peur du crime n'a pas seulement que des effets criminogènes. Elle constitue en outre un obstacle majeur en introduisant un élément irrationnel difficile à contrôler dans la donnée même du problème du maintien de l'ordre. En effet, les travaux sur l'apeurement (l'ouvrage le plus cité demeure *The Figgie Report on Fear of Crime*, 1980 ; cette problématique a produit une littérature très abondante, dont Skogan, 1986 fait la revue) ont montré qu'il n'est pas nécessairement relié à la réalité de la menace. Il n'est pas inhabituel de constater un accroissement du sentiment d'insécurité concomitant avec une diminution réelle des taux de victimisation, dans un quartier donné. Comme les gouvernants sont souvent plus sensibles à l'opinion publique qu'à la réalité des choses, ils exigent que des mesures soient prises pour pacifier cette opinion publique. Or, rien n'assure que les mesures prises pour apaiser les sentiments du public soient de même nature que celles qui produisent des effets tangibles au niveau de la résolution des problèmes que pose la criminalité. En outre, il n'est même pas garanti que les interventions auprès de l'opinion publique et les opérations sur le terrain de la criminalité effective puissent se concilier au sein d'une stratégie cohérente. Dans le contexte de compression budgétaire qui est le nôtre, il se peut qu'on soit conduit à choisir entre soulager l'angoisse du patient et apporter un remède à sa maladie véritable.

La marche arrière

La situation dont nous avons esquissé les traits est indiscutablement une situation de crise. Cette crise est également sensible au Royaume-Uni, où plusieurs ouvrages affichent leur pessimisme sur la capacité des appareils policiers à endiguer les vagues croissantes du désordre (Holdoway, 1982 ; Reiner, 1985 ; Kinsey, Lea et Young, 1986 ; Jones, MacLean et Young, 1986 ; Fielding, 1988). La police n'est toutefois pas la seule composante du système pénal qui soit affectée par une crise. La conjoncture est tout aussi défavorable au niveau des instances qui imposent les sanctions pénales — les tribunaux — et au niveau des instances qui appliquent les peines — le système correctionnel.

Il n'est pas sans intérêt de s'interroger sur la façon dont les autres composantes du système pénal s'y sont prises pour tenter de résoudre les problèmes très sérieux qu'elles rencontraient. Pour l'essentiel, les composantes judiciaires et correctionnelles ont voulu sortir de la crise

qui les affligeait en effectuant un retour en arrière, qui a pris la forme d'une redécouverte des principes de la pénologie classique, énoncés au XVIII^e siècle. Il semble que la réforme de la police s'engage dans la même involution. Comme on le constatera dans la partie suivante de ce texte, le nouveau modèle proposé par les réformateurs américains équivaut dans une mesure appréciable à une réaffirmation des principes qui ont prévalu à l'institution de la police métropolitaine de Londres par Sir Robert Peel, en 1829.

Nous nous interrogerons plus tard sur les chances de succès d'une stratégie nouvelle qui constitue au moins en partie un retour à l'origine. Il importe toutefois de souligner que la nature régressive des solutions proposées constitue en elle-même un indice révélateur de la sévérité de la crise. Celle-ci est d'une telle acuité qu'elle paraît inhiber l'imagination créatrice des réformateurs, dont le premier mouvement est de regarder en arrière.

La police communautaire : un nouveau modèle ?

Il nous faut faire quelques remarques préliminaires avant de décrire le nouveau modèle policier proposé sous l'appellation de « police communautaire ». L'expression « police communautaire » constitue un label qui est appliqué à des versions profondément différentes de cette stratégie d'intervention. Nous devons nous limiter à ne présenter que l'une de ces versions, en étant conscient que cette version ne recueille pas l'adhésion de tout le monde. En réalité, le groupe de praticiens et de chercheurs réunis par le National Institute of Justice (NIJ) et l'Université de Harvard est lui-même divisé sur certains des aspects du modèle qu'ils ont élaboré. C'est ce modèle que nous présenterons.

Il importe également de souligner que le statut de ce modèle est encore largement théorique et qu'il n'a pas encore fait l'objet d'une implantation systématique. Néanmoins, on ne saurait nier que le Ministère américain de la Justice déploie des efforts considérables pour convaincre les corps policiers d'adopter ce modèle. Il est, en second lieu, certain que ce modèle a donné naissance à un nombre important d'applications expérimentales par divers corps policiers. Enfin, la conception que nous avons choisie de présenter exerce une influence marquée en-dehors des États-Unis. Elle est par exemple largement discutée au Canada et fait l'objet de séminaires au Collège canadien de police, auquel nous participons nous-mêmes.

Nous présenterons le modèle de police communautaire élaboré par le groupe réuni par le N.I.J. et l'Université de Harvard en deux étapes. L'un des fascicules préparé par le N.I.J. (Sparrow, 1988) se prolonge d'un bref appendice qui contraste le nouveau modèle avec l'ancien, en

procédant par l'énoncé d'une liste de 14 questions et de leurs réponses. Cet appendice présente des qualités de synthèse et de clarté remarquables et il a été expressément conçu pour des fins de communication. Nous proposerons d'abord une traduction libre de cet appendice. Nous commenterons ensuite les divers aspects du modèle, à la lumière des recherches effectuées sur la police.

***Police traditionnelle et police communautaire :
des questions et leurs réponses***

Questions	Réponses	
	La police traditionnelle	La police communautaire
1 Que sont les policiers ?	Ils forment une agence gouvernementale principalement responsable d'appliquer la loi	Les policiers sont des membres du public et le public fait partie de la police. Les agents de police sont ceux-là qui sont payés pour consacrer tout leur temps à remplir des devoirs qui sont également ceux de tous leurs concitoyens
2 Quelles sont les relations entre la police et d'autres services publics ?	Leurs priorités sont souvent en conflit	La police est un service parmi plusieurs, responsable d'améliorer la qualité de la vie
3 Quel est le rôle de la police ?	Centrer ses efforts sur l'élucidation des crimes	Une approche plus large, centrée sur la résolution des problèmes (problem solving)
4 Quelle est la mesure de l'efficacité de la police ?	L'identification des contrevenants et leur arrestation	L'absence de crime et de désordre
5 Quelles sont les plus hautes priorités ?	Les crimes qui rapportent gros (par exemple les vols de banque) et ceux qui impliquent de la violence	Les problèmes qui troublent le plus la communauté, quels qu'ils soient

Questions	Réponses	
	La police traditionnelle	La police communautaire
6 De quoi s'occupe spécifiquement la police ?	D'incidents	Des problèmes et des préoccupations des citoyens
7 Qu'est-ce qui détermine l'efficacité de la police ?	La rapidité d'intervention	La coopération du public
8 Comment la police considère-t-elle les demandes de service ?	Elle ne s'en occupe que s'il n'y a pas de « vrai » travail policier à faire	Comme une fonction vitale et une riche opportunité
9 Qu'est-ce que le professionnalisme policier ?	Une réaction rapide et efficace aux crimes graves	Demeurer près de la communauté
10 Quel type de renseignement est le plus important ?	Le renseignement sur les incidents criminels (l'étude de crimes particuliers ou de séries d'incidents criminels)	Le renseignement sur les auteurs de crimes (de l'information sur les activités d'individus criminels ou de groupes criminels)
11 Quelle est la nature essentielle de l'imputabilité policière (police accountability)?	Hautement centralisée ; régie par des règles, des ordonnances et des énoncés de politique ; responsables devant la loi	Accent mis sur les responsabilités locales par rapport aux besoins de la communauté
12 Quel est le rôle du quartier général ?	Énoncer les règles et les politiques nécessaires	Prôner les valeurs de l'organisation

Questions	Réponses	
	La police traditionnelle	La police communautaire
13 Quel est le rôle du bureau de liaison avec la presse ?	De protéger les policiers impliqués dans les opérations contre les pressions de la presse, de telle sorte qu'ils puissent faire leur travail	De coordonner les efforts pour le maintien d'un canal essentiel de communication avec la communauté
14 Comment la police considère-t-elle les poursuites judiciaires ?	Comme un but important	Comme un moyen parmi plusieurs autres

Police traditionnelle et police communautaire : quelques éclaircissements

Nous allons maintenant regrouper les thèmes présents dans ce questionnaire et apporter quelques commentaires. Nous nous référerons aux diverses questions par le numéro que nous leur avons assigné (1 à 14). Nos commentaires auront pour objet principal les réponses apportées sous la colonne : « Police communautaire ».

Le nouveau modèle et les principes de Peel

Les réponses 1, 2, 4 et 7 présentent, pour ce qui est de la police communautaire, de très grandes affinités avec les principes de Peel. Ceux-ci ont été reformulés par Charles Reith dans son ouvrage d'histoire (Reith, 1975 : 154-167). Les formules utilisées par Sparrow sont parfois identiques à celles de Reith. Cette affirmation est particulièrement vraie de la réponse qui doit s'interpréter dans le contexte d'une démocratie où la police et la société civile sont volontairement solidaires, et non dans celui d'une société totalitaire où l'identification entre la police et le public n'est bénéfique qu'à la première. Les réponses de l'appendice que nous avons traduit sont à une exception près fidèles à l'esprit des principes de Peel. Il convient à cet égard de souligner à quel point cette conception de la police est lointaine de celle de Bittner, (1970) et Klockars (1985), selon laquelle la police se définit par le monopole qu'elle exerce sur l'utilisation légale de la force. Les réponses énoncées sous la colonne « Police communautaire » peuvent être lues sans même que l'on soupçonne que la police est un corps armé. Il est toutefois un aspect des principes de Peel qui paraît absent

du nouveau modèle. C'est la dimension proprement préventive de l'opération policière. Le terme de prévention n'apparaît nulle part dans le texte que nous avons traduit.

L'accent sur la résolution des problèmes

Ce qui, dans le nouveau modèle, remplace l'idéologie de la prévention est une redéfinition de l'opération policière comme étant une action qui vise à résoudre des problèmes plutôt qu'à appliquer la loi dans le cadre d'incidents qui la transgressent. Cette insistance sur la nécessité de résoudre des problèmes se manifeste dans les réponses apportées aux questions 3, 6 et 10.

L'expression de « problem-solving policing » (une police qui s'efforce de résoudre des problèmes) est difficile à définir : elle paraît banale et elle a néanmoins acquis aux États-Unis un statut technique à la suite de la publication des travaux influents de Goldstein (1977, 1979 et 1987 ; voir aussi Eck et Spellman, 1987a et 1987b). La meilleure façon de procéder est sans doute de réfléchir sur un exemple.

Dans une municipalité de banlieue des États-Unis, les policiers devaient répondre quotidiennement à de fausses alarmes. On parvint à identifier une maison qui produisait un nombre démesuré de fausses alarmes et on la mit sous surveillance. Il se révéla que le système d'alarme était déclenché par le livreur de journaux. Dans les banlieues américaines, les garçons qui livrent les journaux se déplacent à bicyclette et lancent les journaux — roulés et maintenus dans un emballage — contre la porte des abonnés. Dans le cas qui nous occupe, le livreur passait alors que les abonnés étaient absents de leur domicile et il déclenchait le système d'alarme en lançant le journal contre la porte. Le problème fut résolu par un ajustement du système d'alarme, dont le déclenchement était trop sensible.

En dépit de son caractère trivial, cet exemple mérite d'être approfondi, car il révèle certaines des conditions qui doivent être respectées par la police pour résoudre des problèmes. De façon plus importante, cet exemple nous fournira l'occasion d'expliquer certains aspects de la police communautaire.

La cueillette d'informations : la résolution du problème que nous venons de décrire n'aurait pas été possible sans l'exercice d'une capacité d'analyse de la part de la police. Cette conception de la police privilégie d'une façon marquée la cueillette de renseignements.

La répétition : cette remarque banale peut être précisée davantage. Un des caractères particuliers du modèle dont nous tentons de rendre compte est la priorité qui est accordée à la répétition, que celle-ci se manifeste sous les traits de la répétition d'un incident, d'un comportement délinquant ou de la victimisation d'une personne. Tout ce qui

appartient à la répétition se voit octroyer un statut prioritaire dans ce modèle.

Les carrières criminelles : dans cet esprit, les travaux sur les récidivistes et les « criminels de carrière » reçoivent une audience particulière. L'importance accordée à ces travaux se manifeste dans la réponse 10, selon laquelle le renseignement criminel devrait viser plutôt les infracteurs que les infractions. Ce principe reflète l'influence des travaux de Blumstein (1986), de Greenwood (1982) et de Greenwood et Zimring (1985) sur la nécessité d'identifier et d'appréhender une minorité d'individus qui sont responsables de la commission de la majorité des infractions courantes. Ces gens sont perçus comme des criminels de carrière.

Le recours à l'informatique : la résolution des problèmes passe par leur identification précise. L'indice le plus révélateur de l'existence d'un problème est, nous l'avons déjà remarqué, la répétition d'une situation ou d'un même aspect d'une situation. En réalité le phénomène de la répétition se voit octroyer dans le nouveau modèle le statut privilégié dont jouissait la visibilité des comportements — le fait qu'ils s'affichaient comme marginaux ou délinquants — dans le cadre d'une police traditionnelle. Dans cette mesure, il existe un instrument destiné à remplir un rôle croissant dans les opérations policières. Cet instrument est l'ordinateur qui, précisément, est un moyen puissant pour repérer et décrire les événements qui se répètent et font série. Par exemple, tous les appels réclamant une intervention policière pourraient être enregistrés par un ordinateur afin de déterminer quels sont les lieux d'où proviennent les appels les plus fréquents et de découvrir pourquoi les habitants de ces lieux font des appels si fréquents. Le N.I.J. incite à cet égard les corps policiers à exploiter davantage les ressources informatiques (Stewart, 1988a et 1988b).

Les solutions non-pénales : la solution des problèmes identifiés par la police doit être ajustée à leur nature. On découvrira de cette façon qu'une partie importante des problèmes à résoudre, sinon la majorité d'entre eux ne réclament pas de solution pénale ou même coercitive. Dans le nouveau modèle, la police est effectivement encouragée à rechercher des solutions alternatives (Goldstein, 1979 : 250 et suiv.).

Les limites de l'intervention policière : ce dernier trait de la résolution des problèmes soulève une question difficile. Goldstein (1987 : 18) cite l'exemple d'un policier qui était parvenu à la conclusion qu'un groupe de personnes de son quartier commettait des infractions parce qu'ils étaient au chômage. Il entreprit donc de leur trouver un emploi et il y parvint. Ces gens cessèrent d'être délinquants. Pour édifiant qu'il soit cet exemple fournit une illustration frappante de la nécessité de déterminer les limites de l'intervention proprement policière. Jusqu'où le policier doit-il poursuivre son action ? Dans ses derniers travaux, Gol-

dstein (1987 : 18 et suiv.) a posé cette question avec une juste insistance. Nous la reprendrons dans la partie suivante de ce texte.

Une redéfinition de la gravité des infractions

Sous leur apparente banalité, les réponses apportées aux questions 5 et 6 dissimulent une profonde remise en cause de l'évaluation de la gravité des infractions. L'évaluation traditionnelle est fortement influencée par la tradition judiciaire, pour laquelle les infractions contre les personnes sont les plus graves — surtout lorsqu'un agresseur s'attaque à une victime avec laquelle il n'a aucun lien et qu'il ne connaît même pas ; quant aux infractions contre la propriété, leur gravité est évaluée en fonction de l'ampleur des dommages causés. Dans un essai stimulant, Moore, Trojanowicz et Kelling (1988 : 2-3) ont rappelé que l'évaluation de la gravité d'une infraction ne se réduisait pas à une procédure légale mais qu'elle devait faire intervenir des critères sociaux et des critères moraux. Ils remarquent en outre avec justesse que :

— du point de vue des victimes, les agressions entre des personnes qui se connaissent et sont liées sont souvent perçues comme plus graves que les voies de faits entre des personnes qui ne se connaissent pas (par exemple, la violence domestique, l'inceste) ;

— des infractions de gravité apparemment moins grande, comme le vandalisme, étaient plus susceptibles d'engendrer un sentiment général d'insécurité que des infractions réputées plus graves, comme le vol qualifié ;

— l'évaluation de la gravité des crimes devait également prendre en compte leur dimension symbolique. Par exemple, la violence contre les enfants constitue un acte qui s'incrit contre des valeurs qui font présentement l'objet d'un consensus militant.

Il convient de rappeler en terminant sur ce sujet, que ces critères d'évaluation ne sont pas proposés aux tribunaux qui doivent rendre justice, mais à la police, qui doit résoudre des problèmes communautaires en leur apportant des solutions alternatives.

La fourniture de service

La réponse à la question 8 marque également une rupture significative avec les pratiques de la police traditionnelle. Non seulement celle-ci ne répond-elle à des demandes de services sans rapport avec le contrôle de la criminalité (par exemple, l'assistance à des personnes qui ne sont plus responsables de leurs actions) que lorsqu'elle n'avait rien d'autre à faire, mais le concept de renvoi (en anglais *referral*) joue un rôle cardinal dans le mode d'opération de la police traditionnelle.

Le groupe des répartiteurs de police, qui reçoivent les appels de public et les transmettent aux voitures de patrouille, ont généralement pour instruction d'opérer une sélection parmi les appels et de renvoyer les

citoyens réclamant des services aux agences compétentes (travail social, réseau hospitalier, services des incendies, etc.). Dans le nouveau modèle, cette notion de renvoi perd une partie notable de son importance et la police communautaire a pour mandat de rendre elle-même les services réclamés, dans la mesure où ils s'inscrivent à l'intérieur d'une procédure pour régler des problèmes qui sont estimés être du ressort du maintien de l'ordre. L'identification de ces problèmes est un processus qui demeure largement discrétionnaire.

La culture professionnelle policière

La réponse à la question qui porte sur le rôle de la hiérarchie policière (la question 12) est formulée dans les termes d'un changement de valeur. Cette réponse reflète une prise de conscience de la force de résistance au changement qui est opposée par les hommes en tenue et des limites de l'autoritarisme policier qui s'efforce traditionnellement d'imposer le changement par le haut. Les avocats de la réforme reconnaissent que si les valeurs qui sont partagées actuellement par les membres des appareils policiers ne changent pas substantiellement, la réforme ne recevra qu'une incarnation dérisoire dans les notes de service que s'échangent les administrateurs de police.

Une stratégie médiatique

Nous passerons rapidement sur la réponse à la question 13. Quelle que soit toutefois la brièveté de notre commentaire, il convient de noter que les relations avec la presse ne constituent plus un résidu de l'action policière, mais qu'elles font l'objet d'une politique explicite (qui n'est pas elle-même développée dans ce bref appendice). Il faut peut-être se réjouir que la police soit plus disserte avec la presse. On ne saurait toutefois sous-estimer le risque d'une manipulation systématique de l'information, dont Richard Ericson a fait l'objet de ses derniers livres (Ericson, 1987 et 1989). En agissant de la sorte la police, il faut y insister, ne ferait pas différemment que les autres appareils gouvernementaux. Dès qu'une agence de l'État se donne une politique envers les médias, il semble que celle-ci s'exerce aux dépens de la transparence.

Le retour de la discrétion ⁽¹⁾

De toutes les réponses qui définissent la police communautaire, il n'en est aucune qui soit plus grosse d'implications que la réponse 14.

Non seulement brise-t-elle avec l'identité première que s'attribue la police — la neutralisation des contrevenants — mais elle marque un retour à une orientation qui avait été vivement prise à partie par Jérôme Skolnick (1966) dans un ouvrage célèbre et dont le titre était significatif : *Justice without Trial* (La justice sans procès). Ce que dénonçait Skolnick n'était pas tant la justice sans procès que la justice sans procédure garante des droits des contrevenants. Il semblait en effet

que la police jouissait d'une discrétion absolue dans la sélection des infractions qui seraient acheminés vers une étape ultérieure du processus pénal et feraient l'objet d'une incrimination formelle. L'ouvrage de Skolnick fut suivi d'un nombre considérable d'études sur le pouvoir discrétionnaire exercé par les policiers. Ces écrits finirent par engendrer une réforme, dont le but était de réduire la part d'arbitraire dans la décision de porter des accusations formelles et de citer un contrevenant à comparaître devant les tribunaux. Les efforts pour structurer la décision d'incriminer n'étaient que la partie la plus apparente d'une tentative générale pour normer l'exercice de la discrétion policière.

Or, en réaffirmant, d'une part, que la prise de poursuites légales contre un infracteur ne constitue que l'une des pièces de l'arsenal policier et en encourageant, d'autre part, la police à rechercher des solutions alternatives aux problèmes qu'elle est appelée à résoudre, il semble que les réformateurs procèdent à un nouveau déplacement du point de décision par rapport à la citation d'un contrevenant devant les tribunaux. Ce point de décision serait de nouveau reporté en amont de l'intervention judiciaire et retomberait dans le champ des responsabilités de la police. Cette réémergence de la discrétion policière n'aura de résultats bénéfiques que si elle ne s'accompagne pas d'une reprise des pratiques arbitraires critiquées à juste titre par Skolnick et ses émules.

Facteurs d'incertitudes

Les réponses que nous avons traduites comportent toutes, à cause de leur caractère synthétique, un certain degré d'ambiguïté qu'il ne nous est pas apparu nécessaire de relever jusqu'ici. Il est toutefois deux thèmes effleurés dans les réponses qui demeurent trop incertains.

Le professionnalisme policier : il se définit par la capacité de symbiose de la police avec la communauté. Il y a plus à dire de cette formule que les remarques qui s'imposent à l'évidence : la formule est vague au point d'être creuse ; de plus, elle autorise une variété pléthorique de stratégies opérationnelles. Toutefois, ce qu'il y a de véritablement étonnant dans cette formule est que des cadres de la police, assistés d'un groupe d'experts, aient pu même la proposer comme étant une définition du professionnalisme policier.

On imagine difficilement qu'une telle définition soit proposée aux médecins, aux avocats ou aux inspecteurs des finances. Nous pensons que le caractère nettement insatisfaisant de cette définition (de cette indication) révèle une difficulté fondamentale liée à la notion de professionnalisme policier. La revendication par les policiers du statut de professionnel a coïncidé, à tout le moins en Amérique du Nord, avec l'accroissement du prestige de la fonction et surtout avec l'augmentation considérable des gains salariaux de la police.

Il n'en reste pas moins qu'il existe une certaine incompatibilité entre le

noyau de la notion de professionnalisme — la possession d'une expertise spécifique — et le caractère très diversifié des tâches de la police. C'est pourquoi on a usé de deux expédients pour définir le professionnalisme policier. On a, en premier lieu, tenté de réduire la fonction policière à la plus dramatique de ses composantes — le contrôle de la criminalité ; le bénéfice de cette stratégie est qu'elle autorisait la revendication d'une expertise particulière. Cette réduction était cependant le fruit d'un volontarisme qui contrastait de façon trop manifeste avec la multiplicité des fonctions policières. C'est pourquoi on eut recours à un autre procédé. Le professionnalisme policier a été défini essentiellement par l'établissement d'un contraste avec des pratiques antérieures de la police, quelle qu'en ait été la nature. C'est ainsi que le premier style d'opération de la police en Amérique du Nord a été décrit comme maintien de l'ordre, la notion d'ordre étant définie par des requêtes particulières qui émanaient de l'autorité politique. Ce style d'opération étant propice au patronage et vulnérable à la corruption. Par contraste, la première réforme de la police qui prit place dans les années 1920 insista sur l'indépendance de la police par rapport au pouvoir politique, sur les aspects étroitement légaux du travail policier, ainsi que sur la lutte contre la corruption (Kelling et Moore, 1988 : 4-5). Ce qui ne constituait au départ que les éléments généraux d'un contraste fut bientôt donné pour une définition du professionnalisme policier qui reposait sur les facteurs d'insularité, de légalisme et d'intégrité morale. Cette définition était presque vide de contenu descriptif.

C'est un peu la même procédure qu'on a suivi pour définir le professionnalisme de la police communautaire. Autant la police légaliste était éloignée du public et retranchée dans ses véhicules automobiles, autant la police communautaire veut-elle se rapprocher des citoyens. Non seulement ce vœu ne constitue pas une définition de la profession, mais il ne comporte en lui-même aucune indication sur les moyens de le réaliser. Cette indigence au niveau de la définition de la profession se reflète dans la pauvreté des innovations au niveau de la pratique.

Si l'on excepte l'ilotage et les vigiles de quartier la caractéristique opérationnelle la plus visible de ce nouveau modèle se trouve dans un retour à la patrouille à pieds (Cirel et al., 1977 ; Kelling, 1981 ; Police Foundation, 1986 ; Trojanowicz, 1982 ; Trojanowicz et Harden, 1985 ; Wycoff et al., 1981, 1985a, 1985b et 1985c ; Lindsay et McGillis, 1986).

Ces problèmes, nous le rappellerons encore, sont l'indice d'un problème plus fondamental, qui tient dans la difficulté d'ajuster la notion-programme de professionnalisme avec la polyvalence du mandat de la police.

Le contrôle de la police : le contraste entre le modèle traditionnel et le modèle communautaire est à cet égard également frappant. La différence fondamentale tient au fait que le modèle traditionnel propose à la fois un objectif — l'imputabilité par rapport à la loi — et des *moyens*

pour l'atteindre — l'application de règles, d'ordonnances et de directives établissant une politique. Le modèle communautaire se contente de définir un objectif au demeurant fort vague — une responsabilité locale par rapport à des besoins communautaires — sans indiquer les moyens de l'atteindre. Or, nous le verrons, ces indications sur la nature des moyens sont nécessaires pour éviter que la police soit plus sensible aux besoins des fractions de la communauté qui disposent de plus de pouvoir ou dont le conservatisme reproduit celui de l'appareil policier.

Nous reprendrons toutes ces questions dans une partie subséquente du texte. Le modèle proposé nous apparaît très lacunaire pour ce qui est du contrôle de l'appareil policier.

La critique du modèle

La police communautaire n'est pas invention nouvelle. Non seulement certains de ses principes sont-ils anciens, mais le programme que nous avons commenté a été formulé *après* que de nombreuses expériences sur le terrain aient été conduites. L'enjeu présent du débat est de déterminer si la police communautaire constituera une stratégie d'ensemble de la police Nord-Américaine, dépassant ainsi le stade des expériences ponctuelles.

Le débat est présentement très animé et présente certaines similarités avec la discussion orageuse qui eut lieu sur le succès de la réhabilitation, certains critiques prétendant que « rien ne fonctionnait » (Martinson, 1974), alors que pour d'autres la réhabilitation des délinquants faisait figure de panacée.

Il en va un peu de même pour les recherches sur la police communautaire, dont les résultats sont partagés. Nous avons réparti les critiques en trois catégories, à savoir les critiques formelles, les critiques policières et les critiques communautaires. Les critiques, que nous qualifions de policières, n'émanent pas de la police comme telle mais s'appuient sur certains des traits de l'appareil policier pour mettre en doute la possibilité d'implanter au sein de la police des programmes de police communautaire. De la même façon, les critiques dites communautaires ne proviennent pas de leaders de la communauté mais plutôt de chercheurs qui signalent les limites du nouveau modèle d'intervention dans la conjoncture communautaire présente.

Les critiques formelles

Les critiques de nature formelle procèdent moins à partir des résultats de la recherche empirique qu'à partir d'une analyse théorique de la notion de police communautaire. Nous en distinguons trois.

Les déficiences de la terminologie : de façon attendue, il s'est créé une nouvelle terminologie, dont l'usage n'est pas fixé. Moore et Trojanowicz (1988b) distinguent entre la lutte professionnelle contre le crime (professional crime fighting), la police stratégique (strategic policing), la résolution des problèmes (crime solving policing) et la police communautaire (community policing). Nous n'insisterons pas sur ces chicanes terminologiques qui sont le pain dur de la recherche. Il convient toutefois d'énoncer un mot d'ordre de prudence. Pour certains auteurs importants (Goldstein, 1987), les termes que nous venons d'énumérer réfèrent à des réalités compatibles (la résolution des conflits est la tactique privilégiée de la police communautaire). Pour d'autres auteurs (Eck et Spellman, 1987), ces termes désignent des oppositions (la résolution des problèmes constitue le dépassement de l'antinomie entre la police traditionnelle et la police communautaire).

Les contradictions de la recherche évaluative : la situation qui prévaut est, encore une fois, exemplaire. On dispose de plusieurs ouvrages qui se sont penchés sur les premières expériences faites aux États-Unis (Sherman, Milton et Kelly, 1973 ; Schwartz et Clarren, 1977 ; Mastrofski, 1984) ou au Royaume-Uni (Holdoway, 1984 ; Manning, 1984 ; Short, 1983 ; Weatheritt, 1983) et qui font état de résultats décevants. La revue américaine *Crime and Delinquency* a consacré récemment un numéro à la police communautaire qui comporte des études évaluatives favorables au nouveau modèle (Williams et Pate, 1987 ; Brown et Wycoff, 1987).

Les recherches les plus approfondies (Sherman, 1986 ; Skogan, 1986 ; Rosenbaum, 1987) sont critiques à l'égard des méthodes employées pour faire l'évaluation des programmes de police communautaire et concluent que « la meilleure réponse que l'on peut apporter à la question de savoir ce qui a du succès parmi nos efforts pour policer divers genres de communautés est que nous ne le savons pas » (Sherman, 1986 : 379). Rosenbaum (1987 : 118) a tiré de la pauvreté méthodologique des recherches évaluatives des conclusions beaucoup plus radicales que Sherman : Rosenbaum énonce l'hypothèse que des recherches impartiales pourraient révéler que les programmes de police communautaire ont pour résultat d'accroître le sentiment d'insécurité des citoyens (les directeurs de ces programmes auraient tendance à dramatiser le problème de la criminalité pour recruter plus de citoyens dans le programme, ce qui produit un effet de panique).

L'exportation des programmes : après avoir confessé l'ignorance commune, Sherman (1986 : 379-81) s'est empressé d'ajouter, de façon attendue, que nous en savons tout de même beaucoup plus que nos prédécesseurs. Or ce que nous savons a de quoi inquiéter. L'un des résultats les plus constants des études évaluatives est que les programmes qui ont du succès sont ceux qui sont les plus étroitement adaptés aux besoins d'une communauté. Cette constatation en appa-

rence banale autorise une conclusion pessimiste : les programmes qui fonctionnent dans une communauté ne sont pas exportables dans une autre communauté, chaque communauté se caractérisant par une configuration unique de problèmes et de besoins. Poussée jusqu'à son point ultime, cette logique signifie que la police communautaire est au mieux un ensemble de tactiques, trop hétérogène pour s'intégrer au sein d'une stratégie unifiée et cohérente et pour être transféré ailleurs.

Les critiques policières

Les obstacles à l'implantation d'une police communautaire, qui s'appuient sur des caractéristiques des appareils policiers, tels qu'ils sont présentement constitués, sont nombreux et ont fait l'objet de plusieurs recherches (Sherman, 1986 ; Skolnick et Bayley, 1988). On peut les regrouper en quatre catégories.

Difficultés organisationnelles : bien que les difficultés qui ressortissent à la structure des forces policières sont de diverses natures, il en est une qui doit être prioritairement mentionnée. Toute organisation qui emploie un personnel considérable doit disposer de critères clairs et reconnus pour évaluer la performance de ses employés.

Pour déficients qu'ils soient, les critères d'une police traditionnelle peuvent être définis opérationnellement (interventions dans le cadre d'incidents criminels, identification des auteurs de délits, arrestations, etc.). Les critères dont on se servira pour évaluer la performance des nouveaux policiers communautaires ne s'imposent pas avec la même clarté. Comment évaluer la performance d'un « solutionneur » de problèmes sociaux ?

Les résistances des hommes du rang : ces résistances auront vraisemblablement des causes différentes. Elles surgiront cependant à partir d'un fond commun. Goldstein (1987) et Skogan (1988) ont montré que le travail de la police communautaire se déportait inmanquablement vers le travail social. Cette constatation n'est pas surprenante et elle correspond aux objectifs implicites du nouveau modèle. Il est toutefois moins sûr qu'elle représente les aspirations du personnel policier.

La culture professionnelle des policiers comporte plusieurs aspects qui sont de nature à susciter des résistances envers le nouveau modèle. Nous n'en indiquerons que deux. Il pourrait s'avérer extrêmement difficile de déconstruire l'identité policière, qui repose en grande partie sur la figure du contrôleur, et de lui substituer une figure hybride, qui allie les traits de l'animateur et du leader social. En second lieu, il faut remarquer que le soupçon constitue le mode de rapport le plus invétéré entre la police et la communauté. L'établissement d'une police communautaire présuppose la difficile injection d'une transparence dans des relations jusqu'ici articulées par la méfiance.

Bailey et Skolnick (1988 : 19) ont mis en doute que les nouvelles recrues et les jeunes policiers aient la maturité nécessaire pour la résolution de problèmes humains et sociaux complexes. A quoi l'on peut ajouter ceci : les recrues de la police, comme les autres jeunes, sont profondément influencées dans leurs représentations et dans leurs attentes par la désinformation à laquelle se livrent les médias. Dans les représentations médiatiques — films, séries télévisées, etc. — la figure du policier est plus proche de celle du samouraï que de celle du prêtre-ouvrier. Il est très douteux que les jeunes qui s'engagent dans la police projettent initialement de venir y faire du travail social.

Toutes ces résistances risquent d'être institutionnalisées par les syndicats policiers, reconnus en Amérique du Nord pour leur militantisme et leur corporatisme étroit. Non seulement est-il prévisible que les syndicats policiers prendront en charge les insatisfactions de leurs membres, mais il faut également souligner que le nouveau modèle peut paraître mettre en péril l'une des conquêtes les plus chères du syndicalisme policier. Nous avons en effet vu que le nouveau modèle introduisait une certaine part d'incertitude dans la définition de la professionnalisation policière. Or, le syndicalisme policier a livré quelques-unes de ses plus dures batailles pour acquérir la reconnaissance d'un statut de professionnel.

Les résistances des cadres : on ne prévoit en général pas que la résistance des cadres soit aussi vive que celle des hommes du rang. Au contraire, le risque majeur du modèle est de diviser les corps policiers entre les cadres administratifs, qui s'efforcent d'implanter le modèle, et les policiers opérant sur le terrain, qui rejettent le modèle. Il n'en demeure pas moins qu'il y a quelques foyers de tension entre le nouveau modèle et la hiérarchie policière : le modèle réclame une décentralisation de l'autorité qu'il est traditionnellement difficile de réaliser dans une organisation à structure para-militaire. De plus, il semble que le modèle pose des exigences relativement contradictoires en réclamant d'une part une décentralisation de l'autorité et d'autre part une centralisation du renseignement. Ainsi que plusieurs sociologues de la police l'ont remarqué (Ericson, 1981 et 1982 ; Sherman, 1986 : 354), il est très peu d'organisations où l'équation baconienne entre l'information et le pouvoir soit aussi complète que dans la police. C'est pourquoi proposer à la fois de décentraliser l'autorité et de centraliser le renseignement équivaut à recommander que l'on décentre le pouvoir pour ensuite le recentrer à nouveau.

La corruption policière : l'un des présupposés les plus constestables de la police communautaire est que la délinquance est un comportement auquel se livre une minorité identifiable de citoyens. Si ce présupposé n'était pas opérant, la police communautaire équivaudrait au projet d'instaurer une société où prévaut la délation de tous contre tous. Le présupposé que seule une minorité de contrevenants est responsable de la majorité des infractions est valable à deux conditions. La première

est que l'on restreigne le champ des délits aux infractions traditionnelles les plus visibles et que l'on élimine, par exemple, tout le domaine de la criminalité d'affaires. La seconde est que l'on prenne pour cible ce qu'on appelle le criminel de carrière.

Ces deux conditions peuvent faire l'objet d'une politique pénale explicite, pour laquelle la répression de la récidive dans le champ de la criminalité courante constitue la priorité. La réalité sociale est cependant infiniment plus vaste que les priorités d'un appareil, même si celles-ci sont défendables. Il est en réalité faux de prétendre que les infractions ne sont commises que par une minorité de délinquants — pensons à la criminalité de mœurs — et de croire que la criminalité astucieuse n'existe pas. La conclusion de ce raisonnement est la suivante. En se rapprochant de la communauté, la police ne pourra manquer d'accumuler les preuves qu'un nombre importants de délits ne sont pas commis par des criminels de carrière et que des membres en vue de la communauté pourraient être poursuivis pour des fraudes ou des crimes contre l'environnement. Si la police décidait d'orchestrer une répression générale, celle-ci serait perçue à juste titre comme un détournement immoral de l'idéal d'une police communautaire. La police devra donc fermer les yeux sur une partie de ce qu'il lui est donné à voir par la communauté et conclure des alliances sectorielles. Au regard de ce que l'on sait déjà des facteurs qui favorisent la corruption policière, la situation que nous venons de décrire est de nature à affaiblir les standards d'intégrité de la police.

Les critiques communautaires

En sus des présupposés que nous avons déjà mis en lumière, le modèle de la police communautaire repose sur au moins deux postulats. Le premier de tient dans l'affirmation qu'il existe des ensembles sociaux-géographiques suffisamment solidaires — qui communient en suffisamment de choses — pour qu'on leur applique l'expression de communauté sans abus de terme. Le second postulat est de nature opérationnelle : l'unité géographique où s'incarne une communauté et qui constitue le terrain d'élection de la police communautaire est le *quartier* (le « voisinage » ; en anglais, *neighbourhood*). Ces postulats sont certes raisonnables. Ils peuvent néanmoins être contestés à partir de leurs implications ou de leur validité opérationnelle.

L'exclusion communautaire : il serait facétieux de nier l'existence de communautés. Il serait non moins cavalier de penser que tout rassemblement de personnes possède une vie communautaire. Les quartiers les plus économiquement défavorisés sont peuplés par des personnes itinérantes (Sherman, 1986 : 380). Un ghetto est peut être un endroit dont on ne sort jamais mais c'est surtout un espace où l'on circule toujours. Cette boulimie de démenagement empêche de façon systématique le développement d'une vie communautaire.

En second lieu, nous avons déjà vu qu'un taux élevé de criminalité avait pour effet de pulvériser les structures communautaires, en forçant les habitants au retrait dans une attitude terrifiée du « chacun chez soi ». Cette situation dans la mesure où elle est correctement décrite, est grosse de conséquences :

— les quartiers les plus deshérités ne présentent pas les conditions favorables à l'implantation de programmes de police communautaire ;

— les quartiers les plus criminalisés doivent être d'emblée portés au passif du bilan éventuel de la police communautaire. Schuerman et Kobin (1986 : 98) assignent à la police communautaire l'objectif essentiel d'empêcher que les quartiers où la criminalité est dans un état *émergent* ne basculent du côté des quartiers fortement criminalisés, où la police — communautaire ou autre — est impuissante. Ces quartiers sont considérés comme « perdus » ;

— dans la mesure où les quartiers les plus défavorisés — et qui sont également affligés des plus hauts taux de criminalité — sont porteurs des problèmes les plus graves pour ce qui est de l'harmonie sociale, on pourrait insérer que la police communautaire renonce d'emblée à opérer là où la crise est la plus aiguë (Skolnick et Bayley, 1988 : 35 et suiv. ; Skogan, 1988 : 69). Cette stratégie limite l'accroissement des problèmes les plus dramatiques, elle est apparemment impuissante à les résoudre ;

— la police communautaire a été caractérisée comme une police de consensus (Goldstein, 1987). S'il existe des fragments de consensus, ceux-ci sont davantage présents au sein des quartiers dont la population est homogène et appartient traditionnellement aux classes moyennes et aux classes les plus riches. Celles-ci sont donc dans la position d'être les premiers bénéficiaires d'une stratégie de police communautaire (Skolnick et Bayley, 1988 : 35 ; Skogan, 1988 : 69).

Un champ d'intervention précaire : nous terminerons la description de notre champ d'obstacles par la mise en cause d'une dernière chose tenue pour évidente. Il a semblé aller de soi, jusqu'ici, que le quartier constituait l'unité géographique la plus naturelle pour l'intervention de la police communautaire. Or, les travaux de Taylor et Gottfredson (1986 : 412) suggèrent que ce seraient des périmètres plus restreints, constitués par des regroupements d'édifices (en anglais : « blocks »), qui formeraient en réalité l'espace le plus propice à une intervention policière de type communautaire.

Nous ne prétendons pas que cette position soit la bonne. Elle libère cependant un ensemble de questions qui doivent être posées. Par exemple : quelle devrait être l'unité géographique d'intervention d'une police communautaire en milieu rural ?

Autres développements significatifs

La liste des obstacles que doit surmonter la police communautaire peut paraître formidable. D'où l'importance de la question de l'existence d'une stratégie alternative. Nous traiterons brièvement dans cette dernière partie des caractéristiques d'une stratégie alternative. Nous examinerons également quelques autres tendances dont les effets sont importants dans la conjoncture policière actuelle. Les sujets sur lesquelles nous nous pencherons sont, dans cet ordre, la privatisation des forces de l'ordre, le contrôle civil de la police, le recrutement des effectifs et la place des médias.

Une stratégie alternative : la police proactive

C'est dans une certaine mesure par abus de termes que l'on peut parler d'une stratégie alternative. Il n'existe pas une stratégie alternative qui serait suffisamment explicite pour être représentée comme un modèle rival de celui que nous avons décrit. Ce qui existe tient dans un concept de base et dans divers moyens de l'incarner. Le concept de base est celui de « proaction », auquel on se réfère sous des appellations plus imagées comme « action policière agressive » ou une « stratégie d'attaque contre le crime » (en anglais, *crime attack*). Les moyens de réaliser cette stratégie ont en commun d'antécéder et même d'anticiper la commission de délits au lieu de simplement y réagir. Parmi ces moyens, on peut en énumérer quatre.

La provocation policière : ce type d'opération utilise des policiers en tenue civile ou parés d'un déguisement, qui constituent des appâts (en anglais *decoys*) pour tendre un piège à des personnes déjà criminalisées ou des délinquants potentiels. Ces opérations peuvent utiliser des ressources limitées et n'impliquer que quelques personnes (quelques policières utilisées pour provoquer un voleur à se livrer à une agression sexuelle et procéder à son arrestation en flagrant délit). Elles peuvent également être très élaborées et coûter des millions de dollars. On peut citer à titre d'exemple l'opération ABSCAM où des agents de la police fédérale (des États-Unis) prétendirent être des investisseurs arabes qui étaient prêts à verser d'importants pots-de-vin à des hommes politiques dont on soupçonnait l'intégrité.

Des patrouilles clandestines : des policiers patrouillent des quartiers à taux de criminalité élevés en s'habillant de façon analogue aux habitants du quartier, dans le but d'intercepter des criminels en train de perpétrer une infraction.

Des interrogatoires conduits dans des lieux publics : des personnes sont interpellées sur la rue ou dans d'autres lieux publics et soumises à un bref interrogatoire. Elles sont choisies à cause de leur apparence physique, de leur comportement ou tout simplement au hasard.

La saturation d'un quartier par la patrouille : les quartiers choisis sont des quartiers qui, encore une fois, ont des taux très élevés de criminalité. Les patrouilleurs sont à pieds ou dans des véhicules.

Il est des tactiques d'attaque qui ressemblent au type d'opérations conduites dans le cadre du modèle précédent. Ces opérations reposent sur une analyse des facteurs qui se répètent dans une conjoncture de désordre. Ces facteurs peuvent être, en premier lieu, les lieux d'où proviennent les appels réclamant une intervention policière. Des études conduites dans des villes américaines ont montré que près de 40 % des appels faits à la police provenaient d'à peine 10 % des lieux où l'intervention de la police était réclamée (Pierce, Spaar et Briggs, 1984, cités par Sherman, 1986 : 371). Les tentatives faites pour résoudre ces problèmes de sureprésentation d'un lieu dans la provenance des appels font actuellement l'objet d'un programme particulier, appelé le RECAP (*Repeat Complaint Address Policing* : la police des adresses d'où proviennent des appels répétés).

Dans cette police de la répétition, il est un second programme qui jouit d'une importance considérable : c'est la surveillance et éventuellement la neutralisation des récidivistes endurcis (les criminels de carrière).

Cette brève énumération n'épuise pas les tactiques utilisées par une police d'attaque. Toutes ces tactiques se rejoignent dans leur caractère notablement agressif, ainsi que dans l'utilisation croissante d'un personnel militaire pour effectuer certaines opérations. La police d'attaque n'a jusqu'ici pas fait l'objet d'évaluations systématiques (Sherman, 1986 : 367-72).

La privatisation des services publics

Cunningham et Taylor (1985) nous ont présenté une description très élaborée des tendances qui marquent le domaine de la sécurité privée dans un monumental rapport, auquel on se réfère souvent sous l'appellation de *The Hallcrest Report*. Nous avons nous-même présenté les principaux résultats de ce rapport (Brodeur, 1988). Ces résultats peuvent être très rapidement résumés de la façon suivante : la majorité des prévisions relatives au développement exponentiel de la sécurité privée se sont réalisées. Que ce soit au niveau du personnel employé, des budgets et des services offerts, la sécurité privée égale ou dépasse en importance la sécurité publique.

Il est toutefois trois développements qui ont pris depuis 1985 une ampleur qui justifie leur mention.

La percée des forces policières publiques dans le secteur privé

Effectuant un travail d'éclaireur, Reiss (1988) a révélé l'importance d'un phénomène relativement nouveau, à savoir le rôle de sous-traitance

dans le domaine de la sécurité privée, qui est assumé de façon croissante par les forces publiques de la police. Le phénomène du travail au noir par des membres des corps de police qui travaillent à leur compte dans l'industrie de la sécurité n'a rien de bien nouveau. Le cumul des emplois est l'un des problèmes les plus aigus au chapitre des relations de travail policières. L'étude de Reiss décrit toutefois l'évolution profonde de la percée de plus en plus affirmée des services publics dans le domaine de la sécurité privée. Les organisateurs de manifestations publiques de grande envergure — concerts rock, fêtes, événements sportifs, lançements publicitaires — recourent de plus en plus aux services des corps de police publics. La présence de policiers en uniforme, qui appartiennent à des corps publics, produit des effets de dissuasion et de maintien de l'ordre beaucoup plus considérables que les vigiles qui sont employés par des agences privées. A cause d'un manque chronique d'effectifs, les forces publiques se refusent à assurer dans le cadre de leurs tâches régulières le maintien de l'ordre au cours de ces événements spéciaux qui attirent les foules. Elles consentent toutefois à dépêcher des effectifs à titre privé. Les syndicats de police agissant souvent comme intermédiaires dans l'établissement d'un contrat entre le promoteur de l'événement et le service de police. L'argent versé par le promoteur est divisé entre le service qui autorise l'usage de ses équipements — véhicules, uniformes etc. — et les policiers qui assurent en surtemps le maintien de l'ordre au cours de ces manifestations. Cette procédure est maintenant officialisée et n'a plus rien de clandestin.

D'après Reiss, seule la police de New-York s'est interdite de conclure de telles ententes. Ce développement est très lourd de conséquences et on n'a même pas commencé à en mesurer les implications (par exemple, qu'arrivera-t-il si un policier en service commandé privé utilise son arme pour abattre quelqu'un dans des circonstances qui prêtent à controverse ? On ne possède présentement aucun des éléments pour répondre à cette question).

La croissance de l'expertise des agences privées d'enquête

La sécurité privée a longtemps été considérée comme le parent pauvre de la police. Il semble que cette situation soit en train d'évoluer de façon très significative. A partir d'une étude de la situation en Californie, Morris (1987) a émis l'hypothèse que les enquêtes dans le champ des crimes perpétrés en utilisant les moyens de la haute technologie deviendraient le monopole d'agences de sécurité privées spécialisées, qui seules posséderont l'expertise nécessaire à la conduite de ces enquêtes.

La montée des salaires dans le secteur privé

Le potentiel de croissance étant beaucoup plus considérable dans le domaine de la sécurité privée, qui n'est pas affligée par l'austérité

budgétaire qui sévit dans le domaine public, il est possible que les salaires payés aux employés de ce secteur dépassent ceux des policiers des corps publics (les salaires des employés des agences privées de sécurité étaient jusqu'à récemment traditionnellement bas). Cette situation risque d'accroître les revendications des syndicats de police, qui se heurtent déjà aux résistances de l'opinion publique et des autorités politiques.

Le contrôle de la police

Les promoteurs de la police communautaire sont étrangement silencieux sur la dégradation considérable des relations entre la police et les communautés ethniques. Au Canada, la plupart des villes importantes — Toronto, Montréal, Vancouver, Winnipeg, Halifax — ont été le théâtre d'affrontements très sérieux entre la police et les minorités ethniques, la police étant fréquemment accusée de racisme. Les événements qui ont précipité ces affrontements ont la plupart du temps trait à l'usage d'armes à feu par la police pour abattre des suspects appartenant à une minorité ethnique ou raciale ; on a également découvert que des accusés appartenant à des minorités avaient été condamnés par les tribunaux sur la foi des résultats d'une enquête qui avait été trafiquée par la police.

Des membres des communautés noires et des communautés autochtones ont été les victimes les plus fréquentes de ces fabrications de preuve. Il est inutile de mentionner que des événements similaires se sont produits à un rythme encore plus fréquent aux États-Unis.

Ces incidents, la plupart du temps tragiques, ont donné lieu à deux types de réponse.

La création de comités de plaintes composés de membres civils

Il existe en Amérique du Nord une importante association appelée *The International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement* (IACOLE : l'association internationale pour la promotion de la surveillance civile (des services chargés) de l'application de la loi). La création de cette association, qui regroupe plusieurs centaines de membres, est un témoignage éloquent de la multiplication de ces comités créés par les pouvoirs publics pour recevoir les plaintes du public par rapport à l'action policière et pour leur donner suite.

La promulgation de codes de déontologie policière

La création de comités de plaintes constitués en totalité ou en partie de membres civils a coïncidé la plupart du temps avec la mise en vigueur d'un code de déontologie policière. La tâche des comités de plainte est précisément de décider si le comportement d'un policier qui a fait l'objet d'une plainte constitue une violation du code de déontologie.

L'espace nous manque pour rendre un compte détaillé de ce mouvement vers un contrôle civil accru des corps des policiers et nous devons renvoyer le lecteur à une étude dont nous sommes l'auteur et qui sera prochainement publiée dans une revue allemande (CILIP). Ce mouvement comporte une double importance. Il est d'abord important par son ampleur. Il ne l'est pas moins par ses lacunes. En effet, alors que les corps policiers publics sont soumis à des contrôles croissants, les corps privés opèrent dans un vide juridique qui à l'heure présente est presque complet. Le risque de cette situation est que les corps privés reçoivent et exécutent des commandes illégales en provenance des corps policiers publics. Une enquête récente au Québec a montré qu'une agence privée d'investigation se livrait à de l'écoute électronique illégale au profit du service de police d'une municipalité.

Le recrutement des effectifs

Il est deux phénomènes qui méritent une attention au chapitre du recrutement.

Le recrutement de policiers parmi les minorités

Les tensions raciales entre la police et les communautés ethniques ont donné lieu tant en Amérique du Nord qu'au Royaume-Uni à l'institution de commissions d'enquête. Ces organismes ont généralement recommandé que l'on accroisse la représentativité des minorités ethniques au sein de la composition des personnels policiers. Ces recommandations ont partiellement été suivies aux États-Unis, dont les problèmes raciaux existent de façon aiguë depuis plusieurs années.

On doit s'étonner que les organismes qui recommandent l'embauche par les corps policiers de membres des minorités dans le but d'améliorer les relations entre la police et ces minorités n'aient pas pris connaissance des résultats de l'application de ces mesures aux États-Unis. Nicholas (1968) et Leinen (1984) ont montré que le résultat le plus tangible de ces mesures était de reproduire au sein des corps policiers les conflits culturels et raciaux qui existent dans la société extérieure aux corps policiers. Cette remarque ne devrait pas nous conduire à cesser d'embaucher des membres des minorités, dont le droit à posséder un emploi stable et bien rémunéré doit être respecté par les corps policiers. Le recrutement de membres des minorités est une exigence de justice sociale et de respect du droit au travail. Si, toutefois, on embauche des membres des minorités dans le seul dessein d'apaiser les tensions existant entre les minorités et la police, on risque de connaître de cruelles déconvenues.

Le recrutement des femmes

Même si la présence des femmes dans les corps policiers est proportionnellement faible, elle n'en commence pas moins à être significative au

niveau du nombre. Le nombre des policiers américains se situe actuellement autour de 476.000. Parmi ce nombre, 7.2 % est constitué par des femmes (Norman, 1987). Cette proportion est plus élevée en Californie (9.5 %). On trouve donc environ 34.000 femmes dans les corps policiers américains. Ce nombre est significatif et on prévoit qu'il va s'accroître.

On a très peu réfléchi aux conséquences du recrutement de femmes dans les corps policiers. L'étude de Norman (1987) révèle que si les femmes forment 7.2 % des policiers, seulement 3.6 % des officiers de rang intermédiaire sont des femmes. Cette proportion tombe à 1.6 % lorsque l'on évalue la présence des femmes parmi les cadres supérieurs. Quelles seront les conséquences de cette sous-représentation des femmes dans le personnel des cadres policiers ? La situation va-t-elle s'améliorer ? On pourrait multiplier les questions relatives au recrutement des femmes qui réclament des réponses. Par exemple, on peut se demander si la présence croissante des femmes au sein de l'appareil policier va modifier son style d'intervention.

La police et les médias

Cette question est très vaste et nous ne pouvons même pas commencer d'en traiter, au terme d'un texte qui est déjà étendu. C'est pourquoi nous nous contenterons de citer un fait qui a valeur de symbole et qui souligne l'acuité des problèmes.

La place de la police dans les films et les séries télévisées américaines s'est considérablement accrue dans les dix dernières années. Il est une série télévisée qui était jusqu'à très récemment particulièrement populaire aux États-Unis (on vient de la supprimer, après plusieurs saisons). Elle avait pour titre *Miami Vice*, qui réfère au nom de l'escouade qui s'occupe de la répression du trafic de drogue et d'une grande partie du crime organisé dans la ville de Miami. Cette série dépeignait le travail policier un peu comme les films de James Bond nous montrent l'univers de l'espionnage, c'est-à-dire d'une façon très grossièrement frelatée.

Dans le but d'impressionner le public, le réseau de télévision qui produisait cette série a dévoilé qu'il en coûtait plus de 1,5 million de dollars pour produire un seul épisode de cette série hebdomadaire. Un journaliste américain a enquêté pour trouver quel était le budget annuel de l'escouade des mœurs de la ville de Miami, qui a servi de modèle initial pour la série *Miami Vice*. Il a découvert que le budget annuel réel de cette escouade était de 1.161.000 dollars. En bref, une chaîne de télévision américaine dépensait en une semaine, pour désinformer l'opinion publique américaine par rapport à la lutte contre le trafic de la drogue, plus d'argent que le budget annuel consacré par la ville de Miami à la répression de ce trafic.

Cet exemple est inquiétant du fait que les pouvoirs publics accordent une importance démesurée à la mythologie populaire qui tient lieu d'opinion publique, lorsqu'ils déterminent les politiques et les priorités dans le domaine de la répression du crime. On pourrait citer comme témoin le récent programme de l'administration américaine du Président Bush dans le domaine de la répression du trafic de la drogue. Ce programme est dénoncé comme un leurre par la majorité des experts. Ce que démontre notre exemple est que les moyens mis en œuvre pour produire des représentations du travail policier sans aucun rapport avec la réalité de ce travail sont tellement considérables que les effets de désinformation paraissent invincibles. La possibilité de rectifier les croyances et les attentes du public serait en conséquence infime.

Conclusions

Le but de ce texte était plus de présenter un état de situation qu'une argumentation en faveur d'un ensemble de conclusions. Il nous a semblé toutefois opportun de présenter au terme de nos analyses un ensemble de constations générales qui pouvaient servir de conclusions.

La nature des recherches sur la police

Rumbaut et Bittner (1979 : 283) proposent d'établir une distinction entre rationalité formelle et rationalité substantielle au niveau des recherches sur la police. La rationalité formelle réfère à l'ordre des moyens dont dispose la police pour réaliser ses objectifs, alors que la rationalité substantielle réfère à l'ordre des fins et à la nature du mandat de la police, dans le contexte d'une société donnée. Ces auteurs parvenaient à la conclusion que beaucoup des recherches sur la police, ainsi que les réformes fragmentaires que ces recherches avaient parfois entraîné, appartenaient à l'ordre de la détermination technique des moyens et s'inscrivaient à l'intérieur d'une rationalisation formelle. Rumbaut et Bittner manifestaient leur scepticisme par rapport à des réformes qui se limitaient à cet aspect de la rationalité et qui ne reposaient pas sur une réflexion sur la nature du mandat de la police. Ils formulaient le souhait que la recherche s'inscrive davantage dans le champ de la rationalité substantielle.

Il semble que l'on ait donné suite à leur vœu et le portrait que nous avons dressé témoigne d'un souci marqué d'interroger les fins de l'action policière et de dépasser le cadre relativement étroit d'un questionnement technocratique sur le choix des moyens de maximiser l'efficacité des interventions policières.

Il est toutefois un trait des recherches auxquelles nous nous sommes référés qui a produit un heureux effet d'équilibre. Il était à craindre que des recherches dont le contenu aurait été exclusivement déterminé

par des considérations de rationalité substantielle auraient été trop abstraites et trop désincarnées pour servir de fondement à des réformes dans les modes d'opération. Or, ces réflexions sur la nature du mandat de la police ont été couplées à des recherches évaluatives des politiques policières en matière d'intervention qui ont suscité l'intérêt de la police et qui ont été conduites avec la collaboration des services policiers. Les recherches dont nous avons fait le compte-rendu sont donc d'une nature hybride, où rationalité substantielle et évaluation opérationnelle se sont mutuellement fécondées.

L'orientation vers l'extérieur du système pénal

La police occupe une position stratégique intermédiaire entre la communauté, d'une part, et les autres composantes du système pénal, d'autre part. A cause de sa position médiatrice, elle est au centre de deux réseaux de relations. Un premier réseau de relations la relie avec la communauté et avec des organismes publics et privés qui opèrent au sein de la communauté (des organismes de prévention du crime, les travailleurs sociaux, etc.). Un second réseau de relations la relie aux autres composantes du système pénal lui-même, soient les instances judiciaires et correctionnelles.

Les problèmes que rencontrent la police sont susceptibles d'une double analyse causale. On peut tenter d'en rechercher la source du côté de l'ensemble des rapports entre la police et la communauté. Cette voie, qui paraît naturelle, n'est cependant pas la seule possible. En effet, on peut aussi examiner si la source de certaines difficultés fondamentales ne viendrait pas d'un mauvais fonctionnement des autres composantes du système pénal. Cette piste est également prometteuse.

Dans un article récent, Brill (cité par Greenfield, 1989) a montré que l'engorgement des tribunaux était tel que l'on pouvait parler d'un véritable effondrement du système judiciaire. Au cours de recherches conduites dans la ville canadienne de Victoria (250.000 habitants) nous avons récemment appris que pendant un après-midi tous les patrouilleurs qui devaient assurer une relève étaient, sauf un, retenus au palais de justice, où ils devaient témoigner dans des causes qui avaient fait l'objet de multiples ajournements.

D'une autre façon, il est indéniable que les problèmes extrêmement aigus de surpeuplement des prisons ont des retombées sur les perceptions par les policiers de l'efficacité de leur action. Les sentences d'incarcération n'étant souvent pas exécutées, les policiers retrouvent dans la communauté des contrevenants qu'ils s'étaient efforcés de faire condamner à une peine d'incarcération.

Nous ne tranchons pas la question de savoir si la police a tort d'être en proie à un certain sentiment de démoralisation, lorsqu'elle fait les frais de l'encombrement des tribunaux ou qu'elle constate que les peines

d'enfermement ne sont pas appliquées, faute d'espace dans les prisons. Il nous importe toutefois de souligner que l'on pourrait découvrir un certain nombre de facteurs qui expliquent les difficultés actuelles, si l'on cherchait dans la direction des rapports entre la police et les autres composantes du système pénal.

Or, le modèle de la police communautaire représente d'une façon exemplaire le choix de rechercher la source des problèmes du contrôle social essentiellement dans la direction des relations entre la police et l'extérieur du système pénal. Les problèmes dont nous avons fait brièvement mention dans le paragraphe précédent ne sont à toutes fins pratiques pas abordés dans le cadre de ce modèle. L'une des conséquences possibles de cette lacune peut résider dans la création d'un déséquilibre profond dans la coordination des appareils policiers avec les autres agences et organismes, avec lesquels elle doit se concerter. Le branchement solide de la police sur la communauté aurait pour contrepartie la faiblesse de ses liens avec les autres composantes du système pénal. Nous ne savons si cette asymétrie est de nature à nuire de façon considérable au succès de l'action policière.

Le durcissement de l'alternative stratégique

Dans le prolongement de notre compte-rendu des critiques adressées au modèle de la police communautaire, nous nous sommes demandé s'il existait actuellement un modèle alternatif à celui-là. Notre réponse fut qu'il n'existait pas à proprement parler de modèle rival pleinement développé mais qu'il se trouvait tout de même une voie alternative, caractérisée par une orientation générale et un ensemble de tactiques. On peut se référer à cette voie alternative comme un modèle latent, dont la dominante est l'action agressive.

Le contraste entre le modèle communautaire et le modèle d'attaque est saisissant. Dans le premier cas, la dimension coercitive de l'action policière est atténuée au profit d'un rapprochement avec la communauté, dont le but est de recruter des partenaires pour résoudre des problèmes en recourant aux moyens idoines. Dans le second cas, le recours à la force s'effectue de manière proactive et la distinction entre l'action policière et l'opération militaire s'estompe progressivement.

La distance qui sépare les deux branches du dilemme policier, par rapport au choix d'une stratégie d'intervention pour les prochaines années, nous semble s'être considérablement creusée depuis les premières distinctions entre divers styles d'opérations établies par Wilson (1968), dans un ouvrage qui est resté classique. Wilson distinguait entre trois styles, selon qu'ils donnaient la priorité au maintien de l'ordre, à la lutte contre la criminalité ou à la volonté de pourvoir divers services à la communauté. La plupart des forces policières pratiquaient à divers degrés ces trois styles, qui n'étaient pas mutuellement incompatibles.

Il semble que dans la conjoncture présente la police soit confrontée au choix entre un style social et un style militarisés d'intervention. Tout semble nous indiquer que ces deux styles ne sont pas compatibles et que d'être acculé dans un tel dilemme stratégique ne représente pas pour la police un développement favorable de la conjoncture au sein de laquelle elle opère.

La police des sentiments collectifs

On a fait grand cas dans le passé de la différence entre la police des comportements et la police des opinions, la police des opinions étant perçue comme une menace pour les institutions démocratiques.

Il nous semble indéniable que la volonté des pouvoirs publics de faire décroître les sentiments collectifs d'insécurité et de peur dans certaines agglomérations urbaines est aussi arrêtée que celle de s'attaquer aux problèmes de criminalité en eux-mêmes. Comme nous l'avons déjà souligné, il est loin d'être sûr que ces deux entreprises coïncident de façon significative et qu'elles puissent être menées de concert. Il nous semble en outre qu'il faut se livrer à une réflexion de l'ordre de la rationalité substantielle (sur les fins de la police), dès qu'on envisage que la cible des opérations policière puisse déborder la sphère du comportement extérieur des membres d'une société.

A la recherche d'une nouvelle métaphore

Nous avons déjà vu que la métaphore qui présentait l'image la plus répandue de la police américaine — cette mince ligne bleue qui est le rempart social contre le crime — était en train de tomber en désuétude. Les métaphores, croyons-nous, jouent un rôle important dans la constitution d'une identité collective.

C'est pourquoi l'effondrement progressif du champ de la métaphore policière traditionnelle est préoccupant. Il est d'abord l'indice d'une certaine crise d'identité. De façon plus profonde, cependant, le modèle de la police communautaire est en partie fondé sur la notion de polyvalence des tâches, des modes d'intervention et de la stratégie policière. Un tel type de modèle est peut-être dans un premier temps plus susceptible d'accroître la crise d'identité éprouvée par la police nord-américaine que de la résoudre. Il faudrait pour le futur tenter de rassembler les éléments épars contenus dans le nouveau modèle et d'examiner dans quelle mesure ils pourraient être fusionnés pour constituer une identité renouvelée. Il serait regrettable qu'on ne trouve rien d'autre pour remplacer la mince ligne bleue qu'une incertaine zone grise.

La recherche qui s'effectue actuellement tant aux États-Unis qu'au Canada est plutôt de nature programmatique. Les recherches qui se

poursuivent au Royaume-Uni mettent depuis les événements de Brixton un accent renouvelé sur l'obligation qui est faite à la police de rendre compte de ses activités. Le paradoxe qui caractérise la conjoncture actuelle de la recherche sur la police est le suivant : nous possédons plus de recherches sur ce qui devrait être, que de recherches sur ce qui se passe effectivement.

Notes

(1) Le terme est ici employé dans le sens anglais d'autonomie (ou discrétionnarité). NdE.

Références bibliographiques

- Bayley, David H., 1979
Police Function, Structure, and Control in Western Europe and North America. In Norval, Morris and Michael Tonry (eds.) *Crime and Justice : An annual Review of Research*. Chicago : University of Chicago Press, vol. 1 : 109-143.
- Bayley, David H., 1985
Patterns of Policing. New Brunswick, N.J. : Rutgers University Press.
- Bittner, Egon, 1970
The Functions of the Police in Modern Society. Chevy Chase, Maryland : National Institute of Mental Health.
- Black, Donald, 1980
The Manners and Customs of the Police. New York : Academic Press.
- Blumstein, Albert, 1988
Prison Populations : A System Out of Control ? in M. Tonry and N. Morris (eds.), *Crime and Justice : A Review of Research*. Chicago : University of Chicago Press, vol. 10 : 231-266.
- Blumstein, Albert, Jacqueline Cohen, J.A. Roth and C.A. Visher (eds.), 1986
Criminal Careers and Career Criminals. Washington, D.C. : National Academy Press.
- Boydston, John, E., 1975
San Diego Field Interrogation : Final Report. Washington D.C. : Police Foundation.
- Boydston, John E., and Michael Sherry, 1975
San Diego Community Profile : Final Report. Washington, D.C. : Police Foundation.
- Boydston, John E., Michael E. Sherry, and Nicholas P. Møelter, 1977
Patrol Staffing in San Diego : One or Two Officer Units. Washington, D.C. : Police Foundation.
- Brodeur, Jean-Paul, 1988
Ordre public et ordre privé. *Revue internationale de criminologie*, vol. 41 : 392-410.
- Brodeur, Jean-Paul, 1989
Ausschusse zur Kontrolle des Polizei. Bürgerrechte È Polizei (CILIP) (sous presse).
- Brown, Lee P. and Mary Ann Wycoff, 1987
Policing Houston : Reducing Fear and Improving Service. *Crime and Delinquency*, vol. 33, n° 1 : 71-89.
- Chaiken, Jan, 1975
Patrol Allocation Methodology for Police Departments. Santa Monica, Calif. : Rand.
- Chappell, Duncan, Robert Gordon et Rhonda Moore, 1982
L'enquête criminelle : revue de documents choisis et bibliographie. Ottawa : Solliciteur général du Canada, Division de la recherche.

- Cirel, Paul, Patricia Evans, Daniel McGillis, and Debra Whitcomb, 1977
An Exemplary Project : Community Crime Prevention Program, Seattle, Washington.
Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office.
- Cunningham, W.C. and T.H. Taylor, 1985
The Hallcrest Report : Private Security and Police in America. Portland, Oregon :
chancellor Press.
- Eck, John E. and William Spellman, 1987
Solving Problems : Problem Oriented Policing in Newport News. Washington : Police
Executive Research Forum, January.
- Eck, John E. et William Spellman, 1987
Who Ya Gonna Call ? The police as Problem-Busters. *Crime and Delinquency*, vol. 33,
n° 1 : 31-52.
- Ericson, Richard V., 1981
Making Crime. Toronto : Butterworths.
- Ericson, Richard V., 1982
Reproducing Order. Toronto : University of Toronto Press.
- Ericson, Richard V., Patricia M. Baranek and Janet B.L. Chan, 1987
Visualizing Deviance. Toronto : University of Toronto Press.
- Ericson, Richard V., Patricia M. Baranek and Janet B.L. Chan, 1989
Negotiating Control. Toronto : University of Toronto Press.
- Fielding, Nigel R., 1988
Joining Forces : Police Training, Socialization and Occupational Competence. London :
Routledge.
- Fienberg, Stephen, Kinley Larntz, and Albert J. Reiss, Jr., 1976
« Redesigning the Kansas City Preventive Patrol Experiment ». *Evaluation*, 3 : 124-131.
- Figgie Report on Fear of Crime (The), 1980
America Afraid, Part I : The General Public. Willoughby, Ohio : Research and Forecasts,
Inc., Sponsored by A-T-O Inc.
- Goldstein, Herman, 1977
Policing a Free Society. Cambridge, Mass. : Ballinger.
- Goldstein, Herman, 1979
Improving Policing : A Problem-Oriented Approach. *Crime and Delinquency*, vol. 25, n°
2, April : 236-258.
- Goldstein, Herman, 1987
« Toward Community-Oriented Policing : Potential, Basic Requirements and Threshold
Questions ». *Crime and Delinquency*, 33 : 6-30.
- Greenfield, Meg, 1989
Scandal in the Courts. *Newsweek*, August, 21, p. 68.
- Greenwood, Peter and Allan Abrahamse, 1982
Selective Incapacitation. Santa Monica, California : Rand Corporation.
- Greenwood, Peter W., Jan M. Chaiken, and Joan Petersilia, 1977
Criminal Investigation Process. Lexington, Massachusetts : D.C. Heath.
- Greenwood, Peter W., and Joan Petersilia, 1976
The Criminal Investigation Process. Washington, D.C. : Law Enforcement Assistance
Administration.
- Greenwood, Peter W. and Sue Turner, 1987
Selective Incapacitation, Revisited for the National Institute of Justice. Santa Monica,
California : The Rand Corporation.
- Greenwood, Peter and Franklin E. Zimring, 1985
One More Chance : The Pursuit of Promising Intervention Strategies for Chronic Juvenile
Offenders. Santa Monica, California : Rand Corporation.
- Hartmann, Francis X. (ed.), 1988
Debating the Evolution of American Policing. Perspectives on Policing. Washington,
D.C. : U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of
Justice, n° 5.
- Ianni, Elisabeth R., and Francis Ianni, 1983
« Street Cops and Management Cops : The two Cultures of Policing ». In control in the
Police Organisation, edited by M. Punch. Cambridge, Mass. : MIT Press.

- Jones, Trevor, Brian MacLean and Jock Young, 1986
The Islington Crime Survey. Crime Victimization and Policing in Inner-City London. Gower : Aldershot Hants.
- Kansas City Police Department, 1977
Response Time Analysis. Kansas City, Missouri : Kansas City Police Department.
- Kelling, George L., 1981
The Newark Foot Patrol Experiment. Washington, D.C. : Police Foundation.
- Kelling, George L., 1988
Police and Communities : The Quiet Revolution. Perspectives on Policing. Washington, D.C. : U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 1.
- Kelling, George L. and Mark H. Moore, 1988
The Evolving Strategy of Policing. Perspectives on Policing. Washington, D.C. : U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 4.
- Kelling, George L., Tony Pate, Duane Dieckman, and Charles E. Brown, 1974a
The Kansas City Preventive Patrol Experiment : A summary Report. Washington, D.C. : Police Foundation.
- Kelling, George , Antony M.Pate, Duane Dieckman, and Charles E.Brown, 1974b
The Kansas City Preventive Patrol Experiment : Technical Report. Washington, D.C. : Police Foundation.
- Kelling George L. and James K.Stewart, 1989
Neighborhoods and Police : The Maintenance of Civil Authority. Perspectives on Policing. Washington, D.C. : U.S. Department of Justice, Office of Justice program, National Institute of Justice, n° 10.
- Kelling, George L., Robert Wasserman and Hubert Williams, 1988
Police Accountability and Community Policing. Perspectives on Policing. Washington, D.C. : U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 7.
- Kelling, George L. and Mary Ann Wycoff, 1977
The Dallas Experience : Human Resource Development. Washington, D.C. : Police Foundation.
- Kinsey, Richard, John Lea and Jock Young, 1986
Loosing the Fight Against Crime. Oxford : Basil Blackwell.
- Kleck, G., 1984
The relationship between gun ownership levels and rates of violence in the United States, pp. 99-135, dans Don B. Kates, Jr. (ed.) Firearms and Violences : Issues of Public Policy, Cambridge, MA : Ballinger.
- Kleck, G., 1986a
Policy lessons from recent gun control research. Law and Contemporary Problems, 49 : 35-62.
- Kleck, G., 1986b
Evidence that « Saturday night specials » not very important for crime. Sociology and Social Research, 70 : 303-307.
- Kleck, G., 1988
Crime control through the private use of armed force. Social Problems, 35, n° 1 : 1-21.
- Klockars, Carl, 1985
The Idea of Police. Beverly Hills, California : Sage.
- Leinen, S., 1984
Black Police, White Society. New York : New York University Press.
- Lindsay, Betsy and Daniel McGillis, 1986
« Citywide Community Crime Prevention : An Assessment of the Seattle Program ». In : Dennis P. Rosenbaum, ed. Community Crime Prevention : does It Work ? Beverly Hills, California : Sage Publication.
- Loree, D.J. et C. Murphy, 1987
La police et la collectivité dans les années 80 : progrès récents au niveau des programmes. Actes du congrès, 17-19 mars 1986. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services Canada.
- Manning, Peter K., 1984
Community Policing. American Journal of Police. vol. 3, n° 2 : 205-227.

Martinson, Robert, 1974

What Works. Questions and Answers about Prison Reform. The Public Interest, Spring, n° 35 : 22-54.

Mastrofski, S., 1984

Police Revitalization in its Second Decade : A Reflection of Research-Based Reform. Paper presented at the American Society of Criminology, Cincinnati, Ohio.

MacEwen, J. Thomas, Edward F. Connors III, and Marcia Cohen, 1986

Evaluation of the Differential Police Response Field Test. Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office.

Moore, Mark H. and Robert C. Trojanowicz, 1988a

Policing and the Fear of Crime. Perspectives on Policing. Washington, D.C. : U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 3.

Moore, Mark H. and Robert C. Trojanowicz, 1988b

Corporate Strategies for Policing. Perspectives on Policing. Washington, D.C. : U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 6.

Moore, Mark H., Robert C. Trojanowicz and George L. Kelling, 1988c

Crime and Policing. Perspectives on Policing. Washington, D.C. : U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 2.

Moore, Thomas, 1989

Dead Zones. U.S. News and World Report, April 10, p. 20-33.

Morgan, Rod, and Christopher Maggs, 1984

Following Scarmen ? A Survey of Formal Police/Community Consultation Arrangements in Provincial Police Authorities in England and Wales. Bath : University of Bath, Center for Analysis of Social Policy.

Morris, R., 1987

Twenty-First Century Impact of Privatization on the Investigation of High-Tech Crime. Sacramento, California : California Commission on Peace Officer Standards and Training.

Nicholas, Alex, 1969

New York Cops Talk Back : A study of a Beleaguered Minority. New York : John Wiley.

Norman, R.G., 1987

What Future Impact Will Women in Sworn Officer, supervisor, and Management Positions Have on California Law Enforcement by the Year 1980 ? Sacramento, California : California Commission on Peace Officer Standards and Training.

Ontario, 1989

The Report of the Race Relations and Policing Task Force. Toronto : Ministry of the Solicitor General.

Pate, Antony, Robert Bowers, and Ron Parks, 1976

Three Approaches to Criminal Apprehension in Kansas city : An Evaluation Report. Washington, D.C. : Police Foundation.

Pierce, Glen, L., Susan, A. Spaar and Le Baron R. Briggs IV, 1984

The Character of Police Work : Implications for the Delivery of Services. Mineographed. Boston : Northeastern University, Center for Applied Social Research.

Police Foundation, 1986

Reducing Fear of Crime in Houston and Newark : A summary Report. Washington, D.C. : Police Foundation.

Québec, 1988

Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités ethniques et visibles. Rapport final. Montréal et Québec : Commission des droits de la personne du Québec.

Reiner, Robert, 1985

The Politics of the Police. Sussex : Wheatsheaf.

Reiss, Albert J., 1988

Private Employment of Public Police. Washington, D.C. : U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Reith, Charles, 1975

The Blind Eye of History : A History of the Origins of the Present Police Era. New Jersey : Patterson Smith (réédition de l'ouvrage originellement publié en 1952).

Response Time Analysis, 1977

Kansas City, Missouri : Kansas City Police Department.

- Rosenbaum, Dennis, P., 1987
The Theory and Research Behind Neighborhood Watch : Is It a Sound Fear and Crime Reduction Strategy ? *Crime and Delinquency*, vol. 33, n° 1, January : 103-134.
- Rumbaut, Ruben and Egon Bittner, 1979
Changing conceptions of the Police Role : A Sociological Review. In Norval Morris and Michael Tonry (eds.) *Crime and Justice : An Annual Review of Research*. Chicago : University of Chicago Press, vol.1 : 239-288.
- Sanders, William, 1977
Detective Work. New York : The Free Press.
- Scarman, Lord, 1981
The Scarman Report : The Brixton Disorders. London : H.M. Stationery Office.
- Schuerman, Leo and Solomon Kobrin, 1986
Community Carcers in Crime. In Albert J. Reiss and Michael Tonry (eds.), *Communities and Crime*, vol. 8 of *Crime and Justice : A review of Research*. Chicago : University of Chicago Press : 67-100.
- Schwartz, A.I. and S.N. Clarren, 1977
The Cincinnati Team Policing Experiment. A summary Report. Washington, D.C. : The Urban Institute and Police Foundation.
- Sherman, L.W.C., C.H. Milton and T.V. Kelly, 1973
Team Policing : Seven Case Studies. Washington, D.C. : Police Foundation.
- Sherman, Lawrence, W., 1986
Policing Communities : What Works ? In Albert J. Reiss and Michael Tonry (eds.), *Communities and Crime*, vol. 8 of *Crime and Justice : A Review of Research*. Chicago : University of Chicago Press : 343-386.
- Short, C., 1983
Community Policing : Beyond Slogans. In T. Bennet (ed.), *The Future of Policing*, Cambridge, England : Institute of Criminology.
- Skogan, Wesley, 1986
Fear of crime and neighbourhood change. In Albert J. Reiss and Michael Tonry (eds.), *Communities and crime*, vol. 8 of *Crime and Justice : A Review of Research*. Chicago : University of Chicago Press : 203-229.
- Skogan, Wesley G., 1988
Community Organizations and Crime. In *Crime and Justice : A Review of Research*, vol. 10. Chicago : University of Chicago Press : 39-77.
- Skolnick, Jerome, 1966
Justice Without Trial : Law Enforcement in a Democratic Society. New York : John Wiley.
- Skolnick, Jerome H. and David H. Bayley, 1988
Theme and Variation in Community Policing. In *Crime and Justice : A Review of Research*, vol. 10. Chicago : University of Chicago Press : 1-37.
- Sparrow, Malcolm K., 1988
Implementing Community Policing. Perspectives on Policing. Washington, D.C. : U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 9.
- Stewart, James K., 1988a
Remarks to IPEC, London, on September 14 1988. Washington, D.C. : National Institute of Justice.
- Stewart, James K., 1988b
Priorities in Policing. Washington, D.C. : National Institute of Justice.
- Taylor, Ralph D. and Stephen Gottfredson, 1986
Environmental Design, Crime and Prevention : An Examination of Community Dynamics. In Albert J. Reiss and Michael Tonry (eds.), *Communities and Crime*, vol. 8 of *Crime and Justice : A Review of Research*. Chicago : University of Chicago Press 387-416.
- Tien, James, 1977
An Alternative Approach in Police Patrol : The Wilmington Split-Force Experiment. Cambridge, Massachusetts : Public Systems Evaluation Inc.
- Trojanowicz, Robert C., 1982
An Evaluation of the Neighborhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan. East Lansing, Michigan : Michigan State University.

- Trojanowicz, Robert C. and H.A. Harden, 1985
The Status of Contemporary Community Policing Programs. East Lansing, Michigan : National Neighborhood Foot Patrol Center.
- Wasserman, Robert and Mark H. Moore, 1988
Values in Policing. Perspectives on Policing. Washington, D.C. : U.S. Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 8.
- Weatheritt, M., 1983
Community Policing : Does it Work and How do we Know ? In T. Bennet, The Future of Policing, Cambridge, England : Institute of Criminology.
- Williams, Hubert and Anthony M. Pate, 1987
Returning to First Principles : Reducing Fear in Newark. Crime and Delinquency, vol. 33, n° 1 : 53-70.
- Wilson, James Q., and Barbara Boland, 1978
« The Effect of the Police on Crime ». Law and Society Review, 12 : 367-390.
- Wilson, James Q., and George L. Kelling, 1982
« Broken Windows : The Police and Neighborhood Safety ». Atlantic Monthly, March : 29-38.
- Wycoff, Mary Ann, Charles Susmilch, and Charles Brown, 1981
The Birmingham Anti-Robbery Experiment. Draft report. Washington, D.C. : Police Foundation.
- Wycoff, Mary Ann, Wesley Skogan, Antony Pate, and Laurence W. Sherman, 1985a
Citizen Contact Patrol : Executive Summary. Washington, D.C. : Police Foundation.
- Wycoff, Mary Ann, Wesley Skogan, Antony Pate, and Laurence W. Sherman, 1985b
Police Community Stations : Executive Summary. Washington, D.C. : Police Foundation.
- Wycoff, Mary Ann, Wesley Skogan, Antony Pate, and Laurence W. Sherman, 1985c
Police as Community Organizers : Executive Summary. Washington, D.C. : Police Foundation.

Bilan de la recherche sociologique sur la police en RFA : acquis, lacunes et perspectives

Albrecht Funk

Freie Universität, Berlin

Jusqu'au début des années soixante-dix, la police était pour la sociologie une terre inconnue. La criminologie universitaire qui, traditionnellement, était du ressort des facultés de droit, était de type normatif ; ses analyses empiriques portaient surtout sur les criminels isolés. En sociologie, la police jouait tout au plus un rôle dans la théorie et non pas en tant qu'institution méritant de faire l'objet d'une étude empirique. La police, quant à elle, réclamait fondamentalement que soit instaurée une base scientifique aux activités de la police. Mais ni les universités ni la police n'y donnèrent suite. La police judiciaire s'appuyait sur sa propre doctrine pratique quant aux méthodes et stratégies d'action à appliquer dans l'élucidation de crimes — la criminalistique —, qui reposait en partie aussi sur des théories de la criminologie, de la psychologie et de la sociologie. Au fond, cette criminalistique visait à systématiser les connaissances acquises par l'expérience et utilisées dans la pratique ; elle ne visait pas à soumettre un examen scientifique critique les doctrines et les méthodes mises en œuvre par la police judiciaire pour ses enquêtes. Dans la police du maintien de l'ordre, et selon ses dirigeants, l'activité des fonctionnaires reposait avant tout sur trois principes de base : agir conformément à la loi, aux règles de la subordination ainsi qu'aux hiérarchies de décision et d'information à caractère bureaucratique et militaire. Dans de telles conditions, même une doctrine pratique comparable à la criminalistique n'a pu se développer qu'insuffisamment chez la police du maintien de l'ordre. Les sciences sociales étaient tout au plus perçues comme une psychologie de masse caduque.

L'entrée des sciences sociales dans la police à la fin des années soixante ne fut pas un acte isolé : il faisait partie d'un large mouvement réformiste qui, en prenant appui sur la recherche et les conseils des scientifiques, visait à rationaliser l'administration et à mieux prévoir l'évolution sociale. Ce mouvement a débouché sur de vastes projets de réforme de la police.

Celle-ci devait être remaniée pour devenir une institution capable de faire face rapidement et avec souplesse à de nouveaux champs de conflits et de criminalité ⁽¹⁾. Ceci supposait — selon le président de

l'Office Fédéral de la Police Judiciaire (BKA) de l'époque, M. Hérold — une « police travaillant selon des méthodes scientifiques », qui, pour l'analyse et les prévisions, fasse appel à la cybernétique, à la sociologie et à l'analyse du comportement ⁽²⁾.

A la fin des années soixante, les universités sont elles aussi touchées par de grands bouleversements. La sociologie devient le fer de lance d'une politique de modernisation de l'État marquée par la planification et la réforme. Au sein des universités et des instituts de recherche, la sociologie notamment est devenue une discipline à part entière. Dans les années soixante-dix, elle investit la criminologie et commence à se pencher de manière empirique sur la police en tant qu'« instance de contrôle social ». On espérait ainsi que l'analyse critique des pratiques policières conduirait à une démocratisation et à une ouverture de cette institution face à la société ⁽³⁾.

Qu'est-il advenu de ces nobles espérances ? Existe-t-il depuis en RFA une recherche sociologique sur la police, comme elle est de tradition dans les pays anglo-américains ? Quels résultats cette étude de la police par les sciences sociales a-t-elle apportés et quelles sont les lacunes de cette recherche ? Et enfin, qu'est-il advenu de la « scientification » de la police à laquelle visaient les réformateurs ?

Quiconque ferait aujourd'hui une enquête auprès des sociologues dans les universités, auprès des chercheurs dans la police et des commissaires de police obtiendrait dans la majeure partie des cas des réponses réservées et sceptiques. En effet, nombre des ambitieuses espérances des réformateurs de la police ou des sociologues sont restées vaines.

Dans cette nouvelle activité de la sociologie qu'est la criminologie, l'intérêt initialement porté à la police en tant qu'« instance de contrôle social » a considérablement diminué. Parmi 624 projets de recherche répertoriés entre les années 1980 et 1986 dans le domaine de la criminologie, six seulement concernaient directement la police, deux ayant été réalisés à la demande de l'Office Fédéral de Police Criminelle (BKA) ⁽⁴⁾.

Au sein de la police il est apparu que même une recherche censée être parfaitement adaptée aux besoins sur le terrain ne peut pas s'appliquer sans heurts dans la pratique ; bien plus, elle ne fait souvent que soulever d'autres questions et engendrer de nouvelles hésitations. Il serait cependant faux de croire que le sujet « Les Sciences Sociales et la Police » soit ainsi, lui aussi, enterré comme n'ayant correspondu qu'à une mode des années soixante-dix.

Contrairement à ce que pensent de nombreux membres de la police, les travaux sociologiques sur la police ne sont pas restés sans résultats tangibles et, contrairement à ce que supposent maints scientifiques, ils ne sont pas non plus restés sans effets. C'est ce que nous allons

expliquer dans les quatre points ci-dessous. Tout d'abord, nous allons présenter les organes de la recherche sociologique sur la police en RFA. Puis nous aborderons les principales questions, tendances et résultats des travaux de recherche tant internes qu'externes sur la police. Dans un troisième point, nous nous pencherons sur les lacunes de la recherche sur la police en RFA et sur les questions auxquelles elle n'a pas su répondre. Sur cette base, je reviendrai à la fin à la question de l'intérêt pratique d'une telle recherche.

Les organes de recherche sur la police

En république Fédérale d'Allemagne, il n'existe pas de secteur de recherche indépendant consacré uniquement à la police, une « police science » telle qu'elle a fait école aux États-Unis et en Angleterre. La plupart des scientifiques ne s'intéressent qu'occasionnellement à des aspects isolés de l'activité policière. Il existe toutefois plusieurs lieux de cristallisation pour une recherche suivie sur la police qui recouvre diverses questions. Le lieu de cristallisation le plus grand et le plus important en la matière a été créé par la police elle-même : elle a en effet instauré ses propres institutions de recherche.

Recherche au sein de la police

Dans les projets du début des années soixante-dix, le Bundeskriminalamt s'est vu attribuer le rôle d'organe de recherche central pour toute la police. Aujourd'hui, le service sociologique de « l'Institut de criminalistique du BKA » (K.I.) emploie près de 40 personnes : 16 scientifiques, des hauts fonctionnaires de la police, des documentalistes et des bibliothécaires. (Il existe en outre un service de technique criminelle à peu près de la même taille). Il a pour tâche :

- « de rassembler et mettre en œuvre les compétences requises pour effectuer des examens et des recherches dans tous les domaines de la police scientifique ;
- d'étudier l'évolution de la criminalité et, sur cette base, effectuer des analyses et établir les statistiques de la police judiciaire ;
- d'effectuer des recherches en vue de développer les méthodes et les modes opératoires de la police dans la lutte contre la criminalité. » ⁽⁵⁾

L'Institut de criminalistique (K.I.) essaie de satisfaire de plusieurs manières ces objectifs ambitieux. D'une part, en cherchant à établir un répertoire méthodique de l'état actuel des connaissances policières et scientifiques pour les questions d'actualité qui font l'objet d'une discussion tant politique que scientifique.

Il convient de citer à ce sujet des études sur l'importance du « crime organisé » en République Fédérale d'Allemagne ou sur les phénomènes

de violence auxquels sont confrontés les policiers dans le quotidien, sur la base d'enquêtes d'experts au sein de la police. S'y ajoutent des études pilotes pour tester des méthodes de recherche empirique (par exemple voir dans quelle mesure une enquête téléphonique permettrait d'obtenir des informations fiables sur la violence cachée) ⁽⁶⁾.

D'autre part, en organisant lui-même des projets empiriques de deux à quatre ans ou en développant des programmes complets de recherche (toute une série d'études sur la violence ont ainsi été réalisées, notamment une étude de cohorte auprès de victimes de violences sexuelles, une études sur le vandalisme, une enquête représentative sur le degré de gravité d'actes de violence) ⁽⁷⁾.

Dans le cas d'études plus complexes, le K.I. doit faire appel à la collaboration de scientifiques de l'université. Ainsi, avec un budget annuel de l'ordre de 400.000 à 500.000 DM, le K.I. essaie de confier à des tiers la réalisation de projets isolés ou de les exécuter en coopération avec des chercheurs de l'université. Il existe à Munich à l'Office Régional de Police Criminelle de Bavière (L.K.A.), une institution comparable à l'Institut de criminalistique, bien que beaucoup plus petite que ce dernier. Ce groupe de recherche est composé de deux sociologues et de trois commissaires qui tentent de répondre à des questions sensiblement identiques à celles du K.I. du B.K.A. (analyse de l'évolution de la criminalité ainsi que de ses causes à l'échelon régional, violence des hommes envers les femmes, résultats statistiques sur la criminalité ayant recours à la violence). Ces derniers temps, ce groupe de recherche s'est intéressé de plus en plus aux activités quotidiennes de la police dans le domaine de la poursuite pénale (comment la police traite-t-elle les affaires d'injures ou de querelles familiales ? ⁽⁸⁾). Des groupes de recherche analogues vont être institués prochainement en Bade-Wurtemberg et à Hambourg.

Recherche sur la police dans des institutions relevant de l'administration judiciaire

A peu près en même temps que la police, la Justice a elle aussi commencé à créer des institutions de recherche, que ce soit au sein même de son administration ou tout au moins liés étroitement avec elle-même. Elles ne sont toutefois comparables aux institutions de la police ni en ce qui concerne le personnel ni en ce qui concerne leurs activités de recherche. L'Organe central de criminologie financé en commun par le Bund et les Laender (à peu près comparable au CESDIP) doit se contenter de trois postes de scientifiques, l'Organe de recherche de criminologie en Basse-Saxe de sept.

Pour la recherche sur la police, ces institutions ne jouent qu'un rôle secondaire. Puisque la criminologie rattachée à la Justice se consacre essentiellement à des questions touchant aux sanctions, à la poursuite

pénale et à l'exécution des peines, les sujets concernant la police sont plutôt l'exception ⁽⁹⁾.

La recherche dans le cadre de l'université

Dans les sciences sociales, ce sont presque exclusivement les criminologues qui s'intéressent à la police. Mais dans la criminologie également, des analyses empiriques de l'activité policière ne jouent qu'un rôle limité. Ce n'est qu'aux universités de Wuppertal (M. BRUSTEN) ⁽¹⁰⁾, Heidelberg (Felts) ⁽¹¹⁾ et dans le cadre des études de troisième cycle en criminologie à Hambourg que l'on procède en permanence à une recherche criminologique sur la police.

Enfin, le groupe de travail sur les droits des citoyens à l'Université libre (FU) de Berlin, dans lequel des sociologues de diverses spécialités font un travail de recherche commun sur la police, vise à aborder des questions d'ordre sociologique et politique dans un cadre plus large. Il s'intéresse plus particulièrement aux effets des modifications du système de la police sur la structure de la démocratie et la position du citoyen ⁽¹²⁾.

Principaux aspects de la recherche sur la police : vue d'ensemble

A elle seule, la liste des thèmes abordés à l'heure actuelle par le K.I. du B.K.A. et du L.K.A. de Bavière comprend 19 projets (14 du B.K.A., cinq du L.K.A. de Munich).

Si l'on ajoute la recherche entreprise dans les universités ou les institutions de recherche criminologique qui s'intéresse au moins en partie à la police, le nombre des projets s'élève à 25 environ. Il n'est donc pas possible de donner une vue d'ensemble détaillée. C'est pourquoi je me limiterai à ne présenter que les projets dirigés par la police elle-même ou dus à son initiative. Si l'on classe les thèmes des projets selon leur objet d'étude respectif, il apparaît clairement cinq points forts dont un seulement a pour objet au sens strict l'étude des structures d'organisation et des méthodes de la police. Seul celui-ci sera décrit en détail ci-dessous. Les quatre autres points forts qui concernent certes la police mais ne touchent pas directement ses structures de travail, ne seront décrits que sommairement.

Enregistrement quantitatif et évaluation de la criminalité

Au fond, ces projets visent à améliorer la valeur des renseignements donnés par les statistiques en matière de criminalité (P.K.S.). Les mesures prises sont entre autres les suivantes :

- diverses modifications apportées aux statistiques en matière de criminalité (p. ex. à partir de 1984 comptabilisation véritable des suspects, enregistrement des relations coupable/victime) ;
- recherches pour déterminer l'étendue des délits non déclarés et non répertoriés ;
- tentatives de définir des indicateurs servant à pondérer la gravité des crimes.

Il est douteux que ceci augmente l'utilité de la P.K.S. en tant qu'indicateur de criminalité. En effet, si on l'analyse de plus près, elle se révèle être avant tout un indicateur d'une disponibilité de la part de la population à porter plainte qui varie considérablement selon le délit. La critique dont la P.K.S. a fait l'objet n'a cependant rien changé à sa portée pratique. Dans la discussion en matière de criminalité, la P.K.S. continue d'être l'indicateur le plus important de la criminalité dans la société. En même temps, la police se sert du P.K.S. pour justifier une charge de travail accrue. La P.K.S., par contre, a cessé de servir à mesurer l'efficacité de la police sous forme de taux d'élucidation. Les analyses et les apports à la discussion des scientifiques dans la police ont fourni à cet égard une contribution décisive.

Le rapport police-victime

La routine bureaucratique fait des victimes de délits les purs objets des enquêtes de la police. Deux phénomènes ont conduit la recherche à s'intéresser de manière intensive aux victimes et à ce qu'elles attendent de la police ainsi que de la procédure pénale.

D'une part, il ressort de toutes les études sur la procédure d'enquête de la police que la collaboration des personnes concernées est décisive pour faire aboutir l'enquête (90 % de tous les suspects sont nommés par les victimes ou les témoins lorsqu'ils portent plainte ⁽¹³⁾).

D'autre part, le mouvement féministe a fortement critiqué le comportement de la police vis-à-vis des victimes de violences sexuelles, notamment de viols.

Ceci a conduit à plusieurs études parallèles qui ont, entre autres, analysé de manière critique les procédures d'enquête de la police ⁽¹⁴⁾. (Les résultats ont également conduit à des modifications dans les méthodes employées par la police judiciaire et dans la formation). En outre, au K.I. du B.K.A., une enquête est en cours qui doit permettre de déterminer, grâce aux témoignages de victimes et de témoins, les besoins des victimes d'actes criminels.

Analyse de secteurs délictuels qui gagnent en importance

La criminalité dans les secteurs de l'environnement, de l'informatique et de l'économie, et le crime organisé font l'objet de discussions tant dans

la police que dans l'opinion publique comme représentant des dangers croissants et nouveaux. Chacun de ces secteurs a été à l'origine d'études menées par le K.I. qui décrivent la situation actuelle ainsi que l'évolution future du point de vue de la police, et informent sur les procédures employées jusqu'ici par la police dans de tels cas. Ces études, en règle générale, reposent sur l'interrogation des fonctionnaires de la police et d'experts ⁽¹⁵⁾.

Analyse des caractéristiques de crimes et de leurs auteurs à des fins criminalistiques

Dans son travail, l'agent de police judiciaire se base en grande partie sur son expérience en matière de caractéristiques, motifs et comportements des auteurs de crimes. Le principal objectif de la recherche entreprise par la police est d'élargir ces connaissances en leur donnant une base scientifique ⁽¹⁶⁾.

C'est dans cette optique qu'ont été examinés les motifs et les schémas de comportements d'auteurs de crimes dans certains secteurs délictuels. Dans une série d'études entreprises par le K.I. du B.K.A. entre 1983 et 1986, l'enquête menée auprès d'auteurs de hold-up a permis d'enregistrer leurs stratégies d'action ainsi que leur évaluation des risques, d'analyser leur comportement de fuite et de vérifier les mesures immédiates prises par la police (remarquable résultat de cette enquête : le cas typique n'était pas le professionnel bien préparé mais bien plus l'« amateur » qui se décide au dernier moment ⁽¹⁷⁾). Une enquête similaire sur les malfaiteurs est en cours.

Étude empirique des doctrines et des stratégies d'action criminologiques

A l'origine, ce type de recherche reposait également sur des études de délits et de leurs auteurs. Mais là où les conclusions scientifiques sur la criminalité remettent en cause le sens de la réalité des criminalistes eux-mêmes, le problème se pose différemment. L'analyse des objets sur lesquels portent les enquêtes policières (victimes, auteurs, délits) permet de développer un contrôle scientifique des doctrines et des schémas d'action criminalistiques. L'institution ainsi que les structures d'action qui la caractérisent deviennent elles-mêmes l'objet de l'analyse sociologique.

Cette méthode est née à la suite des doutes apparus en ce qui concerne l'une des prémisses de l'enquête policière : à savoir la supposition que les criminels ont tendance à commettre toujours le même délit (persévérance délictuelle) et cela d'une manière comparable aux cas précédents (modus operandi). C'est sur cette théorie que repose le service d'information criminalistique : il oblige les commissariats locaux à communiquer à des services centraux tous les actes criminels dont l'auteur agit

sans doute à l'échelon suprarégional. Ces services, à savoir les Offices régionaux de police criminelle (L.K.A.) ou l'Office Fédéral de Police Criminelle (B.K.A.), ont pour tâche de reconnaître les similitudes entre les cas, de les regrouper et de les attribuer à un certain type d'auteurs.

En R.F.A., le système de traitement des données centralisé est lui aussi profondément marqué par cette approche. A l'origine, le projet prévoyait de réaliser au B.K.A. un fichier gigantesque de criminels et de délits qui permettrait d'opérer en permanence des rapprochements entre les cas et d'en définir les auteurs. Entre temps, on a complètement laissé tomber le projet d'un « ordinateur-commissaire » que l'on avait propagé à grands frais. Ce n'était pas tant pour des problèmes techniques, ce sont bien plus les prémisses du projet elles-mêmes qui firent l'objet de critiques de plus en plus fortes.

Cette discussion a donné naissance à toute une série d'analyses scientifiques sur les méthodes d'enquête de la police judiciaire et a ainsi permis de mettre fin à plusieurs mythes criminalistes : l'analyse d'une statistique qui enregistre à Nuremberg tous les récidivistes depuis 1969 n'a pas seulement montré que, parmi les criminels enregistrés entre 1969 et 1979, leur pourcentage a constamment diminué, elle a également montré que, parmi ces récidivistes (en 1979, 12,5 % de tous les criminels enregistrés), le nombre de ceux qui commettaient le même délit comme par exemple cambriolage, vol, etc... diminuait de plus en plus. Une étude berlinoise en est arrivée à des conclusions similaires : même pour le vol à la tire qui, pendant longtemps, était considéré comme étant un délit typique de professionnels spécialisés, une persévérance marquée n'a pas pu être constatée ⁽¹⁸⁾.

De nombreux agents de la police judiciaire ont violemment protesté, ils voyaient l'un des piliers des méthodes d'enquête policière remis en question. A la suite de quoi le cadre de la discussion s'est élargi et a porté sur la logique qui est à la base des méthodes utilisées par la police judiciaire pour ses enquêtes. Une étude réalisée par deux sociologues à la demande du K.I. du B.K.A. a essayé de répondre à cette question sur la base d'une analyse sociologique de structure (herméneutique objective).

Vues sous cet angle, les idées courantes en matière de comportement persévérant ne sont certes pas défendables sur le plan empirique. Ces suppositions renvoient toutefois au problème fondamental des criminalistes, à savoir la difficulté de faire sortir l'inconnu de son anonymat au moyen d'une interprétation compréhensive des descriptions incomplètes des circonstances du délit ainsi que de son auteur, des indications de lieu et de temps, etc... Les auteurs tentent d'illustrer cette thèse en citant des exemples où ils analysent la manière dont ont été traitées des affaires criminelles.

Selon eux, le criminaliste est un « herméneuticien objectif ». Son travail consiste avant tout à élaborer mentalement par expérimentation la structure mentale d'un délinquant éventuel. La police judiciaire a besoin pour cela d'une doctrine d'action servant à enquêter sur les lieux en fonction de l'affaire en question et reposant sur l'« interprétation des indices » (Spurentexte).

La méthode de l'enregistrement centralisé des affaires (dans les services de déclaration ou dans des fichiers) ne présente par contre d'intérêt que lorsqu'il s'agit de confondre à l'appui de preuves les suspects déjà identifiés et de les appréhender. Les auteurs définissent cette procédure comme étant une deuxième phase de travail. Pour les recherches nécessaires en la matière, il est judicieux de mémoriser de manière centralisée des caractéristiques particulières importantes telles que par exemple les empreintes digitales, les registres d'outils du crime et d'objets volés. Par contre, pour le travail de recherche criminalistique de la première phase, les fichiers centralisés hautement normalisés et formalisés ne sont guère utiles, étant donné qu'il faut en grande partie faire abstraction d'éléments importants pour la recherche d'indices et qui font partie du contexte dans lequel se sont produits les faits. C'est pourquoi, au lieu de développer de tels systèmes, il vaut bien mieux renforcer l'autonomie et les compétences des criminalistes et des commissariats locaux ⁽¹⁹⁾.

L'importance des premières mesures prise sur le terrain par la police judiciaire (visite des lieux, interrogatoire des témoins et victimes) ressort également d'une autre étude faite à la demande du K.I. du B.K.A. et concernant les facteurs déterminants de l'enquête policière. Ainsi, dans la majorité des cas, les informations obtenues au début de l'enquête sont décisives pour l'issue de l'affaire.

Car ce ne sont pas tant les longues et pénibles « analyses de procès-verbaux d'indices » que les informations fournies aux agents par les victimes et les témoins qui conduisent à l'identification d'un suspect. C'est ce qui est ressorti de l'analyse de 1.414 dossiers d'affaires de vol, de viol, d'escroquerie et de cambriolage. Dans le cas où le début de l'enquête n'avait pas déjà livré de suspect, le taux d'élucidation est d'environ 30 % pour les cambriolages (environ 98,8 % dans les autres cas). Dans près de 80 % de tous les hold-up qui ont été élucidés, le nom du suspect était déjà connu dans les premières vingt-quatre heures. Les informations de départ (notamment les dépositions des victimes et des témoins), les parallèles avec d'autres délits ou l'appréhension immédiate d'un criminel se sont révélés être les facteurs décisifs pour l'élucidation d'un des délits faisant l'objet d'une enquête.

Ces critères revêtent également de l'importance pour les tentatives d'élucidation de la part de la police elle-même.

L'enquête sera d'autant plus intensive qu'elle disposera pour ses

recherches de preuves et d'informations fondées. Ce calcul qui relève de l'économie du travail est relativisé par la gravité du délit. Plus l'affaire à élucider est grave, plus elle entraîne rapidement d'autres démarches dès l'enregistrement d'une plainte ⁽²⁰⁾. Aucun autre champ d'activité de la police n'a donné lieu à une recherche empirique aussi intensive en R.F.A. que la procédure d'enquête de la police judiciaire. Et, nulle part ailleurs, la recherche n'a déclenché de discussions aussi vives au sein de la police qu'ici. En effet, ses résultats ont remis en cause la centralisation du traitement des informations de la police qui avait été entreprise au cours des années soixante-dix, et ont conduit, à l'échelon local, à des conceptions nouvelles adaptées aux besoins des personnes chargées des affaires.

L'issue de ce conflit est encore incertaine ; ce n'est qu'en automne de cette année que la commission de la police judiciaire instituée dès 1986 et chargée de réformer le système de déclaration de la police (avec la participation du K.I. du B.K.A.) adoptera les premières propositions de réformes.

Perspectives limitées d'une recherche sur la police en République Fédérale d'Allemagne

Si l'on compare les travaux sociologiques sur la police en R.F.A. avec les recherches anglo-américaines et en partie aussi françaises, il apparaît que la perspective de la recherche est doublement limitée :

- Seule la police, ou plus exactement le système de polices, est considérée comme étant l'organe de la lutte contre la criminalité ou de la poursuite pénale. Il se peut que les juristes et de nombreux fonctionnaires voient là l'objectif premier du travail de la police, il ne faudrait cependant pas confondre de telles définitions normatives de fonctions avec la description de la réalité quotidienne de la police. Ceci vaut tout particulièrement pour la police du maintien de l'ordre. La seule étude réalisée ces derniers temps — elle aussi, comme de coutume, dans le contexte universitaire — et portant sur le rôle des voitures de patrouille et des appels de détresse en R.F.A. — arrive à des résultats similaires à ceux de vastes études américaines : ce n'est pas la lutte contre la criminalité mais plutôt l'intervention en cas de crise, le secours et le maintien de l'ordre qui déterminent la vie de la police dans le quotidien ⁽²¹⁾.

Ceci vaut même pour une grande partie du travail quotidien de la police judiciaire. Dans une étude au cours de laquelle notre groupe de chercheurs a analysé les délits de violence déclarés à la police, nous avons trouvé qu'un quart des délits déclarés (7.500) étaient dus à des conflits relationnels remontant loin ou à une dispute entre connaissances ou voisins. Ils n'en attendent pas une poursuite pénale mais une

solution immédiate du conflit ; même la personne concernée ne donne alors plus suite à sa plainte ⁽²²⁾.

- La structure interne et le schéma d'action de la police sont considérés comme étant de simples réflexes de l'organisation face aux modifications dans l'évolution de la criminalité. D'autres facteurs importants de l'environnement sont exclus ; ceci vaut par exemple pour le système politique et les exigences de certains groupes de la société qui, appuyées par la mobilisation politique, réclament que la police soit le garant de la sécurité.

Mais ce dont on ne parle pas, ce sont surtout les nombreux et importants intérêts de type organisationnel interne ainsi que leur influence sur la structure des tâches. Dans l'approche juridique et normative c'est l'organisation de la police toute entière qui est déterminée par des objectifs donnés (lutte contre la criminalité, maintien de l'ordre). En réalité, comme les objectifs généraux des bureaucraties d'État sont complexes l'on peut envisager des structures de tâches très diverses. Par contre, les structures existantes sont déterminées avant tout par des intérêts divers et variés visant à maintenir l'organisation sous sa forme actuelle, à obtenir des ressources supplémentaires, à distinguer et professionnaliser certaines activités, etc.

Cette double limitation de la perspective de la recherche a pour conséquence que des éléments essentiels sont exclus de la recherche empirique.

Analyse de la structure des tâches et alternatives possibles

Des analyses de l'activité de la police qui partent d'objectifs policiers bien définis se limitent à deux champs : d'une part, elles peuvent analyser elles-mêmes le degré de réalisme de l'objectif organisationnel défini, par exemple combattre le crime organisé ou la criminalité en matière d'environnement. D'autre part, elles peuvent vérifier quels sont les moyens utilisés pour atteindre cet objectif. Étant donné l'ubiquité des objectifs possibles en matière de lutte contre la criminalité (maintien de l'ordre, etc...), il me semble qu'il convient de se poser une toute autre question : quels sont les processus qui conduisent à sélectionner certains objectifs bien précis, à les ancrer dans des structures de tâches et à les poursuivre sans relâche ?

Une telle approche permettrait de donner le cadre de référence pour une étude sur le débat qui n'a de cesse depuis le début des années soixante-dix, et qui concerne la spécialisation et la professionnalisation de la police judiciaire dans de nouveaux champs d'activité, à savoir, le terrorisme, la criminalité économique et informatique, et enfin le crime organisé et la criminalité touchant à l'environnement.

Dans des études qui, sur la base d'interviews d'experts en sécurité

analysent de nouveaux terrains de criminalité, l'angle de vue de la police avec toutes ses déformations professionnelles devient très vite une réalité sociale : c'est seulement en continuant de développer et d'instituer des unités spécialisées qu'il sera possible de venir à bout des dangers nouveaux.

Derrière les multiples revendications en vue d'une professionnalisation, se cachent en fait les puissants intérêts de certains services de la police, notamment du B.K.A., des offices régionaux de police criminelle (L.K.A.) et des commissariats spécialisés, etc... pour obtenir les ressources nécessaires en vue d'un reclassement à une catégorie supérieure. Des alternatives sociales (à une police de l'environnement, par exemple) ne sont même plus envisagées. Il est absolument indispensable à mon sens de revoir ceci : une approche faisant appel aux méthodes de la sociologie organisationnelle et de l'analyse stratégique (policy analysis) pourrait y contribuer à plus d'un point de vue ⁽²³⁾.

La police au quotidien

Alors qu'aux États-Unis l'on procède depuis longtemps déjà à des recherches empiriques sur les interactions entre les diverses fonctions de la police — intervention en cas de crise, secours et maintien de l'ordre par sa présence, lutte contre la criminalité —, et que celles-ci font l'objet de discussions, l'accroissement des effectifs de la police en R.F.A. dans les années soixante-dix avait pour objectif premier de combattre plus efficacement la criminalité. C'est à ces fins également que l'intégration de la police du maintien de l'ordre et de la police judiciaire a été renforcée.

Il est difficile d'apprécier quels sont les effets de ces réformes sur le service quotidien de patrouille et d'intervention de la police du maintien de l'ordre ; il n'existe pas d'études empiriques en la matière.

Ce qui est sûr en tous cas, c'est qu'en R.F.A. dans le service de la police du maintien de l'ordre, la gestion des crises et l'aide etc... occupent une place bien plus importante que la lutte contre la criminalité ⁽²⁴⁾. En outre, des études américaines révèlent que les fonctions de maintien de l'ordre et d'aide jouent, aux yeux des citoyens également, un rôle bien plus important dans la garantie de leur sécurité qu'on ne le pensait jusqu'ici.

C'est pourquoi, certains auteurs américains s'opposent violemment à la tendance vers la spécialisation et la professionnalisation, et réclament que ce service de la police au quotidien soit renforcé. L'évolution en R.F.A. s'est faite dans le sens contraire : c'est la police judiciaire qui a enregistré la croissance en personnel la plus importante, en plus, par le biais de la professionnalisation et d'une spécialisation accrue de ses activités, elle a pu obtenir que soient revalorisées ses positions. Pour

des agents qualifiés de la police du maintien de l'ordre, promotion signifie en règle générale mutation à la police judiciaire.

La police comme entreprise : le rôle de l'agent de police

Il est évident que les modèles d'administration bureaucratique ou militaire sont en crise. Ils ont dû céder la place à des théories modernes de gestion et il n'existe guère de doctrine qui n'ait pas été reprise dans les publications spécialisées de la police. La littérature allemande, cependant, comporte peu d'informations sur la situation concrète au travail et les attitudes et stratégies qui permettent aux personnes concernées de maîtriser celle-ci.

Une étude réalisée dans les années soixante-dix sur le profil professionnel de l'agent de police vise avant tout à définir de façon normative une profession et son rôle, et non pas à analyser de manière empirique les exigences professionnelles et la manière dont celles-ci sont perçues d'un point de vue subjectif ⁽²⁵⁾. Cependant, par les attributions de tâches ou des concepts de direction tels que les préconisent à foison les théories sur la gestion, les policiers ne peuvent satisfaire que très insuffisamment aux objectifs dictés d'en haut. La réforme de la police et l'instauration de systèmes modernes de traitement des informations et de communication ont permis de mieux faire participer l'agent individuel à des tâches dont la planification est centralisée. Or ce sont justement les simples agents au niveau le plus bas de la hiérarchie, c'est-à-dire ceux qui devraient être « dirigés », qui ont la plus grande autonomie d'action dans leurs rapports avec les citoyens.

Les moyens de contrôle sur eux sont limités, ils développent ainsi leurs propres valeurs en matière d'ordre public et sur la manière dont la police peut le faire respecter. Des études américaines montrent que cette culture policière « sauvage » constitue une véritable barrière qui fait échouer les projets venus d'en haut ⁽²⁶⁾.

Or à mon sens, la recherche sociologique n'a pas pour tâche de trouver des méthodes permettant de mieux surmonter cette barrière et de réaliser plus facilement un projet. Il s'agit bien plus de prendre au sérieux les conditions de travail et d'action des policiers au bas de la hiérarchie ; c'est la condition indispensable pour garantir la démocratie dans la police car, en cas d'insatisfaction, ces facteurs favorisent l'apparition d'un milieu policier autoritaire et de droite (par exemple cette tendance de nombreux policiers à sympathiser avec les « Républicains », un mouvement comparable à celui de Le Pen ; un phénomène d'ailleurs que la direction de la police dément pour une large part).

La police et les citoyens

Cela surprend toujours la police lorsque, dans les enquêtes réalisées régulièrement à sa demande, la grande majorité des personnes interro-

gées déclarent avoir une bonne opinion de cette institution. Mais la valeur de témoignage de telles enquêtes ne sont pas à même de refléter les variations de tensions entre la police et les citoyens.

Il est nécessaire, pour ce faire, de procéder à des analyses pour enquêter sur les effets de l'organisation et des stratégies de la police sur les citoyens, le sens de la solidarité de ces derniers ainsi que leur perception de la sécurité. De quelle manière des diverses classes et couches sociales se réfèrent-elles à la police, quelles sont leurs attentes ? La décentralisation de l'organisation de l'activité de la police permettra-t-elle de l'adapter plus efficacement aux besoins locaux ? Ceci contribuera-t-il à améliorer le contrôle de la police par les citoyens ? Le débat américain en faveur de l'ilotage (*community policing*) apporte un grand nombre d'éléments de réponses à ces questions.

Jusqu'ici ces questions n'ont guère joué de rôle en R.F.A. La réorganisation de la police dans les années soixante-dix s'est faite avant tout sur des critères d'ordre relevant de l'organisation technique intérieure ; globalement, elle a conduit à une forte centralisation. Certes, de nombreux agents de police se plaignent de ses inconvénients (perte de la proximité du citoyen), il ne faut cependant pas s'attendre à de nouvelles modifications de la structure organisationnelle, ne serait-ce d'ailleurs que pour des raisons de coûts.

Effets politiques et sociaux de l'activité de la police

Aux États-Unis, dans les années soixante, la discussion sur la démocratisation de la police a donné lieu à un grand nombre de recherches empiriques ⁽²⁷⁾. Celles-ci portaient aussi bien sur la question de la violence policière (*police riots*) et sur des comportements discriminatoires d'agents de police (face aux noirs, aux minorités, etc...) que sur les formes de contrôle juridique et politique.

Il n'existe guère en R.F.A. d'études comparables, et cela pour deux raisons : il n'existe que peu de possibilités de recherches externes dans ce domaine ; les dirigeants de la police, quant à eux, s'en tiennent à une image normative d'une police démocratique, tournée vers les besoins des citoyens qui, dans ses activités, respecte pleinement les principes d'État de droit. C'est pourquoi, le débat sur la question de savoir quels effets la réforme de la police a eu sur les structures démocratiques et les droits des citoyens au cours des vingt dernières années, est un débat qui, pour une grande part, est purement théorique. La confrontation entre des chercheurs théoriciens sur la police et les théoriciens dans les rangs de la police, qui se limitent à des arguments de type normatif, empêche finalement que soient réalisés de petits projets visant à apporter des changements ponctuels ⁽²⁸⁾. C'est justement cela qui, vu d'Allemagne, rend le pragmatisme des États-Unis ou des Pays-Bas aussi attrayant.

Les déterminants de la recherche sur la police

A quoi est donc due cette auto-limitation de la recherche sociologique sur la police en R.F.A. ? La réponse varie selon que l'on considère la recherche dans les universités ou celle institutionnalisée dans la police. La raison pour laquelle la recherche universitaire s'intéresse aussi peu à ce sujet, n'est pas, à mon sens, due à la prépondérance d'une « criminologie d'État » qui, de plus en plus, soumet ce secteur de la recherche à son contrôle comme le craignaient, dans les universités, les critiques du développement sus-nommé⁽²⁹⁾. Ce n'est pas non plus parce que la police, comme beaucoup d'autres organisations, interdit volontiers l'accès à son institution et à ses données à des curieux indésirables. Ce qui, par contre, est décisif en la matière, c'est que la sociologie a en grande partie abandonné d'elle-même sa prétention de vouloir modifier par une recherche critique la pratique sociale. Le seul fait de s'intéresser à des sujets controversés ne permet plus, comme au début des années soixante-dix, de jouir d'une autorité particulière au sein de la « communauté universitaire » (academic community). Sans parler des limitations résultant du paradigme criminologique norme/sanction.

En cela la police apparaît en fait comme étant une simple instance de sanction sélective à côté des tribunaux, des assistantes sociales, etc. Certes, il résulte de cette perspective des études tout à fait intéressantes sur les stratégies d'action et de sanction sélectives de la police, notamment face aux jeunes et aux minorités⁽³⁰⁾.

Par contre, de cette manière, la question de savoir quels sont les facteurs structurels et organisationnels qui déterminent les décisions et les stratégies d'action de la police n'est plus guère envisagée, même en matière de poursuite pénale par la police.

Il est logique que dans la recherche sur la police, les études qui analysent l'importance de l'organisation et les prémisses de l'activité policière pour les citoyens, la société et la structure démocratique ne jouent aucun rôle. Ceci résulte déjà de la fonction même de ces institutions de recherche de l'administration qui doivent avoir comme seul repère l'utilité de leurs services (qu'elles ne font pas forcément). Du point de vue de l'organisation, ceci signifie que les conditions-cadre, à savoir les institutions, ne sont pas mises en cause dans la présentation des termes du problème (mais dans les conclusions des études, c'est parfois quand même le cas. Il arrive qu'elles soient à l'origine de vives controverses, comme le montrent les études sur la persévérance.

Il est compréhensible également que les chercheurs au sein de la police, qui se trouvent à mi-chemin entre la « communauté des universitaires » et la police au quotidien, préfèrent éviter d'aborder des thèmes névralgiques sur le plan politique. Bien que la recherche menée au K.I. du B.K.A. ait porté sur la violence, elle n'a presque pas tenu compte du terrorisme. La recherche dans ce domaine a été coordonnée directe-

ment par le Ministère de l'Intérieur ⁽³¹⁾. La situation est à peu près comparable pour le sujet vivement controversé des manifestants criminels.

Pourquoi, cependant, la recherche sur la police en R.F.A. est-elle au fond une recherche menée par la police judiciaire pour la police judiciaire, ce que révèle d'ailleurs déjà le nom d'« Institut criminologique » (Kriminologisches Institut) ? L'orientation de telles institutions est profondément marquée par ce qu'attendent les politiques et la police d'une telle recherche. Dans la phase de préparation de la réforme de la police dans les années soixante-dix, l'objectif premier était d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la criminalité. C'est à ces fins que la recherche, et c'est logique, a été installée à l'Office Fédéral de la Police Criminelle (B.K.A.) (et de même dans les Laender). Certes, l'Académie de police (Polizeiakademie) à Hilstrup qui est chargée de la formation et de la formation continue a pour tâche de faire de la recherche pour la police du maintien de l'ordre. Jusqu'ici cette Académie n'a toutefois pas obtenu de résultats notables ; comment le pourrait-elle d'ailleurs, n'ayant qu'une seule personne affectée à la recherche.

Nul ne peut nier, à mon sens, que la recherche au sein de la police est des plus limitée. Ceci ne change rien au fait que le K.I. et l'Office Régional de la Police Criminelle de Bavière (L.K.A.) prétendent faire de la recherche pour la police toute entière. Jusqu'ici, ceci ne s'est cependant guère traduit par des études empiriques. Certes, ces derniers temps, dans la discussion quant à savoir à quoi se mesure le succès de la police, il apparaît de premiers signes reflétant une approche qui prend en compte toute la multiplicité des fonctions de la police.

Toutefois, cette discussion et perception de la recherche anglo-américaine n'a pas encore entraîné d'ouverture de la recherche empirique. Cette quête d'une réflexion scientifique sur la police s'est surtout traduite sous la forme d'une théorie sur la police. Marquée de « fondamentalisme teuton », elle associe les principes normatifs d'une « police moderne » à des réflexions sur une « corporate identity » telle que la prônent les théories du management.

La recherche sur la police : un projet sans intérêt ?

Un grand nombre de publications du début des années soixante-dix révèlent combien les réformateurs dans les rangs de la police avaient foi en la recherche, et combien plus même la recherche croyait en elle-même : la science devrait fournir les connaissances nécessaires pour moderniser la police. Une présence encore plus marquée de la science dans le quotidien de la police, dans l'analyse du développement de la criminalité et des conflits sociaux, devraient permettre à cette institution d'adapter par anticipation ses propres structures à une réalité sociale en rapide mutation.

Les réformateurs tout comme les scientifiques ont complètement échoué si l'on considère qu'ils voulaient planifier sur des bases scientifiques la façon de procéder dans toute la bureaucratie. Il serait toutefois faux de conclure que la sociologie se soit avérée peu intéressante pour la bureaucratie en général et pour la police en particulier. Ce qui a échoué, c'est l'idée que la science, qui est supérieure parce qu'elle repose sur la connaissance, soit à même d'appliquer des « résultats scientifiques sûrs » dans la pratique. Certes, il a spécialement été institué un poste de « valorisateur » au K.I. du B.K.A., mais cela ne changera pas grand chose au fait que les « praticiens » définissent en grande partie eux-mêmes quelles interprétations de leur réalité quotidienne seront acceptées comme étant des connaissances sociologiques, et trouveront des applications en tant que telles.

Ni les chercheurs ni les hauts fonctionnaires de la police ne décident si ou non et de quelle manière « des résultats » trouvent une application, mais ce n'est pas pour autant que la recherche est sans intérêt. Bien plus, au cours des vingt dernières années, le débat et la manipulation stratégique d'interprétations et de modèles d'interprétation scientifiques des méthodes utilisées par la police sont devenus une habitude tout à fait normale dans la police, et notamment dans la police judiciaire.

Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer rapidement les structures d'argumentation dans le discours de la police en 1968 et aujourd'hui, ou de constater que de simples commissaires et d'autres agents de la police ont repris dans leurs théories de tous les jours des modèles d'interprétation sociologiques.

Ce qui a contribué à rendre plus scientifiques les décisions institutionnelles, ce n'est pas seulement l'instauration d'une recherche propre, mais également le fait que la formation ait changé et que la professionnalisation soit plus poussée. Mais ce sont avant tout les besoins de justification et de légitimation rencontrés dans la pratique quotidienne qui, de par la disparition d'anciennes certitudes et en présence de changements sociaux rapides, ont favorisé l'arrivée d'interprétations scientifiques dans la pratique. Bien que l'aptitude à critiquer cette science se soit accrue, la police, dans la pratique, reste toujours tributaire des modèles d'interprétation de la sociologie ⁽³²⁾.

A mon sens, les craintes ou les espoirs attachés à l'idée que cette institution pourrait modifier à elle seule sa qualité politique et son caractère dominateur, se sont avérés prématurés. Ce qui sera décisif, à l'avenir également, c'est de savoir dans quelle mesure la discussion pragmatique sur la réforme de la police qui doit lui permettre de mieux venir à bout de ses tâches, prendra pour point de référence majeur l'effet exercé par cette institution sur la structure démocratique et de liberté de la société toute entière. Au siècle dernier avec le débat

politique sur la police et le « contrôle social », et l'intérêt que leur a porté la sociologie, cette question en était à ses débuts⁽³³⁾. Elle l'est encore aujourd'hui, à l'heure où la réflexion sociologique a fait son entrée dans la police.

Références bibliographiques

- (1) Busch H., Funk A., Kauß U., Narr W.-D., Werkentin F., *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Frankfurt, 1988, 2^e ed.
- (2) Herold Horts, *Gesellschaftlicher Wandel - Chance der Polizei ?*, dans *Die Polizei*, 63 Jg, 1972, H.5, p. 133-36 (ici 34).
- (3) Autorenkollektiv Polizei Hessen/Universität Bremen, *Aufstand der Ordnungshüter oder was wird aus der Polizei ?*, Reinbek, 1972.
- (4) Informationszentrum Sozialwissenschaften, Kriminologische Zentralstelle (Hg.), *Kriminologie*, Forschungsdokumentation 1980-86, Bonne, 1988, S.217ff.
- (5) Kube Edwin, Rebscher Erich, *La recherche policière au « Kriminologisches Institut » de l'Office Fédérale de Police Criminelle en République Fédérale d'Allemagne*, Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique, 1986, 4, p. 420-427.
- (6) Rebscher Erich, Valhenkamp Werner, *Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland*, BKA-Forschungsreihe, Sonderband, Wiesbaden, 1988.
- (7) Kube Edwin, Rebscher Erich, *La recherche*, op. cit., p. 424f ; Baumann Michael C., *Sexualität, Gewalt und psychische Folgen*, BKA-Forschungsreihe Band 15, Wiesbaden, 1983.
- (8) Steffen Wiebke, *Kriminologische Forschung an landeskriminalämtern* ; in : Kaiser G. et al., *Kriminologische Forschungen in den 80 Jahren*, vol. 34, Fribourg en Br., 1988, p. 263-276.
- (9) Voir les rapports de Pfeiffer, Jehle, Hobe et Berckhauer et al. in : Kaiser Günther, Kury Helmut, Albrecht Hans-Jörg (Ed.), *Kriminologische Forschungen in den 80 Jahren*, vol. 34, Fribourg en Br., 1988.
- (10) Brusten Manfred, *Neue Wege zur demokratischen Kontrolle der Polizei ?*, dans Kaiser G. et al., *Kriminologische Forschungen*, op. cit., vol. 35/1, Fribourg en Br., 1988, p. 157ff.
- (11) Feltes Thomas, *Polizeiliches Alltagshandeln*, in : Kaiser G. et al., op. cit., vol. 35/1, p. 125ff.
- (12) Busch H. et al., *Die Polizei...*, op. cit. et la revue « Bürgerrechte & Polizei » (CILIP), 1978ff.
- (13) Steffen W., *Zielsetzung und Erfolgsmessung praktischer Kriminalistik* ; dans Kube E., Störzer H.K., Brugger S. (Hg.), *Wissenschaftliche Kriminalistik*, vol. 1, Wiesbaden, 1983, p. 255ff.
- (14) Weis K., *Die Vergewaltigung und ihre Opfer*, Stuttgart, 1982 ; Baumann Michael C., *Sexualität*, op. cit. ; Schäfer H. (Ed.), *Das Mißtrauen gegen vergewaltigte Frauen*, Brême, 1986.
- (15) Rebscher E., Valhenkamp W., *Organisierte Kriminalität*, op. cit. ; Poerting Peter, *Polizeiliche Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität*, BKA-Forschungsreihe, Sonderband, Wiesbaden, 1985 ; Poerting P., Pott E.G., *Computerkriminalität, Berichte des Kriminologischen Instituts*, Wiesbaden, 1986.
- (16) Kube Edwin, Störzer H.K., Brugger S. (Ed.), *Wissenschaftliche Kriminalistik*, vol. I, II, BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden, 1983 et 84.
- (17) Servay Wolfgang, Rehm Jürgen, *Bankraub aus der Sicht der Täter*, BKA-Forschungsreihe, vol. 19, Wiesbaden, 1987, Bundeskriminalamt : Symposium Täterwissen, BKA-Forschungsreihe, Sonderband, Wiesbaden, 1986.
- (18) Steffen Wiebke, Czogalla Peter, *Untersuchungen der Möglichkeiten des datenmäßigen Abgleichs von Täterbegehungsmerkmalen zur Fallzusammenführung*, vol. I-IV, München, 1982 ; Weschke E., *Modus operandi und Perseveranz*, Publikation der Fachhochschule für Verwaltung und Recht, Band 40, et ; Bundeskriminalamt : Symposium : Perseveranz und Kriminalpolizeiliche Meldedienst, BKA-Forschungsreihe, Sonderband, Wiesbaden, 1984, p. 17ff, 69ff.

- (19) Devermann Ulrich, Schuster Leo, Simm Andreas, *Zum Problem der Perseveranz in Delikttyp und modus operandi*, BKA-Forschungsreihe, vol. 17, Wiesbaden, 1985 ; et Bundeskriminalamt : Symposium Perseveranz, *op. cit.*, 135ff.
- (20) Dölling Dieter, *Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip*, BKA-Forschungsreihe, Sonderband, Wiesbaden, 1988.
- (21) Feltes, *Polizeiliches Alltagshandeln*, dans Bürgerrechte & Polizei, 19, 1984, p. 11ff.
- (22) Busch H., Funk A., Narr W.D., Werkentin F., *Gewaltmeldungen aus Neuköln*, Rapport préparé pour le 10^e congrès international de criminologie à Hambourg, 1988.
- (23) Pour l'emploi des méthodes dans la criminologie, Pfeiffer Christian, *Institution und Entscheidung*, in, Kriminologische Forschung, *op. cit.*, vol. 34, p. 175-197 et Pfeiffer Christian, *Und wenn es künftig weniger werden ? Die Herausforderung der geburtschwachen Jahrgänge* ; dans : Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen (Ed.) : Und wenn es künftig weniger werden, Schriftenreihe NF. Heft 17, Munich, 1987, p. 28ff.
- (24) Feltes Thomas, *Polizeiliches Alltagshandeln*, In, Kaiser G. et al., *Kriminologische Forschung*, vol. 35/1, Freiburg, 1988, p. 125ff et Feltes Th., *Polizeiliches Alltagshandeln*, dans Bürgerrechte und Polizei, *op. cit.*
- (25) Das Berufsbild des Polizeivollzugsbeamten, Gutachten im Auftrag der ständigen Konferenz der Innenminister, erstattet von Helfer und Biebel, Saarbrücken, 1975.
- (26) Kelling George L., *Empirical Research and Police Reforme*, in, Kube et al., *Wissenschaftliche Kriminalistik*, *op. cit.*, vol. I, p. 85f.
- (27) Kelling George, *op. cit.*, p. 69f.
- (28) Divers exemples dans Bürgerrechte & Polizei, CILIP, 1978ff.
- (29) Kreissl R., Ludwig W., *Rationalisierung des Strafrechts durch Kriminologen*, in, Brusten M., Hässling J., Malinowski P., *Kriminologie im Spannungsfeld von Kriminalpolitik und Kriminalpraxis*, Stuttgart, 1986, et, Loppscher G., Manke G., Sack F. (Ed.), *Kriminologie als selbständiges interdisziplinäres Hochschulsudium*, Hamburg, 1987.
- (30) Feuerhelm W., *Polizei und « Zigeuner »*, Stuttgart, 1987 ; Schüler-Springorum H. (Ed.), *Jugend und Kriminalität*, Frankfurt, 1983.
- (31) Analysen zum Terrorismus, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, vol. I-4/2, Opladen, 1981ff.
- (32) Beck Ulrich, Bonß Wolfgang, *Zum Strukturwandel von Sozialwissenschaft und Praxis*, in, Soziale Welt, 1989, vol. 1/2, p. 196ff.
- (33) Funk A., *Polizei und Rechtsstaat*, Frankfurt 1986, et, Durkheim Émile, *L'individualisme et les intellectuels*, dans Émile Durkheim : La science sociale et l'action, Paris, 1970.

La recherche en sciences sociales sur la police en Grande-Bretagne : esquisse d'un bilan

Claude Journès

**CERIEP (Centre d'épistémologie
juridique et politique), Lyon**

En Grande-Bretagne, les études de sciences sociales sur la police connaissent un développement considérable et une légitimité croissante. Alors qu'il y a vingt ans on ne comptait sur ce thème qu'une poignée de chercheurs, la Fondation pour la police a pu recenser deux cents projets de recherche pour les années 1985-1986 (The Police Foundation, 1987) ⁽¹⁾. Ces projets émanaient de plus de soixante-dix institutions largement réparties sur le territoire britannique dont trente-huit universités sur les quarante-neuf existant au Royaume-Uni, spécialement Oxford, Birmingham, Brunel à Londres, Hull, Manchester et Southampton et seize instituts polytechniques (Polytechnics) sur trente et un en particulier ceux du Middlesex et du Pays de Galles.

Cette énumération, il importe de le préciser, laisse de côté l'activité individuelle de certains historiens. Surtout, les travaux de recherche ainsi répertoriés sont immergés dans une bibliographie beaucoup plus vaste constituée de rapports officiels comme celui de Lord Scarman après les émeutes dans le quartier londonien de Brixton en avril 1981 (Scarman 1982) ⁽²⁾, de mémoires d'anciens responsables de la police, d'essais journalistiques, enfin de brochures militantes reflétant le point de vue des acteurs sociaux sur des sujets controversés.

Pour dresser un bilan de la recherche en sciences sociales sur la police en Grande-Bretagne, il conviendrait de délimiter rigoureusement notre objet d'investigation au sein de cette masse d'écrits. Mais cette tâche nous semble difficile à réaliser. Il existe en effet le plus souvent, un va-et-vient entre les analyses relatives à la police et un point de vue plus ou moins favorable à son égard, entre le genre de la recherche et celui de l'essai. N'est-il pas significatif, pour s'en tenir à cet exemple, qu'un Professeur de l'Université d'Uxbridge dans le Middlesex se soit proposé d'étudier la « prolifération (depuis 1979) de publications universitaires et quasi-universitaires critiquant unilatéralement la police » ainsi que « la multiplication rapide de groupes militants opposés à la police » tandis que d'autres chercheurs considèrent comme insignifiants les travaux les plus laudatifs à l'égard de l'institution.

A cette première controverse pourrait s'en ajouter une autre, interne au champ scientifique — si du moins l'autonomie des champs constitue une réalité en matière d'études policières — sur la spécificité d'une démarche de sciences sociales par rapport à celle du sens commun. Là encore la difficulté paraît grande si l'on songe à ce qui sépare d'un côté une démarche sociologique inspirée de Durkheim et fondée sur la rupture avec l'approche commune, de l'autre l'analyse ethnométhodologique dérivée au contraire du point de vue des acteurs sociaux. A l'évidence, les avis peuvent être partagés sur ce qui dans les études policières relève véritablement des sciences sociales.

Aussi, plutôt que d'utiliser une définition *a priori* nous avons préféré retenir tous les écrits qui se désignaient ou étaient désignés comme tels par la communauté scientifique. Néanmoins, une sélection s'imposait en raison d'un côté de l'abondance croissante des publications, de l'autre de la nécessité de dégager les éléments significatifs et les lignes de force. Nous avons donc valorisé les ouvrages par rapport aux articles et aux rapports en les considérant comme la forme achevée du travail de recherche. Nous avons utilisé aussi un indice de notoriété exprimé par la fréquence des références bibliographiques à l'auteur considéré et de la mention de son nom dans nos entretiens ou échanges épistolaires avec ses pairs ; la combinaison de ces deux critères permet de tempérer la force des réseaux d'affinité et éventuellement de la hiérarchie universitaire encore que l'une et l'autre puissent commander une stratégie de citation. Mais de toute façon, quel que soit l'échantillon retenu, sa sélection présenterait toujours une faiblesse vu la nature de l'objet. Enfin nous avons mis l'accent sur les écrits produits à partir des années soixante, période où les recherches sur la police commencent à prendre de l'importance.

Ces écrits relèvent en général des disciplines suivantes, la sociologie, la psychologie sociale, la criminologie, l'histoire et le droit. Quant à la science politique britannique, plus encore que son homologue française (Journés 1988) ⁽³⁾ elle ignore la police. Officiellement en effet, la police anglaise ne sert pas le Gouvernement mais l'ensemble de la communauté et l'agent de police de base est soumis à la *common law*, donc la police reste en principe indépendante du pouvoir politique. En outre, les politologues britanniques considèrent comme seuls légitimes scientifiquement les objets sur lesquels ils disposent d'un monopole, les élections, les partis ou l'administration publique ; la police ne relève pas de leur territoire.

Avant de présenter les problématiques, les thèmes et la méthodologie des recherches sur la police, il nous paraît indispensable d'évoquer les facteurs ayant permis leur développement.

Les facteurs favorables aux recherches

L'importance sociale de l'enjeu, de multiples sources de financement, des raisons institutionnelles enfin des conditions intellectuelles propices expliquent l'essor des recherches sur la police en Grande-Bretagne.

Le développement des études de sciences sociales sur la police ne découle pas simplement de l'expansion générale des sciences humaines mais résulte d'abord d'une demande sociale spécifique. En effet, la police objet d'un consensus généralisé au lendemain de la deuxième guerre mondiale a perdu progressivement sa légitimité, devenant matière à controverse et même un enjeu social, voire politique important.

Le problème de la police s'enracine d'abord dans une transformation de la société globale. Les changements économiques et le chômage, les mutations démographiques et l'extension des communautés d'immigrants de couleur, enfin l'évolution des mœurs dans le sens d'une libéralisation produisent une sorte d'anomie qui rend plus difficile la tâche de la police. Au début des années soixante-dix, le terrorisme et le vol avec agression font prendre à l'insécurité un tour spectaculaire accentué par les médias alors même que la gestion pacifique des luttes sociales permise par la prospérité d'après-guerre cède la place à l'âpreté du temps de crise et à l'autoritarisme de l'État, tandis que l'idéologie de la loi et de l'ordre remplace celle du consensus. Dans les années quatre-vingt enfin, le désarroi et l'insécurité prennent le visage des émeutes et des tragédies à l'occasion des matchs de football.

L'essentiel se situe ici au niveau des perceptions. L'analyse sociologique permet en effet de préciser que cette image d'une Grande-Bretagne déchirée est en partie construite sous l'influence de la presse et du discours conservateur. Sur la longue durée, la violence collective après avoir connu son apogée dans les deux premières décennies du vingtième siècle a diminué en matière sociale, communautaire et politique, progressant seulement dans le domaine sportif par une sorte de phénomène de compensation.

A l'évolution de la société a répondu celle de la police elle-même. Des cas de corruption ternissent sa réputation dès la fin des années cinquante et plus encore dans les années soixante-dix à la fin desquelles on découvre aussi l'étendue des pratiques policières illégales.

D'autres raisons expliquent que l'opinion soit moins satisfaite de la police. Au milieu des années soixante, le système préventif incarné par la ronde du bobby à pied fait place à un système réactif de police motorisée dans lequel le contact avec la population devient moins fréquent. Or l'efficacité de la police paraît en déclin si l'on s'en tient au taux d'élucidation des affaires. Et les autorités de police composées d'élus et de magistrats voient les forces placées sous leur responsabilité

échapper davantage à leur contrôle alors même qu'elles s'engagent souvent vers le maintien de l'ordre. Enfin, la police semble en proie à une politisation inédite. Dans ce dernier processus, le rôle essentiel revient à l'association professionnelle des policiers de base, la Fédération de la police (Police Federation) — unique en Grande-Bretagne à l'opposé du pluralisme syndical français — qui se transforme en un groupe de pression attaché à la loi et l'ordre. Son engagement en riposte aux critiques des défenseurs des droits civils, joue en faveur du parti conservateur lors des élections générales de 1979 date où cet enjeu électoral est le plus important. En 1981, l'élection spécialement à Londres de conseils locaux travaillistes très orientés à gauche, et la radicalisation de la position du Labour à l'égard de la police, enfin l'intervention des forces de l'ordre dans la grève des mineurs au début de l'année 1984 accroissent la tension entre le parti travailliste et la Fédération de la police. A l'occasion du Congrès travailliste d'octobre 1984, en pleine grève des mineurs, l'association des policiers s'interroge même sur la possibilité de servir dans l'avenir un gouvernement travailliste. La hiérarchie rappellera cependant au devoir de loyauté à l'égard de tout gouvernement issu des élections et le Labour party atténuera ses critiques.

Si la police ne constitue pas en permanence un enjeu politique et encore moins électoral, elle apparaît pourtant depuis une dizaine d'années comme un problème sur lequel se cristallise une importante demande sociale, manifeste à travers la diversité et la forte progression du financement des recherches qui le concernent. Les sources de ce financement parfois croisé vont de conseils locaux travaillistes ou d'autorités de police jusqu'aux grands magasins Marks and Spencer et Selfridges. Mais l'apport principal vient de la police elle-même soucieuse de restaurer sa légitimité en regagnant la confiance du public.

L'élan essentiel de l'institution policière en faveur des travaux scientifiques a été donné par le biais de l'Unité de recherche et de prévision du Ministère de l'Intérieur (Home Office Research and Planning Unit) chargée de lui fournir les éléments d'analyse de la réalité sociale dans laquelle il inscrit son action. Héritière d'une structure remontant à la fin des années quarante, réorganisée en 1981 date de son appellation actuelle, cette unité mérite une attention particulière.

Sa composition lui confère une certaine autonomie de par son chiffre et sa nature. Elle compte quarante personnes donc la part qu'affecte le Ministère de l'Intérieur aux sciences sociales ne peut être négligée même si l'effectif de l'Unité n'atteint pas la moitié de celui d'une autre division du Ministère (Scientific Research and Development Branch) chargée elle de recherches techniques. Ensuite, pour les responsables de la police anglaise, on ne s'improvise pas chercheurs en sciences sociales et l'institution a besoin de chercheurs indépendants, les membres de l'Unité de recherche ne sont pas des policiers mais des chercheurs

confirmés. Ils s'occupent de la criminologie en général, un peu moins du quart d'entre eux se consacrant spécialement à la police.

En revanche l'autonomie fonctionnelle de l'Unité paraît limitée dans la mesure où la mise en œuvre de ses projets reste conditionnée par l'intérêt qu'ils présentent pour l'administration active du Ministère. Cette contrainte peut rejaillir sur le premier rôle de l'Unité, la réalisation directe des recherches. Elles portent en général sur l'efficacité de l'action policière mais on leur a reproché parfois leur spécialisation étroite et leur absence de perspective d'ensemble. Cependant ces recherches bénéficient d'une diffusion assez large puisqu'elles font l'objet d'une publication, même quand elles contredisent le discours officiel.

L'Unité joue en outre un rôle de commanditaire de la recherche permettant en 1982 la réalisation du premier panorama du crime (British crime survey), consacrant en 1985-1986 250.000 livres au financement d'études sur la police ou la prévention du crime réalisées soit par des organismes de recherche indépendants, soit par des centres universitaires.

Il convient d'ailleurs d'indiquer qu'en plus de l'action du Ministère, plusieurs forces de police subventionnent actuellement des recherches tout comme la police métropolitaine a commandé et financé la grande étude sur la police et les Londoniens d'un coût total de 200.000 livres.

Après l'Unité de recherche, la première source importante de financement des études policières est constituée par l'une des cinq autorités administratives indépendantes en matière de recherche, le Conseil de la Recherche Économique et Sociale (Economic and Social Research Council). A la différence des quatre autres organismes similaires relatifs eux aux sciences exactes, de l'Unité du Ministère de l'Intérieur et du Centre National de la Recherche Scientifique français, le Conseil ne dispose ni d'équipe ni même de personnel de recherche. Il se contente donc de redistribuer de l'argent selon une procédure d'appel d'offres, 200.000 livres en 1985-1986 pour les recherches sur la police envisagée dans sa relation avec le système pénal dans son ensemble.

Parmi les autres sources de financement et d'initiative, citons la Fondation pour la Police créée en 1979 et entrée en activité en 1981. Cet organisme indépendant, imité de l'expérience américaine lancée en 1970 trouve son origine et sa légitimité dans la prise de conscience de hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur sensibles à la perte de confiance du public à l'égard de la police. La Fondation s'est donnée en effet pour objectif d'étudier la relation de la police et du public et son impact sur l'efficacité policière. Le Conseil d'administration de la Fondation associe aussi bien d'anciens hauts responsables de la police que des chefs d'entreprise. Les cinq cents sociétés qui apportent des subides à la Fondation lui permettent d'ailleurs de payer son personnel et

d'autofinancer certaines études, d'autres bénéficient d'un financement du Conseil de la recherche, celle par exemple sur l'interrogatoire des suspects. Enfin, la Fondation sert d'intermédiaire pour le financement de recherches universitaires et réussit à rassembler à l'occasion d'un colloque annuel la plupart des chercheurs travaillant sur la police.

Un certain nombre de collectivités locales enfin, ont encouragé les études, le cas le plus souvent connu restant celui du Conseil du Grand Londres avant son abolition en 1986. Dominé par la gauche travailliste qui souhaite mettre fin au particularisme institutionnel de la police métropolitaine seule à échapper au contrôle des élus locaux, il crée en 1981 un comité de police puis l'année suivante une unité de soutien qui réalise ou finance des recherches sur la police dans une optique de défense des libertés civiles.

Différents facteurs institutionnels ont également favorisé la recherche en Grande-Bretagne. Ainsi, le principe du caractère local des forces de police offre au chercheur des contacts plus faciles sans qu'il soit besoin de remonter une chaîne hiérarchique avant d'obtenir une autorisation d'enquête.

En outre, la police anglaise dépendante d'autorités locales l'est moins du pouvoir central que la police française : une étude sur la police en Angleterre n'est pas a priori suspecte de vouloir mettre à jour les mécanismes inavoués de l'ordre politique.

L'ensemble de ces soutiens institutionnels convergents et la conscience très claire de l'institution policière elle-même de la nécessité dans son propre intérêt d'un recours aux sciences sociales ont permis d'inscrire les recherches sur la police dans la durée. Leur développement semble considérable par rapport à celles réalisées en France où du fait des modalités de l'alternance au pouvoir une expérience officielle à peine engagée a été interrompue puis reprise. Il est évident cependant qu'en Grande-Bretagne les recherches paraissant avoir une utilité immédiate ont plus de chance de trouver un appui institutionnel et un financement que les études critiques, globales et historiques.

Un milieu de recherche s'est d'autant plus facilement formé qu'il existait d'autres conditions intellectuelles favorables, surtout l'influence des études américaines et dans une moindre mesure canadiennes. La sociologie britannique de la police leur doit plus qu'à la tradition nationale de sociologie empirique soucieuse de réforme sociale, celle d'un Charles Booth ou des Webb.

Les raisons de cette influence américaine consistent dans une communauté linguistique et culturelle. Pour les spécialistes américains, le modèle historique originaire reste la « nouvelle police » anglaise de Peel. Les chercheurs britanniques eux, utilisent d'autant plus facilement la sociologie policière américaine qu'elle concerne une institution en

principe proche dans sa structure de celle de la Grande-Bretagne au moins sur deux points : l'absence de police nationale et le niveau unique de recrutement à la base. On comprend qu'à l'inverse, les auteurs français ne soient quasiment jamais cités, à l'exception parfois de Crozier au titre de la sociologie générale.

Les tendances de la recherche

Il existe différentes présentations des recherches en sciences sociales sur la police en Grande-Bretagne qui soit dressent un inventaire des thèmes et des problématiques (Broden 1985) ⁽⁴⁾, (Journès 1985) ⁽⁵⁾ soit insistent sur la succession des centres d'intérêt (Reiner 1989) ⁽⁶⁾, (Shapland and Hobbs 1988) ⁽⁷⁾ comme avait pu le faire Maureen Cain pour l'ensemble de la recherche anglo-saxonne (Cain 1979) ⁽⁸⁾.

Revenons sur l'hypothèse proposée par Robert Reiner, selon laquelle il existerait un parallélisme entre la perception politique globale de la police et la recherche qui la concerne. Depuis la deuxième guerre mondiale se seraient ainsi succédées quatre phases : dans les années cinquante règne le consensus ; à partir des années soixante la controverse suscitée par différentes affaires débouche, comme dans un nouvel équilibre, sur la loi de 1964 qui régit encore l'organisation policière et sur la réforme du système de patrouille ; dans les années soixante-dix le conflit oppose la campagne pour la loi et l'ordre et des critiques visant la brutalité et les illégalités policières ; enfin dans les années quatre-vingt la contradiction caractérise la double volonté de la police de retrouver une légitimité et de préserver l'ordre public.

L'évolution chronologique des thèmes centraux de la recherche policière nous paraît réelle : la controverse sur la police a suscité la première floraison de travaux universitaires tandis que la période de conflit a vu naître l'intérêt de l'institution policière elle-même pour la recherche.

Mais R.Reiner lui-même admet les limites de son système de classement. En effet, la parution d'un livre peut suivre tardivement sa préparation, l'évolution d'un auteur est envisageable et plusieurs tendances peuvent coexister en même temps. Il existe surtout un chevauchement manifeste entre les centres d'intérêt privilégiés. En un mot, la démarche qui veut assigner une correspondance étroite entre un environnement idéologique et une production nous paraît trop mécaniste. Nous essaierons donc de reconstituer les caractéristiques principales des courants de recherches apparus successivement, aucun d'entre eux ne disparaissant totalement ce qui permet de comprendre la variété des études policières.

Le père des études policières en Grande-Bretagne est sans conteste l'Écossais Charles Reith (1886-1957) qui après avoir été planteur, offi-

cier colonial, négociant en thè et en caoutchouc, puis responsable d'une revue de politique étrangère, a publié entre 1938 et 1956 plusieurs ouvrages sur la police. Dans ses livres où l'idéalisation du système anglais se combine à la recherche documentaire, Reith oppose à la police britannique issue de la communauté et conforme à l'idéal démocratique, les polices continentales soumises au pouvoir politique et d'esprit totalitaire (Reith 1952) ⁽⁹⁾.

Cette analyse laudative de la police et la valorisation de sa légitimité caractérisent les ouvrages publiés après la deuxième guerre mondiale, qu'ils soient d'inspiration sociologique (Banton 1964) ou historique (Radzinowiz 1948-1968) ⁽¹⁰⁾, (Critchley 1967) ⁽¹¹⁾. On peut trouver des exemples plus récents de l'idée selon laquelle la police était la meilleure façon de régler le problème de l'ordre dans le respect des libertés britanniques, en lisant certaines brochures officielles ou une histoire de la police métropolitaine (Ascoli 1979) ⁽¹²⁾.

Alors que peu d'études ont encore été publiées au début des années soixante, le développement progressif d'une controverse favorise la parution de différents ouvrages considérés aujourd'hui comme des classiques. Ces classiques présentent trois caractéristiques communes : ils ont été réalisés à partir d'une observation participante ; ils concernent l'organisation policière essentiellement à travers l'activité et la culture du policier de base dont la pratique est parfois considérée comme déviante ; enfin l'objet observé sert de cadre d'analyse, la question de la police n'est pas située par rapport à des problèmes globaux et encore moins par rapport à des problèmes politiques.

L'ouvrage de M.Cain (Cain 1973) ⁽¹³⁾ pour s'en tenir à cet exemple en témoigne assez bien. Soucieuse d'étudier l'organisation de la police, son comportement et sa relation avec l'environnement sociétal, elle utilise une démarche fonctionnaliste centrée sur la sociologie des rôles. Cette recherche, réalisée au début des années soixante donc avant les importantes mutations, déjà évoquées, dans les patrouilles, combine une enquête par questionnaire portant sur un échantillon de 140 policiers et leurs épouses et un travail de terrain apparemment plus fructueux. L'auteur procède à une comparaison entre la campagne et la ville. A la campagne, le rôle du policier est défini en grande partie par l'ensemble de la communauté dont il partage les valeurs ; ses collègues sont peu présents et l'intervention de la hiérarchie reste incertaine puisqu'elle consiste essentiellement à contrôler mutations et promotions. A la ville au contraire, la relation du policier concerne une partie seulement de la population, celle dans laquelle il se reconnaît, et la force du contrôle hiérarchique produit une plus grande solidarité entre les policiers eux-mêmes.

Une nouvelle génération d'études qui peut s'appuyer elle sur un acquis déjà important est marquée par un autre courant sociologique venu des États-Unis, l'ethnométhodologie et l'interactionnisme symbolique. Egon

Bittner et Peter Manning pour la sociologie américaine, Michael Chatterton et Maurice Punch entre autres pour la sociologie britannique de la police, constituent un bon exemple de cette démarche. Reposant sur plusieurs mois d'observation qualitative et impressionniste de l'activité policière dans un quartier cosmopolite et chaud d'Amsterdam, le livre de Punch (Punch 1979) ⁽¹⁴⁾ reste une importante contribution à la connaissance de la culture professionnelle. Cette attention à la culture du policier de base illustrée aux États-Unis par J.H.Skolnick, son autonomie de comportement pouvant conduire à une déviance par rapport à la règle légale, se retrouve dans les publications d'un ancien policier devenu universitaire, Simon Holdaway (Holdaway 1983) ⁽¹⁵⁾. Là encore, l'inspiration demeure microsociologique.

A partir des années soixante-dix les conflits relatifs à la police se traduisent sur le plan des recherches par une initiative de l'institution policière elle-même mais surtout par un abandon de la microsociologie au profit d'une approche globale. Le contrôle de la police n'est plus considéré comme une question de gestion interne à l'institution permettant de limiter les comportements policiers déviants mais comme un problème d'ordre politique relevant de la société dans son ensemble.

Une rencontre très fructueuse s'établit en particulier entre la criminologie radicale et les études historiques qui considèrent la criminalité comme un moyen de domination sociale. La problématique d'E.P.Thompson et D.Hay (Thompson 1975) ⁽¹⁶⁾, (Hay 1975) ⁽¹⁷⁾ inspire les écrits relatifs à l'imposition par la police de disciplines à la classe ouvrière. Après les articles de l'américain Storch (Storch 1975 et 1976) ⁽¹⁸⁾ on peut citer la contribution de Cohen (Cohen 1979) ⁽¹⁹⁾ et des livres plus récents sur la criminalité au 19^e siècle (Jones 1982) ⁽²⁰⁾ ou la formation des forces de police en province (Steedman 1984) ⁽²¹⁾. A la fin des années soixante-dix les études critiques se sont multipliées, concernant, entre autres, la police politique dont on pensait qu'elle n'avait jamais existé en Grande-Bretagne (Bunyan 1977) ⁽²²⁾, la dérive vers un État autoritaire (Hall 1978), (Scruton 1985) ⁽²³⁾, (Hillyard et Percy-Smith 1988) ⁽²⁴⁾. Le bulletin *Policing today* publié entre 1982 et 1986 par le Conseil du Grand Londres manifeste le même esprit.

Dans la veine d'inspiration globale et structurelle, l'ouvrage le plus important demeure celui de Michael Brogden (Brogden 1982) ⁽⁴⁾. Ce sociologue combine à la fois une analyse théorique de l'État, différents travaux de sociologie urbaine et une étude historique sur la police de Liverpool. Il montre que le responsable local de la police (chief constable) a gagné assez tôt son autonomie face aux notables chargés en théorie de le contrôler.

Utilisant une perspective qui relève davantage de la sociologie du droit, deux auteurs (Jefferson et Grimshaw 1984) ⁽²⁵⁾ s'interrogent aussi sur le contrôle en montrant la synthèse réalisée au cours du 19^e siècle entre des caractéristiques anciennes de la police — organisation locale, indé-

pendance des agents soumis seulement à la common law, intervention du juge — et des tendances nouvelles — apparition de forces de police, transformation de la police en une véritable administration, contrôle démocratique. On retrouve une approche de sociologie juridique chez Doreen Mc Barnett qui montre comment la définition très souple de la pratique policière par les juges favorise l'autonomie opérationnelle des policiers.

Les années quatre-vingt sont marquées par la tension entre deux exigences appliquées à la police, celle de reconquérir sa légitimité et celle de préserver l'ordre public. Mais cette période se caractérise aussi par la convergence et la complémentarité. Ainsi par exemple, s'achève la vision seulement négative et critique de la police apparue au sein du parti travailliste à partir de 1981. On considère aujourd'hui que cette vision alimentait des travaux manquant souvent d'évidence empirique et méconnaissait surtout la réalité du crime dont la classe ouvrière reste pourtant la première victime et dont la logique individualiste détourne de l'action collective. Il ne s'agit certes pas d'adopter les positions conservatrices sur la loi et l'ordre car le crime naît des frustrations engendrées par le capitalisme. La solution se trouve donc dans la prévention et le contrôle de la police par la communauté (Taylor 1981), (Lea et Young 1984) ⁽²⁶⁾, (Kinsey, Lea et Young 1986) ⁽²⁷⁾. Parallèlement en quelque sorte, certaines études du Ministère de l'Intérieur reconnaissent en s'inspirant de la criminologie radicale l'effet limité de l'intervention policière dans la réduction de la délinquance (Clarke et Hough 1984) ⁽²⁸⁾ et s'opposent ainsi à un discours officiel justifiant l'augmentation des effectifs.

Cette époque de convergence favorise une synthèse théorique visible en histoire (Emsley 1983) ⁽²⁹⁾ et surtout dans l'ouvrage de Robert Reiner qui constitue à ce jour la meilleure référence sur l'histoire mais surtout sur la sociologie de la police (Reiner 1985) ⁽³⁰⁾.

Ce livre est construit autour de la notion de légitimité policière. Le problème essentiel aujourd'hui consiste en effet à rendre la police plus légitime et plus efficace ; tel est, on l'a vu, le principal objectif de la Fondation sur la police et de la cellule de recherche du Ministère de l'Intérieur. L'enquête réalisée entre 1980 et 1982 par l'Institut de recherche sur les politiques (Policy Studies Institute) sur la relation entre la police et le public à Londres se situe dans la même perspective.

A un moment où les rapports avec la population et surtout avec les Noirs paraissent se détériorer, il s'agissait pour le responsable de la police de la capitale David Mc Nee de susciter une étude sur « les relations entre la police métropolitaine et la communauté qu'elle sert » en considérant en priorité le lien avec les minorités ethniques. L'enquête porte sur les Londoniens de plus de quinze ans dans leur ensemble, 2420 d'entre eux se voient soumettre un questionnaire ; les

jeunes de couleur trop peu nombreux dans l'échantillon font l'objet d'une investigation particulière ; au total le taux de réponse est de 70 %. L'examen des policiers jusqu'au grade d'inspecteur paraît plus approfondi avec un échantillon de 3150 individus, un taux de réponse de 60 % et une observation participante complétant le questionnaire.

De larges extraits de cette enquête ont été publiés sous la forme d'un volumineux ouvrage (Smith et Gray 1985) ⁽³¹⁾. Sa singularité par rapport aux travaux universitaires vient de l'importance des données chiffrées alors que la recherche sur la police utilise peu la quantification ; de plus l'absence de référence aux ouvrages antérieurs a froissé quelques susceptibilités et est apparue comme un manquement aux usages universitaires envers lesquels les auteurs ne se sentaient sans doute pas tenus.

Si le travail du Policy Studies Institute peut être considéré comme un vrai travail de sciences sociales, il n'en est pas toujours de même pour les études de gestion policière. Il s'agit à la fois d'examiner l'efficacité et la productivité de la police, comme on l'a fait aux États-Unis, pour l'une dans les années soixante-dix, pour l'autre dans les années quatre-vingt. Le livre de Butler (Butler 1984) rédigé par un ancien policier est assez révélateur. Utilisant des expériences anglaises et américaines, il se propose d'améliorer l'efficacité et le rendement de la police en avançant une méthode par objectifs employant son propre système d'évaluation.

Un tel ouvrage présente trois caractéristiques. D'abord la gestion policière est traitée en faisant abstraction de ses implications politiques. La notion de responsabilité ou de contrôle de la police n'est évoquée qu'une fois et il est conseillé d'écouter avec circonspection les représentants de la communauté locale. Ensuite, la relation de cette approche gestionnaire avec la sociologie de la police est inexistante sauf sur la question de la culture policière. Enfin les analyses proposées relèvent parfois de l'évidence, les travaux de recherche du Ministère de l'Intérieur contiennent des développements plus théoriques.

La deuxième dimension des recherches dans la période actuelle est l'attention portée à la violence collective et au maintien de l'ordre (Cappelle 1989) ⁽³²⁾. Il existe d'ailleurs à l'Université de Leicester un centre pour l'étude de l'ordre public. Les travaux les plus significatifs concernent la foule (Gaskell et Benewick 1985) ⁽³³⁾ et l'histoire conflictuelle des relations de la police avec la classe ouvrière envisagée déjà dans les années soixante-dix (Emsley 1985) ⁽³⁴⁾, (Morgan 1987) ⁽³⁵⁾, (Weinberger 1987) ⁽³⁶⁾. On en revient par conséquent à des problématiques de contrôle social qui alimentent également, tout comme aux États-Unis, les études sur la sécurité privée (South 1988) ⁽³⁷⁾.

En définitive, on constate un déplacement des objets et des thèmes mais aussi des invariants. Ainsi, la notion de culture policière abordée dans les études classiques des années soixante-dix reste présente dans l'enquête du Policy Studies Institute de même que la question essentielle

pour l'institution des relations avec le public. L'histoire de la police prend une dimension critique à partir des années soixante-dix alors qu'elle était très laudative au départ. Cette même perspective critique alimente les études sur la responsabilité et le contrôle de la police la plupart de celles sur le maintien de l'ordre alors qu'elle fait souvent défaut aux études de type gestionnaire.

Au terme de ce bilan, une première réflexion s'impose. Le nombre de chercheurs concernés, l'importance des travaux produits et leur caractère cumulatif permettent d'affirmer l'existence d'une véritable science sociale de la police en Grande-Bretagne. La richesse des études découle d'une série de facteurs convergents, forte demande sociale, diversité du financement, conditions intellectuelles favorables et engagement de l'institution policière elle-même.

Cependant, différents problèmes restent méconnus. Ainsi l'accent a été mis sur le policier de base, au détriment de la hiérarchie à propos de laquelle R.Reiner prépare un ouvrage ; c'est d'ailleurs à lui qu'on doit la seule étude importante sur le syndicalisme policier. On ne dispose pas non plus de présentation de la formation des policiers, et particulièrement du collège de Bramshill, pas plus que d'un traitement de la police en termes de politiques publiques. Enfin, à la différence de ce qui tend à se faire en France, la réflexion sur la police n'est pas incluse dans une vision plus large des problèmes de sécurité.

Il est permis aussi de s'interroger sur l'originalité des recherches britanniques par rapport à celles d'outre-Atlantique. L'échange intellectuel reste inégal, la sociologie policière anglaise reçoit beaucoup plus de la sociologie américaine qu'elle ne l'influence en retour même si les auteurs américains et canadiens les plus connus citent et discutent certains travaux britanniques.

Les Britanniques ont pourtant ouvert la voie aux Américains en matière d'histoire du crime. En définitive, face à des recherches américaines de type souvent microsociologique et visant une application pratique, les travaux britanniques les plus originaux demeurent ceux qui relèvent de la macrosociologie que leur inspiration soit ou non marxiste et leur démarche historique ou structurelle.

Notes

- (1) The Police Foundation, *Register of Policing Research, 1986-1987*, compiled by Cathy Bird, 1987, 219p.
- (2) Scarman (Lord), *The Scarman Report, The Brixton Disorders 10-12 april 1981*, Harmondsworth, Penguin Books, 1982, 255p.
- (3) Journès C.(direction de), *Police et politique*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1988, 122p.
- (4) Brogden M., *The Police : Autonomy and Consent*, Londres, Academic Press, 1982, 265p.
- Brogden M., *Sociology of the police or sociology of the law ? The case of the Miners's strike*, University of Cambridge, Seminar Paper, 1985, 22 p.
- (5) Journès C., *Bilan et perspectives des recherches en sciences sociales relatives à la police en Grande-Bretagne*, rapport de mission pour le Ministère de l'Intérieur, Centre d'épistémologie juridique et politique, Lyon, 1985, 55p.
- (6) Reiner R., « The Politics of Police Research in Britain » (1985) in Weatheritt M. (ed.), *Police Research : Some Future Prospects*, Londres, Avebury-Gower, 1989.
- (7) Shapland J., Hobbs D., *Looking at policing*, ronéoté, 1988, 46p.
- (8) Cain M., « Trends in the Sociology of Police Work », in *International Journal of the Sociology of law*, 1979, n° 7, pp.143-167.
- (9) Reith C., *The Blind Eye of History*, A study of the origins of the present Police Era, Londres, Faber, 1952, 264p.
- Reith C., Research and Planning Unit, *Social Research on Policing : Stock-Taking and Forward View*, 1985, 39p.
- (10) Radzinowicz L. *A History of English Criminal Law and its Administration from 1750*, Londres, Stevens and Sons, 1948 à 1968, vil.1 à 4.
- (11) Critchley T.A., *A history of police in England and Wales, 900-1966*, Londres, Constable, 1967, 347p.
- (12) Ascoli D., *The Queen's Peace, The origins and development of the metropolitan police, 1829-1879*, Londres, Hamish Hamilton, 1979, 364p.
- (13) CAIN M., *Society and the policeman's role*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1973, 315p.
- (14) Punch M., *Policing the inner city*, A study of Amsterdam's Warmoesstraat, Londres, Macmillan, 1979, 321p.
- (15) Holdaways S., *Inside the british police*, A force at work, Londres, Blackwell, 1983, 186p.
- (16) Thompson E.P., *Whigs and hunters, the origins of the black act*, Londres, Allen Lane and Penguin Books, 1975.
- (17) Hay D. (ed.), *Albion's Fatal Tree*, Harmondsworth, Penguin Books, 1975.
- (18) Storch R.D., « The plague of the blue locusts, police reform and popular resistance in northern England, 1840-57 », in *International Review of Social History*, vol.XX, 1975, pp.61-90.
- Storch R.D., « The policeman as domestic missionary : urban discipline and popular culture in northern England, 1850-1880 », in *Journal of social history*, vol.9, 1976, n° 4, pp.481-509.
- (19) Cohen P., « Policing the working-class city » in B.Fine et al., *Capitalisme and the Rule of Law*, from deviancy theory to marxism, Londres, Hutchinson, 1979, pp.118-136.
- (20) Jones D., *Crime, Protest, Community and Police in Nineteenth-Century Britain*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1982, 247p.
- (21) Steedman C., *Policing the Victorian Community*, The formation of English provincial forces, 1856-80, Londres, Routledge and Kegan paul, 1984, 215p.
- (22) Bunyan T., *The history and practice of the political police in Britain*, Londres, Quarter Books, 1977, 324p.
- (23) Scraton P., *The State of the Police*, Londres, Pluto Press, 1985, 184p.
- (24) Hillyard P., Percy-Smith J., *The carcive state, The decline of democracy in Britain*, Londres, Fontana Collins, 1988, 352p.
- (25) Jefferson T., Grimshaw R., *Controlling the Constable*, Police Accountability in England and Wales, Londres, F.Muller and The Cobden Trust, 1984, 205p.

- (26) Lea J., Young J., *What is to be done about law and order ?*, Harmondsworth, Penguin Books in association with the Socialist Society, 1984, 284p.
- (27) Kinsey R., Lea J., Young J., *Losing the fight against crime*, Oxford, Blackwell, 1986, 221p.
- (28) Clarke RVG and Hough J.M., *Crime and Police Effectiveness*, Home Office Research Study, n° 79, Londres, 1984, HMSO.
- (29) Emsley C., *Policing and its Context, 1750-1870*, Londres, MacMillan, 1983, 189p.
- (30) Reiner R., *The Politics of the Police*, Londres, Harvester Press, 1985, 258p.
- (31) Smith D.J., Gray J., *Police and People in London*, The PSI Report, Aldershot, Gower, 1985, 602p.
- (32) Cappelle J., « La police et la contestation publique en Grande-Bretagne, 1980-1987 », in *Déviance et Société*, 1989, vol.13, n° 1, pp.35-79.
- (33) Gaskell G., Benewick R. (ed.by), *The crowd in contemporary Britain*, Londres, Sage, 1985, 273p.
- (34) Emsley C., « The Thump of Wood on a Sevede Turnip : Police Violence in Nineteenth Century England » in *Criminal Justice History*, VI, 1985, pp.125-149.
- (35) Morgan J., *Conflict and order, The Police and Labour Disputes in England and Wales, 1900-1939*, Oxford, Clarendon Press, 1987, 305p.
- (36) Weinberger, « Police perceptions of Labour in the inter-war period : the case of the unemployed and of miners on strike », in F.Snyder and D.Hay (ed.), *Labour, Law and Crime. An historical perspective*, Londres, Tavistock, 1987, pp.150-179.
- (37) South N., *Policing for Profit, The Private Security Sector*, Londres, Sage, 1988, 180p.

Références bibliographiques

- Coulter J., Miller S., Walker M., *State of siege, Miners'strike 1984, Politics and Policing in the Coal Fields*, Londres, Canary Press, 1984, 241p.
- Fine B., Millar R. (ed.by), *Policing the miners'strike*, Londres, Lawrence and Wishart, 1985, 243p.
- Hough J.M., *Uniformed policework and management technology*, Home Office, Research Unit, Paper 1, 1980, 56p.

La recherche empirique en sciences sociales sur la police en Belgique

Paul Ponsaers

Docteur en criminologie,
licencié en sociologie, collaborateur scientifique,
attaché au service d'étude de la police générale du royaume,
ministère de l'Intérieur, Belgique

Introduction

La recherche scientifique empirique, relative au système policier en Belgique est relativement récente. Ni les équipes de recherche universitaires, ni les autorités n'ont, pendant longtemps, accordé une attention particulière à la police. Ce n'est que depuis peu qu'il y a eu des changements à ce sujet, sous l'influence d'un certain nombre d'incidents dramatiques.

Avant d'aborder cette question, il convient de spécifier ce qu'il y a lieu d'entendre ici par le terme « police ».

La notion de « Police » en Belgique

Par « police », on entend ici tout d'abord les services réguliers de la police belge ⁽¹⁾. En d'autres termes, il s'agit : des corps de police communaux, de la gendarmerie et de la police judiciaire.

Il y a, en Belgique, 589 corps de police communaux. La caractéristique de ces corps est le fait que leur compétence se limite au territoire de la commune (avec toutefois un certain nombre d'exceptions). Jusqu'à récemment, il n'existait pas de loi sur la police communale, et le statut, l'organisation et les missions étaient encore régis par des décrets datant de la période de la révolution française. Ce n'est qu'en 1986 qu'il y a eu des changements ⁽²⁾. La nouvelle loi établissait le principe de l'autonomie communale en affirmant : « Le bourgmestre est le chef de la police communale dans l'exercice des missions de police administrative » ⁽³⁾. Le Ministre de l'Intérieur dispose d'une compétence réglementaire et normative vis-à-vis des corps de police communaux ⁽⁴⁾. D'autre part, la police communale est soumise aux parquets dans l'exercice de missions de police judiciaire ⁽⁵⁾. Il n'existe pas de banque centrale de données pour les 589 corps de police. Les corps communaux comptaient en 1986 un total de 18.170 membres. Il existe, entre les corps, de

grandes différences en ce qui concerne l'organisation, les méthodes et les moyens. Outre les quelques corps importants et les corps moyens, il y a un très grand nombre de corps dont l'effectif est très restreint.

La gendarmerie belge est en fait issue de la Maréchaussée française à la fin du 16^e siècle ⁽⁶⁾. Il s'agit du seul corps de police qui soit organisé à l'échelon national et qui dépend de trois ministres de tutelle, à savoir le Ministre de la Défense Nationale, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice. Chacun de ces trois ministres est responsable d'une partie spécifique de la mission du corps. En 1986, ce corps comptait 16.665 membres.

La police judiciaire est le service de police le plus récent ⁽⁷⁾. Les membres de ce corps sont exclusivement chargés de missions judiciaires, à l'exclusion des missions administratives. Tout arrondissement judiciaire dispose de sa propre brigade ⁽⁸⁾. La compétence de chaque brigade se limite à ce territoire ⁽⁹⁾. Le Ministre de la Justice nomme les agents judiciaires. Les parquets dirigent ces corps. En 1986, la police judiciaire comptait 1.053 membres. Outre ces trois corps de police réguliers, il existe, en Belgique, un grand nombre de services de police et d'inspection spéciaux, intégrés à divers départements particuliers, dont les agents disposent de compétences de police ⁽¹⁰⁾. Les connaissances relatives à ces agents spéciaux de recherche ont jusqu'à ce jour à peine été systématisées. Dans le cadre du présent aperçu, nous n'approfondirons pas ce thème.

Un nouveau facteur social

En septembre 1988, est paru le rapport d'audit « Les services de police en Belgique ». Il s'agissait plus précisément d'un « Rapport au Ministre de l'Intérieur », rédigé par le bureau privé de consultants Team Consult, sur le système policier belge ⁽¹¹⁾. L'initiative de cet audit a émané du Conseil des Ministres du 26 Juillet 1985. L'audit s'inscrivait dans un programme d'urgence du gouvernement ⁽¹²⁾. Ce programme d'urgence comportait toute une série de mesures. C'est ainsi qu'il a notamment été décidé d'élever les effectifs opérationnels de la gendarmerie au maximum légal prévu, ce qui fait que le corps compterait 1.700 unités supplémentaires au cours des prochaines années. On a également décidé l'amélioration de l'équipement de la gendarmerie et 290 militaires ont été mis à la disposition de ce corps pour reprendre une partie de ses tâches administratives et logistiques : 60 millions de francs ont été prévus pour des crédits d'équipement, destinés à la police judiciaire, dont 30 millions de francs ont été consacrés aux méthodes d'enquête de la « police scientifique ». Au niveau du terrorisme, de la drogue et de la criminalité grave, on a décidé qu'il fallait une meilleure coordination entre la police judiciaire, la police communale et la gendarmerie, et que ceci devait se faire sous la direction des Ministres de la Justice et de

l'Intérieur, de commun accord avec les procureurs généraux. En finale de ce programme d'urgence, le gouvernement a décidé de commander l'audit sus-nommé.

Pourquoi une telle série de mesures impressionnantes, pourquoi un tel besoin d'un examen du système policier belge ?

La réponse à ces questions figure dans le prologue du rapport d'audit, dans lequel l'actuel Ministre de l'Intérieur, Louis Tobback, cite un certain nombre « d'incidents dramatiques qui se sont déroulés en 1984 et en 1985 en Belgique ». Les incidents dramatiques dont parle le Ministre sont connus. Il s'agit en premier lieu de la campagne de bombes menée par les Cellules Communistes Combattantes (CCC) ; au cours de laquelle une trentaine de bombes ont explosé ⁽¹³⁾ ; les raids criminels effectués par ce qu'on appelle la « Bande de Nivelles » ou « les Tueurs Fous du Brabant Wallon », qui ont fait au moins 28 victimes, surtout des clients de grandes surfaces ⁽¹⁴⁾, et les incidents tragiques du stade du Heysel où 38 supporters de football ont perdu la vie ⁽¹⁵⁾.

A peine quelques semaines après le drame du Heysel et les fortes critiques à l'égard des forces de l'ordre, au milieu de la campagne de bombes des CCC, après une première série de méfaits de la « Bande », sur lesquels l'appareil judiciaire ne semblait pas avoir de prise et qui risquaient de susciter les protestations de plus en plus de membres de l'appareil judiciaire, le programme d'urgence cité est entré en vigueur.

Pour la première fois dans l'histoire belge le problème de la police a été posé dans toute son acuité et sa complexité. Les conséquences en ont été d'une part, la commande de l'audit cité, d'autre par l'inscription d'un crédit de recherche au budget de l'Intérieur afin de confier des missions à des équipes de recherche universitaires dans le domaine de la « police » et de la « sécurité du citoyen » ⁽¹⁶⁾. L'autorité désirait rapidement combler la lacune manifeste qui existait en matière de connaissance du système policier belge ⁽¹⁷⁾.

Manque de tradition dans l'étude scientifique

D'emblée, on a été péniblement confronté au manque de tradition de recherche sur la police. Affirmer qu'il n'y avait pas précédemment d'intérêt pour étudier le système policier belge serait contraire à la vérité. Il est vrai que, très sporadiquement, il y a eu quelques activités de recherche empirique ⁽¹⁸⁾. Mais ces rares initiatives étaient toutefois insuffisantes pour pouvoir parler d'une vraie tradition.

Il convient de souligner à ce sujet que les équipes de recherche universitaires ont toutefois marqué un certain intérêt pour le thème « police », mais que les circonstances et les conditions matérielles pour

procéder à une étude sur le système policier n'étaient pas de nature à stimuler cet intérêt. D'une part, les rapports hiérarchiques entre les services de police et les parquets limitaient les possibilités d'étude, d'autre part, il y avait très peu de leviers institutionnels pour inviter un système policier fermé à se laisser examiner.

Il est indéniable que la Section Droit Pénal, Procédure Criminelle et Criminologie de la KUL à leuven a réalisé un travail de pionnier dans ce domaine. Il faut mentionner ici l'étude relative aux corps de police communaux dans la province du Limbourg, réalisée par Lode Van Outrive et C.Fijnaut, à la demande de l'administration provinciale du Limbourg ⁽¹⁹⁾. Cette étude peut être qualifiée d'unique, parce qu'il s'agissait de la première étude empirique scientifique importante qui n'ait jamais été faite sur un service de police belge.

Ce rapport examine successivement les questions suivantes : comment la police communale se présente-t-elle au point de vue politique ; la manière dont les corps sont organisés dans la province du Limbourg et une description de la carrière des policiers ; quelle est la position occupée par la police communale dans cette province dans la politique générale des communes ; et l'organisation de la formation du personnel de la police. Ces éléments ont alors été soumis à divers « évaluateurs » : policiers, commissaires (en chef) de police, bourgmestres et dirigeants de l'opposition.

Une des conclusions essentielles de cette étude faite au Limbourg était le constat qu'on ne s'intéresse pas trop aux problèmes de la police dans les communes et que la matière est dès lors laissée au bourgmestre qui, à son tour, n'y accorde pas trop d'attention. En outre, il convient de remarquer que les différents groupes intéressés — agents, commissaires, bourgmestres et opposition — ont donné des interprétations tellement contradictoires semblent avoir un effet neutralisant et ont rendu considérablement difficile une approche rigoureuse et systématique.

A l'exception de cette étude, Team Consult ne disposait en 1985 d'aucun substrat empirique pour débiter l'audit du système policier belge, à l'exception d'études partielles et spécifiques sur quelques matières particulières. Le bureau avait déjà été chargé en 1982 de rédiger un rapport au sujet de l'organisation du corps de police bruxellois ⁽²⁰⁾. Dans ce rapport, qui est axé sur la gestion et n'a pas de prétentions scientifiques, la police est présentée comme un producteur du produit « Sécurité » ⁽²¹⁾. C'est la même orientation qui est suivie dans l'audit « Les Services de Police en Belgique », débuté en 1985 ⁽²²⁾. L'audit comporte une partie analytique (empirique) et une proposition de réforme du système de police belge. La proposition la plus essentielle concerne la réalisation d'une police unique. Divers critiques ont déjà émis l'opinion que cette proposition ne découle pas logiquement de l'analyse des coûts et profits, des avantages et désavantages de ces propositions.

En dépit de toutes ces critiques méthodologiques, ce rapport d'audit a le mérite de faire pour la première fois un portrait morphologique du système de police belge. Ce rapport n'est certes pas parfait, ce qui n'enlève rien au fait qu'il offre la possibilité de corriger la situation existante, d'une part, et de développer un enregistrement récurrent de données morphologiques d'autre part.

Les incidents de 1985 ont forcé les autorités à réagir, le moment est propice pour consolider et approfondir cet effort. La politique en matière de police ne se prête en effet pas aux thérapies de choc, mais elle demande une attention permanente, sur la base d'instruments rationnels et élaborés de manière scientifique. C'est à ceci que peut grandement contribuer le programme de recherche confié à diverses équipes de recherche universitaires.

Le service d'étude du Ministère de l'Intérieur soutient en outre le projet de Monsieur le Ministre de développer une panoplie d'instruments devant permettre de recueillir régulièrement des données sur le système de police belge. Ce « point d'information » ou « point d'appui » devrait être au service de responsables de gestion à différents niveaux administratifs et en même temps au service de la recherche scientifique universitaire. Pareil instrument peut fortement contribuer à « dévoiler » le domaine de recherche en matière de police, et, en fin de compte, pourra être initié le développement d'une tradition scientifique en la matière.

La politique scientifique de la Justice

Le développement de pareil « Point d'appui » serait particulièrement enrichi par la participation du département de la Justice. c'est ainsi qu'il serait par exemple possible d'établir un rapport entre les chiffres de criminalité enregistrés par la police et les chiffres réunis au niveau des parquets, des cours et tribunaux, et des établissements pénitentiaires. A cet effet, il est utile de voir ce qu'il en est de la politique scientifique menée par ce département.

Un centre d'étude, appelé le Centre National de Criminologie, est annexé depuis longtemps au Ministère de la Justice. Le président de ce centre est le professeur N. Delruelle, directeur de l'Institut de Sociologie (Université Libre de Bruxelles), le directeur en est le professeur R. Screvens, qui est en même temps président de la Cour de Cassation. Au cours des années, ce Centre National de Criminologie a réalisé un certain nombre d'études au niveau de la criminologie générale ⁽²³⁾, plus particulièrement en ce qui concerne le vol dans les magasins, le vagabondage, le hold-up, la violence dans les prisons, le viol, l'outrage aux mœurs et la probation. Une étude portant spécifiquement sur la police n'a toutefois jamais été réalisée.

Le Centre National de Criminologie s'est intéressé plus récemment d'une façon toute particulière à une étude de droit comparé en ce qui concerne la détention préventive dans les états membres du Conseil de l'Europe ⁽²⁴⁾. Cette étude a débuté en juin 1984 et a été conclue fin novembre 1984. Une autre étude, exécutée en 1985, avait trait à l'évaluation de la théorie du droit et de la jurisprudence en ce qui concerne les moyens auditifs (enregistreur magnétique et écoute téléphonique) en tant que preuves dans les affaires pénales ⁽²⁵⁾, à la lumière de l'absence en Belgique d'une réglementation légale en matière de respect de la vie privée ⁽²⁶⁾. Ces thèmes — eux non plus — ne relèvent pas directement de l'étude sur la police belge.

Quelques études, faites par le Centre National de Criminologie, peuvent toutefois avoir une signification particulière dans le cadre des études à réaliser sur la police. Il s'agit en fait d'une série d'études qui donnent une image d'une part, de la politique de classement sans suite menée par les parquets, d'autre part les chiffres de criminalité au niveau des cours et tribunaux. Ces études peuvent être importantes pour l'interprétation des chiffres de criminalité enregistrés par les services de police. Il s'agit en premier lieu de l'étude « Le Ministère Public : le classement sans suite », menée dans la période 85-87 ⁽²⁷⁾. Cette enquête est subdivisée en trois volets et traite trois parquets belges (Bruxelles, Gand, Namur). Le premier volet consiste en une analyse de la subdivision de décisions de classement en rubriques. Le deuxième volet comporte une étude du fonctionnement du ministère public. Le troisième volet consiste en une analyse des conséquences de la modification de la loi relative à la transaction ⁽²⁸⁾. Un certain nombre de dossiers par infraction sont soumis par sondage à une étude empirique. Il s'ensuit une étude comparative concernant le cadre socio-organisationnel dans lequel les décisions sont prises.

En deuxième lieu, il s'agit de l'étude suivante, sous le titre « Les Fluctuations de la Criminalité en Belgique », analyses périodiques de l'évolution quantitative, qualitative et structurelle de la criminalité des adultes. L'analyse est basée sur les statistiques criminelles de condamnés, complétées de données des parquets. Une partie importante de l'étude traite de la problématique de l'impunité, où l'on démontre l'écart qui existe entre la criminalité constatée et la criminalité effectivement condamnée ⁽²⁹⁾.

A part le financement de l'étude faite dans le cadre du Centre National de Criminologie, le département de la Justice finance encore un certain nombre d'autres études scientifiques. Une grande partie de celles-ci est exécutée par des équipes d'études universitaires qui font de la recherche sur la criminalistique policière avancée ou sur la police scientifique ⁽³⁰⁾, ce qui ne nous intéresse pas particulièrement dans le cadre de cette contribution. Dans le cadre du même programme, le département de la Justice a offert sa collaboration au WODC (Wetenschappelijk onder-

zoeks en Documentatiecentrum) (Justice, pays-bas) pour l'exécution d'une enquête internationale comparative sur les victimes.

L'étude de la politique des parquets, aussi bien que les chiffres de criminalité au niveau des cours et tribunaux, et l'enquête sur les victimes, peuvent avoir une importance particulière dans le cadre de l'étude sur la police. Ceci n'est toutefois le cas que dans la mesure où l'initiative pour l'élaboration d'un « point d'appui » signalé ci-dessus est réalisée, partiellement grâce à la contribution du département de l'Intérieur.

L'élaboration d'une banque centrale de données pour l'étude scientifique de la police

En élaborant un tel « point d'appui », les priorités suivantes pourraient être postulées :

- connaissance de tous les aspects morphologiques pertinents des services de police réguliers et des autres services de police et d'inspection ;
- connaissance de la nature, de l'étendue et des effets des activités de la police administrative, enregistrées officiellement par les services de police réguliers et par d'autres services de police et d'inspection ;
- connaissance de la nature, de l'étendue et des effets de la criminalité et de la victimisation, enregistrées officiellement par les services de police réguliers et par les autres services de police et d'inspection ;
- connaissance de la nature, de l'étendue et des effets des activités non enregistrées sur le plan de la police administrative et de la criminalité et victimisation ;
- compréhension de la connaissance et de l'opinion de la population et de certains groupes spécifiques à l'égard d'activités de police administrative et à l'égard de la criminalité et de la réaction de la police à celle-ci.

Dans ces domaines, il n'y a actuellement en Belgique aucune information centralisée.

En cas de participation du Ministère de la Justice, le domaine pourrait être étendu à :

- l'application de la législation pénale au niveau des parquets, des tribunaux d'enquête, des tribunaux d'arrêt et de l'exécution de la peine ;
- la compréhension de la connaissance et de l'opinion de la population et de certains groupes spécifiques à l'égard du fonctionnement du droit pénal.

Un tel « point d'appui » pourrait avoir une triple fonction :

- développer des instruments fiables et valables pour réunir de façon uniforme et intégrée des données relatives au domaine susmentionné ;

— réunir des données, aussi bien celles qui sont actuellement disponibles, que celles qui sont réunies par des instruments nouvellement élaborés ;

— traiter, analyser et mettre à disposition la connaissance, les données et l'information réunis.

Plus précisément, les activités suivantes pourraient être reprises :

● *Reunir l'information morphologique pertinente relative aux services de polices réguliers et aux autres services de police et d'inspection*

Il s'agit d'éléments morphologiques comme : les données relatives aux effectifs (cadre organique, cadre effectif) ; grades ; structure d'âge, niveau de formation de base/formation continue ; attributions et statut ; division par sexe, nombre d'heures de travail... ; données relatives à l'infrastructure matérielle (logement et locaux ; budgets disponibles ; l'équipement disponible, notamment l'armement, équipement de sécurité, moyens de communication, informatique, équipement de trafic, équipement de bureau et ainsi de suite) ; données relatives à l'organisation des corps (heures d'ouvertures, permanence ; organigramme fonctionnel ; spécialisations ; etc).

Ces données de base peuvent être très utiles pour toutes sortes d'études sur le système policier belge. En même temps, elles fournissent les éléments contextuels nécessaires pour pouvoir interpréter une statistique policière.

● *Réunir des données enregistrées au sujet de la police administrative par des services de police et d'inspection*

Il s'agit du rassemblement d'activités enregistrées de nature non judiciaire, effectuées par des services de police réguliers et par des autres services de police et d'inspection. Il s'agit au fond d'activités de « police administrative ».

Par cela, il faut entendre : des activités préventives, des activités dans le cadre du maintien de l'ordre public, l'aide et l'assistance à la population, la garantie de la paix et de la santé publiques, les accidents de circulation et infractions au code routier, etc.

Ces activités de police administratives forment une partie consistante de la charge des services de police.

La structuration de ces activités (par exemple sous forme de budgets-temps) est nécessaire pour obtenir une image globale et réaliste du système policier belge.

● *Rassembler les données sur la criminalité enregistrées officiellement par les services de police et d'inspection*

Il s'agit de regrouper :

— les données rassemblées sur la base des formulaires dits « uniformes », imposés par les procureurs-Généraux. Ces matériaux statisti-

ques ne concernent qu'un nombre limité de délits. Ces statistiques ne comprennent pas toutes les informations nécessaires. Elles ne comprennent notamment pas de données sur les victimes et le modus operandi. Les formulaires uniformes sont tenus à jour incomplètement par les corps de police judiciaire, en liaison directe avec la gendarmerie. Le système FU a été élaboré d'un point de vue de recherche purement policière ;

— les données rassemblées et établies par la gendarmerie qui a développé son système de traitement de données propre, ayant pour but de faciliter la recherche des coupables et de disposer de données devant permettre à l'État-major d'organiser le corps ;

— les données occasionnellement rendues publiques par les corps de police communaux, utilisant différentes catégories et nomenclatures et se servant de plusieurs systèmes de traitement de données ;

— les données rassemblées par d'autres services de police et d'inspection, et centralisées au niveau des parquets ;

— les données sur la criminalité, enregistrées par d'autres services privés et publics que les services de police et d'inspection (RTT, asbl « Prévention en Sécurité », etc).

• *Mise en œuvre d'un nouvel instrument pour une statistique policière intégrée (étude sur ordre du Ministère de l'Intérieur, effectuée par les universités KUL et UCL, et précédemment aussi la VUB, et co-financée par la Justice)*

On vise à obtenir :

— une intégration interne. Par les instruments précis (nomenclatures, règles et procédure de recensement) on réunit une information valable. Le système doit permettre d'écarter les doubles recensements et d'incorporer correctement les faits dans certaines catégories. Il vise en même temps une plus grande exhaustivité (données nécessaires concernant les faits, les coupables, les victimes et le modus operandi) ;

— l'intégration horizontale. La poursuite d'un enregistrement uniforme des données par les différents services de police. C'est uniquement de cette façon qu'un rassemblement de l'information statistique est possible et qu'une analyse valable et fiable peut se réaliser ;

— l'intégration verticale. Le système est élaboré d'une telle façon qu'il peut être utilisé et mis en rapport avec les données enregistrées à tous les niveaux de l'administration de la justice pénale. Ainsi, le système doit permettre d'examiner le rapport entre les chiffres policiers et les décisions au niveau du parquet, des cours d'instruction, des cours d'arrêt et de l'exécution de la peine.

• *Le développement d'instruments et méthodes scientifiques permettant de se former une idée plus fiable de la nature, de l'étendue et des effets de la criminalité et de la victimisation réelles, et d'activités en matière de police administrative*

Ces instruments sont :

- enquêtes sur les victimes, explorant auprès des groupes représentatifs de la population et auprès des groupes spécifiques la notion de crime, examinant la nature, l'étendue et les effets de délits non déclarés et analysant l'inclination à porter plainte des victimes de délits ;
- étude « self-report », faisant une enquête auprès des groupes représentatifs de la population et auprès des groupes spécifiques sur des délits qu'ils ont commis eux-mêmes et pour lesquels ils n'ont pas été attrapés par la police ;
- étude des mécanismes d'enregistrement utilisés par les services de police et d'inspection (par observation participante, enquête, etc), aussi bien en ce qui concerne les chiffres de criminalité que les activités de police administrative.

● *Développement d'un instrument et d'une méthode pour obtenir connaissance de l'opinion de la population et des groupes spécifiques au sujet de la criminalité, les activités de police administrative et la réaction de la police à cet égard*

Il s'agit plus spécifiquement de l'inquiétude générale sur la criminalité (classer la criminalité parmi d'autres problèmes sociaux, perception du développement de la criminalité sur le plan national, provincial et local), les sentiments d'anxiété personnels à l'égard de la criminalité, les questions et attentes envers la police... En même temps, il s'agit d'examiner dans quelle mesure la population a une idée réaliste des activités développées par les services de police dans le cadre de missions en matière de police administrative.

● *Traitement, contextualisation et interprétation de l'information et des données rassemblées*

Lors de la contextualisation, les données concernant la criminalité et la victimisation enregistrées sont mises en rapport avec les données d'organisation (cadres, effectifs), les données géographiques, les données démographiques, les données socio-économiques. En même temps, la charge globale des services de police (aussi bien les activités sur le plan administratif que sur le plan de la police judiciaire) doivent être mis en rapport l'un avec l'autre.

L'interprétation de l'information et des données rassemblées se fait à partir de la théorie développée dans les différentes disciplines scientifiques pouvant contribuer à l'élaboration du « point d'appui ».

● *Pour la distribution des données réunies, traitées et commentées, des publications étrangères peuvent servir comme modèle*

Par exemple, *La criminalité en France*, publiée par La Documentation Française ; la série de publications *Études et Données Pénales* du CESDIP à Paris ; les publications *Criminaliteit en Strafrechtspleging* du Bureau Central de la Statistique à La Haye.

Pour ces activités du « point d'appui », il faut construire un réseau de centres universitaires intéressés à ce domaine. Il faut poursuivre une coopération étroite avec les administrations de l'Intérieur et de la Justice. D'autres départements également entrent en considération pour la coopération.

Si le Ministère de la justice se joint à cette initiative de « point d'appui », il faudrait élargir les activités scientifiques à :

- l'ensemble des données relatives à l'application de la législation pénale au niveau des parquets, des cours d'instruction, des cours d'arrêt et de l'exécution des peines ;

- la mise en œuvre de l'instrument de statistique judiciaire intégrée, qui a été élaboré ces dernières années par des équipes de recherche de la KUL, de l'UCL (et la VUB). L'intégration verticale des données à tous les niveaux de l'administration de la justice pénale ;

- l'étude de la connaissance et de l'opinion de la population et de certains groupes spécifiques est alors élargie au fonctionnement de l'administration de la justice pénale.

Les utilisateurs des données et de l'information rassemblées peuvent être :

- les universités (en particulier les centres universitaires raccordés au réseau) ;

- l'autorité : le pouvoir législatif (c'est-à-dire les commissions parlementaires de l'Intérieur et de la Justice), les départements sur le plan national et communautaire (surtout l'Intérieur), les administrations locales (province, commune), les différents services de police, les parquets, les cours et tribunaux, les conseils supérieurs et les commissions provinciales ⁽³¹⁾.

Notes et références bibliographiques

- (1) TC TEAM Consult, *De Politiediensten in België*, Rapport au Ministre de l'Intérieur, avril 1987 (rapport d'audit).
- (2) Loi du 11 février 1986 sur la police communale.
- (3) Également parfois nommée « Police préventive », ou « Police administrative ». Il y a lieu d'entendre ici des activités au niveau du maintien de l'ordre public, de l'aide et de l'assistance à la population, de la prévention, des tâches administratives, etc.
- (4) Il exerce cette compétence par l'intermédiaire de la « Police Générale du Royaume » (PRG). C'est de cette administration que relève le service d'étude dont le soussigné fait partie.
- (5) Également appelée parfois « Police répressive ». La distinction entre police administrative et police judiciaire a donné lieu jusqu'à ce jour à nombre de conflits de compétence, du fait que les deux notions se recoupent parfois.
- (6) L'origine légale de la gendarmerie est la loi du 17 avril 1798, adaptée plus tard par la loi du 2 décembre 1957, intitulée « loi sur la gendarmerie ».
- (7) Loi portant création de la « Police judiciaire près des parquets » du 7 avril 1919.
- (8) 22 au total
- (9) Entre-temps, on a créé une 23^e brigade, à compétence nationale, engagé dans la lutte contre le terrorisme et le grand banditisme.
- (10) Ponsaers P., De Cuyper R., *Arbeidsinspectie : Overheidszaak of privé-aangelegenheid*, Interuniversitaire Reeks Criminologie en Strafwetenschappen, Kluwer, Antwerpen, 1980, p.375.
- (11) TC, op.cit.
- (12) Annales Parlementaires, Chambre, 20.6.1986, pp.779-780.
- (13) Vander Velpen J., *De CCC, De Staat en het Terrorisme*, ed. EPO, Antwerpen, 1986.
- (14) Ponsaers P., *De Bende*, Een documentaire, ed. EPO, Antwerpen, 1988 : Traduction : *Les Tueurs*, Six années d'enquête, ed. EPO, Anvers, 1988. Une version remaniée a été publiée en langue française : Dupont G., Ponsaers P., *Les tueurs fous du Brabant Wallon*, ed. Gdv, Paris, 1989.
- (15) Thart P., Pynenburg B., *Het Heizeldrama*, Rampzalig organiseren en kritieke beslissingen, uitg. Samson HD Tjeenk Willink, Alphen ad Rijn/Brussel, 1988.
- (16) Le texte de CH.Tisseyre traite abondamment de ce programme d'étude (publication à venir — NdE).
- (17) On peut qualifier de symptomatique le fait que, dans le cadre du programme d'étude, l'accent ait été mis sur l'organisation de la police en tant que telle et qu'aucune étude n'ait été orientée vers les problèmes en matière de grand banditisme et de terrorisme. Ceci peut servir d'indicateur pour la perception du problème par l'autorité. Ceci a été confirmé plus tard, au moment où une commission d'enquête parlementaire a été instituée afin d'examiner les problèmes qui se posaient dans la lutte menée par la police et la justice contre le grand banditisme et le terrorisme (Proposition de Loi — Chambre, 21.4.1988, 59/7 — 1988). En d'autres termes, ce n'est pas tant le problème de la criminalité (politique) violente en elle-même qui a suscité l'intervention du législateur, mais bien plutôt l'incapacité de l'appareil policier et de la justice à maîtriser ces problèmes.
- (18) Lorsque l'on parle ici de recherche, il ne s'agit pas tant de l'existence d'une littérature spécialisée sur la police, que d'une étude socio-scientifique empirique. On ne peut toutefois pas omettre de mentionner l'ouvrage juridico-doctrinaire de Guy Laffineur, qui a esquissé de façon fort méritante le cadre légal existant du système de police en Belgique : Laffineur G., *Police communale, gendarmerie, police judiciaire des parquets*, l'Unité de droit pénal de l'UCL, Heule, UGA, 1979. Une révision de cet ouvrage standard s'impose.
- (19) Fijnaut C., *De gemeentepolitie*, Een onderzoek naar haar situatie in de provincie Limburg, Deel I, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1985 ; Van Ostrive L., *De gemeentepolitie*, Een evaluatieonderzoek in de provincie Limburg, Deel II, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1985.
- (20) TC TEAM Consult, *Organisation de la police de Bruxelles*, rapport, août 1982.

(21) Ont notamment été proposés : l'amélioration de la sélection et de la formation du personnel, l'adaptation des effectifs, la redéfinition du rôle de la police, l'amélioration de la présence visible dans les quartiers, le développement d'une structure souple et dynamique, la délégation de plus de responsabilités.

(22) Pour un commentaire critique, voir : Van Ostrive L., « De doorlichting doorge-licht », dans *Panopticon*, an 10, n° 3 et n° 4, 1989. La rédaction partielle « Police » du journal « Panopticon » a organisé le 21.3.89 à l'Universitaire Instelling Antwerpen (UIA) une journée d'étude relative à ce rapport d'audit.

(23) Nous pensons ici plus particulièrement à :

— Moyson R., *Nieuwe problematiek in verband met diefstal in grootwarenhuizen*, Brussel, ed. de l'Institut de Sociologie, 1967, p.152 ;

— Moyson R., *le vol dans les grands magasins*, Bruxelles, ed. de l'Institut de Sociologie, 1967, p.144 ;

— Lahaye N., *Aspects actuels de vagabondage en Belgique*, Bruxelles, ed. de l'Institut de Sociologie, 1967, p.150 ;

— Bekaert H., Lahaye N., Remouchamps M., *Hold-up en Belgique*, Bruxelles, ed. de l'Institut de Sociologie, 1970, p.360 ;

— Screvens R., Bulthe B., Renard A., *La violence dans les prisons*, Bruxelles, Bruylant, 1978, p.87 ;

— Bulthe B., Remouchamps M., *De verkrachting en het slachtoffer*, Brussel, Bruylant, 1979, p.204 ;

— Screvens R., Bulthe B., Renard A., *Geweld in de gevangenen*, Antwerpen, Kluwer, 1979, p.98 ;

— Lahaye N., *L'outrage aux mœurs*, Bruxelles, Bruylant, 1980, p.492 ;

— Basler-Pierson M.Cl., *La probation en Belgique*, Premier bilan quinquennal, Bruxelles, Bruylant, 1980, p.366. (Depuis 1982, le même chercheur poursuit son étude en la matière) ;

— Bulthe B., Janssen Ch., *Les prisons et la contestation collective*, Bruxelles, Bruylant 1984, p.222. (Au cours de la période 1981-1983, les mêmes chercheurs ont effectué un complément d'enquête sur le même thème. Publications : Bulthe B., Janssen Ch., « La contestation collective dans les prisons en Belgique », dans *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1984, 1, pp.123-133 ; Bulthe B., Janssen Ch., « La contestation collective dans les prisons belges et ses auteurs », dans : *Cahiers de défense sociale*, 1984/1985, pp.35-46)

(24) Le promoteur de cette étude était le professeur R.Screvens ; Chercheurs : H.Lahaye, Ch.Janssen, B.Bulthe. Le rapport-résumé (+/- 250p.) a été transmis au Ministre de la Justice et aux membres du groupe de travail chargés des propositions de réforme de la loi sur la détention préventive.

(25) Promoteur : Professeur R.Screvens ; chercheur : N.Lahaye.

(26) Cette analyse a fait ressortir les différences qui existent toujours entre les dérogations légales et réglementaires au secret de communication et l'obligation de conformité à l'art.8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, signée à Rome en 1950 et ratifiée par le législateur belge le 13 mai 1955.

(27) Promoteurs : le professeur R.Screvens ; chercheurs : J.Vervaele, Ch.Janssen.

(28) Loi du 28 juin 84.

(29) Bekaert H., Lempereur-Guilmot N., *Les fluctuations de la criminalité en Belgique*, tome I, 1964-1966, Bruxelles, Bruylant, 1974, p.360 ; Lempereur N., *Les fluctuations de la criminalité en Belgique*, Tome II, 1967-1969, Bruxelles, Bruylant, 1981, p.314 ; Lempereur N., Guilmot P., *Les Fluctuations de la Criminalité en Belgique*, tome III, 1970-1975 et 1980, Bruxelles, Bruylant, 1988, p.346.

(30) Quelques études se rapportent à des thèmes plus juridiques ou socio-scientifiques, comme :

— le retard auprès des tribunaux civils, causes et remèdes (Universitaire Faculteit Sint-Ignatius Antwerpen) ;

— problèmes de capacité dans la prison (Vrije Universiteit Brussel).

(31) Le programme actuel de recherche sur la police en Belgique sera détaillé dans un prochain article.

Note bibliographique

Au nom de l'ordre, une histoire politique du Code pénal

**Pierre Lascoumes, Pierrette Poncela
et Pierre Lenoel**

Paris, Hachette, 1989, 404 pages

Les apports d'un éclairage historique sur la réforme du Code pénal

Frédéric Ocqueteau
CESDIP, CNRS

Cet ouvrage important arrive à point nommé pour éclairer les enjeux contemporains de la réforme actuelle du Code Pénal. Que nous apprend-il ?

Ses auteurs, en se penchant sur la longue gestation de l'idée de codification des délits et des peines à la fin de l'Ancien Régime, puis sur le berceau d'un nouveau-né, le Code Pénal de 1791, suivant ensuite les avatars mouvementés de son adolescence, jusqu'à sa maturité (1810), ont à l'évidence cherché à percer à jour les secrets de sa stupéfiante longévité.

Ce monument, on le sait, a résisté à deux siècles d'histoire politique, et si la question pressante de sa refonte est aujourd'hui inscrite sur l'agenda gouvernemental, il était tentant pour les auteurs de conclure leur travail par une prospective sur les conditions de viabilité d'un nouveau code pénal « pour entrer dans le 3^e millénaire ». Bref, d'interroger les valeurs que notre démocratie entend préserver aujourd'hui, alors qu'on n'a jamais autant parlé de droits de l'homme, comme on a pu le faire au temps de la Révolution.

Il ne s'agit pourtant pas d'un ouvrage de pure circonstance. Son propos est novateur et constitue un outil pédagogique indispensable à ceux qui considèrent que l'histoire du droit pénal avait besoin de se renouveler en profondeur. Il entreprend en effet pour la première fois, une restitution systématique des logiques incriminantes des textes référés à leurs contextes historique et politique, de leur première mouture (fruit de la Constituante), jusqu'au premier projet de réforme du Code de 1801, à sa promulgation définitive en 1810.

Faisant en toute connaissance de cause le choix d'une « histoire générale » (plutôt que d'une « histoire globale » au sens foucaldien du terme), les auteurs s'attachent à chaque moment important du processus de codification (1791 et ses avatars sous l'Assemblée Législative, la Convention et le Directoire ; 1801, texte très abouti, qui préfigure directement celui de 1810), à décrire en premier lieu l'autonomie des incriminations en elles-mêmes, puis dans un deuxième temps, les conditions qui ont pu en rendre possible la conception.

On pourra certainement trouver à redire à cette méthode d'exposition, qui prend le risque de lasser par son aspect nécessairement descriptif et linéaire. Elle nous semble pourtant la seule possible, car il aurait été encore plus périlleux de faire l'inverse, ce qui aurait obligé à des redites considérables. Cette possible « prévention » portera pourtant à faux car, en procédant à une rigoureuse mathématique des intérêts et valeurs protégés par les incriminations (c'était le morceau de bravoure que d'en avoir tenté la typologie pour la soumettre à la comparaison des différents textes de 1791, 1801 et 1810), les auteurs contribuent à détruire l'idée reçue d'une rupture entre le code pénal révolutionnaire de 1791 et le napoléonien de 1810, la tonalité répressive du second ayant prétendument mis à mort le libéralisme du premier.

Le texte de la Constituante inscrit l'essentiel du nouveau droit pénal dans le champ politique, en sanctionnant prioritairement des dispositions de droit public visant à protéger et défendre les nouvelles institutions et les valeurs collectives de la déclaration des Droits de l'Homme. Les auteurs y voient bien une rupture considérable (consécration du principe de légalité, mise en forme juridique des valeurs et intérêts sociaux nouveaux, modalités d'exécution des sanctions originales) d'avec l'Ancien Régime. 1791 est le moment « auto-institutionnel » d'une société qui ne donne pas d'autres légitimité extra sociale au droit de punir que celle du peuple, même si à vue rétrospective, on peut imaginer dans cette geste comme une sorte de continuation laïcisée du crime de lèse-majesté par d'autres moyens.

Une légitimité essentiellement « axiologique » (créatrice de valeurs) des incriminations en 1791, ne fait pas oublier que d'autres sources de légitimité secondaires puissent coexister : une légitimité traditionnelle à teneur symbolique préside à la défense du « patrimoine naturel de l'homme » (corps, honneur et biens), et une légitimité « pragmatique » peut être également lue dans les infractions relevant de la rationalité économique ou de la morale civique.

Outre la promotion des valeurs de liberté, de sûreté et de laïcité, déterminante apparaît la place accordée à l'idée de perfectibilité de l'homme et de la vie en société. A cet égard, le rapport sur le projet de Code Pénal de Lepeletier de Saint-Fargeau (reproduit en annexe), contient en germe toutes les prémisses d'une philosophie de la peine rétributive. D'ailleurs, les termes du débat entre rétribution et dissua-

sion sont rigoureusement posés à cette époque, et les deux conceptions qui s'affrontent sous la Révolution ne cesseront plus d'agiter les deux siècles à venir, sans que l'on ait rien inventé de décisif à cet égard.

Le projet de 1801 qui doit beaucoup à l'œuvre de Target (qualifié de « sécuritaire » selon une terminologie quelque peu malséante), et le Code de 1810 (plus technique que politique), sont jugés moins idéalistes et plus « utilitaires » que le texte de 1791. Malgré l'influence (discutée) de J.Bentham, sur le travail des jurisconsultes, malgré un contexte ayant profondément changé, le projet de 1801 ne parvient pourtant pas à rompre significativement avec le texte de 1791. Il n'en est tout au plus qu'une « variation » ou une « déclinaison ».

La continuité, elle est bien celle qui apparaît à travers la hiérarchie et le poids des intérêts protégés par les nouvelles incriminations. On reste avant tout focalisé sur la défense des institutions publiques et les droits politiques. Et cela, même si la défense de l'Empire qui se prépare change les données du problème, car la dimension politique de l'ordre public s'oriente désormais vers la recherche d'une discipline des « actes de gouvernement ordinaire ». Pas de rupture exemplaire donc, en dépit de cinq nouveautés : la promotion d'une vision du patrimoine naturel de l'homme conçu de façon plus individualiste et matérialiste qu'en 1791 ; l'apparition de la protection de la figure du *pater familias* qui va rendre possible l'émergence de la famille nucléaire ; la plus grande importance attachée à la protection du « négoce » ; le renforcement des règles du « voisinage de l'urbanité » par la recherche d'un ordre public censé mieux garantir la « tranquillité et la sécurité au quotidien », se traduisant par une nette volonté d'intensifier la lutte contre le vagabondage et la mendicité ; une diminution des préoccupations de perfectibilité de l'homme, qui cèdent le pas au souci d'une dissuasion plus générale, d'une mise à l'écart des coupables et d'une surveillance continue des individus réputés dangereux.

D'une vingtaine d'années d'effervescence législative, de changements dans le rôle des acteurs, des préoccupations de circonstance, d'une masse considérable d'exposés d'intentions contradictoires qui se colorent néanmoins tous d'une visée universaliste, quel intérêt historique attacher, se demandera-t-on, à cette production ?

Les auteurs, que l'on ne peut pas créditer de naïveté puisqu'ils sont de ceux qui justement ont fait le plus d'efforts pour problématiser ailleurs, la notion « d'effectivité » d'une norme ou d'un texte juridique, se font presque d'emblée la réponse à eux-mêmes : « il serait abusif de disqualifier tous ces exposés d'intention sous prétexte que leur mise en œuvre ne fut pas immédiate de les considérer comme des énoncés de façade » (la plupart d'entre eux se voyant en effet consacrés à la fin du XIX^{ème} siècle) « car ces énoncés ont été créateurs d'effets, et on peut voir en eux un horizon idéal du régime démocratique » (p.150).

C'est là le défi qui résonne à nos oreilles contemporaines. De quel idéal notre démocratie sociale consolidée d'aujourd'hui se veut-elle le garant, au moment où elle entend toucher à son code pénal ? Quelles sortes d'institutions et quelles valeurs collectives veut-elle sauvegarder, au-delà de son actuelle myopie sur la protection des personnes et des biens ?

Les auteurs prennent clairement position en conclusion. S'ils n'ont pas le monopole des réponses ni ne souhaitent jouer les donneurs de leçons, au moins ont-ils le mérite d'inviter chacun à participer à un débat de fond. Un débat comme on aimerait qu'il s'en produise aujourd'hui, tel qu'il y a deux cents ans, puisqu'il s'agit rien de moins que de se donner les moyens d'un nouveau « code » qui puisse résister à la durée. Sans ce large débat, sa crédibilité sera peut-être vouée à l'échec.

*achevé d'imprimer
sur les presses de graphic-expansion s.a.
54000 nancy, en janvier 1990*

d.l. n° 2249 - 1^{er} trim. 1990

*Ouvrage réalisé en édition électronique
Système EDITO : La Documentation Française*