

# De la sécurité de l'Etat à la protection des citoyens

*Questions pour une  
gauche au pouvoir*

Jean-Jacques Urvoas

# De la sécurité de l'Etat à la protection des citoyens

Jean-Jacques Urvoas

## SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	7
<b>Comprendre les échecs de la droite</b> .....	12
Une volonté de séduire .....	12
Un charme rompu .....	27
<b>Préparer les succès de la gauche</b> .....	55
Vers l'adoption d'un modèle « proactif » de sécurité publique ? .....	56
Faut-il envisager une décentralisation du service public de la sécurité ? .....	69
Faut-il encourager la création de polices municipales ? ....	77
Peut-on arrêter le mouvement de privatisation de la sécurité ? .....	83
<b>Pour continuer l'échange...</b> .....	92

**Jean-Jacques Urvoas** est député du Finistère, vice-président du groupe Socialiste, radical et citoyen (SRC) à l'Assemblée nationale et secrétaire national du Parti socialiste chargé de la sécurité.

*« Les socialistes ont pris conscience du fait que la police est un service dans l'intérêt du public, que la sécurité est un élément des libertés publiques et que par conséquent, on ne peut pas gouverner un pays sans une police formée, motivée, encadrée. »*

Pierre Joxe, ancien ministre de l'Intérieur,  
*A propos de la France, Itinéraires 1,*  
Flammarion, 1998, p. 113.

## **INTRODUCTION**

La gauche prépare aujourd'hui le futur contrat national de sécurité qu'elle proposera demain aux Français. Une telle finalité commande une méthode. Nous savons ce qu'il faut éviter : les dramatisations excessives, les slogans faciles et réducteurs, les discours qui attisent la peur et l'exclusion. Nous connaissons tout autant l'objectif à atteindre : assurer aux citoyens un droit égal à la sécurité et s'en donner les moyens en tant que gouvernants.

Pour y parvenir, une démarche préalable est nécessaire : cerner les dysfonctionnements afin de proposer des réponses efficaces. Et dans ce domaine, lentement le voile se déchire. La multiplication des interventions de Nicolas Sarkozy ainsi que l'annonce incessante de

nouvelles mesures sonnent comme un aveu d'échec. Si, en sept ans, il a fait voter quinze lois et procéder à cent vingt modifications du Code pénal, espérant témoigner ainsi de son activisme, la vie quotidienne est aujourd'hui moins sûre pour les citoyens qu'elle ne l'était en 2002.

Même les chiffres publiés par l'Observatoire national de la délinquance (OND)<sup>1</sup>, à la sincérité pourtant altérée par l'instrumentalisation à laquelle s'est livré sans vergogne le pouvoir depuis 2002, n'arrivent plus à masquer le fait que la situation non seulement ne s'améliore pas, mais continue à se dégrader.

L'attestent notamment les « atteintes volontaires à l'intégrité physique » (coups et blessures, homicides...). Elles ont augmenté de 14 % entre 2003 et 2008, soit une progression de 54 499 délits sur la période durant laquelle Nicolas Sarkozy était en responsabilité. Une « hausse significative » corroborée par l'enquête – moins

---

1. *La Criminalité en France*, rapport de l'Observatoire national de la délinquance, CNRS Editions, 2009, p. 282.

subjective à caution – dite « de victimation » conduite au premier semestre 2009 par l'Insee pour le compte de l'OND et de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), qui estime « à près de 850 000 le nombre de victimes d'actes de violence physique hors ménages et hors vols en 2008 » contre « 736 000 en 2006 », soit une croissance de 11,5 %.

La détérioration est identique pour les « violences physiques non crapuleuses », comprenant par exemple les agressions sur la voie publique ou dans les lieux publics, qui progressent sur la même période (2003-2008) de 37 %. Et si l'on isole les « coups mortels et violences volontaires non mortelles », la hausse atteint 39,4 %, soit 53 128 faits supplémentaires<sup>2</sup> ! Quant aux escroqueries et aux infractions économiques et financières, leur progression est de 9 %, atteignant en 2008 un total de 381 032 faits constatés<sup>3</sup>...

---

2. *Ibid.*, p. 285.

3. *Ibid.*, p. 295.

Et que dire de la dégradation des relations entre les services de sécurité et la population ? Deux indicateurs permettent de la mesurer. D'une part, la croissance soutenue des atteintes à l'autorité publique, qui revêtent de fait la forme de contestations de l'exercice légal de l'autorité de la force publique<sup>4</sup>. En cinq ans, leur nombre a progressé de 43,2 % ! Pour leur part, les atteintes physiques et violentes contre les personnels de la police ont augmenté de 27 % sur la même période... Ces signes ne sont pas rassurants, tant il apparaît qu'une police contestée, une police dont l'autorité ne repose que sur la force est en réalité une police faible.

Il importe d'autre part d'évoquer ici le « baromètre de l'Institut Paul Delouvrier » sur « les services publics vus par les usagers<sup>5</sup> ». On y relève, concernant la police et la gendarmerie, une très forte baisse (- 16 %) de l'indice de « satisfaction », plaçant ces forces « à un niveau extrêmement faible (39 %) », ce qui conduit Gaël Sliman, directeur

---

4. *Ibid.*, p. 448.

5. Baromètre réalisé par BVA pour l'Institut Paul-Delouvrier, vague 10, publié le 14 décembre 2009 par *Les Echos*.

général adjoint de l'Institut, à conclure que, « insuffisamment efficaces avec les délinquants et toujours aussi peu courtois avec les citoyens, les policiers doivent faire attention à ne pas se couper de la population qui garde pour le moment une bonne image de l'uniforme ». Entre octobre 2008 et novembre 2009, la proportion de Français ayant une bonne opinion de la police et de la gendarmerie a diminué de huit points. De fait, c'est le service public dont l'image s'est le plus fortement dégradée en un an.

## COMPRENDRE LES ÉCHECS DE LA DROITE

Le bilan d'ensemble est donc cruel pour la droite au pouvoir et les Français ne s'y trompent pas. Alors qu'ils étaient 78 % en août 2007 à faire confiance au gouvernement pour régler le problème de l'insécurité, ils ne sont que 49 % en janvier 2010<sup>6</sup> à l'en estimer capable, soit une dépréciation de 29 points. La droite ne partait pourtant pas sans atouts. Après la défaite historique de la gauche en mai 2002, elle bénéficiait d'un contexte très favorable, en raison notamment de la clarté du mandat politique que le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin avait alors confié au numéro deux de son gouvernement, Nicolas Sarkozy.

### *Une volonté de séduire*

#### *Plus d'effectifs créés*

L'arrivée de Sarkozy au ministère de l'Intérieur s'inscrit dans un contexte d'agitation et de grogne sociales au sein

de nos deux forces de sécurité. D'octobre à décembre 2001, plusieurs manifestations réunissant des milliers de gendarmes ont lieu pour la première fois sur l'ensemble du territoire national. Les militaires réclament alors de meilleures conditions de travail et dénoncent le manque d'effectifs. Au même moment, le malaise social gagne les rangs de la police nationale, où s'expriment des revendications portant essentiellement sur l'insuffisance des moyens matériels et humains<sup>7</sup>.

La priorité de Nicolas Sarkozy, nommé ministre de l'Intérieur le 7 mai 2002, est de s'affirmer à la tête de ses troupes, et en particulier de gagner la confiance des policiers. Pour y parvenir, il va donc chercher, assez logiquement, à satisfaire la principale de leurs revendications.

La loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI)<sup>8</sup> de 2002, suivie de la loi pour la

6. Baromètre réalisé par l'Ifop pour *Ouest-France dimanche* sur « Le moral des Français », vague 22, publié le 3 janvier 2010.

7. Mucchielli (Laurent), « Le nouveau management de la sécurité à l'épreuve : délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007) », *Champ pénal*, volume V, p. 3, 2008.

8. Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

sécurité intérieure (LOPSI)<sup>9</sup> de 2003, vont lui permettre d'atteindre l'objectif qu'il s'était fixé. Si la seconde est destinée à renforcer les moyens matériels et juridiques des services de police et de justice, essentiellement dans le prolongement de mesures préparées et en majeure partie décidées par le gouvernement précédent, la première prévoit pour sa part la création de 6 200 postes de policiers et de 6 050 postes de gendarmes, soit au total 12 250 emplois en cinq ans.

En termes financiers, la LOPSI programme, pour la durée de la législature qui s'ouvre alors, 1 180 millions d'euros supplémentaires en crédits de fonctionnement (hors personnel) et d'équipement. De fait, l'investissement réalisé se traduira de façon très concrète, observable par chaque fonctionnaire de police, grâce à la réalisation de grands programmes : le parc automobile passe de 29 716 véhicules à 31 944 en 2006, soit une progression de 7,5 % ; 128 640 gilets pare-balles à port dissimulé sont acquis,

---

9. Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

permettant d'équiper l'ensemble des personnels, qui jusque-là ne disposaient que d'équipements très lourds qu'ils devaient en sus partager ; enfin, le renouvellement des armes individuelles est également réalisé par la livraison entre 2003 et 2006 de 107 800 pistolets automatiques...

Sur le plan immobilier, la LOPSI prévoyait aussi la mise en chantier de nouvelles surfaces qui « devaient progressivement passer de 45 000 mètres carrés à 100 000 mètres carrés par an ». La finalité était ici la construction dans les grandes métropoles (Bordeaux, Lyon-Montluc, Nantes) d'hôtels de police modernes et fonctionnels regroupant les services opérationnels (sécurité publique, police judiciaire, police aux frontières et surveillance du territoire) souvent éparpillés sur différentes implantations locales.

Au final, en matière de personnels, la LOPSI décline ses 1 570 millions d'euros prévus pour les emplois et les mesures catégorielles dans le cadre d'une réforme des

corps et carrières de la police nationale acceptée le 17 juin 2004 par l'ensemble des organisations syndicales. La gendarmerie fait aussi l'objet de bien des attentions, avec l'adoption du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE). Celui-ci répond globalement aux mêmes objectifs, et sa réalisation est coordonnée dans le temps avec celle de la réforme des corps et carrières.

Policiers et gendarmes n'ayant plus alors guère de motifs de mécontentement, il convenait néanmoins de les convaincre de jouer le jeu d'un ministre qui s'était lui-même engagé à « être jugé sur les chiffres ». La création d'un habile dispositif de primes financières collectives<sup>10</sup> et l'établissement d'un judicieux contrôle de la production des statistiques de la délinquance<sup>11</sup> les amenèrent à s'engager définitivement dans cette voie.

10. Décret n° 2004-1073 du 11 octobre 2004. En 2009, 25 millions d'euros ont été répartis au bénéfice de 48 000 fonctionnaires pour un montant moyen de 552 euros.

11. Data (Lorraine), *Le Grand Trucage, comment le gouvernement manipule les chiffres*, La Découverte, 2009, p. 148.

Les effets furent quasi immédiats ; dès le second semestre 2002 et surtout au premier semestre 2003, la rupture statistique est constatée, les chiffres s'améliorent immédiatement. L'ensemble des services chargés de la sécurité intérieure enregistrent, à des degrés divers, des « points de rebroussement » et des « coups d'arrêt »<sup>12</sup>... C'est aussi l'époque où le syndicat des commissaires réuni en congrès à Montluçon invite le directeur des ressources humaines du groupe Casino afin de vanter les mérites des bilans de compétences annuels pour tous les employés et la part variable du salaire...

En parallèle, la cote de popularité du ministre se redressait de manière conséquente, passant de 26 % en avril 2002 à 59 % en mai 2003, pour se stabiliser ensuite autour de 50 % à la fin de son premier passage place Beauvau en mars 2004. En novembre 2004, au moment de son départ du gouvernement Raffarin, 59 % des personnes interrogées (87 % chez les sympathisants de

12. Expressions relevées dans le rapport, au nom de la commission des lois, du député Gérard Léonard, sur le projet de loi de finances pour 2004, chapitre « Sécurité intérieure ».

l'UMP) estimaient qu'en matière « de sécurité des biens et des personnes », son action avaient été « plutôt un succès<sup>13</sup> ». Et en mars 2007, à la veille des élections présidentielles, sa popularité culminait encore à 52 %<sup>14</sup>.

Nicolas Sarkozy a donc forgé une grande partie de sa popularité auprès des policiers et grâce à eux, en prenant soin de répondre dès sa prise de fonction aux demandes salariales et sociales qu'ils exprimaient et en accroissant considérablement leurs effectifs. Au sommet de sa popularité à son départ en 2004, il change pourtant de stratégie, d'abord lors de son second passage au ministère de l'Intérieur entre mai 2005 et mars 2007, et ensuite de manière plus claire encore lors de son arrivée à l'Elysée. A compter de 2005, les policiers et les gendarmes ne sont plus sa priorité. Il joue une partie plus importante, axée sur la construction de son image de présidentiable dans l'opinion.

13. Sondage Louis-Harris pour *Libération*, 5 et 6 novembre 2004.

14. Sondage TNS-Sofres pour *Le Figaro magazine*, avril 2007.

En effet, dès son retour place Beauvau, un changement s'opère ; il est moins question dans les discours du ministre de l'Intérieur d'accroître les moyens de la police que d'améliorer ses résultats. Progressivement, la dynamique impulsée en 2002 avec la LOPSI et une présence forte sur le terrain est reléguée au second plan, Nicolas Sarkozy s'adressant désormais plus à l'opinion publique qu'aux policiers et gendarmes. « Premier flic de France » entre 2002 et 2004, il est devenu le candidat à l'élection présidentielle. Il se concentre dès lors sur son logiciel électoral, sa priorité n'étant plus d'être populaire auprès de ses troupes, mais de prendre le moins de risques possible dans son action publique, de manière à « polir » son image de présidentiable.

### *Plus de résultat exigé*

L'importance des moyens mobilisés autorise Nicolas Sarkozy à afficher une exigence à l'égard des forces de sécurité, exigence qui le conduit à instaurer « un nouveau management de la police » fondé sur la « culture du résultat<sup>15</sup> ».

15. Mucchielli (Laurent), « Le nouveau management de la sécurité à l'épreuve : délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007) », *Champ pénal*, volume V, 2008, p. 4.

Cet impératif devient le leitmotiv de ses discours et un puissant vecteur de communication interne. Le 26 juin 2002, devant deux mille commissaires, il formule ainsi son credo : « Il ne s'agit pas de stabiliser les chiffres de la délinquance ou d'obtenir quelques améliorations ponctuelles. [...] Nous ne pouvons plus admettre l'explosion des statistiques<sup>16</sup>. » Dès sa prise de fonction, il s'adresse donc aux policiers et gendarmes en exigeant en permanence des résultats de leur part.

Là encore, la LOPSI lui permet de préciser l'articulation entre la nécessité de résultats et le management interne de la police et de la gendarmerie. Une « politique de gestion par objectifs » est instaurée ; elle prévoit non seulement l'évaluation régulière des résultats et leur comparaison avec les objectifs fixés, mais crée aussi un lien très direct entre le niveau de performance atteint et la progression de carrière des fonctionnaires. L'heure est au palpable, au mesurable<sup>17</sup>.

---

16. Discours au Carrousel du Louvre, 26 juin 2002.

17. Smolar (Piotr), « Peut-on gérer la police comme une entreprise privée ? », *Le Monde*, 7 janvier 2004.

Car, plus qu'axée sur une véritable culture du résultat, pour Nicolas Sarkozy, l'activité policière se juge aux chiffres que les hiérarchies policière et gendarmique sont capables de faire produire à leurs troupes. Sa politique se décline donc autour de deux grandes idées : le contrôle de la production et de la communication de la statistique policière et la mise sous pression de tous les responsables de la sécurité, depuis les préfets jusqu'au niveau local. Sur ce dernier point, Nicolas Sarkozy comprend que la mise sous surveillance de l'ensemble de la chaîne hiérarchique ne peut recevoir l'adhésion de l'ensemble des policiers qu'à la condition de s'appliquer à tous les échelons et de manière extrêmement visible. Le management par le résultat doit dès lors se concevoir également comme un management par la preuve et l'exemple. A partir du 11 octobre 2002, Nicolas Sarkozy prend donc l'habitude de convoquer mensuellement les préfets, les directeurs départementaux de la Sécurité publique et leurs homologues militaires de dix départements (les cinq meilleurs résultats et les cinq plus mauvais), les uns pour les féliciter, les autres pour les

blâmer ! Cette technique est librement inspirée du passage sur le gril des capitaines de district de police à New York<sup>18</sup>. Les policiers ne tardent pas à l'appeler le « sarkomètre », qui devient pour leurs responsables un rendez-vous à éviter.

Enfin, la « culture du résultat » est conçue comme une culture de la communication sur le résultat. Véritable outil de management et de communication interne, la valorisation des statistiques doit être permanente et assumée à tous les échelons. Le 10 avril 2003 est adressé à la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)<sup>19</sup> un plan d'action de la gendarmerie pour 2003 détaillant et chiffrant de nombreux objectifs à atteindre. Le 24 juin 2003, le ministre de l'Intérieur n'hésite pas à s'adresser ainsi aux commissaires de police : « Soyez les fers de lance de la culture du résultat et de l'évaluation ». Il incite ouvertement les directeurs départementaux de la

18. Roché (Sébastien), *Police de proximité*, Le Seuil, 2005, p. 243.

19. Note du ministre de l'Intérieur au directeur général de la gendarmerie nationale, 10 avril 2003, retransmise aux groupements par lettre n° 3887 DEF/GEND. CAB du 14 mai 2003.

sécurité publique et les chefs de groupement à s'exprimer régulièrement devant la presse, « le silence médiatique » constituant à ses yeux « une erreur ». Le 8 octobre 2003, discourant devant les mêmes directeurs départementaux lors d'un séminaire, il évoque dès le début de son intervention le « devoir de rendre des comptes », ajoutant d'emblée qu'ils seront jugés « aux résultats ». Le 19 janvier 2004, il récidive, soulignant que « l'objectif [...] est une baisse de 20 % de la délinquance d'ici 2006 par rapport à 2002. [...] Sur cette base, vous me ferez prochainement connaître les objectifs que vous fixerez au plan local pour l'année 2004. »

En somme, Nicolas Sarkozy entend responsabiliser chaque acteur de la sécurité sur les résultats qu'il doit obtenir, mais aussi sur la manière dont il convient de les promouvoir auprès des médias et de l'opinion publique. Au demeurant, l'incitation à la communication a un autre intérêt pour le ministre : marginaliser le pouvoir médiatique des syndicats. En effet, jusqu'alors, en dehors du service presse dûment habilité de la place Beauvau,

personne n'avait le droit de s'exprimer au nom du ministère. En incitant les directeurs départementaux et les commandants de groupement à rencontrer les journalistes, Nicolas Sarkozy sait qu'il casse, pour son plus grand profit, le monopole syndical de la parole policière.

Reste que jamais sans doute l'effort exigé en termes de communication n'avait été poussé à ce point et aussi clairement formulé. Il est vrai qu'il est plus aisé de marquer son passage dans un ministère par une forte communication que par un changement durable de politique.

### *Plus d'outils mobilisés*

L'une des marques de Nicolas Sarkozy est dès 2002 le choix d'une politique policière classique. La répression y est en effet valorisée sans que le ministre se sente contraint de rappeler l'importance des autres volets de l'activité des fonctionnaires. Il fait le pari que ce tournant répondra aux préoccupations des citoyens.

Cette stratégie se traduit par une boulimie législative dans le domaine de la sécurité. Chaque nouveau fait divers donnant lieu à une émotion populaire et médiatique conduit le gouvernement à proposer un nouveau texte de loi, proposant la plupart du temps un durcissement sensible de dispositions pénales existantes ou en reproduisant d'autres déjà en vigueur. Comme l'écrivent Michel Massé, Jean-Paul Jean et André Giudicelli, « la frénésie législative contemporaine en matière pénale constitue, pour la France, la face visible des évolutions du droit pénal. Elle traduit une demande sociale et médiatique indéniable sur le politique qui, lui-même, renforce la pression sur les services de répression, les parquets et tout le système judiciaire et pénitentiaire<sup>20</sup>. »

La loi, voire l'annonce de la préparation d'une loi, vaut désormais résolution du problème soulevé dans l'espace public. A partir de 2002, la norme législative est ainsi de plus en plus fréquemment vidée de sa substance, pour ne plus

---

20. Massé (Michel), Jean (Jean-Paul), Giudicelli (André), Dir, *Un droit pénal postmoderne, mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines*, PUF, juin 2009.

jouer finalement qu'un rôle de paravent et de substitut à l'action politique. Elle s'érige en message délivré à l'opinion et n'a plus guère qu'une fonction déclarative<sup>21</sup>.

L'avalanche de textes répressifs participe en quelque sorte à un dessein caché, qui est de donner en permanence du grain à moudre à l'opinion, pour nourrir fallacieusement le sentiment d'une action publique ferme et résolue. Ainsi, progressivement, la loi, loin de servir l'ambition d'une réforme justifiée, constitue de plus en plus l'expression d'un coup médiatique ou d'une opération de communication. On légifère mal et trop, mais peu importe finalement car la finalité de la loi s'est déplacée. Renaud Denoix de Saint-Marc résume en 2006 cette évolution : « Cet appétit de nouvelles lois est trop souvent flatté par les gouvernants, eux-mêmes attirés dans la voie d'une prolifération des normes par les sirènes de la communication médiatique<sup>22</sup>. »

21. Lazerges (Christine) « De la fonction déclarative de la loi pénale », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, 20,04, 1, pp. 194-202.

22. Rapport public du Conseil d'Etat, mars 2006, p. 7.

Comme ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy s'est avéré à l'origine de plus d'une dizaine de lois. Et à chaque fois, l'argumentation est identique. Ici, il s'agit de « donner aux forces de sécurité intérieure les moyens juridiques nouveaux dont elles ont besoin pour leur action quotidienne<sup>23</sup> ». Là, c'est la nécessité « d'adapter le droit, qui est souvent en retard sur le développement des nouveaux risques et des nouvelles formes de délinquance<sup>24</sup> » qui est soulignée. Plus loin encore, on rappelle qu'en « renforçant notre arsenal juridique, [la loi] nous permet d'être mieux armés<sup>25</sup> ».

### *Un charme rompu*

#### *Des effectifs en réduction continue*

Elu président de la République, Nicolas Sarkozy rompt désormais avec ses engagements passés en faisant de la sécurité une politique publique comme les autres,

23. Exposé des motifs, Loi pour la sécurité intérieure, 23 octobre 2002.

24. Intervention à l'Assemblée nationale, 14 janvier 2003.

25. Conférence de presse, 8 juin 2006.

soumise à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux et à la logique comptable de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Ce revirement spectaculaire est perceptible dès la première année du quinquennat. Alors même qu'en termes d'emploi, les objectifs de la LOPSI ne sont pas totalement atteints<sup>26</sup>, une purge continue des effectifs de police et de gendarmerie s'enclenche à partir de 2007.

En 2008, le projet de loi de finances prévoit la suppression de 1 402 postes de policiers et de 967 postes de gendarmes. En 2009, ce sont 2 383 emplois de policiers et 1 625 emplois de gendarmes qui sont éliminés. Le dernier budget vient encore confirmer cette tendance. Le projet de loi de finances pour 2010 se traduit en effet à nouveau par la destruction de 1 390 postes de policiers et de 1 354 postes de gendarmes, une réduction drastique dont même le

26. Sur les 6 500 emplois prévus, le taux d'exécution ne sera que de 95,4 % puisque en définitive 6 200 fonctionnaires supplémentaires seront recrutés de 2003 à 2007 (dont 4 200 « actifs » et 2 000 personnels administratifs, scientifiques et techniques).

rapporteur UMP de l'Assemblée s'est étonné, contraint « d'observer que l'effort est supérieur à celui annoncé l'an dernier ». Au final, ce ne sont pas moins de 9 121 emplois (ETPT) de policiers et de gendarmes qui ont disparu en trois ans, soit 75 % des créations d'emplois enregistrées entre 2002 et 2007.

Ajoutons que, au-delà encore de la présente purge, les perspectives budgétaires laissent entrevoir la poursuite des réductions d'effectifs puisque, sur la période 2009-2013, ce ne sont pas moins de 11 400 suppressions de postes de policiers et de gendarmes qui sont programmées, avec dès 2012 une nouvelle charrette de 3 963 ETPT<sup>27</sup> dans la police nationale.

Cette évolution se traduit évidemment par des difficultés opérationnelles réelles, et notamment par le placement de nombreux départements dans une situation chronique de

27. Audition de Frédéric Péchenard, directeur général de la Police nationale, cité par le rapporteur spécial de la mission « Sécurité », Michel Dieffenbacher, dans le cadre de l'étude du projet de loi de finances pour 2010, Assemblée nationale, n° 1967, 14 octobre 2009, p. 46.

sous-effectifs. La multiplication de nouvelles structures – police anti-hooligans, unités spécialisées contre les bandes, cellules anticambriolage, groupes « cités », brigades contre les violences familiales – semble avoir pour objet principal de permettre à l'actuel ministre de l'Intérieur, Brice Hortefeux, de dissimuler le plus possible le tarissement général des effectifs. Mais le développement de ces entités spécialisées, dont la création est le plus souvent légitimée par quelque fait divers particulièrement médiatisé, ne parvient pas à masquer la réalité de l'érosion des moyens humains, elle l'aggrave. Ainsi, la mise en place des brigades contre les violences familiales entraîne une réduction des effectifs des anciennes brigades des mineurs, quand l'établissement de la nouvelle police de proximité, représentée par les unités territoriales de quartier (UTeQ), siphonne les effectifs départementaux de la sécurité publique.

Ces UTeQ devaient, sans le dire, permettre de recréer un lien entre la police et la population. Elles marquaient un infléchissement dans la politique menée depuis 2002, un retour à une forme de « proximité » pourtant dénoncée à

l'envi ces sept dernières années. Elles constituent désormais la meilleure illustration des contradictions de Nicolas Sarkozy et de l'impasse dans laquelle il se trouve. La logique budgétaire l'empêche d'être crédible auprès des fonctionnaires de terrain, tant les renoncements et les manquements à la parole donnée sont visibles. En février 2008, il déclarait vouloir « installer une police qui protège à tout moment les habitants des quartiers » en s'appuyant sur « deux cents unités territoriales de quartier » et « en trois ans, [sur] quatre mille policiers supplémentaires » afin de « renforcer la sécurité dans les banlieues, notamment dans les départements les plus marqués par les violences urbaines<sup>28</sup> ». La réalité d'aujourd'hui, ce sont seulement 35 UTeQ, des manques d'effectifs criants dans les quartiers où l'attente est la plus forte et l'annonce par la presse, le 18 décembre 2009, de l'ajournement de leur déploiement par « mesure d'économie »<sup>29</sup>.

---

28. « Une nouvelle politique pour les banlieues », Palais de l'Élysée, 8 février 2008.

29. Mandraud (Isabelle), « Coup d'arrêt du déploiement de la police "de proximité" voulue par M. Sarkozy », *Le Monde*, 18 décembre 2009.

Mais l'impuissance opérationnelle à laquelle conduit la politique programmée et méthodique de destruction d'emplois de policiers et de gendarmes et la logique imposée par la révision générale des politiques publiques ne représentent qu'un des aspects du problème. Le gouvernement se trouve en effet tout autant confronté aux contradictions résultant de sa politique du chiffre.

#### *Une volonté de rendement contestée*

Devenu président de la République, Nicolas Sarkozy prend le parti d'accentuer sa politique du chiffre, allant jusqu'à fixer à l'avance au ministre de l'Intérieur des objectifs nationaux et un résultat quantifié. Michèle Alliot-Marie se voit ainsi préciser dans une lettre de mission que la délinquance devra « continuer de baisser, de 5 % en deux ans pour la délinquance générale, de 10 % pour la délinquance de voie publique ».

Cette logique a conduit à faire dangereusement dépendre les missions de la police d'une approche purement comptable et quantifiable. Les évaluations, les primes, les

progressions de carrière, les mutations sont très étroitement reliées à la nature et au nombre des interventions quotidiennes effectuées par les policiers.

Le même mécanisme s'insinue partout, à tous les échelons ; les ministres peuvent se voir imposer la réalisation d'objectifs de manière anticipée, les préfets, les directeurs départementaux et les chefs de commandement, de leur côté, indiquent par avance aux policiers et aux gendarmes les infractions qu'ils devront par la suite constater sur le terrain...

Mais cette culture du « résultat » suscite progressivement un véritable rejet au sein des forces de l'ordre. Leur soutien à cette politique ne tarde pas à s'effriter, comme l'illustre le mécontentement croissant des gendarmes dont rendent compte les médias début 2007<sup>30</sup>.

En effet, en mettant quasi exclusivement l'accent sur la mesure de la quantité du travail policier, la logique mise en

30. Zecchini (Laurent), « Des gendarmes en colère expriment leurs griefs sur Internet », *Le Monde*, 24 mars 2007, et « Des gendarmes adressent leurs doléances à Nicolas Sarkozy », *Le Monde*, 30 mai 2007.

place conduit à négliger d'autres formes d'intervention, plus qualitatives, telles que la présence sur le terrain ou le contrôle des procédures<sup>31</sup>. Comme l'essentiel est d'obtenir de « bons chiffres », et que la manière dont on les obtient importe peu, les fonctionnaires comprennent progressivement l'intérêt de privilégier certains types d'infractions – en particulier celles relatives à la législation sur les étrangers – au détriment d'autres ou du travail d'investigation. Tous savent parfaitement que pour faire remonter leur sacro-saint taux d'élucidation il leur suffit, par exemple, de poursuivre davantage de fumeurs de joints !

L'impératif du chiffre et la mise sous pression quotidienne des fonctionnaires et de leur hiérarchie conduisent de plus en plus de policiers à s'interroger sur le sens de leur mission et leur réelle utilité sociale. L'ensemble des syndicats fait aujourd'hui état de conditions de travail dégradées<sup>32</sup> et dénonce ouvertement une doctrine qui a fini par détourner

31. Matelly (Jean-Hugues), Mouhanna (Christian), *Police, des chiffres et des doutes*, Michalon, 2007, p. 47.

32. L'Union SGP-Police a même saisi le ministre de l'Intérieur le 1<sup>er</sup> novembre 2009 sur le nombre important de suicides enregistrés : une moyenne de 50 par an sur 15 années.

les policiers de leur cœur de métier. Dans son éditorial du mois de novembre, en pleine campagne pour les élections professionnelles des 25 et 28 janvier 2010, Jean-Claude Delage, secrétaire général d'Alliance-Police nationale, syndicat considéré comme proche de la droite, n'hésite plus à dénoncer les dérives du système. « La recherche du résultat, écrit-il, est aujourd'hui majoritairement vécue par les policiers de terrain comme une exigence irraisonnée de rendement. Et celle-ci détruit toute notion de libre arbitre de l'agent, face à une situation toujours particulière. Ceci remet alors en cause les fondamentaux enseignés dès l'école de police, sur la capacité du policier à juger utilement, en fonction des circonstances. » Et de conclure : « Il faut cesser de se contenter de vénérer le quantitatif comme modèle de réussite<sup>33</sup>. »

Autre signe tangible de contestation, le 3 décembre dernier, à l'appel du syndicat majoritaire des gradés et des gardiens de la paix, l'union SGP-FO-Unité police, plusieurs milliers de fonctionnaires ont manifesté contre

33. Bulletin trimestriel, n° 266, octobre 2009, p. 3.

les suppressions de postes et la course au résultat, perçues comme autant d'entraves à l'exercice de leur travail dans des conditions décentes. Les policiers dénoncent la réalité actuelle de leur métier et les contraintes liées à l'accomplissement de leur mission.

La mise sous pression continue de la hiérarchie policière et des préfets, l'usage intensif, voire intempestif de la statistique policière, ont abouti à la disjonction progressive de deux réalités différentes : d'un côté, la réalité administrative et politique, entièrement tournée vers la « production du chiffre » et la « communication du résultat » ; de l'autre, la réalité policière et opérationnelle, plus proche du terrain.

### *Une frénésie législative stérile*

L'accumulation de textes est telle que même la simple détermination de leur nombre semble impossible. Ainsi quand *Le Canard enchaîné* compte « trente lois sur la sécurité, la justice et l'immigration en sept ans<sup>34</sup> », l'avocat Jean Danet, lui, en recense quarante « ayant modifié le

code de procédure pénale et trente le Code pénal de 2002 à 2007<sup>35</sup> » !

Quelle que soit l'incertitude qui entoure leur nombre exact, ces lois partagent cependant toutes une même ambition, celle de durcir toujours davantage les dispositions pénales existantes. C'est par exemple le cas de la loi qui a instauré les peines planchers<sup>36</sup> et qui dispose notamment que les mineurs multirécidivistes de 16 à 18 ans pourront désormais être jugés comme des majeurs. Il en va de même avec le texte instituant la rétention de sûreté<sup>37</sup>, qui a créé la possibilité d'une peine après la peine.

Mais certaines témoignent surtout de la part de leurs auteurs d'une forme d'impuissance extrêmement révélatrice. La meilleure illustration récente en est, à coup sûr, la proposition de loi sur les bandes violentes

35. Danet (Jean), « Cinq ans de frénésie pénale », in Laurent Mucchielli (dir.), *La Frénésie sécuritaire*, La Découverte, 2008, p. 19.

36. Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

37. Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

34. « Au nombre de la loi », *Les Dossiers du Canard enchaîné*, juin 2009, p. 12.

que l'Assemblée aura à examiner en seconde lecture en 2010. Aucune faille dans notre arsenal juridique ne justifie ce texte, qui est pourtant présenté par le gouvernement et sa majorité comme un outil essentiel pour lutter contre ce type de délinquance. Une telle loi, si elle est adoptée, se révélera totalement inutile, de l'avis même des magistrats, car le Code pénal ne manque pas de dispositions pour réprimer ce genre d'infractions : bande organisée (art 132-71), guet-apens (art 32-71-1), embuscade (art 222-15-1), attroupement (art 431-1 et suivants), rébellion (art 433-6 à 433-10), association de malfaiteurs (art 450-1), violences aux personnes, vols, destructions et dégradations commis en réunion...

Ces lois, trop nombreuses pour être bien pensées et donc utiles, ne proposent pas de solutions à un problème donné ou une réponse à une demande sociale précise. Elles ne génèrent tout au plus que de courts épisodes de surenchère verbale, permettant d'afficher une « détermination sans faille », de se dire engagé dans « la guerre contre l'insécurité » et de donner des gages de « fermeté »...

Devant une telle frénésie, comment s'étonner que les lois soient parfois incohérentes ? Le texte sur les peines planchers, par exemple, conduit à privilégier l'enfermement comme sanction, et à préférer la détention aux peines alternatives. Or le groupe de travail censé préparer le contenu du projet de loi, ou tout du moins éclairer la ministre sur le sujet, est parvenu précisément à la conclusion que l'on n'améliore pas la sécurité du citoyen en punissant plus longtemps, mais au contraire en privilégiant la future réinsertion. Pourquoi alors avoir fait voter une loi si certaines de ses dispositions allaient clairement à l'encontre de l'objectif qu'elle se proposait de poursuivre ?

Pis encore, ces dispositions se sont révélées en totale contradiction avec le discours porté quelques mois seulement après lors du débat sur la loi pénitentiaire, qui a au moins partiellement étendu le champ et l'application des aménagements de peine. Pourquoi dès lors avoir fait voter en 2007 un texte sur les peines planchers pour dénoncer ensuite en 2009, lors du débat sur la loi pénitentiaire, la surpopulation carcérale ?

L'inflation législative finit donc par mettre à mal la cohérence même de la politique de sécurité poursuivie. La loi n'est plus un truchement servant l'intérêt général, mais une sorte de catalogue cathartique de toutes les peurs collectives abondamment nourries par les médias. La multiplication des textes contribue également, compte tenu des attentes en matière de sécurité, à l'affaiblissement de la loi mais aussi, à travers celui-ci, à alimenter un préoccupant phénomène de dévalorisation du rôle du législateur, de dépréciation du Parlement, et plus largement du politique.

### *Une volonté de contrôle renforcée*

Depuis qu'il a choisi la lutte contre l'insécurité comme étendard, Nicolas Sarkozy s'est engagé dans une stratégie de maîtrise de l'information. Et dans cette stratégie, la maîtrise des chiffres est un enjeu primordial.

Dans cette perspective, la récente création de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice<sup>38</sup>

38. Décret n° 2009-1321 du 28 octobre 2009 relatif à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice.

est évidemment révélatrice de la tentation « d'encadrer » leur production. Lancé à la suite d'un rapport<sup>39</sup> puis d'une mission confiés par Nicolas Sarkozy à Alain Bauer, cet organisme vise à collecter, centraliser, homogénéiser, normaliser, ordonner et diffuser l'ensemble des données sur rien moins que « l'ensemble du processus pénal » et la « sécurité », notion tentaculaire dans la définition du décret, qui évoque les « questions de sécurité intérieure, sanitaire, environnementale, économique, de droit et de justice ».

Ce nouvel outil constitue, au regard de ce qu'est la production de connaissances sur la société et sur l'Etat, sur les politiques publiques et leurs effets, une véritable hérésie en considération des dispositifs mis en place dans toutes les démocraties occidentales. Il a l'allure, au mieux, d'un traité de police du XVIII<sup>ème</sup> siècle, au pire de l'Académie des sciences de l'URSS.

En effet, pour la première fois en France, on confie à un « observatoire » – dont le directeur est désigné par le

39. « *Décélér-Etudier-Former, une nouvelle voie pour la recherche stratégique* », rapport au président de la République et au Premier ministre, 20 mars 2008.

président de l'institut, lui-même nommé par décret du Premier ministre – l'ensemble des moyens de connaissance sur le crime, la délinquance, l'alternative aux peines, les poursuites, la surveillance électronique, l'action de la police, de la gendarmerie, de la justice, des services pénitentiaires...

A rebours de l'option retenue par l'ensemble des pays démocratiques, à commencer par la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, la connaissance dont la mission se réclame va s'exercer dans notre pays sous tutelle et revêtir un caractère monopolistique. Le nouvel observatoire se voit en effet bénéficier de l'ensemble des données policières et judiciaires sur la chaîne pénale. Curieux choix pour une démocratie moderne que de confier ainsi la totalité des connaissances sur le crime et sa répression à un institut gouvernemental...

Le décret va même jusqu'à ériger cet organisme en prescripteur de programmes pédagogiques à destination des établissements d'enseignement supérieur, et jusqu'à

prévoir qu'il lui incombe d'homogénéiser les données recueillies par les chercheurs, universitaires, fondations, administrations... et même les acteurs privés !

Toujours dans cette perspective, relevons que, pour tenter de mieux maîtriser le dispositif, la volonté de placer des fidèles aux postes stratégiques est élevée par Nicolas Sarkozy au rang de règle intangible<sup>40</sup>. Souvenons-nous de sa déclaration du 1<sup>er</sup> juin 2005, à son retour place Beauvau. Il expliquait devant un parterre d'élus UMP éberlués qu'il revenait « pour répondre aux officines et aux coups tordus ». Avertissement surprenant dans une démocratie que celui d'un ministre de l'Intérieur affichant ainsi publiquement son intention d'instrumentaliser les services de sécurité à des fins personnelles. L'annonce, aussi choquante soit-elle, est pourtant passée quasiment inaperçue<sup>41</sup>.

De fait, la police nationale telle que nous la connaissons en 2010 a été en grande partie façonnée depuis 2002 par

40. Smolar (Piotr), « Nicolas Sarkozy place ses hommes à la tête de la police », *Le Monde*, 24 mai 2007.

41. Recasens (Olivia), Décugis (Jean-Michel), Labbé (Christophe), *Place Beauvau*, Robert Laffont, p. 47.

Claude Guéant, l'homme grâce auquel Nicolas Sarkozy s'est forgé sa propre vision des questions de sécurité et a construit sa perception de la police. Son influence en la matière s'explique d'abord par une très grande et ancienne proximité avec le président de la République.

Directeur adjoint du cabinet de Charles Pasqua, alors ministre de l'Intérieur de 1993 à 1994, puis directeur général de la police nationale entre 1995 et 1997, où il fut l'instigateur de la loi d'orientation et de programmation de la sécurité (LOPS)<sup>42</sup>, ensuite directeur de cabinet de Nicolas Sarkozy de 2002 à 2004 puis à nouveau de juin 2005 à mars 2007, il a dans la foulée dirigé la campagne présidentielle du candidat UMP avant de devenir, après l'élection, secrétaire général à l'Élysée. Ses rapports étroits avec le président de la République lui ont permis, en étant au cœur de l'appareil d'État, de dessiner progressivement une nouvelle conception de l'action de la police et de ses objectifs, dont il a été de fait

---

42. Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

le principal artisan avec Michel Gaudin et Frédéric Péchenard.

Le premier, énarque et préfet, fut repéré par Claude Guéant, alors secrétaire général de la préfecture, quand il était directeur général adjoint puis directeur général des services départementaux des Hauts-de-Seine sous la présidence de Charles Pasqua de 1988 à 1993. Il a occupé diverses fonctions au sein du ministère de l'Intérieur, avant d'obtenir la direction générale de la police nationale en 2002, puis la préfecture de police de Paris le 23 mai 2007.

Le second, Frédéric Péchenard, est directeur général de la police nationale (DGPN) depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007 après avoir été nommé, déjà, par Nicolas Sarkozy en décembre 2003 à la sous-direction des affaires économiques et financières (AEF). Sa promotion a marqué une indéniable rupture, la fonction de DGPN étant traditionnellement dévolue à un préfet, et non à un enquêteur. Or, Frédéric Péchenard n'avait connu pendant vingt-trois ans que la police judiciaire (stupéfiants, section antiterroriste, brigade

de recherche et d'intervention, brigade de répression du banditisme, brigade criminelle), sans jamais travailler place Beauvau.

Claude Guéant, Michel Gaudin, Frédéric Péchenard, depuis des années Nicolas Sarkozy se repose sur cette habile équipe de mécaniciens. Elle occupe le centre de gravité de la « maison police » quel que soit le titulaire du bureau de Cambacérès. Et si aujourd'hui, elle fait bloc pour protéger Brice Hortefeux, elle avait, avec la même constance, dépouillé Michèle Alliot-Marie de tout pouvoir d'influence sur la hiérarchie policière, la cantonnant dans un rôle ingrat de simple exécutante étroitement surveillée.

Mais la galaxie est en fait plus vaste. Il faudrait entre autres – sans prétendre à l'exhaustivité – y intégrer le préfet Bernard Squarcini, sarkozyste de cœur, qui dirige la nouvelle Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) née de la fusion, effective depuis le 1er juillet 2008, de la Direction de la surveillance du territoire (DST) et de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG).

On pourrait également y faire figurer l'inspecteur général Alain Gardère, remarqué en 2002 comme patron de la sécurité publique d'Ille-et-Vilaine par le préfet de Rennes de l'époque, Claude Guéant, et qui fut l'ancien directeur de cabinet de Michel Gaudin à la DGPN et l'ancien directeur de la police urbaine de proximité à la Préfecture de Paris, avant d'être récemment nommé directeur de la sécurité de proximité pour l'agglomération parisienne. On pourrait citer enfin le préfet Christian Lambert, responsable du RAID quand fut arrêté Yvan Colonna, propulsé dès le retour de Sarkozy place Beauvau, directeur central des CRS avant d'être désigné directeur de cabinet du préfet de police de Paris ; ou encore le préfet Erard Corbin de Mangoux, aujourd'hui à la tête de la DGSE, qui lui aussi avait exercé précédemment des fonctions préfectorales dans les Hauts-de-Seine avant de rejoindre l'Élysée, pour d'abord suivre les questions de renseignement, puis d'y revenir comme conseiller pour les affaires intérieures.

Enfin, doit légitimement figurer dans cet inventaire – non exhaustif – des moyens employés pour conforter la

centralisation des décisions, la mise sous l'autorité du ministère de l'Intérieur de la gendarmerie nationale, consacrée par la loi du 3 août 2009.

L'idée de favoriser les synergies entre les deux forces chargées de garantir la sécurité des Français était une orientation de bon sens, même si leur identité reposait sur des règles distinctes d'engagement et une légitimité puisant à des sources différentes : l'Etat pour le militaire, la loi et le Code pénal pour le policier.

Reste que, en dépit des assurances données par Nicolas Sarkozy tout au long du processus, un point de non-retour semble aujourd'hui bien franchi, au point qu'il est raisonnable de penser qu'un tournant définitif s'est bel et bien opéré<sup>43</sup>. La mutualisation des moyens, le regroupement de certaines fonctions et l'uniformisation qui en découle paraissent irréversibles. A terme, aucune des deux institutions ne pourra plus opérer de façon

43. Urvoas (Jean-Jacques), « Fusion police-gendarmerie, la revanche de Fouché ? », Note pour la Fondation Terra-Nova, 26 juin 2009.

autonome, et c'est bien cette perspective inavouée de la constitution d'une force unique de sécurité qui semble donner sa cohérence au mouvement de rapprochement en cours. De plus, contrairement aux espoirs nourris par certains, le rattachement ne s'est pas plus traduit par une augmentation des moyens de la gendarmerie qu'il n'a contribué à dégager des économies d'ensemble.

C'est pourtant en termes très diplomatiques que le rapporteur pour avis de la commission de la Défense de l'Assemblée nationale énumère ses multiples déceptions : « Malgré un projet de budget équilibré et des indicateurs de performance encourageants, certains problèmes demeurent, liés à l'immobilier, à la modernisation des blindés, au renouvellement des hélicoptères, au financement des Opex, aux gardes statiques et transfèrements. » En l'occurrence, « le financement du renouvellement du parc des véhicules blindés – qui devient de plus en plus nécessaire – n'est toujours pas budgété, ni dans ce projet de budget, ni dans le budget triennal, ni dans le projet de LOPPSI », et « aucune solution budgétaire n'a pour l'heure

été apportée au problème de financement du remplacement des hélicoptères<sup>44</sup> »...

En matière immobilière, le constat est semblable. Le niveau des crédits consacrés à la construction immobilière s'avère de l'ordre de 39 millions d'euros d'autorisations d'engagement en moyenne annuelle de 2009 à 2013 au titre de la LOPPSI, contre 122 millions d'euros durant la période 2003-2008. Or, le besoin de financement est estimé par la gendarmerie à 160 millions d'euros par an !

Pour sa part, le dernier rapport public thématique de la Cour des comptes souligne que « si la DGPN avait indiqué que la mise en commun de certains moyens de police nationale et de gendarmerie nationale (en matière de marchés publics, d'acquisition d'équipements ou de formation par exemple) [...] dégageait des gains de productivité importants, l'enquête à laquelle la Cour a procédé n'a pas permis d'identifier de tels effets et aucun

44. Moyne-Bressand (Alain), avis n° 1972, tome 8, 14 octobre 2009, p. 26.

chiffre n'est disponible, ni sur les gains déjà obtenus, ni sur les perspectives à ce titre<sup>45</sup> ».

En définitive, le seul bénéficiaire de ce rapprochement est le pouvoir exécutif, car il peut désormais appliquer plus aisément sa politique de restrictions budgétaires, en la justifiant par le rapprochement police-gendarmerie. A crédits constants, ce rapprochement permet surtout des transferts de crédits plus faciles d'une force à l'autre. Dernier exemple en date, au détriment de la gendarmerie, le gouvernement vient d'annuler par un simple décret 23,5 millions de crédits du programme 152 de la loi de finances pour 2010, correspondant à la gendarmerie nationale, et de les transférer sur le programme 176 correspondant à la police nationale<sup>46</sup>...

Sept ans après leur mise en place, le bilan des politiques gouvernementales en matière de sécurité ne laisse pas de place au doute. En dépit de l'exceptionnelle énergie du

45. Cour des comptes, rapport public thématique, décembre 2009, p. 82.

46. Décret n° 2009-1556 du 15 décembre 2009 portant virement de crédits.

chef de l'Etat, de son activisme débordant, de son omniprésence médiatique, les résultats ne sont pas au rendez-vous. Nicolas Sarkozy a beau avoir obtenu plus de moyens financiers, plus de personnels, la tutelle de la gendarmerie, redéployé les commissariats de police, imposé un durcissement des textes et de leur application, cette concentration et ce renforcement des pouvoirs n'ont pas produit les effets escomptés. Il peut bien apparaître comme le ministre de l'Intérieur le plus entreprenant dans ce domaine, puis comme le Président de la République le plus volontariste, l'échec n'en est pas moins là. Sa politique n'a fait qu'aggraver les maux dont souffrent les Français.

Certes, la droite continue à espérer que la posture de son principal responsable se révélera plus convaincante que son bilan mais, dans les faits, la sécurité pourrait bien être le cilice du président de la République.

A mi-mandat, il est en effet confronté à une contradiction insurmontable : d'un côté, l'absolue nécessité de rassurer

l'opinion en proclamant avec constance et à grand renfort de trompettes des chiffres de la délinquance en baisse ; et, de l'autre, l'obligation – électorale – d'alimenter la préoccupation sécuritaire qui l'a si bien servi par le passé, en désignant de nouvelles cibles délinquantes (les mineurs, les malades mentaux, les bandes violentes, les hooligans...).

Son sens de l'initiative n'y changera rien, c'est sa lecture de la société qui est erronée ; les forces de sécurité ne gagneront pas seules. C'est d'ailleurs là l'essentiel de ce qui différencie la droite de la gauche. Nous ne pensons pas que le problème puisse être appréhendé sous le seul angle de la sanction. Nous ne sommes pas adeptes de l'idéologie du « tout répressif ». Vous pouvez bien construire toutes les prisons que vous voulez et les remplir au fur et à mesure, vous n'instaurerez pas pour autant une société exempte de tout crime ! La sécurité est un tout, une chaîne passant par l'école, la justice, la police, la gendarmerie, la prison, et dont il faut en permanence travailler la cohérence. De fait, nous ne parviendrons à ériger un monde plus sûr que si, parallèlement au nécessaire combat contre les comporte-

ments violents, nous nous donnons les moyens d'en mener un autre, avec tout autant d'énergie, contre les causes de cette violence, qui constituent le terreau favorable à l'entrée dans la délinquance. Bref, pour les socialistes, une lutte efficace contre l'insécurité ne se conçoit pas sans être adossée à un projet ambitieux de transformation sociale.

## **PRÉPARER LES SUCCÈS DE LA GAUCHE**

L'orientation à privilégier à l'avenir doit consister en un recentrage des missions dévolues à la police et à la gendarmerie dans le sens de la protection du citoyen et non plus, comme trop souvent aujourd'hui, de l'État. En affirmant ce principe et en s'engageant à le mettre en œuvre, la gauche romprait avec l'une des caractéristiques majeures de ces forces de sécurité, qui est traditionnellement de s'appliquer, de manière peu ou prou exclusive, à garantir l'intégrité des institutions de la République contre tout péril susceptible de venir les menacer (révoltes, émeutes, révolutions)<sup>47</sup>.

Une telle évolution impliquerait toutefois des changements considérables dans la déontologie et l'organisation de la police ainsi que de la gendarmerie, dans le rôle dévolu au citoyen au sein du système local de sécurité et dans le partage des compétences entre entités terri-

---

47. Roché (Sébastien), *Réformer la police et la sécurité*, Odile Jacob, 2004, p. 16.

toriales. Ce sont ces enjeux essentiels dont il va être question dans cette deuxième partie.

### ***Vers l'adoption d'un modèle « proactif » de sécurité publique ?***

#### *Tourner le dos à la pratique du tout-répressif imposée par Nicolas Sarkozy*

Sa vision repose sur un modèle que l'on a coutume de qualifier de « police réactive » : une police qui intervient après coup et qui interpelle beaucoup, toujours plus ; une police qui privilégie la réponse instantanée, si possible médiatique, au détriment du règlement à long terme.

Au demeurant, ce concept n'a rien d'original. Il a été élaboré dans les années 1960, mais la réalité à laquelle il renvoie est aussi vieille que la police elle-même. Il est aussi parfaitement adapté à notre pays hypercentralisé, structuré autour d'administrations pyramidales et intégrées<sup>48</sup>. Le

---

48. De Maillard (Jacques), « Peut-on réformer la police ? », [lavedesidees.fr](http://lavedesidees.fr), 12 octobre 2009.

pouvoir central, dans une telle organisation, est-il en mesure d'intervenir autrement que sous une forme essentiellement réactive ?

La singularité de l'action de Nicolas Sarkozy est ailleurs : elle réside dans sa volonté d'appliquer ce modèle à l'état pur. Et si personne ne conteste la légitimité des forces de l'ordre à arrêter les personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction, ce qui est en revanche plus contestable, c'est d'avoir limité leur champ d'intervention à ces tâches, autrement dit d'avoir délibérément sacrifié l'amont à l'aval.

Pourtant, dès le 30 octobre 2006, un rapport sénatorial soulignait que « le changement des modes d'intervention de la police s'est traduit par une dégradation des relations entre celle-ci et la population, [...] notamment en région parisienne [...]. Le symptôme le plus visible de cette impasse est l'augmentation constante des procédures pour outrages, rébellion ou violences à agents de la force publique, en général dressées non à l'occasion d'interpellations pour des

faits de délinquance graves, mais à l'occasion d'opérations de police de routine sur la voie publique<sup>49</sup> ».

La situation, depuis, n'a cessé de se dégrader, et les députés de l'UMP sont eux-mêmes bien obligés de le reconnaître. C'est ainsi que le rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale écrivait, lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2010 : « Il semble que le fonctionnement classique du modèle "police nationale" soit impuissant face au niveau d'insécurité que l'on peut constater en certains points du territoire [...]. Dans certains quartiers, la police se contente d'interventions isolées pour faire face aux situations les plus graves. Dès lors, le policier n'est pas un acteur de la vie quotidienne du quartier, mais est considéré comme un "intrus". L'action de la police est alors fondée sur la réaction qui, bien que nécessaire, ne saurait résumer à soi seul une politique de sécurité<sup>50</sup>. »

49. André (Pierre), *Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers*, rapport d'information n° 49 (2006-2007), Sénat, 30 octobre 2006, p. 73.

50. Geffroy (Guy), avis n° 1974, tome VIII, 14 octobre 2009, p. 28.

De ce point de vue, le déploiement en banlieue des compagnies de CRS comme des escadrons de gendarmerie mobile a joué dans ce processus d'exacerbation des tensions un rôle crucial. L'intention, ici, n'est nullement d'en faire les boucs émissaires d'une politique qui a failli. Ils en sont les victimes parmi tant d'autres. Cet échec est indéniablement celui de nos gouvernants, qui ont cru pouvoir adapter l'organisation et les schémas tactiques d'intervention d'unités dévolues au maintien ou au rétablissement de l'ordre aux besoins des services territoriaux de la sécurité publique.

Hélas, il en aurait fallu bien plus à Nicolas Sarkozy pour reconnaître publiquement l'impasse dans laquelle nous avait conduits sa politique. Le 26 février 2007 sur RMC, en pleine campagne électorale, il vantait encore les mérites de sa « police d'interpellation », « la police [n'ayant] pas à conduire une action sociale, la police [ayant] à conduire une action de répression pour que les citoyens puissent vivre en toute tranquillité ». Il n'en procède pas moins discrètement, quelques semaines plus tard, à une première inflexion de

son action, en présentant à l'Assemblée une loi sur la prévention de la délinquance<sup>51</sup>. Très contestable sur le plan des principes, en imposant notamment de nouveaux dispositifs à l'utilité plus que douteuse, qui venaient semer la confusion dans la chaîne des acteurs de la sécurité – comme la création d'un Conseil des droits et devoirs des familles redondant avec d'autres structures dont les maisons de Justice et du droit ou l'instauration pour les travailleurs sociaux d'une obligation de communication au maire de données nominatives<sup>52</sup> –, elle n'en constituait pas moins l'amorce d'une prise de conscience de l'échec patent d'une doctrine exclusivement tournée vers la répression. Cette prise de conscience fut au demeurant plus que modeste, si l'on en croit le rapport d'évaluation du Conseil national des villes (CNV), composé d'élus de droite et de gauche, qui conclut à « l'absence quasi systématique de mise en œuvre de la loi de mars 2007 »<sup>53</sup>. C'est d'ailleurs ce

---

51. Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

52. Avis du Conseil national des villes sur la première étape de mise en œuvre de la loi « Prévention de la délinquance », 12 mars 2009, p. 11.

53. *Ibid.*, p.36

constat de carence qui a poussé le président de la République à redemander au Premier ministre de lui soumettre « un plan gouvernemental de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes »<sup>54</sup> finalement présenté le 2 octobre dernier.

La seconde inflexion se traduit par la résurrection en 2008 – sous une forme bien trop timide – de cet ersatz de police de proximité baptisé « unités territoriales de quartier » et évoqué plus haut. Comme l'écrivait Jean Jaurès, « quand les hommes ne peuvent changer les choses, ils changent les mots » !

Cette évolution lente et contrainte sous la pression des événements souligne une réalité que ne cessent de rappeler les élus locaux : politique de prévention et programme de répression constituent les deux piliers, irremplaçables l'un comme l'autre, d'une politique efficace de lutte contre la délinquance.

---

54. Discours au Palais de l'Élysée, 28 mai 2009.

### *Vers l'émergence d'une approche équilibrée ?*

Lorsqu'il s'agit de s'appliquer à résoudre certains enjeux, les propositions ne sont pas, en soi, de droite ou de gauche. C'est la manière dont elles sont mises en œuvre et en perspective qui leur confère un sens politique ou partisan particulier. Ainsi, on a parfois prétendu qu'une conception de la fonction policière fondée sur la promotion de l'« îlotage » s'inscrivait dans une démarche idéologique spécifique à la gauche, par opposition à une conception « droitrière » qui, elle, aurait appréhendé nos forces de sécurité comme autant d'instruments au service exclusif de l'Etat. L'assertion n'est assurément pas sans fondement, comme l'atteste notamment la date de parution des rapports Bonnemaïson<sup>55</sup> et Belorgey<sup>56</sup>, qui avaient pour objet l'établissement de nouveaux rapports entre la police et les citoyens. Elle n'en mérite pas moins d'être nuancée. En 1977, un rapport d'Alain Peyrefitte<sup>57</sup> préconisait déjà la

55. Bonnemaïson (Gilbert), *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, La Documentation française, 1983.

56. Belorgey (Jean-Michel), *La police au rapport*, Presses universitaires de Nancy, 1991.

57. Peyrefitte (Alain), *Réponses à la violence*, Presses Pocket, 1977.

participation de policiers à des activités sportives avec les jeunes. De même, la loi du 21 janvier 1995, présentée par Charles Pasqua, se prononçait pour « l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité répondant aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité ».

De fait, tout au long des années 1980 et 1990, le développement de l'îlotage est apparu à l'ensemble des gouvernements comme l'un des remèdes à la montée de la criminalité. Un remède de bon sens, tant il paraît évident que l'on ne gagnera pas le difficile combat contre l'insécurité sans la construction d'une relation privilégiée de la police avec la population. Un remède pourtant délibérément rejeté, au nom de principes idéologiques douteux, pendant six années. Que de temps perdu ! Qui pourra jamais évaluer la part qui revient à cet incompréhensible renoncement dans l'actuelle explosion des crimes et des délits ?

Il faudra donc bien demain tourner le dos à cette démarche hémiplegique et ne plus opposer police

chargée de la sécurité publique et police judiciaire ; en les dressant l'une contre l'autre, mais au contraire rechercher entre elles des synergies fécondes ; bref, promouvoir une articulation axée sur la complémentarité et l'équilibre.

Convient-il dans cette perspective d'envisager un recours accru aux méthodes dites « proactives » ? Naturellement favorisées par les progrès de la technologie, celles-ci consistent en « la recherche, la collecte, l'enregistrement et le traitement de données et d'informations sur la base d'une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont déjà été commis mais ne sont pas encore connus, qui, en raison de leur nature ou du cadre organisé dans lequel ils sont commis au sein d'une organisation criminelle, constituent une atteinte grave à la loi<sup>58</sup> ».

Concrètement, il s'agit de donner aux forces de sécurité les moyens de surveiller le comportement d'individus ou

---

58. Bardoux (Gilles L.), « Quelques considérations sur le renseignement et la recherche proactive par les services de police en Belgique », in *Déviante et Société*, 1997, vol. 21, n° 4, p. 432.

de groupes qui, de fait, menacent l'ordre social établi ou sont susceptibles de le faire – les investigations s'étendant dès lors à tout individu considéré comme potentiellement dangereux en raison de sa nationalité, de son ethnie, de ses liens familiaux, de sa conduite antérieure, de ses convictions politiques...

Ainsi définie, la police proactive fonde son action sur certaines méthodes et techniques destinées à demeurer secrètes, telles que l'observation, la surveillance, le fichage, l'infiltration et autres opérations sous couverture, l'interception des communications. Son développement implique aussi quasi mécaniquement, en rupture avec le modèle pyramidal français, une autonomie croissante des services sur le terrain par rapport à toute espèce de contrôle, qu'il soit hiérarchique ou judiciaire.

On comprend à quelles dérives potentielles peut conduire, en démocratie, la montée en puissance d'un système policier gagnant largement en autonomie et incité, en raison même de la réorientation de ses missions, à préserver une

certaine opacité sur ses méthodes et ses objectifs. S'il est certes souhaitable de mettre l'accent sur la prévention et l'interruption de la délinquance plutôt que sur une réaction à des délits déjà commis, il n'en demeure pas moins que la promotion résolue d'une telle approche ne peut s'effectuer sans un questionnement sur les dysfonctionnements et les dérapages qu'elle est susceptible d'induire.

En l'espèce, il convient d'abord de noter que toute politique préventive en matière de sécurité repose peu ou prou sur le recours à un concept de dangerosité pour le moins douteux sur le plan scientifique, et dont le maniement réclame dès lors les plus extrêmes précautions. Il n'est en effet pas sans conséquence que l'action policière se fonde sur une suspicion *a priori*, et non sur le traitement *a posteriori* de délits constatés. Nous sommes assurément presque là dans une « logique de précaution » qui, reposant sur une présomption de culpabilité pour des forfaits qui n'ont pas encore été commis, conduirait à développer ce que l'on pourrait appeler une incrimination préventive. Poussée à son

paroxysme, une telle méthode déboucherait le cas échéant sur l'instauration d'une véritable « politique du contrôle des risques » qui, exercée par l'Etat, lui permettrait de maîtriser certains secteurs de la société considérés comme intrinsèquement marginaux et susceptibles à ce titre de porter atteinte à l'ordre public. Pourrait ici être concerné tout être humain reconnaissable à sa couleur de peau, à son appartenance politique ou syndicale, à ses condamnations antérieures, aux rapports qu'il entretient ou a entretenus avec des suspects... La logique ultime de cette démarche serait la criminalisation d'individus non en fonction de leurs actes ni même de leur présumée dangerosité, mais bel et bien de leur identité.

L'autre péril majeur que fait courir le recours aux méthodes proactives tient à la propension de ses utilisateurs d'en accroître toujours le champ d'application. Ainsi aux Pays-Bas, elles furent d'abord employées pour faciliter l'arrêt et la poursuite de personnes soupçonnées d'être mêlées à un crime lié à la drogue ; puis « il fut question de coordonner la collecte de renseignements sur le crime organisé en

général – d'abord pour aller plus loin que les individus et ainsi accéder aux personnes contrôlant l'organisation, puis pour perturber des réseaux entiers, et enfin pour accumuler systématiquement des données sur des groupes potentiellement liés à des activités criminelles (futures)<sup>59</sup> ».

Difficile, dès lors, de retenir une telle perspective pour la réforme des forces de l'ordre en France. On peut certes favoriser la mise en place d'outils de surveillance démocratiques, qui s'avéreront de toute façon indispensables à la police et à la gendarmerie pour se prémunir contre le sentiment d'omnipotence pouvant logiquement découler des marges de manœuvre accrues qui ne manqueront pas de lui être conférées en raison même de l'élargissement et de l'approfondissement de ses missions en ces matières de prévention. Mais ces méthodes ne sont assurément pas de celles qui permettront de retisser les liens entre la population et ceux chargés de la protéger.

---

59. Brants (Chrisje), Field (Stewart), « Les méthodes d'enquête proactive et le contrôle des risques », in *Déviante et Société*, 1997, vol. 21, n° 4, p. 405.

### ***Faut-il envisager une décentralisation du service public de la sécurité ?***

Formellement, la France reste caractérisée par une organisation très pyramidale et hiérarchisée de ses services de sécurité. Deux facteurs notamment en témoignent : d'une part l'appartenance très largement majoritaire des effectifs locaux à la fonction publique d'Etat et non à la fonction publique territoriale ; d'autre part l'implantation résolument parisienne non seulement du ministère de l'Intérieur, mais aussi de toutes les grandes directions centrales.

La réflexion sur l'organisation de nos services de sécurité doit légitimement nous conduire à interroger la pertinence d'un modèle territorial qui, bien qu'en vigueur depuis plus de deux siècles, semble montrer aujourd'hui des signes d'essoufflement.

### ***Le lent questionnement de l'« Etat régalien »***

La gauche s'est faite, avec raison, le chantre de la décentralisation. Même si, depuis quelques années, l'action des

gouvernements de droite a consisté à transférer aux collectivités charges, compétences, responsabilités et même personnels sans toujours y adjoindre les financements correspondants, chacun s'accorde à considérer que les services publics sont mieux défendus et promus par les élus locaux que par le pouvoir central. Sur le plan des principes, il ne devrait donc pas être excessivement iconoclaste de poser la question de la décentralisation de la compétence locale en matière de lutte contre la délinquance.

Nous constatons d'ailleurs, depuis le début des années 1990, un mouvement constant de renforcement des prérogatives des maires en la matière. Il y eut d'abord la loi du 21 janvier 1995, qui reconnut pleinement leur rôle ; puis la loi du 17 février 1999, qui conféra des compétences judiciaires aux polices municipales, autrement dit un pouvoir de répression, rompant avec une tradition qui remontait à une loi de 1884 et faisait de ce même pouvoir un attribut exclusif de l'Etat ; ensuite la loi du 29 août 2002 qui vint consolider leur action ; puis

les lois sur la sécurité intérieure du 18 mai 2003, sur la lutte contre l'insécurité routière du 12 juin 2003, pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 et sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007, qui accrurent encore leur marge de manœuvre en matière de police judiciaire. Enfin, il ne faut pas non plus sous-estimer, dans le processus en cours, le rôle grandissant joué par les municipalités dans le financement des services de police nationale ou de gendarmerie – construction ou rénovation de bâtiments, achat d'équipements, allègement de charges... – qui, en ces temps de désengagement de l'Etat, ne peut que contribuer à conforter leur légitimité de partenaires incontournables dans l'élaboration des politiques locales de sécurité.

Soulignons enfin que la police, au sens d'une structure unifiée et cohérente, n'existe qu'au niveau de la Direction générale de la police nationale, bien trop éloignée du terrain pour que son influence se fasse véritablement ressentir au plan local. Dans les départements et les communes, en effet, nous ne trouvons aucune autorité

unifiant le commandement des divers services : police judiciaire, police aux frontières, police d'ordre publique, c'est-à-dire CRS, sécurité publique. En sus, les différents responsables ne rendant de comptes qu'au ministre par le truchement du préfet, ils sont donc par principe coupés des services locaux, ce qui s'est révélé particulièrement dommageable notamment pendant la crise de 2005.

Sur le terrain, l'influence réelle, par exemple, des maires dans les politiques de sécurité, dépend pour une bonne part de la cordialité de leurs rapports à la fois avec le préfet et avec les cadres locaux de la police nationale ou de la gendarmerie. Si ceux-ci, pour une raison ou pour une autre, se laissent aller à pratiquer la rétention d'informations, nulle autorité hiérarchique ne viendra le leur reprocher, et le premier magistrat de la commune s'en trouvera du même coup durablement marginalisé.

Il faut donc trouver les moyens que se nouent des liens plus étroits qu'aujourd'hui entre les élus et les forces de sécurité. Dans une société complexe, aucune organi-

sation ne peut résoudre à elle seule des problèmes qui sont d'une grande hétérogénéité en raison de la diversité des problématiques auxquelles ils renvoient<sup>60</sup>.

La décentralisation peut-elle dès lors se révéler une solution à tous les maux ? Sans doute pas, mais peut-être peut-on admettre l'idée qu'une autorité partagée sur l'emploi de la police de sécurité publique entre les élus locaux et les responsables étatiques pourrait contribuer à une efficacité accrue de la lutte contre la délinquance et à une amélioration de la qualité du service rendu à nos concitoyens.

### *Municipalisation, métropolisation, régionalisation ?*

Le maire doit-il être le bénéficiaire d'un tel processus ? A l'évidence, il s'est graduellement érigé comme le pivot des politiques locales en matière de prévention. Dès les années 1960, et plus encore à partir des années 1980, on a aussi pu observer dans de nombreuses villes une

---

60. Roché (Sébastien), « La nécessaire résurrection de la police de proximité », in *Telos, les 20 chantiers de l'Elysée*, Hachette Littératures, 2007, p. 73.

résurrection des polices municipales, en réponse à la recrudescence de la délinquance urbaine. Or, comment peut-on prétendre coordonner prévention et répression si la première est organisée au plan local et la seconde par les services de l'Etat à une autre échelle ? Pour autant, l'extrême éclatement des structures municipales en France – le pays compte à lui seul 37,5 % des communes des vingt-sept pays de l'Union européenne – est un frein réel à cette perspective.

Faut-il alors privilégier ces échelons en devenir que sont les intercommunalités et les métropoles ? En effet, autant une municipalisation accrue de la sécurité induirait des inégalités entre communes, autant celles-ci pourraient favoriser une forme de mutualisation opportune.

Déjà la loi du 15 avril 1999 a autorisé la mise en commun d'agents entre les polices municipales de communes limitrophes et celle du 27 février 2002 a prévu qu'un EPCI à fiscalité propre puisse procéder au recrutement de tels agents. La loi du 5 mars 2007 a encore élargi cette

possibilité en offrant la faculté aux localités de moins de 20 000 habitants qui forment un ensemble d'un seul tenant de moins de 50 000 habitants de disposer en commun par convention d'un ou de plusieurs policiers municipaux œuvrant sur le territoire de chacune d'entre elles.

Toutefois, d'importantes restrictions demeurent dans ce domaine. Ainsi, un maire ne peut d'aucune façon transférer ses pouvoirs de police en matière de sécurité, la fonction du président d'EPCI se limitant dès lors à celle d'autorité gestionnaire. Il s'ensuit, par exemple, que les conventions de coordination ou les demandes d'armement doivent impérativement être signées par les premiers magistrats des communes membres. Il ne faut pas s'étonner en conséquence que, à ce jour, seule une quinzaine de polices municipales intercommunales ait vu le jour. La question se pose pourtant de savoir s'il ne serait pas souhaitable de privilégier cet échelon, en attribuant au président d'EPCI les compétences en matière de sécurité jusqu'à présent dévolues au maire.

Pourquoi, dans cette même perspective, ne pas évoquer la possible attribution aux régions de compétences en ces matières ? C'est un échelon souvent privilégié chez nos voisins. Ainsi, en Italie, depuis une décennie environ, les régions contestent ouvertement le monopole de l'Etat dans la définition unilatérale des politiques de sécurité. La Loi fondamentale allemande de 1949, elle, confie explicitement aux Länder l'exercice de cette compétence, le niveau fédéral n'intervenant sur ces questions que par l'entremise de quelques organes centraux, à l'instar de la police des frontières. Soulignons aussi qu'il n'existe outre-Rhin aucune police municipale, même si certains services spécialisés peuvent être instaurés à cet échelon en conformité avec les lois et les règlements du Land de rattachement.

Reste que, depuis Louis XIV au moins, l'on connaît la défiance atavique, dans notre pays, du pouvoir central à l'égard de provinces perçues comme intrinsèquement récalcitrantes, voire rebelles<sup>61</sup>. Il est donc aisé d'admettre

61. Voir la tribune que, quelques semaines avant sa mort, Raymond Forni, président de la région Franche-Comté, consacra à cette question dans *Libération* le 14 décembre 2007.

que la reconnaissance d'autres institutions que l'Etat et éventuellement la commune comme acteurs légitimes dans le domaine de la sécurité ne soit pas chose aisée. La question ne s'en pose pas moins de savoir si l'autonomisation organisationnelle de la sécurité publique locale ne pourrait pas contribuer de manière opportune à une plus grande souplesse dans les méthodes et à une capacité d'adaptation renforcée à des problématiques en constante évolution.

### ***Faut-il encourager la création de polices municipales ?***

Les polices municipales regroupent 17 700 agents, surtout implantés dans le sud de la France et en région parisienne. Leurs effectifs sont par ailleurs très variables d'une localité à l'autre – un ou deux agents dans la moitié des cas contre cent ou plus, par exemple, à Nice ou à Cannes. Au total, seules 3 500 communes sur 36 783, soit moins de 10 %, disposent à ce jour d'une telle police, et leurs personnels ne représentent tout au plus que 1,3 % de l'ensemble des fonctionnaires de la fonction publique territoriale.

Il n'en reste pas moins que l'inflation des demandes de sécurité, les défaillances de l'État protecteur et les appels pressants à la gouvernance locale ont encouragé leur expansion, leur faisant jouer un rôle de plus en plus conséquent dans les dispositifs de sécurisation de l'espace public<sup>62</sup>.

### *Faux problèmes et vrais avantages*

Au rang des critiques régulièrement émises contre les polices municipales figure l'emprise prétendue du pouvoir politique local sur celles-ci. Si à l'évidence, le maire commande, il faut cependant dépasser le cliché réducteur d'un appareil entièrement soumis à la volonté d'un homme. Ce qui crée en effet le népotisme, la corruption ou les manquements à la déontologie n'est pas la proximité du fonctionnaire avec son « patron » quel qu'il soit, mais l'absence ou la faiblesse des instances de contrôle.

Ensuite, les polices municipales possèdent un caractère volontiers pluriel et contrasté. Il n'existe pas une mais des polices municipales – il serait même juste de dire qu'il en existe autant qu'il existe de municipalités recourant à leurs services, puisque « le caractère policier de ces polices est variable et dépendant de la lecture que font les maires de l'étendue des pouvoirs des policiers municipaux et des fonctions qu'ils ont à remplir<sup>63</sup> ». En d'autres termes, leurs missions, loin de s'inscrire dans un cadre uniforme, sont étroitement liées à l'idéologie locale et dépendent de multiples facteurs construisant les contextes locaux de sécurité. C'est ainsi par exemple que le maire peut décider, ou non, d'armer sa police municipale, de la doter, ou non, de menottes, de bâtons de défense ou de bombes lacrymogènes<sup>64</sup>.

Dès lors, le seul fait avéré dans cet environnement mouvant, c'est la propension de l'État, depuis la loi du

63. Ferret (Jérôme), « Les polices municipales en France, une perspective sociopolitique », in *Déviante et Société*, 1998, vol. 3, p. 269.

64. Sur les 17 700 policiers municipaux que compte notre pays, 13 500 sont aujourd'hui armés et près de 7 000 pourvus d'une arme de poing de quatrième catégorie.

17 février 1999, à conférer à son plus grand profit aux polices municipales des marges de manœuvre sans cesse accrues en matière judiciaire, les maires disposant cependant de toute latitude pour en faire usage ou pas. Outre leurs compétences dans le domaine administratif, les « municipaux » peuvent ainsi verbaliser la plupart des contraventions du code de la route, effectuer des dépistages d'alcoolémie à l'occasion d'accidents ou d'infractions, immobiliser un véhicule et prescrire sa mise en fourrière, accéder aux fichiers des immatriculations, intervenir en matière de racolage et d'occupation illicite de terrains, s'impliquer davantage dans la lutte contre les incivilités, procéder à la fouille des bagages à main... Et il est probable que, par voie d'amendement, le prochain projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dit « LOPPSI II », contiendra de nouvelles extensions de compétence, comme par exemple l'attribution de la qualité d'agent de police judiciaire (APJ, article 20 du code de procédure pénale) dans le cadre des infractions figurant au code de la route.

### *Une police au service de la tranquillité publique ?*

Le discours officiel fait des polices municipales des forces complémentaires de la police nationale et de la gendarmerie. Ne serait-il pas plus opportun, conformément à leur vocation initiale, qu'elles s'emploient plutôt à miser sur leur véritable singularité, qui est leur ancrage au sein de la collectivité ? Qu'elles s'appliquent à se constituer en une authentique police de terrain, en phase avec les préoccupations du public, axée sur la restauration du lien avec nos concitoyens, bien dégradé aujourd'hui ?

Ces interrogations nous renvoient aux problématiques évoquées plus haut. Notre pays a-t-il besoin de polices municipales orientées vers l'ilotage, la prévention, la médiation, ou davantage tournées vers le flagrant délit et l'interpellation des délinquants ? On sait que, faute de temps, de moyens humains, l'écoute, la quête de conciliation, l'action sociale sont de plus en plus délaissées par la police d'Etat<sup>65</sup>, détournée de ces missions par la

---

<sup>65</sup>. Jobard (Fabien), « On ne sait plus faire de police générale », *Le Monde*, 31 août 2009.

pression croissante que l'autorité hiérarchique fait peser sur elle en raison de la croissance exponentielle des actes délictueux. On sait aussi que cette désaffectation, du fait de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), va se poursuivre, et peut-être même s'aggraver en raison du déficit public abyssal de notre pays.

N'incombe-t-il pas dès lors aux polices municipales de reprendre à leur compte et de développer cette approche qualifiée outre-Atlantique de *community policing*, dont la philosophie consiste à mettre résolument l'accent sur la prévention des risques de désordre et l'adhésion de la société locale plutôt que sur la répression et la seule fonction de contrainte ? Un tel objectif peut raisonnablement apparaître comme non seulement conforme à l'intérêt général, mais aussi à leur intérêt particulier. En les libérant définitivement de l'encombrante référence à la « grande » police nationale, ne les conforterait-on pas dans des missions et des méthodes qui leur appartiendraient en propre et dont elles ont besoin pour se forger cette identité professionnelle spécifique aujourd'hui

encore trop inconsistante ? S'engager dans une telle voie reviendrait peut-être par la même occasion à doter enfin notre pays de cette force de sécurité qui, s'inspirant d'un modèle de prévention rénové dans son contenu, lui permettrait d'éviter à l'avenir bien des déconvenues, comme il en a connues à l'automne 2005.

### ***Peut-on arrêter le mouvement de privatisation de la sécurité ?***

La droite s'est engagée sans complexes dans un puissant mouvement de privatisation de la sécurité. Longtemps, certes, il s'est essentiellement agi pour le secteur privé de récupérer certaines des missions que l'Etat, oublieux de sa vocation régaliennne et surtout soucieux de réaliser des économies, en était venu à s'abstenir d'exercer. C'est ainsi que le marché s'est taillé graduellement une place de choix dans les domaines du renseignement commercial, des transports de fonds, du contrôle des passagers et des bagages dans les aéroports, de la protection des grandes manifestations culturelles et sportives, de la protection

rapprochée des personnes, des études de sécurité publique, de l'intelligence économique, de la recherche d'ADN...

### *Un secteur florissant*

Aujourd'hui, le poids du secteur privé est pleinement assumé par les autorités publiques. Alors ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy avait d'ailleurs annoncé la couleur : « Même si beaucoup a déjà été fait dans ces domaines, la place prise par la sécurité privée implique que nous allions plus loin encore<sup>66</sup>. » L'engagement a d'abord été concrétisé par l'organisation, le 15 décembre 2008 au ministère de l'Intérieur, du premier sommet européen de la sécurité privée, consacrant la place croissante occupée par celle-ci dans les dispositifs de maintien de l'ordre mis en œuvre par les Etats de l'Union. Puis, le lendemain, par la signature entre le secrétaire d'Etat Laurent Wauquiez et l'Union des entreprises de

---

66. Préface du *Livre blanc de la sécurité privée* édité par l'Union des entreprises de sécurité privée, 2006, p. 3.

sécurité privé (USP) d'une convention prévoyant la création de 100 000 nouveaux emplois à l'horizon 2015, soit près de 15 000 par an !

A cette date, les effectifs globaux de ce secteur dépasseront donc ceux, cumulés, de la police et de la gendarmerie. C'est là une situation que connaissent déjà d'autres pays européens comme la Bulgarie, la Finlande, la République tchèque, le Royaume-Uni ou la Hongrie.

La question qui se pose dès lors est de savoir si, en France, le marché, indépendamment de toute considération idéologique sur l'opportunité de favoriser ou non son développement, est en mesure d'assumer les missions abandonnées par l'Etat sans que ces transferts de compétences n'occasionnent le moindre dommage pour nos concitoyens.

La réponse est clairement négative. Les représentants de la profession eux-mêmes ne semblent guère se faire d'illusions sur l'état d'un secteur d'activité gangrené par

les mauvaises pratiques. La lecture du *Livre blanc de la sécurité privée*, que l'USP a publié en juin 2006, est à cet égard édifiante. Non sans une estimable franchise, il révèle « l'immaturation » de métiers dont la « mauvaise image » est alimentée par une pléthore de sous-traitants et par un trop grand nombre d'intervenants « dont une part significative – près d'un quart – est prête à toutes les irrégularités ».

Un tel constat souligne le peu d'impact en matière de contrôle d'une législation pourtant particulièrement dense<sup>67</sup>, ce qui fait dire à l'économiste Lorraine Tournyol du Clos que l'offre de sécurité privée en France se déploie de manière anarchique, et que, à défaut d'une correction des travers enregistrés, l'évolution du secteur risque notamment de se caractériser par une privatisation croissante du service public et par des dérapages plus fréquents<sup>68</sup>. Cette perspective est d'autant plus inquié-

---

67. Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, loi n° 96-151 du 26 février 1996 relative aux transports, loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

68. Tournyol du Clos (Lorraine), « Evolutions de l'offre de sécurité privée en France : une approche économique », in *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, avril 2006, n° 59-1, pp. 48-57.

tante que, comme vient de le souligner le dernier rapport de la Cour des comptes, l'emprise croissante du marché dans ce domaine ne s'est même pas traduite par un allègement des charges des services de police<sup>69</sup> !

### *Laisser-faire ou régulation ?*

Comment réagir face à un tel phénomène ? Les solutions extrêmes consisteraient soit à ne rien faire en considérant que l'évolution en cours, propre à l'ensemble des pays occidentaux, est inexorable, soit au contraire à décréter l'interdiction pure et simple des entreprises privées de sécurité au nom de la sacro-sainte doctrine du monopole de l'Etat sur la violence légitime.

La première de ces options s'avère évidemment périlleuse eu égard aux caractéristiques présentes d'une profession dont les représentants eux-mêmes soulignent l'immaturation. La seconde s'apparente à une pure vue de l'esprit. Voici bien longtemps que l'Etat a perdu toute prérogative

---

69. Cour des comptes, rapport public thématique, décembre 2009, p. 85.

exclusive dans le domaine de la sécurité et, même s'il avait l'intention de reconquérir le terrain perdu, il est pour le moins douteux qu'il parvienne à ses fins étant donné la réalité budgétaire qui s'impose à lui.

La solution aujourd'hui promue par Nicolas Sarkozy est autre<sup>70</sup> : accepter la perspective d'une emprise croissante du marché dans le secteur de la sécurité, mais conditionner cette évolution à une « organisation » des entreprises privées œuvrant dans ce domaine. En l'occurrence, les efforts doivent selon lui porter sur l'encadrement par l'Etat des règles d'exercice de la profession et, en premier lieu, sur les conditions de recrutement et de formation. Dans le même esprit, certains spécialistes ont souligné l'urgence d'élaborer des cadres contractuels par lesquels les entreprises et leur clientèle pourraient s'organiser afin de répondre à la demande et aux contraintes résultant des évolutions économiques. On remarquera toutefois que les précé-

---

70. Parti socialiste, *La France en libertés surveillées*, mars 2009, p. 116.

dentes tentatives, déjà fort nombreuses, d'assainissement du secteur par les pouvoirs publics ont toutes échoué. Qui nous dit dès lors que la prochaine se traduira par des avancées tangibles ?

D'autres *scenarii* sont envisageables et réclament une volonté politique qui fait aujourd'hui défaut. Il s'agirait par exemple de revenir sur certaines dispositions législatives en interdisant aux agents des entreprises privées toute espèce d'intervention dans l'espace public. Une loi pourrait aussi venir fixer, voire sanctuariser le champ d'activité aujourd'hui dévolu aux secteurs public et privé en matière de sécurité, interdisant ou du moins rendant plus ardu de nouveaux transferts larvés de compétences.

Enfin, l'Etat devrait se trouver conforté dans ses missions de contrôle des bonnes pratiques<sup>71</sup>. En amont, il pourrait favoriser la transmission du savoir-faire, ainsi que le

---

71. Ocqueteau (Frédéric), *Polices entre Etat et marché*, Presses de Sciences Po, 2004, p. 181.

développement de la culture de la loi au sein des sociétés privées. En aval, il s'appliquerait à veiller sur la manière dont les règles jugées essentielles sont sauvegardées, celles notamment relatives au respect des droits des personnes.

Evidemment, les quatre questions développées dans cette note n'épuisent pas l'ensemble des enjeux auxquels le Parti socialiste doit répondre. Nous aurions aussi pu traiter de l'implantation géographique des forces de sécurité, tant il est vrai que la répartition des effectifs est encore trop souvent inversement proportionnelle aux besoins, évoquer la doctrine d'emploi des forces mobiles (CRS et escadrons de gendarmes) dont le chef de l'Etat a fait le pivot de sa doctrine policière, aborder les conséquences de la mise en place du Grand Paris de la police, qui ne sera un pari gagnant que si la réforme envisagée n'a pas pour unique objet de servir de paravent à la réalité d'une délinquance en hausse et au manque criant de personnels dans les commissariats d'Île-de-France. Nous aurions pu de même analyser les incidences

de la création de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), qui a absorbé la Direction de la surveillance du territoire (DST) et dépecé les anciens RG... Reste que les thématiques ici retenues sont structurantes et que des réponses que leur apportera la gauche découlera sa capacité à reconstruire une police au service des citoyens.

## POUR CONTINUER L'ÉCHANGE...

S'il existe une « méthode Sarkozy », elle consiste en la déclinaison d'un discours asséné avec un aplomb magistral, bardé de chiffres impressionnants et de certitudes absolues, pétri de recettes simplistes, débarrassé de toutes ces subtilités qui compliquent l'action.

Ce n'est pas la démarche des socialistes. Devant l'ampleur du mal et de ses conséquences, convaincus que l'efficacité de la lutte contre la délinquance appelle une démarche globale et une continuité d'action fondée sur la précocité de la prévention et de la sanction, nous préférons bâtir un programme équilibré, ferme dans ses principes, pragmatique et réaliste. Les questions évoquées ici appellent des réponses. Y travailler est plus que jamais nécessaire<sup>72</sup>.

---

72. La tâche est exaltante. Nous vous invitons à y participer en rejoignant la Commission nationale sécurité du Parti socialiste, ouverte à tous ceux qui pensent qu'un droit à la sécurité pour tous et partout ne peut se construire que dans le respect des libertés individuelles et démocratiques.  
<http://securite.parti-socialiste.fr> - [contact@urvoas.org](mailto:contact@urvoas.org)

LES ESSAIS DE LA FONDATION JEAN-JAURES  
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : GILLES FINCHELSTEIN  
REDACTEUR EN CHEF : LAURENT COHEN

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW  
REALISATION : REFLETSGRAPHICS

FONDATION JEAN-JAURES  
12 CITE MALESHERBES - 75009 PARIS  
TELEPHONE : 01 40 23 24 00  
TELECOPIE : 01 40 23 24 01  
COURRIEL : [fondation@jean-jaures.org](mailto:fondation@jean-jaures.org)  
SITE INTERNET : [www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

Jean-Jacques Urvoas

## De la sécurité de l'Etat à la protection des citoyens

Jean-Jacques Urvoas décrypte dans cet essai la politique de sécurité de Nicolas Sarkozy et souligne ses contradictions : défenseur auto-proclamé de la sécurité des Français, il n'est pourtant pas parvenu à enrayer la hausse de la délinquance, ni la dégradation des relations entre les Français et leurs forces de l'ordre, ni le désarroi de ces dernières, soumises à une « politique du chiffre » kafkaïenne.

Il explique pourquoi une politique de sécurité de gauche s'incarnerait dans une continuité d'action fondée sur la précocité de la prévention et de la sanction, au service d'abord de la protection du citoyen et non plus, comme trop souvent aujourd'hui, de l'Etat.

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

ISBN : 2-910461-86-6

6 €