

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ

n°8



Les nouveaux territoires de la sécurité

Également dans ce numéro :

Gangs, cartels, mafias... : la grande famille
de la criminalité organisée

Les maîtres du territoire et du secret – partie 1

Vulnérabilité, homme et forêt

Entretien avec Jean-Marie Bockel



avril-juin 2009

CAHIERS DE LA
SÉCURITÉ

n°8

Les nouveaux territoires de la sécurité



INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE SÉCURITÉ

avril-juin 2009

Rédaction

Directeur : **Yves ROUCAUTE**
 Directeur adjoint : **François DIEU**
 Rédactrice en chef : **Laurence ALLIAUME**



INHES
 INSTITUT NATIONAL
 DES HAUTES ÉTUDES
 DE SÉCURITÉ

Comité de rédaction

ASSO Bernard, Avocat, Professeur des Universités, Nice Sophia Antipolis
BERGES Michel, Professeur des Universités, Bordeaux IV
DIEU François, Professeur des Universités, Toulouse I
DOMENACH Jacqueline, Professeur des Universités, Paris X-Nanterre
GUILHON LE FRAPER DU HELLEN Alice, Directrice du groupe CERAM, Sophia Antipolis
HERNU Patrice, Administrateur de l'INSEE, conseiller du directeur de l'INHES
LATOUR Xavier, Maître de conférences, Université Paris Descartes
LOUBET DEL BAYE Jean-Louis, Professeur des Universités, Toulouse I
MINASSIAN Gaïdz, enseignant chercheur, Paris X-Nanterre
PICARD Jean-Marc, enseignant chercheur, Université de technologie de Compiègne

POIRIER Philippe, Docteur en sciences politiques et enseignant chercheur, Université du Luxembourg
RAUFER Xavier, Directeur des études et de la recherche, Département de recherche sur les menaces criminelles contemporaines, Institut de criminologie de Paris, Paris II-Assas
ROCHE Jean-Jacques, Professeur des Universités, Paris II-Assas
ROSA Jean-Jacques, Professeur des Universités, IEP Paris
ROUCAUTE Yves, Professeur des Universités, Paris X-Nanterre
TEYSSIER Arnaud, Inspecteur général de l'administration
VALLAR Christian, Avocat, Professeur des Universités, Nice Sophia Antipolis

Comité scientifique éditorial

BARBOT Ivan, Préfet de région (Hr), Président (Hr) de l'OIPC-Interpol
BAUER Alain, criminologue, Président de l'Observatoire national de la délinquance
BAVEREZ Nicolas, Avocat, éditorialiste, essayiste
COULOMB Fanny, Maître de conférences, Grenoble II
DELSOL Chantal, Professeur des Universités, Marne-la-Vallée membre de l'Institut
GJIDARA Marko, Professeur des Universités, Paris II-Assas membre de l'Institut
JOUBERT Jean-Paul, Professeur des Universités, Lyon III
LEVET Jean-Louis, Professeur associé, Université Paris XIII, Directeur général de l'IRES

MOINET Nicolas, Maître de conférences, Université de droit, Poitiers
PANCRAIO Jean-Paul, Professeur agrégé des facultés de droit, chef de projet du Pôle recherche de l'enseignement militaire supérieur
SARLANDIE DE LA ROBERTIE Catherine, Professeur des Universités, présidente de l'AFUDRIS
TANDONNET Maxime, conseiller à la Présidence de la République
WAJSMAN Patrick, Président de la revue : « Politique internationale »
WARUSFEL Bertrand, Professeur des Universités, Lille

Comité scientifique international

BALLONI Augusto, Professeur des Universités, Bologne
BARGACH Majida, Professeur, Université de Virginie, Charlottesville
BOLLE Pierre-Henri, Professeur des Universités, Neuchâtel
COOLS Marc, Professeur de faculté de droit pénal, Université de Gand
CURBET Jaime, Professeur, Université ouverte de Catalogne, Gerone
CUSSON Maurice, Professeur, Université de Montréal
DUPAS Gilberto, Professeur, Université de São Paulo
EKOVOICH Steven, Professeur des Universités, the American university of Paris
GRABOSKY Peter, Professeur, Université nationale d'Australie, Canberra

LEMAITRE André, Professeur, Université de Liège
OONUKI Hiroyuki, Professeur des Universités, Tokyo
RIBAU Olivier, Professeur, Université de Lausanne
SILVERMAN Eli, Professeur des Universités, John Jay College of Criminal Justice, New York
VANDERSCHUEREN Franz, Directeur du programme de Sécurité urbaine, Université du Chili
VELASQUEZ MONSALVE Elkin, Professeur, Université de Bogota

Directeur de la publication : Marc MARFORT, Secrétaire général, chargé des fonctions de directeur par interim

Responsable publicité et communication : Jean-Christophe CANTER – jean-christophe.canter@interieur.gouv.fr

Conception graphique et fabrication : Daniel VIZET, Laetitia BÉGOT

Ventes et abonnements : La documentation Française – 29-31, quai Voltaire – 75344 Paris Cedex 07 – Tél. : 01 40 15 70 00

Par correspondance – La documentation française, 124, rue Henri-Barbusse, 93308 Aubervilliers Cedex – www.ladocumentationfrancaise.fr

Tarifs : Prix de vente au numéro : 19,80 € – Abonnement France (4 numéros) : 62 € – Abonnement Europe (4 numéros) : 64,50 €

Abonnement DOM-TOM-CTOM : 67,20 € (HT, avion éco) – Abonnement hors Europe (HT, avion éco) : 70,95 €

Conditions de publication : Les Cahiers de la sécurité publient des articles, des comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité et de ses acteurs. Les offres de contribution sont à proposer à la rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs. Toute correspondance est à adresser à l'INHES à la rédaction de la revue. Tél. : 01 55 84 53 74 – Fax : 01 55 84 54 26 – cs.inhes@interieur.gouv.fr

www.cahiersdelasecurite.fr – www.inhes.interieur.gouv.fr



SOMMAIRE

n°8

avril-juin 2009

Éditorial 5

Retour

Gangs, cartels, mafias... : la grande famille de la criminalité organisée
Clotilde CHAMPEYRACHE 7

Dossier

Avant-propos 12

De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité
Jacques de MAILLARD 14

Les systèmes locaux d'action publique de sécurité - Igor LEFÈVRE 21

Contractualisation et territorialisation comme réponses à la demande locale de sécurité
Jean-Philippe PORTET 29

Les établissements publics de coopération intercommunale, acteurs de la sécurité
Jean-Charles FROMENT 36

Aménagement du territoire et sécurité - François DIEU 43

Organisation de la sécurité en Corse - Gilles LECLAIR 50

Victimation et délinquance enregistrées dans huit grands ensembles régionaux
Cyril RIZK 52

Typologie et représentations des ensembles résidentiels fermés ou sécurisés en France
François MADORÉ et al. 63

Sécurité globale et « mégapoles anarchiques » - Xavier RAUFER 74

De la redécouverte du local à la police de proximité - Nancy CAZORLA 81

La police territoriale de proximité - Yann-Cédric QUÉRO 86

Vue d'ensemble sur les polices municipales en France - Virginie MALOCHET 96

Territoire national et sécurité globale - Bruno DOMINGO 105

L'espace, territoire à sécuriser - Gérard PARDINI 113

La criminalité dans les zones frontalières - François FARCY 126

La coopération policière frontalière bilatérale : Les centres de coopération policière
et douanière - Christian VALLAR 135

La coopération policière européenne - Michel QUILLÉ 141

La coopération judiciaire internationale en matière pénale - Pierre BELLET 144

Sécurité économique et territoires - Gérard PARDINI 149



INHES
INSTITUT NATIONAL
DES HAUTES ÉTUDES
DE SÉCURITÉ

"Les Borromées"

3 avenue du Stade de France
93218 Saint-Denis-La-Plaine cedex
Tél. 01.55.84.53.00
Fax. 01.55.84.54.26
www.inhes.interieur.gouv.fr
www.cahiersdelasecurite.fr



SOMMAIRE

n°8

avril-juin 2009

Repères

Les maîtres des territoires et du secret - Michel BERGÈS.....	154
Vulnérabilité, homme et forêt - Lysiane GUENNÉGUEZ, François MIMIAGUE.....	164
Le rôle de la justice face aux incendies - Thierry RICARD.....	174

Économie

Prises de participation et changements de gouvernance dans les entreprises cotées Rodolphe MONNET	178
--	-----

Vie des organisations

Le Conseil régional de politique pénale des cours d'appel de Paris et de Versailles Laurent LE MESLE et Jean-Amédée LATHOUD.....	185
Le Centre international pour la prévention de la criminalité - Valérie SAGANT	189

Notes de lecture

La République décentralisée - Michel BERGÈS	191
La préfecture de Police - Jacques ROMAIN.....	200
Gisements de sécurité routière : les deux-roues motorisés - Fabrice HAMELIN	201
Boss of Bosses - Jean-François GAYRAUD.....	204

Événements

La confiscation des avoirs criminels - Christophe PEREZ-BAQUEY	206
Argent de la drogue, économie souterraine et saisie des avoirs criminels en Europe Étienne APAIRE	208
Entretien avec Jean-Marie BOCKEL, secrétaire d'État à la Défense et aux Anciens combattants	210

Articles disponibles sur www.cahiersdelasecurite.fr

Une approche spécifique de la sécurité du territoire. La mer, un espace de liberté...
Philippe FORIN - www.cahiersdelasecurite.fr/cs8/forin



INHES
INSTITUT NATIONAL
DES HAUTES ÉTUDES
DE SÉCURITÉ

"Les Borromées"
3 avenue du Stade de France
93218 Saint-Denis-La-Plaine cedex
Tél. 01.55.84.53.00
Fax. 01.55.84.54.26
www.inhes.interieur.gouv.fr



Le numéro que nous vous offrons est consacré aux nouveaux territoires de la sécurité. Mondialisation, nouvelles technologies, nouvelles normes et multiplication des réseaux, construction de nouveaux espaces de coopération transnationaux et montée des exigences humanitaires nous contraignent à revoir le rôle des États et à repenser les territorialisations traditionnelles. Comment, sinon, répondre aux menaces et aux risques et penser en termes de « sécurité globale », de « développement durable » et de « sécurité humaine » ?

Pourtant, nul ne doit l'oublier : l'être humain n'est pas un être virtuel : animal territorial, toute déterritorialisation appelle sa reterritorialisation. Faute de se voir offrir des territoires efficaces sécurisés, auxquels il s'identifie, qui se caractérisent par des interdits et des règles de jeu, il se replie sur lui-même ou retourne à la horde, à la façon de ces bandes qui agressent nos écoles et nos cités, ou bien s'égaré dans des identités chaotiques, sectes, fanatismes, terrorismes et réseaux du crime. Le défi de notre temps est bien là : penser tout à la fois les réseaux virtuels, l'identité territoriale et les nouveaux territoires de la sécurité.

À cet égard, comment ne pas constater, plus encore aujourd'hui avec la crise, que le rôle de l'État est bien au cœur de la sécurité globale ? Retrouvant certaines missions centrales, la puissance publique devient chaque jour davantage initiateur et coordonnateur pour la constitution de territoires pertinents appuyés sur la vie quotidienne. Elle favorise, par contractualisation, l'organisation horizontale d'un partenariat actif entre le privé et le public, et l'élargissement des compétences données à ce partenariat (éducation, délinquance, environnement, économie, urbanisme, etc.). Ainsi se constituent des territoires hybrides qui peuvent se différencier des anciens territoires administratifs. Territoires efficaces, avec leur gouvernance propre, selon des règles de négociation. L'effondrement de l'étatisme ne signifie donc pas la fin de l'État.

Plus encore, loin de s'opposer aux territoires traditionnels de vie, les nouveaux territoires s'appuient le plus souvent sur eux. Comment ne pas voir les dangers d'une Europe ou d'un État démocratique discriminant les territoires de vie au nom d'un intérêt de puissance, d'un calcul de coûts ou d'une sécurité globale ? Le danger est grand d'oublier les territoires ruraux ou d'avoir le seul souci de sécuriser les réseaux au lieu de construire pragmatiquement des territoires de sécurité pertinents. À la différence des territoires artificiels découpés administrativement sans tenir compte des réalités culturelles, économiques, géographiques, et à côté de ces territoires virtuels qui se constituent via les réseaux numériques notamment, nous devons favoriser la montée en puissance des anciennes « provinces » par les régions, la mise en valeur des lieux de vie quotidienne par l'intercommunalité et à ce retour des « pays » de l'Ancien Régime, ces « territoires de projet » soudés par une histoire, retrouvés depuis 1995 (Loi Pasqua), qui conjuguent magistralement, par une vraie proximité, prévention culturelle de l'insécurité, contrôle social, développement économique. Les « pôles de compétitivité » eux-mêmes s'organisent en réseaux transversaux à partir de ces territoires naturels.

La redéfinition de la séparation « intérieur/extérieur » et l'effacement progressif de la notion rigide de « frontière » confirment paradoxalement cette nouvelle nécessité de conjuguer ensemble réseaux, identité, territoires de vie.

La sécurité globale, née des travaux de Richard Ullman en 1982 et de Barry Buzan, développée par le Rapport Brundtland de 1987, a abouti à penser ensemble le diplomatico-stratégique, l'économie, le développement durable, les Droits de l'Homme et les espaces culturels. La chute du mur de Berlin et le surgissement de nouvelles menaces nécessitèrent la redéfinition des « périmètres de sécurité » par différentes coopérations transfrontalières et internationales et la construction de normes communes : en sont la marque les accords entre États-Unis, Canada et Mexique ou ceux de Schengen et de Prüm en Europe. L'approche géographique classique, qui accrochait une « terre » au territoire de vie avec ses limites, ou l'approche géopolitique et juridique qui posait le territoire en termes juridiques (État, collectivités territoriales...) avec ses arborescences et ses « frontières » est-elle pourtant ainsi rendue caduque ?

Notons que cette distinction de l'intérieur et de l'extérieur, entre la « défense » du territoire aux frontières et sa sécurisation intérieure, médiocrement efficace pour penser la puissance, n'avait jamais suffi pour la sécurité. À l'image de Louis XI, notamment célèbre par son armée secrète d'agents suscitant des séditions chez ses voisins qui agissaient de même (ce dont Machiavel se régala), tout chef d'État sut conjuguer intérieur et extérieur. Et, bien avant les travaux de Joseph Nye ou Robert Keohane, ils jouaient avec les organisations transnationales, « internationales » politiques ou syndicales, multinationales, mafia, églises, corporations, ordres divers.

Peut-être faut-il, pour y voir clair, revenir aux origines de la distinction intérieur/extérieur, constitutive de toute civilisation par la prohibition de l'inceste qui contraignait à chercher une épouse à l'« extérieur » et par l'organisation des premiers échanges (de biens, de signes et d'êtres) entre tribus. Avant la sédentarisation, tout être humain est né quelque part, mais ce quelque part n'est pas un sol fixe, il est le territoire virtuel du groupe. Cette conception de territoires flous et mouvants n'est pas sans révéler un plan de vie nomade structuré où la sécurité était organisée en fonction des menaces humaines, animales et écologiques. Cela via des délimitations de « périmètres » qui ne se superposaient pas, périmètres de sécurité humaine, de chasse, de déplacements... Le viol de ces « frontières », où ne se tenaient ni douane ni armée, conduisait au conflit. Ainsi apparaissait non pas un monde sans frontière, mais de frontières variables et multiples, engendrées par une distinction intérieur/extérieur, elle-même fondée sur l'identité et la vie du groupe.

Ne retrouvons-nous pas cette exigence ? Comme si, sur notre planète devenue plus petite et plus lisse étaient exigées, paradoxalement, pour ne pas se perdre, des reterritorisations culturelles et spatiales renforcées, avec des marques d'appartenance, face à un monde où, jusqu'à l'identité, tout se fond pour se confondre. Comme si la prise en compte de la sécurité globale exigeait la réappropriation de ces territoires de vie réelle qui appellent des territoires de sécurité non moins réels, avec des frontières variables selon les domaines ? Ne serait-ce simplement parce que des identités virtuelles sur des territoires virtuels ne peuvent remplir cette obligation, entraînant ici des problèmes comportementaux graves (chez les adolescents par exemple), là des adhésions à des identités morbides (fanatiques, criminelles, sectaires...). Le territoire de vie devient ainsi la clef de la sécurité des territoires virtuels eux-mêmes.

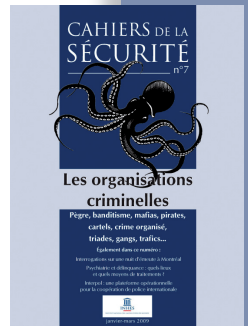
Apparaît cette évidence : l'identité forte d'un territoire humain dit la sécurité. Elle réduit les risques de voir surgir, de l'intérieur, la menace humaine ; elle diminue, de l'extérieur, les risques de devenir une cible, faute de déstabilisation possible, et limite la gravité des destructions grâce à la cohésion, la prévention et la solidarité.

Ainsi, la sagesse conduit à revaloriser les territoires traditionnels de vie qui fleurissent sur le sol, ici et maintenant : nations, régions, « pays » et communes, remparts premiers et ultimes territoires de sécurité. Les nouveaux territoires de sécurité sont d'abord les plus anciens.

Yves ROUCAUTE
Directeur de la rédaction

Gangs, cartels, mafias... : la grande famille de la criminalité organisée

Clotilde CHAMPEYRACHE



Aux yeux du grand public, la criminalité organisée a souvent un visage, mais qui n'a pas grand-chose à voir avec celui identifié par les criminologues ; c'est bien plutôt le visage offert par le cinéma hollywoodien : celui d'Al Pacino dans *Scarface* ou de De Niro dans *Le parrain*. Le traitement médiatique des thématiques liées à la criminalité organisée lui aussi pâtit et véhicule cette vision distordue du monde criminel. L'amalgame entre groupes criminels et mafia est facile et fréquent, mais il est également fallacieux et réducteur. La criminalité organisée n'est pas univoque ou uniforme, elle recoupe des visages extrêmement riches de diversité. Elle se distingue aussi, très prosaïquement et qualitativement, de la criminalité non organisée. Le large spectre d'organisations criminelles pose la question de ce qui fait la substance de la criminalité organisée. Il faut commencer par comprendre ce qui pousse le crime à s'organiser, l'utilité que l'organisation peut représenter pour les criminels. Ces motivations permettent de comprendre la diversité de la criminalité organisée, de dresser une liste de critères, tant de définition que de classification, afin de distinguer ces différentes formes d'organisations, de statuer aussi sur ce qui *a contrario* n'est pas de la criminalité organisée. La grande famille des organisations criminelles éclaire alors d'un nouveau jour la difficulté juridique à définir la criminalité organisée de façon précise, mais sans pour autant privilégier une forme d'organisation par rapport aux autres.

Pourquoi le crime s'organise-t-il ?

La spécificité – et la diversité – de la criminalité organisée s'explique en tout premier lieu par les raisons qui poussent à l'organisation du crime. En effet, la nature de ces raisons rend bien compte des différents types d'organisations criminelles et permet d'établir une distinction qui ne soit pas seulement sémantique entre crime organisé et criminalité organisée.

Certaines activités ne peuvent être conduites que de façon organisée. La raison première qui pousse les criminels à s'organiser réside dans le fait que certaines activités, par nature, ne peuvent être exercées que collectivement, et avec un minimum de coopération et de concertation entre les individus. On peut alors parler de crime organisé *a minima* sur le mode de la firme économique, d'où d'ailleurs l'appellation de « cartels » de la drogue en Colombie. Nombre d'activités illégales sont concernées : trafic de stupéfiants, d'armes à feu, d'organes humains, d'espèces menacées, de déchets toxiques, de biens culturels ; déforestation illégale ; prostitution ; crimes financiers ; cybercrimes en font partie. Dans ce cas, c'est la nature du crime qui détermine la structuration du crime ; la criminalité n'est donc pas organisée *in se*. À ce titre, on est au niveau zéro du crime organisé : plus que d'organisations criminelles à plein effet, il s'agit d'activités organisées parce que nécessitant la collaboration de plusieurs personnes. Or, pour beaucoup de criminologues [voir, entre autres, Finckenaue, 2007], une activité organisée ne suffit pas à définir la criminalité organisée. Ainsi, un groupe de personnes réalisant une fraude aux assurances ne constitue pas d'office une organisation criminelle. En revanche, une organisation criminelle peut pratiquer – sur vaste échelle et de manière répétée – la fraude aux assurances. La nécessité d'organiser certaines activités constitue donc un critère nécessaire, mais non suffisant. Ce n'est donc pas tant sur la ou les activités menées qu'il faut mettre l'accent que sur la notion d'organisation elle-même.

La forme organisée présente des avantages qui potentialisent le crime. L'entrée de plain-pied dans le règne de la, ou plutôt des, criminalités organisées se fait à partir du moment où l'organisation garantit à ses membres des avantages sur les criminels isolés ou sur les bandes non réellement structurées. Indépendamment des crimes perpétrés, l'organisation jouit de potentialités supplémentaires grâce à la force conférée par le lien associatif. Le crime change alors d'échelle parce que jouent des effets

RETOUR

de réputation, de corruption-conditionnement, et d'appartenance qui peuvent, dans les cas les plus extrêmes, entraîner un brouillage de la frontière entre illégalité et légalité pour les populations civiles. Ainsi l'effet de réputation associé à l'organisation de la criminalité est fondamental en ce qu'il change la nature du rapport des criminels à la violence et à son usage. Le groupe organisé criminel, parce qu'il est pérenne dans le temps, se crée une certaine réputation. Au sein du monde criminel, c'est ce qui fonde notamment le partage des marchés illégaux ainsi que le découpage des territoires sous contrôle des différentes bandes ou clans. Vis-à-vis de la société civile, c'est ce qui explique que des populations puissent se soumettre au racket mafieux. La réputation entourant une organisation facilite en retour son implantation durable : plus la réputation est établie, moins l'organisation criminelle aura besoin de recourir à la violence effective pour obtenir ce qu'elle veut ; l'intimidation et la simple menace de recours à la force suffiront amplement.

Par ailleurs, la structuration des criminels en une organisation rend possible la corruption ou, si elle existait déjà à l'échelle individuelle, elle lui fait subir un changement qualitatif notable puisque, suivant le degré d'effet corruption atteint, la criminalité organisée peut passer de la négociation *hic et nunc* pour un avantage ponctuel sur une opération donnée à l'obtention d'un passe-droit à durée plus étendue (par exemple, l'achat du silence des douaniers pour passer des stupéfiants), voire au conditionnement des forces politique, policière et judiciaire comme c'est le cas lorsque la mafia s'empare de la majeure partie des appels d'offres dans le BTP ou lorsqu'elle s'assure l'indemnité pour ses membres relâchés pour « absence de preuve » en cas de procès.

Enfin, l'organisation engendre un effet d'appartenance qui se déploie de différentes façons suivant le degré de structuration du groupe criminel considéré. L'effet d'appartenance va au-delà de la simple hiérarchisation des membres. Il délimite précisément qui est membre et qui ne l'est pas, il permet l'identification des membres entre eux et favorise des comportements de loyauté limitant les risques de trahison ou de collaboration avec la justice. Sous une forme banale, l'appartenance peut se manifester par le biais des tatouages comme c'est le cas pour nombre de gangs, mais aussi pour des mafias comme celles japonaise, russe et calabraise ; cela passe aussi par un langage parallèle, voire, pour les formes les plus extrêmes et les plus rares de criminalité organisée, par un véritable rite d'initiation qui signe l'entrée à vie dans l'association. Avec ce rite de passage, on bascule dans la dimension la plus absolue de l'organisation,

puisque celle-ci en vient à primer sur les individus qui s'engagent par serment à y consacrer toute leur vie, la trahison valant condamnation à mort. La primauté de l'organisation ressort également du fait que l'affiliation résulte non pas du souhait exprimé par le nouveau membre, mais de sa désignation par le corps constitué.

Quand l'organisation prédomine sur les individus la composant, on passe du crime organisé à la criminalité organisée. La terminologie anglo-saxonne « *organized crime* » masque une nuance qui, en revanche, est claire en français : celle entre crime organisé et criminalité organisée. Loin de n'être que sémantique, la distinction est substantielle. Le premier terme se focalise de façon réductrice sur l'activité menée : l'acte criminel est réalisé de façon organisée ; dans ce cas, on est dans une acceptation large du terme : une association de malfaiteurs, même non pérenne, peut entrer sous ce vocable. La notion de criminalité organisée est, elle, plus restrictive et fait référence à un niveau majeur de sophistication impliquant une structure bien établie, une pérennité temporelle et d'activités, ainsi qu'une forme d'identification des membres à ladite structure.

Les différents visages de la criminalité organisée

Certaines activités illégales impliquent que le crime soit organisé, c'est le visage le plus rudimentaire des organisations criminelles. Certains groupes criminels s'organisent non pas seulement en raison des activités menées, mais dans le but de potentialiser les avantages liés au lien associatif. Suivant leur capacité à tirer partie de ces avantages organisationnels, ces groupes vont former des formes plus ou moins abouties de criminalité organisée.

Il existe ainsi une vaste gamme d'organisations criminelles. Souvent la partie est prise pour le tout et soit l'on réduit la criminalité organisée à la mafia, soit l'on considère que seule la mafia incarne véritablement la criminalité organisée. Dans les deux cas, on fait erreur, une erreur qui est dommageable, car elle oriente dans la mauvaise direction les politiques de lutte contre la criminalité organisée. Cette dernière s'incarne en diverses formes qui vont de structures de base jusqu'à des dispositifs organisationnels quasiment parfaits. Le vocable regroupe de la sorte des gangs tels que les Hell's angels ou les pirates des mers, des organisations spécialisées dans une seule activité illégale où elles sont toutes puissantes comme les cartels colombiens de la drogue,

ou encore de véritables « sociétés du crime » combinant plusieurs activités économiques illégales aussi bien que légales et, loin de toute notion de déviance et de marginalité, capables de conditionner les populations des territoires qu'elles contrôlent [Champeyrache, 2007]. Ces dernières, « élites de la criminalité organisée », ne sont autres que les mafias, une dénomination qui a fait florès mais qui désigne un phénomène rare présent en Italie (Cosa nostra sicilienne, camorra napolitaine et 'ndrangheta calabraise), en Russie (maffya), en Chine (les Triades) et au Japon (clans de yakuzas).

Des critères distinctifs permettent de classer la criminalité organisée et de spécifier la notion de mafia comme en étant la forme supérieure. Face à cet éclat organisé, il est nécessaire de tenter une typologie et l'identification de critères communs à toutes les formes de criminalité organisée et de critères susceptibles de situer le type d'association criminelle sur le crescendo qui va de la bande, structure primaire, à la mafia, structure ultime. Les efforts d'élaboration de tels critères ne manquent pas aussi bien au niveau théorique que, d'un point de vue plus pratique, au niveau des définitions établies par les États ou les organisations internationales. Ainsi, le Conseil de l'Europe (1997) a identifié quatre critères obligatoires suivants :

- collaboration de trois personnes ou plus ;
- collaboration établie pour une période de temps prolongée ou indéfinie ;
- suspicion ou inculpation pour avoir commis des infractions criminelles graves ;
- objectif de poursuite du profit et/ou du pouvoir.

Pour un économiste comme Schelling [1971], un double critère suffisait à définir la criminalité organisée dans son ensemble : le recours à l'extorsion et la forme monopolistique. Plus récemment, Finckenauer [2007, p. 5] a proposé une synthèse des travaux sur le sujet fondée sur huit critères plus modulables qu'obligatoires :

- idéologie (ou absence de celle-ci) ;
- structure/hiérarchie organisée ;
- continuité ;
- violence/usage de la force ou menace d'usage de celle-ci ;
- affiliation restrictive/liens d'appartenance ;
- entreprises illégales ;
- infiltration d'activités légales ;
- corruption.

Ces critères sont modulables dans le sens où, pour Finckenauer, certains d'entre eux ne sont pas forcément présents chez tous les groupes criminels. C'est le cas pour

l'idéologie qui n'est pas revendiquée par les organisations criminelles ; pour l'infiltration de l'économie légale qui est une possibilité pas toujours exploitée ; ou encore pour la corruption à laquelle certaines bandes criminelles n'ont pas recours. Finckenauer tend ainsi à mélanger critères obligatoires, c'est-à-dire constituant le commun dénominateur à tous les visages de la criminalité organisée, avec quelques critères non plus de définition mais de classification, c'est-à-dire permettant de discriminer les différents types de criminalité organisée. Cela contribue à brouiller la définition de la criminalité organisée. Pour plus de clarté, une séparation entre critères de définition et de classification s'impose. Au titre des critères de définition, on doit compter sur :

- l'existence d'une structure, celle-ci pouvant être pyramidale donc très hiérarchique ou réticulaire avec des membres polyvalents et non figés dans une fonction spécifique ;
- la durée, dans la mesure où un groupe s'organisant pour une opération (par exemple un casse de banque) ne rentre pas dans la catégorie de la criminalité organisée ;
- la violence, ou simplement l'intimidation si la réputation de l'organisation est déjà établie ;
- la limitation de l'accès au statut de membre, et ce afin que l'organisation puisse contrôler ceux-ci et s'assurer leur loyauté ;
- l'exercice d'activités économiques illégales parce qu'elles confèrent à l'organisation des richesses et sont aussi l'expression de son pouvoir.

À ces critères indispensables peuvent s'ajouter des critères facultatifs et non exhaustifs indicatifs du degré de structuration et de stabilité des différentes organisations :

- l'existence de symboles initiatiques : un langage codé est un signe d'appartenance non négligeable, car il lie les membres dans la durée ; les tatouages constituent un grade supérieur par la symbolique de l'indélébilité ; le rite d'initiation marque l'entrée dans une société du crime avec une allégeance « à la vie à la mort » qui n'est pas présente dans les bandes ;
- le rapport à la déviance : la différence est énorme entre une criminalité qui s'affirme et se revendique hors la loi comme c'est le cas de la majorité des organisations criminelles (brigands, pirates, gangs, cartels, etc.) et une criminalité de type mafieux qui, au contraire, se présente comme productrice d'ordre et insérée dans la société ;
- l'exercice d'activités légales : la plupart des organisations criminelles ne s'intéressent pas à la sphère légale de l'économie, notamment parce qu'elles peuvent être

mono-activité et donc spécialisée dans une activité strictement illégale ; pourtant, certaines organisations infiltrent l'économie légale parce qu'elle s'avère fonctionnelle à l'illégalité en permettant en tout premier lieu le blanchiment de l'argent sale ; la spécificité des mafias réside dans l'exercice d'activités légales (dont le bâtiment, secteur emblématique) qui ne soient pas ancillaires par rapport aux activités illégales mais source de profits supplémentaires, de pouvoir économique et social et de légitimité ;

- le contrôle du territoire : les différentes organisations criminelles ne sont pas équivalentes qualitativement si l'on considère leur impact sur les citoyens lambda ; généralement, les organisations criminelles vivent exclusivement dans la sphère illégale et leurs actions concernent au premier plan des individus ayant déjà pris place dans la marginalité ; plus l'activité de l'organisation inclut un conditionnement de la population « honnête », plus on se rapproche de la forme mafieuse du crime ; avec la mafia *stricto sensu* le territoire d'activité est sous contrôle mafieux, ce qui implique que les habitants de ces territoires sont conditionnés au quotidien par les agissements de la mafia.

Il ressort de cet affinement des critères une meilleure perception de la criminalité organisée dans ce qui la caractérise à la fois dans son ensemble et dans son extrême hétérogénéité. Les formes les plus basiques se conforment aux seuls critères de définition. Plus les organisations criminelles considérées cumulent de critères supplétifs de classification, plus elles sont sophistiquées. Les mafias se situent au sommet de la pyramide de la criminalité organisée : elles en sont la forme ultime et cumulent l'ensemble des critères de définition et de classification.

Malgré un caractère organisé, tout groupe illégal n'est pas forcément de la criminalité organisée. Une autre erreur que l'assimilation de la criminalité organisée à la seule mafia consiste à l'inverse à trop élargir le champ de la définition au point d'y intégrer des phénomènes qui, bien qu'organisés, n'ont rien à voir : tout ce qui est organisé n'est pas forcément de la criminalité organisée. L'amalgame récurrent en la matière concerne le terrorisme. Ce dernier n'a rien à voir avec la criminalité organisée. Naturellement, il existe des similitudes entre terrorisme et criminalité organisée : les groupes terroristes sont structurés, généralement durables dans le temps, sélectifs dans le choix de leurs membres et habitués à l'usage de la violence. La comparaison s'arrête là. Les groupes terroristes n'ont pas vocation à produire des biens et services illégaux dans une logique entrepreneuriale afin de s'assurer le contrôle d'un marché, d'une activité. L'autre différence de taille

réside dans le rapport avec l'idéologie. Les organisations criminelles ne sont pas animées par une idéologie particulière ; leur objectif premier, on l'a vu, est la poursuite du profit et/ou du pouvoir. Le terrorisme, lui, trouve sa raison d'être dans le combat mis au service d'une idéologie. En revanche, il existe assurément des commixtions entre certaines organisations criminelles et certains groupes terroristes dans la mesure où ces derniers peuvent recourir aux services des premières. L'armement des terroristes requiert les compétences des réseaux de trafiquants d'armes. Il s'agit cependant de rapports ponctuels et purement opportunistes qui n'impliquent pas un rapprochement opérationnel des deux types de structure et encore moins un partage de valeurs et d'objectifs.

Les difficultés définitionnelles

Gangs, cartels, associations de malfaiteurs, mafias... : autant de formes possibles de criminalité organisée qu'il faudrait pouvoir réunir et expliciter par le biais d'une seule et unique définition. Inutile de dire que le défi n'est pas des plus aisés et qu'il impose au final de se contenter d'une définition suffisamment vague pour englober l'ensemble des aspects identifiés. La question peut d'ailleurs se poser de la légitimité de n'avoir qu'une définition pour traiter toutes les formes de criminalité organisée.

Les définitions nationales ou internationales de la criminalité organisée ne peuvent que pécher par leur banalité et généralité. Établir de telles définitions se heurte à plusieurs difficultés liées à l'identification de critères acceptables de description des organisations criminelles dans leur diversité. De plus, lorsque ces définitions sont élaborées à l'échelle transnationale, elles doivent reposer sur un consensus des différents pays signataires. Or, selon les États concernés, la perception du crime et de sa dangerosité n'a pas la même intensité : ainsi, à titre d'exemple, un pays comme l'Italie, meurtri par le phénomène mafieux, aura tendance à assimiler criminalité organisée et mafia et donc à orienter la définition qui se devrait d'être générale vers une définition intégrant des critères propres à la spécificité mafieuse. Une fois dépassés ces possibles conflits de consensus, la difficulté ultime consiste précisément à formuler une définition qui rende compte de la criminalité organisée dans sa globalité sans pour autant devenir trop vague. La définition adoptée en 2000 dans le cadre de la Convention des Nations unies sur la Criminalité transnationale organisée, et dont les aspects terminologiques stipulent notamment les éléments suivants (Article 2 – Terminologie), n'échappe malheureusement pas à cet écueil :

« [...] a) l'expression « groupe criminel organisé » désigne un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel ;

b) l'expression « infraction grave » désigne un acte constituant une infraction passible d'une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d'une peine plus lourde ;

c) l'expression « groupe structuré » désigne un groupe qui ne s'est pas constitué au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée [...] ».

La définition établie par le Conseil de l'Europe en 2002 est encore plus imprécise, sans pour autant être erronée lorsqu'elle énonce que : « *Le crime organisé désigne les activités illégales menées par des groupes structurés de trois personnes ou plus existant pour une période de temps prolongée et ayant pour but de commettre des crimes graves à travers une action concertée en recourant à l'intimidation, la violence, la corruption ou d'autres moyens de façon à obtenir, directement ou indirectement, un gain financier ou d'autre nature.* » [Conseil de l'Europe, 2002, p. 6]

Ces deux définitions internationales ont en commun de mettre l'accent sur le nombre de personnes impliquées (même si ce nombre de trois paraît arbitraire, voire discutable ; on sait, en effet, que certaines familles mafieuses peuvent être réduites à deux, voire, cas extrême, une personne), la durée (mais celle-ci bien que soulignée reste imprécise), la commission d'infractions lourdes ainsi que la recherche d'un gain matériel ou immatériel ; soit des critères assez flous. Elles sont aussi biaisées par le terme « crime – et non criminalité – organisé » qui met de façon préjudiciable l'accent sur l'activité plus que sur l'organisation. Cette relative imprécision se retrouve dans la

bouche de Paul Nesbitt, représentant d'Interpol, chef du département Crime organisé, pour ce qui est du ressort de la criminalité organisée « *tout groupe ayant une structure collective dont l'objectif premier est d'obtenir de l'argent à travers des activités illégales, vivant souvent de la peur et de la corruption* » [cité par Bresler, 1993, p. 319].

Pour contrer cette imprécision, il importe d'adosser à une définition générale des définitions spécifiques aux différentes formes de criminalité organisée. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne la mafia. La limite majeure des définitions globales, par ailleurs correctes et nécessaires, réside dans ce que leur caractère vague implique. Il ne faut effectivement pas perdre de vue que, si un soin particulier doit être apporté à la définition de la criminalité organisée, ce n'est pas pour la définition *in se*, mais parce qu'elle est à la base des inculpations et des condamnations des membres d'organisations criminelles. La définition constitue ainsi l'outil premier de la lutte contre la criminalité organisée. C'est pourquoi il n'est pas inutile de compléter la définition de la criminalité organisée avec des définitions cernant plus particulièrement tel ou tel type d'organisation criminelle. Il s'avère en effet contre-productif de sanctionner sur le même mode, par exemple, le délit d'association de malfaiteurs et celui d'association mafieuse, les deux délits n'ayant pas la même gravité en matière économique et sociale. C'est d'ailleurs cette observation qui a mené l'Italie, après une longue procédure parlementaire, à adopter en 1982 la loi dite Rognoni-La Torre qui introduit dans le Code pénal italien (article 416 bis) le « délit d'association mafieuse », qui permet notamment de frapper enfin aussi les activités légales de la mafia, l'infiltration dans l'économie légale n'étant jusqu'alors pas reconnue comme une caractéristique possible et extrêmement préjudiciable à la société de la criminalité organisée.

Clotilde CHAMPEYRACHE

Bibliographie

- BRESLER (F.), 1993, *Interpol. A history and examination of 70 years of crime solving*, Londres, Mandarin.
- CHAMPEYRACHE (C.), 2007, *Sociétés du crime. Un tour du monde des mafias*, Paris, Cnrs Éditions.
- Conseil de l'Europe, 1997, *Comité d'experts sur les aspects de droit pénal et les aspects criminologiques de la criminalité. Questionnaire*, Strasbourg, France, août.
- Conseil de l'Europe, 2002, *Crime Analysis: Organised Crime - Best Practice Survey n°4*, Strasbourg, France.
- FINCKENAUER (J. O.), 2007, *Mafia and Organized Crime*, Oneworld publications, Oxford.
- SCHELLING (T. C.), 1971, «What is the Business of Organized Crime?», *Journal of Public Law*, n°20.

Les nouveaux territoires de la sécurité

Présentation

Le territoire fait partie des questionnements qui interpellent les professionnels et spécialistes de la sécurité. L'importance des mobilités sociales et physiques suppose de concevoir le territoire dans une logique non de sédentarisation et de zones de compétence, mais d'attraction et de zones d'influence. Aussi, au-delà des problèmes de découpage territorial opérant pour la réalisation de diagnostics et la conduite de politiques publiques, convient-il de relativiser toute approche purement sectorielle, qu'il s'agisse d'opérer des distinctions tranchées entre campagnes et villes ou encore entre les diverses composantes de l'espace urbain.

Ce nouveau numéro des *Cahiers de la Sécurité* propose une vingtaine de contributions à ce type de réflexions, avec également le souci de réunir, ce qui est peu courant, les approches « locale » et « internationale », en appréhendant le territoire dans une perspective dynamique.

La promotion du local dans la réponse à l'insécurité repose sur la diffusion, dans le champ politico-administratif français, de l'idéologie partenariale. Principal échelon de l'action des administrations déconcentrées de l'État, le département est devenu, depuis le début des années 1990, le territoire d'élection des politiques de sécurité conduites au plan local. Ce mouvement est significatif d'ailleurs – comme en matière de politique de la ville et d'aménagement du territoire – d'un retour en force de l'État après une décennie décentralisatrice. Pour autant, en se plaçant au niveau de l'acteur de terrain, l'ancrage territorial semble également se situer, en matière de sécurité, au niveau de la commune, à la fois collectivité humaine et politique, au regard notamment de la place des maires dans les mécanismes et réseaux de coopération informelle. Cette prise en compte de la dimension nécessairement communale et intercommunale des politiques de sécurité a été à l'origine de la mise en place, depuis le début des années 1980, de différents dispositifs de contractualisation et de territorialisation de l'action publique.

La police de proximité participe également de cette gouvernance de la sécurité locale, en appréhendant le policier non seulement comme un professionnel de la sécurité régalienne, mais aussi comme un acteur social à part entière de la sécurité locale. Elle recouvre les expériences destinées à renforcer la visibilité de l'action policière et la communication entre police et population. Chacune des polices intervenant dans l'Hexagone décline à sa manière le concept de police de proximité. Pour la Gendarmerie nationale, il est possible de parler, empiriquement, d'une police de proximité traditionnelle, incarnée par le maillage des brigades territoriales et la mission de surveillance générale, mais qui connaît une certaine érosion du fait des mutations démographiques, sociales et culturelles. Pour la Police nationale, il s'agit de pratiques policières plus ou moins récentes et du référent d'une réforme territoriale et organisationnelle entreprise à la fin des années 1990. Enfin, s'agissant des polices municipales, ces forces hybrides en quête de professionnalisation sont de plus en plus identifiées, par les populations et les décideurs locaux, comme des polices de proximité, de par leur implication croissante dans des actions de sécurisation et de médiation.

Enfin, la nécessaire approche « globale » de la sécurité conduit, à l'instar des organisations criminelles et terroristes, à s'affranchir des frontières nationales pour inscrire les réponses à l'insécurité dans un espace européen et international, objet d'expériences de coopération en matière policière et judiciaire.

François DIEU

Professeur de sociologie à l'Université de Toulouse I

De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité

Jacques de MAILLARD

La montée en puissance de nouveaux acteurs, au premier chef desquels on trouve les municipalités, ainsi que de nouvelles catégories d'action autour du partenariat ont contribué à transformer la gestion des politiques de sécurité. Cette nouvelle configuration, que nous appelons gouvernance locale de la sécurité, repose sur des relations de négociations entre de multiples acteurs publics, semi-publics et privés. L'État, cependant, conserve des moyens d'action non négligeables, notamment en termes d'effectifs de sécurité publique. Les citoyens restent quant à eux à la marge des partenariats créés.

From National Administration to the Local Governance of Security

The rise of new actors, the first of which are municipalities, as well as new categories of action and partnerships, has contributed to the transformation of the management of local security policies. This new configuration, which can be labeled local security, is based on the relations and negotiations between several public, semipublic and private actors. Nevertheless, the state still maintains very important means, notably in terms of the number of public security agents. However, citizens still remain at the margins of these newly created partnerships.



Jacques de Maillard

Professeur de science politique à l'université de Rouen, chercheur au Centre d'étude des systèmes juridiques et chercheur associé à PACTE. Il travaille sur les questions de gouvernance de la sécurité publique, réformes des polices et européanisation de la sécurité intérieure. Il a publié récemment, avec Anne-Cécile Douillet, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles » *Revue française de sociologie*, et « Activating civil society: Differentiated citizen involvement in France and the United Kingdom », in B. Jobert & B. Kohler-Koch (eds), *Changing images of civil society. From protest to governance*, aux éditions Routledge à Londres.

Cet article soutient l'argument suivant : nous sommes passés, en France, d'une logique d'administration de la sécurité, dominée par l'État et marquée par une logique d'ordre public, à une logique de négociation des questions de sécurité publique, sur une scène caractérisée par une pluralité d'acteurs, une multiplication des arrangements entre organisations et un assouplissement des frontières sectorielles. C'est cette dernière situation que nous appelons ici gouvernance locale de la sécurité. Cette évolution, précisons-le d'emblée, n'est spécifique ni à la France, ni au domaine de la sécurité publique, même si nous aurons l'occasion de revenir sur les particularités du cas français.

Une logique de démonopolisation de la sécurité

Si les municipalités disposent d'une compétence de principe en matière de sécurité et tranquillité publique, la nationalisation des polices municipales opérée par le décret Darlan de 1941 a ôté aux maires leurs principaux moyens d'action dans la conduite de l'action publique en matière de sécurité publique. Comme l'a montré D. Monjardet [1999], cette nationalisation des polices municipales a entraîné plusieurs conséquences : la dépendance du chef de la police de son ministère (avec logique de standardisation) ; la priorité donnée à l'ordre public par le préfet (gestion des manifestations... encore accentuée par l'après Seconde Guerre mondiale, avec le contexte international, préoccupation qui touchera son sommet avec mai 1968 et le ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin) ; la nationalisation des recrutements, avec des policiers en rupture par rapport à l'espace local.

C'est dans les années 1970 et 1980 que les esquisses de changement commencent à survenir. Les principales dynamiques d'un tel processus sont connues : mobilisation des collectivités territoriales sur les questions de sécurité ; diffusion des outils contractuels dans la gestion des questions de sécurité et de prévention ; montée en puissance des forces de sécurité privée ; diffusion de nouveaux métiers ; entrecroisement entre prévention et répression [Le Goff, 2008]. Autant en ce qui concerne les décisions légales productrices de sécurité (marquées par un éclatement entre niveaux municipal, national et européen) que la mise en œuvre des actions de sécurité (qui peuvent être le fait d'associations, d'organismes de transport, d'entreprises privées, etc.), on assiste à un « mouvement de démonopolisation de l'usage légitime de la force » [Roché, 2004, p. 65]. On note

dès lors une configuration marquée par les caractéristiques suivantes :

- élargissement du nombre d'interlocuteurs : la sécurité n'est plus un monopole d'État. Ce sont désormais une pluralité d'intervenants, collectivités locales, organisations semi-publiques, sociétés de gardiennage, associations, voire même habitants, qui se trouvent mobilisés. Les professions socio-éducatives traditionnelles sont relayées, mais également concurrencées, par de nouveaux métiers chargés de missions de coordination (à l'instar des chefs de projet ou des coordonnateurs de sécurité) ou de missions de médiation avec la population (à l'instar des emplois-jeunes, aux dénominations diverses, chargés de missions de « proximité ») ;
- prégnance des logiques de négociation : malgré des points d'inflexion différents, les années 1980 puis 1990 ont été marquées par la diffusion d'instruments juridiques témoignant de la montée en puissance des logiques de négociation. Accords-cadres, conventions d'objectifs, conventions de développement d'activités ou protocoles de partenariat constituent les différentes facettes de cette contractualisation multiforme. Les acteurs doivent désormais s'entendre pour développer des actions en commun ;
- approches transversales : ce sont désormais des approches plurielles des problèmes socio-urbains qui prévalent. Les questions de sécurité ne sont pas seulement isolées des enjeux socio-économiques, mais également des dimensions sanitaires et d'animation. Les actions en matière de prévention ne sont plus exclusives de projets de nature plus répressive.

Il paraît dès lors légitime de parler de gouvernance locale de la sécurité publique pour désigner une telle situation. La gouvernance désigne un processus de coordination de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs collectifs. Plus précisément, l'usage d'une telle notion attire l'attention sur « *la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. [La notion] permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs* » [Le Galès, 1995]. Les travaux contemporains situés dans une perspective de gouvernance insistent sur la multiplication des interactions horizontales entre acteurs publics, mais également entre acteurs privés et publics, la prégnance des logiques de réseaux dans lesquels l'État n'est qu'un acteur parmi d'autres [Pierre, 2000]. La gouvernance suggère ici l'idée selon laquelle se serait développé un nouveau mode de

gouvernement, fondé sur la négociation entre une multiplicité d'acteurs aux intérêts et origines institutionnelles différenciés.

La gouvernance locale de la sécurité publique : une logique de conflit-coopération

Aujourd'hui, la sécurité publique est produite par une multiplicité d'interrelations entre des acteurs multiples, publics et privés, disposant de ressources différenciées. Au cœur de la production de l'action publique en matière de sécurité, on trouve donc l'enjeu de la production d'une action concertée et coordonnée.

Gouverner par la coopération

Commissions interservices, conseils locaux de prévention et de sécurité, coordinations sécurité et/ou prévention, cellules de tranquillité publiques constituent désormais les enceintes rassemblant différents opérateurs censés traduire les formes d'action conjointe dans le domaine de la sécurité. La diffusion de la contractualisation et de ses formes associées – coordination, cellules de travail – se traduit en effet par l'institutionnalisation d'espaces de négociation localisés.

Ces nouveaux espaces d'action sont liés à l'émergence de nouveaux professionnels jouant un rôle de coordination. C'est ainsi que ces dernières années se sont multipliés les coordonnateurs, aux intitulés divers (chargé de mission en charge des contrats locaux de sécurité, coordonnateur prévention-sécurité, etc.) dont les missions reposent sur l'activité de coordination des différents services impliqués dans la conduite des politiques de sécurité [Faget, de Maillard, 2005]. Ces acteurs jouent bien souvent un rôle d'intermédiaire entre plusieurs univers professionnels et institutionnels (travail social, prévention, logement, sécurité), en tentant de mettre en relation des acteurs aux langages et modes d'action différenciés.

Le recrutement par les municipalités d'anciens policiers nationaux ou de policiers nationaux en détachement est particulièrement symptomatique de ce souci d'assurer une intermédiation entre institutions. Les cas des villes de Grenoble et Lyon analysés par S. Germain [2008] sont

particulièrement révélateurs. Pour diriger leurs services de prévention-sécurité, ces deux villes ont recruté des commissaires de police en détachement¹ ; la ville de Grenoble a confié la direction de sa police municipale à des anciens officiers de police, tandis qu'à Lyon, la commissaire de police en détachement assure cette direction. À Lyon, cette logique est encore plus soutenue : le conseiller sécurité du maire est un commissaire retraité, le chef de son centre de supervision urbaine (en charge de la vidéosurveillance) est un ancien commandant de la sûreté. Ces acteurs sont clairement recrutés pour faciliter le travail en commun avec la Police nationale, car ils partagent un même langage et disposent également de ressources relationnelles au sein de l'institution policière. On peut effectivement observer un certain nombre d'échanges et de partages entre différents types d'acteurs, là où traditionnellement dominait l'isolement, voire l'affrontement. Cet échange se déroule à quatre niveaux différents :

1. *L'accès à l'information* : les informations statistiques sur la délinquance, contenues dans « l'état 4001 », circulent nettement mieux, les services de police les transmettant plus facilement aux autres acteurs. Plus largement, policiers, chargés de mission ou bailleurs échangent des informations relatives aux incidents, à la nature des problèmes rencontrés, à leur localisation. Cette mutualisation de l'information a abouti dans certaines agglomérations à la mise en place d'observatoires locaux de la sécurité (ou de la tranquillité publique) au sein desquels les institutions mettent en commun leurs différentes sources d'informations. Ces échanges d'informations ont signifié un assouplissement du principe de secret professionnel, régissant traditionnellement les relations entre les protagonistes de l'action publique.
2. *La coconstruction d'actions en commun* : on compte un certain nombre d'actions, plus ou moins formalisées (par exemple dans les fiches actions des Contrats locaux de sécurité) qui témoignent du partage de ressources pour conduire des actions en commun. Que l'on songe aux actions de réparation pénale, impliquant institution judiciaire et municipalités, actions d'informations autour des drogues associant municipalités, Police nationale et écoles ou interventions conjointes police municipale et Police nationale sur certains territoires, on a ici une multiplicité d'illustrations de la dynamique en cours. On peut ici suivre S. Thiévant [2002], qui, à partir de l'exemple des

....

(1) À Grenoble, la direction change en 2004, la commissaire en détachement rejoignant son administration d'origine. Mais son remplaçant n'est pas étranger à la Police nationale : il y a fait son service civil et a suivi une formation au sein de l'IHESI (actuel INHES).

relations entre police et acteurs locaux, distingue trois types de partenariats :

- a) diagnostic partagé et actions séparés : les acteurs développent une perception commune des situations, mais élaborent des actions spécifiques. Ils cherchent ici principalement à éviter les effets négatifs de leurs actions ;
 - b) intelligence commune et actions combinées : les acteurs locaux identifient un problème commun et mobilisent des moyens divers pour le régler ;
 - c) mutualisation de moyens et actions conjointes : les acteurs engagent des relations d'échange sur la durée.
3. Financements croisés : différentes actions traduisent la mise en commun de financements pour produire des innovations institutionnelles. C'est le cas notamment des projets portés par des administrations déconcentrées (souvent désargentées), soutenues par les collectivités territoriales, à l'instar des antennes de police de quartier ou des maisons de justice et du droit [Le Goff, Maillard, 2006].
4. Reconnaissance symbolique : ces dynamiques d'échanges entre une multiplicité d'acteurs ne consistent pas simplement en des logiques instrumentales (échanges de ressources monétaires, d'informations), mais comportent des dynamiques plus symboliques. « Hommages » réciproques rendus en réunions publiques (« *le travail réalisé par le service sécurité de la municipalité nous conforte dans notre rôle...* ») ou interventions croisées dans des formations spécialisées permettent de mettre en scène ces nouvelles formes d'action partagée dans la production de l'action publique en matière de sécurité publique.

Les difficultés de la coopération. L'exemple des relations municipalités/magistrats

Il ne faudrait pas pour autant penser que ces scènes d'échanges dessinent un espace sans conflit, dans lequel se produiraient des synergies entre des acteurs aux ressources complémentaires. Cette gouvernance locale ne se concrétise pas par un horizon parfaitement apaisé. Les différences d'appartenance institutionnelle, professionnelle, les concurrences interindividuelles alimentent des rivalités entre ces différents acteurs. S. Germain rappelle que les coopérations contemporaines reposent plus sur une logique de préservation des rôles respectifs que d'hybridation de l'action publique : « *Jeu coopératif ne signifie pas pour autant production d'une vision partagée et élaboration conjointe de solutions. Les acteurs sont davantage à la recherche d'une production coordonnée de leurs interventions propres que d'une hybridation de leur mode de fonctionnement* » [Germain, 2008, p. 496].

Dans une recherche conduite avec Anne-Cécile Douillet, nous avons ainsi montré qu'en dépit des incitations au partenariat, les relations entre acteurs de l'institution judiciaire et municipalités restaient marquées par l'éloignement, voire l'évitement, et que les logiques d'échanges étaient fortement limitées [Douillet et Maillard, 2008]. Cette distance réside dans l'existence de régimes d'action distincts, autrement dit de contraintes, d'intérêts, de valeurs, de représentations de ce qui doit être fait, foncièrement différents (cf. tableau 1).

Ce que ce tableau traduit, c'est une opposition entre une logique politique, fondée sur le rapport avec une population vivant sur un territoire dont on est le représentant, et une logique professionnelle, qui définit des critères d'organisation et de bonne décision judiciaire.

Tableau 1

	Acteurs municipaux	Acteurs judiciaires
Autorité publique légitime (pour piloter la concertation)	Municipalité	Intercommunalité
Échelle d'intervention	Le quartier	L'individu
Temporalité (rapport au temps)	Agir vite	Agir le plus prudemment possible
Préoccupations majeures (champ de préoccupations principal)	Tranquillité publique, incivilités, relations de voisinage...	Crimes et délits
Objet(s) de la concertation	De l'échange d'informations générales au suivi (envisageables) des cas individuels en passant par une réflexion commune sur les réponses pénales	Faire comprendre le fonctionnement de la Justice
Compétence nécessaire (pour traiter la question de la délinquance)	Connaissance du terrain	Connaissance du droit

Sans pouvoir commenter l'ensemble du tableau, on peut donner un exemple des malentendus qui peuvent naître de ces logiques différentes : une demande de suivi de cas individuels formulée par une municipalité conduit un certain nombre de magistrats à dénoncer le partenariat territorial comme l'instauration de « tribunaux populaires de quartier », contraires aux principes d'anonymat et de souveraineté de la justice. Si les élus municipaux et, à un degré moindre, les chargés de mission des municipalités se représentent la Justice comme un univers complexe et opaque ; les représentants de la Justice, de leur côté, ont du mal à comprendre et à voir l'intérêt de la succession de dispositifs territoriaux qui s'enchevêtrent et se superposent.

Autrement dit, on aurait tort de voir dans cette logique de gouvernance une simple coproduction de l'action publique en matière de sécurité. Si la gouvernance repose sur la mobilisation de réseaux d'acteurs, la mutualisation de moyens institutionnels, elle n'interdit pas non plus les rivalités interorganisationnelles et les clivages professionnels. Ces relations complexes peuvent être utilement analysées à l'aide des outils analytiques tirés de l'approche par les réseaux [Dupont, 2006]. Mais cette lecture en termes de gouvernance doit être complétée en s'interrogeant sur le rôle de l'État : quel est le rôle de l'État dans de telles configurations ? Faut-il considérer qu'il n'est qu'un acteur comme les autres, lui-même traversé par des divisions internes ? On peut également se demander en quoi ces dynamiques de gouvernance traduisent une plus grande participation de la population dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques ?

L'État territorialisé n'a pas disparu

La sécurité publique ne constitue pas un domaine dans lequel les forces de sécurité placées sous la responsabilité de l'État continuent de constituer une part extrêmement importante. On ne peut que constater la supériorité des

effectifs des forces de sécurité publique. Il est de ce point de vue important de rappeler quelques évidences statistiques (cf. tableau 2)

Ces chiffres sont éloquentes : les effectifs de police municipale ne représentent que 7,1 % des effectifs de police sur le territoire français. Si l'on regarde uniquement les forces de sécurité publique, pour la Police nationale, plus de 78 052 agents (c'est-à-dire les agents affectés à la direction centrale de la sécurité publique), sont affectés à ces missions. C'est donc ici une qualification essentielle à l'une des conclusions des analyses conduites en termes de gouvernance : l'État n'a pas disparu. Dans le domaine de la sécurité publique, les effectifs rattachés de l'État central demeurent encore très largement prééminents. Certes, les aides des collectivités territoriales à des administrations déconcentrées en manque de financements, les négociations entre le préfet, le commissaire et le maire peuvent atténuer cette logique de centralisation, mais il n'en demeure pas moins que cette interdépendance repose sur une logique asymétrique : les collectivités territoriales ne sont pas en mesure de peser sur les orientations retenues par la Police nationale au niveau local. Les élus locaux peuvent se plaindre des manques d'effectifs ou attirer l'attention des responsables policiers sur certains faits de délinquance, mais ils n'ont pas la capacité d'infléchir les objectifs et moyens d'action des policiers nationaux. L'État n'est donc pas un acteur comme les autres, dans la mesure où il dispose, outre la capacité d'énoncer les règles dans lesquels s'opèrent les négociations, de la très large majorité des effectifs de sécurité publique.

On peut dès lors émettre l'hypothèse d'une différenciation partielle du rôle de l'État. D'un côté, il détient, dans le domaine de la gestion des effectifs de sécurité publique, un monopole à peine atténué, ce qui lui permet de conserver des ressources étendues et d'une très large responsabilité dans la gestion de la sécurité. De l'autre côté, pour ce qui relève des formes plus larges de contrôle et de prévention, l'État est un acteur parmi d'autres des processus de négociation localisée. Une telle situation

Tableau 2 - Effectifs comparés Police nationale/Gendarmerie nationale/Police municipale

Effectifs	Police nationale	Gendarmerie nationale	Police municipale
	145 820*	105 389**	19 325***

* Effectifs réels au 1^{er} janvier 2006, source ministère de l'Intérieur ;

** Effectifs réels au 31 décembre 2006, source ministère de la Défense ;

*** Effectifs au 31 décembre 2001, source *Les collectivités locales en chiffres 2004*, ministère de l'Intérieur.

pose très clairement la question du rôle de l'État dans les politiques de sécurité intérieure [Hassid, Roché, 2007].

Les limites de la gouvernance participative

Il a été fréquemment affirmé que ces nouvelles formes d'action contractuelle devaient se traduire par une participation accrue de la population aux questions de sécurité et de prévention. Conseils communaux de prévention de la délinquance, puis contrats locaux de sécurité et conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ont affirmé cet objectif de participation des habitants aux politiques locales.

Or, les résultats sont de ce point de vue relativement limités. La mise en œuvre des contrats locaux de sécurité région parisienne a, par exemple, été marquée par le peu de participation des habitants aux réunions publiques et groupes thématiques organisés en matière de sécurité [Donzelot et Wyvekens, 2004]. La parole des habitants est assez fortement dévalorisée par les responsables institutionnels, tant administratifs que politiques : les demandes spécifiques des habitants (meilleur éclairage, enlèvement d'épaves, meilleur traitement des déchets...) sont jugées peu pertinentes, trop individuelles ; leurs demandes d'intervention de forces de l'ordre sont jugées contradictoires (« ils détestent la police mais ils la veulent plus présente ») ; leurs plaintes à l'égard des troubles du voisinage et des menaces quotidiennes sont jugées non recevables en l'absence d'un dépôt de plainte.

Le bilan de la participation des habitants à la gestion des questions de sécurité est donc plutôt décevant. Comment l'expliquer ? On peut distinguer trois raisons différentes

[Roché, 2002, Maillard, 2008] : la participation des habitants est perçue par les professionnels et les politiques comme risquant de créer des « chefs de quartiers », elle risque de concurrencer les filières traditionnelles de construction de la légitimité démocratique, elle demande une professionnalisation des habitants, ce que S. Roché appelle « le filtre du nécessaire professionnalisme », qui paraît bien difficile à mettre en œuvre dans les quartiers.

Conclusion

Au total, on retrouve donc de nouvelles formes d'action publique, marquées par une forte interdépendance inter-institutionnelle. On note toute une série d'échanges (de financements, d'informations, de moyens humains). Les différentes institutions ont recruté des acteurs susceptibles de jouer des rôles d'intermédiaires, afin de faciliter ce travail de coopération interorganisationnelle. Cette gouvernance de la sécurité ne signifie pas pour autant l'absence de conflits. Au contraire, les socialisations institutionnelles et professionnelles, les intérêts organisationnels continuent d'alimenter des clivages fondés sur des appréhensions différenciées des problèmes. Pour autant, le conflit s'exprime peu, ce qui peut donner une image trompeuse d'unité. Ces échanges interorganisationnels restent cependant circonscrits à un cercle relativement restreint de professionnels. Surtout, cette gouvernance locale de la sécurité ne signifie pas une pure horizontalisation des relations : dans le domaine de la sécurité publique, en raison de ses ressources en termes de personnel, l'État continue de jouer un rôle central dans la direction des politiques locales de sécurité.

Jacques de MAILLARD

Bibliographie

- DONZELOT (J.), WYVEKENS (A.), 2004, *La magistrature sociale : enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La documentation Française.
- DOUILLET (A.-C.), MAILLARD (J.) de, 2008, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, 49 (4), p. 793-818.
- DUPONT (B.), 2006, « Delivering security through networks: Surveying the relational landscape of security managers in an urban setting », *Crime, law and social change*, 45, p. 165-184.
- GERMAIN (S.), 2008, *Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène*, thèse pour le doctorat en science politique, université Pierre-Mendès-France/IEP Grenoble.

Bibliographie (suite)

- HASSID (O.), ROCHÉ (S.), 2007, « La sécurité intérieure en France. Quel rôle pour l'État ? », *Futuribles*, 331, p. 49-70.
- LE GALÈS (P.), 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), p. 56-95.
- LE GOFF (T.), 2008, *Les maires. Nouveaux patrons de la sécurité locale ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- LE GOFF (T.), MAILLARD (J.) DE, 2006, « Le financement de la sécurité dans les villes », *Revue d'économie financière*, 86, p. 251-266.
- MAILLARD (J.) de, 2008, "Activating civil society: Differentiated citizen involvement in France and the United Kingdom", in JOBERT (B.), KOHLER-KOCH (B.) (eds), *Changing images of civil society. From protest to governance*, London, Routledge, p. 133-150.
- MONJARDET (D.), 1999, « Réinventer la police urbaine », *Les Annales de la recherche urbaine*, 83-84, p. 15-22.
- PIERRE (J.), 2000, ed., *Debating governance*, Oxford, Oxford University Press.
- ROCHÉ (S.), 2002, *Tolérance zéro ?*, Paris, Odile Jacob, p. 179-183.
- ROCHÉ (S.), 2004, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : Contractualisation, territorialisation et européenisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, 54 (1), p.43-70.
- THIÉVANT (S.), 2002, « Partenariat et police de proximité. Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles », *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 48, p. 149-170.
-

Les systèmes locaux d'action publique de sécurité

Comprendre les politiques locales de sécurité par les contextes locaux

Igor LEFÈVRE

En prenant le cas des villes moyennes de la région Midi-Pyrénées, cet article, inspiré pour partie d'une thèse de doctorat en science politique, s'attache à connaître des différentes façons dont les acteurs des systèmes locaux d'action publique de sécurité s'approprient les concepts, les outils et les méthodes promulgués pour le pilotage des politiques locales de sécurité. Le choix d'une « approche par le bas » et par le territoire permet ainsi de dresser des typologies des acteurs impliqués, en fonction de leur intégration et de leur implication. Cela permet aussi de mettre en évidence les capacités d'adaptation des acteurs et des systèmes étudiés, en fonction des dynamiques ou des obstacles qu'ils sont amenés à rencontrer.

Local Systems of Public Security

It is necessary to consider local security policies in their local contexts. Taking as an example the cases of some local medium-sized cities in the Midi-Pyrénées region, this article, based on a doctoral thesis in political science, attempts to understand the different ways in which local security policies have appropriated the concepts, tools and methods promulgated by local authorities. By taking a bottom-up approach, a typology of actors can be drawn based on their integration and involvement. It also provides a means to better understand the ability of actors and systems to adapt to the forces and obstacles they encounter.



Igor Lefèvre

Docteur en science politique, chercheur associé au Centre d'études et de recherches sur la police de l'université des Sciences Sociales de Toulouse (CERP), il occupe les fonctions de directeur du Service sécurité et réglementation de la Ville de Castres. Ses travaux de recherche portent sur l'évolution des partenariats locaux de sécurité dans les villes moyennes. Il travaille, par ailleurs, depuis plusieurs années, sur les technologies de sécurité et l'essor de la prévention situationnelle dans les politiques urbaines.

L'organisation et le pilotage des politiques de sécurité urbaine ont connu des transformations radicales depuis un demi-siècle. Les vingt-cinq dernières années sont les témoins d'une accélération de ce processus, avec la consécration des élus locaux comme « pivots » de ces politiques publiques, dorénavant locales. Les maires prennent donc une nouvelle envergure, face à des préfets qui, en mettant à leur disposition des outils d'action publique, des moyens financiers et en favorisant les échanges avec les services déconcentrés et les autres acteurs locaux, doivent leur permettre d'assurer cette tâche, dans un double objectif de transversalité et d'efficacité de l'action publique. Voilà pour le tableau idéal et la façon dont on pourrait, en quelques mots, synthétiser des différentes lois et circulaires qui ont rythmé ce processus.

Il en va pourtant assez différemment sur le terrain. À l'occasion d'une recherche¹ menée sur une vingtaine de villes moyennes en France, on peut estimer que ce schéma théorique et réglementaire est quelque peu déformé, voire parfois ignoré. En effet, dans l'échantillon de villes observées, l'irruption de la question de la sécurité sur l'agenda politique local est encore récente. Pour apporter une réponse, les pouvoirs locaux ont tenté, selon des formes souvent très différenciées, de structurer des réponses unilatérales via les nombreux moyens qui sont désormais à leur disposition (police municipale, vidéosurveillance, nouveaux métiers de la médiation, etc.), mais parfois, aussi, via des réponses collectives, en essayant de s'associer à des partenaires aussi divers que les services de l'État ou divers autres opérateurs publics ou privés. Dans ces derniers cas, ils ont pu s'appuyer sur des dispositifs plus ou moins formalisés et dont les modes de fonctionnement sont plus ou moins bien assimilés, selon « l'état de forme » des cultures partenariales locales. On observe donc dans ces villes, plutôt qu'une transposition directe et fidèle des textes réglementaires, à l'avènement progressif de « systèmes locaux d'action publique de sécurité » (SLAPS), qui prennent en compte, dans la formalisation et la structuration des réponses à l'insécurité, les spécificités territoriales auxquelles sont confrontés les acteurs locaux, tant aux niveaux relationnel, organisationnel que politique et administratif.

Afin de clarifier le propos de cet article, un effort de définition préalable est nécessaire. Un système local d'action publique de sécurité constitue un ensemble d'organisations,

d'institutions et d'acteurs individuels en interdépendance, mais pouvant appartenir à de multiples réseaux éventuellement en conflits. Le SLAPS est concentré sur une aire géographique donnée (ville ou agglomération) et peut produire des actions spécifiques dans le champ de la sécurité urbaine, par le biais d'initiatives unilatérales, coalisées, ou collectives, dans ses formes les plus abouties. Il peut aussi produire des référents et des normes d'action collectifs à l'échelle du territoire considéré, dès lors que certaines représentations reçoivent un consensus assez fort parmi la communauté des acteurs locaux pour être partagés.

Les différentes explorations de terrain se sont fondées sur plusieurs constats préalables quant au fonctionnement des SLAPS. D'abord, la mobilisation croissante d'instruments de gestion et de coordination (CLS, CLSPD, cellules de veille, GLTD)² est désormais rendue plus aisée et encouragée par les textes, ainsi que par certains courants d'opinions chez les acteurs locaux. Sur le terrain, cette diffusion est facilitée par la transformation des relations entre certains acteurs, en particulier entre l'État et les collectivités locales, qui permettent une plus grande part de négociation et d'échange qu'à une époque encore proche. De fait, même le modèle relationnel du « préfet et ses notables » [Grémion, 1976] commence à être dépassé. Malgré tout, ces évolutions restent très souvent tributaires de la difficulté, pour les acteurs, de dépasser certains legs et contextes locaux, que ce soit en termes de relation (ex : les héritages relationnels locaux entre administrations ou entre notables) ou d'organisation (ex : la sédimentation des dispositifs locaux qui se superposent, les limites d'ouverture de la communauté des acteurs et le fait que ces dispositifs concernent souvent la même communauté d'intervenants locaux).

Réfléchir sur l'évolution des politiques locales de sécurité en insistant sur l'importance des mécanismes d'échange et de négociation permet donc d'enrichir l'analyse des politiques locales de sécurité par le bas. En observant les acteurs locaux entre eux et en prenant en compte l'étude de leurs positionnements dans la communauté œuvrant pour la sécurité urbaine [Loubet del Bayle, 1992], mais aussi en analysant leurs relations [Gatto et Thoenig, 1993], on arrive alors à comprendre l'impact de certains types de configurations locales pouvant influencer sur le développement, les contenus et les résultats des politiques publiques locales de sécurité.

....

(1) Igor Lefèvre, Thèse de doctorat de science politique de l'université de Toulouse, *La mise en œuvre des politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance : l'exemple des villes moyennes de Midi Pyrénées*. Thèse soutenue publiquement le 9 décembre 2008.

(2) CLS : contrats locaux de sécurité ; CLSPD : conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ; GLTD : groupes locaux de traitement de la délinquance.

On s'attachera ici, à partir de ce travail de terrain, à réfléchir sur les différentes positions et capacités d'adaptation des acteurs dans le système local, en prenant en considération notamment leurs niveaux d'intégration et d'implication dans le système local. À côté de cela, l'étude des attitudes de chacun à l'occasion de la survenance d'un événement insécuritaire ou d'une crise locale permettra de connaître les effets que cela peut avoir en matière de structuration et d'efficacité des réponses à l'insécurité urbaine, à l'échelle de territoires comme à celle des villes et des agglomérations.

Une identification des acteurs par l'implication et l'appartenance au système local

Traditionnellement, dans les lectures théoriques et analytiques concernant les politiques publiques, les acteurs sont classés, le plus souvent, en fonction de leurs origines administratives ou organisationnelles (police, justice, éducation, secteur associatif, etc.), voire en fonction de « *mondes professionnels* » [Paradeise, 2003], méta-catégories regroupant les acteurs en fonction de thématiques qui peuvent se croiser, mais qui révèlent, parfois aussi, dans leurs intitulés, leurs propres étanchéités (le répressif, l'éducatif, le sanitaire et social, etc.). Il est aussi possible de classer les acteurs en fonction de leur place dans la chaîne de production d'une politique publique [Knoepfel, 2007].

Au-delà de ces classifications, les différents terrains d'enquête ont permis de repérer que chacun des systèmes locaux étudiés pouvait voir les différents acteurs intervenir en fonction d'autres dimensions que celles liées à l'appartenance professionnelle ou au positionnement dans le processus de construction de l'action publique. La forte dimension territoriale des politiques locales de sécurité permet aussi une identification des acteurs en fonction de notions différentes, mais convergentes : l'implication et l'intégration dans ce système.

La première dimension est celle qui oppose, à la manière de ce qui a pu être typologisé par Beslay, Taulelle et Grossetti pour le développement local [1998], les acteurs génériques et les acteurs spécifiques. Les acteurs génériques sont ceux sur lesquels reposent le système local et les dispositifs liés (dans le cas étudié, le Conseil intercommunal sécurité et prévention de la délinquance – CISPDP). Ces acteurs sont qualifiés de génériques du fait de leur mobilisation quasi systématique dans les dispositifs créés au niveau central depuis plus de vingt ans

pour lutter contre l'insécurité urbaine. On y retrouve les collectivités locales, la préfecture, les forces de l'ordre et la Justice.

Les acteurs spécifiques sont ceux qui ne sont présents que dans un secteur de l'action publique ou qui ne répondent qu'à un mandatement ou une mission spécifique. Ce sont souvent des acteurs qui s'avèrent essentiels au fonctionnement du système du fait de leur particularisme. En effet, le caractère générique des autres acteurs les empêche parfois d'agir finement sur les situations locales, parce que leur spectre d'action, leur champs de compétences et les agents qui les servent n'ont pas forcément les capacités et les connaissances pour agir sur certaines situations. Pour donner une illustration de ces spécificités, on peut citer ici les exemples des services déconcentrés de l'État agissant sur des points spécifiques (Jeunesse et Sport, Éducation nationale, DDASS, DDE, etc.), ou encore des associations (aide aux victimes, lutte contre la déscolarisation, accueil de mineurs, lutte contre les dépendances, etc.), qui font intervenir des agents spécialisés (animateurs, éducateurs, médiateurs, médecins, etc.) pour apporter des réponses adéquates à certaines situations. À côté de ces spécialistes locaux, on peut aussi citer l'exemple du secteur de la sécurité privée (agences privées de sûreté et gardiennage, cabinets d'audit), qui prend un essor considérable que ce soit au niveau de la conception ou de la réalisation de certaines réponses de sécurité, du fait de l'accroissement de la fourniture de prestation intellectuelles (audit, diagnostic, conseil) ou matérielles (gardiennage, pose d'équipements, transports de fonds, etc.), qu'ils mettent à disposition des acteurs locaux pour les assister (ex : un cabinet conseil est mandaté par une ville pour réaliser un diagnostic local de sécurité et l'aider à piloter son CLSPD), voire les remplacer dans la réalisation de certaines actions entrant dans le champ des politiques locales de sécurité (ex : une entreprise fait l'étude préalable de sécurité dans une commune et installe un dispositif de vidéosurveillance urbaine, puis procède au recrutement et à la formation des agents de surveillance).

Une seconde dimension distingue les acteurs présents sur le site quoiqu'il advienne, et dont la présence n'est pas forcément liée au problème à traiter (les acteurs souches), à ceux qui doivent leur intégration au système à leur participation à la prise en charge de ce problème (les acteurs ponctuels). Les acteurs souches sont, en fait, ceux qui sont nécessaires à l'organisation politico-administrative et socio-économique d'un territoire. Ce sont donc les services de l'État, les collectivités territoriales, les organismes consulaires ou associatifs ayant des missions circonscrites au territoire en question. Les acteurs ponctuels sont, quant à eux, ceux qui seront mobilisés au coup par

coup. Ces acteurs peuvent être des composantes spécifiques de certains acteurs souches du système local. C'est, par exemple, le cas des services de certaines organisations qui peuvent être utilisés par le système local en fonction des problèmes à traiter. Ainsi, ce peut être le cas d'une police municipale d'une commune membre du système local, ou bien de l'observatoire de la délinquance du pôle sécurité intérieure d'une préfecture, qui livre aux membres du système local des données sur la criminalité subie par un territoire à l'occasion des réunions plénières d'un CLSPD.

Si l'on reprend l'exemple d'une action « sécurité dans les commerces » mise en place dans une communauté d'agglomération de 50 000 habitants dans un département rural, le tableau suivant permet de voir la répartition des acteurs selon cette nouvelle typologie. L'objectif de cette action du Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) était double. Le premier volet de l'action était de connaître les niveaux d'insécurité, de victimation et de protection des commerçants de l'agglomération (plus de 500 questionnaires distribués), afin de permettre aux forces de l'ordre de repérer les lieux et pratiques problématiques sur le territoire. Sur la base de ce questionnaire, le second volet de l'action était de rendre les commerçants acteurs de leur sécurité, en les faisant participer à deux cycles de formation sur les moyens de sécuriser leurs commerces et leurs transactions, mais aussi

en les faisant intégrer une chaîne d'alerte locale pilotée par la Police nationale pour laquelle ils matérialisaient leur appartenance au réseau local, en affichant sur leurs vitrines un autocollant représentant une chouette et portant la mention : « commerce vigilant ».

En prenant en compte ces deux dimensions, comme on peut le lire dans ce tableau, l'intégration locale et le niveau d'implication des acteurs dans le système local permettent alors de mieux comprendre que la capacité, pour chacun des acteurs locaux, à tisser des relations avec les autres membres du système local, est une des variables essentielles pour connaître de la qualité de son fonctionnement et de ses capacités à faire face aux différentes situations qu'ils sont amenés à expérimenter.

Pour autant, les structurations des relations entre acteurs ne sont pas figées. Les systèmes locaux ne constituent pas des structures monolithiques. Ils évoluent et se modifient en fonction des données nouvelles apportées par le problème à régler par les acteurs locaux (ex : une vague de cambriolages, la recrudescence d'attaques à main armée dans un centre-ville, etc.), ainsi qu'en fonction de l'évolution des relations des différents participants. Acteurs et systèmes présentent donc, malgré certaines pesanteurs et blocages, des capacités à s'adapter pour apporter des réponses à l'insécurité locale.

Différents types d'acteurs intervenant dans l'action « Sécurité dans les commerces »

Acteurs	Souches	Ponctuels
Génériques	- communauté d'agglomération (autorité politique dirigeant le CISPD et service technique support de son fonctionnement) ; - mairies de l'agglomération (8) (intégration et validation de la démarche en assemblée plénière) ; - préfecture (Cabinet) (intégration et validation de la démarche en assemblée plénière du CISPD) ; - procureur de la République (intégration et validation de la démarche en assemblée plénière du CISPD) ; - direction départementale de la Sécurité publique et compagnie de gendarmerie (participation à l'ingénierie globale de l'action et mise à disposition de données et de personnels).	- police municipale de la ville centre (réalisation de l'enquête de terrain) ; - fonctionnaires de police et militaires de gendarmerie ayant réalisé l'enquête ; - service économie emploi de la communauté d'agglomération (accompagnement technique et mise en relation avec les entrepreneurs et commerçants de l'agglomération).
Spécifiques	- association de commerçants (participation à la démarche de création de l'action et information – implication des adhérents) ; - chambres consulaires (diffusion du support informatif dans les publications consulaires).	- CERP, université de Toulouse I, (réalisation des outils d'enquête, dépouillement et rédaction de l'étude) ; - SRPJ (formation des commerçants à la reconnaissance des faux billets) ; - cabinet d'audit sûreté (formation à la sûreté des locaux commerciaux) ; - graphiste free lance (création de l'autocollant) ; - France Télécom (ingénierie technique de la chaîne d'alerte).

Des systèmes locaux capables de s'adapter

Sous la pression des contextes territoriaux, les acteurs d'un système local peuvent décider, plus ou moins rapidement, de modifier la structuration de leur action, voire d'en créer une nouvelle. Les observations réalisées dans la communauté d'agglomération, qui sert d'exemple pour cet article, ont permis de dégager trois formes d'adaptation du système.

La première consiste en la création d'une structure locale *ad hoc*. Elle peut se voir déléguer un certain nombre de pouvoirs ou être une simple instance de coordination. Dans l'exemple choisi pour illustrer le présent propos, les membres du CISPD ont décidé de créer un groupe action « sécurité dans les commerces » qui correspond à l'un des objectifs principaux du règlement intérieur du CISPD : la sécurité et la tranquillité publique. Ce groupe action a servi de lieu de rencontre et d'échange pour créer les différents outils relatifs à l'action et valider les différentes étapes du processus. Il a permis aussi d'intégrer des acteurs extérieurs à ceux constituant le CLSPD, permettant ainsi d'ouvrir l'action à ceux qui doivent en bénéficier grâce à ces relais constitués.

La deuxième forme d'adaptation consiste en la spécialisation de certains services ou de certains de leurs membres. Dans le cadre du CISPD en question, les policiers nationaux, les gendarmes et les policiers municipaux ont reçu quelques rudiments de formation concernant l'enquête sociologique, afin de remplir, dans les meilleures conditions, le questionnaire servant de base au diagnostic sur l'insécurité et la victimation dans les commerces. En outre, les fonctionnaires territoriaux de la communauté d'agglomération, en charge du dossier, soit la coordinatrice du CLSPD et la chargée de mission « économie et emploi », ont dû, pendant un certain temps, consacrer une partie de leur travail à se familiariser avec les questions de sécurité dans les commerces. Pour cela, outre la lecture de certains ouvrages spécialisés, une formation sur la prévention situationnelle dans les ensembles commerciaux a été organisée en novembre 2006 et avril 2007. Ces deux journées ont d'ailleurs bénéficié aux différents acteurs impliqués dans le pilotage de l'action.

Enfin, la troisième forme d'adaptation tient à l'aptitude des membres du système local à appréhender les limites de leurs capacités et à se mettre d'accord pour faire appel à un acteur spécifique extérieur. Dans une perspective de

résolution de problèmes, pour laquelle les acteurs locaux n'ont pas forcément les moyens, les savoirs et les compétences nécessaires, le recours à un spécialiste-expert peut apporter des prestations techniques, matérielles, ou intellectuelles. Dans l'exemple utilisé pour cette démonstration, on retrouve ces tiers experts dans la catégorie des acteurs spécifiques ponctuels (cf. tableau 1).

Comme on vient de le voir, ces trois formes d'adaptation du système local sont cumulables. Elles permettent aussi la réalisation d'initiatives individuelles pouvant rentrer dans le cadre de l'action publique. Dans le cas d'une action pour améliorer la sécurité des commerces, cela peut se matérialiser par le renforcement des patrouilles de police à certains moments de l'année, ou la mise en place d'une campagne de communication dans la presse locale par l'association des commerçants sur les problèmes de délinquance acquisitive qui a servi de déclencheur.

Ayant recours à une typologie se fondant sur les formes d'implication et d'appartenance au système local, il semble possible de montrer que les acteurs ne sont pas soumis à des configurations relationnelles figées. Alors, pour éclairer le propos, on reprendra le modèle d'évolution des systèmes concrets d'Erhard Friedberg (1993 et 1994), qui se construit sur une évolution en trois stades. Le premier est celui du « *remplacement de la non-coopération et du conflit entre les acteurs par leur coexistence dans une collusion tacite qui englobe au moins tous les dirigeants* » (Friedberg, 1993, p. 161). Il s'agit d'une collusion implicite, pas forcément fondée sur une prise de conscience des interdépendances et des intérêts communs. Dans notre exemple, c'est le constat partagé par les acteurs locaux, de la nécessité de faire quelque chose en matière de prévention de la délinquance acquisitive, qui a servi de déclencheur.

Le deuxième stade est celui de la prise de conscience d'une possibilité de coopération et des mesures qui peuvent permettre sa mise en œuvre. Dans le cadre de l'opération, l'enquête de terrain réalisée par les forces de l'ordre a permis de connaître les réalités concernant la victimation et l'insécurité des commerçants de l'agglomération. Sur cette base, s'est alors décidée une série de mesures faisant consensus parmi les acteurs locaux engagés. C'est ce que Friedberg décrit comme étant « *l'introduction et l'acceptation de la mesure explicite des résultats de la coopération et de leur transformation en buts acceptés et intériorisés par tous les participants* ». Cela permet « *une finalisation et une prise de conscience plus grandes de la coopération [...] vers des structures d'action collective gérées de façon plus ou moins consciente* » [Friedberg, 1993, p. 163].

Le troisième stade est celui de la délégation. Il est atteint lorsque les acteurs choisissent de déléguer explicitement « un certain degré de responsabilité » [Friedberg, 1993, p. 164]. C'est ce qui s'est passé ici, lorsque les membres du système local ont mandaté des prestataires extérieurs, privés et publics, pour réaliser certaines tâches et missions. Ce fut notamment le cas avec la délégation qui a été faite à un cabinet privé et au Service régional de police judiciaire (SRPJ), de mettre en place une formation sur la sécurité dans les commerces et la lutte contre la fausse monnaie.

Ce modèle d'explication des systèmes d'action est, par ailleurs, relativement proche du processus de développement défini par Teisserenc (1994), reposant sur trois phases :

- l'acquisition des savoir-faire ;
- la formalisation des modes de coopération ;
- l'adhésion des partenaires aux mêmes orientations et principes d'action.

Dès lors, en s'intéressant aux niveaux d'intégration et d'implication des acteurs dans les systèmes locaux d'action publique de sécurité, on constate que l'horizontalité prônée par la réglementation et relayée par certains professionnels ou analystes, reste encore quelque chose de très aléatoire et dont l'accomplissement demeure tributaire des contextes locaux. Atteindre cet objectif d'horizontalité et de coproduction de la sécurité semble, au vu des observations de

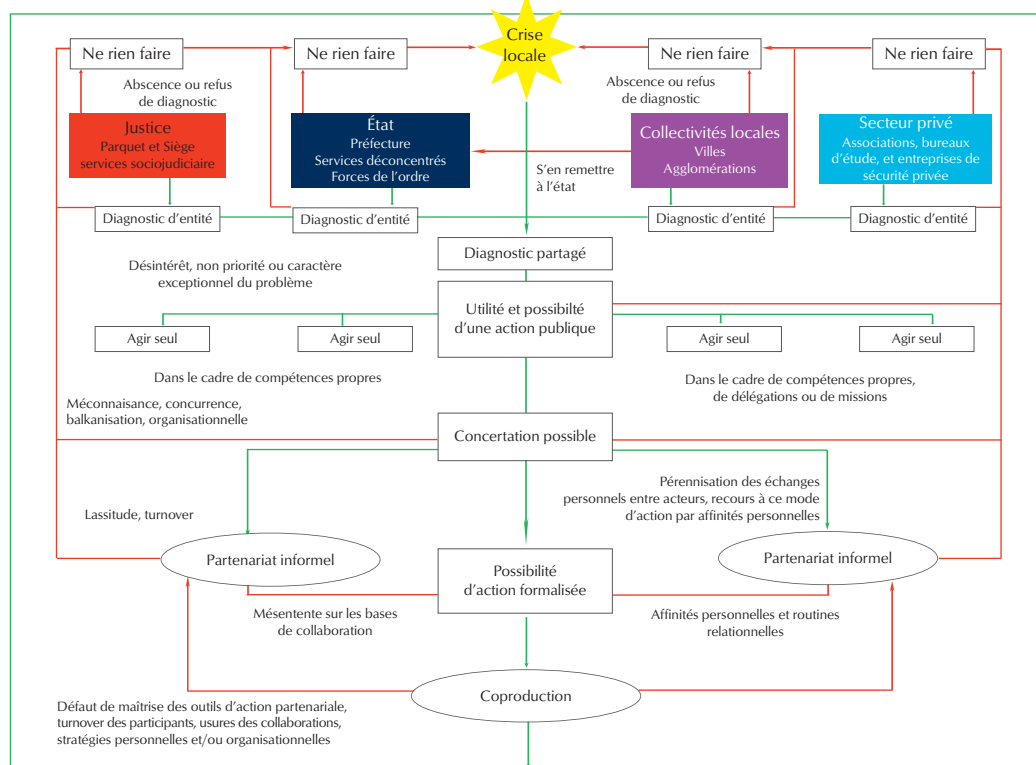
terrain, être fortement conditionné par deux phénomènes : l'apparition d'une culture locale et de référentiels communs sur les questions de sécurité, mais aussi la capacité des membres des différents systèmes locaux à travailler ensemble et, surtout, à se considérer à un même niveau.

Des systèmes locaux tributaires des appréciations et des trajectoires des acteurs

L'observation de situations à fort ancrage local a conduit à mettre en évidence plusieurs de leurs caractéristiques. Comme il est possible de le remarquer sur le schéma 1, il a été possible de constater l'émergence de certains acteurs dans la gestion locale de la sécurité. À côté des acteurs « traditionnels » (État, justice, collectivités locales), ces « nouveaux » acteurs agissent à la frontière des actions publiques et privées (ex : associations, cabinets d'études et de conseil), autant pour des missions en amont – de conseil et d'expertise – qu'en aval, pour la réalisation de prestations ou l'exécution de certaines missions.

Par ailleurs, les acteurs locaux, qui ne sont pas forcément liés par des relations hiérarchiques, des expériences ou des valeurs communes, peuvent, lors de la survenance

Schéma 1



de situations d'insécurité urbaine, conduire le système local à expérimenter des configurations organisationnelles variées.

Dans une dynamique vertueuse, les membres du système peuvent réussir à créer des formes de coordination et d'engagement mutuel qui vont les conduire à solutionner ensemble la situation posant problème. Dans une dynamique négative, ces mêmes acteurs locaux peuvent aussi renforcer le cloisonnement entre les différentes organisations et conduire à l'échec de la collaboration, voire à l'absence totale de collaboration, renvoyant chacun d'eux à la réalisation de multiples actions unilatérales et individuelles sur un problème pourtant subi par l'ensemble de la communauté et par les membres du système local d'action publique de sécurité.

Si l'on se replace dans une perspective positive, l'acquiescement des acteurs locaux à s'intégrer dans une dynamique commune, voire partenariale, peut jeter les bases d'actions innovantes et de dynamiques vertueuses de coopération (fléchage vert sur le schéma 1).

Ainsi, quand les diagnostics réalisés par les acteurs, de manière formalisée ou non, se rejoignent, on peut voir émerger une appréciation consensuelle de la situation à régler. Dans une prochaine étape les acteurs peuvent estimer qu'il est utile d'engager une action publique. Celle-ci peut alors se faire sur des bases individuelles ou collectives. L'action peut être individuelle quand elle concerne une prérogative précise (ex : opérations de rétablissement de la sécurité publique par la Police nationale ou la gendarmerie après des émeutes dans un quartier). Une action peut aussi intégrer une dimension plus ou moins collective, en fonction de sa nature (ex : une opération de police judiciaire concernant un trafic de stupéfiants implique obligatoirement la justice et la police), mais aussi des affinités et du niveau de confiance qui existent entre les membres du système local. Dès lors, si une concertation est possible et qu'elle se fonde sur les affinités des acteurs locaux, elle peut être à la source de partenariats informels (ex : un proviseur de lycée informe le parquet et la police de certains trafics de stupéfiants dans son établissement et leur demande de monter une opération antidrogue). Quand la culture partenariale se développe au gré des échanges, il est possible de passer à une action institutionnalisée à l'aide d'instruments d'action publique (CLS et CLSPD en particulier). Leur utilisation dans le temps et le haut niveau d'implication des acteurs permettant alors la coproduction, voire la gouvernance de la sécurité (ex : une action d'un CLSPD, validée par l'ensemble de la communauté des acteurs locaux y participant, peut consister à lutter contre les problèmes de drogue dans les établissements scolaires, en prévoyant la réalisation d'opérations anti-

drogue par la police, tout en prévoyant le passage régulier auprès des élèves d'intervenants spécialisés dans les domaines de l'information et de la prévention, ainsi que la mise en place de consultations gratuites et anonymes pour ceux estimant être victimes de dépendances).

Malheureusement, l'inverse est aussi possible. Les membres d'un système local peuvent ne pas arriver à surmonter la crise que ce dernier est amené à gérer, voire ne pas parvenir à se mettre d'accord sur les solutions à y apporter. À chaque étape du processus de construction d'une réponse (diagnostic partagé, utilité de l'action publique, concertation, action formalisée, coproduction), il est possible de revenir en arrière (fléchage rouge sur le schéma). Les difficultés rencontrées par les acteurs, qu'elles soient relationnelles, organisationnelles, techniques ou juridiques, sont nombreuses. Ils ne partagent pas, en effet, dès le départ, les mêmes cadres cognitifs d'analyse et d'action, pour amorcer et/ou maintenir une action coordonnée. D'autre part, la détérioration de toute dynamique vertueuse d'action concertée et partenariale peut résulter, par ailleurs, des faiblesses inhérentes au processus d'apprentissage de l'action publique que sont le temps long ou l'impatience des participants. Elle peut aussi être liée à des événements contextuels, comme la routine au bout d'un certain temps d'action, ou, au contraire, l'incapacité des acteurs locaux à se saisir correctement des outils d'action à leur disposition par manque de temps ou d'envie. Plus souvent, les causes de détérioration, voire d'échec, de l'action locale, résident dans la dissolution du groupe des acteurs moteurs du partenariat local. Cela peut provenir du remplacement de certains d'entre eux, à cause du *turn over* existant dans le fonctionnement des administrations et services d'État, mais aussi du renouvellement politique des élus locaux, ou, enfin de leur disparition du paysage local, comme ce peut être le cas, par exemple, avec la dissolution d'une association ou d'une organisation reconnue à l'échelle du territoire.

Conclusion

En s'intéressant aux contextes relationnels et organisationnels dans lesquels les acteurs locaux sont amenés à se positionner et à agir pour la conduite des politiques urbaines de sécurité, l'observation de différentes situations locales a eu pour principaux résultats de montrer que :

- si la construction des politiques locales de sécurité est influencée par la diffusion de référentiels d'action publique relativement partagés dans le débat politique national et sur le terrain, elle peut aussi se fonder sur des ajustements réciproques, qui conduisent, certes, à

l'élargissement des cadres cognitifs, mais avec une portée à relativiser ;

- l'action collective se développe plus rapidement et plus intensément en fonction des menaces qu'en fonction des opportunités proprement dites ;
- le processus de production des politiques locales de sécurité n'est pas inscrit dans le schéma linéaire que laissent supposer les différents textes légaux ou réglementaires. Les acteurs ne sont pas stables. Le jeu des négociations, mais aussi le *turn over* politico-administratif conduisent à observer des restructurations en interne et en externe des différentes organisations participantes ;
- de même, selon l'agenda politique, les impulsions gouvernementales ou les circonstances locales, les priorités peuvent bouger, les séquences s'inverser et faire apparaître de nouveaux acteurs porteurs de nouveaux systèmes de perception et de nouveaux référentiels d'action ;
- l'étude des relations fait apparaître une fragmentation réelle et des difficultés de coordination plus ou moins fortes, selon les degrés de cohésion qui peuvent exister entre les acteurs d'un système local ;
- les interdépendances s'établissent, horizontalement (ex : entre représentants des organisations), verticalement (ex : élus – techniciens, villes – bureaux d'études ou associations) et, même, diagonalement (ex : les programmes votés par les élus d'une intercommunalité peuvent avoir un impact sur l'activité quotidienne des agents d'une commune membre) ;

- dans plusieurs départements, l'État doit établir une expertise que les villes et agglomérations ne veulent ou ne peuvent organiser, mais dont il ne dispose pas lui-même en interne. Le risque est alors de le voir, faute de compétence, faire la promotion de recettes d'action publique, élaborées au niveau central, mais inadaptées aux réalités et aux moyens locaux. Cela présente en plus le risque, pour son représentant, de se discréditer aux yeux de ses principaux partenaires.

Dès lors, on conclura en posant la question des effets du développement des outils de gestion et de pilotage des politiques de sécurité. En effet, si cette technicisation de la production de l'action locale a pour but de professionnaliser et d'optimiser les réponses à l'insécurité, on peut tout de même se demander si elle ne contribue pas à faire tourner les systèmes à vide. C'est la question que l'on est en droit de se poser lorsque l'on observe sur le terrain que des politiques locales de sécurité sont fabriquées autour de solutions préconstruites par des experts privés ou publics, afin de répondre à des injonctions politiques, des impératifs techniques, voire des expositions médiatiques. Et ceci sans forcément prendre en compte les réalités et les demandes locales et, surtout, sans être réellement assimilées, voire correctement utilisées par leurs destinataires, élus, fonctionnaires et professionnels de la sécurité urbaine, comme le prévoient les textes réglementaires.

Igor LEFÈVRE

Bibliographie

BESLAY (C.), GROSSETTI (M.), TAULELLE (F.), 1998, *La construction des politiques locales : reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan.

DONZELOT (J.), ESTEBE (P.), 1994, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.

FRIEDBERG (E.), 1994, « Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention », in PAVÉ (F.) (dir), *L'analyse stratégique. Sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*. Autour de Michel Crozier, Paris, Éditions du Seuil.

KNOEPFEL (P.), NAHRATH (S.), SAVARY (J.), 2007, *Analyse des politiques de l'environnement*, Matériel de cours de l'IDHEAP, Chaire : Politiques publiques et durabilité.

LOUBET DEL BAYLE (J.L.), 1992, *Approche socio-politique : la police*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs ».

PARADEISE (C.), 2003, « Comprendre les professions : l'apport de la sociologie », Dossier : « Les mondes professionnels », *Sciences Humaines*, n° 139, juin.

TEISSERENC (P.), 1994, *Les politiques de développement local*, Paris, Economica.

THOENIG (J.C.), GATTO (D.), 1993, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan.

Contractualisation et territorialisation comme réponses à la demande locale de sécurité

Jean-Philippe PORTET

La territorialisation constitue l'un des grands changements des politiques de sécurité initiées depuis ces vingt dernières années. La recomposition rapide du corps du territoire de la France à l'intérieur, avec la décentralisation, et à l'extérieur, avec la mondialisation, doit accepter en même temps des poussées de fragmentation de cet espace. Au centre de cette régulation spatiale, l'État négocie avec des entités territoriales éclatées, cloisonnées et spécialisées tout en corrigeant la carte de ses services. Le thème de la coproduction des politiques locales de sécurité trouve dans la contractualisation, notamment avec les Contrats locaux de sécurité (CLS), un moyen de s'affirmer et de contribuer à l'unification du dispositif local de prévention de la délinquance, plutôt à l'avantage des collectivités locales à considérer leurs prérogatives dans cette politique de la « table ronde ».

Contracts and Territories: Linked Processes that Respond to the local Demand for Security

Territorialization constitutes one of the great changes in security policies in the past twenty years. The rapid redrawing of the territory of France, together with decentralization and globalization, must also take into consideration and accept the rise of fragmentation. Central to the regulation of these new spaces, the state is negotiating with these splintered territorial entities, closed off and specialized, all the while updating the panoply of services that are offered. The theme of the co-production of local security policies is advanced by contractual relations as a means of affirming and contributing to bringing together local agencies involved in the prevention of delinquency. It is to the advantage of local collectivities to envisage their prerogatives in terms of this policy "round table."



Jean-Philippe Portet

Commandant de police, il dirige actuellement le Centre de formation de la police de Carcassonne. De 2000 à 2004, il a été chargé de mission au cabinet du préfet de la Région Midi-Pyrénées, préfet de la Haute-Garonne et a travaillé sur les contrats locaux de sécurité (CLS) de Toulouse et de la couronne toulousaine et a œuvré dans les instances partenariales de sécurité et de prévention de la délinquance installées en Haute-Garonne. Il est aussi chef d'escadron de gendarmerie (réserve citoyenne), à la Région de gendarmerie de Midi-Pyrénées. Docteur en science politique et chercheur associé au Centre d'études et de recherches sur la police (CERP) de l'université des Sciences sociales de Toulouse, ses travaux de thèse ont porté sur la territorialisation de la sécurité.

Les territoires de la sécurité locale

La politique de sécurité moderne est confrontée à des nécessités de territorialisation et redéfinit les relations des citoyens aux politiques et aux institutions, comme les rapports entre l'État et les collectivités territoriales. L'État doit se transformer dans un vaste mouvement de modernisation par une adaptation géographique de ses agences. Sur le plan territorial, la police et la gendarmerie font l'objet d'une incessante politique de déconcentration. Celle-ci consiste, tout d'abord, à assurer une meilleure présence des forces de l'ordre sur le territoire pour répondre au besoin sociétal ; elle a aussi pour objet de hiérarchiser les niveaux de décision, de gestion et d'action publiques autour des zones de défense, de la régionalisation de la gendarmerie et d'une administration départementale de la sécurité. En pleine mobilité, la reconstitution territoriale étatique se heurte à la question du centralisme et doit composer avec la politique de décentralisation.

Depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982, la France est passée en vingt ans d'une gestion de son territoire par un État centralisé à une administration de territoires multiples, par des acteurs de plus en plus nombreux. Communes, départements, régions, structures intercommunales et syndicats mixtes participent à la gestion administrative et politique du territoire. Le monopole d'intervention de l'État dans le domaine de la sécurité connaît ainsi « *plusieurs fêlures* » [de Maillard, 2003] ; les changements de l'architecture territoriale de sécurité et de sa gouvernance ne reposent plus sur le triptyque préfet/policier/procureur soutenu par Gatto et Thoenig [1993] et fixent de nouvelles règles du jeu, sans toutefois réduire les conflits de compétences entre l'État et les collectivités locales.

La tradition centraliste française, de la monarchie à la République, ne s'est jamais démentie. On y trouve cependant un paradoxe relevé par Jean-François Gravier en 1947 : celui de la coexistence plus ou moins conflictuelle d'une « centralisation hypertrophiée » et d'une démultiplication de territoires périphériques. Le concept de territorialisation a pris un sens beaucoup plus riche et dense depuis une dizaine d'années. Plus se développent les processus de mondialisation et de globalisation, plus les questions du rôle et de l'avenir des territoires se posent avec force. Le principe de territorialité devient ainsi politique non pas naturellement, mais en s'imposant comme instrument de domination au sein de la société.

Deux principes se dégagent. Le territoire est un moyen pour l'État d'exercer son contrôle souverain sur les personnes et sur les biens : pouvoir et territoire sont deux éléments bien réels et fortement complémentaires. Le pouvoir n'existe qu'au travers du territoire sur lequel il s'exerce ; sans cette assise, il disparaît, car il tire sa force de cet espace. Le territoire ne vit que par le pouvoir qui l'ordonne, sinon il est abandonné aux seules lois de la nature. La dimension territoriale est aussi essentielle pour l'action de l'administration qu'elle l'est pour l'existence de l'État dans sa fonction d'animateur des politiques régaliennes. Ces liens se perçoivent nettement dans l'architecture institutionnelle de sécurité initiée en 2002 qui aménage des instances partenariales de sécurité et de prévention de la délinquance au niveau des départements, des communes et des intercommunalités.

Pour les révolutionnaires de 1789, le département est le référent de l'organisation administrative française. Par la suite, il devient un instrument de la centralisation avec un préfet chargé de sa gestion. Cadre privilégié de l'action administrative doté d'une personnalité juridique, le département a traversé les époques en montrant une réelle capacité d'adaptation à la diversité des régimes. Département et sécurité se rencontrent sur le terrain du droit et dans l'action administrative et politique : le département s'est imposé pour deux raisons. À ce niveau territorial, l'autorité publique perçoit assez clairement les besoins, appréhende leur évolution temporelle et peut faire des analyses fines des administrations d'État. La seconde, plus politique, résulte des choix de la décentralisation de 1982. La réforme a fait du département une collectivité territoriale de plein exercice ; cet échelon permet une action publique impulsée non plus à partir du centre, mais de la périphérie. Cette orientation autorise, à plusieurs titres, le montage des politiques de déconcentration et de décentralisation sur une même géographie. Pour atteindre le « service public 2012 », l'actuelle Révision générale des politiques publiques (RGPP) fait à son tour du département le niveau d'exercice des missions régaliennes, notamment la sécurité publique, dans l'organisation territoriale à atteindre.

La commune, dès la Révolution française, devient un territoire majeur pour la sécurité. Son administration est confiée au maire qui devient l'autorité de police locale en charge d'assurer le bon ordre, la sécurité, la sûreté et la salubrité publiques. C'est dans la commune où le lien social est le plus fort qu'a été instituée, dès l'origine, la police administrative. Les rapports Peyrefitte [1977] et Bonnemaïson [1983] confirmeront beaucoup plus tard cette orientation pour deux raisons principales. Celle du droit, dans la mesure où la police administrative générale s'est constituée historiquement autour d'une police

municipale placée sous contrôle de l' élu. La loi sur l'organisation municipale du 14 décembre 1789 consacre les fonctions propres au pouvoir municipal dans une formulation aujourd'hui identique à celle du Code général des collectivités. Ensuite, la place du maire dans la politique locale de prévention de la délinquance est affichée dans le dispositif des Conseils départementaux de prévention de la délinquance (CCPD) et cette situation ira en s'accentuant avec les dispositifs de sécurité des années 1990.

Le croisement et l'interférence de plusieurs disciplines donnent à voir toute la complexité d'un espace qui ne peut se réduire à une seule thématique, administrative, sociale ou économique, particulièrement. Cet aspect explique le déploiement des activités répressives et préventives à des échelles territoriales très différenciées conduites par une pluralité d'acteurs. À l'évidence, les politiques de sécurité ne peuvent plus être analysées seulement à partir de l'opposition national/local, mais à travers de nouvelles gouvernances territoriales qui émergent progressivement et réclament une articulation et une interaction adroites des acteurs. Pour la puissance publique, il s'agit de maintenir une cohérence de tous les dispositifs de préservation et de rétablissement de l'ordre public. Le rôle de l'État est d'anticiper, de faciliter et de réguler ces mutations dans l'ordre, la cohérence et la concertation. Tout en procédant aux adaptations territoriales nécessaires de ses structures policières et judiciaires, il accompagne les réformes décentralisatrices pour maintenir une cohésion territoriale d'ensemble. Pour y parvenir, la puissance publique s'est engagée dans un partenariat par contractualisation, sans écarter d'autres modes de participation.

La contractualisation comme consolidation des politiques locales de sécurité

La mise en œuvre des coopérations suppose le recours à des modes d'entente entre les pouvoirs territoriaux. Avec le contrat, les parties doivent discuter l'objectif qui les rassemble, analyser la situation du territoire, s'engager dans la mobilisation de leurs moyens, suivre l'application pour apprécier en commun les résultats. De ce point de vue, la contractualisation aide le regroupement des acteurs autour de la notion centrale de territorialité. Intéressantes pour leurs principes d'action et leurs modalités de gestion, les politiques contractuelles n'en compliquent pas moins les rapports entre les acteurs : qu'ils s'agissent des contributions respectives apportées par chacun, des objectifs collectifs à atteindre, du suivi

des programmes et de l'évaluation des résultats obtenus. Dans le domaine de la sécurité, le partenariat passe surtout par la procédure des CLS.

L'année 1997 marque un tournant dans l'approche partenariale des problèmes de sécurité. La voie de la contractualisation évolue en norme dans un domaine où l'autorité de l'État ne peut pourtant pas se partager. Les contrats locaux de sécurité stimulent d'une nouvelle manière la coproduction locale de sécurité. Enrichis des enseignements des dispositifs Bonnemaison et des Contrats d'action et de prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS), ils vont se positionner dans un contexte où coexiste une multiplicité d'outils avec lesquels ils doivent s'articuler, sans remettre en cause les logiques qui les sous-tendent. Sans force juridique et sur la base d'un engagement réciproque des parties contractantes, les CLS vont pourtant accentuer la territorialisation de la sécurité et soutenir les changements de la gouvernance locale. Après les Plans locaux de sécurité (1992) présentant vingt et une mesures aménagées entre l'État et les communes, les CLS changent la donne en institutionnalisant des rapports qui auparavant étaient structurés selon un système de relations plus ou moins formalisées entre les acteurs, tout en réaffirmant l'engagement de tous. Mis en place entre 1997 et 1999, signés par le préfet, le procureur de la République et le maire, auxquels peuvent s'ajouter le recteur, le président du Conseil général, le président du Conseil régional et d'autres acteurs, les CLS deviennent le « *dispositif de droit commun des politiques territoriales de sécurité* » couvrant les zones urbaines [Bonelli, 2002] et constituent le volet sécurité des contrats de ville. Autour d'un travail en partenariat, leur action est ciblée sur la petite délinquance et sur les incivilités, préoccupations qui nourrissent le sentiment d'insécurité. L'une des réussites des 685 CLS recensés (source CIAS, octobre 2005) est certainement d'avoir amélioré les relations de travail entre des acteurs locaux, autrefois peu en contact les uns avec les autres, au cours des différentes phases de leur construction : lors de l'élaboration des diagnostics, au moment de la réalisation des fiches actions et dans la mise en œuvre des plans après leur signature. [Dieu, Domingo, 2003]

La notion de « sensibilité » est retenue comme référentiel spatial de la contractualisation de sécurité. La circulaire du 28 octobre 1997 indique que les CLS s'appliqueront en priorité aux quartiers sensibles dans lesquels les moyens nouveaux devront être concentrés. L'application du texte a retenu des géographies variables avec, à l'origine, une préférence communale et infra communale (quartiers). À partir du second texte sur les CLS publié en 1999, la territorialisation des contrats s'est portée majoritairement

vers l'agglomération, un choix qui s'inscrit dans le projet intercommunal porté par les politiques d'aménagement du territoire de la période. Le développement des partenariats transforme la réalité géographique de l'agglomération en réalité administrative et conduit les élus locaux à témoigner un vif intérêt à la formule des communautés intercommunales. Outre le versement de moyens financiers substantiels, les élus paraissent sensibles à une organisation capable de renforcer la pertinence et l'efficacité de leurs actions. Le niveau intercommunal de sécurité monte en puissance : sur 652 CLS signés hors transports publics, 193 contrats locaux de sécurité sont intercommunaux (source CIAS, 30 octobre 2005). « *L'incontournable département* » [Ocqueteau, Frenais, Varly, 2002] n'est pas ciblé par le dispositif contractuel, inversement à sa situation politique et tactique dans l'organisation administrative. En application de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, les textes du 17 juillet 2002 organisent un imposant dispositif départemental de sécurité et de prévention de la délinquance qui donne un certain équilibre aux concepts prévention/répression, pourtant régulièrement opposés. Quant à la région, elle a peu de place en dehors de CLS thématiques ; c'est plutôt le cadre des contrats de plan État-Région (CPER), au travers du volet politique de la Ville, qui permettent aux Conseils régionaux d'intervenir dans la prévention de la délinquance.

En somme, la territorialisation proposée par le dispositif CLS procède à des découpages géographiques artificiels, souvent inopérants en termes de réponses aux manifestations de délinquance. La question majeure persistante est celle d'envisager les politiques de sécurité sur un espace territorial approprié aux formes de désordre qui s'y déploient, lequel serait un territoire aux contours distincts des espaces traditionnels, mais garderait une cohérence au plan des caractéristiques communes. Engagé dans la décentralisation, l'État doit adapter les politiques publiques de sa compétence à la géographie des problèmes locaux dont la surface d'émergence ne recouvre plus, ni les découpages verticaux de l'action publique, ni les découpages horizontaux. C'est peut-être pourquoi l'agglomération conserve la faveur de l'État pour reconsidérer, d'une part, la répartition territoriale police/gendarmerie des grandes agglomérations et agencer, d'autre part, certaines structures de sécurité publique. Le dispositif CLS défend également cette hypothèse et le préfet doit proposer aux élus d'adhérer à un projet de contrat d'agglomération lorsque des phénomènes de délinquance ou de violence sont collectifs à plusieurs villes et que la prévention ne peut être efficacement limitée à une seule commune.

La multiplicité et l'enchevêtrement des dispositifs de sécurité comme freins au partenariat local

L'aspect concerté et partenarial des CLS met l'accent sur une ouverture souhaitée des réponses aux problèmes d'insécurité. Depuis les activités directement liées à la sécurité assurées par les forces de police jusqu'aux actions préventives organisées par des médiateurs d'associations locales, en passant par les actions d'acteurs privés, il s'agit de fonder des répliques aux phénomènes d'insécurité. La contractualisation recherche l'ajustement et l'engagement commun des institutions prédisposées à agir de façon cloisonnée. Des critiques sont pourtant formulées à l'encontre de cette contractualisation qui ne parvient ni à atteindre l'harmonisation des relations entre les intervenants, ni à parvenir à des résultats tangibles dans la lutte contre la délinquance. Plus encore, la territorialisation de la sécurité se trouve enfermée dans des recoupements et des dérèglements diversifiés que les contrats ne régulent que partiellement : leur multiplication induit des superpositions des divers dispositifs institutionnels et tend à accentuer un effet mille-feuilles, déstructurant pour le système global de sécurité.

Avant les CLS, la sécurité est avant tout une affaire d'État parce qu'en dépit de ses projets de modernisation ni le global ni le transversal ne sont imposés et les administrations territoriales, conduites par les préfets, n'ont pas été jusqu'au bout de la dynamique centrale des partenariats, à quelques exceptions près. Le dispositif CLS bouscule cet agencement. À partir de l'évolution de la problématique de l'ordre social et de son mode de traitement, il favorise le dépassement de ce clivage trop hermétique et cloisonné, et procède à une redistribution des rôles conventionnels et figés. La désignation de territoires communaux et intercommunaux place les élus en première ligne et engage un transfert de compétences, certainement limité, mais nouveau : Laurent Bonelli parle de « *sécurité déléguée* » [2002]. Reste que les services régaliens n'ont pas l'habitude culturelle de déterminer leurs actions et d'en évaluer les résultats au sein d'instances partenariales. Pour l'État, ce qui est considéré comme un droit de regard sur l'activité des forces de police sera souvent perçu comme une ingérence ; les CLS sont vus à leur origine comme le parti d'une légitimité nouvelle aux maires signataires voulant connaître et éventuellement négocier l'emploi des effectifs et des moyens.

Sans conteste, l'enchaînement et le rapprochement avec les instances Bonnemaïson (CCPD, CIPD et CDPD)

n'ont pas été suffisamment accentués. Dans la doctrine des CLS, les CCPD devaient servir de supports aux CLS dans la mesure où les instances en question avaient pu apparaître à la faveur d'un relatif consensus gestionnaire. L'articulation des différents outils décrite dans les textes des CLS a du mal également à se concrétiser. Des faiblesses dans le suivi des dispositifs ont été observées, et lorsqu'il est organisé, ce suivi donne lieu à la multiplication d'instances parfois redondantes. Les acteurs locaux ont aussi dénoncé des rencontres demandant une mobilisation forte, sans que celle-ci ne débouche vraiment sur des résultats attendus dans tous les camps. Il n'est pas donc inconvenant de dire que le dispositif CLS a reposé sur la bonne volonté et l'ouverture d'esprit des responsables politiques et administratifs.

En quelques années, la doctrine de sécurité a profondément évolué sous la double influence de la LOPSI de janvier 1995 et des deux textes créateurs des CLS. Alors que la loi de 1995 admet que la sécurité doit être l'affaire de tous, le dispositif des CLS accorde une valeur juridique au concept de coproduction de la sécurité et de territorialisation de l'action publique. La notion de gouvernance locale gagne du terrain et conduit les pouvoirs locaux à repenser la manière d'administrer la sécurité à travers la mise en place de nouvelles procédures et de pratiques intégrant de nouveaux intervenants. Après le processus d'incorporation par contrat, l'architecture de sécurité de juillet 2002 installe des structures territoriales de sécurité et de coopération pour la prévention de la délinquance. Elle confirme particulièrement le maire dans une fonction de pilotage du nouveau Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, instance de concertation, de programmation et de suivi des actions prioritaires en matière de lutte contre l'insécurité et de prévention. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance va plus loin : elle rend obligatoire, dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible, les CLSPD. Le préfet doit définir avec les maires des priorités des conseils et à l'échelle du département, une démarche similaire est conduite avec le président du Conseil général, coprésident du conseil départemental de prévention (CDP).

Malgré les vingt années qui les séparent, les structures de la politique Bonnemaison (CCPD, CIPD, CDPD) et les instances partenariales de 2002 (CDP, CISPD et CLSPD) montrent de nombreuses similitudes dans leurs systèmes de fonctionnement. Leur management est assuré par des élus et le préfet et le procureur occupent une fonction de direction. Les services de l'État sont représentés dans les instances et les acteurs de la société civile y participent selon leurs compétences. Une rupture idéologique

importante existe pourtant entre les deux dispositifs. La notion de sécurité contemporaine, telle qu'elle se construit et se diffuse à partir de la loi de 1995, dépasse le clivage habituel entre répression et prévention que la politique Bonnemaison n'avait fait qu'accentuer au lieu de doubler, comme elle en avait l'intention. Le mérite et l'intérêt des structures de 1982 ont été d'initier une véritable politique partenariale de prévention de la délinquance, mais qui n'a pas résisté à la thématique sécuritaire, omniprésente à l'approche des élections législatives de 1986. La désignation terminologique des récents Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance s'inscrit donc, au-delà des termes, dans le prolongement des législations de sécurité adoptées depuis 1995.

Les textes du 17 juillet 2002, modifiés en juin 2006, n'apportent pas vraiment d'innovation au plan de la doctrine générale des politiques de sécurité construite autour des concepts de coproduction, de territorialisation et de partenariat. L'architecture souhaite davantage marquer la place de tous les acteurs, contribuer à la gouvernance locale et unifier les autres dispositifs de sécurité. Les CLS, critiqués dans la méthode et souvent éreintés pour les résultats produits, ont une philosophie qui conserve pourtant toute sa force. Ils sont rattachés aux instances territoriales naissantes qui doivent les animer, les évaluer et les suivre. Cette relance du dispositif CLS intervient malgré un bilan mitigé, résumé en quelques points : une implication convenable des maires et de leurs collaborateurs en charge de la coordination, une réelle implication des procureurs et une coopération avec les préfets acquise, une implication variable de l'Éducation nationale, une coopération entre les polices étatiques et municipales satisfaisante, des CLS thématiques (transports et bailleurs sociaux) productifs, un État critiqué pour le non-respect de ses engagements et sur l'aspect de sa participation financière, une coordination du travail social insuffisante, un suivi des CLS qui reste un point faible et, enfin, une multiplicité des structures locales dénoncée comme un frein à la participation et à l'efficacité du partenariat. L'idée est à présent de maintenir les CLS « actifs » (rapport de la Mission d'évaluation des CLS), mais sous de nouvelles formes et de critères de méthode. La mise en relation des deux dispositifs « CLS de nouvelle génération » et « CLSPD » dispose des qualités intrinsèques leur permettant de gagner là où les contrats de ville et les CCPD n'avaient que partiellement réussi. Désormais assemblés, ils ambitionnent de construire un véritable espace d'interaction entre l'État et les collectivités locales par une approche fondée sur la proximité, le travail en réseau, la présence continue sur le terrain et la responsabilisation des acteurs. Les deux dispositifs donnent une réalité fonctionnelle au concept de gouvernance locale

de sécurité, entendu comme le processus de coordination des acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement [Le Gales, 2006]. Dans le cadre des dispositifs territoriaux de sécurité, il s'agit d'impulser un système de pilotage d'acteurs nombreux, susceptible d'articuler différents niveaux d'organisation au plus près du terrain.

La loi de 2007 accentue les rapports entre les acteurs locaux, particulièrement entre le préfet et le maire. Le premier doit associer le second à la définition des actions de lutte contre l'insécurité et l'informer régulièrement des résultats obtenus. Au sein du Conseil qu'il préside, le maire devient localement le pivot de la sécurité et de la prévention de la délinquance. Élus, magistrats, forces de sécurité, travailleurs sociaux, associations, professionnels les plus exposés contribuent à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation d'un plan d'action de sécurité urbaine. Au plan du droit, les maires, autorités de police administrative depuis la loi du 5 avril 1884, animent les dispositifs territoriaux, impulsent les actions de prévention de la délinquance sur leur ressort territorial et dirigent l'intervention de la police municipale. En revanche, leur influence dans le partenariat et leur capacité d'agir restent encore à démontrer ; la position du maire n'est pas la même que celle du préfet ou celle du procureur de la République. Sans exclure les rapports de force ou les divergences d'intérêt, on observe dans la réalité que la politique locale de sécurité engage étroitement le préfet, représentant de l'État et le procureur de la République, responsable de la politique pénale. Les instances de 2002 deviennent des outils pour centraliser et traiter les problèmes d'ordre ; les coproductions et les échanges qu'elles insufflent normalisent les pratiques, mais ne suffisent pas encore à produire un partenariat qui reste souvent une affaire relationnelle entre les acteurs.

Au plan de la territorialité, l'architecture de 2002 enrichit la départementalisation de la sécurité avec la création de deux instances pilotées pour l'une, par le préfet et le procureur (comité départemental de sécurité) et pour l'autre, avec le concours du président du Conseil général (conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes). Dans ces instances, la représentation quantitative de l'État est telle qu'il peut à bien des titres se positionner en régulateur de l'ensemble des dispositifs départementaux. Il y a là une application visible de la réforme de l'administration territoriale de l'État affichée depuis 2004 et une continuité politique qui fait que l'organisation de la sécurité renvoie sur un dispositif administratif centralisé, mais largement territorialisé. Là où d'autres domaines de l'action publique

peuvent être conçus dans la délégation, la négociation et la fragmentation, l'ordre public exige comme préalable une centralisation, une hiérarchisation et une structuration. À partir de la LOPSI de 1995, le législateur va renforcer les prérogatives du préfet pour manager les problèmes d'ordre. La finalité recherchée est sans ambiguïté : il s'agit de consolider la mobilisation et l'unification des services de l'État en charge des problèmes de sécurité et de la prévention de la délinquance sur le département ; en quelque sorte, l'État initialise une forme de « Conseil départemental de sécurité publique » pour concevoir et mettre en œuvre la politique départementale de sécurité, dans sa globalité.

Conclusion

Contractualisation et territorialisation parviennent à un aboutissement clef : celui d'une normalisation des interdépendances entre les acteurs locaux de sécurité. Les maires participent à la gouvernance de la sécurité urbaine au sein des instances communales et intercommunales et assurent la permanence du dispositif CLS modifié. Les deux dispositifs, contractuel et structurel, sont rapprochés pour dynamiser la politique de prévention de la délinquance issue de la loi du 5 mars 2007. En lien avec ces ensembles, d'autres changements sont attendus avec les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) lancés en janvier 2007. Successeurs des contrats de ville, ils sont signés entre l'État et les collectivités locales et ont pour ambition de rénover le cadre contractuel de la politique de la Ville en faveur des quartiers et des publics difficiles. Comme pour les CLS, les CUCS inscrivent le territoire au cœur de leur problématique et ciblent les quartiers ; la pertinence de cette géographie peut surprendre au moment où les territoires intercommunaux de sécurité connaissent un plein essor. Avec les CUCS, il s'agit, en fait, de faire évoluer les CLS existants de manière à les rénover sur la base d'un réexamen critique, les 2/3 des CLS conclus depuis 1997 ne produisant plus d'effets (rapport Mission CLS 2005).

En somme, la question est de savoir ce que l'architecture institutionnelle de sécurité de 2002 modifie au plan de la territorialisation de politiques publiques impulsées par un État-animateur et au niveau de la gouvernance locale, essentiellement urbaine, animée par les élus. Dans un contexte de reterritorialisation, la problématique de la gouvernance territoriale pose la question de la centralité de l'État, sous l'angle de l'identification des espaces d'implantation et celle de son mode d'action. Les découpages et agencements territoriaux ne sont plus adaptés aux problèmes urbains et les réformes des services de sécurité et

de Justice peinent pourtant à aboutir, malgré de grandes corrections apportées depuis ces dernières années (révision de la carte policière entre 2002 et 2005, régionalisation de la gendarmerie en 2005, zonalisation de la sécurité, réforme de la carte judiciaire). Si la territorialisation constitue l'une des grandes évolutions des politiques de sécurité

initiées depuis ces vingt dernières années, la contractualisation, désormais intégrée dans les récentes instances territoriales de concertation, tend à devenir un procédé flexible d'adapter l'action publique aux enjeux du territoire, dans un fort contexte de décentralisation.

Jean-Philippe PORTET

Bibliographie

- BADIE (B.), 1995, *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, collection « L'espace du politique ».
- BONELLI (L.), 2002, Les contrats locaux de sécurité, une sécurité déléguée, in « Sécurité et justice », *Regards sur l'actualité*, n° 284, p. 53-63.
- BONNEMAISON (G.), 1983, « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité », rapport au Premier ministre de la Commission des maires sur la sécurité, Paris, La documentation française.
- DE MAILLARD (J.), 2003, « Vers des politiques publiques locales de sécurité », in ROCHE (S.) (dir.), *En quête de sécurité*, Paris, Armand Colin.
- DIEU (F.), DOMINGO (B.), 2003, « Partenariat et évaluation - Les contrats locaux de sécurité », *Revue internationale de criminologie et de police technique*, Vol. LVI, p. 3-22.
- GATTO (D.), THOENIG (J.-C.), 1993, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain : le policier, le magistrat, le préfet*, Paris, L'harmattan.
- GLEIZAL (J.-J.), 1985, *Le désordre policier*, Paris, Presses Universitaires de France.
- GRAVIER (J.-F.), 1972, *Paris et le désert français en 1972*, Paris, Flammarion, 1^{ère} édition en 1947.
- LE GALES (P.), 2006, Avant-propos, in « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes économiques et sociaux*, n° 922, p.5-10.
- MULLER (P.), 1994, *Les politiques publiques*, Paris, collection Que sais-je ?
- OCQUETEAU (F.), FRENAIS (J.), VARLY (P.), 2002, *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Paris, La documentation Française.
- PEYREFITTE (A.), 1977, « Réponses à la violence », rapport au Premier ministre du Comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance, Paris, Presses Pocket, 2 tomes.
- Rapport interministériel « Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération », rapport remis au ministre de l'Intérieur, au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, et au garde des Sceaux, juillet 2005.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), acteurs de la sécurité

Un cadre juridique et institutionnel renforcé, mais encore faiblement mis en œuvre

Jean-Charles FROMENT

Depuis le début des années 1990, le débat autour de la nécessité d'une approche intercommunale de la sécurité n'a cessé de se renforcer. Initialement posé en termes territoriaux, il a pris progressivement une dimension plus institutionnelle en conduisant à renforcer les compétences des EPCI dans ce domaine et en leur donnant les moyens de se doter des ressources humaines et institutionnelles nécessaires à l'action. Cependant, le processus paraît toujours inachevé à la fois parce que, juridiquement, les évolutions engagées restent encore partielles, voire ambiguës, et parce que, politiquement, la majorité des intercommunalités ne s'est pas encore réellement saisie de cette responsabilité.

Intercommunal Public Establishments as Security Actors

A legal framework has been reinforced, put only weakly put into practice. Since the early 1990s the debate surrounding the need for an intercommunal approach to security has grown. Initially posed in territorial terms, the debate has progressively taken on an institutional dimension and has lead to reinforcing the jurisdiction of the EPCI in this domain, and in giving them the means to acquire the human and institutional resources required for success. However, the process remains incomplete because the legal evolution underway is still partial, even ambiguous, and because politically the majority of intercommunal establishments have not yet really taken on this responsibility.

Jean-Charles Froment

Professeur agrégé de droit public à la faculté de Droit de Grenoble. Il dirige le Centre d'études et de recherche sur le droit, l'histoire et l'administration publique (CERDHAP). Ses travaux portent sur les processus contemporains de redistribution territoriale des compétences des collectivités publiques, à partir de l'analyse des évolutions de plusieurs politiques publiques, dont les politiques pénitentiaires, les politiques de sécurité et, de plus en plus aujourd'hui, les politiques internationales des collectivités territoriales.

Cest essentiellement au cours des années 1990 que la référence à l'intercommunalité s'est développée dans le champ des politiques de sécurité. La question s'est d'ailleurs initialement moins posée en termes institutionnels qu'en termes territoriaux, l'agglomération apparaissant alors comme un espace plus pertinent que celui de la commune ou du quartier pour traiter certaines problématiques délinquantes¹. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale va traduire, sur le plan institutionnel, cette évolution en engageant un mouvement progressif de transfert des compétences en matière de prévention de la délinquance vers certaines structures intercommunales. Ainsi, elle prévoit, parmi les compétences qui doivent obligatoirement être transférées lors de la création d'une communauté urbaine (CGCT, art. L. 5215-20) ou d'une communauté d'agglomération (CGCT, art. L. 5216-5), celles relatives à la politique de la ville, au sein de laquelle sont intégrés les dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Le transfert des compétences de prévention peut aussi être envisagé vers une communauté de communes si ce celui-ci est fondé sur l'intérêt communautaire. Quant à la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne, elle tirera les enseignements de cette évolution en reconnaissant le rôle des établissements intercommunaux dans l'élaboration des politiques de sécurité. Ainsi, dispose-t-elle dans son article 1^{er} que « *L'État associe, dans le cadre des CLS, les collectivités territoriales et les EPCI, qui participent également à la politique de sécurité* ».

Cependant, même si les avancées institutionnelles sont indéniables sur ce plan depuis la fin des années 1990, leur mise en œuvre reste encore aujourd'hui partielle. Ainsi, les outils d'action publique, tels que les Contrats locaux de sécurité (CLS), ou les institutions et services intercommunaux dont les cadres juridiques ont été progressivement élaborés pour favoriser l'opérationnalisation de cette action, sont encore faiblement exploités par les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Outre les difficultés pratiques et politiques auxquelles se heurte une telle action, on pourra aussi formuler l'hypothèse qu'elle aura du mal à se développer tant que les compétences juridiques des EPCI dans ce domaine n'auront pas été précisées plus clairement.

Le CLS : un outil d'action publique faiblement mobilisé à l'échelle intercommunale

La circulaire du 27 octobre 1997 instituant la procédure des CLS prévoyait la possibilité de leur conclusion à une échelle intercommunale. Mais, face au constat de la faiblesse du nombre de CLS effectivement signés à cette échelle territoriale, une circulaire d'étape du 7 juin 1999 sur les CLS encouragera fortement leur développement. Force est de constater que ces appels sont restés en grande partie vains puisqu'au 30 juin 2006, parmi les 687 CLS signés, seuls 195 d'entre eux étaient intercommunaux, soit un peu moins d'un tiers. Plus inquiétant encore, le nombre de CLS intercommunaux tend à décroître régulièrement. Ces chiffres se vérifient au niveau des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Parmi les 867 CLSPD créés à ce jour, le tiers environ est intercommunal².

Conscient de la nécessité d'une relance de la dynamique des CLS et des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), le gouvernement a commandé, en avril 2005, à l'Inspection générale de l'administration, une mission visant à l'élaboration de propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération. Le rapport de cette mission, confiée à MM. Duffe, Dupont, Steinmann, Papet, Mouchard, Desprats et Romain, a été rendu en 2005 et est disponible à la Documentation française. Il définit les bases d'une nouvelle génération de CLS (plus adaptés aux attentes des maires et de leurs partenaires territoriaux, mieux articulés au diagnostic local préalable, déterminant les conditions de l'échange de données nominatives entre partenaires, prévoyant une plus grande participation des conseils généraux, etc.) et les moyens de leur mise en œuvre (restructuration des CLSPD et des CDP, reconnaissance spécifique de la place de la prévention de la délinquance dans le dispositif LOLF, réorganisation du pilotage national de la prévention de la délinquance, etc.), reprise par la circulaire interministérielle du 4 décembre 2006. Le dispositif proposé ne se distingue cependant qu'assez peu des précédents CLS. On relèvera principalement les différences suivantes : le contrat est signé pour une durée de trois ans ; il est signé par le maire (ou le président de l'EPCI dans le cas d'un CLS intercommunal), le préfet, le procureur de la République,

....

(1) Le Goff (T.), 2002, *Intercommunalité et sécurité : une approche comparative de trois agglomérations*, Paris, IHESI, coll. « Études et Recherches ».

(2) Source : Cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS/CLSPD – <http://www.cls.interieur.gouv.fr>

le président du conseil général, l'inspecteur d'Académie et les responsables des organismes HLM et de transports collectifs concernés (auxquels d'autres signataires peuvent s'ajouter en fonction des contextes locaux) ; sa géographie a vocation à s'articuler à celle des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) dont il constitue, en cas d'identité de périmètre, le volet prévention citoyenneté (l'hypothèse de CLS hors CUCS n'est cependant pas écartée, en fonction des situations locales de délinquance). En fait, c'est sur deux plans que peut s'identifier la nouvelle philosophie de ce dispositif : d'abord, la volonté de limiter les CLS aux seuls territoires sur lesquels l'intensité de la délinquance justifie un tel dispositif ; ensuite, celle d'un dispositif plus ciblé visant notamment à intervenir directement sur des situations individuelles.

En revanche, la circulaire du 4 décembre 2006 n'insiste pas spécialement sur l'importance d'une approche intercommunale des CLS. On peut, de fait, se demander si, paradoxalement, l'ambition d'une véritable politique intercommunale de sécurité n'est pas abandonnée, notamment dans un contexte mettant en évidence les difficultés du développement de l'intercommunalité en France. Le choix d'un tel traitement des problèmes de sécurité, loin d'être naturel, suppose dès lors une véritable justification. Il n'apparaît légitime que dans la mesure où certains problèmes de délinquance se pose de façon unitaire à l'échelle d'une intercommunalité, il en découle que le territoire pertinent de traitement de cette problématique est celui de l'intercommunalité. Le choix de ce traitement de la délinquance peut donc résulter de deux facteurs :

- soit d'un travail préalable de réalisation d'une cartographie des infractions multicritères (lieux de commission des infractions et répartition dans le temps ; lieux de résidence des auteurs mis en cause par les services de Police et de Gendarmerie nationales ; recoupement entre lieux de commission et lieux de résidence). L'objectif est notamment de distinguer les zones émettrices de délinquance et les zones réceptrices de délinquance (géographie des faits élucidés [par secteur de ville] ; lieux de découverte des véhicules volés ; prise en compte de la délinquance itinérante, etc.) pour identifier les problématiques de la délinquance justifiant d'un traitement intercommunal ;
- soit d'une analyse de la distribution institutionnelle des compétences ou de celle des moyens techniques et financiers, impliquant le choix une gestion intercommunale pour rendre plus efficace le traitement d'un problème.

Le choix d'un CLS intercommunal doit donc être guidé par la volonté de rationaliser et d'améliorer l'efficacité de l'action publique de lutte contre l'insécurité. Mais, comme l'indique l'enquête du Forum français sécurité urbaine sur « Territoires et CLSPD »³, pour les acteurs « *L'agglomération, lorsque c'est elle qui est privilégiée, est également une source de complexification plutôt que de simplification : elle met à jour des problèmes qui, dans un cadre seulement communal, seraient restés discrets. Le choix du territoire communal illustre quant à lui une plus grande autonomie de décision, un phénomène plus naturel et moins provoqué...* ». La définition du territoire pertinent se révèle, dès lors, un exercice difficile. Pour certains acteurs, il n'y a effectivement pas un territoire pertinent, mais des territoires pertinents. Ces derniers soulèvent la nécessité de travailler à deux échelles. Le niveau communal serait pertinent pour les problèmes de terrain/pour les actions opérationnelles, l'intercommunal pour l'aide à l'action/concertation, l'ingénierie, les observatoires, etc.

Une administration intercommunale de la sécurité encore à développer

Dans la mesure où CLS et CLSPD sont intimement liés – le premier n'étant finalement que la procédure d'action opérationnelle permettant la matérialisation des options d'action publique privilégiées par le second –, tout choix d'élaborer un CLS intercommunal doit s'accompagner de la création d'un Conseil de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD). Si le décret du 17 juillet 2002 permettait une telle création, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance et le décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007 la rendent désormais obligatoire dès lors que l'EPCI détient la compétence politique de la ville. Le CISPD est alors nécessairement présidé par le président de l'EPCI ou son représentant, sous réserve, nous dit la loi, d'une part des pouvoirs de police des maires des communes membres et qu'il n'y ait pas, d'autre part, d'opposition d'une ou plusieurs communes représentant au moins la moitié de la population totale concernée (CGCT, art. L. 5211-59). Ce dispositif laisse sans réponse une question déjà posée, à savoir que si les EPCI à fiscalité propre concernés sont bien ceux qui ont la compétence « politique de la ville » et donc, à ce titre, « prévention de la délinquance », qu'en est-il de la « compétence sécurité » de ces instances et que faut-il, d'ailleurs, entendre juridiquement par celle-ci ? Certes, ces textes précisent que le président de l'EPCI préside le CISPD

....

(3) www.urbansecurity.org

sous réserve des pouvoirs de police des maires. Mais d'une part, quelle équivalence doit-on poser entre sécurité et pouvoirs de police, et d'autre part, si cette équivalence était posée – ce qui serait sans doute beaucoup trop rapide –, comment justifier la présidence par le président d'un EPCI d'une instance dont l'établissement ne possède que l'une des deux compétences correspondantes ?

La loi du 5 mars 2007 introduit une ambiguïté supplémentaire, non clarifiée par la rédaction du décret du 23 juillet 2007. En effet, si la création d'un CISPD devient désormais obligatoire dès lors que l'EPCI détient la compétence politique de la ville, ces textes prévoient dans le même temps qu'une commune doit aussi créer un CLSPD qu'elle compte plus de 10 000 habitants ou comporte une zone urbaine sensible. Certes, cette création devient facultative dans l'hypothèse de l'existence d'un CISPD, mais le législateur a refusé d'aller au-delà en prévoyant, par exemple, que dans le cas où est créé un CISPD, les CLSPD n'ont plus de raison d'être. À tout le moins, le législateur et le pouvoir réglementaire auraient pu préciser, dans l'hypothèse de la conjonction sur un même territoire de ces structures, les principes de leur articulation et de leur coordination. Or, la définition des missions des CISPDS et des CLSPDS est fixée dans les mêmes termes, sans jamais aborder cette question. On se retrouve ainsi en présence de deux instances dont les missions sont définies de façon similaire alors même, notamment pour les villes-centres, qu'elles auront souvent à se prononcer sur les mêmes dispositifs en réunissant, pour une grande partie, les mêmes acteurs. Le problème n'est pas abordé, au risque de la superposition parfois artificielle et/ou concurrente de ces structures dans certains ressorts territoriaux et d'un empilement institutionnel préjudiciable à la cohérence et à la lisibilité de l'action publique.

La mise en place du dispositif CLS/CISPD suppose aussi une plus grande institutionnalisation des structures administratives des EPCI dédiées à l'action de prévention de la délinquance. Si ces derniers se sont sensiblement développés et professionnalisés dans nombre de communes aujourd'hui, il n'en est pas encore de même au niveau des EPCI. Le renforcement de l'organisation et des capacités d'intervention de ces derniers détermine la viabilité d'une politique intercommunale dans ce domaine. Tant le CLSPD que le CLS ne pourront fonctionner de façon pérenne et efficace que s'ils s'appuient sur un dispositif administratif qui permette de les faire vivre au quotidien et d'en assurer le suivi. La circulaire du 4 décembre 2006 insiste en ces termes sur la nécessité d'organiser administrativement le suivi des CLS : « *L'efficacité de la coordination des responsables locaux n'appelle pas seulement un effort d'organisation, de méthode et de bonne volonté des intéressés. Elle*

nécessite la mise en place d'un secrétariat permanent chargé de suivre les calendriers des réunions et des actions, d'en assurer le compte-rendu et l'évaluation, et de préparer le renouvellement périodique du contrat local de sécurité. Cette fonction à plein-temps requiert un cadre de bon niveau, formé à la prévention de la délinquance ». De façon générale, tant que les EPCI ne se seront pas dotés d'une véritable capacité administrative en matière de sécurité, il ne leur sera pas possible de jouer un rôle d'impulsion et de politiques dans ce domaine.

Parallèlement à cette question des services institutionnels d'élaboration d'une politique intercommunale de sécurité, le renforcement des capacités opérationnelles d'action dans ce domaine a notamment été permis par la possibilité de se doter de leurs propres agents de sécurité. D'abord avec l'article 43 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a modifié l'article L. 2212-5 du Code général des collectivités territoriales en le complétant par deux alinéas qui définissent les conditions de création et le cadre d'exercice d'une police municipale à compétence intercommunale :

- le premier prévoit qu'« *à la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre, celui-ci peut recruter après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes* ». Les agents sont donc recrutés par l'EPCI qui doit être à fiscalité propre et peuvent, de fait, intervenir sur le territoire de l'ensemble des communes membres ;
- le second précise que ces agents exercent leurs missions « *sans préjudice des compétences de police judiciaire qui leur sont dévolues [...]. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de cette commune* ».

Ce dernier alinéa apporte deux précisions : d'abord, les agents recrutés par un EPCI continuent à exercer à la fois leurs compétences de police administrative et de police judiciaire ; ensuite, dans l'accomplissement de leurs missions, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de la commune dans laquelle ils interviennent, ce qui permet de concilier le principe de la police intercommunale avec le maintien des attributions du maire en matière de police. Parallèlement, ce même article 43 modifie l'article L. 412-49 du Code des communes pour l'adapter à ce nouveau cadre : ainsi il prévoit que les policiers municipaux sont désormais « *nommés par le maire ou le président de l'EPCI* ». De même, il ajoute que

l'agrément peut être retiré ou suspendu par le représentant de l'État ou le procureur de la République après consultation du maire ou du président de l'EPCI, ces derniers pouvant alors proposer un reclassement de l'intéressé.

Ensuite parce que cette loi du 27 février 2002 opère un processus similaire pour les gardes champêtres. Elle modifie, à cet effet, l'article L. 2213-17 du Code général des collectivités territoriales en le complétant par quatre nouveaux alinéas ainsi rédigés :

- le premier prévoit qu'un « *EPCI peut recruter un ou plusieurs gardes champêtres compétents dans chacune des communes concernées. Leur nomination est prononcée conjointement par le maire de chacune des communes membres et le président de l'EPCI* ». Cette formulation se distingue de celle retenue pour le recrutement des policiers municipaux par un EPCI à deux niveaux : d'abord, ne sont pas uniquement visés ici les EPCI à fiscalité propre, élargissement qui permet d'adapter la situation au cadre rural ; ensuite, chaque agent doit faire l'objet d'un acte de nomination conjoint du maire de chacune des communes dans lesquelles il pourra intervenir et du président de l'EPCI ;
- le second note que « *leur nomination en qualité de fonctionnaire stagiaire ne fait pas obstacle à leur mise à disposition* » ;
- les troisième et quatrième alinéas précisent que ces agents exercent les missions de l'article L. 2213-18 du Code général des collectivités territoriales (compétence pour rechercher les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale) « *sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par le Code de procédure pénale [...] Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de cette commune* ». Ces alinéas apportent deux précisions : d'abord, les agents recrutés par un EPCI exercent dans l'ensemble des communes l'intégralité de leurs pouvoirs de police administrative et de police judiciaire ; ensuite, ils sont placés, comme les policiers municipaux à compétence intercommunale, sous l'autorité du maire de la commune dans laquelle ils interviennent.

La loi du 5 mars 2007 a encore élargi la possibilité de la création d'une police intercommunale au-delà du cadre d'une intercommunalité juridique afin de renforcer les dynamiques de mutualisation de ces agents entre plusieurs

communes. Elle insère, en effet, un nouvel article L. 2212-10 au Code général des collectivités territoriales prévoyant que les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles. Il est précisé que pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette commune. Chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la municipalité qui l'emploie dans des conditions prévues par une convention transmise au représentant de l'État dans le département. Cette convention, conclue entre l'ensemble des communes intéressées, précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements. Le décret n°2007-1283 du 28 août 2007 fixe ces modalités. Cependant, la loi du 5 mars 2007 précise qu'une municipalité appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut mettre en commun des agents de police municipale lorsqu'il met des agents à disposition des communes dans les conditions prévues à l'article L. 2212-5 du Code général des collectivités territoriales. On évite ainsi le risque d'une superposition de ce dispositif avec celui d'une police municipale intégrée à compétence intercommunale.

Le diagnostic intercommunal de sécurité préalable à la signature du CLS a notamment pour objet d'identifier les problématiques de délinquance justifiant d'un traitement intercommunal. Dans cette perspective, la structuration d'un service opérationnel, de police municipale ou de gardes champêtres, à l'échelle intercommunale, dédiée à ces problématiques (par exemple en matière de transports publics, ou sur les questions relatives à la circulation et au stationnement, etc.) peut se justifier. Outre les possibilités de mutualisation des moyens qu'il permet, un tel dispositif peut stratégiquement renforcer les capacités d'action des EPCI en matière de sécurité et donner un sens plus affirmé à ses interventions dans ce champ d'action publique. Cependant, là encore sur le terrain, le dispositif tarde à se développer. Une quinzaine de polices intercommunales seulement ont vu le jour jusqu'à présent. Si certaines difficultés d'ordre juridique, notamment en termes de répartition des rôles maires/présidents d'EPCI, constituent sans aucun doute un frein à ce développement, on peut aussi estimer qu'il se heurte à d'importantes résistances politiques⁴.

....

(4) « Intercommunalité : l'union fait la force », *La gazette des communes*, N° 24, 11 juin 2007, p. 28.

Des compétences à préciser

Cependant, ces évolutions ont longtemps buté sur l'imprécision des compétences octroyées en matière de sécurité aux EPCI. Si celles relatives à la politique de la ville, incluant la prévention de la délinquance, ne posaient plus de difficultés, l'absence de reconnaissance de pouvoirs de police administrative générale aux présidents des EPCI constituait en revanche une limite problématique à l'ensemble des évolutions précédemment évoquées. Cette situation a partiellement évolué.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a inséré un nouvel article L. 5211-9-2 dans le Code général des collectivités territoriales qui prévoit des possibilités de transfert de pouvoirs de police du maire au président d'un EPCI. Ces transferts peuvent avoir lieu, dans la mesure de la compétence de l'EPCI dans ces domaines, en matière d'assainissement, d'élimination des déchets ménagers, d'accueil des gens du voyage, de sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires et en matière de circulation et de stationnement au titre de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales. Sur le plan de la procédure, les transferts ont lieu sur proposition d'un ou de plusieurs maires de communes intéressées, le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés, après accord de tous les maires des communes membres et du président de l'EPCI. Par dérogation à l'alinéa précédent, lorsque l'EPCI est une communauté urbaine, le transfert est décidé par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements, après accord des deux tiers au moins des maires de communes membres dont la population représente plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des maires de communes

membres dont la population représente plus des deux tiers de la population totale. Cependant, le législateur n'a prévu en réalité qu'un transfert partiel dans la mesure où il précise qu'en cas de transferts, « *les arrêtés de police sont pris conjointement par le président de l'EPCI et le ou les maires des communes concernées* ».

Le transfert de certaines attributions de police du maire au président d'un EPCI peut constituer un vecteur de rationalisation de la gestion de certaines problématiques de sécurité lorsque ces dernières se posent à une échelle supracommunale. Dans les domaines de transfert identifiés, – notamment en matière de circulation et de stationnement de sécurisation des établissements communautaires, voire de l'accueil et du séjour des gens du voyage – ce transfert, sans dessaisir les maires, compte tenu du dispositif législatif finalement retenu, est de nature à les obliger à se coordonner entre eux et avec le président de l'EPCI. La cohérence de l'action en matière de sécurité est, en effet, de nature à la fois à rassurer les agents en charge de l'exécution des décisions et à réduire les marges de manœuvre ouvertes pour les délinquants par les différences d'options retenues d'une commune à l'autre. Il constitue aussi un vecteur de renforcement de la légitimité et de la lisibilité des interventions des EPCI dans ce champ. Il ne faut cependant pas se cacher que le dispositif juridique manque encore de la clarté nécessaire pour favoriser une telle démarche. La question de l'identité et de la cohérence de la distribution institutionnelle, sur un plan territorial, des compétences de police, de sécurité et de prévention de la délinquance restant en grande partie à construire.

Jean-Charles FROMENT

Glossaire des abréviations utilisées dans le cadre des politiques territorialisées

Le DLS - diagnostic local de sécurité - a pour but d'effectuer une photographie d'un territoire. Il vise à évaluer les formes de délinquance, l'état des réponses et les attentes de la population. Permettant de cerner le niveau d'insécurité objective et subjective, il est le préalable indispensable à la mise en place d'un CLS. Il servira le cas échéant à élaborer le plan d'action qui sera ensuite mis en œuvre.

Le CLS - contrat local de sécurité - a été mis en place par les circulaires interministérielles du 28 octobre 1997 et du 7 juin 1999. Il avait pour but de développer la transversalité et de réunir les acteurs autour d'un projet commun de prévention et de sécurité. Le CLS de nouvelle génération, qui est créé par la circulaire du 4 décembre 2006, s'inscrit dans le prolongement du dispositif initial, mais se veut plus opérationnel, en ciblant les territoires effectivement exposés à une activité délinquante soutenue. Le CLS est le volet « prévention citoyenneté » du CUCS.

Le GLTD - groupe local de traitement de la délinquance - est une structure temporaire qui réunit, dans une concertation étroite, et sous la houlette du procureur de la République, les services de sécurité publique et d'autres partenaires (ville, bailleurs, Éducation nationale, services fiscaux, douanes, etc.). Cette composition varie en fonction des problèmes à traiter sur le territoire (phénomène de bandes, lutte contre l'économie souterraine, etc.). Grâce à ce partenariat centré et opérationnel, il est destiné à résoudre rapidement les problèmes de délinquance à l'origine de sa mise en place et restaurer la paix sociale.

Le CLSPD - conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance - a été créé par décret du 17 juillet 2002. Il prenait la suite des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD). Présidé par le maire, il a pour vocation à constituer le lieu de concertation entre les acteurs de l'État, les collectivités territoriales et ceux du secteur économique et social. Il est donc l'instance d'élaboration des politiques locales de prévention et de sécurité. En application de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, il est devenu obligatoire dans les villes de plus de 10 000 habitants. Le CISP - conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance - est la déclinaison du CLSPD au niveau intercommunal (regroupement de plusieurs communes associées sur un même territoire).

Le CUCS - contrat urbain de cohésion sociale - est le cadre contractuel de la politique de la ville. Sa mise en place a été décidée le 9 mars 2006 (avec une mise en œuvre en 2007). Il harmonise l'ensemble des dispositifs existant sur un territoire concerné, et organise la mise en œuvre du projet social et urbain en faveur des habitants de quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires. Ces contrats, d'une durée de trois ans reconductibles, sont proposés par l'État aux villes et établissements publics de coopération intercommunale compétents.

Aménagement du territoire et sécurité

François DIEU



© Ministère de l'Intérieur - DICOM

Cet article propose un cadre général d'analyse de l'action publique en matière de sécurité dans les espaces ruraux français, en soulignant que, paradoxalement, les politiques d'aménagement du territoire n'ont guère intégré ces questionnements, en dépit du rôle de service public de proximité dévolu traditionnellement à la brigade de gendarmerie.

Spatial Planning and Security

A general analysis of security policy in the rural areas of France, with emphasis on spatial planning — which has paradoxically not taken into consideration the issue of security, in spite of the traditional role given to the gendarmerie in local public services.



François Dieu

Professeur de sociologie à l'université des sciences sociales de Toulouse, il est directeur du Centre d'études et de recherches sur la police (CERP) et du Master « Politique et sécurité ». Il est l'auteur de nombreux ouvrages et publications sur les systèmes policiers et les politiques de sécurité.

La production de sécurité dans les territoires ruraux présente des caractères spécifiques, compte tenu, bien évidemment, de la nature et de la configuration du milieu dans lequel elle intervient [Dieu, 2002]. De fait, la puissance publique se trouve immédiatement confrontée aux problèmes quotidiens des populations rurales, frappées par les phénomènes de régression démographique et de vieillissement, par les difficultés structurelles de l'agriculture et, plus généralement, par la crise économique. Cette précarisation des populations rurales est manifeste dans le monde rural profond, c'est-à-dire dans les zones enclavées et dépeuplées, quasi exsangues de services publics et d'activités économiques, éloignées des principaux centres urbains et rendues difficiles d'accès par la configuration du terrain et l'état de l'infrastructure routière et ferroviaire. Par l'implantation de ses brigades sur l'ensemble du territoire, la Gendarmerie nationale a la responsabilité de la réponse publique à l'insécurité dans ces campagnes, parallèlement à son implication croissante dans des territoires périurbains en expansion continue [Dieu, 2006]. Avec un effectif souvent réduit, la brigade de gendarmerie est appelée à jouer en milieu rural le rôle de service public policier de proximité, en charge de missions qui dépassent le strict cadre de l'activité policière, ne serait-ce que parce que le gendarme représente, dans bien des cas, pour ces populations, le premier, l'unique et l'ultime instrument de l'État.

Les préoccupations exprimées à l'occasion de la relance, au début des années 1990, de la politique publique d'aménagement du territoire, notamment en matière de maintien des services publics, ont souligné la nécessité de ne pas perdre de vue, de ne pas sacrifier hâtivement sur l'autel d'un prétendu sens de l'histoire ou d'une rationalité administrative ou économique, les demandes, besoins et attentes du monde rural, au rang desquels figure, bien sûr, la sécurité. Ainsi, et parce qu'elle a pour finalité première de proposer des solutions structurelles aux déséquilibres provoqués par l'exode rural et la concentration urbaine, la réflexion sur l'aménagement et le développement durable du territoire ne peut, contrairement à ce qui s'est passé jusqu'à présent, ne pas intégrer les enjeux et composantes de la sécurité dans les zones rurales.

Cette quasi-absence de prise en compte des problèmes de sécurité dans les réflexions et réalisations entreprises dans le cadre de la politique publique d'aménagement du territoire paraît pour le moins surprenante dans la mesure où, tout bien considéré, la sécurité dans les zones rurales représente un authentique service public de proximité. Une explication possible de cette relégation peut être recherchée dans la profonde inertie qui prédomine

en ce domaine dans lequel l'action publique est prise dans le redoutable dilemme entre, d'un côté, la rationalité qui plaide pour un redéploiement territorial, de l'autre, la territorialité qui postule une présence permanente au regard du rôle social exercé par la brigade de gendarmerie [Dieu, 1997]. Pourtant, qui pourrait contester de bonne foi que la brigade de gendarmerie n'exerce pas dans les campagnes une mission de service public ? Certainement pas les populations rurales qui, par-delà l'ambivalence du rapport à l'ordre et à ses représentants, savent que, en toutes circonstances, du lundi au dimanche, de jour comme de nuit, elles peuvent recevoir aide et assistance en téléphonant ou en se présentant à la porte de la brigade. Service public de proximité, la gendarmerie remplit dans le monde rural une fonction sociale dépassant largement le cadre conventionnel de la sécurité. Pour autant, il est possible de mettre en évidence un décalage entre le sens commun qui n'hésite pas à invoquer à ce propos les notions d'aménagement du territoire et de service public et les réalités politico-administratives qui, jusqu'à présent, n'ont pas cru nécessaire de prendre en considération les problèmes de sécurité et l'action de la gendarmerie.

La fonction sociale de la brigade de gendarmerie dans les campagnes

Par référence au titre de la fameuse étude du Maréchal Lyautey sur la fonction du commandement militaire, l'observation de l'action quotidienne de la brigade de gendarmerie dans les campagnes conduit à parler, à ce propos, d'un véritable « rôle social ». À l'instar de l'officier dont la mission ne se limite pas à la préparation et à la conduite des soldats sur le champ de bataille, la brigade remplit, par-delà sa fonction première (manifeste) d'assurer la sécurité des personnes et des biens, un certain nombre de fonctions dérivées (latentes), qui résultent du positionnement particulier du gendarme dans le monde rural. En effet, intervenant dans une circonscription de taille réduite, au profit d'une population si ce n'est identifiée au moins identifiable, le gendarme est amené à accomplir, dans l'exercice de sa fonction de contrôle social, diverses tâches sortant du cadre *stricto sensu* de la fonction policière.

Parce qu'il est tout à la fois un représentant de l'ordre, un agent de l'État préposé à la sécurité et un auxiliaire de la Justice, le gendarme peut être amené à connaître de l'ensemble des faits susceptibles de porter atteinte, à des degrés divers, à la cohésion sociale. Aussi, sans renoncer

à la nécessaire application de la loi, le gendarme doit, en de multiples circonstances, se comporter en médiateur-modérateur, essayant, par l'écoute et le dialogue, le compromis et la recherche de la solution équitable, de concilier les fondements de l'État de droit avec la complexité des réalités locales. Au-delà de leur intensité, les attentes sécuritaires des populations rurales présentent également un caractère polymorphe. En d'autres termes, la brigade de gendarmerie dans le monde rural se trouve confrontée à une pluralité de demandes pouvant sortir du cadre conventionnel (policier) de la sécurité. Ainsi le gendarme est-il amené à exercer, au quotidien, une activité de médiation, qui se décompose en deux types de tâches, particulièrement significatives d'ailleurs du capital confiance dont il bénéficie au sein des populations, mais aussi des attentes de ces dernières : la fonction de juge de paix, en charge de rendre un arbitrage, de régler les conflits mineurs entre voisins, entre commerçants et clients, entre conjoints ; la fonction de relais des administrations, à même de faciliter l'accès aux services de l'État, en particulier, par la fourniture de renseignements dans le domaine agricole, forestier, sanitaire ou encore fiscal.

L'autre élément significatif de ce rôle social réside dans l'appartenance du gendarme au milieu dans lequel il opère. Intégré socialement et économiquement dans le canton au sein duquel — vie de caserne oblige — il réside, le gendarme est un acteur de la vie locale perçu en tant que tel par les populations rurales. Pour qui s'interroge, en effet, sur la fonction de service public de proximité exercée par la gendarmerie dans le monde rural, il ne souffre d'aucune contestation que, au même titre que l'école, l'église ou l'épicerie, la brigade demeure l'un des derniers bastions de l'existence rurale. Parce qu'il lui est fait obligation de résider dans l'enceinte de la brigade, le gendarme n'est pas seulement un acteur de la sécurité publique, mais aussi, avec sa femme et ses enfants, un acteur socio-économique de la vie du canton. La présence de six à huit familles dans un canton faiblement peuplé n'est pas sans représenter une véritable manne pour les municipalités, les commerçants, les artisans, les associations et clubs sportifs. Ainsi, un recensement rapide de ce que représente à ce niveau une brigade de gendarmerie conduirait à retenir les éléments suivants : des enfants pour les écoles, ce qui peut s'avérer essentiel dans les communes où, compte tenu des faibles effectifs scolarisés, les classes risquent d'être supprimées ; des consommateurs pour la boulangerie, l'épicerie, la boucherie, le buraliste, la banque ou le garagiste ; des usagers du service public pour la poste ou la recette des impôts ; des ressources financières pour les collectivités locales, compte tenu du montant des loyers acquittés par la gendarmerie pour

l'occupation des locaux de service et des logements, auquel on peut ajouter le montant des taxes d'habitation payées par les personnels ; des participants aux activités sportives, culturelles et ludiques organisées au niveau local, qu'il s'agisse de dirigeants et de joueurs pour les équipes de football, de volley ou de rugby, de bénévoles et de participants pour le foyer rural, le comité des fêtes, la société de pêche ou encore le club de philatélistes ; plus simplement, dans des villages en proie à une hémorragie de leur population, des adultes, des enfants, des familles dans les rues, sur la place du marché, dans les cours de récréation, les terrains de sport, sur les manèges de la fête du village.

Au-delà de ces différents éléments d'ordre socio-économique, la brigade de gendarmerie revêt une dimension symbolique en ce sens qu'elle incarne, aux yeux des populations rurales, la présence tangible de l'État dans le cadre de vie quotidien. Parce qu'il exerce une fonction policière, manifestation première et significative de l'action étatique, le gendarme est directement associé à l'idée d'une puissance publique sécurisante que chacun souhaite — tout en la redoutant — omniprésente et omnipotente. Plus généralement, au niveau des mentalités collectives, il apparaît inconcevable de concevoir la ruralité sans le gendarme, tant il est vrai que la brigade de gendarmerie fait partie du paysage de la France rurale aussi sûrement que le clocher de l'église, la façade de l'école communale et le café des sports. Toutes ces considérations, souvent appréhendées en termes d'aménagement du territoire, sont mises en avant lorsqu'il s'agit de justifier le maintien d'une brigade en dépit de son activité policière singulièrement réduite. Aussi, l'éventualité d'un départ des gendarmes est-elle associée à la menace d'un développement inévitable de la délinquance dans un monde rural jusque-là épargné par ce fléau identifié comme essentiellement urbain, quand ce n'est pas celle de voir de paisibles campagnes devenir les bases arrières pour des bandes de malfaiteurs ou de terroristes. Tout ceci pour expliquer combien la disparition éventuelle ou envisagée de la brigade — de « la » gendarmerie — constitue un événement éminemment tragique, donnant lieu, par-delà les querelles intestines, à une mobilisation de la population et des élus locaux pour maintenir en place « leurs » gendarmes. Tout porte à considérer, en effet, que le départ de la brigade est de nature à accentuer davantage le dépérissement du tissu socio-économique de ces communes déjà presque exsangues de tout service public et de toute activité économique. Il s'agit là d'une réalité incontournable qu'il convient, en toute hypothèse, de prendre en considération dans tout projet et débat portant sur l'opportunité d'un redéploiement territorial de la gendarmerie.

Les silences de l'aménagement du territoire

« Depuis plusieurs années, la France a oublié toute véritable politique d'aménagement du territoire, ce qui traduit l'absence de tout projet de société et consacre l'abandon des Français à eux-mêmes » : c'est par ce jugement sévère, qui vise le déclin significatif de l'aménagement du territoire dans les années 1980, que débute le document introductif devant servir de point de départ au débat national lancé durant l'été 1993 par le gouvernement Balladur. Ce document se présentait comme une véritable déclaration de guerre définissant un certain nombre d'objectifs (« de la reconquête »), témoignant du caractère, sinon novateur, au moins global et ambitieux de cette politique. Cette volonté de relance de l'aménagement du territoire est devenue effective avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, prolongée ensuite par les lois du 25 juin 1999 sur l'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Cette politique publique procède d'une logique régaliennne, significative, après une décennie 80 ostensiblement décentralisatrice, d'un retour en force de l'État qui, se considérant comme le garant de l'intérêt général, du principe d'égalité des chances et de la solidarité nationale, revendique et exerce le rôle de maître d'œuvre du développement.

Contrairement à la politique de la ville qui, s'agissant des zones urbaines les plus sensibles, fait logiquement une place primordiale à la délinquance et à l'insécurité, les réflexions et réalisations en matière d'aménagement du territoire n'abordent pour ainsi dire en aucune manière les questionnements sécuritaires. C'est manifestement le cas dans le récent rapport sénatorial résolument optimiste consacré au « nouvel espace rural français »¹. Aussi l'aménagement du territoire apparaît-il, au moins en ce domaine, comme une coquille vide, sous réserve, bien évidemment, de s'en tenir aux objectifs généraux reconnus à cette politique, à savoir instaurer ou restaurer une certaine solidarité entre les territoires constitutifs de l'espace national, corriger les déséquilibres affectant durablement la cohérence territoriale indispensable à la stabilisation de la société française, apporter des réponses structurelles aux phénomènes de déclin industriel et d'exclusion. À la différence des secteurs de l'agriculture, des transports, de la fiscalité ou encore de l'urbanisme, dans lesquels ces objectifs ont donné lieu, depuis le début des années 1950,

à des mesures significatives, la sécurité n'a jamais été érigée comme une priorité en matière d'aménagement du territoire. Le législateur, les élites administratives, les chercheurs et les décideurs socio-économiques se sont entendus pour ne jamais introduire dans les schémas, dispositifs et mesures tout ce qui aurait pu toucher de près ou de loin le domaine de la sécurité. Au moins depuis son précurseur, Claudius-Petit, l'aménagement du territoire a surtout été, il est vrai, une affaire de géographes, de démographes et d'économistes.

Ainsi, bien que le gendarme apparaisse, depuis des lustres, comme un personnage indissociable de l'aménagement du territoire français, son action au service de la loi et de l'ordre n'a pas fait, jusqu'à présent, l'objet d'une inscription dans la politique publique d'aménagement du territoire. Cette absence totale de prise en compte du phénomène sécuritaire s'explique par le fait que dans les zones concernées par les déséquilibres démographiques et économiques, il n'existe véritablement pas de situation analogue en termes de sécurité des personnes et des biens, la carte d'implantation des brigades de gendarmerie n'ayant pas, en effet, connu d'évolution significative au cours du vingtième siècle. C'est dire combien toute référence à la notion d'aménagement du territoire pour justement garantir le maintien de cette présence de la gendarmerie apparaît en décalage avec les fondements et les matériaux de cette politique publique. En fait, ceux qui considèrent que l'aménagement du territoire commande de ne pas modifier le maillage du territoire réalisé par les 3 600 brigades de gendarmerie se réfèrent, plus ou moins consciemment non à des principes clairement définis et à des réalisations tangibles, mais à une conception généreuse et idéaliste, en somme, plus à l'idée et à l'image que véhicule cette notion qu'à la notion elle-même. Bien plus pertinente constitue alors la référence à la problématique du maintien des services publics dans le monde rural qui s'est développée dans le cadre, puis dans le sillage de la réflexion sur l'aménagement du territoire.

Le paradigme du service public peut permettre de concevoir la sécurité non seulement comme un des attributs de la puissance publique, mais aussi comme une prestation susceptible de répondre plus ou moins aux attentes et demandes croissantes des populations. Comme a pu le constater, il y a une quinzaine d'années, le rapport de la Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 » présidée par Christian Blanc [1993]², la demande d'État et, au-delà, de service public n'a cessé de croître, sous la pression conjointe du

....

(1) Rapport d'information de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le nouvel espace rural français, sous la direction de Jean François-Poncet et Claude Belot, Sénat, 2008.

(2) Pour un État stratège, garant de l'intérêt général, Commissariat Général du Plan, Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 », La documentation Française, 1993.

recul des solidarités de proximité et de la banalisation des interventions publiques symbolisée par l'image de l'État Providence ; une demande de service public en progression constante dans les domaines, bien sûr, de la santé, de l'éducation, de la culture, de la justice, mais aussi dans celui de la sécurité, qu'il s'agisse, dans ce dernier cas, de la lutte contre la délinquance et le terrorisme, mais aussi de la prévention des risques naturels et technologiques. Parce qu'elles sont confrontées à des mutations qui laissent craindre une disparition ou, tout au moins, une raréfaction, voire même une marginalisation des activités économiques, sociales et humaines, les zones rurales représentent une terre d'élection pour cette croissance ininterrompue de la demande d'État. Encore convient-il d'indiquer que, compte tenu de l'affaiblissement des particularités des structures sociales des populations rurales, leurs comportements en matière de consommation et d'attentes à l'égard des services et équipements publics tendent à se différencier de moins en moins de ceux des populations urbaines, ce qui témoigne du caractère de plus en plus précaire de la frontière entre rural et urbain. En matière de sécurité dans le monde rural, ces demandes d'État concernent — il est vrai comme ailleurs — la protection des personnes et des biens contre les agressions, les cambriolages ou les vols, la différence étant que les populations rurales cultivent tendanciellement une allergie plus importante à l'égard des phénomènes de délinquance, qui, dans les mentalités, sont généralement associés à l'univers urbain. Les attentes en matière d'élucidation des crimes et des délits, ainsi que l'écho considérable des actes de violence physique ou matérielle, même si ces facteurs doivent être mis en relation avec les phénomènes d'isolement, mais aussi avec le caractère limité de la délinquance dans ce type de zones, attestent malgré tout de cette hyper-réactivité des populations rurales aux phénomènes de délinquance, et, corrélativement, de l'étendue de leurs attentes à l'égard des forces de gendarmerie.

Cette référence à l'idée de service public, qui permet de rattacher la sécurité à la problématique du maintien des services publics dans le monde rural, se heurte pourtant, là aussi, à une carence pour le moins préoccupante. Il est frappant de constater, en effet, que les études et les travaux parlementaires consacrés aux problèmes posés par la préservation du maillage des services publics sur le territoire ont pratiquement passé sous silence le domaine de la sécurité et l'action de la gendarmerie. Le rapport Marçot [1990] n'a consacré ainsi que quelques lignes à ces questionnements, d'une part, pour souligner la nécessité du maintien du sacro-saint principe d'implantation territoriale de la gendarmerie, en insistant sur le fait que cette institution est « pour des raisons de sécurité, le dernier service à disparaître, après que les autres services publics aient quitté la

localité », d'autre part, pour évoquer les inquiétudes suscitées par la réorganisation du service de nuit au sein des populations rurales « souvent isolées notamment chez les personnes âgées pour lesquelles le besoin de sécurité s'avère important ». Nulle trace ou presque, par contre, de la sécurité, des brigades ou du gendarme dans les études réalisées par la DATAR/DIACT [1990 ; 1993 ; 1994], dans les rapports Leurquin [1994], Stasi [1994], Stoffaës [1995] ou encore, plus récemment, Durieu [2005]. Ces études et rapports, comme d'ailleurs les articles et ouvrages qui traitent de ce sujet, n'abordent généralement que la situation de trois grands services publics que sont la Poste, l'école et la SNCF, ainsi que celle des services privés de proximité (commerces alimentaires, médecins généralistes et infirmiers libéraux).

Dans ce domaine, deux logiques contradictoires se trouvent en présence : celle de la rentabilité et du marché, qui s'est développée depuis le début des années 1980, sous les coups de boutoir de la crise économique et du déficit budgétaire, et qui est mise en évidence par le taux de fréquentation du service par des administrés appréhendés en termes de clientèle ; celle de l'accessibilité et de la solidarité, qui prospère avec la prise de conscience des conséquences induites par les déséquilibres affectant la société française, c'est-à-dire la faculté de l'ensemble de la population (y compris les jeunes, les personnes âgées et les plus démunis) d'accéder à des services publics universels, caractérisés par leur proximité et leur qualité. Si la proximité est l'une des principales conditions de l'égalité sociale et géographique devant les services publics, la localisation d'un bien collectif n'est toutefois pas sans conséquence sur la nature de la prestation qu'il fournit aux usagers. En d'autres termes, la proximité n'est pas systématiquement gage de qualité, de sorte que, comme le montre le secteur des universités, le souci de répartir uniformément le service public sur l'ensemble du territoire peut conduire à une division des infrastructures et des moyens qui, certes, produit indubitablement de l'égalité, mais entraîne corrélativement une baisse tendancielle de la qualité du service. Pour ce qui est de l'implantation territoriale de la gendarmerie, il s'agit d'ailleurs d'un constat auquel il est bien difficile d'échapper. À l'exception peut-être de la gendarmerie (brigades) et du Trésor public (perceptions), l'ensemble des administrations, en raison même de leur autonomie de gestion et en mettant en avant l'exigence de modernisation et de rentabilité, ont ainsi fixé leurs propres seuils théoriques d'activité au-dessous desquels un service est appelé à disparaître, qu'il s'agisse du trafic de circulation ferroviaire, du nombre de documents établis quotidiennement ou encore du nombre d'élèves par classe. Ce problème du maintien des services publics en zones rurales revêt une importance croissante, non

pas, loin s'en faut, au regard du volume de population concernée, mais de la précarité de certaines situations, dans lesquelles on peut observer un processus inquiétant de dévitalisation, compte tenu de l'accentuation du vieillissement des populations et, sous la pression de l'érosion des solidarités villageoises – et malgré les progrès considérables en matière de mobilité – de la persistance d'un sentiment d'isolement.

Sous réserve de certaines initiatives, comme, par exemple, l'élaboration, sous la responsabilité des préfets, de schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics (commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics), l'action la plus significative des pouvoirs publics a été d'instaurer, depuis 1974, une série de moratoires suspendant la fermeture ou la réduction des services publics en milieu rural, ce qui témoigne d'une absence de politique globale et volontariste, voire même d'une certaine impuissance par-delà les déclarations de principe. La loi d'orientation du 4 février 1995 avait confirmé cette volonté politique sinon d'enrayer, au moins de freiner la disparition progressive des services publics dans le monde rural, notamment par la réaffirmation solennelle du principe d'égal accès des citoyens aux services publics. C'est l'objectif également de la « Charte sur les services publics en milieu rural » signée, le 26 juin 2005, par l'État, l'Association des maires de France et une quinzaine d'opérateurs de services publics. Certaines communes se sont également engagées pendant un temps dans la voie du volontarisme en matière de préservation des commerces de proximité, n'hésitant pas à procéder à l'acquisition et à l'aménagement de locaux commerciaux pour maintenir ou implanter une activité considérée comme indispensable à la vie économique et sociale. Par ailleurs, certaines initiatives ont été prises par les services publics pour mettre en place des solutions cohérentes et durables, en particulier avec les expériences de « points publics », de « maisons des services publics » et de « relais services publics », structures polyvalentes destinées à offrir aux usagers des prestations diversifiées sur un site unique, sans jamais pourtant inclure l'action de la gendarmerie. Dans cette perspective, et sans vouloir entrer dans les détails, il semble bien que la solution la plus satisfaisante se situe dans l'adoption d'une aire supracommunale, voire même supracantonale, utilisant le niveau du « pays », c'est-à-dire un échelon cohérent – car déterminé de manière concertée, en fonction des caractéristiques locales, en termes géographiques, culturels et socio-économiques – de polyvalence des services et des commerces, de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, susceptible de permettre ainsi une recomposition des services publics dans le monde rural. C'est

dans cette perspective que s'inscrit la mise en place par la gendarmerie du système des communautés de brigades.

À partir de la « sectorisation » (jumelage) des brigades introduite au début des années 1990 pour le service de nuit, la gendarmerie a amorcé, début 2003, une réforme d'ensemble de son dispositif territorial, dont la philosophie générale avait été précisée par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 : le législateur a considéré que dans les zones rurales là où, du fait des évolutions du territoire, les brigades de gendarmerie ne disposent plus de moyens leur permettant de fonctionner de manière autonome, il est possible de les regrouper en communautés de brigades dotées d'un commandement unique agissant sur une circonscription cohérente. Dans ce nouveau dispositif, en dehors de quelques cas particuliers (en zones de montagne et outre-mer), les brigades sont réparties en deux catégories : celles disposant des effectifs permettant leur fonctionnement autonome qui sont conservées en tant qu'unités élémentaires (brigades autonomes) ; celles, de petite dimension et à faible activité, ne pouvant fonctionner de manière autonome qui sont fédérées au sein des communautés de brigades. La communauté de brigades constitue donc une unité élémentaire pluri-résidentielle regroupant, sous un commandement unique, deux ou trois brigades limitrophes de proximité : elle comprend la brigade de proximité chef-lieu de la communauté (où sont positionnés le commandant de la communauté et son adjoint) et une, deux ou trois brigades de proximité associées. Les brigades intégrées dans la communauté de brigades ne disposent plus, en principe, de leur propre circonscription : la zone d'action normale des unités de proximité est l'ensemble de la circonscription de la communauté. À défaut de pouvoir procéder à une refonte d'ensemble de son dispositif territorial, avec la possible fermeture de brigades en milieu rural, la gendarmerie a donc opté pour une solution plus pragmatique permettant des gains en termes de rationalité, tout en préservant, pour l'essentiel, son implantation dans les campagnes. Pour autant, l'observateur de la chose gendarmique est amené à s'interroger sur la véritable finalité de cette réforme : s'agit-il d'une adaptation appelée à être pérenne du « maillage » traditionnel des brigades de gendarmerie ou bien alors d'une étape transitoire dans une réorganisation d'ensemble susceptible de rendre effective, par la fermeture de nombreuses unités élémentaires, une adaptation de l'implantation territoriale de la gendarmerie aux évolutions d'ensemble de la société française ?

François DIEU

Bibliographie

- AMIEL (M.), 1993, *L'amélioration des services en milieu rural*, 1993, DATAR, Paris, La documentation Française.
- AMIEL (M.), 1994, *Services publics en milieu rural : expériences innovantes*, Paris, DATAR, La documentation Française.
- BLANC (C.), (dir), 1993, *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Commissariat Général du Plan, Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 », Paris, La documentation Française.
- BLOT (Y.), FROMION (J.-M.), 2006, *Rapport sur les « Relais Services Publics » en milieu rural*, Inspection générale de l'administration, ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.
- Cabinet YVES JANVIER, 1990, *Politique des services au public en zones rurales*, rapport final et synthèse des études locales, DATAR.
- DIEU (F.), 2008, *Sociologie de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan.
- DIEU (F.), 2006, « Anomie périurbaine et sécurité publique », *Revue Internationale de Criminologie et de Police*, vol. LIX, n°3, p. 288-299, juillet-septembre.
- DIEU (F.), 2002, « La production de sécurité dans les territoires ruraux français », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°50, p. 149-167, 4^e trimestre.
- DIEU (F.), 1997, *Sécurité et ruralité. Enquête sur l'action de la gendarmerie dans les campagnes françaises*, IHESI, coll. « Études et Recherches ».
- DURIEU (P.), 2005, *Rapport de la Conférence des services publics en milieu rural*, DATAR, 2005.
- FRANÇOIS-PONCET (J.), BELOT (C.) (dir), 2008, *Rapport d'information de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le nouvel espace rural français*, Sénat.
- LEURQUIN (B) (dir), 1994, *Mission sur les besoins en services publics des populations en milieu rural*, DATAR, 2 tomes.
- MARÇOT (J.) (dir), 1990, *Le maintien et l'adaptation des services publics et des activités de soutien à l'économie en milieu rural*, rapport du Conseil Économique et Social 1990.
- STASI (B.), (dir), 1994, *Rapport de la mission confiée par le Premier ministre le 13 août 1993*.
- STOFFAËS (C.) (dir), 1995, *Services publics. Question d'avenir*, Commissariat Général du Plan, Odile Jacob/La documentation Française.
-

Organisation de la sécurité en Corse



Entretien avec Gilles LECLAIR,
Inspecteur général,
Coordonnateur des services de sécurité en Corse

Cabiers de la sécurité : quelle est l'organisation des forces de sécurité intérieure en Corse ?

La Corse est une région de France qui couvre deux départements, la Corse du Sud et la Haute-Corse. Les services de police et de gendarmerie y sont donc représentés à l'identique de ceux que l'on trouve sur le continent.

La Gendarmerie nationale, constituée au niveau régional, comprend 1 041 personnels répartis au sein de deux Groupements de gendarmerie départementale qui ont autorité sur 47 Brigades territoriales. Une section de recherches est installée à Ajaccio avec une antenne en Haute-Corse. Elle peut s'appuyer sur sept Brigades de Recherches.

La Police nationale comprend environ 800 personnels au sein des directions du Renseignement intérieur, de la Police judiciaire, de la Sécurité publique et de la Police aux frontières. Ils sont répartis sur deux directions départementales de la Sécurité publique à Bastia et Ajaccio, une direction régionale de Police judiciaire à Ajaccio avec une antenne à Bastia et Porto-Vecchio, une direction régionale du Renseignement intérieur avec des postes à Bastia, Porto-Vecchio et Corté, une direction régionale de la Police de l'air et des frontières avec des implantations à Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari. On compte également des Services départementaux de l'information générale à Bastia, Ajaccio, qui ont le soutien de deux antennes à Sartène et Corte. Il convient de noter que de nombreuses enquêtes spécialisées ou sensibles sont confiées à des offices centraux ou à la sous-direction antiterroriste de la direction centrale de la Police judiciaire.

De plus, compte tenu de la situation particulière de la Corse au regard du terrorisme et du grand banditisme, les forces sont coordonnées par le coordonnateur des services de sécurité intérieure, chargé de mission auprès des deux Préfets.

Cabiers de la sécurité : quelle est l'organisation et le rôle de cette coordination ?

Cette organisation est en fait l'héritière du service qui était dirigé traditionnellement par un Préfet, adjoint pour la sécurité. C'est le Préfet Broussard qui, le premier, occupa ce poste créé pour coordonner et diriger les services dans la lutte contre le terrorisme et le grand banditisme. Il fut occupé par des préfets jusqu'en 2005 où il fut décidé de geler le poste et de créer ce service, intitulé Coordination des services de sécurité intérieure.

Son titulaire est chargé de mission auprès des deux préfets de Corse et de Haute-Corse. Il bénéficie d'une délégation de signature dans l'exercice de l'ordre public et de la gestion du personnel de police.

C'est le poste que l'on m'a confié en septembre dernier. Nous jouons notre rôle de coordination dans la gestion des services d'ordre, dans la mise en place des voyages officiels, dans la gestion du personnel (comité technique paritaire départemental, comité d'hygiène et de sécurité, contact avec les syndicats, etc.). Nous avons un regard sur les affaires de terrorisme et de banditisme, surtout en jouant un rôle d'impulsion et de coordination pour améliorer l'action des services entre eux, bien sûr sans s'immiscer dans celle menée par l'autorité judiciaire.

Cahiers de la sécurité : comment voyez-vous l'évolution de cette structure ?

Compte tenu de l'importance de la coordination de l'action en Corse et de l'obligation pour les services de travailler ensemble, car tout s'interpénètre en Corse (banditisme et/ou nationalisme), il convient de rechercher toutes les pistes de renforcement de la coordination de l'information et de l'action. À cet égard, on peut souligner le fait qu'aucun texte ne régit ce service puisque son responsable est nommé par arrêté du ministre comme chargé de mission auprès des préfets, ses fonctions reposent sur leur délégation de signature.

Cahiers de la sécurité : quels sont les problèmes majeurs rencontrés par les services de sécurité intérieure en Corse ?

La Corse est une montagne posée sur l'eau. C'est un vaste territoire (8 722 km²) d'une faible densité de population (290 000 habitants environ), principalement présente dans les deux grandes agglomérations (Bastia et Ajaccio). Les distances et les routes sinueuses, les zones vides d'habitants, les villages isolés et quasi inaccessibles sont des obstacles qui gênent à la fois le travail de renseignement et celui d'investigations. De plus, bien que la réserve naturelle des habitants pour témoigner soit relativement moins criante qu'il y a vingt ans, les témoignages sont encore difficiles à recueillir.

La délinquance générale est basse par rapport aux autres régions et continue à baisser. Il en est de même pour la violence routière. Les phénomènes de violence urbaine

sont peu importants, malgré une population d'étrangers assez importante (environ 22 000 étrangers recensés) ; les communautés étrangères sont assez bien intégrées et on ne note que très peu d'événements de violence urbaine du type de ceux constatés dans les autres agglomérations françaises de même format démographique. À cet égard, les affaires d'étrangers en situation irrégulière sont peu nombreuses, même si les services, notamment ceux de la police de l'air et des frontières remplissent leurs objectifs d'arrestation chaque année.

En revanche, et bien que le terrorisme Corse en 2008 ait atteint le chiffre d'attentats le plus bas depuis 1973, la menace reste assez élevée et mobilise les services. De même, le grand banditisme, les affairistes véreux sont toujours actifs et le nombre d'homicides par arme à feu est toujours trop élevée, nombre qui doit être mis en perspective par rapport à la détention d'armes à feu légales ou illégales anormalement élevé dans cette île de 290 000 habitants. Ce culte des armes à feu légendaire et le nombre important d'armes en possession des habitants de l'île sont incontestablement criminogènes.

Ces deux phénomènes, grand banditisme et terrorisme, ont amené les autorités à mettre à la disposition des responsables de la sécurité, des forces mobiles (trois escadrons de gendarmes mobiles et deux compagnies républicaines de sécurité) qui sont utilisées tant dans la prévention de ces phénomènes que pour gérer les nombreux services d'ordre qui sont à mettre en place. De plus, étant donné les risques que peuvent encourir certains responsables politiques ou représentants de l'État, un groupe du Service de protection des hautes personnalités est dédié à la Corse pour assurer leur protection, ainsi que celle des personnes pouvant faire l'objet d'une menace ponctuelle.

Victimation et délinquance enregistrées dans huit grands ensembles régionaux

Géographie comparée des vols liés aux véhicules et des vols dans les résidences des ménages

Cyril RIZK



© Gettyimages

Depuis 2007, la France s'est dotée d'une enquête annuelle de victimation, fruit d'un partenariat entre l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et l'Observatoire national de la délinquance (OND), l'un des départements de l'INHES. Ce dispositif permet de disposer, parallèlement aux statistiques sur les faits constatés par la police et la gendarmerie, d'une seconde source de données sur la délinquance d'une nature bien différente. Pour la première fois, les résultats de ces enquêtes à l'échelle de grands regroupements de régions sont comparés à ceux enregistrés par la police et la gendarmerie.

"Victimation" and Recorded Delinquency in Eight Large Regional Agglomerations *Comparative Geography of Theft Related to Vehicles and Residential Theft*

Since 2007 France has engaged in an annual investigation of "Victimation", the result of a partnership between the l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) et l'Observatoire National de la Délinquance (OND), one of the departments of the INHES (Institut National des Hautes Études de Sécurité). This new statistical instrument provides a parallel second source of information on delinquency that is of a different nature. For the first time the results of this investigation at the level of large regional groupings are compared to the results recorded by the police and the gendarmerie.



Cyril Rizk

Statisticien et responsable des statistiques à l'Observatoire national de la délinquance (OND) depuis novembre 2003 où il a assuré la conception dans le cadre du partenariat instauré avec l'INSEE du dispositif d'enquête annuel de victimation « cadre de vie et sécurité ». Actuellement, il est en charge du suivi et de la mise à jour du dispositif d'enquêtes et de son exploitation. Les principaux articles qu'il a publiés sur l'enquête « cadre de vie et sécurité » ainsi que sur les autres sources de données de l'OND figurent dans les rapports annuels de l'OND et dans la série « Grand Angle ».

Les outils de mesure de la délinquance

La mesure de la délinquance, comme c'est le cas pour la plupart des phénomènes sociaux, s'effectue de façon indirecte. On ne peut savoir qu'un vol de voiture, un cambriolage ou toute autre atteinte a été commis qu'à la condition qu'un des protagonistes, le plus souvent la victime, en témoigne. On ne compte donc pas le nombre d'infractions commises, mais uniquement le nombre d'infractions déclarées. Il existe différents modes de déclaration dont les deux principaux sont la plainte déposée auprès de la police ou de la gendarmerie, d'une part, et la réponse à une enquête de victimation d'autre part.

En France, la direction centrale de la Police judiciaire (DCPJ) est chargée de collecter auprès des différents services de police et unités de gendarmerie les statistiques sur les faits constatés de crimes et délits, qui comprennent notamment les plaintes pour vols. Les plaintes et les autres faits constatés sont enregistrés selon une grille de saisie composée d'une centaine d'index d'infractions et selon une méthodologie définie dans un guide de référence. On appelle « état 4001 » l'outil d'enregistrement des faits constatés.

Depuis 2007, l'OND et l'INSEE ont lancé un dispositif d'enquêtes annuelles de victimation, appelé « Cadre de vie et sécurité ». Il s'agit d'enquêtes directes auprès d'un échantillon de plus de 17 000 ménages (cf. définitions en annexe) de France métropolitaine qui ont pour objectif de les interroger sur les atteintes aux biens dont ils ont pu avoir été victimes au cours du passé récent. À ce jour, les résultats des deux premières enquêtes « cadre de vie et sécurité », celles de 2007 et 2008, sont disponibles.

En exploitant les différentes sources de données sur la délinquance, on peut être tenté, par volonté de simplifier la communication, d'employer des expressions comme « le nombre de vols de voiture a baissé de 5 % sur un an » ou « les cambriolages sont en hausse de 5 % sur un an », mais, ce faisant, on induit en erreur la personne à laquelle on s'adresse. Si le chiffre a été obtenu en comparant le nombre de faits constatés par la police et la gendarmerie d'une année sur l'autre, on doit s'en tenir aux types d'expressions suivantes « le nombre de vols de voiture enregistrés par la police et la gendarmerie a baissé de 5 % sur un an » ou « le nombre de faits constatés de cambriolage a augmenté de 5 % en un an ». Si la source des statistiques est une enquête de victimation alors le

commentaire devra porter sur le nombre d'actes déclarés et non le nombre d'actes commis. On ne mesure jamais le nombre total de vols ou de violences effectivement commis.

Si aucune source statistique ne peut être considérée comme la référence, à l'aide des données sur les faits enregistrés par la police et la gendarmerie et des résultats des enquêtes de victimation, on peut mener une analyse comparée des phénomènes de délinquance. Il s'agit, notamment, de confronter l'évolution dans le temps du nombre de faits constatés par la police et la gendarmerie et du nombre de victimes ou d'actes subis par ces victimes selon leurs déclarations dans le cadre de l'enquête de victimation.

Le rapprochement de deux sources statistiques est une démarche qui n'est possible qu'à la condition de tenir compte des particularités de chacune. La première étape consiste à rechercher, voire à construire les indicateurs pouvant être comparés, sachant que dans certains cas, ce n'est pas possible.

L'usage commun du terme « cambriolage » dans l'intitulé d'un index d'infraction de la nomenclature de l'état 4001, comme les « cambriolages d'une résidence d'habitation principale » (index 27) et dans une question posée lors de l'enquête de victimation, comme celle sur le cambriolage de la résidence principale, n'induit pas de façon directe la comparaison entre les deux sources sur ce type de vols. Pour ce faire, on doit s'assurer que les champs couverts par chaque source, c'est-à-dire la définition de l'ensemble des actes qui sont associés aux cambriolages, pour l'une comme pour l'autre, sont compatibles. Cette compatibilité théorique est nécessaire, mais pas suffisante. Il faut aussi vérifier empiriquement, à partir notamment de la notion d'ordre de grandeur, que les données sont comparables.

À partir des résultats des deux premières enquêtes « cadre de vie et sécurité », une telle démarche a été menée pour les vols contre les biens des ménages et les vols personnels au sens de l'enquête. Ils ont été comparés à un ensemble appelé « vols contre les particuliers » qui a été défini à partir de la nomenclature de l'état 4001. Elle est décrite dans le chapitre « Comparaison des résultats des enquêtes "cadre de vie et sécurité" et des statistiques sur les faits constatés par la police et la gendarmerie sur les vols et tentatives » de l'article « Victimations subies en 2006 et 2007 » qui figure dans le quatrième rapport annuel de l'OND paru en novembre 2008. On a pu ainsi observer des éléments de convergence, mais aussi de divergence.

Cela illustre l'une des principales remarques de ce chapitre qui rappelait « *qu'il n'existe pas de raison qui assure que les résultats de l'enquête "cadre de vie et sécurité" et ceux extraits de l'état 4001 soient proches, en niveau ou en évolution. Le fait d'avoir le même phénomène social comme objet ne signifie pas que les données extraites de ces deux outils de mesure, qui sont de nature très différente, doivent conduire aux mêmes conclusions* ». Dans la continuité de ces travaux, l'OND propose d'étudier non les évolutions dans le temps, mais les variations dans l'espace des statistiques sur les vols.

La mesure locale des phénomènes de délinquance

L'état 4001 est une base de données administrative commune à la police et à la gendarmerie et, comme c'est le cas pour toute base de cette nature, les données locales qu'il fournit correspondent à la répartition territoriale des différents services et unités. Au niveau le plus fin, on dispose de données sur les faits constatés à l'échelle des circonscriptions de sécurité publique de la Police nationale et des brigades de la Gendarmerie nationale. L'addition des faits constatés dans chaque service et chaque unité de gendarmerie d'un département ou d'une région fournit un total qui ne se confond pas avec la somme des faits constatés effectivement commis dans tel département ou telle région.

En effet, lorsqu'un fait est constaté, le lieu et la date qui lui sont associés ne sont pas liés à la commission du fait, mais à son enregistrement. Or, une plainte pour vol ayant eu lieu lors d'une visite à Paris en décembre peut être enregistrée dans le département d'origine du visiteur, l'Ardèche, la Somme ou le Gers en janvier de l'année suivante. Si on peut considérer que le plus souvent les plaintes enregistrées une année donnée dans un département sont consécutives à des faits commis cette même année dans ce département, ce n'est pas toujours le cas et, surtout, on ne peut pas déterminer, département par département, le nombre de faits commis à une autre période ou dans un autre lieu. En revanche, on peut dire que plus on prend une période longue, plusieurs années, par exemple, ou une zone de grande taille, comme un regroupement de régions, plus on atténue les effets de l'enregistrement de faits commis hors période ou hors zone.

Les enquêtes annuelles « cadre de vie et sécurité » sont des enquêtes nationales, ce qui signifie que l'échantillon initial a été tiré au sort et que l'échantillon des ménages ayant répondu à l'enquête a été redressé afin que les résultats soient représentatifs de la France métropolitaine,

en tenant compte de ses grandes caractéristiques démographique et spatiale. Si on connaît la région d'habitation des ménages interrogés, l'enquête ne prévoit pas que les réponses de l'ensemble des ménages d'une même région soient représentatives de celle-ci. Pour ce faire, il aurait fallu procéder à un tirage et à un redressement d'une autre nature que celui de l'enquête.

Il existe aussi une limitation liée à la taille des échantillons régionaux : si les résultats pour l'Ile-de-France (plus de 3 000 ménages interrogés par an) sont exploitables, ce n'est pas le cas de ceux de nombreuses régions comme, par exemple, l'Auvergne, la Franche-Comté ou la Basse-Normandie, où moins de 500 ménages sont interrogés annuellement. L'une des solutions pour analyser les résultats des enquêtes « cadre de vie et sécurité » à une échelle infranationale consiste à cumuler les échantillons des deux premières enquêtes, celle de 2007 et de 2008, et à regrouper les régions afin de former des ensembles pouvant être comparés les uns aux autres.

Ainsi, dans l'article du quatrième rapport annuel de l'OND sur le profil des victimes de violences physiques, on a introduit un découpage territorial en huit grandes zones régionales (cf. « les victimes de violences physiques dans les enquêtes "cadre de vie et sécurité" 2007 et 2008 »). Elles sont composées de la façon suivante :

- régions du Nord : Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais et Picardie ;
- région Ile-de-France ;
- régions de l'Est : Alsace, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine ;
- régions de l'Ouest : Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire ;
- régions du Centre-Ouest : Centre, Limousin et Poitou-Charentes ;
- régions du Centre-Est : Auvergne, Bourgogne et Rhône-Alpes ;
- régions du Sud-Ouest : Aquitaine et Midi-Pyrénées ;
- régions du Sud-Est : Corse, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'interprétation de toute statistique détaillée selon ces huit zones nécessitera de s'interroger sur l'impact du découpage choisi, sachant que d'autres étaient envisageables. On peut cependant faire une remarque générale sur ce type de regroupements. Le scénario idéal aurait commandé d'effectuer un nouveau redressement des deux enquêtes 2007 et 2008 selon les zones choisies. Cela aurait été un moyen de s'assurer de la représentativité locale des résultats. À partir des seuls redressements disponibles, ceux calculés par l'INSEE pour chaque enquête annuelle, on doit émettre l'hypothèse que par leur taille,

Tableau 1 - Proportion de ménages s'étant déclarés victimes d'au moins un vol ou une tentative de vol contre ses biens (vols liés aux véhicules ou vols liés à une résidence) sur deux ans selon les huit zones régionales définies par l'OND et autres indicateurs sur ce type d'atteintes extraits des enquêtes « cadre de vie et sécurité » 2007 et 2008.

Les vols et tentatives de vols contre les biens des ménages (vols liés à la voiture ou aux deux-roues, vols liés aux résidences)					
Régions de résidence des ménages	Nombre de ménages interrogés en 2007 ou 2008 sur les atteintes subies respectivement en 2005-2006 et en 2006-2007	Ménages ayant déclaré avoir été victime d'au moins un vol ou une tentative de vol sur 2 ans (en %)	Part des ménages victimes qui déclarent avoir subi deux vols ou tentatives ou plus sur 2 ans (en % des ménages victimes)	Nombre de vols ou tentatives sur 2 ans pour 100 ménages	Répartition des vols et tentatives de vols subis sur deux ans selon la région (en %)
Toutes régions de la France métropolitaine	34 672	15,0	27,1	21,9	100,0
Régions du Nord	4 319	14,5	28,4	21,0	11,0
Région Île-de-France	6 446	19,5	26,9	28,1	23,2
Régions de l'Est	4 004	13,5	28,4	21,1	10,7
Régions de l'Ouest	4 725	11,6	21,1	15,9	10,0
Régions du Centre-Ouest	2 827	12,5	24,3	17,4	6,9
Régions du Centre-Est	4 611	13,6	25,4	19,6	12,1
Régions du Sud-Ouest	3 158	13,5	30,0	20,6	9,1
Régions du Sud-Est	4 582	18,0	30,9	27,8	17,0

Source : Enquêtes « Cadre de vie et sécurité » 2007 et 2008

les échantillons des huit regroupements régionaux assurent, pour une large part, cette représentativité.

Entre janvier et mars 2007, puis entre janvier et mars 2008, au total, plus de 34 600 ménages ont été interrogés (cf. tableau 1) sur les atteintes dont ils auraient pu avoir été victimes au cours des deux années civiles précédant l'enquête (« 2005 et 2006 » pour l'enquête 2007 et « 2006 et 2007 » pour l'enquête 2008). Dans six des huit zones régionales définies ci-dessus, plus de 4 000 ménages ont été interrogés en 2007 ou 2008. Ce sont des régions où, selon le récent recensement de la population rendu public par l'INSEE, plus de 10 % de la population de la France métropolitaine résidaient en 2006 (voir tableau A en annexes). Dans les régions du Centre-Ouest, environ 2 800 ménages ont été interrogés et dans les régions du Sud-Ouest, un peu plus de 3 150. En 2006, 8,1 % des habitants de la France métropolitaine résidaient dans le Centre-Ouest et 9,6 % dans le Sud-Ouest.

Les vols et tentatives de vols contre les biens des ménages

Le questionnaire posé aux ménages interrogés lors des enquêtes « cadre de vie et sécurité » comporte sept questions sur les vols et tentatives de vols contre leurs biens. Les différents types de vols et tentatives de vols abordés sont chronologiquement : les cambriolages de la résidence principale ; les vols sans effraction dans la résidence principale ; les vols dans les autres lieux possédés ou loués par les ménages ; les vols de voitures ; les vols dans ou sur

la voiture ; les vols de deux-roues à moteur et les vols de vélos. Il est demandé pour chacun d'entre eux si les ménages en ont été victimes au cours des deux années civiles qui précédaient l'année de l'enquête.

On peut ainsi mesurer que, selon leurs réponses lors des enquêtes « cadre de vie et sécurité » 2007 ou 2008, 15 % des ménages ont subi au moins un vol ou une tentative de vol sur deux ans. Cette part affiche de fortes disparités d'une zone régionale à l'autre. Elle se situe à 18 % dans les régions du Sud-Est et atteint 19,5 % en Ile-de-France, alors que dans les six autres regroupements, elle ne dépasse par la moyenne nationale. Parmi elles, le Nord se distingue avec un taux de 14,5 % un peu plus élevé que les autres, qui place cette région dans une situation intermédiaire.

Dans l'Ouest, 11,6 % des ménages déclarent avoir été victimes d'au moins un vol ou une tentative de vol ayant visé ses biens, soit la plus faible valeur observée. Dans les régions voisines du Centre-Ouest, ce taux s'établit à 12,5 %, deuxième taux le plus faible. Il est supérieur d'environ un point dans le Sud-Ouest (13,5 %), l'Est (13,5 %) et le Centre-Est (13,6 %).

Les ménages qui déclarent avoir subi au moins un vol ou une tentative sur les deux années civiles précédentes sont conduits à préciser pour chaque type de vol, le nombre d'actes subis sur la période. En considérant leurs réponses sur les différents vols contre leurs biens, il apparaît ainsi que près de trois ménages victimes sur quatre déclarent avoir subi un vol ou tentative et un seul sur deux ans. Les ménages qui déclarent plus d'une atteinte, soit 27,1 % des ménages victimes, peuvent avoir été visés par des vols de

nature différente ou par plusieurs vols de même nature. Dans le détail, 18 % des ménages victimes déclarent avoir subi deux vols ou tentatives sur deux ans et un peu plus de 9 % en ont subi trois ou plus, d'après leurs réponses.

Le nombre de vols et tentatives de vols déclarés par chaque ménage victime permet d'estimer le total des vols visant leurs biens subis sur la période de référence de deux ans. Il s'établit à 21,9 vols et tentatives de vols déclarés sur deux pour 100 ménages. Les zones régionales dont les taux de victimisation étaient les plus faibles ou les plus forts sont celles où le plus petit ou le plus grand nombre de vols et tentatives ont été déclarés par les ménages.

Dans les régions de l'Ouest et du Centre-Ouest, on mesure des taux de vols et tentatives de vols pour 100 ménages respectivement de 15,9 et de 17,4. Dans les deux regroupements de régions où il est supérieur à la moyenne nationale, en Ile-de-France et dans le Sud-Est, il se situe au voisinage de 28 vols et tentatives de vols déclarés pour 100 ménages. Les deux valeurs, 28,1 en Ile-de-France et 27,8 dans le Sud-Est, sont bien plus proches que les taux de victimisations observés (19,5 % de ménages victimes en Ile-de-France et 18 % dans le Sud-Est). Ce resserrement est la conséquence d'une plus grande proportion de ménages victimes à plusieurs reprises dans le Sud-Est : près de 31 % des ménages du Sud-Est victimes ont déclaré deux vols ou plus. Cette part ne dépasse pas 27 % en Ile-de-France. Le nombre moyen de vols par ménages victimes est plus élevé dans le Sud-Est, 1,5 vols et tentatives, qu'en Ile-de-France (1,4 vols et tentative de vols en moyenne par ménages victimes).

La proportion de ménages victimes à plusieurs reprises sur deux ans est au plus bas dans les deux zones où le taux de victimisation était déjà le plus faible. Dans les régions de l'Ouest, pas plus de 21,1 % des ménages victimes ont déclaré avoir subi deux vols ou tentatives ou plus, et cette part s'élève à 24,3 % dans les régions du Centre-Ouest. Ces valeurs accentuent l'écart avec les autres zones régionales où, au minimum, un quart des ménages victimes a subi deux atteintes ou plus.

Les trois zones dont les taux de victimisation sont proches de 13,5 % se différencient quant au nombre moyen d'atteintes subies par ménages victimes : les ménages victimes du Centre-Est ont déclaré en moyenne 1,4 vols ou tentatives sur deux ans, ceux du Sud-Ouest 1,5 et ceux de l'Est 1,6. C'est pourquoi, le nombre moyen de vols et tentatives sur deux ans déclarés par les ménages du Centre-Est est moins élevé que celui du Sud-Est, 19,6 pour 100 ménages à comparer à 20,6, lui-même inférieur à celui de l'Est, soit 21,1 vols et tentatives pour 100 ménages.

Sur cent vols et tentatives déclarés par les ménages sur deux ans, dix l'ont été par des ménages de l'Ouest et un peu moins de sept par des ménages du Centre-Ouest. Ainsi, les ménages de ces deux regroupements de régions où résident, selon le recensement de la population de l'INSEE pour l'année 2006, 21,1 % des habitants de la France métropolitaine (cf. tableau A en annexe), ont subi moins de 17 % des vols et tentatives de vols contre les biens des ménages. Dans la zone Sud-Est, une même proportion de 17 % des vols subis sur deux ans a été déclarée par les ménages résidants, sachant qu'on y a recensé 12,4 % de la population métropolitaine en 2006.

L'Ile-de-France affiche aussi une part des vols subis supérieure à celle de la population : les ménages de cette région qui représentent près de 19 % de la population de la France métropolitaine ont déclaré 23,2 % des vols et tentatives de vols sur deux ans lors des enquêtes « cadre de vie et sécurité » de 2007 et 2008.

Dans les autres zones, les différences sont plus modérées, voire très limitées comme pour les régions de l'Est dont les ménages ont déclaré 10,7 % des vols et tentatives de vols subis, soit, à une décimale près, la part de la population en 2006 (10,8 %). Dans les trois autres, la part de la population résidente est toujours supérieure à celle de vols et tentatives subis : dans les régions du Nord, par exemple, les ménages ont été victimes de 11 % des vols et tentatives déclarés sur deux ans alors que 12,6 % de la population y habitent.

On peut déduire de la présentation de ces statistiques sur les vols et tentatives de vols déclarés par les ménages des huit zones régionales définies par l'OND que les ménages de l'Ile-de-France et du Sud-Est se signalent par de forts taux d'atteintes, qu'à l'inverse, les ménages de l'Ouest et du Centre-Ouest se déclarent bien moins exposés à ces vols alors qu'ailleurs, on se situe dans une situation intermédiaire avec plus de ménages victimes dans le Nord et un peu moins de vols et tentatives de vols pour 100 ménages dans le Centre-Est.

Ces contrastes géographiques issus de l'enquête de victimisation concernent des zones de très grande taille au regard de la précision qu'on peut obtenir avec une source administrative comme l'état 4001 qui peut fournir des statistiques à l'échelle infradépartementale. Comme, on l'a évoqué, plus on considère un espace de taille important, plus les effets perturbateurs et non mesurables des faits enregistrés en dehors du lieu où ils sont commis sont réduits. Pour le même motif, les indicateurs sur les faits constatés, qui vont être conçus afin de mener la comparaison avec l'enquête de victimisation, porteront sur plusieurs années.

La construction d'un indicateur sur les faits constatés de vols

Il existe un décalage de près d'un an entre la mise à disposition des données annuelles sur les faits constatés enregistrés par la police et la gendarmerie et celle des résultats de l'enquête de victimation. Dès les premiers jours de janvier 2009, l'OND a reçu de la direction centrale de la Police judiciaire (DCPJ) l'état 4001 de l'année 2008 à l'échelle départementale, c'est-à-dire l'ensemble des statistiques sur les faits constatés dans chaque département (cf. le bulletin annuel publié le 19 janvier). À cette date, la collecte de la troisième enquête, l'enquête annuelle de victimation portant sur les deux années 2007 et 2008, commençait à peine. Les premiers résultats ne seront pas connus avant novembre 2009.

Les données les plus récentes sur les faits constatés ne sont donc pas nécessaires à la comparaison avec les résultats des enquêtes de victimation dont on dispose. On rappelle que les années sur lesquelles les ménages ont été interrogés sont 2005-2006 pour l'enquête de 2007 et 2006-2007 pour la suivante. Elles forment une période de trois années, de 2005 à 2007, dont l'année 2006 a été prise en compte à deux reprises.

La classification des vols dans l'enquête de victimation a été conçue selon les contraintes propres à ce type d'outil, et donc de façon très différente de la nomenclature de l'état 4001, cet outil professionnel d'enregistrement des crimes et délits. La distinction que l'enquête opère entre vols visant les biens des ménages et vols personnels (atteintes abordées lors de l'interrogation d'une personne tirée au sort dans le ménage), par exemple, lui est spécifique. Ces vols visant les biens des ménages sont définis selon deux caractéristiques : ils comprennent tous les vols d'un véhicule appartenant aux ménages ou tous les vols, avec ou sans effraction, dans un lieu possédé ou loué par les ménages, dont la résidence principale et les éventuelles résidences secondaires.

La nomenclature de l'état 4001 comprend plusieurs index relatifs aux vols liés aux véhicules à moteur : les vols d'automobiles (index 35), les vols à la roulotte (index 37), les vols d'accessoires sur véhicules à moteur immatriculés (index 38) et les vols de véhicules motorisés à deux-roues (index 36). Il existe une correspondance entre ces index et les trois questions de victimation sur les véhicules à moteur, les vols de voiture, les vols dans ou sur la voiture et les vols de deux-roues à moteur. Elle n'est cependant pas stricte puisque les vols liés aux véhicules à moteur comptabilisés aux index 35 à 38 peuvent

être à la fois des vols visant des particuliers, mais aussi des vols au préjudice de personnes morales, établissements publics ou privés.

De plus, l'index 38 couvre tous les véhicules à moteur immatriculés, ce qui signifie qu'il comprend les vols d'accessoires sur deux-roues immatriculés, alors que dans l'enquête, ce type de vol n'est pas pris en compte dans les vols contre les deux-roues du questionnaire ménage (on s'intéresse uniquement au vol ou à la tentative de vol du véhicule lui-même). On fait l'hypothèse que les vols liés aux véhicules à moteur enregistrés aux index 35 à 38, mais ne faisant pas partie des vols contre les biens des ménages, représentent une faible part du total des faits constatés de vols liés aux véhicules.

La nomenclature de l'état 4001 permet l'enregistrement des vols avec effraction dans les résidences des ménages à l'aide de trois index : les cambriolages de locaux d'habitations principales (index 27), les cambriolages de résidences secondaires (index 28) et les autres cambriolages (index 30), en dehors de ceux visant les locaux industriels, commerciaux ou financiers. Tous les vols avec effraction contre les résidences des ménages sont ainsi couverts par ces index, avec cette fois pas d'effets qui, s'ils sont définis à l'exclusion, comprennent potentiellement les vols dans des établissements privés, mais pas des établissements publics. À nouveau, on considère que les cambriolages ne visant pas les particuliers sont peu nombreux au regard de ceux qui correspondent aux vols avec effraction dans les résidences des ménages.

En revanche, pour les vols sans effraction dans les résidences des ménages et les vols de vélos, au sens de l'enquête de victimation, on ne trouve pas d'index proche dans la nomenclature de l'état 4001. Les vols avec entrée par ruse en tous lieux (index 31) et les vols violents contre des particuliers à leur domicile (index 18, 21 et 24) ne couvrent qu'une petite partie des vols dans les résidences qui, tout comme les vols de vélos, sont le plus souvent enregistrés de façon indistincte parmi les vols contre des particuliers dans des locaux privés.

Il n'existe pas, faute d'équivalence sur les différents types de vols, de correspondance satisfaisante entre les vols contre les biens des ménages et un regroupement de vols extraits de la nomenclature de l'état 4001. On peut cependant réunir l'ensemble des index compris dans les vols contre les biens des ménages qui viennent d'être cités pour obtenir une base de comparaison, tout en retenant son caractère incomplet. Selon les index qui composent cet ensemble, on peut le désigner comme « les faits constatés de vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers ».

On ne peut pas estimer la part des vols contre les biens des ménages, vols sans effraction ou vols de vélos, qui, par construction, ne sont pris en compte parmi les faits constatés de « vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers ». Une partie d'entre eux peut avoir été enregistrée comme cambriolages ou vols avec entrée par ruse. Si on considère, à l'opposé, les vols pour lesquels on trouve une correspondance, vols liés aux véhicules à moteur et cambriolages, on peut dire qu'ils représentent au moins 80 % des vols et tentatives de vols contre les biens des ménages. On dispose d'une correspondance partielle.

Les faits constatés de vols dans les huit zones régionales

Au cours des trois années couvertes par les enquêtes « cadre de vie et sécurité », 2005, 2006 et 2007, policiers et gendarmes ont enregistré respectivement 1 053 663, 1 004 823 et 938 651 vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers. En moyenne, sur trois ans, on obtient un nombre d'environ un million de faits constatés (tableau 2). En le rapportant à la population de la France métropolitaine mesurée par l'INSEE lors du recensement de la population de 2006, soit environ 61 400 000 personnes, on en déduit qu'en moyenne annuelle, 16,3 faits de vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers ont été constatés pour 1 000 habitants.

Ce taux de faits constatés pour 1 000 habitants peut être décliné selon les huit zones régionales définies par l'OND. Il apparaît alors que, tout comme pour le taux de victimation, seules l'Ile-de-France et les régions du Sud-Est affichent un nombre de faits constatés pour 1 000 habitants ayant une valeur supérieure à la moyenne nationale. Il s'élève à 19,7 vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers enregistrés pour 1 000 habitants en Ile-de-France et 26 ‰ (pour 1 000) dans le Sud-Est. Ce dernier taux est nettement supérieur à celui de l'Ile-de-France, ce qui n'était pas le cas pour les indicateurs extraits des enquêtes de victimation.

Les régions de l'Ouest et du Centre-Ouest sont celles où on a enregistré, en moyenne annuelle sur trois ans, le moins grand nombre de faits constatés de vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers pour 1 000 habitants, soit respectivement 11,1 ‰ et 12 ‰. C'est un deuxième élément de convergence avec les taux de victimation pour vols contre les biens des ménages puisque ces deux zones étaient aussi celles où il était le plus faible.

On observe que dans les régions de l'Est, le taux de faits constatés, soit 12,1 ‰, est proche de celui du Centre-Ouest alors qu'il existe une différence de taux de victimation d'environ un point. On avait estimé celui-ci à 13,5 % de ménages se déclarant victimes dans l'Est et 12,5 % dans le Centre-Ouest.

Les deux autres regroupements de régions dont les taux de victimation étaient proches de 13,5 % conservent une

Tableau 2 - Nombre de faits constatés de vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers de 2005 à 2007, nombre moyen de faits constatés par an par rapport au nombre d'habitants selon le recensement de la population de 2006 de l'INSEE.

Régions de résidence des ménages	Les faits constatés de vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers enregistrés entre 2005 et 2007					
	2005	2006	2007	Nombre moyen de faits constatés par an	Nombre moyen de faits constatés par an pour 1 000 habitants	Répartition du nombre moyen de faits constatés selon la région (en ‰)
Toutes régions de la France métropolitaine	1 053 663	1 004 823	938 651	999 046	16,3	100,0
Régions du Nord	128 156	121 296	115 325	121 592	15,7	12,2
Région Île-de-France	225 267	233 093	222 221	226 860	19,7	22,7
Régions de l'Est	88 552	79 235	74 130	80 639	12,1	8,1
Régions de l'Ouest	95 778	89 399	81 194	88 790	11,1	8,9
Régions du Centre-Ouest	63 635	59 800	56 370	59 935	12,0	6,0
Régions du Centre-Est	146 551	134 710	116 816	132 692	14,8	13,3
Régions du Sud-Ouest	96 094	89 753	83 938	89 928	15,3	9,0
Régions du Sud-Est	209 630	197 537	188 657	198 608	26,0	19,9

Source : État 4001 annuel, DCPJ. Recensement de la population 2006, INSEE

certaine proximité en termes de nombre de vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers enregistrés pour 1 000 habitants : il s'agit du Centre-Est (14,8 ‰) et du Sud-Ouest (15,3 ‰). Les régions du Nord se situent à un niveau légèrement supérieur, avec 15,7 faits constatés en moyenne sur trois ans pour 1 000 habitants. Cette valeur présente des similitudes avec le taux de victimation des ménages des Régions du Nord : cette zone se situe à nouveau en troisième position avec un taux légèrement en deçà de la moyenne nationale.

En conséquence des nombreux éléments de convergence observés entre les nombres de faits constatés pour 1 000 habitants dans les huit zones régionales étudiées et les taux de victimation en matière de vols visant les biens des ménages extraits des enquêtes « Cadre de vie et sécurité », la répartition dans l'espace des faits constatés, d'une part, et des vols et tentatives de vols déclarés, d'autre part, sont assez proches.

Entre 2005 et 2007, 22,7 % des faits constatés vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers ont été enregistrés en Ile-de-France, soit une part du même ordre que celles des vols et tentatives de vols déclarés sur deux par les ménages de l'Ile-de-France, soit 23,2 %.

Les deux proportions sont presque égales pour les régions du Sud-Ouest où 9,1 % des faits ont été constatés et 9 % des atteintes ont été déclarées par les ménages. Le plus souvent, les parts diffèrent d'environ un point : comme pour les régions du Nord, 11 % des faits et 12,2 % des atteintes, de l'Ouest, 10 % des faits et 8,9 % des atteintes ou encore du Centre-Ouest, 6,9 % des faits et 6 % des atteintes.

Deux zones sur huit ne suivent pas ce schéma en raison des différences de taux de faits constatés et d'atteintes. Dans l'une, composée des régions de l'Est, si les ménages déclarent près de 11 % des vols et tentatives de vols contre leurs biens, pas plus de 8,1 % des faits de vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers y sont constatés. La situation est inversée pour la seconde zone, le Sud-Est, où près de 20 % des faits constatés sont enregistrés alors que les ménages déclarent 17 % des vols et tentatives de vols contre leurs biens.

Il serait difficile de définir ce à quoi on aurait pu légitimement s'attendre lors de la comparaison entre enquêtes de victimation et statistiques sur les faits enregistrés pour les huit regroupements régionaux. On a pu voir à quel point ces deux sources statistiques sont de nature très

différente et à quel point les indicateurs qu'elles fournissent sont dissemblables.

Pour autant, leur origine est largement commune : certes, parmi les faits constatés, on trouve des faits qui ont eu lieu hors région et, certes, les ménages habitant une région n'ont pas été nécessairement victimes dans celle-ci (à l'exception des vols ayant eu lieu à leur domicile), mais tout vol subi par un ménage dans sa zone régionale peut figurer dans les faits constatés et peut être déclaré si le ménage est interrogé lors de l'enquête de victimation. Les vols commis dans la région sont le principal vivier, pour ainsi dire, qui alimente les faits constatés et les déclarations des ménages en réponse à l'enquête.

Plus la zone régionale est dans une situation extrême, avec des taux parmi les plus élevés ou les plus faibles, plus il aurait été difficile d'interpréter une différence entre les deux sources. En cela, elles s'accordent assez bien. Selon le nombre de faits constatés et les résultats des enquêtes de victimation, l'Ouest et le centre-Ouest sont les deux régions où les taux sont les plus bas, alors qu'en Ile-de-France et dans le Sud-Est, ils atteignent leur niveau maximum.

On obtient ainsi une information plus complète sur les régions pour lesquelles les données sont relativement convergentes. On peut alors étendre les conclusions communes issues des deux mesures statistiques au phénomène sous-jacent, soit dans ce cas, les vols contre les biens des ménages. Les divergences ne sont pas qu'un frein à l'établissement d'un constat puisqu'elles peuvent susciter des recherches qui, elles aussi, peuvent apporter des éléments d'analyse.

Le cas particulier de la zone « Sud-Est »

En moyenne annuelle, entre 2005 et 2007, près de 200 000 faits constatés de vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers ont été enregistrés dans les régions du Sud-Est. Le taux de faits constatés pour 1 000 habitants, soit 26 ‰, qui en résulte est bien plus élevé que celui de l'Ile-de-France, 19,7 ‰. Or, dans ces deux régions, les ménages ont déclaré environ 28 vols et tentatives de vols contre leurs biens sur deux ans pour 100 ménages.

On peut s'interroger sur la nature du dénominateur intervenant dans le calcul des deux taux ainsi comparés. On rapporte le nombre de faits constatés au nombre

d'habitants alors que les faits déclarés par les ménages sont rapportés au nombre de ménages. La comparaison de l'Ile-de-France et des régions du Sud-Est pourrait être perturbée par l'éventuelle variation du nombre d'habitants par ménage d'une zone à l'autre. Si les données du recensement sur le nombre de ménages par région avaient été accessibles, on aurait pu éviter d'éventuelles distorsions en le choisissant comme dénominateur pour calculer le taux de faits constatés. Cependant, on peut vérifier, qu'y compris avec un dénominateur commun, le nombre de ménages estimé à partir des enquêtes « cadre de vie et sécurité », on observe toujours une différence en nombre de faits constatés par ménages entre le Sud-Ouest et l'Ile-de-France, même si elle est plus limitée.

Toujours pour s'assurer que la différence n'est pas due aux outils de mesures, on peut aussi s'intéresser aux différents types de vols qui composent les deux indicateurs étudiés, et, notamment, à ceux qui ne figurent pas parmi les faits constatés de vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers.

On peut obtenir une correspondance de meilleure qualité en matière de vols liés à la voiture et aux deux-roues à moteur. En moyenne annuelle, 19,1 vols liés aux véhicules à moteur ont été enregistrés dans les régions du Sud-Est entre 2005 et 2007 et 14,5 ‰ en Ile-de-France. Si, comme pour l'ensemble des vols visant les biens des ménages, le nombre de vols et tentatives liés à la voiture et aux deux-roues à moteur de vols déclarés dans l'enquête est proche dans ces deux zones, 17,2 pour 100 ménages en Ile-de-France et 17,9 pour 100 ménages dans le Sud-Est, cette fois, il est supérieur dans cette dernière zone. Si cela explique une partie de l'écart pour les taux relatifs à l'ensemble des vols, y compris pour ces vols en particuliers, la comparaison des deux sources n'indique pas de convergence en niveau relatif.

Par définition, les atteintes déclarées lors des enquêtes de victimation comprennent à la fois celles qui ont été suivies d'une plainte et celles qui ne l'ont pas été. Le taux de plainte que l'on mesure grâce à l'enquête fournit la part des atteintes pour lesquelles les victimes ont porté plainte. Avec un même taux de victimation, deux zones dont le taux de plainte serait différent devraient en théorie présenter des taux de faits constatés différents. En pratique, les taux de plainte calculés pour le vol le plus récent des différents types de vols contre les biens des ménages ne sont pas supérieurs dans le Sud-Est en comparaison du niveau national, ou des niveaux atteints en Ile-de-France.

On pourrait aussi suggérer que la différence avec l'Ile-de-France, qui apparaît sur les faits constatés, mais pas pour les atteintes déclarées, pourrait être due aux vols subis par les personnes non-résidentes, les touristes par exemple, qui, par définition, ne font pas partie des ménages interrogés dans les régions du Sud-Est lors de l'enquête. On rappelle que ces régions du Sud-Est sont la Corse, le Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Pour vérifier cette hypothèse, il faudrait disposer de la région de résidence des victimes ayant porté plainte pour vol, ce qui n'est pas encore envisageable.

Qu'elle aboutisse à des éléments de convergence ou à des divergences dont on recherche les causes, la comparaison des résultats des enquêtes de victimation et des statistiques sur les faits constatés pourra se faire avec d'autant plus de précision que les bases de données de la police et de la gendarmerie seront plus détaillées sur les lieux et les dates de commission des faits et sur les caractéristiques des victimes.

Cyril RIZK

Bibliographie

- « Victimations subies en 2006 et 2007 », *Rapport annuel de l'OND*, novembre 2008.
- « Les victimes de violences physiques dans les enquêtes "cadre de vie et sécurité" 2007 et 2008 », *Rapport annuel de l'OND*, novembre 2008.
- « Criminalité et délinquance enregistrée en 2008 », *Bulletin annuel de l'OND*, janvier 2009.

Annexe 1

Définitions

Ménage : Au sens des enquêtes auprès des ménages réalisées par l'INSEE, est considéré comme un ménage l'ensemble des personnes (apparentées ou non) qui partagent de manière habituelle un même logement (que celui-ci soit ou non leur résidence principale) et qui ont un budget en commun. La résidence habituelle est le logement dans lequel on a l'habitude de vivre. Font donc partie du même ménage des personnes qui ont un budget commun, c'est-à-dire : 1) qui apportent des ressources servant à des dépenses faites pour la vie du ménage ; 2) et/ou qui bénéficient simplement de ces dépenses.

Vols et tentatives de vols visant les biens des ménages : ensemble d'atteintes abordées dans l'enquête « cadre de vie et sécurité » et qui comprend les cambriolages de la résidence principale, les vols sans effraction dans la résidence principale, les vols dans les autres lieux possédés ou loués par les ménages, les vols de voiture, les vols dans ou sur la voiture, les vols de deux-roues à moteur et les vols de vélos.

Vols liés aux véhicules à moteur, cambriolages et vols au domicile des particuliers : ensemble de vols figurant dans la nomenclature de l'état 4001 et comprenant les index suivant :

18. Vols à main armée contre des particuliers à leur domicile
21. Vols avec armes blanches contre des particuliers à leur domicile
24. Vols violents sans arme contre des particuliers à leur domicile
27. Cambriolages de locaux d'habitations principales
28. Cambriolages de résidences secondaires
30. Cambriolages d'autres lieux
31. Vols avec entrée par ruse en tous lieux
35. Vols d'automobiles
36. Vols de véhicules motorisés à 2 roues
37. Vols à la roulotte
38. Vols d'accessoires sur véhicules à moteur immatriculés

Annexe 2

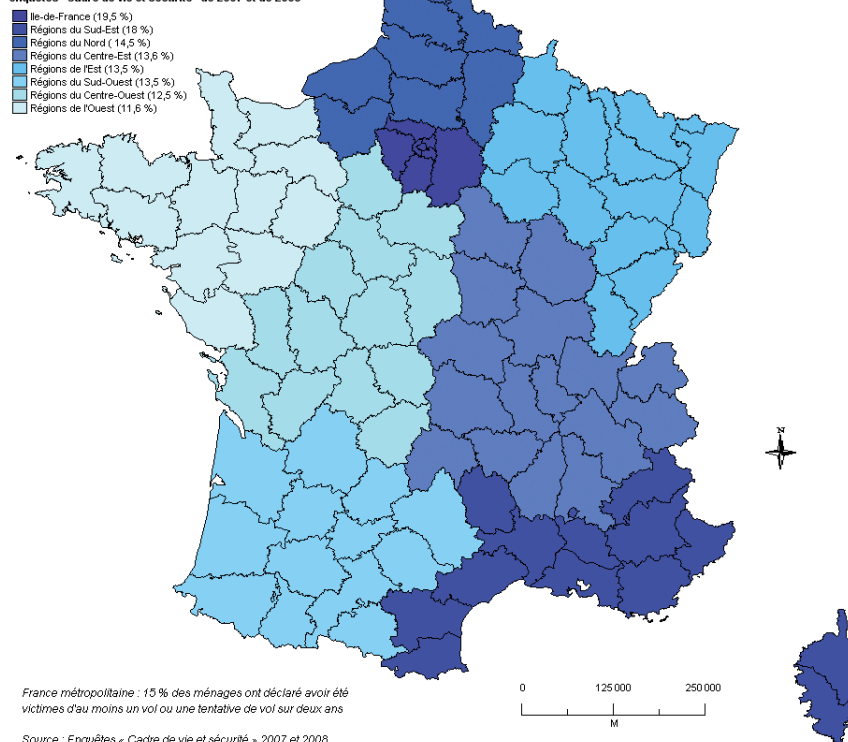
Tableau complémentaire

Tableau A - La population des huit zones régionales définies par l'OND selon le recensement de la population de 2006

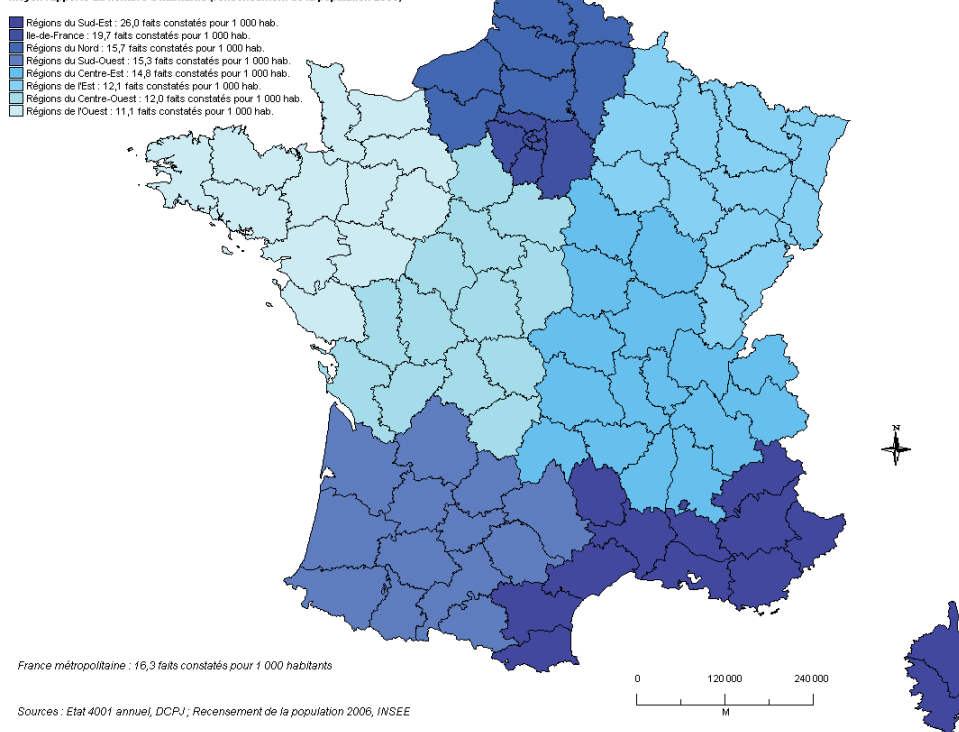
	Populations 2006	
	Nombre	%
Toutes régions de la France métropolitaine	61 399 541	100,0
Régions du Nord (Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais et Picardie)	7 724 054	12,6
Région Île-de-France	11 532 398	18,8
Régions de l'Est (Alsace, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine)	6 640 661	10,8
Régions de l'Ouest (Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire)	8 001 656	13,0
Régions du Centre-Ouest (Centre, Limousin et Poitou-Charentes)	4 974 610	8,1
Régions du Centre-Est (Auvergne, Bourgogne et Rhône-Alpes)	8 986 068	14,6
Région du Sud-Ouest (Aquitaine et Midi-Pyrénées)	5 896 600	9,6
Régions du Sud-Est (Corse, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur)	7 643 494	12,4

Source : Populations municipales. Recensement de la population 2006, INSEE.

Carte 1. Proportion de ménages ayant déclaré avoir été victimes d'au moins un vol ou une tentative de vol sur deux ans lors des enquêtes "Cadre de vie et sécurité" de 2007 et de 2008



Carte 2. Les faits constatés de vols liés aux véhicules à moteur, de cambriolages et de vols au domicile des particuliers de 2005 à 2007 en nombre annuel moyen rapporté au nombre d'habitants (recensement de la population 2006)



Typologie et représentations des ensembles résidentiels fermés ou sécurisés en France

Gérald BILLARD, Jacques CHEVALIER, François MADORÉ,
Aurélien TABURET, Fanny VUAILLAT, François RAULIN



© Corbis

Cette contribution vise, d'une part, à réaliser un recensement des programmes fermés avec contrôle des accès en France, puis, d'autre part, une typologie des ensembles fermés. Enfin, l'article s'oriente vers une étude des représentations qui ont cours à propos des ensembles résidentiels fermés, par une analyse des discours produits par les principaux acteurs concernés par le phénomène : les promoteurs, les résidents de ces complexes fermés et enfin les élus et techniciens en charge de l'urbanisme ou de l'habitat.

Typology of the Representations of Walled Communities and Controlled Residences

A presentation of controlled access programs in France. This includes a typology of closed areas. A study of the ways in which closed residential areas are represented. This is carried out by an analysis of the discourses produced by the principal actors concerned by the phenomenon: promoters, residents of controlled access communities, elected officials and the technicians in charge of housing and urbanism.

Gérald Billard (Université de Rouen)
Jacques Chevalier (Université du Maine)
François Madoré (Université de Nantes)

Aurélien Taburet (Université du Maine)
Fanny Vuillat (Université de Nantes)
François Raulin (Université de Rouen)

Le développement des ensembles résidentiels fermés ou sécurisés est devenu, en France, mais pas seulement, un sujet d'observation depuis la seconde moitié des années 1990, à la fois pour les chercheurs et les journalistes.

La création, par exemple, d'un réseau de recherche internationale sur les *gated communities*¹ à la fin de la décennie 90 témoigne, entre autres, de l'effort entrepris par la communauté scientifique pour mieux connaître ce phénomène. Par ailleurs, la presse écrite ou télévisuelle s'est emparée de cette question, cherchant également à rendre compte des modalités de diffusion des ensembles résidentiels fermés ou sécurisés.

Ce phénomène n'est en rien singulier à l'Hexagone, tant à l'échelle de la planète les ensembles résidentiels fermés ou sécurisés se déploient selon une logique ubiquiste [Glasze, Webster, Frantz, 2006], même si l'intensité du phénomène est très variable d'un continent ou d'un pays à l'autre, voire même à l'échelle d'une nation ou d'une agglomération. Par ailleurs, au-delà d'une dynamique commune, il est évident que les facteurs de différenciation sont nombreux, tant au niveau des formes développées que du point de vue des forces qui sous-tendent cet essor. Celles-ci oscillent, selon les contextes géographiques, entre recherche de sécurité, de tranquillité, d'entre soi, de distinction, de nature, de préservation de la valeur du capital immobilier. Autant de motivations variées qui, au demeurant, ne sont guère spécifiques aux résidents d'ensembles résidentiels fermés ou sécurisés.

Ces processus de fermeture des complexes d'habitat ne sont pas nouveaux en France, car ils existent depuis le XIX^e siècle au moins. Il ne concernait néanmoins que quelques domaines d'habitat bourgeois correspondant à la figure du « ghetto doré ». La nouveauté vient donc du développement d'une nouvelle territorialité de l'habiter qui se décline sur le mode de la fermeture et qui s'adresse principalement à la vaste classe moyenne, et non plus principalement aux ménages fortunés.

Nos travaux antérieurs [Billard, Chevalier, Madoré, 2005] ont montré que la diffusion de ces ensembles résidentiels fermés ou sécurisés en France, mesurée par l'analyse des descriptifs des programmes immobiliers neufs commercialisés en 2002, se déployait selon une logique à la fois ubiquiste et discriminée. Autre enseignement de ce recensement, le phénomène prenait forme autour d'ensembles de taille réduite (quelques dizaines de logements le plus souvent), ce qui s'accompagnait d'une présence

limitée d'aménités (généralement une piscine, lorsqu'un équipement collectif est présent). Qu'en est-il aujourd'hui ?

Dans le cadre d'un programme de recherche financé par l'Inhes (Institut national des hautes études de sécurité)², un nouveau recensement a été réalisé en 2007, avec la même méthodologie, et a été enrichi par deux approches complémentaires. La première a consisté en la réalisation d'une typologie des ensembles résidentiels fermés ou sécurisés en France, en partant de l'hypothèse que cette appellation générique cache en réalité une grande diversité de situations. Dans la seconde, les représentations qui ont cours à propos de ces ensembles ont été observées, par une analyse des discours produits par les principaux acteurs concernés par le phénomène, à savoir les promoteurs, les résidents et les élus locaux, les techniciens en charge de l'urbanisme ou de l'habitat.

Le recensement des programmes fermés avec contrôle des accès

Le recensement des programmes fermés avec contrôle des accès a été réalisé au cours du premier semestre 2007, suivant la même méthode que celle ayant présidé à celui de 2002. Il est basé sur l'exploration des sites internet des promoteurs constructeurs affichant le descriptif de leurs programmes en cours de commercialisation. Il comprend l'ensemble des programmes de logements ayant un affichage clair de l'existence d'une clôture avec contrôle des accès. La base de données ainsi constituée rassemble 322 promoteurs, appartenant aux vingt-deux régions métropolitaines françaises et à deux départements d'outre mer.

En 2007, 434 programmes sur 3 255 peuvent être considérés comme clôturés et fermés avec contrôle des accès, soit 13 % (2002 : 183 sur 1 537, soit 12 %), car ils contiennent l'un des mots clés suivants :

- « Ensemble clos, clôturé, fermé, protégé, sécurisé ou séparé (par mur, muret, grille, portail automatique, digicode, vidéophone, accès réservé) »
- « Résidence située dans un parc clos »
- « Présence d'un dispositif de fermeture (par grille, mur, portail) de l'ensemble résidentiel dans sa globalité ».

Le recensement reposant sur un mode déclaratif, une sous-estimation de la diffusion réelle du phénomène est

....

(1) Adresse Internet, www.gated-communities.de

(2) Madoré (F.) (dir.), 2008, *Typologie et représentations des ensembles résidentiels fermés ou sécurisés en France*, rapport final.

certaine. En toute rigueur, seuls les programmes dont le descriptif affichait explicitement et clairement l'existence de la clôture ont été pris en compte. Or, certaines opérations, dont il est impossible d'estimer la proportion, sont également clôturées, mais sans qu'il en soit fait mention dans le descriptif.

Des programmes fermés en habitat collectif et de taille réduite

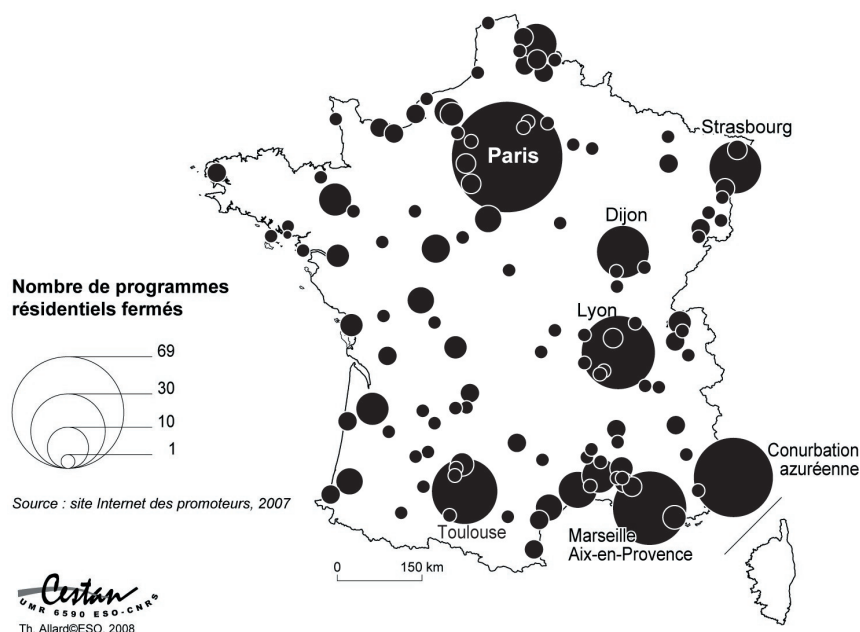
Les trois quarts des programmes immobiliers fermés avec contrôle des accès commercialisés en 2007 sont des immeubles d'habitat collectif. La dimension modeste de ces domaines clos, avec en moyenne 47 logements (38 en 2002), est un autre trait dominant. Les opérations composées exclusivement de maisons individuelles sont notablement plus petites que celles qui comportent, en exclusivité ou en majorité, du collectif : 25 logements en moyenne pour les premières, contre 48 pour le collectif et 55 pour les opérations mixtes. Seuls dix-neuf programmes, soit 7 % des opérations dont le nombre de logements est connu, atteignent la centaine de logements, deux dépassant de peu le seuil des 200. Cette taille réduite influe, bien évidemment, sur les types de contrôle des accès, ceux-ci étant composés pour l'essentiel d'un arsenal technologique : le portail ou la grille (automatique ou télécommandé(e)) sont le plus souvent cités avec un tiers des descriptifs, devant le vidéophone, le digicode et l'interphone pour un cinquième à un quart chacun, alors qu'à peine un vingtième des descriptifs seulement mentionne la présence d'un gardien.

Enfin, cette taille limitée des programmes immobiliers fermés avec contrôle des accès influe aussi sur la présence et le type d'aménités. La présence d'un espace vert est l'aménité la plus fréquemment citée (61 %) dans les descriptifs : cela peut aller d'un petit square à un parc. Les autres aménités relèvent de la même logique hédoniste, avec des équipements permettant une pratique de loisirs. Toutefois, leur présence est très réduite et se limite généralement à une piscine, cette dernière étant mentionnée dans 15 % des programmes.

De nombreux promoteurs ont commercialisé en 2007 des programmes fermés avec contrôle des accès : 38 % des promoteurs, soit 123 sur 322, affichent sur leur site internet au moins une opération immobilière fermée. Les sièges sociaux de ces 123 promoteurs sont répartis pratiquement sur toute la France, puisqu'ils appartiennent à 18 régions sur 23 (nous avons regroupé les DOM en une seule région).

Ce sont les promoteurs dont le siège social est localisé dans le sud de la France, notamment en région Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, ainsi que les promoteurs franciliens qui se positionnent le plus fortement sur ce créneau de la fermeture. Comme en 2002, Toulouse occupe, et de très loin, la première place en province pour la concentration de promoteurs affichant des programmes clôturés avec contrôle des accès.

Figure 1 : Commercialisation de programmes résidentiels fermés par unité ou aire urbaine française en 2007



Une géographie de la fermeture résidentielle ubiquiste et discriminée

La diffusion ubiquiste des programmes fermés avec contrôle des accès est encore plus nette en 2007 qu'en 2002. Des opérations sont recensées dans la quasi-totalité des régions françaises, soit 22 (21 en métropole plus l'outre-mer) sur 23. Des programmes sont identifiés dans 125 aires ou unités urbaines sur 374, soit un tiers. La densité de points diminue seulement dans quelques secteurs géographiques correspondant aux zones de plus faible densité de peuplement, comme le Massif Central ou la Champagne-Ardenne (figure 1).

Néanmoins, la géographie de la fermeture des espaces résidentiels neufs en France est assez nettement discriminée, comme en 2002. Elle marque de son empreinte les régions et les villes situées principalement au sud de la France puis à l'est. Quatre aires urbaines du sud de la France (la conurbation azuréenne, Marseille – Aix-en-Provence, Montpellier et Toulouse) apparaissent dans les dix premières aires urbaines françaises pour le nombre de programmes fermés (entre 8 et 36) ou pour leur proportion dans le total de la production locale (entre 15 % et 25 %). Par ailleurs, comme en 2002, Dijon occupe une place remarquable dans cette géographie de la fermeture des espaces résidentiels neufs en France. Cette aire urbaine apparaît au sixième rang pour le nombre d'ensembles fermés (quinze), mais en première position pour la proportion de programmes avec fermeture, avec la moitié. Enfin, deux autres aires urbaines de la moitié orientale apparaissent bien placées : Lyon et Strasbourg.

Il semble bien que le développement sur un mode ubiquiste des programmes résidentiels fermés en France soit pour partie impulsée par une politique d'offre, ce qui n'a rien de singulier à l'Hexagone. Les plus actifs et les plus précoces dans ce domaine ont été et sont toujours incontestablement les promoteurs dont le siège social est localisé dans le sud de la France. L'effet mimétisme jouant ensuite, d'autres ont intégré cette prestation à leur production, favorisant sa banalisation.

De façon plus précise, des liens très étroits sont perceptibles entre la montée de la production et de la commercialisation des logements en résidences fermées et la mobilisation de sociétés pour produire, vendre et gérer des biens pouvant bénéficier des mesures de défiscalisation initiées à partir du milieu des années 1980 et renforcées puis diversifiées depuis quinze ans. Ce lien peut sans doute expliquer comment le processus, d'abord initié en quelques lieux, s'est géographiquement dilué vers l'ensemble des grandes villes et désormais des villes moyennes et petites, voire en zones touristiques peu urbanisées.

La diversité typologique des ensembles résidentiels fermés

La mise au point d'une typologie des ensembles résidentiels fermés en France repose sur le choix de onze terrains d'étude diversifiés en France :

- la région parisienne, en particulier l'est avec principalement la ville nouvelle de Marne-la-Vallée dans le département de Seine-et-Marne ;
- six aires urbaines de province : Le Mans, Lyon, Nantes, Rouen, Toulouse et Tours ;
- trois espaces récréo-touristiques : Biscarrosse, la Côte d'Azur avec l'aire urbaine de Nice et l'Île de Ré ;
- les DOM, avec la Martinique.

Cette typologie est construite à partir d'un échantillon constitué de 200 ensembles immobiliers fermés et d'une grille permettant de renseigner trois séries de variables : des variables morphologiques, d'autres permettant d'apprécier le standing et le style de vie, enfin des variables remplaçant le complexe immobilier dans son environnement. Il va de soi, bien évidemment, que cette grille est inégalement remplie d'un ensemble immobilier à l'autre, selon la quantité et la qualité des informations obtenues. Celles-ci ont été recueillies par un minutieux travail de terrain, combinant observations de visu et quête de renseignements auprès de résidents ou de toute personne ressource, comme les gardiens.

Au total, cette grille de renseignements nous a permis d'établir une typologie des ensembles résidentiels fermés fondée sur une triple déclinaison :

- la première est basée sur la détermination des types d'ensembles immobiliers, par la combinaison de trois variables : le type d'habitat, le type d'occupation dominant et le statut d'occupation dominant ;
- la seconde caractérise le type d'enclosure ;
- enfin, la troisième spécifie les modalités d'accès aux piétons et aux voitures, selon une grille combinant possibilité ou impossibilité d'accès.

La diversité des ensembles immobiliers

L'hypothèse d'une grande diversité de types d'ensembles immobiliers fermés, par la combinaison de trois variables (le type d'habitat, le type d'occupation dominant et le statut d'occupation dominant), est validée. Les ensembles résidentiels fermés en France ne sont aucunement l'exclusivité d'un type d'habitat ou de mode d'occupation, car

nous en trouvons aussi bien en habitat individuel que collectif, en résidences principales ou secondaires, en propriété d'occupation ou en locatif, y compris dans le secteur HLM.

La dominante d'habitat collectif mise en évidence par l'analyse des descriptifs des programmes immobiliers commercialisés par les promoteurs immobiliers est confirmée. Les deux tiers des ensembles observés sont constitués en exclusivité d'appartements, un quart ne comportant que des maisons, le solde étant mixte.

De façon complémentaire, l'observation du type de population dominant dans ces 200 complexes investigués valide également l'hypothèse d'une grande diversité de situations et d'une segmentation de l'offre. Dans la moitié des cas, ce sont les ménages composés d'actifs qui dominent, le plus souvent de façon exclusive. Quant aux seniors, ils sont bien présents dans un sixième des complexes clôturés et sont même en exclusivité dans quinze ensembles, ce qui confirme la création récente en France d'un segment spécifique à cette catégorie d'âge.

Enfin, le recensement des éventuelles aménités confirme les résultats obtenus à partir de l'analyse des descriptifs des programmes résidentiels commercialisés par les promoteurs immobiliers : lorsqu'une ou plusieurs aménités sont présentes, ce qui est le cas dans 61 % des ensembles fermés de notre échantillon, elle se limite pour l'essentiel à un espace vert, plus rarement à une piscine et de façon encore plus rare à un court de tennis. Un espace vert, de dimension et d'usage très variables d'un site à l'autre (cela va d'un carré de pelouse agrémenté de quelques arbustes ou plantes au parc de plusieurs milliers de m²), est identifié dans la moitié des complexes résidentiels. Quant à la piscine, elle est présente dans un cinquième des ensembles et le court de tennis dans un dixième, en particulier sur la Côte d'Azur et à Toulouse. Enfin, les autres aménités (jeux pour enfants, club-house, golf, etc.) sont exceptionnelles.

La deuxième déclinaison de la typologie des ensembles résidentiels fermés en France révèle la grande diversité des types d'enclosure, puisque pas moins de sept types différents sont recensés, ce qui donne lieu à trente-sept combinaisons au total, dans la mesure où un ensemble peut être ceint par plusieurs types de clôtures.

Le mur et le grillage sont les types d'enclosure les plus fréquents, présents dans la moitié des ensembles recensés. Suivent avec des proportions très proches (entre 26 % et 31 %), la haie, la grille et les constructions mitoyennes. En revanche, le recours à des éléments naturels ou d'apparence naturelle (car résultant d'une création humaine)

est moins fréquent : le coteau ou la falaise, mais aussi le fossé ou la douve n'apparaissent qu'assez rarement.

Dans à peine un ensemble sur trois (30 %), la clôture n'est assurée que par la présence d'un seul type d'enclosure, généralement les constructions mitoyennes (25 cas) ou un mur (18 cas), tandis que la grille seule est relativement rare (trois cas seulement). Dans 70 % des situations, la clôture est donc assurée par plusieurs types d'enclosure, le plus souvent deux (43 cas), plus rarement trois (22 cas) ou quatre (six cas).

Enfin, dans la très grande majorité des ensembles fermés étudiés, il est rare que la clôture offre une invisibilité totale du complexe résidentiel. Autrement dit, les cas de figure où l'œil extérieur ne peut rien voir depuis l'espace public sont l'exception : la clôture ne va donc pas de pair avec l'invisibilité, celle-ci étant limitée le plus souvent à une portion seulement de l'ensemble résidentiel.

Une fermeture plus apparente que réelle

La troisième et dernière déclinaison de la typologie des ensembles résidentiels fermés en France révèle quant à elle la diversité des modalités d'accès des piétons et des voitures. Un des principaux enseignements est que cette accessibilité ne se résume pas à une impossibilité totale d'accès pour les non résidents, tant la fermeture peut sembler plus apparente que réelle. Autrement dit, l'existence du processus de clôture d'un complexe résidentiel ne préfigure aucunement ses modalités d'accès. Il est remarquable d'observer que seuls 58 % des ensembles étudiés sont totalement et en permanence inaccessibles aux non résidents, que ceux-ci soient à pied ou en voiture. Pour les 42 % de complexes résidentiels accessibles, la situation en termes d'entrée est très variable :

- certains sont dépourvus d'un quelconque dispositif technique ou humain de filtrage des entrées, mais la démarcation avec l'espace public, à savoir la rue, est bien marquée à la fois symboliquement et visuellement, au point de se révéler dissuasive vis-à-vis de toute intrusion humaine, en signifiant très clairement à quiconque qu'il pénètre dans une propriété privée. Cette démarcation peut être doublée de la présence d'un panneau soulignant l'aspect privatif de la propriété ou rappelant explicitement l'interdiction d'entrer ;
- à l'autre extrémité, d'autres ensembles résidentiels ont toutes les apparences de la fermeture totale et d'une parfaite imperméabilité, avec la présence d'une grille et/ou d'un portail d'entrée, à ceci près que l'équipement installé ne fonctionne pas ou plus et ne

constitue donc en aucune manière un obstacle pour celui qui veut pénétrer à pied, voire en voiture dans certains cas.

D'une manière générale, pour les non résidents, l'accessibilité des voitures est plus restrictive que celle des piétons, car l'accès des véhicules est impossible dans 78 % des ensembles résidentiels, alors que l'accès des piétons n'est impossible en permanence que dans 60 % des complexes étudiés et la nuit dans les deux tiers. Ce résultat laisse deviner que les finalités du développement des ensembles résidentiels clos en France sont bien, d'une part, la volonté de limiter les inconvénients liés à l'usage (circulation et stationnement) de la voiture, comme l'ont montré par ailleurs les travaux d'É. Charmes [2005] sur le périurbain francilien et lyonnais et, d'autre part, de se prémunir contre d'éventuels vols ou dégradations de véhicules.

Un tiers (35 %) des ensembles résidentiels fermés en France est donc accessible en permanence pour les piétons non résidents. Cependant, la majorité d'entre eux étant en cul-de-sac, cette accessibilité ne débouche pas nécessairement sur de fréquentes intrusions. Par ailleurs, la gestion des accès piétons semble très clivée : dans 5 % seulement des ensembles résidentiels, l'accessibilité des piétons non résidents est permise le jour, avec une fermeture du portillon la nuit.

Enfin, confirmant les résultats fondés sur l'analyse des descriptifs des programmes immobiliers commercialisés par les promoteurs immobiliers, la présence d'un gardien n'apparaît que dans un quart des ensembles fermés et encore elle est généralement limitée à une mission d'entretien et de maintenance. Quant à la présence d'une vidéosurveillance, elle n'a été repérée que dans un nombre très limité de complexes (un peu plus d'un dixième). Toutefois, l'association d'un gardien et d'une vidéosurveillance est nettement discriminée géographiquement. Elle marque incontestablement de son empreinte les ensembles résidentiels observés sur la Côte d'Azur et à Toulouse. Il n'y a d'ailleurs que sur la *French Riviera*, ou quasiment, que nous avons identifié des complexes avec des gardiens affectés exclusivement au contrôle des accès et de surcroît, pour certains d'entre eux, assermentés, c'est-à-dire habilités à dresser des procès-verbaux d'infractions aux dispositions disciplinaires des règlements de jouissance.

La fermeture résidentielle du côté des promoteurs

Interroger les promoteurs permet de comprendre les logiques d'offre à l'origine de ces nouveaux modes d'habitat

constitutif de l'enclosure résidentielle, en observant pour quoi et comment les promoteurs intègrent la clôture et le contrôle des accès dans la conception de leur programme. Le corpus discursif analysé est composé de seize entretiens, dix conduits en 2002 et six réalisés fin 2007 et début 2008. Au sein de ces groupes de promotion immobilière, les interlocuteurs ont été, généralement, le responsable des programmes ou le directeur technique. Au total, quinze promoteurs ont été interrogés, dont l'un l'a été à la fois en 2002 et en 2007, ce qui nous a confirmé l'invariabilité du discours à cinq ans d'intervalle :

- six promoteurs franciliens : Bouygues Immobilier (2002), Eiffage Immobilier (2002), Espace 2 (2002), European Homes (2002), les Nouveaux Constructeurs (2007) et Promogim (2002 et 2007) ;
- six promoteurs toulousains : Akerys (2002), Fonta (2002), LP Promotion (2008), Malardeau (2002), Monné Decroix (2002) et Sagec (2002). Le choix d'interroger les promoteurs toulousains s'explique par la place importante qu'ils occupent en France dans la diffusion de ce mode d'habitat fondé sur la clôture et le contrôle des accès ;
- deux promoteurs martiniquais : Maisons Beterbat (2008) et Sibat (2008) ;
- Un promoteur nantais, ou plus précisément la direction régionale d'un promoteur national : Bouygues Immobilier région Atlantique (2008).

Le positionnement du promoteur

La plupart des promoteurs déclarent clôturer systématiquement, ou peu s'en faut, leurs programmes immobiliers et instaurer un système de contrôle des accès, quel soit le lieu où se situe l'ensemble immobilier, ce qui confirme la tendance à la diffusion ubiquiste des programmes fermés avec contrôle des accès observée aussi bien en 2007 qu'en 2002. Tout au plus, certains concèdent une plus grande fréquence et une antériorité de la fermeture à la fois en région parisienne et sur la Côte d'Azur. Le virage en faveur de la fermeture a été pris le plus souvent lors de la seconde moitié de la décennie 90.

Par ailleurs, les oppositions de municipalités à la clôture et au contrôle des accès dans les programmes immobiliers neufs semblent assez rares selon les dires des promoteurs. L'attitude la plus fréquente oscille, généralement, entre l'indifférence ou l'acceptation. Deux séries de raisons peuvent être avancées pour comprendre cette situation :

- la première tient au renouvellement de la question de l'insécurité en France à partir des années 1970, avec la montée des préoccupations insécuritaires et la tendance

- à l'uniformisation du discours sécuritaire entre la gauche et la droite. Sans surprise, le cas le plus courant d'opposition à la fermeture résidentielle rencontré par les promoteurs émane de municipalités ayant une sensibilité de gauche. Cette hostilité se nourrit soit de référents égalitaristes, donc du refus de tout ce qui est susceptible de matérialiser dans l'espace urbain des barrières entre les groupes d'individus, soit d'un refus de s'approprier ce thème de l'insécurité, au nom d'un rejet des discours perçus comme dramatisant le visage de la délinquance et de la criminalité en France [Mucchielli, 2001 ; Bonelli, 2008] ;
- la deuxième raison tient à la clarification juridique apportée par la clôture. En offrant une délimitation claire des limites de propriété, elle évite des conflits ultérieurs relatifs à l'entretien d'espaces qui n'auraient pas fait l'objet d'une démarcation physique. Autrement dit, l'imposition d'une limite claire a le mérite de définir précisément le statut juridique des différentes parties constitutives des territoires urbains et de responsabiliser d'emblée les copropriétaires, en leur faisant prendre conscience de la nécessité de veiller au bon entretien des espaces communs extérieurs à leur copropriété et sans rien attendre de la collectivité locale.

À l'unanimité, les promoteurs interrogés déclarent communiquer avec la clientèle sur la clôture et de la sécurisation de leurs programmes résidentiels. Cette invasion du discours sécuritaire dans la construction de l'argumentaire promotionnel et commercial s'explique par une conviction partagée par tous les promoteurs : la sécurité d'une opération, illustrée par sa fermeture à l'aide d'une clôture et d'un contrôle des accès, est devenue une prestation valorisant l'ensemble résidentiel. Autrement dit, c'est un argument vendeur, qu'il convient de mettre en évidence, même si la plupart reconnaissent que sa place doit être relativisée.

Enfin, le discours des promoteurs interrogés révèle l'effet de mimétisme dans la diffusion des ensembles résidentiels clôturés. Comme la fermeture et le contrôle des accès sont parties intégrantes désormais de la construction de l'argumentaire commercial développé par les sociétés de promotion immobilière, cette prestation devient progressivement basique, invitant ou obligeant toute la profession, ou du moins une bonne partie d'entre elles, à s'aligner.

La sécurisation des programmes immobiliers

Tous les promoteurs interrogés estiment que la mise en œuvre de la clôture et du contrôle des accès dans leurs programmes immobiliers répond à la demande de la

clientèle. Toutefois, cette demande est rarement connue avec précision. Il n'est pas rare qu'elle soit tout simplement estimée à partir du constat suivant : puisque les programmes immobiliers fermés se vendent bien, c'est donc qu'ils répondent aux attentes de la clientèle.

Pour les promoteurs interrogés, deux facteurs sont déterminants dans l'expression de la demande en faveur de la fermeture des programmes résidentiels, ce qui renvoie aux raisons évoquées précédemment par les promoteurs pour expliquer l'acceptation ou l'indifférence de la majorité des élus locaux face à ce phénomène :

- le premier est le processus d'appropriation des espaces collectifs privatifs. Il s'agit d'abord et avant tout de borner la propriété par l'imposition d'une limite claire. Cette logique d'appropriation permet ainsi de conformer l'accessibilité du domaine résidentiel à son statut juridique, ce qui renvoie aussi à la notion de tranquillité ;
- le deuxième se fonde sur la nécessité de se protéger de la criminalité. Le discours le plus fréquent renvoie à la prévention des cambriolages dans les logements et aux vols ou dégradations de véhicules. Mais il s'agit également de se préserver d'éventuelles intrusions et dégradations : tags, détritus, crottes de chiens... Les familles avec enfants peuvent aussi être particulièrement sensibles à la pose d'une clôture, pour protéger leur progéniture.

Enfin, la plupart des promoteurs interrogés reconnaissent ne pas être en capacité d'apprécier l'efficacité réelle de la clôture et du contrôle des accès face aux actes délictueux. Les réponses des promoteurs oscillent entre plusieurs registres. Certains avouent ne pas trop savoir, car ils ne sont pas en situation d'observateur sur le terrain, n'ayant pas à gérer de copropriétés. D'autres insistent sur l'aspect dissuasif de la fermeture. Toutefois, les mêmes ou d'autres sont bien conscients de l'efficacité toute relative de la clôture et du contrôle des accès au niveau de la sécurité des biens. Enfin, certains évoquent l'aspect psychologique de la sécurisation : la clôture et le contrôle des accès rassurent, à défaut d'offrir une garantie absolue ou même relative face aux actes délictueux.

La fermeture résidentielle du côté des résidents

Les résidents des complexes fermés ou sécurisés avaient rarement été questionnés jusqu'à ces toutes dernières années, que ce soit en France ou dans d'autres contextes

géographiques, sur les raisons de leur installation dans de tels complexes, mais aussi plus globalement sur la représentation qu'ils s'en font et la manière dont ces modes d'habitat sont susceptibles d'influer sur leur occupation de l'espace. Néanmoins, cette situation évolue, comme en témoignent les recherches dirigées par G. Capron [2006] sur l'Amérique latine, nos travaux sur une résidence fermée située à Nantes [Vuaillat, Madoré, 2008] et ceux de N. Golovtchenko et F. Souchet [2005] sur une résidence toulousaine, ou encore un certain nombre de communications présentées au quatrième colloque du réseau de recherche internationale sur les *gated communities* organisé à Paris en juin 2007.

Des entretiens longs, d'une durée moyenne comprise entre 20 et 45 minutes, ont été réalisés au domicile de 36 résidents de quatre complexes résidentiels fermés avec contrôle des accès. Ils ont permis de faire émerger les discours d'existence, donnant accès aux images et aux représentations des habitants dans la construction de leur rapport à l'habiter. La répartition des entretiens est la suivante :

- dix ont été réalisés au Newton à Carquefou, dans la banlieue de Nantes (janvier 2006) ;
- six à la résidence d'Alincourt à Lyon (novembre 2007) ;
- neuf à la Villa Vermeil de Biscarrosse dans les Landes (février 2008) ;
- dix au Domaine de la Guylhomné à Nantes (mars 2008).

Ces quatre résidences peuvent être regroupées par couple :

- la Résidence d'Alincourt et le Domaine de la Guylhomné datent de la même époque (années 1960 et 1970) et se situent dans des quartiers valorisés ; la population y est plutôt âgée et aisée, majoritairement propriétaire. Enfin, ces deux résidences ont les mêmes aménités de loisirs (piscine, tennis, parc, etc.) ;
- la résidence Le Newton et La Villa Vermeil, bien que différentes morphologiquement (habitat collectif d'un côté, pavillonnaire de l'autre), sont marquées par la similitude des statuts d'occupation : ce sont des résidences locatives dotées également d'aménités de loisirs (piscine notamment).

Environnement tranquille et entre-soi

La redondance majeure des discours recueillis fait référence à la recherche de l'espace calme et tranquille que proposent les quatre résidences et au rapport à la nature,

qui est principalement évoqué par le biais de la vue. La qualité esthétique de l'espace est donc largement appréciée, mettant les résidences dans de « petits écrans » de verdure. Le sentiment de vivre dans un environnement privilégié renvoie à un espace qui valorise les habitants. Au Domaine de la Guylhomné et à la Résidence d'Alincourt, cette valorisation s'exprime à travers l'image du quartier qualifié de « chic », alors qu'au Newton et à la Villa Vermeil, elle passe par la présence d'équipements de loisirs. Du fait de la qualité de l'environnement physique et paysager des résidences, mais aussi du processus de valorisation des habitants, les espaces résidentiels étudiés deviennent des espaces rassurants pour eux.

Le discours tenu par les 36 résidents interrogés sur l'Autre a été très abondant. Il est souvent assez négatif, car les habitants se méfient de catégories de population spécifiques. Les jeunes sont tout particulièrement visés, mais aussi les habitants de HLM, voire « les basanés » ou « les romanichels ». Une méfiance, voire un racisme latent, transpire du discours de l'habitant.

Le désir explicite d'entre soi n'a été remarqué qu'à la Villa Vermeil, ce qui renvoie au principe même de constitution du peuplement de cette résidence, du moins à l'origine (une résidence pour seniors). En revanche, dans les autres ensembles, le discours est de nature distinctive, principalement au Domaine de la Guylhomné et à la Résidence d'Alincourt. Il est construit autour d'un principe de différenciation très net permettant d'opposer le Nous (les résidents) aux Autres (les non résidents). Le fait de se sentir « entre gens biens » garantit ainsi un environnement sécurisé. Par ailleurs, il est rassurant pour les habitants d'avoir confiance dans le voisinage en cas de souci. Ce sentiment a été très fortement exprimé à la Villa Vermeil. En revanche, au Newton, c'est la propreté du complexe qui garantit un bien vivre ensemble. La propreté est le symbole de la bonne tenue et de la bonne sociabilité. Le cadre rassurant, sécurisant et agréable des résidences passe par cette sensation d'être « entre gens biens ».

Les relations sociales au sein des résidences sont largement appréciées et participent au cadre de vie plaisant. Le fait de connaître ses voisins, d'être connus d'eux, d'échapper en somme à l'anonymat, paraît être un facteur rassurant. Paradoxalement, les résidents regrettent le manque de convivialité : ils espéraient une ambiance meilleure, du fait de la présence des aménités de loisirs ou de l'homogénéité sociale et/ou générationnelle. Ce manque de convivialité est expliqué de différentes manières, comme la cohabitation parfois difficile entre personnes âgées et actifs à la Villa Vermeil ou l'important *turn over* au Newton.

Un rapport ambigu aux équipements de sécurisation

Le discours sur la fermeture de l'espace résidentiel et ses équipements est relativement divers et paradoxal. Même si la sécurité est souvent appréciée, elle est rarement revendiquée, car la présence d'équipements de sécurisation n'a pas constitué le critère premier dans le choix du logement. Les habitants en relativisent aussi beaucoup l'efficacité, les dispositifs de sécurisation permettant surtout de se protéger des petites incivilités.

Un discours fataliste émerge par rapport aux équipements de sécurité. La sécurisation des espaces est un mouvement général considéré comme nécessaire et normal. Les habitants ont peu d'avis sur la question et n'ont, pour la plupart, pas participé aux discussions. L'exemple du Domaine de la Guylhomné l'illustre bien : les décisions sont prises par la douzaine de personnes en charge du conseil syndical. Enfin, un autre regard négatif émerge de l'ensemble des discours : le contrôle des accès rend plus difficile la pratique quotidienne de l'espace résidentiel, que ce soit pour les résidents ou les visiteurs.

La fermeture résidentielle du côté des élus et des techniciens

Les élus locaux, bien qu'étant pourtant à l'interface entre une politique d'offre en logements nouveaux, par la délivrance en particulier du permis de construire, mais aussi l'élaboration des documents d'urbanisme ou autres programmes locaux de l'habitat (PLH), et la demande, n'ont pas été investigués jusqu'à présent, du moins dans le contexte français. Quelle(s) représentation(s) se font-ils de ce mode d'habitat ? Comment réagissent-ils face à un promoteur qui vient les voir pour leur annoncer son souhait de déposer un permis de construire pour un complexe résidentiel clos sur le territoire de leur commune ? Les entretiens ont porté bien évidemment sur les élus locaux, mais aussi sur d'autres acteurs qui gravitent autour des édiles, comme les techniciens en charge de l'urbanisme ou de l'habitat ainsi que les gestionnaires d'ensembles immobiliers sociaux et privés.

Douze acteurs ont été investigués dans sept sites différents, avec des entretiens d'une durée variant entre 25 minutes et 1h15 :

- quatre élus : les maires de Balma et de Tournefeuille dans l'agglomération toulousaine, le maire de Biscarrosse

dans les Landes et la première adjointe à l'urbanisme du maire de Fondettes dans l'agglomération de Tours ;

- quatre techniciens en charge de l'urbanisme ou de l'habitat : la directrice du service habitat et solidarités de la communauté urbaine Nantes Métropole, la responsable du PLH de la communauté d'agglomération de Rouen, la directrice du service habitat de la communauté d'agglomération Grand Toulouse et un technicien du service urbanisme de la mairie de Bailly-Romainvilliers en Seine-et-Marne ;
- quatre gestionnaires de parcs de logements sociaux et privés : le chargé de mission environnement et habitat de Quevilly Habitat (bailleur social, Rouen) ; le directeur adjoint de LogiSeine (bailleur social, Rouen) ; l'assistante déléguée à la gestion du Domaine de Terres Blanches et le gestionnaire du domaine des Hauts de Vaugrenier, situés tous les deux dans les Alpes-Maritimes.

Entre le « oui mais... » et le « non mais... »

Un premier constat s'impose : la notion de résidences fermées ou sécurisées n'est pas précisément définie par les élus ou leurs représentants. En conséquence, aucun n'est en capacité de dresser une liste précise des ensembles résidentiels fermés de sa commune. Généralement, lorsque l'élu se hasarde à estimer le phénomène, il le sous-estime par comparaison avec nos relevés de terrains, ne serait-ce parce que si le lotissement composé de maisons individuelles avec un portail à l'entrée est automatiquement désigné comme ensemble fermé, une résidence collective close avec contrôle des accès bénéficie bien souvent de plus d'indulgence.

Toutefois, ces réponses hésitantes des élus ou de leurs représentants ne sont pas une marque d'ignorance ou de désintérêt, mais plutôt le reflet du caractère polymorphe des ensembles résidentiels fermés. L'intérêt pour cette question est même assez vif, avec deux types de discours :

- le premier serait celui des « oui, mais... ». Il s'agit d'élus qui ne montrent pas d'hostilité envers la résidence fermée, mais qui pensent que leur diffusion doit être limitée et orientée vers certains secteurs de la ville ;
- l'autre groupe, les « non, mais... », adopte une posture de départ souvent plus critique, avant de se désavouer soit dans le discours soit dans les faits.

Au final, la fermeture des espaces résidentiels est doublement justifiée par le discours des élus ou des techniciens

en charge de l'urbanisme/habitat, par une réitération de la tradition française de la délimitation de la priorité privée et la recherche légitime de tranquillité, arguments que l'on retrouve également dans les discours des promoteurs et des résidents. Par ailleurs, la fermeture de l'espace résidentiel apparaît encouragée lorsqu'il s'agit d'un acte de touchant des logements sociaux : la résidence fermée comme cheval de Troie de la mixité sociale, la piste de recherche mériterait d'être creusée ?

Les oppositions à la fermeture

A contrario, deux autres arguments sont développés par les élus locaux pour limiter la fermeture des espaces résidentiels. Le premier repose sur la mauvaise intégration physique de ces ensembles fermés, souvent positionnés en retrait de la voirie existante, dans le tissu urbain dense et en particulier ancien. Mais le second, l'argument choc est souvent celui de la constitution d'un entre soi, qui aurait pour conséquence la fragmentation de la société locale et également une certaine remise en cause du rôle fédérateur joué par les communes, par l'intermédiaire des services et équipements collectifs qu'elles financent.

Enfin, la majorité des élus interrogés confirme le rôle essentiel, voire discrétionnaire joué par les maires. Il semble ainsi que les valeurs humaines et urbaines portées par l'élu influencent plus son choix que sa couleur politique, même si parfois les deux semblent mieux coller avec la représentation idéologique populaire. Autrement dit, si le droit de l'urbanisme ne suffit pas à lui seul à interdire la construction d'un ensemble résidentiel fermé, la « volonté » des maires peut réellement contrôler ce type de constructions, notamment par le dialogue en amont avec les promoteurs/constructeurs.

Conclusion

En guise de conclusion, nous aimerions insister sur trois points qui nous semblent particulièrement importants : l'effet de diffusion et la banalisation des ensembles résidentiels fermés, la diversité néanmoins du phénomène due à des effets de contexte variés, enfin le rôle des représentations.

L'effet de diffusion géographique des ensembles résidentiels fermés en France est indéniable. Nous l'avions déjà observé en 2002 et il se confirme en 2007. Le recensement des programmes fermés avec contrôle des accès, grâce à l'exploration des sites internet des promoteurs, montre bien la banalisation du phénomène à l'échelle

du territoire français. Ainsi, les 123 promoteurs affichant sur leur site internet au moins une opération immobilière fermée sont répartis pratiquement sur toute la France (métropolitaine et DOM), puisqu'ils appartiennent à dix-huit régions sur vingt-trois, sachant que les cinq régions qui en sont dépourvues ne représentent, selon notre recensement, que 2 % des programmes commercialisés en 2007 (63 sur 3 255). Par ailleurs, la diffusion ubiquiste des programmes fermés avec contrôle des accès est encore plus nette en 2007 qu'en 2002, puisque des opérations sont recensées dans la quasi-totalité des régions françaises et dans 125 aires ou unités urbaines. Néanmoins, rappelons que cette géographie de la fermeture est assez nettement discriminée en 2007 comme en 2002, marquant de son empreinte les régions et les villes situées principalement au sud de la France puis à l'est.

Cette tendance affirmée à l'ubiquité dans le développement de la fermeture résidentielle en France ne doit pas masquer néanmoins la diversité du phénomène due à des effets de contexte variés. L'essai de typologie des ensembles résidentiels fermés montre bien que derrière cette figure générique se cache en fait une assez grande diversité de situations. Quel que soit le critère privilégié (type d'habitat, de standing, de population, d'enclosure, de modalités de contrôle des accès ou de surveillance), la variété prime. Certes, certains cas sont plus fréquents que d'autres, avec comme figure pivot l'ensemble d'habitat collectif fermé par un grillage doublé d'une haie et dont le contrôle des accès est assuré par un portail automatique. Toutefois, autour de cette figure centrale, les déclinaisons sont nombreuses. Deux exemples peuvent en témoigner, qu'il s'agisse de l'observation des types d'aménités présentes dans le complexe résidentiel ou des modalités de contrôle des accès et de surveillance :

- d'une part, si l'espace vert de dimension et d'usage très variables d'un ensemble à l'autre (cela va d'un coin de pelouse agrémenté de quelques arbustes et plantes au parc de plusieurs milliers de m²) est l'aménité la plus fréquente, les aménités de loisirs susceptibles de générer une pratique hédoniste centrée sur le complexe résidentiel, comme la piscine et le court de tennis, sont nettement plus rares, sauf sur la Côte d'Azur et Toulouse, où ils sont au contraire bien présents, plus encore pour le premier équipement ;
- d'autre part, si la présence d'un gardien et surtout d'une vidéosurveillance est limitée au sein des ensembles résidentiels fermés français, avec une fréquence respective du quart et d'un peu plus d'un dixième seulement, elle marque de nouveau de son empreinte les ensembles observés sur la Côte d'Azur et, à un moindre degré, ceux de Toulouse. Par ailleurs, le premier

espace est quasiment le seul territoire où nous avons identifié des complexes avec des gardiens affectés exclusivement au contrôle des accès et, de surcroît, pour certains d'entre eux, assermentés, c'est-à-dire habilités à dresser des procès-verbaux d'infractions en cas de non-respect des règlements de jouissance. N'est-ce pas ici la résultante d'un double effet de contexte, marqué à la fois par la prégnance des discours sécuritaires (les Alpes-Maritimes disputent à Paris la première place pour le taux de crimes et délits en France) et aussi par la présence importante de ménages (dont une partie sont des étrangers) ayant des revenus élevés, donc soucieux de leur sécurité et celle de leurs biens ?

Enfin, deux points ressortent de l'analyse des représentations des ensembles résidentiels fermés en France :

- d'une part, il est clair que ce mode d'habiter se développe dans une indifférence quasi généralisée à tous les acteurs concernés. La large diffusion d'une nouvelle territorialité de l'habiter en France construite sur le mode de la fermeture et du contrôle des accès semble en effet faire consensus, ou peu s'en faut. Les promoteurs estiment qu'il n'est guère possible désormais de construire autrement, car cela ne « serait pas dans l'air du temps ». La plupart des élus locaux épousent pour l'essentiel cette posture, y trouvant même leur compte, dans la mesure où l'imposition d'une limite claire permet de bien démarquer la propriété privée de l'espace public. Quant aux résidents que nous avons interrogés, ils semblent accepter sans coup férir la fermeture et le contrôle des accès, à la fois parce qu'ils ne sont pas réellement en mesure de peser sur les choix conceptuels des nouveaux espaces d'habiter, mais aussi

parce que nombre d'entre eux ne s'impliquent que peu dans la gestion de leur copropriété une fois celle-ci constituée, abandonnant ainsi à une minorité de copropriétaires et au syndic le réel pouvoir décisionnel. Bien évidemment, cette posture fondée pour l'essentiel sur l'acceptation du phénomène n'est pas exclusive, tant les effets de contexte déterminent fortement les représentations des acteurs interrogés, notamment des résidents. D'autres postures existent, comme celles d'élus qui, au moins dans le discours sinon dans les actes, refusent le principe de la fermeture de l'habitat et réaffirment la force du politique dans le processus de négociation avec les promoteurs, ou encore celle de résidents qui revendiquent la mise en œuvre d'un contrôle des accès à l'entrée de leur complexe résidentiel ;

- d'autre part, une nette discordance entre les promoteurs et les résidents peut être notée quant à la place réservée à l'objectif sécuritaire dans l'argumentaire justifiant le développement de la fermeture et du contrôle des accès. D'un côté, on observe la construction d'un discours promotionnel légitimant pour partie cette fermeture et ce contrôle par la nécessité de se protéger de la criminalité. De l'autre, nombre de résidents interrogés portent soit un regard critique sur la fermeture et l'abondance de l'artillerie sécuritaire, qui les dérange en termes notamment de pratique et d'utilisation quotidienne, soit un regard relativement indifférent. Bien évidemment, certains résidents sont plus sensibles à l'arsenal sécuritaire, mais ils ne semblent pas majoritaires, du moins parmi l'échantillon interrogé.

**Gérald BILLARD, Jacques CHEVALIER,
François MADORÉ, Aurélien TABURET,
Fanny VUAILLAT, François RAULIN**

Bibliographie

- BILLARD (G.), CHEVALIER (J.), MADORÉ (F.), 2005, *Ville fermée, ville surveillée. La sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 230 p.
- BONELLI (L.), 2008, *La France a peur*, Paris, La Découverte, 420 p.
- CAPRON (G.) (dir.), 2006, *Quand la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés*, Paris, Bréal, 288 p.
- GLASZE (G.), WEBSTER (C.), FRANTZ (K.) (dir.), 2005, *Private Cities. Global and Local Perspectives*, Londres, Routledge, 242 p.
- GOLOVTCHENKO (N.), SOUCHET (F.), 2005, « Des *gated communities* à la française ? Les résidences fermées toulousaines », in HAUMONT (B.), MOREL (A.) (dir.), *La société des voisins*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, p. 145-167.
- MUCCHIELLI (L.), 2001, *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 142 p.
- VUAILLAT (F.), MADORÉ (F.), 2008, « La parole habitante au sein d'une résidence fermée : le Newton à Carquefou », *Cahiers Nantais*, n° 1, p. 41-50.

Sécurité globale et « mégapoles anarchiques »

Xavier RAUFER



© Corbis

L'un des problèmes durables en termes de sécurité globale est celui des métropoles géantes du Sud, type Lagos, Karachi, Rio de Janeiro, hors contrôle, voire passées sous la coupe de gangsters ou de terroristes. Ces fourmilières humaines de dix, parfois vingt millions d'habitants, apparaissent comme des « mégapoles anarchiques ». Leur prolifération constitue désormais un cauchemar sécuritaire pour les États comme pour les instances internationales.

Global Security and "Anarchic Megalopolis"

One of the intractable, and enduring, problems related to global security is that of the giant megalopolis of the South, such as Lagos, Karachi, and Rio de Janeiro – beyond control and under the influence of gangsters and terrorists. These human anthills, sometimes with more than twenty million inhabitants, are "anarchic megalopolises." Their proliferation has become a security nightmare for both states and international organizations like the United Nations.



Xavier Raufier

Chargé de cours à l'Institut de criminologie de Paris à l'université Panthéon-Assas, Paris II, et directeur des études du Département de recherche sur les menaces criminelles. Il est également chargé de cours à l'École des officiers de la Gendarmerie nationale, professeur affilié à l'EDHEC, et professeur associé à l'École supérieure de Police criminelle de Chine. Il est conseiller éditorial aux éditions Odile Jacob et a publié *L'énigme Al-Qaida* en collaboration avec Alain Bauer (J.-C. Lattès, 2005) et *La Camorra, une mafia urbaine* (La Table Ronde, 2005).

Il y aura, en 2050, 8 à 9 milliards d'êtres humains sur terre : environ 50 % de plus qu'en 2000. Or - sauf événement inouï, aujourd'hui imprévisible ¹ - il sera impossible d'élever le niveau de vie de la plupart de ces quelque 8 milliards d'humains au niveau qui est, en 2009, celui des pays développés. Même dans un monde plus spartiate qu'aujourd'hui, l'inégalité durable est donc un fait acquis pour les peuples pauvres : sauf miracle, ils n'accéderont pas au niveau de consommation des riches - ce, quelle que soit l'évolution de la population mondiale dans les décennies à venir. Cependant, une grande majorité de ces habitants durablement pauvres de la planète sera urbanisée :

- dès aujourd'hui, en Amérique latine, les pauvres (moins de 2 dollars US par jour) vivent à 64 % en milieu urbain, non dans les zones rurales ;
- en 2050, les deux tiers de l'humanité vivront en zone urbaine. Depuis 2008, « *le monde compte plus d'urbains que de ruraux* » ² ;
- d'ici 2030 (en partant de 2000), la population urbaine asiatique doublera, de 1,36 à 2,64 milliards de citoyens ³. Par exemple, Dhaka, la capitale du Bangladesh comptait 400 000 habitants en 1950, 10 millions en 2006, et devrait atteindre, en 2015, les 19 millions d'habitants environ.

Pour l'avenir discernable, la population humaine migrera encore des campagnes vers les villes, ce qui suscite « *la croissance d'agglomérations urbaines gigantesques, tendant à rassembler une fraction majoritaire de la population mondiale. La vie dans ces agglomérations est suspendue au fonctionnement des réseaux techniques qui apportent la nourriture, l'eau potable, l'énergie et qui évacuent les déchets* » ⁴. L'agglomération londonienne, par exemple, a besoin, pour approvisionner ses 9 millions d'habitants en produits alimentaires, forestiers, etc. de soixante fois sa propre surface ⁵.

Les mégapoles selon *Le Monde hebdo* du samedi 7 février 2004

- 1900 : la population mondiale urbaine atteint 10 % ;
- 1900 : 150 millions de citoyens recensés ;
- 1960 : Corée du Sud, 80 % de ruraux ;
- 2000 : Corée du Sud, 80 % d'urbains ;
- 2000 : 3 milliards de citoyens recensés ;
- 2000 : chaque jour, 180 000 citoyens de plus dans le monde ;
- 2000 : Afrique, le taux d'urbanisation progresse de 4,8 % par an ;
- 2000 : chaque heure, 60 personnes de plus à Manille, 47 personnes de plus à Delhi, 21 personnes de plus à Lagos ;
- 2015 : Bombay et Tokyo ont chacune 27 millions d'habitants ;
- 2015 : 80 % de la croissance mondiale est générée par les mégapoles ;
- 2020 : Afrique, 60 % de la population subsaharienne vit dans des villes ;
- 2025 : 5 milliards de citoyens prévus, soit la moitié de la population mondiale ;
- 2030 : 60 % de la population mondiale vit dans des villes ;
- 2030 : la mégapole continue de Canton à Hongkong compte 36 millions d'habitants.

Mégapoles anarchiques : l'ampleur du problème

Par mégapoles, nous entendons un ensemble immense et chaotique de tours, de barres, d'escalators, de supermarchés, de centres commerciaux, d'autoroutes, d'aéroports, une pollution grave, à quoi s'ajoutent des bidonvilles, du terrorisme et une forte criminalité. Un problème toujours plus grave, mais pas vraiment récent.

En 1800, Pékin est la première ville moderne à atteindre le million d'habitants. Alors, moins de 3 % des hommes

....

- (1) Par exemple, l'émigration vers Mars de 5 millions de terriens ne changerait rien à la situation. Cf. André Lebeau, *L'enfermement planétaire*, Débat-Gallimard, 2008.
- (2) Selon ONU-Habitat (rapport 2006), il devrait y avoir en 2030 8,1 milliards de terriens, dont 5 milliards urbanisés. En 2050, 10 milliards de terriens, dont les trois quarts urbanisés, l'essentiel de ce développement urbain se ferait dans les pays du Sud (de 2015 à 2030, les campagnes perdront chaque année 155 millions d'habitants au profit des villes).
- (3) « De l'avenir, la réhabilitation des villes », *Les Échos*, 1/12/2008. Voir aussi « État des villes du monde », ONU-Habitat, octobre 2008.
- (4) *L'engrenage de la technique*, André Lebeau, NRF Gallimard, Bibliothèque des sciences humaines, 2005.
- (5) « Des villes au bord de la congestion », *Courrier International*, 22 mars 2007.

vivaient en ville ; ils étaient environ 13 % en 1900. Entre 1950 et 2005, la population urbaine passe de 730 millions à 3,2 milliards et la population rurale, de 1,8 milliard à 3,2 milliards : c'est la mutation sociale la plus brutale de l'histoire. L'humanité tend à se rassembler dans d'immenses empilages verticaux d'habitats et d'humains, où la densité dépasse 10 000 habitants au Km².

« Les mégapoles sont des agglomérations urbaines dont la population - dans la définition de l'ONU - dépasse huit millions d'habitants. Il en existe une trentaine dans le monde dont cinq ont dépassé le seuil des vingt millions. Leur existence et leur croissance témoignent d'une tendance profonde de l'espèce humaine à s'agglutiner dans certaines villes, que ce soit dans les pays riches ou dans les pays sous-développés. Ce sont des structures d'une extrême vulnérabilité. L'image de la fourmilière souvent utilisée pour les décrire est tout à fait trompeuse. Une fourmilière exploite l'environnement accessible à ses individus ; elle constitue un système autarcique qui ne dépend, pour sa survie, d'aucune intervention extérieure. Les habitants d'une mégapole sont au contraire dans l'incapacité de pourvoir eux-mêmes à leurs besoins élémentaires en nourriture, en eau potable ou en énergie ; la survie d'une mégapole dépend du bon fonctionnement d'un ensemble de réseaux techniques dont l'arrêt engendre, en quelques jours, une crise humanitaire aiguë. » [Lebeau, op. cit.]

En 2020, si la croissance urbaine se poursuit au même rythme, Mexico aura environ 31 millions d'habitants ; São Paulo, 26 ; Bombay, Djakarta et Calcutta, 16. Déjà, dans cette dernière ville, la densité frôle les 90 000 habitants au Km² (20 000 à Paris), alors qu'en Afrique, certaines villes croissent de 10 % par an. D'ordinaire dépourvues de toute infrastructure économique solide, ces mégapoles parasitaires comptent toutes de 20 à 50 % de taudis et de bidonvilles.

Mégapoles anarchiques et bidonvilles

L'ONU-Habitat décrit le bidonville comme suit : *« Communauté pauvre, densément peuplée, non planifiée et non structurée, se développant dans une ville ou sa périphérie et dépourvue des services normaux d'une ville et de sécurité publique »*. Au sud du monde – ce surtout dans les États fragiles ou *a fortiori* effondrés – ces mégapoles sont, en fait, de véritables amas de bidonvilles (baptisés « habitats informels » par les instances internationales). En

2030, les habitants de ces bidonvilles seront 2 milliards (1 milliard en 2007, 1,4 milliard en 2020). D'ores et déjà, ces bidonvilles prolifèrent :

- bidonvilles de Bombay : 8 millions d'habitants en 2008 ;
- bidonvilles de Mexico : 4 millions d'habitants en 2008 ;
- bidonvilles de Lima : 3 millions d'habitants en 2008 ;
- bidonvilles de Caracas : 2 millions d'habitants en 2008 ;
- bidonvilles de Bogotá : 2 millions d'habitants en 2008.

Afrique, mégapoles anarchiques, bidonvilles

(Source : ONU-Habitat)

De 1950 à 2000, la population urbaine africaine a été multipliée par 9, de 32 millions à 279 millions de personnes. En 2015, 53,5 % des Africains vivront en ville, 87 % en 2050 (environ 40 % en 2007).

Dans l'Afrique subsaharienne, les bidonvilles regroupent environ 70 % de la population urbaine⁶. L'ensemble (estimé par l'ONU) des bidonvilles d'Afrique compte 330 millions d'habitants.

À Kinshasa (9 millions d'habitants) et à Lagos (13 millions), la population a été multipliée par 40 depuis 1950. Lagos aura 22 millions d'habitants en 2030. À Lagos, le grand bidonville (« A Jungle ») avait 90 000 habitants en 1972 - et 1,5 million en 2006.

Le bidonville est aujourd'hui une zone urbaine permanente et non plus transitoire, comme jadis ; un *« laboratoire de l'exploitation humaine »* (ONU-Habitat, 2006). Plus précisément, c'est :

- un ensemble de taudis surpeuplés et insalubres, privés d'accès à l'éducation et à la culture, sans infrastructures ni services même basiques, où les emplois sont précaires et sous-payés ;
- un lieu pollué et privé d'eau potable, voué à la malnutrition, aux risques sanitaires et aux maladies infectieuses ;
- un lieu marqué par de forts taux de mortalité infantile, une forte criminalité, de vives tensions tribales, claniques ou religieuses ;
- la « patrie » et le refuge d'une population atomisée et sous-qualifiée, ayant pour seul horizon la promiscuité

....

(6) En 2007 et pour toute la terre, les bidonvilles hébergeaient un citadin sur trois dans le monde, soit environ 1 milliard d'individus, dont 90 % dans les pays en développement. La population des bidonvilles a progressé de 36 % dans la décennie 1990.

de « son » bidonville et rongée, la télévision aidant, par un intense « syndrome de Tantale » (on y voit comment vivent les « riches », ce qu'ils consomment couramment, de localement inaccessible) ;
- enfin, pour qui devra un jour y repérer le hangar abritant la tonne de cocaïne, des otages ou une cache d'armes de guerre, le bidonville, c'est surtout une totale absence de cartes et de repères : nulle maison fixe, des baraquements temporaires ; pas de rues définitives ni de tuyaux permanents (et licites...) pour l'eau, l'énergie, ou les communications ou évacuer les eaux usées (égouts, etc.). Observons le cas de Karachi (Pakistan)⁷.

Karachi, une mégapole anarchique

Depuis le début de la décennie 1990, l'anarchie règne à Karachi, mégapole inondée des armes et de l'héroïne d'Afghanistan, privée d'électricité des jours durant et ravagée par les prises d'otages, les attentats, les assassinats, les incendies criminels. Une mégapole qui dépasse déjà les 10 millions d'habitants et où, dit alors Benazir Bhutto, la culture est celle « de l'héroïne et de la Kalashnikov ». Dotés d'armement lourd, des « gangs tribaux » politico-militaires, crapuleux, ou hybrides, se partagent la ville. Déployée à Karachi en mai 1992, l'armée s'en est retirée, pour y revenir en 1997. Mais elle n'a pu rétablir même un semblant d'ordre dans une ville où les blessés sont couramment achevés sur leurs lits d'hôpital. En juin 1992, l'armée découvrait à Karachi 23 salles de torture clandestines, servant aux milices *Sindis* (indigènes) ou *Mohajirs*, au bénéfice, si l'on ose dire, de diverses variétés d'ennemis et de traîtres. Karachi est ainsi devenue l'équivalent du Beyrouth de la guerre civile : des milliers d'enlèvements chaque année ; de 100 à 200 morts par mois dans des affrontements confus. Dans les forêts proches de la province du Sind, l'armée pakistanaise signale alors la présence de 7 000 Dacoïts, brigands organisés en bandes puissantes et dotées d'armes lourdes. Leur activité favorite : l'attaque au lance-roquettes, puis le pillage des trains.

....

(7) Karachi (± 12 millions d'habitants) est la plus grande ville du Pakistan, son seul grand port et centre d'affaires. La ville produit plus de 40 % des ressources du gouvernement fédéral. Voir *États échoués, mégapoles anarchiques*, Anne-Line Didier et Jean-Luc Marret, PUF, coll. Défense & Défis Nouveaux, 2001.

(8) Le sceptique recherchera avec profit (et joie !), *encroachment* dans l'édition internet de *Dawn*, le quotidien anglophone de Karachi. Cet anodin « empiètement » dévoile, en effet, un fascinant défilé de maisons fantômes, rues évanescentes et immeubles furtifs, sans oublier bien sûr les égouts fugeurs.

(9) Cf. « Explosion urbaine et mondialisation », *Alternatives Sud*, vol. XIV, 2007, N°2 ; « State of the world's cities, 2006-2007, UN-Habitat » ; « The challenge of slums : global report on human settlements », UN-Habitat, 2003. Le concept de mégapole anarchique (*feral cities*) est un peu délaissé aux États-Unis. Voir cependant « *Feral cities, the new strategic environment* », Richard Norton, *Naval War College Review*, autumn 2003.

(10) « La sécurité humaine pour un siècle urbain. Défis locaux, perspectives mondiales », p. 35 : <http://www.securitehumaine-villes.org>

Karachi, victime du crime et du terrorisme :

- les terroristes islamistes ;
- des gangsters (*dacoïts*) ;
- les séparatistes sindhi du *Sindh Taraqqi Pasand Party* (STPP) ;
- des tribus et clans en guerres intestines ;
- des narco-trafiquants ;
- les réfugiés afghans (armes, héroïne, etc.) ;
- le *Mohajir Quami Movement* (MQM), le « Parti-guérilla » des migrants (*Mohajirs*) musulmans indiens au Pakistan, lors de la séparation avec l'Inde en 1948-49.

Karachi, dont la presse nous parle comme d'une ville, au sens où Paris et Rome sont des villes, est en fait un immense bidonville, peut-être aussi grand – en tout cas bien plus peuplé – que la Belgique entière. Sur l'immense bidonville de Lyari, à Karachi (comptant peut-être un million d'habitants et abritant la plupart des formes criminelles ou terroristes du sous-continent indien), l'auteur interrogea naguère un officiel local qui ignorait manifestement l'emplacement même de ce périlleux cloaque, et s'ébahissait *in petto* de notre intérêt pour celui-ci. Existait-il un plan de la ville de Karachi, sur lequel Lyari serait repérable ? « Euh... vous savez, les rues disparaissent d'un jour à l'autre, selon les baraques qu'on y bâtit, alors... ». Mais alors, comment s'orientent les livreurs, ou chauffeurs de taxi ? (gentil sourire) « Ils évitent ces lieux dangereux... Sinon, sur place, "on" les guide... » (le prudent « on » indiquant ici la milice ou le gang contrôlant le secteur)⁸.

Criminalité organisée et terrorisme⁹

« Certains groupes criminels armés se sont transformés en empires du crime organisé comptant des milliers de membres, possédant une organisation interne complexe et appliquant des stratégies de recrutement agressives. Tout cela, dans le but d'affronter d'autres gangs ou les autorités, et leur disputer le contrôle des espaces urbains »¹⁰.

Le gang urbain est défini comme suit : « Organisation armée violente caractérisée par des éléments d'une structure de

commandement et exerçant son pouvoir sur un territoire, une population ou des ressources locales »¹¹.

À la dérive, voire marginalisées, les périphéries de ces mégapoles, leurs centres parfois, constituent de dangereux pôles d'instabilité – au premier chef pour les autorités des pays concernés. Précarité, misère, multiplication, puis généralisation des comportements illégaux : un terrain de chasse rêvé pour les fanatismes religieux, les sectes les plus bizarres. S'ajoutent à cela de graves menaces de santé publique : comment enrayer les épidémies (tuberculose, malaria, Sida) dans ces immensités hors contrôle ? Nombre de ces mégapoles servent aussi de base ou de lieu de repli à des terroristes, mafias ou cartels ; certaines, même, de terrains d'expériences interdites aux pédophiles.

Dans ces mégapoles, la violence est souvent le seul mode de régulation des rapports sociaux et l'insurrection, le seul langage politique connu. Dès 1991, à Kinshasa, au Zaïre (80 % de chômeurs), des militaires sans solde et la foule des bidonvilles ravagent le centre-ville : un milliard de dollars de dégâts. Ces mégapoles abritent aujourd'hui – et abriteront plus encore demain – de véritables « armées de réserve criminelles » ; et constituent, d'ores et déjà, d'inépuisables viviers pour des mégagangs. *La Mara Salvatrucha* (Amérique centrale), les *Yardies* (en Jamaïque) ou, en Irak, la *Jaish al-Mahdi* (armée du *Mahdi*), entités criminelles ou fanatiques choisies entre cent autres, sont en effet apparues dans les bidonvilles et « quartiers sauvages » de Los Angeles ou de San Salvador ; de Trenchtown ou de Tivoli Gardens (Kingston, Jamaïque), ou de Sadr City (Bagdad, Irak).

La guerre, dans une mégapole ou dans un bidonville, c'est d'abord une topographie spécifique à considérer, mais c'est aussi :

- une population souvent tribalisée ou clanique dont les réflexes, quand elle est attaquée ou envahie, procèdent des notions d'honneur et de vengeance ;
- une démographie explosive – Gaza a longtemps occupé le premier rang démographique mondial, avec 6,8 enfants par femme nubile ;
- une société d'autant plus tentée par le fanatisme (islamiste à Gaza et Bagdad) que, misérable, l'espoir du paradis céleste est à peu près le seul qui lui reste ;
- une société vivant d'abord d'une « économie parallèle » en partie criminalisée (trafics d'êtres humains, de stupéfiants, de véhicules, d'armes, etc.).

....

(11) Voir «The new middle ages», John Rapley, *Foreign Affairs*, vol. 85, N°3, 2006 ; et «The threat of gangs and antigang policy», *Policy Discussion*, Cape Town Institute for Security Policies, Paper N° 116, 2005.

(12) *Future warfare anthology*, US Army War College, mai 1999.

Le concept de « jungle de béton »

« Les zones urbaines sont des terrains fort complexes pour le combat [...] Les pertes en zone urbaine sont plus élevées que sur les terrains ouverts. Alors, même si les militaires préfèrent éviter le sujet, il faudra y revenir car ce sera sans doute un des terrains privilégiés de nos futurs ennemis. Une façon pour lui de compenser la supériorité technologique et numérique [des États-Unis] sera de se fondre dans les villes et dans la masse [...] L'environnement urbain est multi-dimensionnel : sol, sous-sol et troisième dimension (chaque bâtiment peut abriter des ennemis) ; il réduit les capacités de communication (structures métalliques et de béton) [...] Le soldat ressent ces difficultés, qui jouent sur son mental. De plus, les zones urbaines sont toujours plus peuplées : les villes pourront dépasser les dix millions d'habitants. Les problèmes d'infrastructures et les besoins sociaux risquent d'aggraver le problème [...] Ces vingt dernières années, un tiers des déploiements militaires américains se sont faits en zone urbaine, et cela augmente. Cet environnement met tous les intervenants à égalité, quelles que soient les capacités technologiques des uns et des autres »¹².

Tout débute par un exode rural massif. Razzias, pillages, racket : les villageois fuient les zones grises. Mirage de la métropole, et des secours qu'on y dispense : les paysans recréent leur monde familial (clan, tribu, village ou province d'origine) dans la périphérie urbaine. Mais, à mesure, guérillas dégénérées, narcotrafiquants, irréguliers de toute espèce suivent et s'installent aussi dans les bidonvilles. Noyés parmi les populations complices ou soumises des « banlieues sauvages », ces malfaiteurs mènent leurs affaires – guerres tribales, activisme politico-militaire ou trafics divers – dans l'impunité. Pour eux, ces sanctuaires périurbains sont idéaux :

- nombreux jeunes non qualifiés, bloqués sur place, *desperados* rendus plus amers encore par le « syndrome de Tantale », déjà dépeint ;
- proximité du cœur économique du système et des aéroports (pour les *narcos*) ;
- proximité du centre politique et médiatique (pour les guérillas et terroristes) ;

Ainsi, dans les mégapoles du Sud (Karachi, Lagos, Rio, etc.), des quartiers et banlieues entiers – des milliers de kilomètres carrés, des millions d'habitants – sont sous le contrôle réel de mafieux, de terroristes, de trafiquants, etc. À cet ensemble chaotique, on a donné le nom de « jungle de béton ». Par exemple, à Rio de Janeiro, on dénombre 600 à 800 *favelas* (bidonvilles à flanc de colline) qui occupent un tiers de la ville et comptent 1 million

d'habitants, tous ou presque *squatters*. Pour les ONG locales, ces *favelas* sont des forteresses criminelles, où, de 10 à 19 ans, un garçon sur quatre est membre d'un gang. Le motif de décès majeur des 10/19 ans y est la mort par balles. Selon la police, 3 à 4 tonnes de cocaïne passent chaque mois par les favelas ; 80 % de cette drogue est destinée à l'Europe ou l'Amérique du Nord.

Les émeutes à Los Angeles

29 avril - 4 mai 1992 : en six jours, ces émeutes font 54 morts, 2 383 blessés (dont 221 graves) ; elles provoquent 11 113 incendies volontaires et font 66 millions d'euros de dégâts dans le comté de Los Angeles. Du côté des émeutiers, des bandes criminelles organisées de jeunes Noirs (*Crips* et *Bloods*), qui ont conclu entre elles une trêve pour mieux se consacrer à « tuer des flics » ; on y voit aussi des jeunes d'origine centro-américaine, mais, au total, bien moins de *chicanos* que de *blacks*. Du côté des forces de l'ordre, 11 000 hommes de la Garde nationale de Californie et 3 600 militaires de l'armée fédérale, dont 1 500 Marines.

Des émeutes dont la dimension criminelle est majeure. Dès janvier 1992, le FBI inculpait, dans une même affaire de narcotrafic, deux chefs (O.G.'s, pour *Original Gangsters*) des *Crips* (gangs noirs de Californie, voir plus bas) et des émissaires colombiens du Cartel de Medellín. Ce premier contact prouvé entre cartels et gangs révéla d'énormes trafics, et actions consécutives de blanchiment, à Los Angeles ; on en eut la preuve fin 1993. Comment, en effet se trahit, au niveau local, la finance criminelle clandestine ? Le solde positif (en espèces) des banques du secteur gonfle soudain, de manière considérable et inexplicable.

Or, quand une banque américaine encaisse en liquide des montants plus importants que ceux versés à sa clientèle, se forme un solde positif de billets qu'elle retourne à la banque centrale, la *Federal Reserve Bank*, ou *Fed'*. En 1992, la *Fed'*, couvrant la zone allant de Los Angeles à Las Vegas, voit ces versements en liquide bondir de 72 % et atteindre 8,15 milliards de dollars. Un gonflement soudain, énorme, et inexplicable par l'économie licite : pour le commerce californien, l'année a été mauvaise et les émeutes ont effrayé les touristes. L'explosion du narcotrafic est la seule explication possible.

....

(13) Novembre 1994 - janvier 1995.

(14) « Neither War nor Peace – international comparisons of children and youth in organised armed violence », Instituto de Estudios de Religiao, Rio de Janeiro, 2004.

(15) « La sécurité urbaine pour un siècle urbain - défis locaux, perspectives mondiales », Sécurité urbaine-villes, Consortium canadien pour la sécurité humaine, Canada, 2007.

Au total, la dureté des affrontements, la complexité de la mission ont poussé le gouvernement des États-Unis à concevoir, en 1996, un « Plan de sécurité stratégique » (*US National Security Strategy, NSS*) dans lequel la « guerre des bidonvilles », et les missions anti-crime jouent un rôle important.

La « reprise » des favelas de Rio de Janeiro par l'armée ¹³

Homicides criminels dans toute la Colombie, de 1978 à 2000 : 39 000.

Homicides criminels dans les seules favelas de Rio de Janeiro, 1978-2000 : 49 913.

De 1987 à 2001, en Palestine, 467 jeunes (18 ans et moins) Palestiniens ont été tués par l'armée d'Israël.

Dans le même temps, à Rio de Janeiro, 3 937 jeunes ont été tués par balles ¹⁴.

À São Paulo, il y a eu, en 2007, 5 797 homicides.

En 2006, le jour de la « Fête des mères », des affrontements entre le mégagang *Primer Comando da Capital* (PCC) et la police ont fait 152 morts.

Au Brésil, où plus de cent personnes sont tuées chaque jour par armes à feu : « les mafias locales en sont au point où elles offrent leurs propres services d'emploi, de sécurité et de surveillance, contribuant ainsi à l'effritement de la suprématie du droit et à l'intensification de la violence urbaine » ¹⁵.

Il ne s'agit pas d'une brutale et récente dégradation puisque, dès l'automne 1994, l'armée brésilienne reçoit l'ordre de reprendre le contrôle des 20 à 30 favelas tombées sous le contrôle du crime organisé, sur les 600 que compte Rio (12 millions d'habitants). La plupart de ces favelas sont situées dans des secteurs périurbains montagneux et escarpés. Là, le pouvoir appartient à des gangs paramilitaires structurés : le « Troisième Commandement », le « Commandement Rouge », etc. Classiquement, ces gangs exercent un contrôle territorial, se livrent à un narcotrafic massif, au racket, et fournissent à la population misérable une « assistance sociale » embryonnaire.

Mais les gangs se combattent de favela à favela, souvent la nuit, à l'arme lourde – tirs de balles traçantes, etc. – et

la population est terrifiée. Il faut agir. Dès qu'elle reçoit sa mission, l'armée réalise qu'elle ne sait rien de ces gangs, (organisation, hiérarchie, etc.). Elle doit donc d'abord engranger du renseignement. Ceci fait, l'armée choisit comme zone de test une favela très criminalisée, *Morro do Alemão*. Sur place, le gang dispose de centaines de fusils d'assaut américains de type AR15, de FAL (belges), de pistolets mitrailleurs Uzi, et de munitions en quantité illimitée.

Le plan de l'état-major brésilien est d'« isoler », puis de « policer » et enfin de « combattre ». C'est de la pure guérilla urbaine : ennemi en civil, dissimulant ses armes et caché dans la population. À la fin de l'opération Rio, le bilan est mitigé. Les favelas sont reprises, mais quand l'armée s'en retire, les gangs y retournent le lendemain. 200 fusils d'assaut, 100 pistolets automatiques et 500

armes de poing sont récupérés, ce qui est peu pour des narcotrafiquants achetant l'armement par conteneurs, voire par cargos entiers. Enfin 500 « gangsters » ont été arrêtés, mais aucun « gros poisson »¹⁶.

Conclusion

La sévérité des problèmes, toujours plus graves, posés par les « mégapoles anarchiques », est connue depuis quinze ans au moins. Mais, en Europe notamment, peu nombreux sont ceux qui s'inquiètent de la prolifération hors contrôle de « jungles urbaines », où pourtant, nos expatriés, nos biens commerciaux, nos avions et nos navires sont présents. Faudra-t-il (comme à l'accoutumée) un drame pour rappeler l'Europe au réel ?

Xavier RAUFER

....

(16) « Forteresses criminelles » du Brésil, voir sur le site du Département de recherche sur les menaces criminelles contemporaines : www.drmmc.org, la « Note d'Alerte » N°2 intitulée « Cocaïne sur l'Europe : l'inondation approche ».

De la redécouverte du local à la police de proximité

Nancy CAZORLA



© Ministère de l'Intérieur - DICOM

La nécessaire prise en compte du local, l'importance de la territorialisation semblent être devenues les maîtres mots du champ de la sécurité. Leur transposition au sein de la Police nationale a d'ailleurs été à l'origine d'une réforme de cette institution en 1997. Mais, cette quête de la proximité est-elle réellement spécifique à la période actuelle, ne s'inscrit-elle pas, au contraire, dans la dynamique initiée dans les décennies précédentes ?

The Rediscovery of the Local Proximity Police

The necessary focus on the renewed emphasis on territorialization has become the guiding concept of security. Its institutionalization at the level of the National Police was at the origin of the reform of 1995. But is this renewed search for proximity really specific to the recent period, or has it not always been a factor in preceding decades?

Nancy Carloza

Docteure en science politique, rattachée au Centre d'études et de recherches sur la police (CERP). Ses recherches portent sur les politiques publiques de sécurité en France et aux États-Unis. Elle a participé à l'ouvrage collectif : *Questions de sécurité, sociétalisation des réponses, globalisation des menaces*, Dieu (F.), (dir.), 2006, Paris, L'Harmattan.



À l'heure où les liens entre police et population, mais également entre individus semblaient se distendre, la notion de proximité s'est imposée dans le champ de la sécurité. Thématique dans l'ère du temps, voire parangon de modernité [Lefebvre, 2005], elle devait permettre d'assurer une gestion cohérente et efficace de l'insécurité par le biais des partenariats et de la contractualisation, de résorber l'inadéquation entre attentes populaires et réponses policières. Dans la pratique, elle a été déclinée, au gré des expériences, en fonction des individus et entités concernées par ces questions et/ou par rapport aux problèmes à traiter, l'indétermination de ce concept étant à la hauteur de son succès rhétorique. La police française n'a pas échappé à cet élan. L'année 1997 a ainsi vu l'apparition d'une police relevant de cette appellation. Réponse aux problèmes d'insécurité et de délinquance, cette stratégie policière devait remédier à l'inadéquation étatique et résorber les récriminations citoyennes en la matière. La demande politique à ce propos était sans ambiguïté. La police devait être proche des autres membres de la communauté, ajuster son action aux particularités du tissu local et, surtout, être territorialisée. L'importance accordée à ce dernier facteur semble, de prime abord, étonnante, la police semblant, *de facto*, insérée dans le territoire. À ce titre, elle semble devoir être précisée. Pourquoi avoir placé le territoire et la proximité au centre de cette politique de sécurité ? Pour tenter de répondre à cette question, expliquer l'apparition de cette stratégie policière et certains de ses dysfonctionnements, une mise en perspective s'avère nécessaire, cette idée semblant loin d'être spécifique à cette réforme.

Des policiers sans attaches locales

Candide, il pourrait être supposé que cette proximité géographique, réclamée à grands cris, existait déjà, des commissariats étant implantés dans la plupart des zones placées sous la responsabilité de la Police nationale. Mais la réalité était tout autre, cette présence n'équivalant pas à une territorialisation de l'action. Pour comprendre ce paradoxe, il faut avoir à l'esprit que la police avant cette réforme est une institution « délocalisée ». L'étatisation des polices municipales a, dans un premier temps, légitimé l'idée d'une nécessaire distanciation par rapport au local. Ainsi, la refonte de cette organisation est passée par la généralisation des patrouilles aléatoires, une standardisation des rencontres avec la population et une plus grande attention accordée à certains types d'infractions, du fait de la spécialisation concomitante. La relation au territoire est donc devenue plus ténue. Parallèlement, la diffusion

du téléphone et de la motorisation a accru l'insularité de l'institution policière, en l'éloignant physiquement de la population qu'elle devait servir. Détachée, à la fois pratiquement et symboliquement, du local, cette dernière s'est révélée incapable de prendre la mesure et de s'adapter aux mutations des schèmes spatiaux. L'époque est, en effet, marquée par une expansion urbaine conséquente, qui modifie profondément la morphologie de ce milieu et la relation au territoire. De nouveaux espaces, tels que les zones d'évitement, les zones de transit voient ainsi le jour. Ils sont définis par leurs finalités et semblent ne plus avoir d'identité propre dans les représentations populaires. Cette « déliquescence de l'espace public » se traduit d'ailleurs par une croissance importante des dégradations et des délits sur la voie publique. Or, l'institution policière de l'époque semble incapable de répondre à cette évolution, les policiers étant à la fois acteurs et victimes de cette transformation spatiale : acteurs dans la mesure où la police de cette époque est fortement déconnectée du local ; victimes, car leur terrain d'action est cette ville en mutation.

Acculé par une demande sociale, qui tend à devenir politique, l'État n'a d'autre choix que de réagir. L'appréhension de la sécurité, les attentes et besoins de la société civile sont donc reconsidérés. La problématique sous-jacente s'inverse ainsi peu à peu et l'ordre public cède la place à l'idée d'ordre sociétal. Toutefois, les mesures mises en place n'ayant pas permis de résorber ces problèmes, une nouvelle politique publique de sécurité voit le jour dans les années 1990 : la proximité. Présentée comme une approche innovante, susceptible de répondre à la fois à la criminalité et à la peur du crime, elle doit remédier à l'inefficacité des pouvoirs publics en la matière. Théoriquement, elle s'appuie sur l'élaboration d'un nouveau maillage territorial plus fin et cohérent. Ce dernier s'articule autour de deux concepts géographiques : le secteur et le quartier. Le premier est l'échelon territorial où se prépare, se commande, et s'évalue la mission de police de proximité. Le second est « le lieu de base, qui se substitue désormais à la notion d'îlot, il est le site où interviennent les acteurs de première ligne de la police de proximité ». Cette territorialisation s'accompagne d'une modification des modalités d'action. Affectés spécifiquement à un territoire, les policiers de proximité, ou proximiens doivent s'attacher à résoudre l'ensemble des difficultés présentes sur leur lieu d'exercice, que celles-ci soient délictuelles ou non. La démarche s'inscrit dans la lignée de la théorie de la vitre brisée de J.Q. Wilson et G.L. Kelling. Selon ces auteurs, les phénomènes de délinquance et de désordre doivent être appréhendés comme s'auto-générant les uns les autres. La multiplication des dégradations suscite la mise en place de techniques d'évitement par les habitants et le quartier tend à ne plus être considéré comme un endroit sûr, mais comme un

lieu dangereux qu'il faut éviter à tout prix. Ce « processus de décadence urbaine » accentue la détérioration de la zone, et les manifestations délinquantes, qui étaient présentes, mais occasionnelles, ne cessent d'augmenter. En d'autres termes, une vitre brisée est un signe indiquant que les dégradations ne sont plus réparées et sanctionnées et que les contrôles sociaux communautaires s'effritent. S'engrène alors, si rien n'est fait, une « spirale du déclin » [Skogan, 1990].

Cette prise en compte du désordre répond à une autre exigence, formaliser le deuxième élément de cette doctrine : la coproduction. La montée de l'individualisme, le développement de l'anonymat, notamment dans les milieux urbains, l'effritement des structures communautaires ont, en effet, contribué à la sclérose des mécanismes de régulation traditionnelle, responsable d'une surcharge de travail pour l'administration policière. La proximité est censée remédier à cet état de fait en mobilisant les citoyens dans la gestion des questions de sécurité. La redistribution de l'espace doit donc se traduire par une déconcentration des missions et des moyens de la structure policière et par une amélioration des relations avec la population, afin de réactiver les différentes formes de contrôle social normalement présentes au sein de ce groupement. Logiquement, la contractualisation complète le dispositif. Les contrats locaux de sécurité doivent ainsi permettre de créer des réseaux susceptibles d'être mobilisés pour résoudre des problèmes *ad hoc*, d'assurer la cohérence, ou tout du moins, la non-contradiction, entre les interventions sur une même zone. Cette orientation a donc pour fonction de redonner une certaine légitimité à l'action publique, notamment en résorbant les incohérences des systèmes de régulation traditionnels. Mais sa portée ne se limite pas à une amélioration et à une coordination de l'action. En rétablissant clairement les rôles et activités de chacun, elle place, de fait, le travail des acteurs concernés par les questions de sécurité sur le devant de la scène : ces derniers n'ayant désormais plus l'excuse d'être harassés par des tâches ne relevant pas de leurs compétences, ils ont une obligation de résultats concernant celles qui leur sont imparties. L'évolution semble conséquente, toutefois, contrairement à la présentation qui en a été faite, elle est loin d'être novatrice et spécifique au champ de la sécurité.

Le retour au local, une préoccupation ancienne

« Nouveau » sésame de l'action publique, les incantations pour une plus grande proximité n'ont eu, en effet, de cesse de se développer depuis quelques décennies : l'État étant

dans l'incapacité d'assumer seul le financement de tous les besoins, la rationalisation et la coordination de l'action publique se sont imposées. Une des principales conséquences de cette évolution est la place conférée, dès lors, au territoire. Ainsi, l'acte I de la décentralisation, qui correspond à la réforme des années 1982-1983, s'articule autour des notions de gestion intégrée, de partenariat et de territorialisation. Les premières devaient permettre de formuler des réponses plus adaptées, la dernière devait remédier aux écueils de la « *conception homogénéisante du territoire français* » [de Maillard, 2002] pratiquée jusqu'alors. Bien que ce secteur ne soit pas transféré aux collectivités locales et que le principe de non-recouvrement des compétences entre structures publiques ait été réaffirmé, la sécurité publique n'a pas échappé à ce mouvement. Les prémices de la proximité policière peuvent d'ailleurs être trouvées dans les rapports Bonnemaïson et Peyrefitte, qui recommandaient de faire de la commune l'unité d'action des politiques de sécurité. Les réformes amorcées dans les années 1980 s'inscrivent dans la même perspective. Il faut reterritorialiser l'institution et modifier la gestion policière. À ce titre, les mesures mises en place à partir de 1982, comme les plans départementaux de sécurité, sont caractérisées par le renforcement d'une gestion décentralisée et l'appel à l'initiative locale. Les projets de service, en application de la circulaire du 23 février 1989, avaient, par exemple, pour but de rationaliser le cadre d'action de l'administration policière et d'améliorer la coordination des services. À terme, ils auraient dû permettre la mise en place d'une police dite de proximité, apte à gérer la petite et moyenne délinquance. Néanmoins, de fortes résistances policières entraîneront leur abandon. La portée limitée de ces politiques de départementalisation explique l'importance accordée à la contractualisation dans la doctrine de proximité.

La proximité est donc loin d'être une orientation politique novatrice, ce qui explique en partie son insertion dans la politique de sécurité mise en place en 1997. Toutefois, cette explication resterait partielle si elle ne prenait pas en compte l'incidence de l'a-centricité croissante du système politique sur la formalisation de cette stratégie policière. Dans un premier temps, la modification des jeux de pouvoir, entérinée par la décentralisation, s'est traduite par une augmentation des demandes concernant le développement des responsabilités et de l'autonomie dans la gestion locale. Elles ont, dans un second temps, été à l'origine de nombreuses mesures, la pression des électeurs, obligeant, *de facto*, les élus à donner un certain prolongement à leurs programmes électoraux, à assurer leur rôle de « garant de l'ordre en public » [Roche, 2004, p. 255]. Le poids et les initiatives des collectivités locales ont ainsi, d'une certaine manière, favorisé l'évolution des cadres normatifs de la sécurité. Obligées, de fait, de répondre

aux attentes sécuritaires de leurs électeurs, tout en étant limitées par le carcan étatique, elles ont développé des solutions hybrides en matière de sécurité, comme le recours au secteur de la sécurité privée. L'idée de proximité, entendue dans une acception générale, c'est-à-dire non limitée à une vision strictement étatique, a ainsi été légitimée.

Dans cette perspective, l'apparition de la police de proximité prend un autre sens. Face à des acteurs locaux de plus en plus présents dans la sphère de la sécurité locale, l'État s'est trouvé face à une double obligation : intégrer, au minimum formellement, ces derniers et leurs dispositifs, sans toutefois remettre en cause l'architecture classique de la sécurité. Deux facteurs semblent avoir influencé cette réaction : le refus de décentraliser la Police nationale et la capacité limitée de la structure étatique à se réappropriier l'échelon local. D'un côté, la médiatisation de la police de proximité a véhiculé l'image d'une institution au plus près des citoyens, d'une reterritorialisation de son activité. *« Sécurité locale, cela signifie qu'on fait quelque chose, quelque chose de réalisable en ce monde incertain. Cela évoque une solution policière, donc étatique à la criminalité, à l'incivilité et au désordre, ce qui permet à l'État, mais à l'échelon local, de réaffirmer une certaine souveraineté. C'est la restauration symbolique de l'autorité sur un territoire donné, bien visible et tangible »* [Crawford, 2001, p. 8]. De l'autre, le champ d'action des structures locales a été à la fois élargi, l'augmentation des prérogatives des polices municipales en est l'illustration, et restreint par l'imposition de nouvelles règles qui normalisent ces activités. Autrement dit, l'État a renvoyé au local la gestion de certains pans de la sécurité tout en conservant la charge symbolique. Cette évolution a permis aux collectivités d'apporter une réponse sur leur territoire, mais a limité la portée de leur action. *« Confrontés à la fin de la liberté d'inaction caractéristique de la période précédente, les élus locaux ont dû privilégier la mise en œuvre d'actions souvent peu originales, mais relativement aisées à mettre en place, et dont ils pouvaient s'imputer les résultats plus ou moins symboliques »* [Desage, Godard, 2005].

Démystifier le retour au local

Quelques années après son lancement, cette pratique policière ne semble pas avoir atteint les objectifs escomptés. La délinquance a augmenté, les taux de résolution n'ont pas connu d'évolution notable et la coproduction a souffert de plusieurs maux. Présentée comme inefficace, cette démarche a peu à peu été circonscrite à quelques services, aux effectifs de plus en plus limités. Mais, cette stratégie

policière pouvait-elle réellement produire des résultats différents ? Certains de ses dysfonctionnements n'étaient-ils pas inscrits dans ses actes fondateurs, dans l'acception de la proximité retenue à cette occasion ? À maints égards, le substrat théorique de cette politique de sécurité s'avère, en effet, problématique. Dans un premier temps, cette doctrine sous-entend qu'autrefois les communautés étaient plus unitaires, la police plus légitime, le crime et le désordre mieux gérés et le contrôle social plus cohérent et efficace. À la société actuelle façonnée par l'érosion du « lien social », par la déliquescence des solidarités interpersonnelles, par la prégnance de l'individualisme et par une forme d'amoralité, est opposé un « modèle » communautaire, caractérisé par l'ordre, l'harmonie, l'interconnaissance, le respect des règles. Appliquée à cette réforme, cette idée a légitimé le sentiment que la sécurité était une aspiration collective, ne pouvant que susciter un consensus au sein de la population concernant son règlement et une mise en adéquation des actions individuelles et collectives. Le problème est que cette communauté unifiée ne trouve aucun écho au cours des siècles passés et est en totale dissonance avec les configurations observables de nos jours, l'hétérogénéité sociale contredisant l'angélisme des représentations associées.

Cette doctrine postule, par ailleurs, que ce type de groupement est intrinsèque à l'organisation sociale et que le sentiment d'appartenance communautaire se construit principalement dans les relations de proximité, ce qui est loin d'être le cas. En effet, les communautés ne s'organisent pas au hasard des enracinements locaux, mais relèvent plutôt de choix identitaire. Par exemple, le fait de résider dans un même lieu ne suffit pas à rassembler les individus, à créer un sens commun. Ainsi, l'effectivité des stratégies de surveillance civile a été surévaluée, car elle ne prenait pas en compte les migrations pendulaires entre les lieux de travail et d'habitation, l'anonymat et le manque de relations entre résidents d'une même zone. Cette démarche sous-entend également que l'institution policière a connaissance des mécanismes de contrôle informel présents au sein de ce type de structure et qu'elle peut les utiliser pour accroître son efficacité, point qui, dans la réalité, est fortement corrélé au degré de cohésion initial dudit groupe. Dans la pratique, l'institution policière s'est donc trouvée confrontée à de nombreux groupements, aux intérêts rarement convergents et son statut de « Pygmalion social » a été quelque peu mis à mal. Enfin, l'importance accordée à la territorialisation paraît paradoxale au vu de l'histoire de l'institution policière, dans la mesure où les politiques de lutte contre la corruption préconisaient jusqu'à peu d'éviter au maximum la stabilité territoriale dans l'affectation des agents.

L'insertion de la proximité dans le champ de la sécurité relève donc d'une dynamique à la fois tendancielle et contextuelle. Légitimée par la logique décentralisatrice, cette aspiration n'a été que « redécouverte » lors de la création de la police de proximité. Synonyme de rassemblement, d'interconnaissance, elle était implicitement la solution à « l'atomisation du social », à la montée de l'insécurité concomitante. Paradoxalement, son application a été essentiellement territoriale. Or, la proximité peut

être géographique, physique, humaine, sociale. D'une certaine manière, elle ne se définit réellement que dans l'analyse de son antonyme, c'est-à-dire la construction de la distance. N'envisager cette idée qu'à l'aune du territoire invalidait donc, de fait, la démarche.

Nancy CAZORLA

Bibliographie

- CRAWFORD (A.), 2001, « Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance », *Déviance et société*, vol. 25, n° 1, p. 3-32.
- DE MAILLARD (J.), 2002, « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, vol. 15, n° 60, p. 169-191.
- DESAGE (F.), GODARD (J.), 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, août, vol. 55, n° 4, p. 633-661.
- DIEU (F.), 2002, *Policer la proximité. Les expériences britanniques, françaises et new-yorkaises*, Paris, L'Harmattan, coll. « Sécurité et Société », 133 p.
- DURAN (P.), THOENIG (J.C.), 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n° 4, p. 580-623.
- FAURE (A.), DOUILLET (A.C.) (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, 300 p.
- FIJALKOW (Y.), 2002, *Sociologie de la ville*, Paris, la Découverte (imp. En Belgique), coll. « Repères », 121 p.
- GUÉRIN-PACE (F.), 2006, « Sentiment d'appartenance et territoires identitaires », *Espace géographique*, vol. 35, p. 298-308.
- KELLING (G.L.), WILSON (J.Q.), 1982, « Les vitres cassées », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, hors série 2003, p. 233-255.
- LEFEBVRE (R.), 2005, « Rapprocher l' élu et le citoyen. La "proximité" dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) », *Mots, Les langages du politique*, n° 77, p. 41, mars.
- LOUBET DEL BAYLE (J.L.), 2006, *Police et politique, une approche sociologique*, Paris, L'Harmattan, 317 p.
- MABILEAU (A.), 1997, Les génies invisibles du local - Faux semblants et dynamiques de la décentralisation, *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n° 3, p. 357.
- OCQUETEAU (F.), 2004, *Polices entre État et marché*, Paris, Presses de Sciences Po, 205 p.
- ROCHE (S.), 2004, « La métropolisation et la privatisation de la sécurité en France », in ROCHE (S.) (dir.), *Réformer la police et la sécurité - Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*, Paris, Odile Jacob, 338 p.
- SKOGAN (W. G.), 1990, *Disorder and decline - Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, Los Angeles, University of California Press. p. 33.

La police territoriale de proximité

Yann-Cédric QUÉRO

La loi de 1999 relative aux polices municipales a été intégralement développée par les gouvernements et appliquée par les services. Le besoin de police de proximité reste prégnant dans le paysage de la sécurité française où les polices municipales ont su trouver leur place. Deux initiatives, l'une gouvernementale et l'autre parlementaire, en 2008, engagent les polices municipales vers un nouveau format : celui des polices territoriales. S'engage la réflexion des territoires d'action idoines, des métiers et statuts ainsi que des méthodes de travail.

The Territorial Proximity Police

The 1999 law regarding the municipal police was developed in its entirety by the government and then applied by the police services. The need for a proximity police is vital to security and safety, and the recognized and legitimate police professionals have risen to the challenge. Two initiatives in 2008, one on the part of the government and the other originating with the parliament, have involved the municipal police in a new format: the territorial police. The consequence is an analysis of its appropriate actions, job descriptions, statutes, and work methods.



Yann-Cédric Quéro

Formateur-enseignant et chercheur à titre libéral depuis 1999 en matière de sécurité locale et d'organisation policière. Doctorant en criminologie à l'École de criminologie de l'université de Montréal. Titulaire d'un DESS « Ingénierie des risques, sécurité, sûreté dans les entreprises, les organisations et les collectivités territoriales » (2002–2003), ainsi que d'un DESS « Certificat d'Aptitude à l'Administration des Entreprises, option Ressources humaines » (2000–2002) de l'université de Basse-Normandie, Institut d'administration des entreprises.

Au colloque de Villepinte, en octobre 1997¹, Lionel Jospin, chef du gouvernement décide d'engager les travaux parlementaires de la loi qui réformera profondément les polices municipales², ainsi que la mise en place de la police de proximité d'État (Police urbaine de proximité - PUP). Cette démarche s'effectue dans la continuité de ce que prévoyait déjà la Loi d'orientation et de programmation de la sécurité (LOPS)³, en 1995. Si la PUP n'a vécu que près de trois ans⁴, les polices municipales ont connu un important développement de leurs missions et de leur format à partir de 1999.

Aujourd'hui, l'ensemble des dispositifs prévus dans la loi du 15 avril 1999 ont fait l'objet de décrets d'application et ont été mis en œuvre par les services⁵. Après des années de professionnalisation, la police municipale (PM), dont la vocation reste la proximité, a trouvé sa légitimité et se trouve prête à s'engager dans une nouvelle étape de son développement.

Deux initiatives tendent dans ce sens : d'une part, en septembre 2008 le préfet Ambrogiani a été missionné par le secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales en ces termes : « *Les polices municipales sont pleinement reconnues, aujourd'hui, dans leur rôle de complémentarité des forces de sécurité de l'État [...] Cette étude doit permettre de dégager les adaptations nécessaires d'ordre statutaire [...] Elle portera notamment, et de façon non exhaustive, sur la formation initiale et continue, les conditions de création de l'emploi de directeur de police municipale, les missions et les évolutions à apporter au cadre d'emploi des gardes champêtres et les conditions d'emploi et perspectives des agents de surveillance de voie publique* »⁶ ; d'autre part, en mai 2008, le député Claude Leteurre prend l'initiative de mettre en forme une proposition de loi dont l'objet est l'organisation de la police territoriale⁷. Cette proposition de loi tend à

réformer la police municipale selon deux axes : sortir du territoire communal au profit du territoire intercommunal et donner un statut cohérent aux différents métiers acteurs de la sécurité locale.

À la convergence de ces deux actualités, la notion de police territoriale pose trois types de questions :

- définir le territoire idoine en matière de police locale de proximité ;
- définir et structurer les métiers de la police territoriale ;
- s'interroger sur l'évolution des méthodologies de travail applicables dans un tel format.

Le territoire de compétence des polices municipales

Les limites du territoire communal

Le territoire de compétence des policiers municipaux est soit la commune, soit l'intercommunalité pour les quelques cas où la mission policière a été mutualisée au sein d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Les policiers municipaux ne disposent de leur pouvoir de police que sur leur territoire de compétence. Ceci pose le problème de la cohérence géographique de leurs actions, dans le sens où l'insécurité ne connaît pas les frontières administratives et explique pourquoi on voit des policiers municipaux descendre des bus à la limite de la commune ou faire demi-tour au milieu du boulevard. Le respect strict de cette règle est d'ailleurs opérationnellement inapplicable du fait du découpage des territoires administratifs. Le risque d'incident sur ces marges de territoires place les patrouilles dans une insécurité juridique permanente.

....

(1) Allocution lors de la clôture du colloque : « Des villes sûres pour des citoyens libres », à Villepinte (Seine-Saint-Denis) - Lionel Jospin, Premier ministre, le 25 octobre 1997.

(2) Loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales (J.O. n° 89 du 16 avril 1999, p. 5607).

(3) Article 3 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (JO n°20 du 24 janvier 1995 page 1249).

(4) Loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (JO n° 202 du 30 août 2002 p. 14398). Annexe 1, 1^{er} partie, III-A : « L'objectif d'instaurer une police de proximité [...] sera maintenu. Cependant, sa mise en œuvre ne doit pas se faire au détriment des capacités d'action judiciaire et de la présence nocturne des forces. Ces capacités, affaiblies au cours des dernières années, doivent être remises à niveau ».

(5) Notons parmi ces dispositifs : la tenue d'uniforme, la sérigraphie, la carte professionnelle, la formation continue obligatoire, la catégorie B et, indirectement, la catégorie A qui n'a pas été inscrite dans la loi suite aux débats parlementaires, etc.

(6) La lettre de mission du préfet Jean Ambrogiani du 19 septembre 2008 est disponible, depuis le 15 janvier 2009, sur le site du ministère de l'Intérieur :

http://www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_interieur/les_collectivites_locales/activites/mission-prefet-ambrogiani/view

(7) Proposition de loi n°856, à l'initiative de Claude Leteurre, député du Calvados. Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 mai 2008, mise en distribution le 22 mai 2008.

De même, les policiers municipaux sont dans l'obligation opérationnelle de sortir de leur territoire de compétence (exercice de tir, formation, mise à disposition de l'officier de police judiciaire (OPJ), déplacement administratif en préfecture, etc.). L'essentiel de ces sorties de territoire se fait en tenue réglementaire et véhicules sérigraphiés. Mais les agents ne disposent alors plus d'aucun pouvoir de police. Le code de déontologie de la police municipale oblige le policier à intervenir en tout lieu et temps, y compris dans ces situations où il ne dispose d'aucune autorité pour le faire.

Cette situation est peu lisible pour le citoyen et difficile à gérer juridiquement pour l'agent. L'analyse s'étend à l'armement qui ne doit jamais quitter le territoire sauf à l'occasion des entraînements de tir et de l'entretien. Ce qui tend à dire que les fonctionnaires doivent réintégrer leurs armes avant toute éventuelle sortie de territoire. Ceci pose, par exemple, le cas de la réquisition des agents de PM par l'OPJ, lequel s'attend à voir arriver les agents de police judiciaire adjoints (APJA) sur le champ et armés. Or, le plus souvent, cette réquisition prise dans l'urgence n'est qu'orale, maximisant le risque juridique du policier municipal en cas d'incident. Les restrictions liées aux territoires de compétence complexifient sans conteste la pratique quotidienne.

Enfin, le territoire communal, du fait de sa taille et de ses limites en agglomération, ne permet pas aux services de police de disposer d'une vision globale des phénomènes locaux de sécurité. En matière de stationnement des gens du voyage ou des prostituées, par exemple, la petitesse de ces territoires n'incite pas les élus à s'inscrire dans une résolution globale du problème, mais trop souvent de le pousser sur le territoire voisin. Ce maintien des polices municipales dans un contexte immédiatement opérationnel empêche les collectivités d'envisager une gestion globale de l'insécurité locale, comme cela peut-être fait à l'échelon intercommunal ⁸.

Les moyens actuels de s'exonérer du territoire communal

Trois dispositifs permettent d'abolir les frontières communales :

- l'article 5 de loi du 15 avril 1999 ⁹ relative aux polices municipales prévoit que pour des événements « *notamment*

....

(8) Ces thématiques ont fait l'objet d'expérimentations dans les collectivités réunies autour d'un CISPD.

(9) Repris à l'article L.2212-9 du Code général des collectivités territoriales.

(10) Dispositif repris à l'article L.2212-10 du Code général des collectivités territoriales et complété par le décret 2007-1283 du 28 août 2007 relatif à la mise en commun des agents de police municipale et de leurs équipements (JO du 30 août 2007, texte 5 sur 169).

à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle » les collectivités limitrophes peuvent mutualiser leurs effectifs de police municipale, sous réserve de l'accord du Préfet de département. Les policiers originaires des communes limitrophes sont ainsi mis en commun, mais ne disposent d'aucun pouvoir de police judiciaire étant hors de leur propre territoire de compétence. Il ne s'agit alors que d'un renfort logistique apporté à la collectivité demanderesse ;

- le second moyen de mutualisation réside en la création d'un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). L'article 42 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 prévoit que de tels EPCI peuvent créer et gérer des services de « police municipale intercommunale ». Au-delà du jargon, ceci signifie que si la carrière des agents et la logistique du service sont prises en charge au niveau intercommunal, le policier reste sous l'autorité de chaque maire composant l'EPCI, chacun pour son territoire d'élection. Les consignes opérationnelles sont donc susceptibles de changer d'un territoire à l'autre selon les desiderata des élus ;

- le troisième moyen, le plus récent et sans conteste le plus efficace et approprié, est celui prévu à l'article 4 de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance ¹⁰. Ainsi, pour les communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble d'un seul tenant de moins de 50 000 habitants, les communes peuvent, sur simple convention validée en préfecture, mutualiser effectifs et matériels. Les policiers sont judiciairement compétents sur l'ensemble des territoires, sous la responsabilité de chacun des maires. Bien que posant encore la difficulté d'harmonisation des missions d'une commune à l'autre, ce dispositif est très avantageux en milieu rural ainsi qu'en milieu périurbain, alliant souplesse et efficacité. Il est à regretter qu'ayant peu fait l'objet de communications, ce dispositif ne fait aujourd'hui encore qu'émerger.

Les maires fondamentalement attachés à posséder leur police municipale se privent par leur non-mutualisation d'une approche stratégique de la sécurité locale. Préalablement à la mutualisation des services opérationnels, la mise en place d'un Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) paraît être l'étape indispensable qui permettra à chacun d'échanger sur ses propres difficultés de sécurité.

Micro, meso et macro-territoire

Trois types de territoires sont nécessaires à l'organisation d'un service de police de proximité : le micro-territoire est celui de l'acquisition du renseignement et de l'individuisation de la prestation, le meso-territoire est celui de l'intervention opérationnelle et le macro-territoire est celui de la réflexion stratégique.

Le plus petit territoire est l'îlot : c'est le territoire de l'acquisition du renseignement policier [Brodeur, 2007, p. 265-266]. C'est le territoire sur lequel sont engagés des agents fidélisés à qui on demande de connaître territoire et population (relais d'opinion, commettants chroniques, victimes potentielles, zones criminogènes, etc.). Cette unité géographique de base se définit par le croisement d'une série de critères dont : l'absence de coupures géographiques (coupures fluviales, autoroutières, etc.), le nombre d'habitants, le volume de l'activité criminelle, la nature de l'activité criminelle, l'homogénéité sociologique, etc.

En dépit de la permanence de formations sur ce sujet au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)¹¹, peu de services de PM disposent d'îlots effectifs. Il est vrai que le renseignement et la prestation de proximité n'ont cessé de laisser une place croissante à l'intervention physique ces dernières années. La cause se trouve sans doute d'une part, dans l'extension par la loi de 1999 des missions judiciaires des PM et, d'autre part, par la recherche d'une culture policière trop souvent calquée sur celle de la Police nationale.

Le meso-territoire est le territoire de l'action tactique. Dans les grandes collectivités, c'est le territoire du poste opérationnel de quartier. Il est composé d'îlots, dont il manage la gestion. C'est dans ce poste que sont établies les unités opérationnelles chargées d'intervenir dans le quartier. Le poste de quartier est une cellule de travail autonome, qui permet d'allier superstructure et intervention de proximité.

Le macro-territoire est le territoire de la décision et de la gestion : c'est le territoire de l'élaboration stratégique. Le macro-territoire se définit comme comprenant l'ensemble des zones qui émanent ou qui reçoivent de l'activité criminelle. Il est donc déterminé par les limites des flux en matière de proxi-délits. Il s'agit grossièrement du territoire englobant les agglomérations urbaines ou de pays ruraux sociologiquement homogènes.

....

(11) Le CNFPT est chargé par la loi de la formation initiale (post concours) et continue obligatoire de tous les agents de police municipale. La conservation de leur agrément dépend dans les textes de la mise à jour de leurs connaissances tous les cinq ans (catégorie C) ou trois ans (catégorie B).

(12) Réponse de M. Michel Camux, chef adjoint de cabinet, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, du 19 novembre 2003.

Peu de services de PM se sont approprié ce standard d'organisation géographique, même si la recherche de territoires idéaux reste sans fin [Dupont, 2007, p. 107]. L'actuelle absence de réflexion en matière de territoires, ne permet, à ce jour, que le développement de polices interventionnistes. Les services se privent ainsi trop souvent d'une véritable démarche de proximité (postes hyperurbains) autant que d'une démarche stratégique de résolution des problèmes.

Vers une compétence nationale

L'exercice de policier municipal est soumis à un double formalisme. D'une part, le policier municipal est assermenté par le procureur de la République afin de pouvoir exercer sur le territoire communal couvert par le ressort du procureur, d'autre part, le policier municipal est agréé par le préfet du département. S'il paraît cohérent qu'il revienne à chaque procureur d'assembler les agents de police œuvrant sur le ressort, cela est une source de complexité en matière d'agrément préfectoral. En effet, le préfet, en délivrant son agrément, ne fait qu'attester de l'absence de contre-indications morales à l'exercice des fonctions de policier municipal. Depuis de nombreuses années, les policiers demandent que cet agrément ait une valeur nationale au titre que l'aptitude morale vaudrait pour toutes les communes de France. Les démarches ainsi simplifiées faciliteraient la mobilité considérant qu'à chaque changement d'employeur, le policier devait faire renouveler son agrément de moralité. Une certaine souplesse a été introduite par le ministère de l'Intérieur¹² dans le dispositif, mais l'agrément préfectoral attend toujours d'avoir valeur nationale.

Les métiers de la sécurité locale

L'analyse présentée dans la proposition de loi portant organisation et modernisation de la police territoriale est la suivante : « *La police territoriale n'existe pas à ce jour. Le seul terme utilisé pour désigner les fonctionnaires territoriaux exerçant des missions de sécurité publique est celui de "police municipale". Ce terme est réducteur à plus d'un titre. Tout d'abord, il exclut de fait les gardes champêtres et les agents de surveillance de la voie publique (ASVP), car il est à la fois un terme générique dans son acception générale détaillée précédemment, mais il désigne aussi un corpus juridique (l'ensemble des pouvoirs de police dont dispose le maire) et un cadre d'emploi (celui des*

agents de police municipale). De plus, ce terme n'est plus adapté vu le développement de l'intercommunalité. »

Les policiers municipaux

Nul doute que la terminologie de « police municipale » ne correspond plus à la réalité de terrain. Il est en effet difficile d'expliquer qu'un directeur de police municipale – ayant accédé à cette fonction parce que disposant au minimum de quarante policiers municipaux statutaires dans son service¹³ – dirige en réalité l'intégralité d'un service dit de police municipale dans lequel les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) sont souvent plus nombreux ! Si la filière PM est aujourd'hui complète (catégories C, B et A), sa mise en place reste encore à venir (généralisation des directeurs de PM et des encadrants de catégories B).

Il est encore étonnant de voir dans les collectivités des directeurs non statutaires commander (en dehors de tout cadre légal) les effectifs de PM. Ces choix restent d'autant plus étonnants que ces directeurs sans qualités judiciaires, souvent issus de la police nationale, n'ont le plus souvent jamais développé de compétences spécifiques en matière de police de proximité... et pour cause. Il serait donc profitable que les directeurs de police territoriale prennent l'entière place leur revenant.

Les gardes champêtres

La différence de fonction entre les 2 600 gardes champêtres (GC) et policiers municipaux n'a cessé de s'amenuiser depuis 1999 [Renaud, 2006, p. 9]. Le recrutement de PM en rural et l'extension des pouvoirs de police des GC en matière de code de la route ont significativement rapproché les deux entités. Reste cependant les spécificités des GC liées à la police de l'environnement [Renaud, 2006, p. 29-30], qui pourrait redynamiser le cadre d'emploi et l'émanciper de sa ruralité.

Les agents de surveillance de la voie publique

Les ASVP [Denion, 2008] dont on ne connaît pas le nombre exact, mais dont on dit qu'ils sont plus nombreux que les policiers municipaux, n'ont pas de statut spécifique.

....

(13) Décret 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale.

(14) Circulaire NOR INT/D/05/00024/C du 15 février 2005, ayant pour objet : les agents communaux autres que les policiers municipaux appelés à exercer des missions de police sur la voie publique. Voir le point 4 relatif à l'armement des ASVP.

(15) 1 142 collectivités territoriales étaient équipées d'un dispositif de vidéoprotection (actif et passif) en 2007 : [Brongniart, 2008, p. 7].

Ainsi, si les collectivités les plus généreuses pécuniairement leur donnent le statut d'agent technique, le plus souvent ils n'ont que le statut d'agent d'entretien. Ce statut semble peu adapté à leur pratique professionnelle dont la compétence et les risques ont été reconnus par la circulaire du 15 février 2005¹⁴.

L'absence de statut n'incite pas les employeurs à établir des fiches de poste précises cadrant rigoureusement l'activité d'ASVP qui ne saurait légalement se confondre avec celle des agents de police judiciaire adjoints. Cette absence de statut en fait le seul métier public doté d'un pouvoir de police (puisque'ils sont assermentés pour la police du stationnement) n'ayant d'autre formation que celle que l'employeur veut bien leur donner.

Deux modes de gestion des ASVP existent en police territoriale à ce jour. La pratique a amené la majorité des services à considérer la brigade d'ASVP comme une « pouponnière à policiers municipaux ». En effet, ces services incitent les ASVP à présenter le concours de catégorie C de policier municipal et les accompagnent dans cette démarche. C'est un bon moyen pour la collectivité de promouvoir certains des ASVP, et d'intégrer comme policier municipal des agents dont on connaît déjà la compétence technique et comportementale. Cette pratique permet ainsi d'éviter le recrutement externe d'un futur agent dont on ne connaît rien, d'autant plus que le concours ne s'attache pas à explorer les compétences comportementales et que les procédures de recrutement en PM restent archaïques. D'autres collectivités ont fait le choix de fidéliser leurs ASVP en formant les agents et diversifiant leurs tâches. Mais même si l'inventivité des services est loin d'être négligeable, les limites statutaires représentent un frein à l'évolution de carrière de ces agents.

Entre police de stationnement et véritable agent de surveillance de la voie publique, le droit devra trancher en supprimant tôt ou tard un flou qui aujourd'hui arrange bien les collectivités et permet à certains services de PM d'impliquer l'effectif d'ASVP dans des missions de police.

Les agents de vidéoprotection

La situation des agents de vidéoprotection est similaire à celle des ASVP. Avec près de 1 150 collectivités territoriales équipées de vidéoprotection¹⁵, et l'ambition du gouverne-

ment de développer cet outil, nul doute qu'il est nécessaire, à l'instar du privé, que le fait de visionner les écrans de vidéoprotection devienne un métier en territoriale [Brongniart, 2008, p. 27]. Aujourd'hui, le recrutement est à la discrétion des collectivités qui y placent soit des agents de police, soit des fonctionnaires issus de divers services, mais assez rarement des professionnels recrutés pour leur compétence.

Les coordonnateurs CLSPD

Les élus locaux restent le plus souvent persuadés que la sécurité locale est encore le métier de l'État. Tout pourtant sur le terrain tend à démontrer son désengagement en matière de proximité : regroupement des gendarmes en communautés plus distantes, augmentation des tâches administratives et judiciaires, effritement de la légitimité de la Police nationale¹⁶, etc. L'État tend ainsi à se défaire de la mission la plus consommatrice d'effectifs, sans pour autant en avoir informé les élus de qui on attend la mise en place de l'alternative.

Ainsi, les élus n'ont pas été incités à développer leur propre outil de réflexion stratégique. Rien d'étonnant que coordonnateur ne constitue pas un métier au sens des nomenclatures : pas de formation spécifique, pas de profil en matière de recrutement, peu de fiches de poste, peu de perspectives en matière de carrière, etc. C'est l'empirisme le plus absolu. Évidemment, les qualités personnelles de la plupart compensent largement l'absence de structuration de la fonction. Il n'en demeure pas moins que cet empirisme coûte cher, d'une part, à ce qui devrait être une profession dont on a grandement besoin (formation, débouchés, etc.) et, d'autre part, à une organisation efficace de la sécurité locale. Il est vrai que l'inexistence d'enseignement criminologique en France (au sens international et non strictement juridique ou psychologique) ne facilite pas non plus la fonction d'analyste criminel. Car ce dont ont besoin les collectivités demain, c'est d'un personnel compétent non seulement pour acquérir l'information, mais également pour la traiter techniquement. Ce n'est qu'à ce prix que les CLSPD pourront travailler avec efficacité en résolution des problèmes (échelon stratégique).

Le projet de réserve civile

La création d'une réserve civile en police territoriale présenterait de nombreux avantages. La police de proximité reste en police, la fonction qui réclame le plus d'effectifs et donc de masse salariale. Employer des réservistes permettrait aux collectivités de moduler leur besoin de main-d'œuvre. Avec l'émergence de la crise économique, nombreuses sont les collectivités qui ont annoncé geler leur recrutement, voire se défaire de certaines prestations PM en vue d'alléger la facture. Nul doute que, dans ce contexte, les syndicats de Police nationale trouveraient, par l'entremise du partenariat, les effectifs tant réclamés. Mais dans ce contexte, il n'est pas envisageable de considérer cette réserve comme on a pu le faire avec les ASVP, c'est-à-dire sous-considérer ses missions, la priver de statut, de formation ainsi que de perspectives d'évolution.

Un des fondements de la police de proximité est sa légitimité populaire, qui semble, d'après son ministre, faire défaut à la Police nationale, mais dont les polices municipales peuvent se targuer. Il est vrai que les dernières élections municipales ont démontré que la sanction en la matière pouvait tout à fait frapper le candidat au renouvellement de son mandat. Cette légitimité ne saurait mieux s'enraciner dans la population qu'en organisant la participation de celle-ci à l'effort de sécurité locale. Mais l'État est-il prêt à aller jusqu'à ce point dans une police dont il n'a une maîtrise qu'indirecte et le conseil d'État est-il prêt à accepter le détachement de la fonction policière du statut de fonctionnaire (ce qui existe déjà dans les faits) ?

L'implication des réservistes constituera une source supplémentaire de renseignements autant que de raffermissement du contrôle social au sein de la population. L'échec relatif des dispositifs anglo-saxons liés à la participation de la communauté au *community policing*¹⁷, peut trouver là une alternative culturellement très française.

Le recours à la sécurité privée

Les collectivités locales représentent près de 20 % du chiffre des entreprises de gardiennage. Si l'on ne peut pas dire, selon les nomenclatures statutaires, que les agents

....

(16) Allocution de Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, lors de la conférence de cohésion pour la Seine-Saint-Denis, le lundi 14 janvier 2008 à l'INHES : « Nombre d'entre vous, lors de mes déplacements, m'ont fait part de l'incompréhension mutuelle qui pouvait exister entre police et population. Elle est porteuse de défiance, voire de tension ».

(17) Les programmes tels que *crime watch* ou *neighbourhood policing* n'ont jamais pu faire la preuve de leur efficacité dans le long terme.

des sociétés de gardiennage font partie de la filière de la sécurité locale, une approche globale nécessite d'évoquer ce partenariat particulier.

L'achat des prestations de sécurité privée en collectivité n'est pas attaché à la police municipale, ni à aucun autre service. Ainsi, chaque service (ou association d'émanation municipale) achète ses propres prestations. Le plus souvent, les utilisateurs-acheteurs sont donc des néophytes dans le domaine de la sécurité. Les contrôles de la prestation restent quasi inexistantes bien que le maire y engage sa responsabilité au titre de l'exécution des marchés publics. Il ne serait donc pas absurde que les collectivités confient aux services de police territoriale un accompagnement à l'achat et à l'exécution des marchés de gardiennage.

La prestation de service de sécurité locale

Les intérêts du maire en matière d'emploi de la police municipale ne correspondent pas toujours aux intérêts de sécurité de la population, tels que peut l'analyser un spécialiste de la sécurité locale. Cette inadéquation entre besoins de la population et pratique policière peut générer de désagréables surprises lors du renouvellement du mandat.

L'évaluation du niveau de délinquance

À ce jour, les polices municipales ne parviennent pas à avoir une vision quantitative et qualitative juste et globale de l'activité déviante du territoire. Les outils manquent. Si les décisions tactiques basées sur l'expérience opérationnelle permettent d'intervenir sur la voie publique, le défaut d'information ne permet pas aux services d'élaborer des stratégies permettant de s'inscrire dans une recherche de solutions durables en partenariat. Les sources d'information sont partielles, et souvent inadaptées.

Hormis dans les collectivités qui se sont dotées d'un observatoire local de la délinquance (OLD), l'État 4001 reste la seule source quantitative d'information relative à l'insécurité locale. Encore la majorité des maires ne disposent-ils pas de ces informations soit qu'ils ne les

aient jamais demandées, soit que les services de police d'État refusent de les transmettre. La loi prévoit pourtant bien que « *le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la Police ou de la Gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune* »¹⁸.

La plupart des polices municipales luttent pour obtenir un État 4001 qui s'avère inadapté à leurs besoins [Ocqueteau et al., 2002, p. 16-18] : l'État 4001 n'étant composé que des plaintes et de faits révélés par la proaction policière. Si on considère que la mission des polices de proximité est, d'une part, la maîtrise du sentiment d'insécurité et, d'autre part, la lutte contre les proxi-délits, l'État 4001 en dépit de l'agrégat de délinquance de voie publique (DVP)¹⁹ reste d'un faible recours.

Les collectivités ayant mis en place des dispositifs de vidéoprotection ont eu l'obligation d'effectuer un diagnostic local de sécurité (DLS). Mais la méthodologie même employée dans le cadre du DLS ne s'intéressait qu'aux éléments contenus dans l'État 4001. De plus, ces diagnostics n'étant pas renouvelés régulièrement, aucune information liée à l'évaluation de la situation n'est recueillie.

La mise en place dans les communes de plus 10 000 habitants de Conseil locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) doit conduire les collectivités locales à disposer de leur propre source d'information. Il est donc nécessaire que la collectivité dispose d'outils de collecte d'information adaptés à ses besoins et à ceux de ses partenaires (OPJ, bailleurs sociaux, transporteurs, établissements scolaires, centres de secours, conseil général, etc.). Cela constitue le premier travail du coordinateur du CLSPD qui crée les fiches navettes destinées aux partenaires qui y inscrivent exhaustivement, systématiquement et en temps réel les actes préjudiciables dont ils sont victimes.

Mais ce dispositif n'apporte pas d'information du vécu de la population en matière de proxi-délits, comme de sentiment d'insécurité. Or, la police de proximité est la police de la qualité de vie. Sa finalité est donc le service de la population. Il paraît donc essentiel d'organiser la collecte de la victimisation des habitants, par-delà la simple exploitation des mains courantes. Les travaux de l'Observatoire national de la délinquance (OND) délivrent une méthodologie adaptable aux collectivités

....

(18) Article 2211-3 du CGCT, issu l'article 1.2° de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

(19) L'agrégat de DVP comporte les faits constatés en matière de vols à main armée, vols avec violence, cambriolages, vols à la tire, vols d'automobile et vols de véhicule avec fret, vols à la roulotte et vols d'accessoires automobiles, vols de deux roues, destructions et dégradations. Il est donc alimenté soit par les plaintes soit les actions de proaction (flagrances lors de patrouilles pour l'essentiel).

et dont le coût de mise en place serait relatif au degré de fiabilité souhaité. Des expérimentations sont engagées par les responsables de services de police municipales en ce sens. En tout état de cause, il n'est d'autre possibilité pour les collectivités de taille modeste que de se mutualiser à cette fin, afin de disposer d'une information et donner du sens aux démarches de sécurité engagées.

Les méthodes de travail

Les méthodes de travail en police municipale sont encore empiriques. Ainsi, la patrouille aléatoire est-elle reine et les policiers sont-ils encore convaincus que l'ilotage se fait nécessairement à pied (il est vrai que l'ilotage est souvent confondu avec la patrouille pédestre). Si les bonnes pratiques passent d'un service à l'autre, c'est essentiellement à l'occasion de la Formation continue obligatoire (FCO)²⁰ organisée par le CNFPT, ainsi que lors de salons ou d'initiatives telles que celle de l'Observatoire national des polices municipales²¹.

Mais l'empirisme en matière de pratique policière n'est sans doute pas l'apanage des policiers municipaux. La réclamation d'effectifs en temps de crise constitue le moment idéal pour poser la question de l'efficacité des pratiques policières. L'absence de criminologie policière en France, d'une part, et le fait que la littérature soit anglo-saxonne, d'autre part, semblent avoir privé les services opérationnels français d'un certain nombre de pratiques innovantes [Ocqueteau, 2008, p. 343-346].

Or, les méthodologies de travail en matière de *policing* n'ont jamais cessé de se développer depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale [Ratcliffe, 2008, p. 29-32 et 65-90 ; Dupont, 2007, p. 98-114 ; Brodeur, 2003, p. 83-101 et 199-217]. Le concept de *community policing* est apparu en Amérique du nord dans les années 1920. Fondée sur la participation de la population, la décentralisation des décisions en matière de sécurité locale et la recherche de légitimité, cette méthode a été sans conteste la plus grande réforme processuelle mise en place dans les services de police de proximité du monde.

Les limites rencontrées, quant à la participation de la population, ont laissé la place au concept de *Problem Oriented Policing* (POP) : la méthode de résolution des problèmes et son célèbre SARA (*Scanning, Analysis, Response, Assessment*). Cette méthodologie non plus centrée

sur le bien-être de la population, mais sur la résolution à long terme des problèmes locaux de sécurité a permis dès les années 1990 de travailler sur l'analyse des phénomènes criminels et la mise en place durable de solutions le plus souvent partenariales.

L'évolution des technologies appliquée au travail policier [Dupont, 2004, p. 110-113] a rapidement fait évoluer la logique POP vers une vision quantitative des événements. L'organisation de la collecte de statistiques et le développement des cartographies numériques (SIG) ont engagé les polices locales sur la voie du traitement des points chauds. La rapidité d'intervention et la transparence de l'action policière sont devenues des référents pour tous les responsables de postes de quartier. La méthode du Compstat (*Computer Statistics or Comparative Statistics*), qui à la suite de New York a fait des émules dans le monde entier, reste avant tout un véritable outil de management opérationnel dont l'équivalent n'existe pas en France.

La percée réalisée depuis le 11 septembre de l'*Intelligence Led Policing* (ILP) ne vient pas en contradiction des pratiques précédentes, qui n'ont cessé de s'enrichir les unes des autres. L'ILP propose de structurer le renseignement, y compris local, au service de la lutte contre les grandes criminalités.

Les polices municipales françaises s'équipent très rapidement, et quelles que soient leurs tailles, d'outils technologiques : cartographie criminelle, vidéoprotection, géolocalisation des patrouilles, informatique embarquée, etc. Si on ne peut que se ravir du fait que la PM s'équipe d'outils efficaces, elle interpelle quant à l'absence d'évolution des méthodes de travail. Ces outils, qui prennent du sens stratégique dans le cadre d'une méthodologie structurée de lutte contre le sentiment d'insécurité et les proxi-délits, peuvent souvent apparaître sur le terrain comme des gadgets. De ce point de vue, la généralisation de la vidéoprotection peut laisser songeur au vu de l'efficacité relative du dispositif. En effet, sur près de 32 000 caméras de voie publique, combien fonctionnent et combien sont exploitées... [Brongniart, 2008, p. 7].

Partenariat et orientation de l'action

Le Code général des collectivités territoriales prévoit que « le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique »²². Le même code organise le

....
(20) Décret n°2000-51 du 20 janvier 2000 relatif à la formation continue obligatoire des chefs de service de police municipale et des agents de police municipale.

(21) <http://www.onpm.org/>

(22) Article L.2211-1 du CGCT.

partenariat entre police municipale et police d'État²³. Le partenariat est donc l'arbre de vie des polices municipales.

Dans les faits, la majorité des conventions de coordination manquent de dynamisme [Denion, 2006, p. 72-74]. Le plus souvent même, lorsque coordination il y a, c'est plus souvent le fait d'excellentes relations *intuitu personae* entre les responsables des différents services de police ou gendarmerie que l'effet de l'efficacité de la convention de coordination. Lesquelles ne sont d'ailleurs que trop rarement mises à jour en matière de bonnes pratiques développées sur le terrain. Cette organisation relationnelle du travail, si elle enrichit le facteur humain indispensable à une fructueuse collaboration, en soumet la pérennité à la mutation des effectifs. Le partenariat entre forces de polices locales et nationales reste donc fragile.

Quels sont aujourd'hui les moyens dont disposent les habitants, qui financent le service de PM, de s'exprimer sur la qualité de la prestation qui leur est rendue ? Outre les courriers transmis au maire, et les échéances électorales, les polices municipales n'évaluent pas la qualité de leur prestation. Les méthodologies et les outils existent. Le développement, bien que tardif, d'une littérature francophone sur ce sujet laisse penser à leur mise en œuvre. Les polices territoriales, du fait de leur prise directe avec les populations, leur faible résistance au changement, et l'enjeu politique local que représente une enquête de satisfaction ou d'efficacité valorisante, ont l'opportunité d'innover sur ce terrain. Les responsables de service, sensibilisés à ces thématiques en formation, étudient à ce jour de telles expérimentations [Ocqueteau, 2003, p. 161 ; Blais, Cusson, 2007, p. 115-129 ; Debarbieux, Farrington, 2008, p. 197-201 ; Ocqueteau, 2008, p. 337].

Cependant, à vouloir se rendre légitimes et indispensables, les polices municipales des grands centres urbains risquent de ne plus pouvoir faire face. Le développement des missions ayant été ces dernières années plus rapide que le développement des méthodologies, des effectifs et des moyens, ces polices municipales, par leur volontarisme à l'égard de l' élu [Malochet, 2007, p. 144] et leur omniprésence à l'égard de la population, se sont mis dans des situations de crise chronique. Les polices territoriales vont être dans l'obligation opérationnelle, sous peine d'implosion, de discriminer, dans leur gestion des faits de sécurité publique, ce qui est de « l'urgent » de ce qui ressort de « l'important ». Ceci devra s'accompagner d'une solide pédagogie, tant à l'intention des élus, que des habitants qui devront être amenés à se repositionner dans le champ du contrôle social...

....

(23) Décret n°2000-275 du 24 mars 2000 déterminant les clauses de la convention type de coordination prévue à l'article L. 2212-6 du code général des collectivités territoriales (J.O n°73 du 26 mars 2000 p. 4731).

Conclusion

L'avenir de la police de proximité en France passe indéniablement par les élus locaux, dans la mesure où ce sont eux qui disposent des moyens politiques liés à la résolution des problèmes rencontrés sur le terrain. Le mythe de la centralisation des réponses aux problèmes de proximité semble avoir fait long feu. Mais le veulent-ils ? De son côté, l'État français, conformément à la tendance occidentale depuis vingt-cinq ans, renforce sa législation pénale et s'affranchit de la proximité [Garland, 2001]. Les polices municipales sont devenues le partenaire naturel pour remplir la mission de police de proximité. Mais afin de le faire avec cohérence et efficacité, ses structures, son territoire et ses méthodes de travail doivent considérablement évoluer vers le concept de police territoriale. L'État acceptera-t-il de ne plus être au centre de la sécurité locale, mais d'en être que l'initiateur et le contrôleur ? Assurera-t-il ses choix avec transparence auprès des élus locaux pour qui cette mission représente une charge financière importante et un risque politique considérable ?

Les agents des polices municipales sont motivés à poursuivre leur évolution le plus souvent tant professionnelle que personnelle. Pour preuve, un nombre non négligeable de policiers municipaux reprend des études universitaires, souvent à leurs propres frais, afin de parfaire leur cursus. La formation sera au centre de cette évolution et nécessitera que les polices territoriales rejoignent les centres de formation de sécurité publique. Il sera également nécessaire, afin de développer le management par les compétences, de mettre en place un système de brevets tenant compte de la diversité croissante des missions et moyens de ces services. Enfin, le continuum de formation devra permettre aux candidats de valider leurs cursus au sein des universités.

Ceci passera également par un véritable droit à l'expérimentation de la part des services opérationnels, ainsi que d'une structuration des moyens de mutualisation des bonnes pratiques. C'est à ce prix que demain les polices de proximité pourront en qualité remplir leur mission auprès des populations locales.

Yann-Cédric QUÉRO

Bibliographie

- BLAIS (E.), CUSSON (M.), 2007, « Les évaluations de l'efficacité des interventions policières : résultats et synthèses systématiques », in CUSSON (M.), DUPONT (B.), LEMIEUX (F.), *Traité de sécurité intérieure*, Montréal, HMH Cahiers du Québec, Coll. « droit et criminologie », p. 115-129.
- BRODEUR (J.-P.), 2003, *Les visages de la police, pratiques et perceptions*, Les Presses de l'Université de Montréal, Paramètres, 392 p.
- BRODEUR (J.-P.), 2007, « Le renseignement I : concepts et distinctions préliminaires », in CUSSON (M.), DUPONT (B.), LEMIEUX (F.), *Traité de sécurité intérieure*, Montréal, HMH, Cahiers du Québec, Coll. « droit et criminologie », p. 263-277.
- BRONGNIART (C.), 2008, *La vidéoprotection : conditions d'efficacité et critères d'évaluation*, INHES, 72 p.
- CLARKE (R.V.), ECK (J.E.), 2003, *Crime Analysis for Problem Solvers In 60 Small Steps*, Washington, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 150 p.
- CUSSON (M.), 2002, *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, Paris, PUF, coll. « Criminalité internationale », 220 p.
- DEBARBIEUX (E.), FARRINGTON (D. P.), 2008, « Ne plus croire aux miracles : pour une évaluation des politiques publiques de prévention de la délinquance juvénile », *La criminalité en France, Rapport de l'Observatoire national de la délinquance 2008*, sous la direction d'Alain Bauer, OND-INHES, CNRS Éditions, p. 197-201.
- DENION (F.), 2008, *Mémento pratique de l'ASVP*, La Baule, Éditions La Baule, 50 p.
- DENION (F.), 2006, *Police municipale : missions et moyens*, Territorial éditions, Dossier d'experts, 107 p.
- DUPONT (B.), 2004, « La technicisation du travail policier : ambivalences et contradictions internes », *Criminologie*, Vol. 37, n°1, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 107-126.
- DUPONT (B.), 2007, « La gouvernance et la sécurité », in CUSSON (M.), DUPONT (B.), LEMIEUX (F.), *Traité de sécurité intérieure*, Montréal, HMH, Cahiers du Québec, Coll. « droit et criminologie », p. 67-80.
- DUPONT (B.), 2007, « Police communautaire et résolution des problèmes », in CUSSON (M.), DUPONT (B.), LEMIEUX (F.), *Traité de sécurité intérieure*, Montréal, HMH, Cahiers du Québec, Coll. « droit et criminologie », p. 98-114.
- GARLAND (D.), 2001, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press.
- IHESI, 2000, *Guide pratique de la police de proximité*, Paris, La Documentation Française, coll. « La sécurité aujourd'hui », 350 p.
- INHES, 2006, « Villes en sécurité, sécurité en ville », *Les cahiers de la sécurité*, n°61, 254 p.
- MALOCHET (V.), 2007, *Les policiers municipaux*, Paris, Le Monde-PUF, coll. « Partage du savoir », 212 p.
- POULHAZAN (D.), 2007, *Territoires - acteurs : Quelle politique de sécurité ?*, Paris, Mémoire de diplôme universitaire politiques et dispositifs de sécurité territoriale, Université René Descartes, 52 p.
- OCQUETEAU (F.), 2008, « Qu'est-ce qu'un service de sécurité publique rentable ? », *La criminalité en France, Rapport de l'Observatoire national de la délinquance 2008*, sous la direction d'Alain Bauer, OND-INHES, Paris, CNRS Éditions, p. 337-357.
- OCQUETEAU (F.), FRENAIS (J.), VARLY (P.), 2002, *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Paris, IHESI, PUCA, La Documentation Française, coll. « La sécurité d'aujourd'hui », 168 p.
- OCQUETEAU (F.), 2003, « Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité », in Tremblay (P.) et al., *Police et prévention : Évaluation et analyse d'impact*, *Criminologie*, Vol. 36, n°1, Les presses de l'Université de Montréal, p. 121-141.
- RATCLIFFE (J.), 2008, *Intelligence-Led Policing*, Cullompton-UK, Willan Publishing, 265 p.
- RENAUD (C.), 2006, *Les gardes champêtres : acteurs oubliés de la sécurité locale en milieu rural*, Paris, Mémoire de Master de droit et stratégies de la sécurité, Université Panthéon Assas-Paris II, 143 p.
- ROCHÉ (S.), 2004, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Seuil, 305 p.

Vue d'ensemble sur les polices municipales en France

Virginie MALOCHET



© ville de Senlis - service communication

Cet article propose une vue d'ensemble sur les polices municipales de France et s'intéresse à leurs modes d'inscription dans la localité. Il en illustre l'hétérogénéité en même temps qu'il dégage les lignes de convergence, interroge la portée du pilotage politique en regard des dynamiques professionnelles et pose la question de savoir si l'on est ou non face à la « vraie » police de proximité.

An Overview of the Municipal Police in France

This article proposes an overview of the French municipal police and their local presence. There exist points of convergence as well as heterogeneity. The extent of political oversight is also considered in regard to professional exigencies. It is vital to ask if there is indeed a real "proximity police."



Virginie Malochet

Docteure en sociologie, elle est chercheuse associée au Laboratoire d'analyse des problèmes sociaux et de l'action collective (LAPSAC) et au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP). Elle a publié *Les policiers municipaux*, Paris, PUF, 2007.

Dans le champ de la sécurité comme dans bien d'autres domaines, les recompositions des modes de gouvernance donnent à voir de nouvelles formes d'inscription spatiale, dans une double dynamique de globalisation/localisation. D. Monjardet et J.P. Brodeur l'ont bien montré : les territoires de sécurité font l'objet d'une indifférenciation croissante au regard des frontières nationales et d'un fractionnement toujours plus marqué au regard des micro-secteurs d'intervention. Ainsi, se renforcent d'une part, un « *pôle planétaire* », celui des mécanismes de coopération internationale visant à lutter contre le terrorisme et la grande délinquance, d'autre part, un « *pôle de la proximité* », celui des dispositifs de sécurisation mis en œuvre localement [Monjardet, Brodeur, 2003]. C'est sur ce pôle-là que l'on propose de se focaliser, à l'échelle des communes de France, pour traiter de polices spécifiques qui tiennent désormais un rôle de premier plan sur la scène locale : les polices municipales. Sous l'autorité des maires, elles constituent une filière à part entière de la fonction publique territoriale et contribuent à redéfinir les termes de la division du travail de sécurité à mesure qu'elles se développent ou, plus précisément, se redéplacent.

Il faut effectivement rappeler que dans les villes de province, la police du quotidien fut de compétence municipale jusqu'au tournant du XX^e siècle, avant l'étatisation progressive de la police urbaine généralisée par la loi Darlan en 1941. À ce sujet, les travaux existants invitent à déconstruire les mythes de l'historiographie policière française [Monjardet, 1996b], à relativiser la légende noire de polices municipales archaïques et mal gérées [Vogel, 1993]. L'étatisation fut moins le point d'achèvement d'une marche inéluctable vers la modernisation que le résultat d'un processus discontinu, objet de débats, de ruptures et de confrontations d'intérêts [Bergès, Thoenig, 1993]. Si la recrudescence actuelle des polices municipales interpelle au regard du centralisme qui caractérisa notre système policier dans le dernier demi-siècle, la perspective de plus long terme met à mal l'idée prégnante selon laquelle les forces de sécurité publique sont un domaine réservé de l'État. Face à la Police nationale et à la gendarmerie, c'est un retour en force que les polices municipales effectuent aujourd'hui, significatif d'une reconfiguration des rapports entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux [Ferret, 1998].

Le début des années 1980 marque l'amorce d'une phase de décentralisation de l'action publique en général et de

territorialisation des politiques de sécurité en particulier. Sur fond de difficultés économiques et de mutations sociales profondes, face à l'accroissement de la délinquance, des désordres urbains et, surtout, du sentiment d'insécurité, il apparaît que le monopole de l'État garant de la protection des biens et des personnes est largement entamé. Il l'est d'abord par l'extraordinaire essor du marché de la sécurité privée [Ocqueteau, 2004], mais aussi par l'émergence d'une approche partenariale et localisée des questions de sécurité publique [Oblet, 2008]. Dans une logique de responsabilisation collective, tous les acteurs du territoire sont appelés à s'associer aux institutions étatiques pour « coproduire » la sécurité dans la ville. Trente ans après le rapport Peyrefitte qui, déjà, préconisait une démarche transversale, vingt-cinq ans après le rapport Bonnemaïson et l'instauration des conseils communaux de prévention de la délinquance, dix ans après le colloque de Villepinte et la création des contrats locaux de sécurité, la loi du 7 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance réaffirme la dimension territoriale des politiques à mettre en œuvre et confirme le rôle pivot des maires en la matière.

À l'évidence, ce contexte encourage le développement des polices municipales. Leviers d'action pour les maires, elles ont vu leur nombre doublé en vingt-cinq ans. Sur la même période, les effectifs des policiers municipaux ont triplé, au point qu'ils représentent désormais près de 6 % des services policiers conjoints de l'État et des collectivités locales, soit environ 17 500 agents répartis dans plus de 3 200 communes en 2005 ¹. Parallèlement, plusieurs textes législatifs et réglementaires sont venus encadrer la profession. Ils clarifient et consolident le statut de ces polices locales en pleine expansion. Organisation des recrutements, mise en place du dispositif de formation, élargissement des prérogatives, définition des modalités d'armement, parution du code de déontologie, uniformisation nationale des tenues, etc. : sans conteste, les polices municipales s'institutionnalisent et se professionnalisent. À l'aune de ces évolutions, au-delà des seules dimensions juridiques, *quid* de leur implication sur le terrain ? Quelles formes de « *policing* » proposent-elles ? Quelle est leur valeur ajoutée dans les systèmes locaux de sécurité ? Sur la base de travaux de recherche empiriques engagés depuis 2001 [Malochet, 2007], cet article présente une vue d'ensemble des polices municipales en France métropolitaine. Il s'appuie plus particulièrement sur une étude réalisée entre 2006 et 2008 avec M.L. Pouchadon et A. Vêretout, à partir d'une enquête statistique portant sur un échantillon de 473 services et d'une enquête de terrain menée sur six sites [Malochet, Pouchadon,

....

(1) Source : ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, Réponse à une question parlementaire publiée au JO le 25/09/2007, p.5835.

Vérétout, 2008]. Les résultats illustrent la diversité des situations locales et des doctrines d'emploi, en même temps qu'ils mettent en évidence les dynamiques de structuration professionnelle qui animent les polices municipales dans leur globalité.

Les polices municipales à grands traits : un tableau contrasté

Si toutes les polices municipales de France répondent d'un même cadre juridique fixé au plan national, elles n'en demeurent pas moins des émanations locales. D'une commune à l'autre, leur visage change, leurs moyens diffèrent et leur activité varie.

De l'envergure des services

Sur le plan des effectifs, les écarts sont patents. Les trois quarts des services de police municipale recensés dans l'Hexagone comptent moins de cinq agents et, de fait, ont peu de choses à voir avec la dizaine de services de plus de cent agents². Entre la taille des services et la taille des communes, la corrélation statistique est forte, mais ne saurait masquer certaines inégalités. Pour exemple, sur les six sites récemment étudiés, le nombre de policiers municipaux rapporté à 10 000 habitants se situe entre 1,9 et 9,1. Ceci étant, la tendance au déploiement continu des forces de police municipale se confirme, du moins dans les structures de moyenne ou grande taille. En 2007, suivant les résultats de notre enquête, la majorité des services sondés de plus de vingt agents prévoyait de recruter des personnels supplémentaires dans l'année. Il ne suffit cependant pas de décider d'embaucher, encore faut-il trouver les candidats pour occuper les postes ouverts : sur un marché des polices municipales de plus en plus concurrentiel, la question de l'attractivité des services et de la fidélisation des agents se pose avec toujours plus d'acuité.

Sur le plan matériel, les disparités sont tout aussi marquées, fonction de l'envergure des services et des investissements consentis par les élus. En tendance, l'élévation du niveau d'équipement est néanmoins manifeste. Toutes les polices municipales ou presque disposent par

exemple de moyens roulants, de téléphones portables et d'outils informatiques. L'utilisation des progiciels spécifiques se généralise, l'acquisition de cinémomètres et de sonomètres n'a plus rien d'exceptionnel et l'on peut dire que les services se technicisent. La diffusion de la vidéo-surveillance urbaine et des systèmes de géolocalisation est certes circonscrite aux services les plus importants, mais n'en est pas moins significative de cette volonté affirmée de recourir aux nouvelles technologies à des fins (supposées) d'amélioration de la performance policière. De plus en plus, les polices municipales présentent donc les attributs d'une police professionnelle, notamment ceux qui, par-delà leur fonction instrumentale, confortent la fonction dramaturgique, la représentation symbolique de la force policière [Manning, 1991]. À ce titre, on peut mentionner les uniformes, la signalisation des véhicules ou encore la carte professionnelle qui font désormais l'objet d'une identification commune à tous les services de police municipale. Quant à l'armement, il reste soumis à l'appréciation des maires et tous n'y sont pas favorables. En 2005, d'après les chiffres du ministère de l'Intérieur, près de 54 % des services de police municipale étaient armés, toutes catégories d'armes autorisées confondues³; parmi eux, moins de la moitié était dotée d'armes à feu.

Sur le plan de la structuration interne des polices municipales, les cas de figure sont également variables. Quitte à forcer le trait, on peut systématiser l'opposition entre les petits et les grands services, opérante à tous les niveaux organisationnels :

- au niveau de la hiérarchie politique et administrative, dans les petits services, les policiers municipaux peuvent traiter en direct avec le maire et le directeur général des services municipaux. Dans les grands services, ils ont affaire à des élus délégués et à des référents administratifs divers, statutaires ou contractuels missionnés à la sécurité ;
- au niveau de la hiérarchie opérationnelle, dans les petits services, il est fréquent que le responsable en tenue soit un brigadier-chef principal, un brigadier ou même un gardien, relevant du cadre d'emplois de catégorie C. Dans les grands services, il s'agit *a minima* d'un chef de service (catégorie B), voire d'un directeur de police municipale (catégorie A) et les différents grades de la filière sont représentés. Soucieux de rompre avec l'anarchie organisationnelle dont a longtemps souffert

....

(2) Source : Enquête INSEE sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, 2004.

(3) Armes de 4^e catégorie de type revolvers de calibre 38 spécial, armes de poing de calibre 7,65 mm et flashballs ; armes de 6^e catégorie de type bâtons de défense, générateurs d'aérosols et projecteurs hypodermiques destinés à la capture des animaux dangereux ; armes de 7^e catégorie de type flashballs. Un décret, paru le 22 septembre 2008, ajoute les pistolets à impulsions électriques (tasers) à la liste des armes autorisées pour les polices municipales.

la police municipale, les responsables de l'encadrement s'attachent à structurer une pyramide hiérarchique et témoignent d'une sensibilité croissante aux questions de management ;

- au niveau de la spécialisation fonctionnelle, dans les petits services, la polyvalence l'emporte à l'évidence. Dans les grands services, la division du travail est plus poussée. Aux côtés des brigades généralistes, on trouve des unités spécialisées (VTTistes, motardes, équestres, canines, etc.). D'après les résultats de notre enquête, on en compte trois en moyenne dans les services de plus de vingt agents, attestant d'une diversification des métiers de la police municipale.

De l'orientation tendancielle de l'activité

Sur le plan de l'activité, les contrastes transparaissent aussi nettement. Les agents de police municipale sont chargés d'exécuter les tâches que le maire leur confie en termes de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. En matière de police administrative, ils sont donc susceptibles d'intervenir dans la multiplicité des domaines pour lesquels le maire a compétence. En matière de police judiciaire, leurs attributions sont, en revanche, plus restreintes et leurs pouvoirs de verbalisation se limitent au champ contraventionnel. En cas d'interpellation sur crime ou délit flagrant, ils doivent suivre les instructions des officiers de police judiciaire de la police et de la gendarmerie auxquels ils sont tenus de rendre compte immédiatement. On doit néanmoins insister sur l'accroissement de leurs prérogatives depuis 1999 : habilitation à constater par procès-verbaux les contraventions aux arrêtés municipaux, la plupart des contraventions aux dispositions du code de la route ou encore, plus récemment, les contraventions relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif ; habilitation à relever l'identité des contrevenants pour dresser lesdits procès-verbaux ; pouvoir de prescription des mises en fourrière conféré au chef de police municipale ; constitution de régies d'État dans les services de police municipale pour l'encaissement des amendes forfaitaires, etc. Ces évolutions gagent du pari décentralisateur d'un État qui tend toujours plus à déléguer les tâches courantes incombant jusqu'alors à ses propres services.

En somme, les contours du mandat juridique délimitent un vaste champ d'action potentiel, si vaste qu'il laisse une

marge d'interprétation différentielle du rôle des polices municipales. Accueil des administrés, îlotage, sécurisation des entrées et des sorties d'école, encadrement des manifestations publiques, police des marchés, urbanisme, lutte contre le bruit, défense de l'environnement, stationnement payant, régulation de la circulation routière, contrôle de vitesse, etc. : les répertoires d'action sont nombreux et permettent une définition sélective des missions prioritaires. Certaines polices municipales donnent dans la prévention, la médiation et le service aux personnes ; ouvertes sur leur environnement, elles s'efforcent de répondre aux demandes et leurs interventions débordent amplement le mandat policier *stricto sensu*. D'autres versent dans le contrôle et la répression ; elles se positionnent sur le terrain de la lutte contre la délinquance, valorisent la part judiciaire du travail et multiplient les « flags » et les « mises à dispo »⁴. Entre ces deux extrêmes, la plupart des services alternent entre les registres et jouent sur différents tableaux. Il reste que la nature du travail effectif change d'une police municipale à l'autre : à chacune ses objectifs et ses modes opératoires.

L'orientation tendancielle de l'activité est significative des logiques d'engagement dans les systèmes locaux de sécurité et détermine pour partie les dynamiques partenariales. Les polices municipales qui misent sur la polyvalence et la proximité trouvent matière à collaborer avec une gamme étendue d'acteurs locaux (autres employés communaux, gardiens d'immeubles, chefs d'établissement scolaire, travailleurs sociaux, etc.). En revanche, celles qui se focalisent sur les missions policières pures et dures tendent à réduire le spectre de leur réseau partenarial aux seules institutions judiciaires. S'agissant plus précisément des rapports avec les forces de sécurité de l'État, on remarque que plus l'activité des policiers municipaux se rapproche de celle des policiers nationaux et des gendarmes, plus ils coopèrent et se considèrent comme des « collègues ». L'identification d'intérêts communs constitue un élément moteur du partenariat. Les conventions de coordination sont pourtant censées formaliser la complémentarité des services de police municipale et étatique sur le territoire. En pratique, leur portée dépend toutefois de la façon dont les acteurs des deux parties s'en saisissent, de la nature de leurs rapports de force et de leur propension effective à collaborer. De la défiance à la confiance en passant par l'indifférence mutuelle, les relations police municipale/Police nationale ou police municipale/gendarmerie varient d'un secteur à l'autre.

Au final, c'est au pluriel qu'il faut donc parler des polices municipales. Leur activité se conjugue localement,

....

(4) Pour reprendre le vocabulaire des policiers municipaux, soit « flag » pour flagrant délit et « mise à dispo » pour mise à disposition (d'un individu à l'officier de police judiciaire territorialement compétent).

différemment selon les spécificités des territoires et les objectifs fixés par les élus. Les polices municipales ne sont confrontées ni aux mêmes publics ni aux mêmes difficultés selon qu'elles évoluent dans les grandes agglomérations urbaines ou dans les bourgades rurales, dans les quartiers nantis ou dans les zones urbaines sensibles. À l'évidence, le travail est conditionné par l'environnement social. Il n'est cependant pas seulement fonction des problèmes locaux, mais aussi de la lecture que les maires en ont et du rôle qu'ils donnent à jouer à leur police municipale pour y répondre. En la matière, l'espace des possibles reste ouvert. Dans des contextes comparables, face aux mêmes enjeux, les stratégies mises en œuvre, les niveaux d'intervention et les logiques d'action ne se déclinent pas à l'identique. Autrement dit, l'hétérogénéité des polices municipales résulte tout autant de la diversité des territoires que de la variété des doctrines d'emploi [Malochet, 2006].

Le pilotage politique en question

Autorité de police administrative et judiciaire, le maire dirige de droit la police municipale. Qu'il la commande en direct, qu'il en délègue la gestion courante à l'un de ses adjoints ou qu'il s'appuie sur l'expertise de techniciens chargés de la prévention/sécurité, en tout cas, c'est à lui qu'il revient de statuer sur l'emploi de la police municipale.

Les maires, « patrons » de la police municipale

Lorsqu'on interroge les élus sur ce qu'ils attendent de leur police municipale, sur les finalités qu'ils leur assignent, tous se rejoignent en quelques points. En premier lieu, ils expliquent qu'il s'agit d'apporter une réponse aux sollicitations pressantes des administrés. Sur le terrain de la sécurité quotidienne, les polices municipales constituent pour eux des outils majeurs. Elles leur permettent de montrer qu'ils entendent la demande locale et se mobilisent pour la satisfaire, sur fond de désengagement des forces étatiques au niveau des missions ordinaires de voie publique. C'est parce que les moyens d'intervention de la Police nationale et de la gendarmerie leur paraissent insuffisants ou inadaptés qu'ils choisissent de créer ou de renforcer leur police municipale, pour pallier les carences, dans un objectif de visibilité dans les rues. Ainsi se présentent-ils sous le jour du « maire entrepreneur », plein d'initiative, prompt à prendre les problèmes à bras-le-corps [Ferret, 2002]. En second lieu, les élus mettent en

avant la notion de proximité, dans un souci d'adaptation aux réalités locales : il s'agit d'être en phase avec les attentes de la population, en prise directe avec le territoire, en capacité de « coller » aux besoins spécifiquement repérés. L'action de la police municipale ne concerne donc pas exclusivement la sécurité des biens et des personnes, mais se rapporte plus largement à tout ce qui peut incommoder les administrés au quotidien (stationnement anarchique, déjections canines, etc.). Elle s'inscrit dans le cadre d'une politique globale de développement territorial, l'enjeu étant de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie dans la ville (de Maillard, 2005).

Ces registres discursifs communs, dont T. le Goff met bien en évidence les bénéfices tirés en termes d'image, participent indéniablement de la valorisation d'un rôle politique dans le champ de la lutte contre l'insécurité [Le Goff, 2008]. Les maires ne l'interprètent cependant pas tous de la même manière et défendent des visions plus ou moins extensives des missions de leur police municipale. Sur ce plan, nos observations empiriques et nos résultats statistiques convergent et montrent que les clivages partisans ne sont pas systématiquement opérants. Autrement dit, il ne saurait y avoir une manière de droite et une manière de gauche de « faire » la police municipale. Par-delà les étiquettes politiques, les doctrines d'emploi dépendent d'abord de la conception que les maires se font du *policing* municipal et de leur contribution légitime en matière de sécurité publique. Certains considèrent que la protection des biens et des personnes doit rester l'affaire de l'État et refusent de confier à leur police municipale des tâches qu'ils estiment relever de la Police nationale et de la gendarmerie. Ils l'envisagent au travers d'une approche préventive, douce et consensuelle (*soft policing*), lui demandant d'assurer une présence rassurante et de réguler les « petits » désordres qui troublent la tranquillité quotidienne. Plus offensifs, d'autres sont favorables à une forme de municipalisation de la sécurité, prêts à investir pour garantir le bon ordre dans leur commune, prêts à substituer pour partie leur police municipale aux forces de l'État. Dans un objectif affiché de lutte contre la délinquance, ils lui confèrent des visées plus durement sécuritaires (*hard policing*) et la chargent de « repolicer » la ville.

Ces deux modèles systématisent les lignes de divergence pour mieux les mettre en exergue. En réalité, les manières de voir la police municipale sont souvent moins radicalement tranchées et la plupart des élus adoptent des positions intermédiaires, sinon des positions floues. C'est une chose que de recruter des policiers pour signifier à l'électorat que la municipalité s'engage sur le terrain de la sécurité, c'en est une autre que de savoir comment les utiliser, et les maires se montrent parfois défaillants à

définir un mode d'emploi clair et précis. Quand le résultat des urnes fait basculer les mairies, il arrive, en outre, que les équipes nouvellement élues se trouvent quelque peu démunies face à des services de police municipale existants, auxquels elles ne sont pas forcément favorables et dont elles ne savent pas nécessairement que faire. Pour autant, les maires sont et restent les « patrons » de la police municipale. Quand bien même la priorisation des missions fait défaut, ils exercent une influence déterminante sur les services. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler que ce sont eux qui décident d'armer ou non les agents, de les faire ou non travailler la nuit, de les doter ou non de radars permettant d'effectuer des contrôles routiers de vitesse, etc. Dans les limites du cadre juridique, ils ont toute latitude pour gouverner la police municipale à leur gré.

Les dynamiques du groupe professionnel

Si les maires ont le pouvoir de circonscrire le champ d'action de leur police municipale, il ne faut cependant pas surestimer la portée du pilotage politique. Ici, comme dans toute organisation de travail, une distance sépare l'organisation formelle de l'organisation informelle, les prescriptions hiérarchiques des pratiques effectives [Bernoux, 1985]. En particulier, le travail policier de voie publique, celui de la base, se caractérise par des marges d'initiative importantes, un pouvoir d'appréciation et de régulation des tâches en situation. Il est ouvert à la « discrétionnarité » (*police discretion*) et laisse une relative liberté d'action [Monjardet, 1996]. Les agents de police municipale, acteurs au travail, sont à même de réinterpréter le rôle qui leur est confié, de réorienter pour partie leurs missions, *a fortiori* quand celles-ci ne font pas l'objet d'une doctrine cohérente et explicite. Sur le terrain, ils jouissent d'une autonomie leur permettant de freiner l'activité, de contourner les objectifs politiques, voire de les contrarier. En amont, le maire fixe les lignes directrices, mais en aval, les policiers municipaux sont en mesure de les infléchir. *In fine*, c'est de leur travail dont dépend la mise en œuvre opérationnelle de la politique de sécurité engagée par les élus.

Ce serait effectivement négliger les dynamiques du groupe professionnel que de réduire la police municipale à un appareil passivement soumis aux volontés du maire. S'il est vrai que toute institution policière est subordonnée à une autorité politique, il est aussi sûr que les rapports entre police et politique sont complexes et croisés : la thèse de l'« instrumentalité » pure ne tient pas [Brodeur, 2003 ; Loubet Del Bayle, 2006]. Les policiers municipaux défendent leur propre cause avant de servir celle des élus. Soucieux de se départir des étiquettes de « colleurs d'affiche »

et de « sous-police », ils cherchent à redorer le blason d'un métier souvent déprécié et à s'émanciper du pouvoir politique pour gagner en autonomie professionnelle. Ils veulent pouvoir parler de la police municipale au singulier, comme d'un corps d'envergure nationale reconnu par tous et partout, « la troisième police de France ». Dans cette quête de légitimation, ils font valoir les avancées majeures de ces dernières années. Concours, formation initiale et continue, double agrément du procureur et du préfet, code de déontologie, nouveaux cadres d'emplois, prérogatives accrues, uniformes communs, etc. : l'encadrement légal et la consolidation des statuts accompagnent le processus de professionnalisation et participent de la construction d'une posture policière autonome, qui s'affranchit pour partie de la tutelle politique. Dans ces conditions, il se peut que les policiers municipaux soient alors tentés de substituer leurs fins propres à celles de la collectivité locale dans laquelle ils s'inscrivent [Marcus, 2006]. Paradoxe certes, mais la sociologie des professions a maintes fois montré que la professionnalisation, facteur d'autonomisation, ne garantit pas nécessairement une meilleure utilité sociale [Dubar, Tripier, 1998]. En tout cas, elle favorise l'involution des buts. Les travaux de D. Monjardet en rendent bien compte : plus l'autonomie professionnelle des policiers croît, plus ils sont en capacité de se ressaisir des objectifs poursuivis par l'organisation, de les redéfinir en adéquation avec leurs propres intérêts et leurs propres conceptions du métier [Monjardet, 1996a].

Si l'on peut dire que la logique professionnelle portée par les policiers municipaux se renforce, il convient d'ajouter qu'elle n'est pas unifiée. Leur groupe professionnel est profondément marqué par des ambivalences qui tiennent à leur statut d'agent de police et d'agent de mairie. Cette double inscription identitaire fait leur force et leur spécificité, mais elle met en tension des registres d'action différents, parfois difficiles à concilier. Les policiers municipaux aspirent à être considérés comme une police à part entière, au même titre que la Police nationale et la gendarmerie, en même temps qu'ils désirent affirmer leur différence, sur le thème de « la seule véritable police de proximité ». Au fond, ils sont tiraillés entre deux modèles professionnels qu'il leur revient d'articuler pour donner du sens et de la cohérence à l'exercice de leur métier : celui d'une police préventive, proche des gens, au service du public, et celui d'une police répressive, plus distante, au service de la loi, à la recherche du « flag ». « Bobbies » dans l'âme ou « flics » en puissance, les policiers municipaux balancent entre un métier construit sur la base d'un mandat social élargi et une référence obligée aux archétypes de la police noble, centrée sur le travail judiciaire. En tendance, il semble toutefois que le second modèle prenne le pas

sur le premier, chez les jeunes agents notamment, plus motivés par les « missions qui bougent » et les « belles affaires » que par l'ilotage et les tâches de police administrative qui constituent pourtant l'essentiel de l'activité. Cette survalorisation de la dimension policière au détriment de la dimension municipale peut conduire à glisser d'une police intégrée dans la commune vers une police autocentrée dont les priorités se détachent tant de la hiérarchie politique que de l'environnement social. Les travers bien connus d'une police urbaine qui perd tout lien avec la cité [Monjardet, 1999] représentent un risque manifeste et doivent inviter les policiers municipaux à se pencher sur les finalités de leur professionnalisation.

La « vraie » police de proximité ?

Au terme de ce rapide tour d'horizon des polices municipales, on peut s'interroger sur leur valeur ajoutée dans les systèmes locaux de sécurité. Considérant qu'elles se sont développées en réaction à la démobilisation relative des forces étatiques sur le terrain de la sécurité quotidienne, on peut notamment se poser la question suivante : au fond, n'incarneraient-elles pas cette fameuse police de proximité que la Police nationale n'a pas su mettre en œuvre [Roché, 2005] et dont la gendarmerie s'éloigne toujours plus [Dieu, Mignon, 2002] ?

Déclinaisons locales

Pour l'ensemble des acteurs de la police municipale, la réponse est assurément positive. On l'a dit, les élus comme les agents se revendiquent expressément de la police de proximité. Le thème est porteur et constitue l'élément structurant de la rhétorique de légitimation politique et professionnelle des polices municipales. Mais derrière les discours entendus, on l'a également souligné, ce thème donne lieu à bien des variations. Pour certains, proximité rime avec lien social et prévention : il s'agit d'intervenir au plus près des gens et de leurs préoccupations. Pour d'autres, proximité revêt une connotation plus policière : il s'agit d'intervenir au plus près de la délinquance locale. En somme, l'usage du terme « proximité » s'est tant généralisé qu'il ne dit plus grand-chose en soi de la manière dont est effectivement conçue l'action de la police municipale. Polysémique, la notion est suffisamment large pour recouvrir une pluralité de traductions opérationnelles, parfois fort éloignées les unes des autres. La police de proximité relève pourtant d'une doctrine spécifique et renvoie à un référentiel d'action propre (Institut des hautes études de sécurité intérieure - IHESI,

2000). Généraliste, elle est insérée dans le territoire, connue et acceptée par tous, encline à traiter la pluralité des demandes locales de sécurité. Elle repose sur la bonne connaissance des quartiers, l'ouverture aux partenariats locaux, l'instauration d'une relation de confiance avec les habitants et l'adoption d'une démarche proactive d'anticipation et de résolution des problèmes.

À l'aune de ces critères, on peut s'intéresser aux stratégies mises en œuvre au sein des polices municipales pour satisfaire aux exigences d'une réelle police de proximité. Dans certains services, les plus petits notamment, les agents interviennent *de facto* dans cet esprit, mais en termes de management, rien n'est spécialement fait à cet effet, ni pour les y encourager, ni pour les en détourner. En revanche, quand les directives et/ou les normes professionnelles collectivement partagées se centrent exclusivement sur le contrôle et la répression, elles laissent peu de place pour les prises de contact, se répercutent négativement sur la nature des relations avec le public et jouent en défaveur d'une démarche policière de proximité. Par contraste, d'autres services engagent des politiques volontaristes visant à conforter l'ancrage de la police municipale dans la ville, à promouvoir son image auprès de la population et à améliorer la qualité du service rendu : sectorisation de la commune, implantation de postes de quartier, fidélisation des personnels sur des zones ciblées, renforcement de l'ilotage pédestre, création de brigades VTTistes ou équestres, rationalisation du suivi des requêtes adressées par les administrés, implication soutenue dans les réseaux partenariaux, etc. Les mesures prises sont diverses, et les expériences plus ou moins concluantes. Elles butent sur des problèmes récurrents d'effectifs, des difficultés organisationnelles et, surtout, sur les réticences du groupe professionnel, le défaut de motivation rencontré chez les agents. À l'instar des phénomènes observés en Police nationale [Mouhanna, 2002], force est de constater que nombre de policiers municipaux tendent à dénigrer le travail de proximité, à s'en désinvestir ou à le détourner à des fins de « judiciarisation » de l'activité. Ainsi, il peut y avoir un pas entre l'affichage au sommet d'une politique policière de proximité et la réalité des pratiques sur le terrain. Pour le franchir, l'adhésion de la base est nécessaire, mais cette réappropriation par les agents de terrain n'a rien d'évident et les dispositifs mis en place ne sauraient faire l'économie d'un travail de sensibilisation et de formation en amont.

Tendances générales

En somme, ce n'est pas parce que les polices municipales sont des polices locales qu'elles s'investissent nécessairement,

et pleinement, dans une logique de proximité. Le fait qu'elles soient organisées à l'échelle de la commune ne prédétermine ni les doctrines politiques d'emploi ni l'orientation des pratiques professionnelles. À la question de savoir si les polices municipales s'apparentent ou non à la « vraie » police de proximité, il est donc délicat de répondre de manière univoque tant l'activité varie localement. En dépit des différences, les tendances qui se dégagent permettent néanmoins de tirer quelques conclusions d'ordre général. Comparées aux forces de sécurité étatiques, les polices municipales gardent l'avantage en matière de proximité. Dans leur ensemble, elles misent sur l'occupation du terrain, jouent la carte de la surveillance générale et de la tranquillité quotidienne, connaissent plutôt bien la population et témoignent d'une sensibilité relative à l'idée d'un service policier étendu. Ce sont autant de signes qui laissent penser qu'elles s'inscrivent dans la filiation d'une véritable police de proximité. Cependant, à mesure qu'elles se développent, elles accordent une place croissante aux missions judiciaires, conséquence logique de l'extension de leur mandat. Certes, les bilans d'activité révèlent d'importantes variations en volume selon les services, mais globalement, sur la dernière décennie, ils attestent d'un recentrage sur les opérations de contrôle, la verbalisation et les interpellations. Cette inflexion répressive est patente, et c'est la qualité des liens avec les habitants qui risque fort d'en être affectée.

Au regard de la conjoncture actuelle et sous réserve des évolutions à venir, on peut alors craindre que les polices municipales se coupent progressivement de leur public et finissent par perdre prise dans la localité. Ceci étant dit, il ne s'agit pas de tomber dans un raisonnement binaire et de céder au clivage stérile entre prévention et répression : ce sont deux dimensions constitutives de l'action policière qui se complètent plus qu'elles ne s'opposent, si tant est que l'équilibre entre l'une et l'autre soit préservé. Il s'agit simplement de réaffirmer que les polices municipales sont, en principe du moins, au service d'une politique communale de sécurité avant d'être au service du système pénal, que ses personnels sont des agents publics territoriaux avant d'être des agents de police judiciaire adjoints,

et que leur utilité sociale se mesure à l'aune des réponses apportées aux attentes émanant de la population. En d'autres termes, les polices municipales doivent réussir à conjuguer l'exercice de leurs nouveaux pouvoirs avec leur vocation initiale de proximité, pour offrir un service public de qualité, en phase avec les besoins du territoire. C'est peut-être là le principal défi de leur professionnalisation.

Conclusion

Face à l'accroissement des préoccupations sécuritaires, dans un contexte de décentralisation de l'action publique, les polices municipales montent en puissance. Polices territoriales par définition, elles présentent une pluralité de déclinaisons locales et forment un monde hétérogène. Nonobstant, on peut repérer des lignes de convergence, des traits communs qui dessinent les nouveaux contours de la division du travail de sécurité publique dans la ville. Cependant que les forces de l'État se recentrent sur les interventions réactives et les investigations judiciaires, les polices municipales investissent les espaces laissés vacants. Elles prennent le terrain là où les autres l'abandonnent et s'affirment, petit à petit, comme la police quotidienne de la rue. Mais la logique est inflationniste, non sans effet pervers : à mesure que les polices municipales prennent de l'envergure, la Police nationale et la gendarmerie sont toujours plus tentées de leur transférer des missions courantes qu'elles assuraient jusqu'alors. Par voie de conséquence, les polices municipales délèguent à leur tour et se déchargent d'une partie de leurs tâches antérieures auprès des agents de surveillance de la voie publique, agents locaux de médiation sociale, correspondants de nuit et autres intervenants du secteur de la prévention/sécurité. Ce faisant, leur activité se resserre sur un champ d'action plus strictement policier, au risque d'évacuer une part substantielle du travail de proximité. Ce sont pourtant l'ancrage territorial et la densité des réseaux tissés avec les populations locales qui font la force des polices municipales. Sur le chemin de la professionnalisation, il importe de ne pas le perdre de vue.

Virginie MALOCHET

Bibliographie

- BERNOUX (P.), 1985, *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil.
- BERGÈS (M.), THOENIG (J.C.), 1993, *L'étatisation des polices municipales. Bordeaux et le pouvoir central : 1884-1941*, rapport pour L'IHESI.
- BRODEUR (J.P.), 2003, *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- DE MAILLARD (J.), 2005, « "Sans angélisme". De la lutte contre l'insécurité dans une ville de banlieue parisienne », in FERRET (J.), MOUHANNA (C.) (eds.), *Peurs sur les villes*, Paris, PUF, p. 45-61.

Bibliographie (suite)

- DIEU (F.), MIGNON (P.), 2002, *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan.
- DUBAR (C.), TRIPIER (P.), 1998, *Sociologie des professions*, Paris, A. Colin.
- FERRET (J.), 2002, « Y aura-t-il des élections cette année ? Technologie des partenariats de sécurité et oubli du politique », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 50, p. 7-17.
- FERRET (J.), 1998, « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique », *Déviance et société*, vol. 22, n° 3, p. 263-287.
- IHESI, 2000, *Guide pratique de la police de proximité*, Paris, La documentation Française.
- LE GOFF (T.), 2008, *Les Maires. Nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- LOUBET DEL BAYLE (J.L.), 2006, *Police et politique. Une approche sociologique*, Paris, L'Harmattan.
- MALOCHET (V.), POUCHADON (M.L.), VÉRÉTOU (A.), 2008, *Les polices municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport IRTSA/LAPSAC pour l'INHES.
- MALOCHET (V.), 2007, *Les policiers municipaux*, Paris, PUF/Le Monde.
- MALOCHET (V.), 2006, « Les polices municipales : polices des villes ou polices des maires ? », *Les Cahiers de la Sécurité*, n° 61, p. 31-53.
- MARCUS (M.), 2006, « Le rôle du maire dans les politiques locales de prévention/sécurité », *Les Cahiers de la Sécurité*, n° 61, p. 131-142.
- MONJARDET (D.), BRODEUR (J.P.), 2003, « Sécurité intérieure et sécurité extérieure. Recompositions et métamorphoses », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 53, p. 157-169.
- MONJARDET (D.), 1999, « Réinventer la police urbaine. Le travail policier à la question dans les quartiers », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 83-84, p. 15-22.
- MONJARDET (D.), 1996a, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- MONJARDET (D.), 1996b, « Le maire, le commissaire et la sécurité urbaine », *Pouvoirs locaux*, n° 28, p. 81-87.
- MOUHANNA (C.), 2002, « Une police de proximité judiciarisée », *Déviance et Société*, vol.26, n° 2, p. 163-182.
- OCQUETEAU (F.), 2004, *Polices entre État et marché*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques.
- OBLÉ (T.), 2008, *Défendre la ville. La police, l'urbanisme et les habitants*, Paris, PUF.
- ROCHÉ (S.), 2005, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil.
- VOGEL (M.T.), 1993, *La police des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la III^e République*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Grenoble II.
-

Territoire national et sécurité globale

Bruno DOMINGO



© Ministère de l'Intérieur - SICOP

Parallèlement aux modes traditionnels de surveillance et de contrôle, sur la ligne même de la frontière, les États ont aujourd'hui progressivement développé des stratégies qui interrogent la relation entre « frontières » et « territoires » : persistance et renouveau des murs, mise en œuvre de périmètres de sécurité et continentalisation de la protection, projection de la frontière et contrôles en amont, gestion des zones frontières, privatisation et technologisation des moyens de surveillance et de contrôle.

Territory and Security

Along with traditional modes of border surveillance and control, states today are progressively developing strategies that consider the relations between "borders" and "territories." This includes maintaining or updating fences, putting in place security perimeters, the "continentalization" of protection, the extension of border controls to points of origin, the management of border areas, the privatization and technologizing of surveillance and control.



Bruno Domingo

Doctorant au Centre d'études et de recherches sur la police (CERP) de l'université de sciences sociales de Toulouse. Il est également responsable de la Mission d'observation de la délinquance de l'agglomération toulousaine (MODAT) et membre du Conseil d'administration de l'Association française de criminologie. Ses recherches portent notamment sur la transformation des appareils douaniers et sur leurs relations avec les dynamiques nationales et internationales de police et de sécurité, ainsi que sur les stratégies de contrôle des frontières dans un monde de flux.

Pour la géopolitique, « *la frontière est la ligne ou la zone qui forme la limite du territoire d'un État ou bien d'un ensemble politique que ses dirigeants cherchent à constituer en État plus ou moins indépendant* » [Lacoste, 1995, p. 658].

Les enjeux et les modalités de surveillance et de contrôle des frontières nationales se sont profondément transformés pour les États occidentaux depuis la fin de la Guerre froide. En effet, les frontières politiques ne sont plus d'abord des remparts qu'il faut défendre militairement, mais des discontinuités spatiales complexes qui articulent des espaces physiques et institutionnels dans de nombreux secteurs d'activité. Après une période de « crise », on a assisté à leur réactivation sous des formes plus nombreuses et plus complexes. On tentera ici de rendre compte de quelques-unes de ces dynamiques nouvelles qui distendent ou réinterrogent la relation entre frontières, territoires nationaux et sécurité.

Persistance des murs

Les circulations ont toujours fait l'objet d'une attention particulière des États qui veillent à maîtriser leurs échanges avec l'« extérieur », notamment par l'édification de murs. Depuis la Grande muraille de Chine, le mur d'Antonin ou celui d'Hadrien, « les murs » ont constamment été réinventés comme instruments matériels et/ou symboliques de défense des frontières du territoire politique. Ils ont pris des formes tout à fait diverses tout au long de notre histoire. Comme le souligne Serge Sur, « *la disparition de l'Empire romain et de son limes extérieur a débouché sur un repli généralisé dont les châteaux forts ont été l'expression. Réciproquement, la disparition des fortifications moyenâgeuses n'a résulté que d'un affermissement d'un nouveau pouvoir central qui consolidait des frontières étatiques extérieures* » [Sur, 2007, p. 17].

Des murs continuent toujours d'être édifiés en de multiples localités par des États à la recherche d'une protection de leur territoire. Certaines de ces coupures territoriales sont relativement anciennes comme la zone militarisée qui sépare la Corée du Nord de la Corée du Sud ou les deux parties (turque et grecque) de l'île de Chypre. Néanmoins, « le mur » retrouve depuis peu une actualité nouvelle à la fois aux niveaux scientifique et politique. Par exemple, à la suite de la seconde Intifada, Israël a décidé de mettre en place, en Cisjordanie, une « clôture de sécurité » (*security fence*) avec pour ambition de limiter les intrusions de « terroristes palestiniens ». Ce dispositif, qualifié par ses détracteurs de « mur de la honte », s'étend sur plus de 700 kilomètres et consiste en une succession de murs, de

tranchées et de portiques électroniques. En 2003, le Botswana a entamé la construction d'une barrière électrifiée de 500 kilomètres le séparant du Zimbabwe (officiellement pour empêcher les passages de bétail). L'Inde renforce toujours sa frontière avec le Bangladesh au moyen d'un mur de barbelés. De même, en 2006, l'Arabie Saoudite a lancé, un programme de sécurisation de sa frontière avec le Yémen pour éviter les passages de migrants et la contrebande. Même les États politiquement et militairement puissants s'engagent dans la mise en place de murs de protection, tels les États-Unis qui prolongent et renforcent, depuis une vingtaine d'années, un mur qui les sépare de leur voisin mexicain avec lequel ils ont pourtant conclu de nombreux accords de libre-échange. Le *Secure Fence Act*, promulgué en 2006, prévoit d'ailleurs une extension progressive de ce dispositif de protection. En 2006, la Chine a également voulu se prémunir contre les migrations en provenance de Corée du Nord en construisant une barrière de 1 400 kilomètres de long [Foucher, 2007, p. 36].

On retrouve également cette tendance à l'édification de murs entre communautés politiques, plus ou moins disjointes, au sein même des sociétés et des États. Les *Peaces Lines* de Belfast instituent de véritables frontières internes, au sein même de la ville, en séparant les quartiers et les communautés catholiques et protestantes. On peut aussi donner pour exemple la construction d'une « éco-barrière » par la ville et l'État de Rio de Janeiro au Brésil. Ce projet, qui devrait voir le jour d'ici la fin de l'année 2009, se présentera sous la forme d'un mur de brique d'un mètre de haut, surmonté d'une clôture d'acier d'un mètre soixante. D'une longueur de 900 mètres, cette clôture vise à entourer la favela Dona Marta, bidonville proche de la forêt primaire et de certains quartiers résidentiels de la ville qu'il s'agit de protéger de l'extension urbaine... Le développement des résidences fermées produit également des frontières, mais sur une base, cette fois-ci, moins politique que sociétale et communautaire. Les murs ne sont donc plus seulement localisés sur les marges des États, mais aussi au sein des espaces politiques nationaux.

« Périmètre de sécurité » et continentalisation de la politique des frontières

Le renforcement des frontières par les États a aussi conduit ces derniers à créer progressivement de véritables « périmètres de sécurité ». Cette notion a émergé à la veille du 11 septembre 2001 sur le continent nord-américain [Roussel, 2001, p. 1]. Au lendemain des attentats, les

États-Unis ont revu leurs modes de contrôle aux frontières en créant notamment une administration nouvelle et unifiée autour du *Department of Homeland Security* (DHS) auquel a été rattachée une nouvelle administration des douanes aux compétences élargies, le *Custom and Border Protection* (CBP). Dans le même temps, les États-Unis ont promu une nouvelle approche territoriale de leur protection en « associant » le Canada et le Mexique et en instaurant, avec ces derniers, un « périmètre de sécurité » qui s'est progressivement élargi à d'autres questions de coopération régionale.

On identifie également ce processus de régionalisation/continentalisation de la politique des frontières au niveau européen, notamment à la suite de la signature des accords de Schengen (le 14 juin 1985) et de leur Convention d'application (le 19 juin 1990). Ces accords, auxquels ont progressivement adhéré la plupart des pays de l'UE¹, se sont traduits par un certain nombre de réformes importantes : abolition des contrôles systématiques aux frontières intérieures de l'espace Schengen pour les reporter aux frontières extérieures (aujourd'hui, les frontières terrestres françaises sont pour la plupart des frontières intérieures à l'espace Schengen) ; harmonisation des conditions d'entrée et de visas pour les courts séjours ; séparation physique des flux de voyageurs intra et extra Schengen au niveau des ports et aéroports ; organisation d'une réponse commune à toute demande d'asile afin d'éviter le dépôt de demandes successives dans un ou plusieurs pays ; création d'une nouvelle base de donnée, le système d'information Schengen (SIS) ; enfin, mise en place de nouveaux instruments de coopération policière (observation et poursuite transfrontalières). La Convention Schengen prévoit également une « clause de sauvegarde » permettant aux États de réintroduire des contrôles systématiques à leurs frontières communes en cas de menace pour la sécurité ou l'ordre public.

Un nombre plus réduit d'États membres de l'UE (Autriche, Belgique, Allemagne, Espagne, Luxembourg, Pays-Bas et France) ont également signé le traité de Prüm relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale. Ce traité, signé le 27 mai 2005, prévoit ainsi l'échange de données à caractère personnel, y compris les empreintes

génétiques ou digitales, ainsi que l'organisation de patrouilles communes.

L'Acquis Schengen a été mis en œuvre progressivement dans les différents États signataires. En 1999, il a été intégré dans le cadre juridique de l'Union européenne par les protocoles annexés au traité d'Amsterdam. En conséquence, les nouveaux États membres doivent appliquer la réglementation Schengen lorsqu'ils désirent adhérer à l'UE. L'intégration de nouveaux États membres d'Europe centrale, en 2004, a néanmoins conduit à mettre en œuvre une phase de transition. Si ces États ont été désormais responsables du contrôle aux nouvelles frontières extérieures de l'espace Schengen (avec la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie, la Serbie et la Croatie), la levée des contrôles aux frontières intérieures n'a, en revanche, pas été immédiate. Le Conseil de l'UE a en effet décidé de procéder à une série d'évaluations sur la mise en œuvre de l'Acquis Schengen par ces nouveaux États membres. Finalement, le 7 décembre 2007, il a adopté une décision permettant la levée des contrôles aux frontières intérieures avec l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque, estimant que toutes les conditions étaient désormais remplies. En conséquence, la levée effective des contrôles aux frontières intérieures s'est déroulée le 21 décembre 2007 concernant les frontières terrestres et maritimes, et le 30 mars 2008 pour les frontières intérieures aériennes. Durant la période transitoire, entre 2004 et 2007, le Conseil de l'UE a procédé à près de 80 évaluations dans ces nouveaux États membres dont certains ont également bénéficié d'un instrument financier (« la facilité Schengen ») destiné à accélérer la mise en œuvre des réformes en matière de protection des frontières extérieures (investissements dans les équipements opérationnels et les infrastructures frontalières, modernisation des missions diplomatiques et des représentations consulaires, préparatifs liés au système d'information Schengen et au système d'information sur les visas, formation opérationnelle et linguistique, etc.).

On remarquera que l'espace et les frontières extérieures Schengen ne recoupent pas précisément ceux des États membres de l'UE. Certains États membres de l'UE, tels l'Irlande et le Royaume-Uni, mais aussi Chypre, n'ont pas pleinement intégré le dispositif Schengen. D'autres,

....

(1) Le 14 juin 1985, la Belgique, l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas ont signé à Schengen, au Luxembourg, un accord relatif au libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants des États membres et à la libre circulation des marchandises et des services. Ils seront progressivement rejoints par d'autres États européens : l'Italie le 27 novembre 1990 ; l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991 ; la Grèce le 6 novembre 1992 ; l'Autriche le 28 avril 1995 ; le Danemark, la Suède et la Finlande le 19 décembre 1996. La Norvège et l'Islande ont également conclu un accord de coopération avec les États membres le 19 décembre 1996 afin d'adhérer à cette convention.

comme la Norvège et l'Islande font en revanche partie de l'espace Schengen sans être membre de l'UE. Enfin, la Suisse, enclavée dans l'UE, a développé un accord d'association à l'espace Schengen se traduisant également par la mise en œuvre progressive de la libre circulation des personnes entre son territoire et celui des autres États membres. Pour la Roumanie et la Bulgarie, adhérentes à l'UE depuis 2007, la levée des contrôles s'opérera une fois que le Conseil de l'UE arrêtera que toutes les conditions permettant d'appliquer l'acquis de Schengen ont bien été remplies.

Cette dynamique Schengen démontre également que les frontières ont désormais deux statuts : celui de « frontières intérieures » et celui de « frontières extérieures ». Des contrôles de sécurité continuent d'être conduits sur ces deux types de frontières européennes. Néanmoins, c'est la « frontière extérieure » qui est désormais appréhendée comme la frontière linéaire qu'il s'agit de défendre et de contrôler. Ainsi, depuis plus d'une dizaine d'années, les instances européennes ont déployé une série d'instruments visant à rendre plus effectifs et homogènes les contrôles aux frontières extérieures européennes : mise en place d'une politique de « gestion intégrée » des frontières extérieures et d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX), création d'« équipes d'intervention rapide » aux frontières extérieures, rédaction d'un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, mise en place d'un régime spécifique pour le petit trafic frontalier, création d'un fonds pour les frontières extérieures d'un montant de 1 820 millions d'euros, projet de mise en œuvre d'un « système européen de surveillance des frontières » (EUROSUR), mise en place de programmes de coopération (ARGO, Douane 2007). FRONTEX a été juridiquement créée en 2004 par le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil. Elle coordonne la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures, assiste les États membres pour la formation des garde-frontières nationaux, y compris dans l'établissement de normes communes de formation, effectue des analyses de risques, suit l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures, assiste les États membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures et fournit l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes. Elle ne constitue pas, pour le moment, un « Corps européen de garde-frontière », véritable police supranationale visant à appliquer un droit européen totalement harmonisé et communautarisé.

Les exemples américains et européens démontrent que la mise en place de périmètres de sécurité conduit à régionaliser la prise en charge de la surveillance et du contrôle aux frontières. On assiste donc à la mise en œuvre de processus politiques et bureaucratiques de régionalisation/continentalisation de la sécurité qui aboutissent à la défense d'une frontière linéaire nouvelle, souvent située pour les États en amont du strict territoire national.

Projeter ses frontières par-delà le territoire national

On peut aussi identifier certaines tendances qui démontrent que la défense du territoire étatique peut passer par une véritable « projection » du contrôle des frontières nationales ou régionales. S'il s'agit également pour les États ou les ensembles régionaux de se protéger de menaces extérieures, il n'est pas question ici de construire une autre frontière linéaire, mais plutôt de créer des zones tampons et de contrôler des réseaux de transport ou d'information, mais aussi les personnes et les biens en amont du territoire national.

Dans le cadre des initiatives conduites en matière de Défense nationale, on peut évoquer le projet lancé en 1983, avant la fin de la Guerre froide, par l'administration américaine et le Président Reagan relatif à « l'Initiative de défense stratégique » (IDS) plus trivialement renommée « Guerre des étoiles ». Ce coûteux programme de recherche entendait aboutir à protéger le territoire américain par le déploiement d'un dispositif antimissiles très ambitieux. Abandonnés sous la présidence de Bill Clinton, les projets de développement de ce bouclier antimissiles ont été relancés sous celle de George W. Bush, alimentant jusqu'à aujourd'hui des tensions avec la Russie sur le déploiement d'installations américaines, notamment en Europe centrale et orientale.

La volonté des États de protéger leur territoire et leurs frontières en amont passe également par la mise en place de zones tampons. L'Union européenne s'est engagée dans le développement, depuis 2004, d'une nouvelle Politique européenne de voisinage (PEV). Celle-ci concerne les voisins immédiats, terrestres ou maritimes, de l'Union (Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Territoire palestinien occupé, Syrie, Tunisie et Ukraine). Avec la Russie un « partenariat stratégique » spécifique a été conçu qui n'entre pas dans le cadre de la PEV. Cette

nouvelle politique, basée sur un partenariat bilatéral avec chaque État voisin de l'UE, intègre une dimension relative aux contrôles aux frontières. L'UE fournit ainsi une assistance à ces États, notamment en termes de *border management* et de développement d'instruments de gestion intégrés des frontières. Par exemple, en novembre 2005, l'UE a envoyé, en Moldavie et en Ukraine, une mission d'assistance aux frontières comptant environ 70 garde-frontières et douaniers d'États membres de l'UE à des fins d'assistance et de formation des fonctionnaires locaux. Par-delà l'aide apportée à ces États, il s'agit bien pour l'UE de se doter d'un environnement et de partenaires protecteurs à ses frontières extérieures.

La tendance est également de policer les frontières en amont par le renforcement du rôle des ambassades dans la délivrance des visas dans les pays de départ des voyageurs, mais également dans le contrôle des arrivées de voyageurs en lien étroit avec les entreprises de transport qui les acheminent. La directive européenne 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 impose, par exemple, aux transporteurs aériens de collecter et de transmettre aux autorités de l'État membre de destination chargées du contrôle aux frontières, des données sur leurs passagers. En cas de non-respect, les transporteurs encourent des amendes, voire la confiscation du moyen de transport ou le retrait de l'autorisation d'exploitation.

Ces stratégies concernent également la circulation de biens commerciaux et impliquent davantage les opérateurs privés du commerce international de marchandises (entreprises, ports, transporteurs, logisticiens, etc.). En matière de sécurisation des flux commerciaux à destination de leur territoire, les États-Unis ont notamment initié le programme *Container Security Initiative* (CSI). Lancé en janvier 2002 par l'administration des douanes et mené depuis le 1^{er} mars 2003 sous l'égide du CBP, il démontre la crainte des autorités américaines que des armes de destruction massives ne soient importées sur leur territoire par l'intermédiaire d'un container et/ou ne soient utilisées contre des ports ou contre la chaîne de transport maritime (ex : container piégé). Le programme CSI consiste principalement à présélectionner, à partir d'évaluations des risques, les conteneurs destinés aux États-Unis avant même qu'ils ne soient chargés sur le navire dans un port étranger. Il est fondé sur l'idée que la ligne frontière américaine constitue l'ultime point de défense du territoire et qu'il est donc possible de prévenir les menaces en amont par le ciblage, dans le fret maritime, des envois à « haut risque ».

Cette démarche a d'ailleurs conduit l'Organisation mondiale des douanes à engager un important travail de

construction de normes entre 2002 et 2005. Ces travaux ont abouti à l'adoption d'un « cadre de normes » pour la sécurisation de la chaîne logistique internationale en 2005. Dans cette matière douanière, la France s'est alignée sur les dispositifs internationaux et européens pour la certification des opérateurs économiques en matière de sécurisation des importations et exportations de marchandises. Le règlement européen 648/200549 CE instaure, en effet, une réforme profonde du code des douanes communautaire. Son objet est tout à la fois de fonder les contrôles douaniers sur l'analyse et la gestion des risques, notamment en matière de sécurité nationale. Il introduit dans la législation européenne le concept d'« opérateur économique agréé » (OEA) qui propose aux entreprises de se soumettre à certaines obligations de sécurisation de leurs flux commerciaux en contrepartie de facilités douanières.

Contrôler les zones frontières : l'exemple français

De nombreuses réformes sont donc intervenues tout au long des années 1990 et 2000 pour adapter les stratégies de contrôle aux frontières. À la suite de la signature de la Convention d'application des accords de Schengen, la France a instauré l'obligation pour tous les étrangers de se signaler par une « déclaration d'entrée sur le territoire ». Mais, la France a surtout étendu la possibilité de procéder à des contrôles d'identité dans les zones frontalières. Ainsi, la loi n°93-992 du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité prévoit désormais que, dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États Schengen et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international, l'identité de toute personne peut être contrôlée (en dehors du cadre judiciaire traditionnel relatif à la mise en œuvre des contrôles d'identité) en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi. De même, les douaniers ont alors acquis le même pouvoir ainsi que celui de procéder à des retenues en vue d'une remise aux forces de la police aux frontières.

Une autre innovation des accords de Schengen a été l'instauration d'instruments novateurs de coopération policière et douanière en matière de coopération transfrontalière : l'observation (article 40 CAAS) et la poursuite (article 41) transfrontalières. Ce sont des conventions

bilatérales particulières, signées entre la France et chacun de ses voisins, qui déterminent les modalités de mise en œuvre de ces pouvoirs. Les services douaniers peuvent utiliser les dispositions des accords de Schengen, mais de façon restrictive (seulement pour ce qui concerne leurs attributions touchant au trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, au trafic d'arme et d'explosifs, et au transport illicite de déchets toxiques et nuisibles). Ces restrictions ont conduit les administrations des douanes européennes à constituer leurs propres outils de coopération transfrontalière (Convention de Naples II signée en 1997) dont certains sont totalement identiques aux instruments de coopération policière. En 1997, la loi n°97-396 du 24 avril 1997, dite Loi Debré, renforce les pouvoirs de contrôle de la police en zone frontière. Ainsi, dans une zone de vingt kilomètres attenante aux frontières communes avec un État Schengen, les officiers de police judiciaire, assistés des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints, peuvent procéder, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières, en vue de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

Pour le cas français, les logiques de surveillance des zones frontalières ne sont donc pas nées de la volonté de déployer des dispositifs de protection en réponse aux événements terroristes du 11 septembre 2001. Elles dérivent plutôt de la mise en œuvre de mesures compensatoires à l'application de l'acte unique européen et des accords de Schengen qui ont largement renforcé la libre circulation des personnes et des biens dans l'espace européen. Elles rejoignent surtout des préoccupations liées davantage aux questions d'immigration clandestine que de terrorisme. Néanmoins, les événements du 11 septembre 2001 vont influencer sur les dispositifs de contrôle. À la suite des attentats, le Premier ministre français (Lionel Jospin) décide de déclencher le « Plan Vigipirate renforcé ». Parallèlement, le vote de la loi n° 2001-1062 relative à la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001 intègre cette nouvelle donne sécuritaire. Dans les ports et les aéroports, la loi introduit de nouveaux pouvoirs de visite des personnes et des marchandises pour les policiers et les douaniers. Ces nouveaux pouvoirs sont également attribués à des agents de sécurité privée chargés concrètement de la réalisation des contrôles (palpations de sécurité, visite des bagages à main, visite des bagages).

À la suite des attentats de Londres en 2005, la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux

contrôles frontaliers a autorisé la possibilité de procéder à des contrôles d'identité systématiques à bord des trains internationaux dans des zones bien déterminées. Ces mesures complètent donc les premiers pouvoirs de contrôle d'identité dans la bande des 20 kilomètres en retrait des frontières conférés aux policiers et douaniers à la suite de la signature de la Convention Schengen. Ces pouvoirs avaient d'ailleurs été complétés précédemment par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. Cette loi indique que, lorsqu'il existe une section autoroutière débutant dans la zone des 20 kilomètres et que le premier péage autoroutier se situe au-delà de cette zone, la visite peut avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Outre ces nouveaux pouvoirs de contrôle frontaliers, la loi du 23 janvier 2006 indique que les compagnies de transport ferroviaire, aérienne, maritime sont désormais obligées de transmettre aux services de police et de gendarmerie les informations qu'elles possèdent sur les passagers à l'occasion de voyages internationaux (hors Union européenne).

Avec ses voisins, la France a également mis en place des Centres de coopération policière et douanière (CCPD), implantés sur chaque frontière et réunissant, au sein d'une même unité, les différentes agences de contrôle (police, gendarmerie et douane) des deux États limitrophes. Cette coordination se met donc en œuvre à la fois entre des administrations publiques nationales (police, gendarmerie, douanes), mais également au niveau transfrontalier puisque ces CCPD regroupent des services des deux États contigus. La France a ainsi conclu plusieurs accords particuliers en vue de la création de ces CCPD. La signature de l'accord de Mondorf-les-Bains, le 9 octobre 1997, entre la France et l'Allemagne a constitué la première expérience de ce type. Les accords bilatéraux entre la France et ses voisins se sont ensuite multipliés, donnant naissance à une dizaine de CCPD qui couvrent aujourd'hui l'ensemble des frontières françaises et organisent une coopération avec la Belgique (Tournai), le Luxembourg (Luxembourg-Ville), l'Allemagne (Kehl), la Suisse (Genève), l'Italie (Modane et Vintimille), l'Espagne (Perthus-La-Junquera, Melles-Pont-du-Roi, Canfranc-Somport, Biriattou-Irun). De même, le nouveau Service national de la police ferroviaire, relevant de la police aux frontières, réalise sur les liaisons ferroviaires avec l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Suisse et l'Italie, des « patrouilles mixtes » visant à lutter plus intensément contre l'immigration irrégulière au sein d'un espace sans frontières intérieures et en prenant pour base les réseaux de circulation.

Privatisation et technologisation des contrôles

Ces transformations des relations entre territoire et frontières politiques s'accompagnent également d'une privatisation et d'une technologisation accrues du contrôle aux frontières [Ceyhan, 2006]. Elles donnent parallèlement lieu à l'émergence d'un marché privé de la sécurité dont le développement est généralement encouragé par les États et qui s'organise aujourd'hui de plus en plus autour des technologies d'identification et de surveillance des individus ou des flux commerciaux. Récemment, la France a ainsi décidé de mettre en place des passeports biométriques (décret du 30 avril 2008). L'expérimentation PEGASE (Programme d'expérimentation d'une gestion automatisée et sécurisée) a autorisé, entre 2005 et 2007, la création par le ministre de l'Intérieur, d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux passagers de l'aéroport de Roissy. Après s'être inscrits auprès de la police de l'air et des frontières, les passagers volontaires se voyaient remettre une carte comportant des éléments d'identification personnelle, dont l'empreinte des deux index. Le voyageur entraînait alors dans un sas spécifique (conçu par SAGEM), présentait sa carte devant un lecteur et posait simultanément l'un de ses index sur un scanner. L'identification correcte permettait au possesseur d'entrer en zone réservée de manière beaucoup plus rapide que devant un agent de la police aux frontières. À la suite de cette expérimentation, qui a concerné 10 000 inscrits, le dispositif a été revu et rebaptisé PARAFES (Passage automatisé rapide aux frontières extérieures de Schengen).

Ces technologies concernent également le champ de la détection des menaces, au moyen d'instruments de détection « non intrusifs » (rayon X, détecteurs de radiations). Par exemple, en matière de sûreté aéroportuaire, les moyens de détections des explosifs susceptibles d'être embarqués dans un avion sont aujourd'hui particulièrement nombreux [Levy et Akmouche, 2007]. La société Thales

vient également de présenter récemment le « Smart Corridor », un système de contrôle de nouvelle génération qui permet d'assurer une circulation plus fluide des personnes sur les sites sensibles ou à l'occasion d'événements importants et de contrôler l'accès aux infrastructures critiques. Selon le communiqué de presse diffusé par la société : « *Le Smart Corridor repose sur des fonctions non intrusives et ne produit aucune image détaillée de la silhouette. Tous les capteurs et dispositifs sont disposés derrière les cloisons d'un couloir de quatre mètres de long et sont donc totalement invisibles pour le passager. Le système de vidéosurveillance assure les fonctions de comptage des personnes, de détection des objets abandonnés et de repérage des comportements suspects (personne faisant demi-tour, par exemple). Le système de contrôle biométrique se charge quant à lui d'identifier les passagers par le biais d'une solution de reconnaissance faciale et de l'iris également intégrée dans le couloir. Enfin, des capteurs sophistiqués assurent la détection d'explosifs et d'objets métalliques et diélectriques camouflés sous les vêtements* ».

Aujourd'hui, les nouveaux moyens de protection électroniques des frontières ont ouvert un nouveau marché pour les entreprises spécialisées dans le secteur de la protection. Ces nouvelles technologies font l'objet d'une commercialisation par des entreprises transnationales spécialisées dans les secteurs de la défense ou de la sécurité intérieure. On peut citer des acteurs tels que Sagem, Thales, EADS ou Boeing, pour les plus connus, qui se positionnent clairement sur les thématiques du contrôle aux frontières et du Homeland Security. Ces entreprises, qui proposent des solutions et des technologies en matière de sécurité des frontières, mais aussi de sûreté portuaire et aéroportuaire ou de protection des infrastructures critiques, apparaissent de plus en plus nombreuses sur un marché en expansion. Le développement de ces technologies s'accompagne aujourd'hui d'un renforcement du dialogue entre secteur public et privé, notamment au travers de la mise en œuvre de programmes de recherche structurés et de la construction d'un secteur industriel spécifique.

Bruno DOMINGO

Bibliographie

- ANDREAS (P.), BIERSTEKER (T.J.), 2003, *The rebordering of north america*, New York, Routledge.
- BIGO (D.), 1996, « L'illusoire maîtrise des frontières », *Le monde diplomatique*, octobre, p. 8.
- BOTTIN (M.), 1996, « La frontière de l'État. Approche historique et juridique », *Sciences de la société*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, n° 37, février.
- CEYHAN (A.), 2004, « Sécurité, frontières et surveillance aux États-Unis après le 11 septembre », *Cultures & Conflits*, n° 53, p. 113-145.

Bibliographie (suite)

- CEYHAN (A.), 2006, « Technologie et sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitudes », *Cultures & Conflits*, n° 64, p. 11-32.
- CLINQUART (J.), 1990, *La Douane et les douaniers*, Paris, Tallandier.
- FORTMANN (M.), MALEOD (A.), ROUSSEL (S.), 2003, *Vers des périmètres de sécurité. La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Outremont, Québec, Athéna éditions.
- FOUCHER (M.), 2007, *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin.
- LACOSTE (Y.), 1995, « Frontières », *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion.
- LEVY (J.), 2003, « Frontière », in LÉVY (J.), LUSSAULT (M.) (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.
- LEVY (D.) ET AKMOUCHE (W.), 2007, « Nouvelles technologies pour le contrôle d'accès aux avions », *Défense nationale*, n° 10, p. 111-121, octobre.
- NORDMAN (D.), 1998, *Frontières de France, de l'espace au territoire XVI^e – XIX^e siècle*, Gallimard, Paris, Bibliothèque des Histoires.
- NOVOSSOLOFF (A.) et NEISSE (F.), 2007, *Des murs entre les hommes*, Paris, La documentation Française.
- ROUSSEL (S.), 2001, Le périmètre de sécurité nord-américain, *Point de mire*, CEPES-UQAM, vol. 2, n° 2, décembre.
- SUR (S.), 2007, Préface, in NOVOSSOLOFF (A.), NEISSE (F.), *Des murs entre les hommes*, Paris, La documentation Française.
- TORPEY (J.), 2005, *L'invention du passeport*, Paris, Belin.
- WACKERMANN (G.), 2003, *Les frontières dans un monde en mouvement*, Paris, Ellipses, coll. Carrefours.
-

L'espace, territoire à sécuriser

Gérard PARDINI



© CNES/Activ Design, 2003

En moins de vingt ans, l'espace est devenu le maître de l'information en occupant une place centrale, tel un système de systèmes irriguant toutes les actions de force, mais également l'économie des puissances industrielles. Cette universalité fait que nous ne pouvons plus nous passer de l'espace devenu impératif stratégique s'imposant à tous. Cet article a pris le parti de privilégier les enjeux de la maîtrise de l'espace extra-atmosphérique. La sécurité de l'espace aérien territorial est une mission de police classique qu'il est également indispensable de maîtriser. Les attentats du 11 septembre 2001 ont démontré la nécessité de disposer de moyens de police rapides et efficaces pour limiter au maximum les risques d'attentats utilisant des aéronefs.

Space: A Territory Requiring Security

In less than twenty years space has become central to the control of information, a system of systems implicated in all uses of force, but also essential to the economies of the industrial powers. Its universal presence has made of space an inescapable strategic imperative. The stakes involved in the mastery of extra-atmospheric space are vital. The security of a nation's airspace is a classic mission of the police. September 11 demonstrated the necessity of maintaining rapidly available and effective means designed to limit the risks of attack using aircraft.



Gérard Pardini

Chef du département Sécurité économique et Gestion de crise de l'Institut national des hautes études de sécurité. Auditeur de la 60^e session de l'Institut des hautes études de défense nationale. Rapporteur des travaux du comité sur le thème des « Perspectives de développement des systèmes d'armes dans ou vers l'espace ; Quelles conséquences pour la sécurité internationale et en particulier pour l'Europe ».

La protection de l'espace aérien, une mission régalienne

La France est un carrefour de routes aériennes où se croisent quotidiennement, selon les périodes, de 8 000 à 10 000 aéronefs. Un tel trafic crée des vulnérabilités qu'il convient de réduire en se dotant de capacités permettant de s'opposer à une utilisation de l'espace aérien national par un agresseur éventuel. Les réponses sont principalement militaires, mais décidées et conduites par le Premier ministre en charge de la sûreté aérienne. Les mesures pouvant être déclenchées sont planifiées. Elles concernent principalement trois sortes d'actions : les détournements d'aéronefs, la surveillance aérienne à basse altitude et l'intervention en l'air ou au sol sur instruction du Premier ministre. Ce dispositif opérationnel est complété par une panoplie de mesures législatives et réglementaires interdisant le survol des sites à haut risque (une centrale nucléaire par exemple) et énonçant des distances d'interdiction (1 km au moins). Certains sites peuvent être protégés par des moyens de défense sol air soit de manière pérenne, soit de manière ponctuelle, en raison des circonstances (protection d'un sommet international par exemple). Les infractions à ces dispositions sont réprimées par des amendes, des peines de prison pouvant aller de six mois à un an de privation de liberté et des peines annexes, comme, par exemple, le retrait de la licence de pilotage. La France a rénové en 2008 le Centre national des opérations aériennes, installé sur la base aérienne de Lyon-Mont-Verdun. Cette structure dépend du commandement de la défense aérienne et fournit au Premier ministre les éléments de prise de décision qui permettront l'interception de l'aéronef suspect et l'appréciation du degré de réponse qui peut aller jusqu'à la destruction.

Le dispositif national est complété par une série de traités internationaux avec nos principaux voisins pour permettre le droit de poursuite hors du territoire et le partage de surveillance dans les zones transfrontalières. Des accords bilatéraux existent ainsi avec l'Espagne, le Royaume-Uni, la Belgique et la Suisse.

Les moyens matériels mis en œuvre regroupent huit à douze avions de chasse, des hélicoptères et des moyens de ravitaillement en vol permettant d'assurer une couverture permanente et une posture assurant une interception dans un délai minimum de dix minutes.

Ce dispositif permet également d'assurer des missions de service public comme l'assistance en vol aux aéronefs en détresse, la participation au plan Vigipirate et la lutte contre les feux de forêts. L'alerte permanente conduit à enregistrer environ 2 000 décollages annuels dont environ 10 % concernent des missions d'assistance.

La maîtrise de l'information sur terre est devenue un élément majeur de la globalisation de l'économie. La mondialisation est mue en grande partie par une tendance lourde à l'intégration de systèmes de gestion de l'information. Cette architecture passe par une occupation de l'espace de plus en plus forte. Cette utilisation requiert la maîtrise de technologies de plus en plus complexes. Elle a également pour conséquence de rechercher le maintien d'une avance significative, scientifique et technique au profit des puissances spatiales majeures. Cette évolution est indissociable des questionnements de défense, car le gap (écart) technologique bénéficie souvent des recherches conduites pour développer des applications militaires.

La mondialisation emporte également un autre constat, celui de l'intrication entre guerre et non-guerre. À l'heure où les fonds d'investissements, les crises bancaires et la cybercriminalité peuvent faire basculer des économies, qui doit-on considérer comme ennemi ? Contre qui lutter ? Un pays, une organisation terroriste tentaculaire, des hackers ? Certaines clés de la compréhension de cette interdépendance des problèmes se trouvent dans l'espace qui s'impose de plus en plus comme une nouvelle frontière, mais également comme un enjeu de puissance. Si l'utilisation de l'espace par les communautés de défense des principaux pays industrialisés est acquise, la difficulté provient notamment de la mise en jeu d'applications duales rendant difficile une segmentation étanche entre les utilisations civiles et militaires.

À ce jour, les systèmes satellitaires concernent principalement cinq utilisations duales : cartographie et géodésie, observation météorologique, reconnaissance stratégique, optique et électronique, transmission des communications et aide à la navigation. La nouveauté réside principalement dans le fait que les performances des systèmes sont aujourd'hui directement générées par le support spatial qui est plus qu'un vecteur de la migration de systèmes d'armes classiques vers l'espace. L'espace doit donc être traité comme un milieu opérationnel classique, analogue à l'air, à la mer ou à la terre. Les États-Unis, la Russie et la Chine ont affecté des ressources budgétaires significatives depuis des années dans des programmes de développement d'armes antisatellites basées dans l'espace, montrant ainsi que le déploiement d'armes dans l'espace est une option fortement probable dans un délai pouvant être relativement bref. Il convient donc avant tout autre développement de distinguer « l'arsenalisation » de « la militarisation » de l'espace.

La militarisation de l'espace est une réalité en raison du très grand nombre de satellites à usage militaire actuellement en service et qui utilisent les cinq grandes fonctionnalités énumérées plus haut. La plupart de ces satellites ne peuvent être considérés comme des armes dans la mesure où ils ne sont pas eux-mêmes vecteurs d'armes. Leur mission est d'être

un support à des systèmes d'armes terrestres (aériennes ou navales). C'est typiquement le cas du GPS américain.

Seul le déploiement d'armes en orbite permanente dans l'intention de lancer des attaques depuis cette orbite contre des cibles basées dans l'espace ou au sol peut être considéré comme un « armement » de l'espace, donc une arsenalisation. Le danger de l'armement de l'espace a été perçu très précisément dans les années 1960 par les   tats-Unis et l'URSS qui ont imaginé les premiers concepts d'armes antisatellites basées au sol à la suite du lancement des premiers satellites. L'explosion de bombes nucléaires à haute altitude a révélé son efficacité pour mettre hors service la plupart des satellites gravitant en orbite terrestre basse, mais également l'immense danger à réaliser une telle action, car l'élévation du taux de radioactivité dans les couches supérieures de l'atmosphère pendant plusieurs années, voire plusieurs décennies, ferait dysfonctionner tous les satellites traversant ces zones pendant des mois. Le risque de dommage pour les systèmes de l'agresseur, tout aussi grand que pour l'agressé, a incité les deux grandes puissances à se concerter pour aboutir à une réglementation acceptable de leurs activités spatiales et en particulier de leurs essais nucl  aires¹. Néanmoins, aucun des accords internationaux adoptés depuis les années 1960 n'interdit formellement l'arsenalisation de l'espace. Seul le déploiement d'ADM est interdit en application du traité de 1963.

Le traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967 est ainsi rédigé qu'il ménage de larges marges d'interprétation. Il n'interdit ni de mettre au point, d'essayer et de mettre en place des systèmes ASAT (boucliers anti-satellites) non nucléaires basés au sol ou basés dans l'espace, ni des systèmes fixes basés au sol pouvant atteindre des cibles dans l'espace au moyen de mécanismes de destruction conventionnels, nucléaires ou énergie dirigée qui sont de nature sélective. Sa rédaction laisse également ouverte la possibilité de placer en orbite des armes conventionnelles.

....

- (1) Traité du 5 août 1963 interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau ; Traité de 1967 « sur les principes régissant les activités des   tats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes » qui r  glemente l'exploration pacifique de l'espace et y interdit le déploiement d'armes de destruction massive (ADM) ; Convention de 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux (LIAB) ; convention de 1975 sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace ; Accord de 1979 « régissant les activités des   tats sur la Lune et les autres corps célestes ».
- (2) Russie et Chine ont présenté un projet d'accord sur la prévention de la militarisation de l'espace extra-atmosphérique portant sur tous les types d'armements à la Conférence de l'ONU sur le désarmement    Genève le 12 février 2008. Le projet interdit de déployer tous les types d'armes dans l'espace et de recourir à la force ou de menacer d'attaquer des engins spatiaux. Le ministre russe des Affaires   trang  res, Sergueï Lavrov, a déclaré que : « *De telles armes ne seraient pas un instrument de dissuasion, mais une arme réelle, elles provoqueraient des tensions entre les   tats et nuirait au climat de confiance dans l'exploration de l'espace* ». Le projet d'accord est appelé à « *combler les lacunes du droit international, à favoriser l'utilisation de l'espace, à assurer la préservation des biens spatiaux et à renforcer la sécurité et le contrôle des armements* ». Le président russe Vladimir Poutine a déclaré quant à lui le 8 février 2008, lors d'une conférence de presse faisant le bilan de ses huit années de présidence, que : « *la Russie "répondrait" toujours aux défis internationaux tels que la course aux armements, en développant notamment de nouvelles armes [...] Dans les années à venir, la Russie doit développer de nouvelles armes dont les caractéristiques seront les mêmes ou plus sophistiquées que celles dont disposent plusieurs   tats* ».

Il n'interdit pas les armes énergie dirigée, notamment à laser, qui sont de nature sélective. Quant à l'utilisation d'armes nucléaires, la seule interdiction formelle concerne le placement d'armes nucléaires dans l'espace extra-atmosphérique. La mise au point, l'essai au sol d'armes destinées à être placées dans l'espace, le déploiement au sol d'armes nucléaires, comme les armes éjectées conçues pour détruire des objets dans l'espace demeurent des actions possibles.

D'autres ambiguïtés peuvent être relevées, comme par exemple celle de l'article 9 du traité qui exige que les   tats signataires engagent des consultations internationales appropriées avant d'entreprendre une activité pouvant causer une « *gêne [...] nuisible* » aux activités d'autres   tats parties en matière « *d'exploration et d'utilisation pacifiques de l'espace extra-atmosphérique* » sans toutefois définir l'expression « *g  ne [...] nuisible* ». Il n'est donc pas certain que des activités militaires dans l'espace extra-atmosphérique soient considérées comme des obstacles à son exploration et utilisation pacifique. De même, l'absence de procédure de vérification ouvre encore plus le champ des possibles. Ces quelques lignes conduisent à s'interroger sur la portée réelle du dispositif juridique international, dont la plupart des pays semblent se satisfaire. La progression des technologies permet également d'imaginer, à brève échéance, l'existence d'armes « exotiques » reposant sur d'autres principes de physique (comme les lasers basés dans l'espace) et pouvant atteindre des cibles basées tant dans l'espace qu'au sol, en mer ou dans les airs.

Si le principe d'une utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique est toujours régulièrement proclamé dans les enceintes internationales, il appar  it à l'évidence que cette affirmation est perçue comme une règle morale plus que comme une obligation juridique. Pour preuve, les récentes déclarations russo-chinoises de février 2008 proclamant un attachement à la démilitarisation de l'espace contrebalancées au même moment par une position agressive du Président russe².

Les applications militaires « défensives », qui relèvent toutes d'applications duales telles que nous les avons vues plus haut ne couvrent pas, loin s'en faut, le champ des possibles. L'espace militarisé est un concept ouvert qui a permis l'apparition, grâce aux perspectives qu'il ouvrait, de voir apparaître le concept d'espace « arsenalisé ». Militarisation et « arsenalisation de l'espace » s'inscrivent donc dans un processus logique, au vu de l'histoire des civilisations, de déploiement d'armes nouvelles adaptées aux nouveaux territoires. L'adage des stratèges affirmant que la carte n'est pas le territoire prend de plus en plus de sens et se matérialise avec un espace devenant naturellement un lieu de conflit, mais aussi d'influence. La protection de ce territoire par les puissances disposant d'une capacité globale d'observation de la terre qui leur procure un avantage économique compétitif indiscutable passe par le déploiement d'armes pouvant détruire des cibles en orbite ou terrestres menaçantes. L'appréciation politique de cette menace donnera le mode d'emploi de cette capacité militaire partagée entre déploiement dissuasif et utilisation si des intérêts essentiels et/ou vitaux sont un jour menacés. À ce titre, l'arsenalisation de l'espace constitue un facteur de déstabilisation pour les relations internationales. L'Europe puissance spatiale ne peut échapper à ce débat.

Il est donc naturel de prendre en compte l'introduction d'une rupture stratégique, qui est celle de l'apparition inéluctable d'un armement spatial et ce en contradiction avec le traité international de l'espace de 1967. Dans le contexte d'hyper concurrence économique mondiale, la conception d'un espace exclusif de tout armement s'apparente plus à un objectif irénique qu'à une volonté partagée par la communauté des puissances spatiales.

La puissance actuelle des systèmes spatiaux n'en fait pas seulement un œil gigantesque dédié principalement à la surveillance des risques. Ils représentent également la souveraineté et la puissance de qui les maîtrisent et, à ce titre, incluront toujours quelque chose de caché. Cette dose d'inconnu concernera les capacités et les utilisations. L'impératif de transparence et l'éthique vers lesquels tendent les gouvernances, tant nationales que mondiales, s'accommoderont toujours de cette part d'ombre.

La vulnérabilité des systèmes

La vulnérabilité des systèmes spatiaux est aujourd'hui prise en compte par les puissances spatiales comme un indicateur de leur dépendance croissante vis-à-vis de ces systèmes. Le milieu spatial constitue en lui-même un milieu hostile et exigeant qui met à l'épreuve les technologies et

multiplie les risques de pannes ou d'abandons de missions. Son occupation nourrit les craintes des stratèges à l'égard d'attaques possibles sur des systèmes désormais jugés « vitaux ». Pour certains pays comme les États-Unis ou la Chine, mieux protéger les satellites et les segments sol associés est devenu une priorité. La mettre en œuvre ne peut que les conduire à s'opposer sur la question du déploiement possible d'armes en orbite, les uns prônant cette évolution, les autres disant souhaiter au contraire sa stricte interdiction. La démarche résolue des États-Unis de rendre publiques leurs intentions de développer de telles capacités, au sol ou dans l'espace, en fait une question que ne peuvent ignorer les autres puissances spatiales. Ce positionnement offensif induit l'intégration de scénarios pouvant être qualifiés d'extrêmes comme les effets ionisants et électromagnétiques produits par une explosion nucléaire en haute altitude, ou l'utilisation d'armes anti-satellites à énergie cinétique ou à énergie dirigée (micro-ondes à forte puissance, voire arme laser) depuis le sol ou depuis l'espace, mais également de scénarios plus classiques. En effet, aujourd'hui, la vulnérabilité de nos systèmes spatiaux réside davantage dans les segments sol. Une antenne de télécommande ou de réception de télémessure sera ainsi toujours vulnérable à une attaque de type commando. La vulnérabilité constitue donc à elle seule un contexte global de risques et de menaces. Les menaces engendrées par l'arsenalisation de l'espace peuvent être synthétisées dans trois catégories :

1. *Utilisation de petits satellites à des fins hostiles.* La diminution du coût de ces matériels est liée aux progrès récents de la Chine, de l'Inde et de la Corée du Nord dans ce domaine et pourrait mettre ces systèmes à la portée de grands réseaux terroristes. Cette perspective constitue une menace asymétrique pour un pays spatial dominant comme le sont actuellement les États-Unis. L'évolution des technologies montre qu'il sera de plus en plus difficile de suivre les traces de ces satellites qui pourraient être utilisés pour des attaques surprises contre les grands systèmes de communication ;
2. *Explosions nucléaires à haute altitude.* Elles inquiètent depuis leur test par les Soviétiques et les Américains pendant la guerre froide. Cette menace dépasse aujourd'hui les deux puissances, car elle est liée à la prolifération des armes nucléaires et à la technologie des missiles. Aujourd'hui, l'Inde, le Pakistan et des États tels que l'Iran ou la Corée du Nord disposent de missiles balistiques à portée intermédiaire (IRBM) capables de propulser une petite ogive nucléaire à des altitudes d'orbites satellitaires. Le tir d'un missile balistique intercontinental le 5 avril 2009 par la Corée du Nord a vivement relancé ce débat. Ces pays peuvent être

tentés de déstabiliser le système américain d'information et gêner considérablement une stratégie d'attaque des   tats-Unis. On ne peut pas non plus exclure l'éventualité d'un accident, avec un lancement intempestif d'un missile russe, soit par dysfonctionnement, soit par le fait d'un groupe terroriste tenté de contrôler un silo. On peut également envisager le mauvais fonctionnement ou l'explosion prématurée d'une ogive d'origine indienne ou pakistanaise lors d'un conflit entre les deux   tats. Le problème des explosions nucléaires à haute altitude est que la menace de représailles nucléaires ne pourrait être dissuasive, car une telle riposte serait complètement disproportionnée pour la victime. Tout pays possédant ne serait-ce qu'une ogive et un missile pourrait donc menacer de façon crédible d'y avoir recours, mais en détruisant pratiquement sans discrimination tous les satellites en orbite terrestre basse, il devra affronter les protestations justifiées de la communauté internationale tout entière. Une telle démarche paraît donc peu probable même à l'initiative d'un état voyou, sauf s'il était acculé à le faire par la posture d'ultra-agressivité d'une grande puissance ;

3. *Utilisation d'armes ASAT basées au sol, (lasers, armes énergie cinétique, etc.).* Le recours à ces armes constitue également une menace pouvant justifier l'arsenalisation de l'espace. Plusieurs pays peuvent se procurer ce type d'armes, mais les responsables américains semblent particulièrement préoccupés par les progrès de la Chine dans le domaine des technologies laser. L'implantation d'armements dans l'espace n'est toutefois pas inévitable dans ce cas non plus. Plusieurs solutions existent : protéger et durcir suffisamment les satellites pour qu'ils puissent survivre à une attaque ; les équiper de systèmes de contre-mesures électroniques semblables à ceux utilisés sur les avions ; les rendre plus furtifs ; leur permettre d'effectuer des manœuvres d'évitement et, en dernier recours, attaquer les installations d'armes ASAT par des moyens conventionnels.

Les conséquences

L'instabilité mondiale et l'hyper-compétitivité conduisent à créer un contexte rendant obligatoire, sous peine de naïveté, la prise en compte des vulnérabilités et faiblesses des systèmes spatiaux dans l'analyse stratégique. Il semble difficile pour les   tats occidentaux de ne pas anticiper d'une éventuelle utilisation aggressive des systèmes spatiaux. Une perspective à moyen terme doit donc prendre en compte l'apparition des menaces nouvelles que sont la prolifération balistique, la prolifération des armes de

destruction massive, et, à horizon plus lointain, l'apparition d'armes spatiales, pouvant aller jusqu'au satellite tueur, et à la mise en orbite de charges nucléaires, voire chimiques. Cette prise en compte ne peut avoir pour corollaire que le développement des capacités pour y faire face.

Ce contexte explique que l'administration actuelle des   tats-Unis a fait de la protection des satellites américains un axe essentiel de sa politique de défense et, bien que la question ne soit pas tranchée, le déploiement d'armes dans l'espace est sérieusement envisagé par les grandes puissances spatiales. Ce déploiement, présenté par ses partisans comme un facteur de stabilisation et de paix, risque fort de produire l'effet inverse.

Si des armes sont déployées dans l'espace, les conditions dans l'espace proche deviendront plus hostiles que jamais. Les satellites deviendront plus complexes et plus onéreux, car leur conception devra incorporer des mesures de protection contre les armes ASAT ; les coûts assuranciels monteront en flèche et au final les problèmes budgétaires seront tels qu'ils auront des conséquences négatives sur la poursuite des programmes. L'industrie spatiale en périra inévitablement et, ironie des choses, les   tats-Unis seront les plus durement touchés puisque ce sont eux qui ont le secteur spatial le plus développé au monde.

Les conséquences possibles sont également politiques, car il est facile aux détenteurs de ces armes de nier toute utilisation. La suspicion entre puissances spatiales atteindra des niveaux sans précédent, au détriment de la coopération internationale sur l'exploration pacifique de l'espace.

Si ce qui précède relève de la prospective, deux fléaux particulièrement insidieux guettent l'avenir des vols spatiaux, aussi bien civils que militaires. Ce sont les débris orbitaux et les risques de collision découlant du manque patent de réglementation internationale concernant l'espace. Selon les chiffres tenus par l'*Inter-Agency Space Debris Coordination Committee* (IADC), dépendant de *The United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space* (UNCOPUOS), environ 12 300 débris, d'une longueur comprise entre dix centimètres et un mètre, parcourent l'orbite terrestre basse (*Low Earth Orbit* - LEO). Le plus inquiétant est que plus de 200 000 débris ont une taille inférieure à un centimètre et, par conséquent, sont très difficilement repérables ou traçables.

En outre, il n'existe toujours pas de texte à portée l  gislativ   encadrant précisément les activités de télédétection. Mis à part l'obligation d'immatriculation de tout objet lancé dans l'espace, découlant de la convention du

12 novembre 1974, aucune norme internationale contraignante n'existe pour forcer les États à suivre une procédure préalablement établie alors même que l'augmentation du nombre d'acteurs publics ou privés dans l'espace accroît mathématiquement le risque de collisions orbitales ou de débris spatiaux.

Le déploiement d'armements dans l'espace, à terme, est une source d'inquiétude supplémentaire, car il multiplierait les risques. L'émergence d'une organisation spatiale internationale aurait au moins le mérite de fixer des normes à respecter, à l'instar de ce qui se fait au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et répondrait à la principale critique à laquelle est soumise le droit spatial, celle d'être un conglomérat de pratiques subjectives.

Risques et conséquences potentiels d'une arsenalisation

Les États-Unis, dont l'économie et le dispositif global de défense dépendent plus que tout autre pays au monde de ses systèmes spatiaux, ont décidé d'une « stratégie de défense spatiale ». Le Congrès a chargé en février 2008 le Pentagone et les services de renseignement de préparer conjointement un projet de loi qui permettra « d'assurer la liberté d'action des États-Unis dans l'espace »³. Ce projet est conforme à la position du président américain George W. Bush qui a toujours considéré que la défense des intérêts spatiaux américains était un objectif prioritaire. La stratégie politique américaine est de promouvoir une reprise des discussions en matière de sécurité dans l'espace afin de réunir les puissances désirant codifier et contrôler la sécurité spatiale, à l'image du dispositif mis en place pour le trafic aérien. À quelques jours de la fin du second mandat du président américain, l'US Air Force a procédé à un essai réussi de destruction en vol de missile pour montrer sa détermination à se doter d'un système opérationnel de type « bouclier ». À ce jour, aucune déclaration du président élu ne laisse imaginer un relâchement de ces efforts qui visent à conserver un avantage stratégique sur les autres puissances spatiales.

L'émergence des capacités antisatellites (ASAT) en Chine a fait prendre conscience aux États-Unis de leur vulnérabilité. En détruisant le 11 janvier 2007, un de leurs

propres satellites météorologiques par le biais d'un CSS 4 (terminologie OTAN-Dong Feng-5 en version chinoise), les chinois ont voulu montrer leur capacité technologique sans pour autant réaliser un acte novateur⁴. Ce succès a conduit l'administration américaine à intensifier la mise en œuvre de son programme militaire *Space Situational Awareness* (SSA), destiné à défendre les engins spatiaux américains contre les armes antisatellites. Le tir de destruction d'un satellite espion à partir d'un missile tiré depuis un navire le 21 février 2008 apporte la preuve de la préoccupation américaine de maintenir sa position dominante de première puissance spatiale. Le Département d'État à la Défense a renforcé le programme SSA dans le budget 2009 afin de répondre à cette préoccupation qui est également un objectif stratégique.

Le contexte mondial encourage donc la plupart des puissances spatiales possédant des satellites ou des vaisseaux spatiaux habités en orbite à doter l'espace d'un véritable régime de contrôle qui garantisse sa sécurité. Mais la principale puissance spatiale militaire, les États-Unis, ne souhaite pas voir s'éroder trop significativement son avantage compétitif sur les deux principaux rivaux que sont la Russie et la Chine. Pour cette dernière, qui milite depuis longtemps pour un désarmement de l'espace, la démonstration technologique de janvier 2007 de destruction d'un satellite par impact balistique peut être analysée comme un argument de puissance permettant de convaincre les États occidentaux de la nécessité de désarmer l'espace. On voit là toute l'ambiguïté des stratégies spatiales qui peuvent utiliser des signaux apparemment contraires aux objectifs poursuivis avec le risque d'encourager l'escalade vers l'arsenalisation⁵.

Le déploiement d'armes en orbite, s'il donne un signal opérationnel fort aux autres puissances, comporte également des conséquences non négligeables sur la sécurité internationale et notamment celle de l'Europe. Les potentialités d'arsenalisation ont pour corollaire le déploiement d'efforts internationaux pour empêcher une dérive vers une logique d'affrontement. Ces efforts internationaux ont pour point commun de s'articuler principalement autour d'une stratégie globale en matière de sécurité spatiale. Cette approche souhaite établir un équilibre entre les intérêts civils, commerciaux et militaires actuels, et la nécessité fondamentale de veiller à ce que l'utilisation sécuritaire de l'espace ne soit pas compromise pour les générations futures.

....

(3) Communiqué du sous-secrétaire d'État Donald Mahley du 12 février 2008.

(4) En pratique, on ignore encore comment les Chinois ont procédé. Le missile a pu être dirigé par un émetteur GPS ou par le nouveau système de localisation Beidou, ce qui paraîtrait plus plausible. L'essai aurait alors constitué le premier test de ce système.

(5) La déclaration du président Poutine du 8 février 2008 est également significative de l'ambiguïté des positions des grandes puissances spatiales (cf. note de bas de page n°2).

Une telle stratégie vise à créer une vaste communauté d'intérêts capable d'influer sur les aspects politiques du débat et de renforcer le soutien    une action multilatérale en faveur de la sécurité spatiale, par un dialogue entre les parties intéressées. Cette stratégie présente l'avantage de la lisibilité et de la compatibilité avec le droit international de la paix mis en œuvre par les Nations unies, mais elle doit composer avec les tendances qui sous-tendent les positions économiques et politiques des grandes puissances industrielles.

Quelle analyse prospective possible ?

L'examen des politiques spatiales des principaux pays montre à l'évidence que le scénario de l'arsenalisation de l'espace n'est pas joué. Le principal argument, qui n'est pas contesté dans les pays disposant d'une capacité spatiale de premier rang, est qu'un tel scénario ne met pas fin aux vulnérabilités dans l'espace. Son coût est également un argument poussant à la tempérance, même si les   tats-Unis caressent toujours l'idée d'une asphyxie financière du pays ou des pays qui voudraient se lancer dans un rattrapage de leurs propres capacités.

Le précédent des armes nucléaires est à analyser. Plusieurs pays technologiquement aptes à acquérir l'arme nucléaire ont choisi, pour des raisons stratégiques, de ne pas le faire, mais cette situation évolue depuis 2007, notamment avec les implications de la crise iranienne qui incite à la prolifération. La Russie et la Chine, qui ont déjà pris position en faveur d'un traité international global interdisant les armes dans l'espace, encouragent les négociations multilatérales pour y parvenir, mais sont prêtes à passer à une posture plus offensive en cas de déploiement d'armes américaines. La récente gesticulation chinoise ainsi que la tension entre les   tats-Unis et la Russie à propos de l'installation d'armes antimissiles en Europe sont révélatrices des tensions existantes.

Il ne faut pas exclure des rapprochements d'opportunité entre ces deux puissances pour parvenir à une modernisation rapide de leurs capacités existantes dans le domaine des armes antisatellites basées au sol. La Russie a considérablement progressé dans le développement d'armes à impulsion électromagnétique et la Chine dans le domaine du laser et des projets liés aux microsatellites. Un échange de technologies leur permettrait de disposer de l'éventail complet des capacités antisatellites tout en optimisant les coûts de cet effort stratégique.

Une telle évolution aurait rapidement les mêmes effets que ceux constatés dans la prolifération nucléaire. Le développement d'armes antisatellites chinoises ne peut laisser indifférents l'Inde ou le Japon. Ces deux pays seront vraisemblablement incités à se doter d'armes antisatellites. Toute initiative de l'Inde allant dans ce sens pourra provoquer des ripostes Pakistana  ses ou iraniennes.

Le plus vraisemblable, selon la plupart des experts militaires, est que l'arsenalisation de l'espace n'engendrera pas une course aux armements en orbite, mais sur terre. L'essai américain du 21 février 2008 en constitue la preuve. Toute révélation de possession d'armes antisatellite entraînera des stratégies d'influence des   tats qui les développent pour les faire reconn  tre comme des moyens de défense légitimes contre des satellites assaillants. C'est la position chinoise qui commence à se faire jour. Elle est clairement bâtie autour de l'approche jugée agressive du dispositif spatial américain. Si ce contexte perdure, on peut prédire que la prolifération des armes ASAT posera un problème international majeur comparable à la prolifération nucléaire. L'augmentation constante des activités dans l'espace fera des modestes armes ASAT des enjeux stratégiques majeurs, à l'instar des armes nucléaires. Les pays disposant d'armes antisatellites rudimentaires, tels que des IRBM (*intermediate-range ballistic missile*)    charge nucléaire, se mettront à en développer de plus sophistiquées. D'autres qui n'avaient jamais imaginé en acquérir commenceront à y songer. Ainsi, le développement et l'utilisation des armes antisatellites finiront par être banalisés.

Les tensions sino-américaines sont significatives de ce risque d'engrenage vers l'arsenalisation. Elles comportent d'ailleurs de nombreuses similitudes avec le conflit bipolaire qui a prévalu jusqu'au tout début des années 1990 avec la fin de la guerre froide⁶. Le titre évocateur de la dernière publication de Theresa Hitchens⁷ plante le décor d'une confrontation qui risque fort de s'étendre sur les prochaines décennies. La politique de *containment* du Président Harry S. Truman semble avoir repris de la vigueur, mais à destination, cette fois, de Pékin. Le renforcement de la coopération spatiale américano-indienne, ou le déploiement régional de la défense antimissile sur le sol japonais et maintenant en Europe centrale se sont substitués au Plan Marshall ou à la création de l'OTAN.

L'encerclement de la Chine s'opère par le redéploiement des troupes américaines de l'Europe vers l'Asie. La base de

....

(6) Annoncée par la chute du mur de Berlin en novembre 1989.

(7) Theresa Hitchens, «U.S.-Sino Relations in Space: From 'War of Words' to Cold War in Space?», China Security, winter 2007, World Security Institute, 2007, p 12-30.

Guam devenant la plaque tournante du dispositif avec Diego Garcia et peut être un jour prochain le Vietnam qui fait l'objet de pourparlers intenses⁸.

Le récent lancement, en février 2009 d'un satellite en orbite basse par l'Iran est venu rappeler que ce pays est devenu le second⁹ de la région à disposer d'une capacité autonome de lancement. Même si l'Iran a pu bénéficier de transferts de technologies basiques pour réaliser son programme, il dispose désormais d'un lanceur et d'une industrie permettant de créer des mini-satellites. Il deviendrait surtout un pays capable de lancer une arme de destruction sur un autre continent si la preuve est apportée que la fusée utilisée n'est pas un missile SCUD transformé, mais un lanceur à deux étages.

La seule certitude est que de telles démonstrations renforcent les partisans les plus virulents d'une arsenalisation de l'espace. Mme Hitchens avait constaté dans les derniers mois de l'administration républicaine qu'outre la traditionnelle aile droite conservatrice, certains républicains modérés avaient progressivement durci leurs positions en reprenant largement les conclusions du rapport Rumsfeld. Ce document qui avait été critiqué pour son caractère alarmiste a néanmoins pointé les faiblesses américaines en la matière : « *une attaque contre des éléments des systèmes spatiaux américains durant une crise ou un conflit ne doit pas être considérée comme un acte improbable : si les États-Unis veulent éviter un Pearl Harbor spatial, ils doivent prendre au sérieux la possibilité d'une attaque dirigée contre les systèmes spatiaux américains* ».

Le test s'apparente à un avertissement envoyé par les autorités chinoises, à l'attention de l'actuelle, mais surtout, de la prochaine administration américaine. La Chine a réagi, à sa manière, à la nouvelle « politique nationale spatiale » (NSP) des États-Unis,¹⁰ jugée par elle intransigeante. Mais elle a surtout réagi au déploiement au centre d'essai des régions froides (Fort Greely, Alaska, États-Unis), du nouvel intercepteur EKV64 (*Exoatmospheric Kill Vehicle*), instrument développé dans le cadre du bouclier antimissile, mais qui peut également servir de vecteur antisatellite. L'administration américaine, en autorisant l'USAF à créer sa première unité spécialisée dans l'acquisition de la maîtrise

de l'espace¹¹, a ouvert le risque d'impacter les systèmes satellitaires alliés.

Le tir américain de février 2008 que nous avons évoqué plus haut s'inscrit totalement dans cette approche démonstrative de puissance. Force est de constater que la politique spatiale américaine donne le ton de l'actuelle course aux capacités de négation spatiales.

Malgré les tensions palpables qui obligent à prendre en compte un risque d'engrenage apocalyptique, à l'instar des funestes résultats de la triple alliance et de la triple entente en leur temps, l'analyse de la situation internationale rend pour l'instant ce risque infime. En pratique, une confrontation frontale est à exclure. Déjà engagés sur deux fronts, les États-Unis n'ont ni les moyens, ni la volonté de déclencher des hostilités, sans parler des répercussions qui seraient totalement contreproductives pour chaque protagoniste. L'analyste chinois Bao Shixiu¹² estime avec raison que « *la stratégie de sécurité nationale de la Chine doit aussi se fonder sur un calcul précis du bénéfice économique* ».

États-Unis et Chine ont en commun des bénéfices et des intérêts : le premier constituant le pays le plus développé au monde et le second le plus grand pays en développement, les deux économies sont tout à fait complémentaires. Le nerf de la guerre, c'est l'économie, mais c'est souvent aussi le plus sûr moyen de l'éviter. États-Unis et Chine disposent d'énormes capacités militaires, mais il est tout aussi évident qu'aucun des deux pays n'a l'intention d'entrer en guerre avec l'autre. Devant une telle absence d'intention, il semble en effet difficile d'identifier une réelle menace. La crise financière a bien montré les interdépendances des économies de ces deux pays. La nouvelle administration démocrate a annoncé tout à la fois son souci d'améliorer le dialogue avec les alliés traditionnels et les adversaires, mais également de se monter intransigeante sur tout ce qui pourrait constituer une menace majeure pour le pays. La conclusion du discours d'investiture du Président Obama ne laisse que peu de doute sur la pérennité des objectifs stratégiques de la politique des États-Unis.

....

(8) L'histoire aimant parfois les paradoxes, il semble aujourd'hui probable que des troupes américaines réintègrent leur ancienne base de Cam Ranh.

(9) Le premier pays de la région à s'être doté d'une capacité autonome de lancement est Israël.

(10) Annoncée en août 2006.

(11) Le 76th Space Control Squadron a pour mission d'explorer et de valider les différents systèmes d'armes, défensifs et offensifs, envisageables à terme pour garantir l'acquisition rapide, en cas de conflit ou seulement de crise, de la supériorité spatiale américaine.

(12) Bao Shixiu, *Deterrence revisited : space* ; World Security Institute, 2007. Bao Shixiu a été directeur de l'Institut d'étude de la pensée stratégique de l'Académie des sciences de l'Armée de libération du peuple de Chine.

Et l'Europe ?

L'établissement d'une doctrine européenne de « dissuasion stratégique spatiale » appar  t être une évidence au vu de l'état des lieux que nous avons décrit. Cette doctrine passe par un développement d'un système opérationnel autonome de « surveillance de l'espace » comprenant les systèmes de détection et d'analyse des objets en orbite et les systèmes terrestres et spatiaux de détection et d'alerte des lancements balistiques et spatiaux.

L'Union européenne a tout intérêt à éviter ou tout au moins réduire les conséquences catastrophiques d'une arsenalisation débridée. Son industrie spatiale, la deuxième mondiale, subirait de plein fouet les conditions désastreuses de cette arsenalisation et ce d'autant plus durement que les activités commerciales prédominent sur les commandes étatiques.

L'UE doit également intégrer le fait qu'elle peut être un acteur, à son corps défendant d'une confrontation dans l'espace. La Chine ayant rejoint le programme Galileo en obtenant un plein accès à son utilisation peut engendrer une vulnérabilité accrue du système si elle le détourne à des fins militaires. Galiléo serait alors un objectif légitime pour les armes spatiales américaines. Le scénario catastrophe envisagé par des experts européens serait qu'un incident régional dans le détroit de Taiwan, pourrait entraîner la perte de plusieurs satellites Galileo et mettre en péril des milliards d'euros d'investissements.

L'UE ne peut rester indifférente face à de tels risques. Elle se doit de prendre des mesures qui anticiperont le déploiement des armes américaines dans l'espace. L'accroissement de ses capacités de contrôle de l'espace et l'amélioration des capacités de survie des satellites seront déterminants pour l'avenir spatial de l'Union.

Accroître les capacités de contrôle de l'espace n'équivaudrait pas nécessairement à y déployer ses propres armes. Mais cela implique qu'elle améliore considérablement ses moyens de surveillance de l'espace et qu'elle modernise ses dispositifs d'évaluation de la situation, très limités jusqu'ici. Les efforts considérables déployés en ce sens par les   tats membres de l'UE et l'Agence spatiale européenne (ESA) devront être coordonnés et intensifiés.

L'enjeu véritable est de créer un réseau européen de surveillance spatiale fournissant des informations en temps réel, sur la position de tous les satellites. Un tel système aurait un double objectif, civil et militaire. D'une part, il pourrait suivre les satellites et contribuer à éviter les collisions dans l'espace ; d'autre part, il pourrait

vérifier le bon fonctionnement de nos outils, identifier les satellites hostiles en phase d'approche et surveiller le déploiement des armes dans l'espace. Il pourrait aussi, ultérieurement et en dernier recours, fournir les coordonnées pour le guidage vers l'objectif des armes antisatellites basées au sol. Galileo et le programme GMES ne seront que des instruments tronqués et inaboutis de puissance sans déploiement de ce contrôle permanent. La disponibilité d'un système de surveillance de l'espace est normalement la condition indispensable au déploiement de tout engin spatial pour la sécurité. Les   tats-Unis, l'ont compris depuis longtemps, et c'est le seul pays au monde à exploiter un tel système et    le moderniser constamment.

La surveillance de l'espace est tout aussi importante, pour des raisons de sécurité, que la surveillance effectuée à partir de l'espace. La possession par l'UE d'un tel système ne doit pas s'analyser en termes de rivalité de puissance avec les   tats-Unis, mais en complémentarité. Le travail des politiques est de faire passer un message crédible démontrant que, de même que la constellation Galileo peut fonctionner parallèlement au système GPS existant, deux systèmes complémentaires de contrôle de l'espace sont un gage de stabilité mondiale.

La difficulté réside dans l'émergence d'un courant politique suffisamment fort pour que le gouvernement américain soutienne la création d'un tel dispositif. Son existence doit également être analys  e comme une source d'information supplémentaire sur l'espace proche encourageant la coopération internationale.

Russes et Chinois peuvent également y trouver leur compte. En les associant à un tel programme, les critiques et les craintes d'une discrimination à leur égard provenant de la position dominante des   tats-Unis dans la diffusion des informations pertinentes tombent.

Au-delà de ces grandes considérations géopolitiques, un tel système démontrerait la détermination de l'UE à protéger ses moyens spatiaux face à la montée de nouvelles menaces. Sans ce système, un agresseur potentiel pourrait se livrer à des manipulations sur les satellites de l'UE ou les détruire sans que les Européens puissent disposer de la capacité rapide de l'identifier. Plus que le déploiement d'armes, la principale raison d'être d'un système de surveillance de l'espace constitue un facteur décisif de dissuasion. Un tel système intégré de sécurité aurait pour objectif principal d'accroître la capacité des engins spatiaux européens à résister aux conséquences d'une éventuelle attaque. Atteindre un tel objectif appar  t indispensable à la crédibilité politique et économique de l'Union. Tout

engin spatial ne répondant pas dans la prochaine décennie à des critères pertinents de protection risque fort de n'être pas fiable.

La contrepartie au coût élevé de tels engins réside dans l'accroissement des partenariats industriels et opérationnels entre pays européens. Ces synergies participeront au renforcement de la compétitivité globale de l'Europe et feront sens politiquement face aux stratégies des autres puissances spatiales majeures. Ce positionnement n'est pas sans répercussion sur le rôle des États et des pouvoirs publics en général qui seuls peuvent garantir les capacités de survie des systèmes satellitaires. La gestion de Galiléo en est un exemple frappant, car, contrairement aux États-Unis, l'Europe ne peut que s'appuyer sur des systèmes duals pour satisfaire à ses besoins militaires et de sécurité.

Dans le domaine de la sécurité et de la défense, l'Europe doit être en mesure de dialoguer en position de partenaire majeur avec les puissances de la planète, en tout premier lieu les États-Unis, mais aussi les autres grandes nations spatiales comme la Russie, la Chine, le Japon, et les autres puissances émergentes commençant à se doter de capacités. Pour atteindre un tel objectif, il faut que les États membres commencent à être capables de partager une même analyse des risques de fragilisation de la paix dans l'Union européenne.

Avec ses systèmes opérationnels, Syracuse pour les télécommunications, Hélios pour l'observation optique et Graves pour la surveillance de l'espace, et ses démonstrateurs tels qu'Essaim pour l'écoute électromagnétique, Spirale pour les expériences préalables à la définition d'un futur système d'alerte avancée, Lola pour les liaisons laser, la France est relativement plus active que ses partenaires européens, mais elle est de plus en plus contrainte par des considérations économiques et budgétaires comme d'ailleurs les autres pays actifs dans le domaine spatial : Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne, Belgique et quelques autres.

Trouver une réponse européenne pour assurer la suite des systèmes en service ou à la veille de leur déploiement, et surtout pour définir, développer et mettre en œuvre les

nouveaux services pourrait constituer le socle crédible d'une future politique commune. La proposition faite à l'OTAN par le Royaume-Uni, l'Italie et la France de fournir le futur service de télécommunications sécurisées de l'OTAN, concrétisée par un contrat conclu fin 2004, constitue une piste prometteuse.

On peut également remarquer que parmi les missions de défense pouvant être satisfaites avec des systèmes spatiaux, beaucoup peuvent être partagées avec des États européens partenaires de la France soit à travers des coopérations classiques où l'investissement est lui-même partagé (cas d'Hélios I ou II)¹³, soit à travers des échanges de capacité entre systèmes autonomes, comme c'est le cas du système d'observation radar SAR-Lupe allemand vis-à-vis d'Hélios II. Dans ce dernier cas, le partage de capacité signifie la mise en place de systèmes au sol capables de traiter simultanément divers types de données et donc un nouveau concept d'architecture intégrant au mieux les caractéristiques différentes des moyens d'observation spatiaux, ici optique et radar. Ces exemples montrent que l'enjeu spatial ne peut se réduire pour l'Europe à l'analyse de son potentiel conflictuel, car il dégage un considérable effet fédérateur. Cet effet n'est pas seulement lié au manque d'autonomie budgétaire des États, mais aussi à la nécessité de disposer d'une stratégie commune et reconnue face à la réalité orbitaire.

Le *leadership* français, historique dans le domaine de l'espace en Europe, a été affirmé à travers les priorités du *Livre blanc* sur la défense et la sécurité, et lors de la Présidence française de l'Union européenne durant le deuxième semestre 2008. Le discours du président de la République français à Kourou, le 11 février 2008, donne quelques indications intéressantes. Il a clairement affirmé la nécessité d'une stratégie spatiale raisonnée et cohérente qui devra notamment être mise en œuvre par l'Agence spatiale européenne dont les États membres ont validé, au dernier trimestre 2008, quatre grands programmes structurants : le géo-positionnement, l'observation de la terre, le changement climatique et la surveillance de l'espace. Ces quatre axes doivent permettre à l'Europe de conserver une autonomie stratégique dans la collecte et l'exploitation du renseignement¹⁴. Le spatial militaire apparaît donc

....

(13) Les six pays coopérants du programme Hélios mettent en commun leurs systèmes d'observation (optique en visible et infrarouge, radar et hyper spectral) dans le cadre du programme MUSIS (Multinational Space Imagery System). Cet accord européen prometteur fut une forte expression de la deuxième conférence internationale « Military Space », organisée par l'association Aéronautique et Astronautique de France (AAAF) en septembre 2007.

(14) « Il s'agit de savoir si l'Europe souhaite conserver demain une autonomie stratégique dans la collecte et l'exploitation du renseignement. Veut-on vraiment dépendre progressivement des autres pour garantir la sécurité et la confidentialité de nos communications, pour superviser nos opérations militaires et pour arrêter nos positions s'agissant de la gestion de crises géopolitiques majeures ? J'ajouterai que ces programmes de défense doivent dans ce domaine plus encore qu'ailleurs se construire dans une logique européenne. Les besoins des grands pays européens sont les mêmes et les informations qu'ils permettent de collecter peuvent donc être aisément partagées. » Verbatim du discours de Kourou du 11 février 2008.

un bon terrain de construction de l'Europe de la défense. Le Président français a également annoncé sa priorité de faire du programme MUSIS d'observation militaire un catalyseur réunissant les domaines d'excellence de six grandes nations européennes et préfigurant une politique spatiale européenne de la Défense.

Il est sans doute prématuré, à ce stade, d'envisager que l'Europe se dote à court terme de moyens de neutralisation d'armes placées dans l'espace, mais il apparaît évident qu'un positionnement en terme de capacité significative de surveillance est urgent. Cette capacité qui consiste à disposer, d'une part, d'une connaissance précise de tous les objets spatiaux, y compris des débris, et, d'autre part,    les identifier est indissociable d'une affirmation politique de l'Europe ¹⁵.

Il serait également dangereux de ne pas prêter attention aux déclarations agressives de responsables de certaines nations dans le monde qui, si elles étaient suivies de décisions, conduiraient à franchir un pas décisif et à faire jouer à l'espace un rôle nouveau de support à ce qu'il est désormais convenu d'appeler « l'arsenalisation de l'espace ».

L'Europe ne peut éluder un effort de réflexion approfondie sur cette nouvelle menace tout comme elle ne peut rester indifférente face à de tels risques.

L'UE a certes reconnu l'importance pour sa sécurité de se doter de satellites d'observation de la terre et elle s'y emploie activement avec son projet GMES baptisé fin 2008 Copernic. Mais le contrôle qu'elle exercera sur ces précieux instruments restera nominal tant qu'elle ne pourra pas les suivre de la terre. La disponibilité d'un système de surveillance de l'espace est normalement la condition indispensable au déploiement de tout engin spatial pour la sécurité. Les   tats-Unis, qui l'ont compris depuis longtemps, sont le seul pays au monde à exploiter un tel système et    le moderniser constamment. En bref, la surveillance de l'espace est au moins aussi importante, pour des raisons de sécurité, que la surveillance effectuée à partir de l'espace.

L'aphorisme d'Alain, est ainsi toujours d'actualité « *c'est le courage qui nourrit les guerres, mais c'est la peur qui les fait naître* ».

Gérard PARDINI

Espace : Zone située à une altitude supérieure à 100 km au-dessus de la surface de la terre. Cette définition classique part du principe que l'atmosphère terrestre à cette altitude devient si ténue que les lois de l'aérodynamique cessent de s'appliquer et qu'il faut donc considérer ce milieu comme étant diff  rent de l'air.

La définition de l'espace extra-atmosphérique est sujette à caution.    l'instar du terme « utilisation pacifique », l'espace fait toujours l'objet d'interprétations divergentes suivant l'altitude de déploiement des systèmes. La définition faisant autorité est celle reconnue par la Fédération aéronautique internationale (FAI), estimant qu'une mission extra-atmosphérique est une mission qui s'abandonne en partie à la sphère d'influence de la terre, celle dont l'altitude mesurée dépasse la limite des 100 000 m, par rapport au niveau moyen de la mer.

Bibliographie

ALARY (D.) (EADS Astrium), 2005, «Space weaponization; threat analysis, vulnerability, protection of space assets», *Military Space: Questions in Europe*, AAAF, Paris, 25-27 avril.

Commission européenne, 2005, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique spatiale européenne :   l  ments préliminaires*, Bruxelles, 23 mai.

....

(15) La surveillance est d'intérêt dual puisqu'elle permet aussi de prévoir les risques de collision et les zones de retombée des objets spatiaux, assurant ainsi la sécurité des populations. Les fonctions de sécurité civile participent également de la crédibilité de la politique de l'Union.

Bibliographie (suite)

- COVAULT (C.), 2007, «Chinese Test Anti-Satellite Weapon», *Aviation Week & Space Technology*, 17 January.
- DEBLOIS (B.M.), GARVIN (R.L.), KEMP (S.), MARWELL (J.C), 2004, «Space Weapons: Crossing the US Rubicon», *International Security*, Vol. 29, n° 2, MIT Press, p.50-84, automne.
- Disarmament Diplomacy*, 2002, «Russia and China Introduce Draft Treaty on Space Weapons», rubrique New Review, n° 66, septembre.
- Discours d'investiture du Président des États-Unis ; 20 janvier 2009.
- Discours du Président de la République française, *Présidence de la République*, 2008.
- Federation of American Scientists, 2004, *Ensuring America's Space Security: Report of the FAS Panel on Weapons in Space*, Washington DC, septembre.
- GRUSELLE (B.), 2007, « La défense antimissile dans l'espace : l'ultime frontière ? », Forum du désarmement, UNIDIR, 30 janvier.
- HITCHENS (T.), 2007, «U.S.-Sino Relations in Space: From "War of Words" to Cold War in Space?», *China Security*, World Security Institute, 119 p., Winter.
- HITCHENS (T.) et al., 2007, *Space Weapons Spending in the FY 2008 Defense Budget*, The Center for Defense Information, 3 p., 27 February.
- HITCHENS (T.), 2002, «US Space Policy: Time to Stop and Think», *Disarmament Diplomacy*, n° 67, octobre-novembre.
- HITCHENS (T.), 2002, *Weapons in space: Silver Bullet or Russian Roulette*, Presentation to the Ballistic Missile Defence and the Weaponization of Space Project, Space Policy Institute, George Washington University, avril.
- HUGHES (D.), 2002, «USAF Aims to Forge C2ISR Into a "Weapon"», *Aviation Week and Space Technology*, p. 54, 6 mai.
- ISSLER (G.D.), 2000, «Space Warfare Meets Information Warfare», *Joint Forces Quarterly*, p.100, automne.
- KREPON (M.), 2005, *Space Security or Space Weapons? A Guide to the Issues*, The Henry L. Stimson Center, Space Security Project, Washington DC.
- LEVIN (R.E.), 2005, *Space Acquisitions: Stronger Development Practices and Investment Planning Needed to Address Continuing Problems, Testimony Before the Strategic Forces Subcommittee*, Commission des forces armées, Chambre des représentants des États-Unis, United States Government Accountability Office, juillet.
- LEWIS (J.A.), 2004, *China as a Military Space Competitor*, Center for Strategic and International Studies, janvier.
- NARDON (L.), 2006, *L'arsenalisation de l'espace : les projets américains*, Institut français de relations internationales, Programme Espace, Décembre.
- PROMÉ (J.L.), 2006, « Inquiétude au Pentagone, l'observation spatiale américaine en panne ? », *Défense & Sécurité Internationale*, n°20, 4 p., novembre.
- Recueil des « Traités et principes des Nations unies relatifs à l'espace extra-atmosphérique », Bureau des affaires spatiales, Centre international de Vienne,
- SHIXIU (B.), 2007, «Deterrence revisited: space», *China Security*, World Security Institute, winter.
- The Federation of American Scientists, 2005, «Airborne Laser», 2nd December.
- Travaux de l'Union européenne occidentale, *Le déploiement d'armes dans l'espace*, rapports 2006 et 2007.
- United States Air Force, 2004, «Counter Space Operations», Air Force Doctrine Document 2-2.1, Washington DC, août.
- WOLFF (J.M.), 2004, *Les 'utilisations pacifiques' de l'espace ont permis sa militarisation, doivent-elles pour autant conduire à son armement ?*, Forum du désarmement, UNIDIR, 29 janvier.

Glossaire

ABL	AirBorne Laser (laser aéroporté)
ABM	Anti-Ballistic Missile (Treaty)
ADM	Armes de destruction massive (WMD)
ASAT	Antisatellite
BMD or MD	Balistic Missile Defense ou Missile Defense.
CCS	Counter communication system
EKV	Exoatmospheric kill vehicle
ESA	European space agency
GPS	Global Positioning System
GRAVES	Grand réseau adapté à la veille spatiale
GMES	Global monitoring environment system
HAND	High Altitude Nuclear Detonation (explosion nucléaire à haute altitude)
ICBM	Inter continental Ballistic Missile (missile balistique intercontinental)
IDS	Initiative défense stratégique
IRBM	Intermediate-Range Ballistic Missile (missile balistique de portée intermédiaire)
KKV	Kinetic kill vehicle
LEO	Low earth orbit (orbite terrestre basse)
NSP	National space policy (politique nationale spatiale)
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
ONG	Organisation non gouvernementale
OTAN	Organisation du traité de l'atlantique nord
PMALS	Prototype miniature air-launched system
PRS	Public reglemented service (service public r��glement��)
PTB treat	Partial test ban treat
R&D	Recherche & développement
SAR	Synthetic apperture radar
SATCOM	Sattelite communication
SSA	Space situational awareness
STEW	Space to earth weapons
THEL	Tactical high energy laser
UE	Union Européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
USAF	United States Air Force
UNCOPUOS	United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space

La criminalité dans les zones frontalières

François FARCY



© Corbis

Au sein de l'UE, les zones frontalières entre les États membres, appelées Eurégions, constituent des territoires sensibles du point de vue de la sécurité. Malgré la disparition des frontières, les difficultés pour la police et la justice n'ont pas disparu. Les criminels l'ont compris et en profitent. Quelle criminalité, quels criminels retrouve-t-on dans ces Eurégions ? Quels sont les obstacles à la collaboration policière et judiciaire ? Quelles sont les solutions et comment fonctionne malgré tout la collaboration ? À travers l'exemple de l'Euregio Meuse-Rhin, des solutions sont exposées, des initiatives sont prises.

Security and Territory – Criminality at Border Zones

Within the EU the border zones between members, called Euregions, are sensitive territories from the point of view of security. Despite the elimination of borders, there remain obstacles for the police and judicial system. Criminals have come to understand this and are benefiting from it. What kind of crime and what kind of criminals do we find in Euregions? What are the obstacles inhibiting collaboration between the police and the judicial system? What are the solutions and how is collaboration carried out despite the difficulties? By taking the case of the Euregio Meuse-Rhin, we can identify solutions and initiatives that have been found.



François Farcy

Entré dans la Gendarmerie belge en 1983, il fait des études à l'École royale militaire à Bruxelles puis de Criminologie à l'Université de Liège. Officier de Gendarmerie en poste durant quinze ans dans la zone frontalière de l'Euregio Meuse-Rhin à Verviers, il y a acquis une expérience importante de la collaboration transfrontalière. Il devient commissaire divisionnaire au sein de la police judiciaire fédérale belge lors de la réforme en 2001. Il est, depuis 2008, directeur judiciaire de la Police judiciaire fédérale de Mons.

Au sein de l'Union européenne, la libre circulation des biens et des personnes est devenue une réalité entre les États membres. Les criminels n'ont pas attendu pour en profiter alors que, parallèlement, les États, la police et la justice peinent à harmoniser leur législation et leurs modes de fonctionnement. Cet article expliquera comment ces territoires que constituent les zones frontalières sont particuliers et dignes d'intérêt dans la lutte contre la criminalité et le crime organisé notamment. Dans ces zones appelées « Eurégions »¹, les autorités développent des collaborations économiques, touristiques ou culturelles, mais parfois policières et judiciaires.

Carte 1 - Carte des Eurégions



(copyright : www.euregio-mr.org)

Après avoir donné un aperçu concret de la criminalité dans quelques zones frontalières, cet article abordera la collaboration policière et judiciaire à travers l'exemple de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR) qui constitue, à bien des égards, un condensé des problèmes rencontrés, mais aussi des initiatives prises à travers l'Europe. Il insistera enfin sur le rôle géostratégique de ces régions frontalières dans la lutte contre l'insécurité en Europe.

....

(1) Ces « Eurégions » sont reconnues dans l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) regroupant sur des modèles parfois très différents presque 90 régions de l'UE. Elles constituent des modèles de coopérations visant à renforcer les liens entre pays membres dans les zones frontalières souvent défavorisées par rapport aux régions centrales des États.

(2) Il n'existe actuellement aucune étude scientifique structurée de la criminalité eurégionale. Une des premières analyses de ce genre a été réalisée pour l'Euregio Meuse-Rhin à l'université de Tilburg (Pays-Bas) sous la direction des professeurs T. Spapens & C. Fijnaut, *Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn*, Intersentia, Antwerpen, 2005, 258 p.

Eurégions et criminalité

Y a-t-il une criminalité transfrontalière caractéristique des Eurégions ?

Effectivement, au niveau des phénomènes, certains délits sont typiques de ces zones frontalières. La criminalité n'y est pas statistiquement plus importante, mais la disparition des frontières physiques pour les personnes et les biens constitue indéniablement un point attractif pour certains phénomènes criminels. Sans avoir la prétention d'être exhaustif, nous allons ci-après tenter de brosser un tableau de ce qu'est la criminalité transfrontalière dans les Eurégions. Notre approche est avant tout descriptive plutôt que statistique. Elle se fera certes sur la base des données policières et judiciaires disponibles², mais surtout sur la base de l'expérience du rédacteur et de ses contacts avec de nombreux services européens.

Les vols dans les habitations et certains vols à main armée apparaissent en premier lieu. Ils sont commis, dans les zones frontalières fortement peuplées, par des auteurs résidents et par des associations de malfaiteurs locales, mais aussi par des groupes d'auteurs itinérants qui semblent profiter de la situation frontalière pour opérer dans une plus grande impunité. Cet aspect sera abordé plus bas. Les zones frontalières confrontées à ce phénomène sont nombreuses. Citons l'Euregio Meuse-Rhin entre les agglomérations de Liège (Belgique), Maastricht (Pays-Bas) et Aix-la-Chapelle (Allemagne) ; la région frontalière entre Arlon (Belgique), Luxembourg et Trèves (Allemagne), la région frontalière entre Lille (France) et Tournai (Belgique).

Les vols de véhicules, y compris les car-jackings sont une activité criminelle habituelle des zones fortement peuplées. On enregistre donc aussi, dans certaines Eurégions, un grand nombre de faits, essentiellement des vols d'usage. La particularité de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR) réside dans le nombre élevé de vols d'usage destinés à permettre aux toxicomanes de se rendre aux Pays-Bas, à Maastricht et dans ses environs, pour y consommer ou pour s'y approvisionner. Les véhicules sont alors soit abandonnés sur place pour y voler un véhicule destiné au retour, soit ramenés à proximité du lieu du vol. Dans le nord de la France, le banditisme lillois vient régulièrement « car-jacker » des voitures en Belgique pour s'en servir sur des braquages.

Le trafic de véhicules est important dans les zones frontalières qui permettent de maquiller ou de dissimuler plus facilement un véhicule volé de l'autre côté de la frontière, les signalements policiers n'étant pas toujours efficaces à 100 %³. Le trafic d'épaves, achetées de l'autre côté de la frontière, permet encore souvent de maquiller des véhicules volés pour échapper aux contrôles policiers dont les bases de données n'intègrent pas encore toutes celles des pays voisins. Cette technique de maquillage parmi d'autres permet de mettre en circulation dans d'autres pays des « doublettes » de véhicules avec un risque minime d'être démasqué. En France, par exemple, l'immatriculation est décentralisée dans les préfectures, ce qui rend les contrôles difficiles. Un véhicule volé dans ce pays peut aisément être maquillé avec les documents volés de l'autre côté de la frontière dans un véhicule similaire.

Le trafic de drogues et, surtout, le tourisme de la drogue sont fortement présents dans l'EMR. C'est ici une particularité liée à la situation législative aux Pays-Bas où Maastricht constitue un point attractif pour les trafiquants et les consommateurs de drogues. L'EMR est donc fortement marquée par le tourisme de la drogue qui draine non seulement les jeunes Belges et Allemands de la région vers Maastricht et ses environs, mais fait aussi des voies de communications routières, autoroutières et ferroviaires (le Thalys à Liège par exemple) un lieu de transit pour des consommateurs et des dealers venant de plus loin (France, Grande-Bretagne, etc.)

En termes de trafic, on constate que la région liégeoise et le Limbourg flamand ne sont pas en reste, constituant avec le Limbourg néerlandais, une zone d'implantation idéale pour les laboratoires clandestins de drogues synthétiques et, depuis quelques années, pour les plantations clandestines de cannabis. Certaines affaires traitées récemment par la justice ont même mis en lumière un approvisionnement de *Coffee-shop* néerlandais par des plantations installées en Belgique.

L'immigration clandestine et la traite des êtres humains (TEH) sont des phénomènes présents comme dans la plupart des pays de l'UE. La majorité des zones frontalières situées sur les routes sud-nord vers l'Angleterre constitue des points de passage obligés où les réseaux ont des relais pour assurer le transit des clandestins. Citons la frontière entre l'Italie et la France, à hauteur de Menton ; le passage du Fréjus entre la Suisse et la France ; la zone des trois frontières entre Bâle (Suisse), Huningue (France) et Weil am Rhein (Allemagne) ; la frontière entre le Luxembourg

....

(3) Un exemple, en pleine actualité, lié au trafic de véhicules, est l'augmentation considérable du nombre de vols de plaques d'immatriculation et de documents de véhicules constatés en Belgique. Le signalement ne se fait pas toujours de manière optimale dans le système Schengen. Le constat des enquêteurs spécialisés montre, cependant, que ces plaques et ces documents servent souvent à des activités criminelles à l'étranger.

et la Belgique ainsi que les ports d'Ostende et de Calais. Dans l'EMR, la particularité du trafic réside dans deux aspects :

- l'importance du réseau de communications et, surtout, la position de l'EMR sur l'axe est-ouest menant de l'Allemagne vers la Mer du Nord et le Royaume-Uni font de la région une zone de transit importante. Des relais ou des groupes d'auteurs établis le long du trajet de certaines filières y sont actifs pour assurer le passage des clandestins et, parfois, pour profiter de cette main-d'œuvre peu coûteuse ;
- la zone frontalière favorise également le déplacement des femmes livrées à la prostitution, les proxénètes actifs en région liégeoise placent leurs prostituées en tournante dans les bars de la Cité ardente liégeoise, dans les clubs d'Aix-la-Chapelle et dans les bars du Limbourg.

La fraude à l'établissement et à l'aide sociale est un phénomène connu, découlant de l'immigration clandestine et de la TEH, mais qui prend un caractère particulier en zone frontalière. Des candidats réfugiés, souvent guidés par les filières de TEH, profitent des différences de législations et du manque d'échanges systématiques d'informations entre les administrations pour s'inscrire, dans plusieurs communes de part et d'autre de la frontière, sous des identités différentes et pour y solliciter l'aide sociale. On a ainsi vu des suspects parvenir à bénéficier de trois revenus : en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas. Certains clandestins utilisent également des documents falsifiés d'un des trois pays pour s'installer ou obtenir des avantages dans un autre. Ce phénomène coûte des millions d'euros à la communauté.

Y a-t-il des auteurs et des groupes d'auteurs propres aux Eurégions ?

On peut, en effet, distinguer deux catégories d'auteurs ou de groupes d'auteurs. La première catégorie est installée dans la région et est constituée par les auteurs locaux ou le milieu local. Il s'agit de criminels isolés ou d'associations de malfaiteurs qui vivent dans la région et profitent simplement des avantages de la zone frontière pour commettre plus facilement certains faits ou pour échapper plus facilement à la justice. Dans ce cas, il s'agit de rentabiliser au mieux la situation dans un souci de « saine économie criminelle ».

On retrouve dans cette catégorie les touristes français, belges ou allemands de la drogue ou dealers frontaliers pour qui la proximité de Maastricht (Pays-Bas) ou des dancings de la région de Tournai (Belgique) permet de ne jamais avoir de trop grandes quantités de drogues sur eux ou à leur domicile. On peut également citer les trafiquants de véhicules dont la proximité des frontières favorise les activités de vols, de maquillage et de remise en circulation. Malgré les contrôles, rien de tel, en effet, que d'apposer des plaques d'un pays voisin sur une voiture volée pour échapper quelque temps aux poursuites.

Pour le milieu du banditisme, la frontière permet souvent de frapper de l'autre côté de la frontière puis de se réfugier dans son pays rapidement. Il est également aisé, après un braquage à Liège ou à Lille, d'aller se débarrasser de la voiture ayant servi durant les faits, dans la Meuse à Maastricht ou dans les campagnes montoises en Belgique. Même dans certains cas de meurtres, il est plus aisé d'abandonner le cadavre de sa victime de l'autre côté de la frontière, dans un pays où sa simple identification prendra beaucoup plus de temps.

La seconde catégorie d'auteurs, plus souvent constituée d'organisations criminelles, n'est pas originaire de la zone frontalière, mais s'y installe à dessein ou y développe ses activités criminelles dans le but de profiter de la situation géographique. Il existe bien une réelle implantation de certains groupes organisés qui visent à profiter de l'Eurégion pour circuler, agir et trafiquer dans l'impunité. S'ils ne sont pas originaires de la région, ces groupes d'auteurs, généralement natifs de pays hors Union européenne, bénéficient souvent de l'implantation déjà existante de leur communauté dans la région.

À titre d'exemple, on peut constater que les communautés maghrébines et turques sont les plus représentées dans les zones frontières entre la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas et la France, cela pour des raisons économiques liées à l'histoire industrielle de la région (sidérurgie et charbonnage dans le Nord, dans le Hainaut et à Liège, proximité de la Rhur, activités le long de la Meuse, etc.). Les milieux criminels organisés turc et maghrébin se sont donc naturellement implantés dans les Eurégions au départ de la communauté présente.

Pour l'EMR, dans les années 1990 en Allemagne, l'interdiction d'exercer des activités faite au Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) a provoqué le déplacement vers la Belgique, et plus spécialement à Verviers et à Liège, de familles entières de Kurdes parmi lesquelles des activistes ou des criminels. Plus récemment, l'arrivée des candidats réfugiés politiques et, surtout, économiques venant des pays de l'Est a touché l'ensemble de l'Europe, mais certains

groupes criminels, qui étaient parmi ces réfugiés, ont très vite compris l'intérêt d'une implantation en zone frontalière. Profitent ainsi de cette situation la mafia albanaise, en premier lieu, les groupes criminels originaires de l'ex-Yougoslavie, les bandes organisées roumaines, la criminalité organisée lituanienne et, depuis quelques années, les criminels tchéchès.

La majorité de ces groupes sont actifs, principalement, dans le domaine des vols dans les habitations, vols dans les stations-service et les commerces (cigarettes, cartes téléphoniques, alcool, etc.), vols de voitures, mais aussi dans le trafic de drogues, dans la TEH et dans la prostitution. On ajoutera les activités de certains groupes d'auteurs chinois ou asiatiques dans le domaine de la TEH et, plus spécifiquement, dans le secteur Horeca. Ceux-ci ouvrent plusieurs restaurants dans la zone frontière et font circuler rapidement leur personnel clandestin d'un établissement à l'autre.

Deux exemples concrets d'implantation en zone frontalière

La première catégorie des auteurs et organisations originaires de la région frontalière concerne les activités des clans de gitans sédentarisés implantés de part et d'autre de la frontière franco-belge entre le nord de la France et la région du Borinage en Belgique. À la fois, ils commettent leurs activités délictueuses (trafic de voitures, vols de métaux, agressions sur personnes âgées, escroquerie, abus de l'aide sociale, etc.) des deux côtés de la frontière, mais veillent aussi à donner refuge dans leurs camps à des frères ou cousins en fuite du pays voisin.

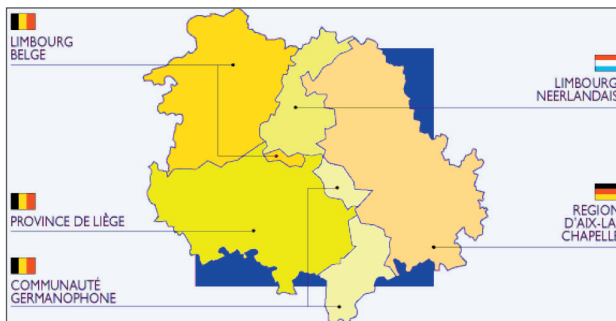
La seconde catégorie porte sur les organisations non originaires de la zone frontalière, où l'implantation de la mafia albanaise est typique. Avec une présence systématique le long de tous les points de passage des routes de la drogue, de la contrebande et de la TEH entre le sud et le nord, on retrouve une présence des clans criminels kosovars et albanais à Savona, à la frontière entre l'Italie et la France ; à Huningue, à la frontière entre la France, la Suisse et l'Allemagne ; sur les parkings autoroutiers de la E40, entre Dunkerque et la frontière belge ; à Arlon, à la frontière entre la Belgique, la Luxembourg, la France et l'Allemagne ; à Liège, Verviers et Heerlen, à la frontière entre la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne ; à Ostende, port d'embarquement vers l'Angleterre, etc. Cette implantation permet de contrôler le passage de la marchandise et des personnes, d'organiser des trafics transfrontaliers de toutes sortes et de commettre des vols organisés dans un pays avant de se réfugier de l'autre côté de la frontière en prenant bien soin d'utiliser des téléphones portables avec des numéros d'appel des différents pays.

La collaboration dans l'Euregio Meuse-Rhin

Décrire la collaboration policière et judiciaire dans l'Euregio Meuse-Rhin (EMR) nécessite, avant tout, de définir cette région d'Europe et que le lecteur sache à quoi elle correspond.

L'EMR

Carte 2



(copyright : www.euregio-mr.org)

L'EMR est un partenariat de coopération transfrontalière créé en 1976 entre la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne. Cette région regroupe les provinces belges de Liège (y compris la communauté germanophone) et du Limbourg, la région allemande d'Aachen (Aix-la-Chapelle) et le sud de la province du Limbourg néerlandais.

L'EMR fait partie de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) regroupant, sur des modèles parfois très différents, presque 90 Eurégions de l'UE. En 1991, l'Euregio s'est dotée d'un statut juridique en devenant une fondation de droit néerlandais. Constituée autour d'un praesidium et d'un conseil, elle fonctionne avec quatre commissions qui gèrent les projets de collaboration transfrontalière en matière d'économie, d'environnement, d'affaires sociales, de transport, de sécurité et de culture. L'EMR regroupe 79 communes dont quelques villes d'importance comme Aachen, Liège ou Maastricht. Elle abrite plus ou moins 3,8 millions d'habitants et constitue une région homogène où alternent zones industrielles, zones d'habitations et zones rurales.

La région est au cœur d'un réseau important de communications routières, ferroviaires et fluviales. La ligne TGV Paris-Bruxelles-Liège-Aachen-Cologne la traverse tandis que plusieurs autoroutes européennes mettent l'Euregio à deux heures d'Amsterdam, de Lille et de la Rhur. Deux importants aéroports régionaux (Liège et Maastricht) et le troisième port intérieur européen (Liège) la desservent

également. Traversée en une heure, l'EMR est un exemple d'intégration européenne où les frontières ont quasiment disparu et où le brassage des populations, des services et des biens est quotidien. Si les langues y restent un obstacle pour les administrations, leur emploi est facilité et encouragé par l'enseignement et les dialectes locaux (le *Platt Deutsch* notamment) sont un facteur d'intégration dans les villages frontaliers.

La collaboration policière et judiciaire : obstacles et solutions

Comme le montrent les exemples donnés, la criminalité dans l'EMR, comme dans les autres Eurégions, est marquée par la situation géographique qui favorise les criminels grâce, d'une part, à la libre circulation des personnes et des biens et, d'autre part, à la subsistance des obstacles pour la police et la justice qui sont parmi les rares secteurs d'activités restant encore très marqués par la souveraineté nationale des États.

Cet article analysera, à la lumière de l'exemple de l'EMR, les problèmes rencontrés par la collaboration du point de vue des législations du cadre européen, de l'organisation des polices et de la justice, de l'emploi des langues et, enfin, du point de vue des politiques, des méthodes de travail et des mentalités. Les solutions qui ont été apportées aux problèmes soulevés au sein de l'EMR seront également traitées.

Comme partout dans l'UE, la collaboration policière et judiciaire est régie par les traités internationaux, les accords bilatéraux ou multilatéraux mis en œuvre par les législations des pays membres. La différence de législation entre les pays est, de prime abord, la préoccupation la plus importante des polices et des magistrats. En effet, la coexistence au sein de l'UE de systèmes juridiques aussi différents que le droit anglo-saxon et le droit « napoléonien » rend certaines procédures difficilement transposables d'un pays à l'autre. Malgré ces différences, les efforts d'harmonisation fournis par l'Europe, ces dernières années, devraient permettre aux pays membres de collaborer au niveau juridique de manière satisfaisante.

Les accords de Schengen, la création d'Europol et d'Eurojust et, plus récemment, le traité de Prüm, pour ne donner que ces quelques exemples, sont des outils importants et utiles. On doit néanmoins déplorer que des textes aussi importants que la convention européenne d'entraide judiciaire du 29 mai 2000 et le mandat d'arrêt européen restent encore lettre morte dans plusieurs pays faute de ratification ou de mise en œuvre concrète par les

États membres⁴. À décharge de certains États, une véritable déferlante de textes normatifs dans tous les domaines noie littéralement les parlements nationaux⁵. L'ensemble de ces textes, difficiles à mettre en œuvre par leur nombre et leur complexité grandissante, constitue des obstacles importants pour les magistrats et policiers dans leur travail quotidien, nécessitant de plus en plus l'assistance de spécialistes. Plus concrètement, ces textes mettent en place des mécanismes de collaborations, mais ne modifient que très rarement les procédures et les systèmes de preuve reconnus dans les États membres. Deux exemples issus de notre expérience dans l'EMR suffiront à mettre en lumière les difficultés rencontrées :

- le statut de la trace ADN dans l'enquête policière et judiciaire est totalement différent aux Pays-Bas, en Belgique et en Allemagne. Pour les Allemands, un relevé ADN est une simple trace policière au même titre qu'une empreinte digitale ou une empreinte de pas. Les traces ADN peuvent donc être analysées, comparées et utilisées dans le cadre de l'enquête policière et mise en procédure sans recours à un magistrat. En Belgique et aux Pays-Bas, la trace ADN est liée au statut de la personne (loi sur la Privacy) et ne peut donc être exploitée que moyennant l'accord d'un magistrat. Spécifiquement en Belgique, une comparaison ADN ne peut être ordonnée que par un juge d'instruction dans le cadre de ses compétences coercitives au cours d'une instruction judiciaire. Il faut une ordonnance motivée, un réquisitoire et une analyse par un laboratoire agréé par le ministère de la Justice. On comprend aisément la lenteur d'exécution des demandes d'entraide judiciaire de policiers allemands qui souhaitent obtenir en urgence la comparaison de traces ADN avec le profil de suspects identifiés ;
- les possibilités d'enquête en matière de téléphonie sont différentes entre les trois pays de l'EMR. En Belgique, les possibilités juridiques en matière de recherche par les opérateurs sont très étendues en matière de recherches rétroactives, de localisation et d'analyse sur les appareils. Les coûts des réquisitoires adressés aux opérateurs sont cependant très élevés. En Allemagne, les possibilités de recherche sont nettement plus limitées, mais nettement moins coûteuses (paiement de forfaits aux opérateurs). Aux Pays-Bas, le système est encore différent et l'étendue des possibilités de recherches se situe entre les deux autres pays.

....

(4) Seuls huit pays ont actuellement ratifié la convention d'entraide judiciaire parmi lesquels sont absents notamment les Pays-Bas.

(5) Selon A. Klip, Professeur de Droit pénal et de Procédure pénale à l'université de Maastricht, pas moins de 350 conventions européennes différentes sont actuellement applicables aux Pays-Bas.

(6) C'est d'ailleurs le cas à travers toute la Belgique.

(7) Aux Pays-Bas, la Divisie Regionale Recherche ou le Boven Regionale Nationale Opsporingsdienst Nederland (BR NON) et en Allemagne la Kriminal Polizei (Kripo) dépendant du Landes Kriminal Amt (Kripo) ou du Bundes Kriminal Amt (BKA).

L'organisation très différente des services de police est souvent un obstacle en zone frontalière, car il est parfois difficile de trouver le bon interlocuteur dans le pays voisin. À titre d'illustration, nous prendrons le système policier belge actuel qui est sans doute le plus complexe de l'EMR depuis la réforme des polices en 2001. Le morcellement du territoire belge en 196 zones de police locale autonomes et en une police fédérale scindée en unités de police administrative et de police judiciaire a considérablement compliqué la collaboration policière dans l'EMR. Dans cette région, on dénombre pas moins de trente-huit zones de police locale dont douze en contact direct avec les frontières, six polices judiciaires fédérales d'arrondissement (PJF), six directeurs – coordinateurs de la police administrative de la police fédérale, ainsi que deux unités de police de la route, une unité de la police des chemins de fer, une unité de police des voies aériennes et une unité de police de la navigation de la police fédérale. La complexité belge repose non seulement sur le découpage géographique des entités, mais aussi sur la répartition des tâches entre services, en fonction de la matière et du niveau d'enquête.

L'organisation actuelle en Belgique et surtout la répartition des tâches et des responsabilités compliquent toute approche structurée de la criminalité organisée supra-locale et internationale. Il n'existe pas, en effet, de structure policière supérieure à l'arrondissement permettant une lutte contre ces phénomènes⁶. Tout doit se faire par la coordination entre PJF, latéralement ou par l'intermédiaire des directions centrales de la police fédérale. Il existe bien des possibilités de constituer des *teams* temporaires d'enquête, mais ce système n'est pas souvent utilisé. La solution consistant à attribuer la charge ou le pilotage d'une problématique à une seule PJF pose, elle, le problème de la capacité à dégager du temps et du personnel, au sein du service désigné, sans hypothéquer le reste de ses missions. Il est donc souvent impossible, côté belge, de donner une réponse univoque aux partenaires de l'EMR quand se présente la nécessité de lutter contre un phénomène touchant deux ou trois pays.

En Allemagne et aux Pays-Bas, en revanche, un interlocuteur unique est plus souvent trouvé, car il existe une structure policière d'enquête supra-locale⁷. La situation aux Pays-Bas est plus simple avec une structure unique de police et seulement quelques services subsistant de la *Koninklijke Marechaussee*. L'organisation policière allemande

reste, quant à elle, plus complexe. À côté du *Polizei Praesidium d'Aachen* qui chapeaute le LKA et la Kripo, le *Bundes Grenz Schutz* (BGS), récemment devenu *Bundes Polizei* garde toutes ses prérogatives en zone frontalière.

En ce qui concerne la magistrature, six parquets belges différents font partie de l'EMR. En Allemagne, il y en a quatre et au Pays-Bas deux seulement.

Pour les administrations publiques et, plus particulièrement, pour la police et la justice, l'emploi de trois langues différentes dans l'EMR reste un obstacle important. En effet, la proportion de bilingues et de trilingues reste faible parmi le personnel de terrain et les magistrats. L'aspect linguistique de la collaboration est un élément crucial dont il faudra plus tenir compte à l'avenir.

On sous-estime généralement ces facteurs, pensant que tous les policiers du monde peuvent se comprendre sans difficulté. D'expérience, il s'avère que cette assertion est vraie tant que la discussion reste générale, mais lorsqu'il s'agit de collaborer de manière plus opérationnelle, les différences apparaissent au grand jour. Ces différences touchent aux politiques criminelles et policières ainsi qu'aux méthodes de travail, certes directement liées aux lois et textes réglementaires de chaque pays, mais qui sont également traduites dans les modes d'action de chacun.

C'est le cas, par exemple, pour la Belgique et les Pays-Bas dans l'approche du travail judiciaire. Aux Pays-Bas, la capacité d'enquête réactive reste fortement ancrée au niveau de la police de base et donc de la criminalité « classique ». Lorsqu'il s'agit de lutter contre des phénomènes criminels graves et contre des organisations criminelles, le travail proactif devient prioritaire. Ce système (*Project werking*), sans vouloir en critiquer le bien-fondé, laisse peu de place à une capacité réactive des services d'enquête néerlandais. Côté belge, si nous connaissons les deux approches (proactive et réactive), les services d'enquête de la police fédérale restent avant tout orientés vers le travail réactif, les projets prioritaires proactifs ou par l'information (ILP) ne constituant finalement qu'une faible proportion de leur capacité. Le problème essentiel de ces deux approches, *a fortiori* quand on y ajoute celle des Allemands, plus proche de celle des Belges, réside dans le décalage et l'absence d'harmonisation entre les politiques et les approches développées par les trois pays de l'EMR.

....

(8) Voir le travail d'étude de mai 2004 « Van open grenzen naar grenzenloze samenwerking – Handreikingen voor een Euregionaal veiligheidsmodel » de Walter P.M. van Haaren, chef de Corps de police à Maastricht. Ce travail a été rédigé dans le cadre du programme d'études internationales d'orientation de la police au sein de l'Institut néerlandais pour les Relations Internationales de Clingendael sous la direction du Willy Bruggeman.

(9) Ce point avait été rappelé avec insistance par le directeur de la politique internationale en matière de collaboration policière de la police fédérale belge, Patrick Zanders, lors du colloque sur la criminalité transfrontalière au sein de l'EMR, les 14 et 15 octobre 2004 à Maastricht.

Les mentalités ou cultures sont également différentes. Cet aspect n'a d'ailleurs pas échappé à nos collègues néerlandais qui ont tenté, à travers une étude interne, de dresser un « portrait type » des policiers de l'EMR avec les différences caractéristiques de chaque région⁸. Cette approche, bien qu'incomplète et parfois caricaturale, a le mérite de mettre la problématique clairement sur la table pour la première fois.

Il n'est pas nécessaire de s'étendre sur l'organisation de la collaboration internationale judiciaire et policière qui est régie par les accords de Schengen, le traité de Prüm, les accords Benelux, les accords bilatéraux et les différentes conventions d'entraide judiciaire et policière mettant en place, notamment, Europol et Eurojust. En effet, ces normes sont ratifiées ou en cours de ratification et il faut les appliquer. Cet article décrira donc, d'une part, les solutions et mesures déjà mises en œuvre ou qui devraient l'être, et d'autre part, comment, dans le cadre de cette collaboration, des choses parfois très simples sont efficaces.

Avant cela, il faut insister sur une règle primordiale qui doit être respectée dans la collaboration au sein de l'EMR, comme dans toute collaboration en zone frontalière. Cette règle veut que toute mesure et tout moyen mis en œuvre doivent l'être dans le cadre et le respect des textes de l'UE et des accords internationaux. Cela implique donc qu'il faut éviter de créer d'autres organes, d'autres canaux ou d'autres procédures faisant double emploi, court-circuitant ou compliquant ce qui existe déjà du fait de l'application des textes et accords européens ou internationaux existants⁹. Actuellement, il existe donc une série d'initiatives, parfois anciennes, qui ont permis d'améliorer la collaboration dans l'EMR.

La Niederländisch-Belgisch-Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Polizeien (NeBeDeAgPol)

Cette association existe depuis bientôt quarante ans et regroupe les responsables policiers de l'EMR. Elle n'a pas de caractère officiel et ses travaux ne sont pas contraignants. Son objectif est de promouvoir la collaboration policière transfrontalière pour un meilleur service aux citoyens. La NeBeDeAgPol se compose :

- d'un comité de direction, avec un représentant de chaque pays et une présidence tournante (réunion une fois tous les deux mois) ;

- d'un groupe de travail permanent constitué de quatre représentants par pays. Il développe des projets que lui confie le comité de direction (réunion une fois par mois minimum) ;
- de l'Assemblée des membres, composée des policiers dirigeants de l'EMR, devenus membres sur la base du volontariat (réunion une fois par an).

Dans le respect des normes et règles européennes, l'association a déjà développé les projets suivants :

- un système d'alerte de police eurégionale qui permet d'informer et de mobiliser tous les services en cas d'événement judiciaire, de police de la circulation ou de police administrative touchant l'ensemble ou une partie de l'EMR (par exemple : fuite d'auteurs d'un braquage en zone frontière, accidents graves sur une autoroute reliant les pays membres, etc.) ;
- un centre policier commun nommé EPICC (*Euregio. Pol. Info. Coop. Centrum*) situé à Heerlen (Pays-Bas) pour la coordination et l'échange d'informations au sein de l'EMR. L'EPICC, officialisé par des accords ministériels dans les trois pays et cofinancé par des fonds européens « Interreg », fonctionne plus ou moins dans la même optique que les commissariats communs existant déjà dans d'autres zones frontalières de l'UE (Luxembourg, Tournai, etc.). Sa particularité est d'avoir été conçu et mis en place suivant les attentes des policiers de terrain et non en fonction d'une décision d'autorité ;
- les opérations transfrontalières communes (exemple : contrôles d'envergure simultanés dans toute l'EMR) ;
- l'échange de moyens et de matériels ;
- l'échange de traces (système Eutris) qui consiste en la collaboration entre les laboratoires de police scientifique de l'EMR pour échanger et comparer les traces policières relevées sur les lieux de crimes et délits ;
- des formations, des séminaires, des stages et des activités sportives communs visant à favoriser les contacts et les échanges entre policiers de l'EMR ;
- des études de criminalité communes ;
- l'échange d'officiers de liaison en cas d'opérations transfrontalières communes.

La conférence des « procureurs » de l'Euregio

Mise sur pied à l'initiative du *Staatsanwalt* d'Aachen, il y a plusieurs dizaines d'années, cette réunion périodique informelle des chefs de corps des parquets de l'EMR vise à améliorer la collaboration judiciaire eurégionale entre magistrats. Les réalisations sont restées, jusqu'à il y a peu, du domaine de l'échange d'informations, du développement de relations personnelles entre les magistrats, pour faciliter les contacts, et de certaines études juridiques limitées.

Sous l'impulsion des Pays-Bas et, plus particulièrement, du Parquet de Maastricht, il y a cinq ans environ, un projet plus structuré de collaboration a vu le jour. Bénéficiaire de subsides importants de leur gouvernement et dans le cadre de leur présidence de l'Europe en 2004, les Néerlandais ont créé un *Bureau voor Euregionale Samenwerking* (BES) ou *Bureau de Coopération Eurégionale* (BCE) pour l'EMR à Maastricht. Pilotes et chevilles ouvrières de ce projet, les autorités néerlandaises ont affecté à ce service pas moins de deux magistrats, un juriste et plusieurs employés à temps plein. Le service lancé le 1^{er} novembre 2003 a été mis sur les rails lors du récent colloque sur la criminalité transfrontalière au sein de l'EMR organisé à Maastricht ces 14 et 15 octobre 2004. Les Belges et les Allemands y collaborent depuis quelque temps également par la mise à disposition de juristes et de magistrats. Le BCE s'est donné trois objectifs :

- lancer et suivre des projets transfrontaliers dans l'EMR, en étudiant notamment le renforcement de la collaboration par la rédaction des *Best Practices* ou la mise en œuvre de procédures d'urgence ;
- supporter et renforcer la collaboration judiciaire internationale dans l'EMR, c'est-à-dire, traiter ou faciliter l'exécution des commissions rogatoires, établir un réseau de contacts entre les différentes instances judiciaires de l'EMR et intensifier les contacts avec Eurojust entre autres. Il s'agit également de développer ou de participer à des études internationales, de rédiger et tenir à jour des vade-mecum de toutes les informations juridiques et de services dans l'EMR. Un vade-mecum de tous les services de justice et de police de l'EMR contenant toutes les informations pratiques utiles aux magistrats et policiers (structures, responsables, permanences, adresses, téléphones, fax, mails, etc.) existe depuis fin 2004. Cet outil informatisé, qui est une première, permet à présent de contacter directement et rapidement n'importe quel magistrat ou service de l'EMR ;
- ouvrir des enquêtes judiciaires transfrontalières fondées sur des analyses de cas et de phénomènes criminels eurégionaux et en mettant en place des *teams* d'enquête conjoints entre les trois pays. Ces *teams* d'enquête restent actuellement difficiles à activer, car le système européen des *Joint Investigation Teams* (JIT) n'est pas encore ratifié par tous les États membres. Quelques expériences de JIT dans l'EMR, comme ailleurs en Europe, ont cependant vu le jour ces dernières années avec des succès inégaux.

Les conférences stratégiques

Depuis 2006, les procureurs de l'Euregio et de la NeBeDeAgPol organisent des conférences stratégiques

afin de définir, pour l'année à venir, des priorités de politique criminelle commune aux trois pays dans l'EMR. Cette avancée importante, bien que parfois très théorique, permet de tendre, à l'avenir, vers une harmonisation de l'approche des phénomènes criminels transfrontaliers.

Actuellement, trois objectifs prioritaires ont été dégagés, la traite des êtres humains (TEH) liée à la prostitution, les vols dans les habitations et le trafic des stupéfiants, plus particulièrement la lutte contre le trafic transfrontalier de la drogue et les plantations de cannabis. Dans ce cadre, des plans d'actions concrets sont élaborés et mis en œuvre dans les trois pays. Si leur mise en œuvre pose parfois problème, il s'agit indéniablement d'une avancée significative dans la lutte contre la criminalité dans l'EMR.

Conclusion

Ces exemples concrets de criminalité ont montré à quel point la sécurité dans les zones frontalières au sein de l'UE est importante. En effet, on constate que la disparition du contrôle aux frontières et la libre circulation des personnes et des biens ne concernent ni les frontières entre les services de police et de justice ni les frontières entre les législations des pays membres qui tardent à s'harmoniser. Les criminels l'ont bien compris et profitent donc de ces obstacles entre États membres pour se livrer à leurs activités criminelles les plus diverses.

Cependant, la lutte s'organise et les Eurégions prennent des initiatives pour renforcer leur collaboration et leurs interactions en zones frontalières. À l'image de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR), les services de police et les magistrats, dans le cadre et le respect des législations européennes, mettent en place des actions concertées, des commissariats communs, des opérations transfrontalières conjointes pour améliorer la lutte contre la criminalité et le crime organisé. Ils réfléchissent à des solutions face aux obstacles législatifs ou linguistiques et tentent même de développer des politiques criminelles communes pour leur région frontalière.

Entre la France et l'Espagne, entre la Belgique et la France, entre le Luxembourg et ses voisins, partout des initiatives voient le jour et se concrétisent pour renforcer la cohérence de l'UE dans la lutte contre la criminalité et l'insécurité. Chaque entité, chaque ville, chaque région, chaque État européen constitue une pièce d'un immense puzzle. La construction européenne tente d'assembler ces différentes pièces et de les imbriquer au mieux les unes dans les autres dans le respect de leurs diversités. Certaines pièces ont un statut particulier, car elles servent de charnières entre les États membres. Pour cela, les Eurégions méritent toute notre attention et doivent être renforcées, car, à l'image de l'Europe, elles sont le ciment et le relais entre toutes les parties du puzzle.

François FARCY

La coopération policière frontalière bilatérale : les centres de coopération policière et douanière

L'exemple de Vintimille

Christian VALLAR



© AFP

L'ouverture des frontières intérieures permise par les accords de Schengen (1985) et leur convention d'application (1990) impliquait en contrepoint l'adoption de mesures de sécurité transfrontalières permettant de dépasser la territorialisation de la sécurité intérieure. Les centres de coopération policière et douanière (CCPD) ont été institués avec cette finalité sur le fondement d'accords entre États, autorisant l'échange d'informations et l'aide à la coopération transfrontalière. Leur efficacité a convaincu les instances de l'Union européenne de proposer leur généralisation et d'élaborer un guide de bonnes pratiques pour les CCPD.

Bilateral Border Police Cooperation – Centers of Police and Customs Cooperation: The Example of Vintimille

The opening of borders brought about by the Schengen Agreement (1985) and its corresponding implementation convention (1990) implies the adoption of security measures that go beyond the limits of national territories and internal security. The Centres de Coopération Policière et Douanière (CCPD) – Centers of Police and Customs Cooperation – were created with this goal in mind. Agreement between states has authorized the exchange of information and transborder mutual assistance. The effectiveness of these centers has convinced the European Union to extend their adoption and to elaborate a guide of good practices.



Christian Vallar

Professeur agrégé de droit public à l'université de Nice Sophia Antipolis, docteur d'État en droit, avocat au Barreau de Nice, il est délégué aux relations européennes du président de l'université et co-directeur du master 2 « Sécurité intérieure et droits de la personne » et du diplôme d'université « Droit et management de la sécurité privée ». Il est rédacteur en chef de *L'annuaire de recherches juridiques sur la sécurité intérieure et la sécurité civile*.

Le 14 juin 1985 l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et la France signent les accords de Schengen, lesquels stipulent le principe fondamental du libre franchissement des frontières intérieures par les ressortissants des États membres ¹. Ce traité est complété peu après par une convention d'application, en date du 19 juin 1990 ², entrée en vigueur en 1995, qui supprime les contrôles des personnes aux frontières communes et les reporte aux frontières avec les États tiers, tout en renforçant la coopération policière et judiciaire afin d'assurer le maintien de la sécurité. Cette convention de Schengen (dorénavant ainsi appelée) est intégrée par le traité d'Amsterdam ³ dans le cadre de l'Union européenne au titre VI du traité sur l'Union européenne (TUE) pour ses dispositions sur la coopération policière et judiciaire (le « troisième pilier »).

Les articles 39 à 47 de ladite convention portent proprement sur la coopération policière, les États parties s'engageant à se prêter assistance pour la prévention et la recherche des faits punissables. Ils sont à l'origine de plusieurs conventions bilatérales, et, en particulier, d'accords instituant des structures d'échange et de coopération permanentes aux frontières intérieures, commissariats communs puis centres de coopération policière et douanière (CCPD).

Dans une communication au Parlement européen et au Conseil du 18 mai 2004 ⁴, la Commission analyse la coopération policière et douanière, les mesures prises et actions entreprises depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, et propose des améliorations. Elle relève que le plan d'action adopté à Vienne en décembre 1998 par le Conseil et la Commission ⁵ comporte un nombre considérable de mesures dans ce domaine, et qu'il invite à étendre la coopération transfrontalière. À ses yeux, les CCPD « ont permis de résoudre les problèmes posés par le "déficit de sécurité" dans les régions frontalières consécutif à la disparition des contrôles aux frontières, et par la compétence territoriale exclusivement nationale des services répressifs... Il est à noter que ces formes de coopération sont jugées utiles tant par les services concernés des États membres que par la population des régions dans lesquelles elles ont été créées » ⁶.

....

(1) Accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières extérieures communes, 14 juin 1985.

(2) Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS), JO L239, 22 septembre 2000, p.19-62.

(3) JO C340, 10 novembre 1997.

(4) COM (2004) 376 final, <http://europa.eu>

(5) JO C 19, 23 janvier 1999, p. 1.

(6) COM (2004), op.cit., p.10.

(7) Pont du Roy-Melles, Biriattou-Irun, Canfranc-Urdos.

(8) Chambéry 3 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} avril 2000 ; Mondorf 9 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} avril 2000 ; Berne 11 mai 1998, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2000 ; Blois 7 juillet 1998, entré en vigueur le 26 septembre 2003 ; Tournai 5 mars 2001, entré en vigueur en décembre 2004 ; Luxembourg ville 15 octobre 2001, auquel a succédé un accord signé le 24 octobre 2008 entre la France, la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne.

La dialectique sécurité et territoires trouve une intéressante illustration avec les CCPD, qui font partie des instruments favorisant la continuité sécuritaire étatique par-delà les frontières dont la matérialité a été supprimée. L'étude du cadre conventionnel et réglementaire et celle de l'exemple du CCPD de Vintimille le démontrent.

Le cadre conventionnel et réglementaire

Une première série d'accords, datés des années 1995 et 1996, établit des commissariats communs, structures d'échanges d'informations et de coordination du maintien de l'ordre public aux frontières. Il s'agit de l'arrangement administratif franco-allemand du 7 décembre 1995, qui formalise une coopération déjà ancienne, fondée sur des bureaux à contrôle national, lesquels deviennent des commissariats communs. Cependant, seul celui de Strasbourg Pont de l'Europe est créé. L'arrangement administratif franco-espagnol du 3 juin 1996 institutionnalise le commissariat commun du Pertus-La Junquera et en établit trois autres ⁷.

Mais, dès 1996, un modèle type de convention transfrontalière en matière de police et de douane est élaboré par le Comité de coordination de la politique européenne de sécurité intérieure, prévoyant la création de centres de coopération policière et douanière (CCPD). Afin de lutter contre l'immigration irrégulière, la délinquance frontalière, les menaces à l'ordre public et les trafics illicites, ils ont pour tâche de recueillir et échanger des informations, coopérer afin de procéder à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, opérer la réadmission des demandeurs d'asile déboutés ou dont la demande est en cours de traitement en situation irrégulière sur le territoire de l'un des États parties, sans préjudice de la coordination des mesures conjointes de surveillance dans la zone frontalière.

C'est sur ce fondement que sont signés des accords bilatéraux entre la France et l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne, le Luxembourg et la Belgique, échelonnés de 1997 à 2001 ⁸.

Dix CCPD sont ainsi établis entre 1999 et 2004, sur le territoire français et sur les territoires étrangers en alternance, sur les points de passage et de flux transfrontaliers majeurs. Ne disposant pas de compétence opérationnelle, ils assistent et conseillent les forces de sécurité dans leurs relations transfrontalières, analysent et transmettent toute information à caractère judiciaire ou administratif, procurent aide et soutien lors des observations et des poursuites transfrontalières, et contribuent à la coordination des actions conjointes de surveillance dans la zone frontalière. Ces conventions appliquent donc fidèlement le modèle type de 1996.

Le 25 novembre 2002, les trois directions générales (Gendarmerie et Police nationales, Douanes et Droits indirects) adoptent un règlement d'emploi des CCPD. Ce document situe l'origine de ces derniers : la convention d'application des accords de Schengen, en particulier ses articles 39 & 4, 39 & 5 et 46, rappelle les accords signés, puis détaille les missions.

Tout d'abord le recueil et l'échange de l'information dans le respect des dispositions relatives à la protection des données et des règles de diffusion, portant notamment sur la criminalité transfrontalière, les trafics illicites, l'immigration irrégulière, la sécurité et l'ordre public (manifestations sportives, transports sensibles, accidents graves, etc.).

Ensuite, la coordination des mesures d'intervention, notamment la surveillance, recherche et intervention dans les zones frontalières, les dispositifs conjoints de recherche du renseignement et de gestion d'une opération transfrontalière de maintien ou rétablissement de l'ordre public. Enfin, sont citées les autres missions : l'assistance et la communication spontanée d'informations (articles 39 et 46 de la CAAS), par exemple l'identification des véhicules, de leurs conducteurs et passagers ; l'établissement de l'identité et de la situation administrative des personnes ; la vérification des documents et des marchandises soumises à restriction de circulation. À l'occasion de l'exercice des droits d'observation et de poursuite transfrontalières, les personnels du CCPD assurent un rôle de conseil et de soutien, et participent aux mesures de préparation et d'assistance à la réadmission des étrangers, sur la base de l'accord de réadmission signé avec l'État limitrophe. Les échanges d'informations découlant des articles 39 et 46 de la CAAS et les comptes rendus de l'exercice des droits

de poursuite et d'observation doivent être transmis à la section centrale de coopération policière (SCCOPOL).

Le texte définit ensuite l'organisation et le fonctionnement. La partie française est un service placé sous l'autorité du préfet du lieu d'implantation (département frontalier le plus proche pour les implantations à l'étranger). Un coordonnateur national appartenant à l'un des trois services (police, gendarmerie, douanes)⁹ est nommé par arrêté ministériel sur proposition des trois directeurs généraux. Il a en charge la gestion de l'activité des agents français des trois services affectés au CCPD, exerçant une autorité fonctionnelle sur eux, le pouvoir hiérarchique appartenant à leur direction d'origine. Il est évidemment l'interlocuteur des autorités locales françaises.

Les coordonnateurs des deux États se concertent régulièrement, un comité *ad hoc*, composé des représentants des trois directions générales assurant le suivi de l'activité des CCPD, dont l'autorité de tutelle est la direction centrale de la Police aux frontières (DCPAF). Le traitement de l'information est détaillé, ce à quoi il faut ajouter que Gendarmerie et Police nationales ont convenu, les 11 et 12 juillet 2005, d'un accès réciproque à leurs fichiers¹⁰ et qu'une instruction de la même année des trois directions générales ouvre la saisine des CCPD à l'ensemble des unités nationales et non plus seulement frontalières. Les chiffres de l'activité des CCPD¹¹ sont en progression constante, s'établissant pour 2006 à 78 068 requêtes des services français, et 91 448 de l'étranger, ce qui est considérable. L'étude du CCPD de Vintimille fournit une intéressante illustration de l'efficacité de ces structures.

L'exemple du CCPD de Vintimille : une activité croissante¹²

L'accord franco-italien de Chambéry, signé le 3 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} avril 2000, institue les deux premiers CCPD, l'un situé à Modane, en territoire français, et l'autre à Vintimille, en territoire italien. Ce dernier a compétence pour la zone transfrontalière formée des territoires des départements des Alpes-Maritimes et des

....

(9) Le coordonnateur de Genève est un douanier ; pour Luxembourg, Modane, Canfranc et Pont du Roy un gendarme ; les autres CCPD sont dotés d'un coordonnateur policier.

(10) Note de la direction centrale de la Police aux frontières, 20 septembre 2005.

(11) Gendarmerie nationale, sous-direction de la Coopération internationale, CNFPJ, présentation des CCPD.

(12) L'auteur remercie le commissaire divisionnaire Gilles Casanova, coordonnateur du CCPD de Vintimille, de l'entretien et des informations qu'il lui a accordés.

Alpes-de-Haute-Provence pour la partie française, et des provinces italiennes d'Imperia et de Cuneo.

Aux fins de prévention des menaces à l'ordre et à la sécurité publics, et en vue d'une lutte plus efficace contre la criminalité, notamment dans le domaine de l'immigration irrégulière et des trafics illicites, les centres fournissent aux services compétents toute information utile et l'assistance nécessaire¹³. Un accord sous forme d'échange de lettres du 1^{er} juillet 2002, entré en vigueur le 1^{er} juin 2007, complète la convention en permettant la participation à des patrouilles conjointes sur le territoire frontalier de l'autre État partie des agents concernés, en uniforme et avec leur arme réglementaire, en qualité d'observateurs, et ce en application de l'article 14 de ladite convention. Par ailleurs, à cette même date du 3 octobre 1997, les deux États signent l'accord relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, à savoir qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée ou de séjour, les agents des CCPD ayant aussi pour compétence la préparation et la remise de celles-ci¹⁴. Ces agents relèvent, pour l'Italie, des services suivants : la *polizia di Stato* (police d'État) ; l'*arma dei carabinieri* (carabiniers, l'équivalent de la Gendarmerie nationale) ; il *corpo della guardia di finanza* (garde des finances, sans équivalent en France) ; et il *dipartimento delle dogane* (les douanes). Pour la France, ils viennent de : la Police nationale, la Gendarmerie nationale et la Douane¹⁵.

Qu'en est-il de l'activité 2007 du CCPD de Vintimille ? En ce qui concerne les effectifs, ils s'élèvent à 27 agents italiens issus des services cités dans la convention de Chambéry ; et 23 agents français¹⁶, le coordonnateur étant un commissaire divisionnaire de la Police nationale.

Un comité mixte a été établi à la demande conjointe des ministres de l'Intérieur des deux États, le 3 décembre 2002, par un simple arrêté préfectoral français, repris par un arrêté franco-italien du 1^{er} juillet 2004. Bonne illustration de la volonté de coopération par-delà les frontières, cet organe réunit les parties prenantes au CCPD et les autorités consulaires, sous la co-présidence des préfets français et italien. Les questions portant sur les récentes patrouilles mixtes, les réadmissions locales, l'urgence sur l'autoroute (A8 et *Autostrada dei fiori*), la contrefaçon et la sécurité civile (exercice NRBC sous un tunnel, incendies, secours en zone montagneuse) y sont traitées, et résolues, semble-il, avec efficacité, les demandes de coopération

faisant l'objet d'une transmission aux capitales respectives (droit de suite, port de l'arme pour les patrouilles conjointes). À ce propos, la culture des forces de sécurité italiennes les porte à se référer au national, alors que leurs homologues françaises ont davantage acquis l'habitude de la transversalité.

Le volume des demandes pour 2007 est considérable, s'établissant à 12 762 dont 9 904 pour la France et 2 858 pour l'étranger, soit une hausse de 7,5 % par rapport à 2006. Si l'on dissocie le cas assez spécifique des réadmissions, le chiffre des demandes est tout de même de 10 942, + 2 % par rapport à 2006. Le pourcentage des demandes françaises est largement prédominant : 75,5 % hors réadmissions, bien qu'en léger recul sur 2006 (-1,2 %). Un indice de performance fondé sur le temps de réponse dans un délai de moins de quatre heures est respecté de façon plus que satisfaisante, puisque s'établissant à 92,3 %, en progression.

La hiérarchie des infractions faisant l'objet de sollicitations est fort différente selon les services français et italiens. Pour les premiers, les infractions à la législation des étrangers et aux documents d'identité viennent largement en tête avec 41 % des demandes, suivies de plus loin par celles contre les personnes (22,5 %) et contre les biens (20 %). Les seconds placent en priorité les infractions contre les biens (34 %), suivies de celles contre les personnes (21,5 %), des infractions routières (15,5 %), des infractions à la police des étrangers (20 %) et pour finir contre l'ordre public (6 %). À l'évidence, la question de l'immigration irrégulière est déterminante pour les autorités françaises, bien loin devant les infractions douanières hors stupéfiants et les infractions routières, à hauteur de 4 % des requêtes les unes et les autres... Un volume considérable de demandes des deux côtés de la frontière porte sur l'identification des véhicules, soit plus de 3 400 pour chaque État !

La contrefaçon à laquelle les services français sont spécialement sensibilisés, et qui sévit sur les marchés de Vintimille et San Remo depuis de nombreuses années, est l'occasion, là aussi, de développer la lutte transfrontalière. Ainsi, en 2005 et 2006, un programme de contrôles coordonnés franco-italiens (avec les douanes et la gendarmerie pour la France) a été déployé les jours de marché dans ces deux communes, au grand dam des vendeurs dits « extracommunautaires ».

....

(13) Article 7.

(14) Article 8-a.

(15) Article 2.

(16) Police judiciaire, sécurité publique et police aux frontières pour la Police nationale.

Sur le registre de la coordination des forces, l'année 2007 a vu la mise en œuvre des patrouilles conjointes avec port des armes. Mise en œuvre effective et non pas sporadique, puisque ce ne sont pas moins de deux patrouilles par semaine : police aux frontières – *polizia di stato*, une par semaine : escadron autoroutier de la gendarmerie et *polizia stradale* et deux mensuelles : gendarmerie-carabiniers et douanes-*guardia di finanza* qui sont accomplies, permettant la saisie d'une importante quantité de drogue.

Les réadmissions constituent une part élevée de l'activité du CCPD : près de 1 800 dossiers français en 2007 pour 1 145 en 2006, soit + 54 % ! La France est à l'origine de 78 % des demandes, alors même que les ressortissants bulgares et roumains ne sont plus concernés depuis l'entrée de leurs pays au sein de l'Union européenne. Là aussi les impératifs de la politique nationale d'immigration sont patents, avec ses objectifs chiffrés d'éloignement. Le taux d'acceptation des demandes par les autorités italiennes est élevé malgré les contrôles exigeants puisqu'il atteint 83 %. À l'inverse, il est clair que l'Italie n'a pas les mêmes préoccupations : seules 69 demandes ont été déposées, soit une chute de 64 %, mais avec un taux d'acceptation identique.

La Police nationale arrive largement en tête des services utilisateurs, avec 47,5 % des saisines, la gendarmerie se situant en deçà du seuil des 10 % en recul sur 2006, les douanes assurant 10 %. Au sein des services de police, la PAF est logiquement la première demandeuse (62 %), suivie par la sécurité publique (12,5 %) et, en progression, la police judiciaire (12,5 %), ce dernier point pouvant s'expliquer par la présence d'un officier de police judiciaire au sein du centre. Les services d'information ¹⁷ n'apparaissent qu'à la marge avec 3 %. Pour les services de la gendarmerie, les brigades se taillent la part du lion avec plus de 48 % des saisines, puis les unités de recherche avec plus de 26 % en net recul néanmoins (-13 %), tout comme les escadrons autoroutiers ; 16,5 % des saisines, mais -19 % par rapport à 2006. Soucieux de dynamiser ses relations avec la gendarmerie, le CCPD a entrepris, en 2007, des efforts accentués d'information en direction de celle-ci, soutenu par le général commandant la région gendarmerie de Marseille. Pour leur part, les services des douanes sont surtout en quête de renseignements sur les véhicules et les personnes, en assurant en outre une utile

interface entre les fiscs français et italiens. Les sollicitations monégasques restent marginales avec moins de 1 %. L'échange avec les autres CCPD est en nette régression (10 % à peu près), à la demande des trois directions générales qui les prohibent sauf urgence. Enfin la préfecture ne saurait être négligée, ses saisines étant en hausse de plus de 30 %, en général pour des vérifications de titres de séjour italiens.

Concernant justement la partie transalpine, la répartition des demandes est plus ou moins similaire à celle de la France, puisque la *polizia di Stato* en représente 60 % (dont l'essentiel réparti également entre police aux frontières et police routière), les carabiniers plus de 15 % et la *guardia di finanza* un peu moins de 5 %.

Mais le CCPD est parfois saisi par d'autres services publics du fait de sa compétence transfrontalière. Ainsi en est-il du service départemental d'incendie et de secours en cas de difficulté d'intervention ou relationnelle avec les pompiers italiens, ou des magistrats de l'ordre judiciaire pour des vérifications ne nécessitant pas une commission rogatoire internationale. L'intérêt certain que les CCPD revêtent pour la sécurité transfrontalière n'a pas échappé aux dirigeants de l'Union européenne.

Conclusion

La présidence française de l'Union européenne a permis une avancée en faveur du développement des CCPD, le renforcement de la coopération opérationnelle et l'échange d'informations entre États membres étant une de ses priorités. C'est pourquoi elle a présenté un guide de bonnes pratiques relatif aux CCPD, transmis au conseil européen pour approbation le 3 octobre 2008 ¹⁸.

Dans son préambule le document rappelle que l'instauration des CCPD vise « à compenser la levée des contrôles aux frontières intérieures [...] (qu'ils) constituent un outil de proximité précieux pour la coopération transfrontalière directe, compte tenu des évolutions récentes et de celles qui auront lieu à l'avenir, en particulier dans le domaine de l'échange d'informations [...] les CCPD sont des acteurs privilégiés du renseignement [...] cet outil de coopération de proximité répond donc parfaitement aux besoins de coopération transfrontalière quotidiens » ¹⁹.

....
(17) Renseignements généraux et direction de la Surveillance du territoire, devenus la direction centrale du renseignement intérieur et la sous-direction de l'Information générale de la direction centrale de la Sécurité publique, décret n° 2008-609 du 27 juin 2008, JO 28 juin 2008.

(18) Document du Conseil, 13815/08 ENFOPOL 160.

(19) *Idem*, p.5

Le projet suit alors assez fidèlement le règlement d'emploi français, ce qui n'est pas surprenant... en y ajoutant cependant un chapitre sur l'évaluation, devenue comme chacun sait un paradigme contemporain, évaluation réalisée par une commission formée de représentants de chaque administration et de chaque État associé et pilotée par les coordonnateurs nationaux. En annexes sont joints les plans type d'un accord de coopération, d'un règlement d'emploi et du bilan annuel.

Ainsi, face au développement accéléré de la criminalité internationale qui a su profiter pleinement de l'ouverture des frontières intérieures, les États ont réussi à instituer une structure aussi adaptable que possible afin, sinon de maîtriser les flux de délinquance, en tout cas de pallier les lourdeurs juridico-administratives inhérentes à la territorialisation de la sécurité. Il n'en reste pas moins vrai que les CCPD n'en sont qu'à la première étape de leur croissance et que l'augmentation de leurs compétences tout comme de leur nombre restent à venir.

Christian VALLAR

La coopération policière européenne

Entretien avec Michel QUILLÉ
Directeur adjoint d'Europol



Cahiers de la sécurité : pouvez-vous faire un état des lieux de ce qui est efficace sur le plan de la coopération policière européenne ?

La multiplicité des acteurs et des outils de la coopération policière européenne conduit, bien évidemment à se poser la question de savoir ce qui est efficace et ce qui l'est moins. Mais cette question en amène une seconde, celle de l'objectif visé par les organismes de coopération policière européenne. Dès lors, il apparaît clairement que chacun des organismes mis en place répond à un besoin nouveau ou particulier auquel il a fallu répondre. Ces besoins nouveaux et créations s'étant échelonnés dans le temps, on peut constater le plus souvent que l'efficacité est tributaire de l'ancienneté et de l'expérience acquise. C'est ce que constatent les praticiens de la coopération policière internationale dont je suis lorsqu'ils confrontent les avancées en cette matière avec les efforts consentis pour y parvenir (la durée n'étant pas le moindre de ces investissements).

Pour ce qui est du Système d'information Schengen (SIS) dont le début de fonctionnement remonte à 1991, sa mise en place visait à remédier au déficit de sécurité consécutif à la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Espace Schengen. Ce système central d'information automatisé fonctionne par la mise en commun des renseignements contenus dans les fichiers nationaux des États membres. Il contient actuellement 20 millions de données relatives aux personnes, véhicules et objets recherchés. Le SIS a fait ses preuves dans la recherche et l'arrestation d'individus se déplaçant sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, même si la nouvelle version du SIS se fait attendre et avec elle les progrès espérés.

Les autres organismes de coopération policière européenne, à savoir l'Office de lutte anti-fraude (OLAF), le Collège européen de police (CEPOL) et l'Agence européenne des frontières (FRONTEX) sont de création plus récente et répondent, eux aussi, à des besoins ciblés. FRONTEX (créé en octobre 2005), qui vise à assurer la coordination

de la coopération opérationnelle en matière de gestion des frontières extérieures, remplit déjà, par la spécificité de son objectif, la mission impartie, mais est surtout en phase de consolidation.

Cahiers de la sécurité : parmi tous ces organismes, quel est le rôle d'Europol ?

EUROPOL, dont la création a été prévue par le Traité de Maastricht du 7 février 1992, est la réponse de l'Union européenne à la montée en puissance de la criminalité transnationale organisée. La Convention de 1995 créant EUROPOL a pour objet d'organiser la lutte contre ce type de criminalité dès lors que deux États membres ou plus sont concernés par des infractions listées dans l'annexe de la Convention, notamment celle relevant du terrorisme.

EUROPOL qui a commencé à fonctionner le 1^{er} juillet 1999, et s'apprête donc à célébrer son 10^e anniversaire, a depuis cette date constamment adapté ses méthodes de travail et ses outils. Ceci dans le but de répondre à l'apparition où à l'accélération de certains phénomènes de criminalité (pédopornographie, blanchiment d'argent, cybercriminalité), mais aussi aux besoins particuliers recensés dans des États membres. Le travail quotidien d'Europol est de faciliter l'échange d'information sur les faits de criminalité organisée avec et entre les États membres. Pour cela EUROPOL utilise son système d'information (Système d'information Europol) et ses fichiers d'analyse (AWF pour *Analysis Work File*) qui permettent la collection, le recoupement et l'analyse d'informations, y compris les données personnelles. Tout ceci est facilité et accéléré par le rôle des Bureaux de liaison nationaux qui sont l'interface entre Europol et les services d'enquête nationaux.

Pour une plus grande efficacité et un meilleur soutien aux États membres, EUROPOL a concentré son activité sur des domaines prioritaires recensés dans son Programme de travail annuel, approuvé par le Conseil de l'Union, à savoir lutte contre :

- le trafic de drogues dont les drogues de synthèse ;

- le trafic d'êtres humains dont le trafic de migrants ;
- le crime financier dont la fraude et le blanchiment d'argent ;
- la contrefaçon de l'Euro.

Sous l'impulsion de la Présidence française de l'Union européenne la lutte contre la cybercriminalité a été intégrée à ces priorités et EUROPOL met en place une « Plateforme Cybercriminalité ». Elle sera à la fois un instrument de réponse opérationnelle, mais également le moyen d'harmoniser et « standardiser », au niveau de l'Union, la réponse à un type de criminalité en croissance exponentielle.

Cahiers de la sécurité : que ressort-il de cette collecte d'informations, de cette plateforme ?

EUROPOL veille à répondre aux besoins des États membres. Ainsi, l'agence sort deux publications annuelles l'OCTA (*Organised Crime Threat Assessment*) et le TE-SAT (*Terrorism Situation and Trend Report*). Elles proposent une vision globale des phénomènes de criminalité et de terrorisme affectant l'Union européenne. L'orientation prospective de ces deux documents doit permettre qu'ils soient utilisés au niveau du Conseil de l'Union et des décideurs au sein des États membres comme facteur d'orientation des politiques publiques en matière de sécurité intérieure.

En outre, EUROPOL et les États membres ont fait le constat que les phénomènes criminels n'affectent pas de façon identique tous les pays de l'Union. De ce fait, c'est souvent l'approche régionale qui est adoptée pour mieux cibler un type de criminalité.

Enfin, EUROPOL a la mission de soutien opérationnel aux services d'enquête des États membres. Ceci passe, par exemple, par l'ouverture de fichiers d'analyse, la production d'analyses opérationnelles ou le soutien à la coordination d'enquêtes conduites au sein des services de police des États membres (police étant entendu selon la terminologie anglo-saxonne de *law enforcement*, ce qui, pour la France, regroupe Police nationale, Gendarmerie nationale et Douanes).

L'exemple le plus abouti de ce mode de fonctionnement est l'« Opération Bagdad » conduite sur la base d'une enquête française de L'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST), de la direction centrale de la Police aux frontières (DCPAF) et avec l'appui d'un fichier d'analyse d'EUROPOL. Cette opération destinée à démanteler un réseau d'immigration illégale irako-kurde, qui facilitait l'immigration en Europe de ressortissants afghans, chinois, turcs et irakiens, a été l'une des plus vastes organisées dans l'Union européenne : elle a fait intervenir simultanément 1 300 officiers de police en France, Belgique, Allemagne, Grèce, Royaume-Uni, Irlande, Norvège, Pays-Bas et Suède. Elle a permis l'arrestation de plus de 60 personnes orga-

nisatrices de ce réseau d'immigration illégale. Cet exemple qui n'est pas unique, mais qui dans ce cas relève de l'hypothèse d'école, confirme si besoin en était qu'EUROPOL est un instrument opérationnel de coopération policière au service des États membres.

Cahiers de la sécurité : quelles sont les perspectives d'avenir sur cette coopération à moyen et long terme ?

En ce qui concerne EUROPOL, et à court terme tout d'abord, il faut mentionner que l'organisation est en phase de transformation profonde. La Convention Europol qui est sa base juridique doit être remplacée dès le 1^{er} janvier 2010 par une Décision du Conseil, outil plus adapté à une organisation de coopération policière par la flexibilité qu'elle procure. Cette modification va au-delà du simple statut juridique :

- EUROPOL va devenir une agence à part entière de l'Union européenne avec financement communautaire et application du statut du personnel de la Commission européenne ;
- cette transformation permettra d'adapter plus rapidement l'organisation aux évolutions de la criminalité en créant, par exemple, de nouvelles bases de données. À titre de comparaison, il n'avait pas fallu moins de cinq ans pour rendre applicable l'un des protocoles qui amendait la convention.

Mais surtout l'orientation « opérationnelle » d'EUROPOL va se trouver renforcée :

- le mandat de l'organisation dépassera la notion de criminalité organisée pour inclure les « crimes internationaux graves », ce qui de façon très concrète recouvre, par exemple, les tueurs en série qui se déplacent sur le territoire de plusieurs États membres. Cette extension du mandat va permettre de rapprocher encore davantage les services d'enquête et EUROPOL par la mise à leur disposition d'outils techniques performants (fichiers d'analyse ou accès facilité aux bases de données) ;
- le rôle de l'Office Central dans la lutte contre la contrefaçon de l'euro se trouvera renforcé ;
- enfin EUROPOL va pouvoir recevoir des informations de la part du secteur privé, ce qui lui permettra d'affiner sa connaissance des phénomènes criminels pour mieux en faire assurer la répression.

L'ensemble de ces adaptations vise, on le voit bien, à rendre EUROPOL non seulement plus réactif, mais aussi plus proactif. Ceci devrait permettre à l'organisation d'atteindre l'un de ses objectifs majeurs qui est de devenir la « première plateforme de choix » dans les États membres en ce qui concerne l'échange d'information.

Pour le moyen terme, des progrès sont à attendre de la mise en place d'une véritable architecture de la sécurité intérieure de l'Union européenne. Pour mieux expliciter ce qui pourrait ressembler à un pur concept, il s'agit tout simplement, mais très concrètement de faire travailler en réseau les agences européennes qui interviennent dans le champ de la coopération policière. On doit pour cela utiliser au mieux les synergies et complémentarités et ainsi éviter tout effet de duplication : c'est que doit permettre, par exemple, l'accord de coopération signé en mars 2008 entre FRONTEX et EUROPOL. L'attention permanente à ce principe de complémentarité, outre qu'il est porteur d'efficacité, doit contribuer à une économie de moyens, notamment financiers par une meilleure affectation des ressources.

Cahiers de la sécurité : quelles sont les grandes tendances constatées par EUROPOL en matière de délinquance sur le territoire européen ?

L'édition 2008 de l'OCTA permet d'identifier au sein de l'Union européenne plusieurs grandes zones (*criminal hubs*) au sein desquelles les tendances majeures sont identiques ou approchantes, mais qui sont bien différenciées entre elles.

- la zone nord-ouest avec des trafics de cocaïne, d'héroïne et de cannabis ainsi que la production de drogues synthétiques ;
- la zone sud-ouest : trafics de cocaïne, trafics de véhicules et traite des êtres humains sous l'angle de l'immigration illégale ;
- pour les zones nord-est et sud-est, la criminalité organisée y est aux mains de groupes criminels basés ou originaires de Turquie ou du Maroc, mais avec également une influence importante de groupes criminels originaires d'Amérique du Sud ou d'Amérique centrale ;
- pour la zone nord-est : influence croissante des groupes criminels lituaniens ou polonais actifs dans le trafic de cigarettes, de drogues synthétiques et de cannabis ;
- pour le sud-est et, plus particulièrement la zone proche de la mer Noire, ce sont les groupes criminels roumains, bulgares, turcs ou ukrainiens auxquels s'associent Italiens et Hongrois qui sont les plus actifs dans les divers trafics, aussi bien de drogues que d'êtres humains ;
- pour une approche plus fine de la réalité de la criminalité organisée dans l'Union européenne, le Conseil européen a demandé à EUROPOL de procéder à une évaluation supplémentaire. Il s'est agi d'évaluer l'impact des groupes criminels russophones (et pas seulement ceux originaires de Russie) par le biais d'un document intitulé ROCTA (*Russian Organised Crime Threat Assessment*). Celui-ci confirme et détaille la réelle activité de ces groupes au sein des États membres de l'Union.

La diffusion, mais surtout la meilleure connaissance et utilisation de ces produits d'EUROPOL que sont l'OCTA ou le TE-SAT par les services répressifs des États membres est l'un des challenges majeurs de l'organisation pour le proche avenir.

Cahiers de la sécurité : comment peut se situer la coopération policière européenne au sein de la coopération policière internationale ?

On peut, tout d'abord, la définir comme une coopération complémentaire et organisée. En effet, et c'est le cas pour EUROPOL, elle doit viser à répondre à des besoins réels, éviter là aussi toute duplication des efforts ou moyens, mais également répondre aux normes de protection des données de l'Union européenne. Dans ce but, des accords de coopération ont été conclus ou sont en préparation avec des pays extérieurs à l'Union européenne ou des organisations internationales. Deux types d'accord sont utilisés :

- des accords opérationnels permettant l'échange de données personnelles, notamment avec la Croatie, les États-Unis, le Canada ou Interpol ;
- des accords stratégiques (ne permettant pas l'échange de données nominatives) qui sont la première étape vers la conclusion d'accords opérationnels, par exemple avec la Colombie, la Turquie, la Russie.

La coopération avec Interpol fait l'objet d'un suivi permanent facilité par la présence d'officiers de liaison d'Interpol à Europol et réciproquement, comme c'est le cas avec les États-Unis. Mais EUROPOL porte une attention toute particulière à la région des Balkans occidentaux qui génère une part importante de la criminalité organisée de l'Union européenne. Des accords stratégiques ont été conclus avec la Bosnie-Herzégovine, la Moldavie, la Macédoine ou sont en cours de finalisation avec d'autres pays de la région. De même, EUROPOL soutient activement l'initiative de coopération policière régionale qu'est le SECI (*Southeast European Cooperative Initiative*) dont le siège est à Bucarest et qui regroupe treize pays de la zone dont cinq sont membres d'EUROPOL.

Le programme pluriannuel « Justice Liberté Sécurité » en cours de préparation, et qui devrait succéder au Programme de La Haye (sous la dénomination probable de Programme de Stockholm), fait une référence spécifique à EUROPOL. Il vise à poursuivre les progrès qui ont déjà été entrepris et mentionnés et conforter son rôle avec la formulation suivante : « améliorer le fonctionnement d'EUROPOL en assurant la transmission des informations vers EUROPOL et en faisant d'EUROPOL un véritable centre de ressources européens ».

La coopération judiciaire internationale en matière pénale

Pierre BELLET



© INHES

La coopération judiciaire en matière pénale se traduit par un champ extrêmement vaste et une multiplicité d'acteurs. La confiance mutuelle entre les États a permis le passage, au sein de l'Union européenne, d'une coopération inter-étatique à une coopération entre autorités judiciaires. Le droit pénal européen est devenu une réalité, il reste à instaurer un régulateur, un juge pénal européen.

International Judicial Cooperation in Penal Matters

Judicial cooperation in penal matters involves a vast area with a multitude of actors. Mutual confidence among governments has allowed the passage at the level of the European Union of inter-state cooperation and cooperation between judicial authorities. The European penal code has become a reality. It is now time to institute a European penal judge.



Pierre Bellet

Il a commencé sa carrière en 1992 comme juge d'instruction au tribunal de la Rochelle, l'a poursuivie comme juge des enfants au tribunal de Saint-Pierre de la Réunion, puis il a exercé les fonctions du ministère public au sein de juridictions spécialisées en matière de criminalité organisée à Rennes et Bordeaux. Il est actuellement chef du Bureau de l'entraide pénale internationale au ministère de la Justice.

En référence à Saint-Louis rendant la justice sous son chêne et à la main de la justice qu'arboraient les souverains français, la justice constitue historiquement, avec la sécurité, la monnaie et le droit de lever l'impôt, l'un des attributs majeurs de la souveraineté. Si la justice est aujourd'hui déléguée, elle n'en reste pas moins parfaitement intégrée à la notion de souveraineté et à l'autorité de l'État dont elle est l'une des expressions majeures. Ainsi, la compétence du juge, comme celle du policier, s'arrête à ses frontières.

Les débats soulevés par l'émergence d'une justice internationale au cours des dernières années (résolutions des Nations unies instituant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et, pour le Rwanda, création de la Cour pénale internationale) témoignent de la persistance du principe selon lequel chaque État se veut maître chez lui en matière de justice. Ce principe est mis aujourd'hui à rude épreuve par la mondialisation de la criminalité. En effet, les criminels s'arrêtent rarement aux frontières, ils les franchissent traditionnellement de nuit et loin des points de contrôle.

L'impossibilité pour le magistrat ou le policier de poursuivre son action au-delà de la frontière est devenue d'autant plus intolérable que les malfaiteurs bénéficiaient pleinement de la liberté de circulation. Il existe donc un besoin fort de coopération interétatique en matière pénale. Dans ce cadre, la coopération judiciaire internationale en matière pénale est le moyen d'atteindre une personne, une information, un document, une preuve, dont l'autorité judiciaire d'un État a besoin et qui se trouve à l'étranger, sous l'autorité d'un autre État. Il appartiendra à ce dernier, appelé État requis, de consentir souverainement, à l'exécution des actes judiciaires sollicités par l'État requérant.

La coopération judiciaire internationale se traduit par une grande diversité tant en ce qui concerne les acteurs que son champ d'application. La construction européenne a permis l'émergence d'un espace commun de sécurité, de liberté et de justice entraînant une révolution dans les pratiques de coopération en matière pénale.

La diversité de la coopération judiciaire internationale en matière pénale

La coopération judiciaire internationale s'étend à la quasi-totalité du champ de l'action judiciaire et porte tant sur les biens que sur les personnes.

Un champ extrêmement vaste

L'ensemble du processus pénal est susceptible de faire l'objet d'une coopération internationale. Cela va de l'échange spontané d'informations, prévu par certaines conventions (du Conseil de l'Europe : 1977 sur le terrorisme, 1990 sur le blanchiment, le dépitage, la saisie et la confiscation des biens et du produit du crime ; de l'Union européenne : convention du 29 mai 2000 - article 7) à la recherche de personnes condamnées afin de mettre les peines prononcées à exécution en passant par le gel d'avoirs ou la confiscation du produit de crimes ou délits sans oublier la grande masse des demandes de coopération qui touche à l'enquête proprement dite, c'est-à-dire à la recherche d'éléments de preuves de toute nature (expertise, audition de témoins, écoutes téléphoniques, investigations bancaires, saisies de documents, etc.)

Les demandes d'entraide judiciaire en matière pénale recouvrent un grand nombre d'actes procéduraux spécifiques parmi lesquels on peut citer les plus fréquemment utilisés :

- commission rogatoire internationale : acte par lequel un juge d'instruction demande à un autre État d'effectuer une enquête sur les faits infractionnels dont il est saisi. Ces demandes d'investigations ont pour but de rechercher des personnes soupçonnées, de procéder à l'audition de témoins, de recueillir des éléments de preuve ou de saisir le produit de l'infraction ;
- dénonciation officielle : acte par lequel le procureur de la République demande à un autre État d'intenter des poursuites contre l'auteur d'une infraction soit en raison de la commission de cette dernière dans cet État, soit en raison de la nationalité de l'auteur de l'infraction lorsque l'État requis n'extrade pas ses nationaux ;
- notification d'actes judiciaires : demande faite à un autre État de notifier à une personne résidant sur son territoire un acte judiciaire soit une citation à comparaître devant une juridiction pénale française, soit une décision rendue par cette même juridiction (tribunal correctionnel, chambre correctionnelle de la cour d'appel, cours d'assises, Chambre criminelle de la Cour de cassation) ;
- demande de transfèrement : demande de personnes condamnées dont l'objet principal est de favoriser la réinsertion sociale des personnes condamnées à l'étranger en leur permettant de purger leur peine dans leur pays d'origine.

Le traitement de ces demandes d'entraide peut supposer l'intervention d'un grand nombre d'acteurs en matière de coopération internationale.

Les acteurs de la coopération internationale en matière pénale

Les ministères

Dans la plupart des conventions prévoyant la transmission des demandes d'entraide entre autorités centrales de chacun des pays signataires, le ministère de la Justice joue ce rôle d'autorité centrale et assure la gestion opérationnelle des demandes d'entraide judiciaire émises par les juridictions françaises et reçues des autorités judiciaires étrangères par l'intermédiaire d'une structure spécialisée, le Bureau de l'entraide pénale internationale.

Le ministère des Affaires étrangères, par l'intermédiaire duquel de nombreuses demandes de coopération continuent de transiter via la sous-direction des Conventions et de l'Entraide judiciaire, apporte un soutien conséquent aux demandes françaises grâce aux postes diplomatiques répartis dans la plupart des pays du monde.

Les magistrats de liaison

Depuis 1996, les magistrats français de liaison sont répartis dans plusieurs pays de l'Union européenne et hors de l'Union européenne (Italie, Pays-Bas, États-Unis, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni, Russie, Canada, Maroc, Chine, Croatie, Pologne). Ils assurent une mission indispensable d'interface pour l'exécution des demandes d'entraide entre les autorités de l'État d'accueil et les autorités françaises. La France accueille aussi un certain nombre de magistrats étrangers de liaison

Le Réseau judiciaire européen

Créé par une Action commune du Conseil de l'Union européenne en date du 29 juin 1998, il s'agit d'un réseau de magistrats praticiens de l'entraide en matière pénale qui a pour objectif de faciliter l'exécution et la coordination des demandes d'entraide pénale au sein de l'Union européenne. Au niveau européen, le réseau judiciaire est composé d'un ensemble de magistrats, points de contact opérationnels répartis dans chacun des pays membres de l'Union européenne.

Un site internet, en permanente évolution, contient divers outils dédiés à l'entraide pénale internationale et permet à tout magistrat d'un État membre de l'Union européenne d'identifier les coordonnées de l'autorité étrangère compétente pour exécuter sa demande d'entraide

ou le mandat d'arrêt européen émis. De même, un ensemble de fiches permet de connaître la procédure suivie dans chacun des pays membres de l'Union européenne pour les principaux actes d'investigations susceptibles de faire l'objet d'une demande d'entraide.

En France, les points de contact du Réseau judiciaire européen sont répartis sur trois niveaux :

- l'Administration centrale : le directeur des Affaires criminelles et des Grâces, le chef du Service des affaires européennes et internationales et le chef du Bureau de l'entraide pénale internationale ;
- les juridictions : il existe un point de contact régional du Réseau judiciaire européen au niveau de chaque parquet général au sein des cours d'appels ;
- l'international : tous les magistrats de liaison français à l'étranger sont des points de contact français du réseau.

La force principale du Réseau judiciaire européen réside dans son aspect informel et souple, permettant ainsi une très grande réactivité et le développement de relations de confiance entre les magistrats de l'Union européenne.

L'unité Eurojust

Instituée le 28 février 2002 par une décision du Conseil « Justice et Affaires intérieures » de l'Union européenne, Eurojust est une unité centrale chargée de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, notamment quand elle est organisée ou transfrontalière, par le biais d'une coopération judiciaire plus étroite au sein de l'Union européenne, complétant le dispositif du Réseau judiciaire européen. L'unité Eurojust est composée :

- d'un représentant national par État membre ayant la qualité de procureur, de juge ou d'officier de police disposant de prérogatives équivalentes, chargé de transmettre les informations échangées entre Eurojust et les autorités nationales ;
- d'un collège composé de l'intégralité des membres nationaux, qui prend toute décision à caractère général intéressant le fonctionnement d'Eurojust et qui contrôle, à l'occasion de chaque saisine, la compétence juridique de l'unité.

L'Unité Eurojust est dotée de la personnalité juridique et agit en tant que collège ou par l'intermédiaire de ses représentants nationaux. Son champ de compétence matérielle est déterminé par une liste d'infractions graves, revêtant un caractère organisé, pour lesquelles elle a

vocation à promouvoir et améliorer la coordination et la coopération entre les autorités compétentes des États membres de l'Union européenne. Eurojust apporte également son soutien à ces autorités dans la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition ou du mandat d'arrêt européen, afin de renforcer l'efficacité des procédures transnationales. Elle a, par ailleurs, développé un réseau de points de contacts à l'extérieur de l'Union européenne afin de pouvoir effectuer ses missions en matière d'échange d'informations et de coordination lorsque celles-ci dépassent le territoire de l'Union et peut donc également être saisie lorsqu'un seul État membre est concerné si la procédure intéresse également un État tiers avec lequel un accord de coopération a été conclu.

Cette multiplicité d'acteurs en matière de coopération internationale a permis, notamment au sein de l'Union européenne, d'établir un fonctionnement de la coopération opérationnelle en matière pénale qui repose sur la confiance mutuelle entre États.

L'émergence d'un espace commun de sécurité, de liberté et de justice au sein de l'UE

La création de cet espace commun a permis une révolution dans les pratiques de coopération pénale qui s'est effectivement concrétisée par l'adoption de nouveaux instruments de coopération internationale.

Une révolution dans les pratiques de coopération en matière pénale

Classiquement, la coopération judiciaire en matière pénale s'organise entre États qui y participent en préservant leur souveraineté, c'est-à-dire en n'acceptant de se prêter à cette coopération qu'à la condition que leur droit interne ne souffre aucune entorse ni distorsion. C'est encore le cas aujourd'hui dans les relations entre la France et les pays étrangers avec lesquels soit elle n'a aucun lien conventionnel en la matière, soit elle n'est liée que par de vieux accords bilatéraux qui ne modifiaient en rien cet état de fait.

Dans cette configuration, c'est une place restreinte qui est laissée aux avocats. Si le domaine extraditionnel, il est vrai le plus attentatoire aux libertés individuelles, est ouvert à leur intervention, ce n'est qu'au niveau de la phase judiciaire du processus. La phase proprement décisive, administrative,

qui se concrétise par la rédaction puis la signature du décret d'extradition par le Premier ministre s'effectue, sauf exception, en dehors de tout débat contradictoire.

Longtemps, c'est sur ce mode de fonctionnement que la coopération pénale entre États membres de l'Union européenne s'est organisée. Ce n'est que très récemment, dans l'histoire de la construction européenne, que cette coopération judiciaire en matière pénale a définitivement quitté cette sphère de la relation interétatique pour un mode de coopération centré sur la relation directe entre autorités judiciaires.

Le développement d'un espace commun de sécurité, de liberté et de justice s'articule, en matière de coopération judiciaire, dans le domaine pénal, autour de principes qui conduisent assurément vers un accès direct à l'autorité judiciaire devant laquelle l'ensemble du processus de coopération va être débattu, dans le cadre d'un débat contradictoire dans lequel les avocats ont toute leur place.

Il est habituel de faire remonter cet objectif de construction d'un espace commun « judiciaire » au premier conseil consacré à cette question tenu à Tampere, les 23 et 24 octobre 1999. C'était la première fois qu'un conseil de chefs d'États et de gouvernements de l'Union européenne était consacré au domaine de la justice. Les gouvernements étaient conscients de la nécessité d'inventer un autre mode de coopération que celui qui était encore à l'époque en vigueur dans l'Union européenne. Ce Conseil érige deux principes sur la base desquels la coopération pénale doit désormais s'articuler pour assurer son plein effet à un espace commun judiciaire : la reconnaissance mutuelle des décisions de justice et la confiance mutuelle. Dès lors, la production normative de l'Union n'aura de cesse de concrétiser ces principes. Deux exemples significatifs en sont l'illustration : le mandat d'arrêt européen et la convention du 29 mai 2000.

La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a transposé la décision-cadre du 13 juin 2002 dans notre Code de procédure pénale dont les articles 695-11 à 695-46 sont ainsi exclusivement consacrés tant à la définition qu'aux conditions d'émission et d'exécution du mandat d'arrêt européen.

Le mandat d'arrêt européen est une décision judiciaire émise par un État membre de l'Union européenne en vue de l'arrestation et de la remise par un autre État membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine privative de liberté. Quatre éléments novateurs distinguent le mandat d'arrêt européen de la procédure d'extradition.

- 1) Il s'agit d'une décision purement juridictionnelle, et non plus politique. Seule l'autorité judiciaire d'exécution décide de la remise d'une personne sous le coup d'un mandat d'arrêt européen.
- 2) Le contrôle de la double incrimination, autrefois signe patent de la préservation de sa souveraineté par l'État requis, est supprimé quand les faits visés au mandat d'arrêt européen sont, aux termes de la loi de l'État membre d'émission, punis d'une peine d'emprisonnement de trois ans et plus et inclus dans une des 32 catégories d'infractions.
- 3) La remise d'un ressortissant national est possible. Il s'agit là de l'abandon du lien entre la procédure d'extradition et la souveraineté nationale, permettant la réalisation de l'objectif d'un espace judiciaire européen.
- 4) La mise en place de délais d'exécution destinés à accélérer la procédure : 60 jours à compter de l'arrestation de la personne recherchée, 90 jours en cas de circonstances exceptionnelles.

Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur le succès que constitue cette procédure au sein de l'Union européenne. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en termes de délai de procédure, s'il fallait compter en moyenne sur une période de six mois pour obtenir une décision sur l'extradition d'une personne qui déclarait consentir à sa remise, aujourd'hui, c'est moins de vingt jours grâce au mandat d'arrêt européen. C'est également un succès en terme de remise de nationaux puisque désormais les personnes recherchées par les autorités judiciaires d'un État dont elles ne sont pas ressortissantes ne bénéficient plus de la

protection tirée du principe de non-extradition des nationaux, majoritairement appliqué au sein de l'Union européenne.

Les dispositions sur le mandat d'arrêt européen constituent aussi une avancée pour les droits de la défense. En effet, les avocats ont désormais accès à la totalité du processus d'exécution d'un mandat d'arrêt européen : de la rétention initiale de la personne recherchée aux débats tenus devant la chambre de l'instruction dont la décision est susceptible d'un pourvoi en cassation.

La convention du 29 mai 2000

Elle a permis la libre circulation des procédures pénales dans l'Union européenne. En effet, l'article 6.1 de la Convention pose comme principe la transmission directe des demandes d'entraide d'autorité judiciaire à autorité judiciaire. Cette voie de transmission s'applique aux commissions rogatoires internationales, aux demandes d'enquête, aux transmissions spontanées d'informations prévues par l'article 7 de la Convention du 29 mai 2000 et aux dénonciations officielles prévues par l'article 21 de la Convention du 20 avril 1959. De même, l'article 5 de la Convention prévoit la transmission directe des pièces de procédure. Les pièces de procédure doivent donc être envoyées à leurs destinataires directement par la voie postale. La construction d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice est devenue une réalité concrète. Elle pourrait se poursuivre par la création d'un Parquet européen.

Pierre BELLET

Sécurité économique et territoires

Une évidence et un positionnement complexe

Gérard PARDINI

L'évolution de la production industrielle à l'échelle mondiale, le rôle central dévolu à l'innovation et les interactions grandissantes entre activités publiques et privées imposent aujourd'hui aux acteurs publics et privés de mettre en œuvre des démarches originales et adaptées aux réalités des territoires sur lesquels ils vivent et agissent.

Economic Security and Territories: A Reality and a Complex Positioning

The evolution of industrial production at the global level, the central role of innovation and the growing interactions between public and private activities today require that public and private actors take original steps and adapt to the realities of territories in which they live and work.



Gérard Pardini

Chef du département Sécurité économique et Gestion de crise de l'INHES. Il a participé dès 1995 aux premières expériences de mise en place de programmes régionaux d'intelligence économique. Il suit tout particulièrement depuis 2003 les expérimentations et les politiques publiques conduites par le ministère de l'Intérieur dans le domaine de l'intelligence économique.

Dans l'économie d'aujourd'hui, les facteurs clés de la croissance des régions sont en premier lieu les « fondamentaux », les caractéristiques essentielles de la région, comme le niveau d'éducation de la population, une forte culture entrepreneuriale, les coûts de production, les avantages naturels de climat et de ressources, la qualité des infrastructures, le niveau des charges fiscales et sociales ; d'autre part, ce sont les réseaux de connaissances qui sont au cœur du processus d'innovation dans les territoires.

Les régions et la vitalité de leurs écosystèmes jouent un rôle déterminant dans la création de richesses en raison des composantes immatérielles de la compétitivité des entreprises comme, par exemple, leur capacité à tirer le meilleur parti du réseau dans lequel elles sont insérées. La densité des réseaux de connaissance est ainsi un facteur collectif de performance économique et un des axes les plus importants des politiques modernes d'innovation.

Le rôle premier des autorités publiques au niveau régional est donc de mettre en œuvre les politiques appropriées pour que les ressources humaines de haute qualification soient abondantes, que les ressources financières correspondent aux besoins, et que les acteurs qui sont au cœur des réseaux sectoriels et transversaux de l'économie de la connaissance aient une action la plus efficace possible. Ceci passe par une méthode de travail rigoureuse pour éviter le saupoudrage des ressources publiques.

L'étude croisée des réponses ¹ apportées à de tels défis par des pays aux cultures très différentes s'avère riche d'enseignements. Il est particulièrement intéressant de voir que deux nations comme l'Australie et la France ont placé les territoires et la démarche réseau au cœur de leur stratégie. En France, comme en Australie, deux idées-forces sous-tendent les politiques publiques au service de la compétitivité nationale :

- une forte implication des territoires dans l'accompagnement de la politique d'intelligence économique ;

....

- un mouvement engagé en faveur de la structuration en réseaux des acteurs de cette politique.

Ces deux logiques redéfinissent les contours de l'action publique et fournissent un cadre dans lequel peut être pensée l'évolution même de l'État.

Il est aujourd'hui acquis que l'efficacité stratégique et la performance économique dépendent de notre capacité collective à produire de la connaissance (État, entreprises, collectivités territoriales, universités, réseaux consulaires, etc.). Il apparaît donc évident que les informations et la connaissance doivent être partagées et qu'une démarche d'intelligence économique doit orchestrer, aux niveaux national et territorial, la mutualisation de l'information entre le secteur privé et la sphère publique. Une politique nationale efficace d'intelligence économique se prolonge donc par un dispositif opérationnel territorial. Les programmes pilotes engagés dans les régions par le ministère de l'Intérieur depuis 2004 ont tous démontré ² que la prospérité des entreprises ne désigne pas seulement celle des grands groupes, mais aussi celle des PME/PMI, qui forment la plus grande partie du tissu économique des pays industrialisés. Il serait inconcevable qu'une telle action n'irrigue pas le territoire et reste confinée aux grandes structures. De même qu'elle vise à préserver le patrimoine stratégique national, l'intelligence économique a également pour ambition de favoriser le développement local.

Les expériences conduites, notamment en France depuis plusieurs années, font de l'intelligence territoriale une réalité incontournable ³. Elles se révèlent utiles à la définition de stratégies pertinentes de développement et à la mise en œuvre d'actions de sécurité économique au service de territoires, de filières ou de pôles d'excellence. Les différents programmes pilotes engagés dans les régions ont ainsi permis de clarifier un débat qui commençait à être dénaturé par l'utilisation abusive, tout au moins par certains, du concept d'intelligence économique. Nous commençons ainsi à nous affranchir de ce que j'appelle « l'écueil incantatoire » ⁴.

(1) L'affirmation de l'échelon territorial dans la mise en œuvre d'un dispositif d'Intelligence économique, « Regards Croisés France-Australie » ; Gérard Pardini, Patrick Genevaux, *Cahiers de la Sécurité*, n°4, avril-juin 2008 : http://www.cahiersdelasecurite.fr/index.asp?LETTRE_ID=30&LETTRE_CRYPT=KbOMD

(2) PERRINE (S.) (dir), 2006, *Intelligence économique et Gouvernance compétitive*, INHES, Paris, La documentation Française, coll. « La sécurité aujourd'hui ».

(3) Actions conduites à l'initiative de certains préfets à partir de 1995 ; Programme expérimental conduit dans neuf régions en 2004 sous la coordination du ministère de l'Intérieur ; programmes de sécurité économique adaptés aux pôles de compétitivité à partir de 2006.

(4) La période qui a suivi la publication du rapport au Premier ministre sur la mise en place d'une politique publique d'intelligence économique par le député Bernard Carayon, en juin 2003, s'est caractérisée par une forte médiatisation du concept allant dans le sens d'une proximité avec des actions de renseignement. La plupart des articles publiés dans les médias ont réalisé un amalgame entre espionnage économique et intelligence économique. Espionnage, pratiques illégales et intelligence économique sont ainsi accolés dans un nombre significatif d'articles de presse parus depuis dix ans (environ 20 % de la totalité des articles traitant d'intelligence économique). J'emploie le terme « incantatoire », car l'intelligence économique a également été perçue comme un produit « dans l'air du temps » vendu et accommodé avec le terme stratégique.

L'intelligence économique ne peut se cantonner dans une approche défensive et, pour être crédible, doit intégrer les fonctions de maîtrise de la connaissance et de soutien    l'innovation et à l'esprit entrepreneurial. C'est un réel défi pour les pouvoirs publics dont les missions originelles et multiséculaires, tout au moins en France, sont de contrôler, protéger et incarner l'intérêt général.

Les logiques de réseaux sont devenues une réalité, qu'elles soient de territoires, d'entreprises ou mixtes, notamment avec les pôles de compétitivité. Elles contraignent à une évolution qui fait que les pouvoirs publics, s'ils veulent sauvegarder leur légitimité et leur capacité d'arbitrage, doivent se convertir eux-mêmes à cette culture du réseau, organiser un management décentralisé, faire vivre des stratégies d'alliance et accepter le concept d'intérêt général partagé. Dans ses stratégies d'influence globale, le secteur public doit prendre en compte l'intérêt des entreprises, notamment celui des plus petites, qui forment le cœur de la richesse nationale ⁵, et les accompagner dans leur développement lorsqu'elles le sollicitent légitimement. La responsabilité politique est à chercher dans ces nouvelles stratégies d'alliance.

L'originalité, voire l'innovation de la démarche française, est d'avoir associé sécurité nationale et développement local. Ces deux dimensions de l'intelligence économique sont également le « cœur de métier » du ministère de l'Intérieur. Le réseau des préfectures et l'échelon régional constituent un « creuset interministériel » commode et légitime du fait de ses deux siècles de savoir-faire. Ce niveau est irremplaçable, car il fusionne les compétences – et ne remet pas en cause les grandes missions exercées par les départements ministériels au niveau central. Je pense notamment au rôle du ministère de l'économie, des Finances et de l'Emploi dont l'intervention est tout aussi décisive ⁶. Cette approche a le mérite de replacer à sa juste place l'intelligence économique, qui n'est que le « savoir-utiliser » des outils de gestion des connaissances au service de décideurs.

L'écueil incantatoire que j'ai évoqué plus haut inclut également deux autres « récifs ». Le premier est celui d'une utilisation abusive et répétée de l'emploi du mot « stratégique » qui, si on n'y prend pas garde, va donner une dimension caricaturale à l'intelligence économique et aboutir au résultat inverse que celui espéré. Il faut

conserver en permanence à l'esprit que la vocation centrale de l'intelligence économique réside dans sa capacité à soutenir la politique générale d'une entreprise, d'une filibre, d'un territoire ou d'un   tat. C'est cette notion de soutien qui est à privilégier, à la condition de disposer d'au moins un objectif de développement qui seul est stratégique.

Le deuxième récif est celui de la trop grande proximité – plus supposée que réelle – entre intelligence économique et renseignement. Si l'intelligence économique y trouve sa filiation, il lui est indispensable de s'en affranchir. Son épanouissement se construira dans l'émancipation. Il s'agit bien plus pour les pouvoirs publics de mutualiser à l'échelle du territoire des bonnes pratiques, de rendre cohérentes les actions collectives au service des entreprises, animer et participer à des réseaux publics privés que de s'ériger en acteur direct. Il convient ainsi de privilégier dans ce domaine le rôle de l'état stratège plutôt que de l'état contrôleur ou surveillant. Il s'agit, pour lui, de donner des impulsions et de s'appliquer à lui-même les méthodes préconisées pour que les entreprises soient compétitives. C'est à ce prix que l'interaction entre secteur public et acteurs économiques sera féconde. La force du réseau territorial réside dans cet ancrage proche des réalités des besoins des entreprises, mais aussi des administrations et des collectivités territoriales.    ce titre, la réussite des pôles de compétitivité s'avère indispensable pour conforter durablement cette approche pragmatique de la politique publique. L'évaluation individuelle des pôles souhaitée par le gouvernement et confiée à un cabinet international d'audit reflète cette dynamique. Le constat réalisé en juin 2008 montre que sur les 71 pôles, 39 ont atteint les objectifs politiques de cette action, à savoir principalement le développement de coopérations et la création de passerelles nouvelles entre universités, laboratoires et entreprises. Ces coopérations et ces passerelles sont désormais des espaces de confiance reconnus favorisant l'innovation et permettant l'introduction « naturelle » d'une politique de sécurité acceptée et non plus vécue comme une contrainte extérieure imposée par la sphère publique.

Dans un contexte d'évolution des menaces liées à la maîtrise de l'information, le ministère de l'Intérieur a investi le champ de l'intelligence territoriale en privilégiant une approche partenariale ⁷. La double compétence et la légitimité séculaire du ministère de l'Intérieur à traiter

....

(5) 2,7 millions d'entreprises dont seulement 2 000 comptant plus de 500 salariés. Les entreprises emploient 16 millions de personnes dont 89 % le sont par les PME. Les grandes entreprises représentent 0,1 % du total et emploient 11 % des effectifs salariés (chiffres arrondis).

(6) *Le livre blanc* sur la Défense et la Sécurité nationale publié en juin 2008 et les lettres de mission du président de la République aux ministres de l'économie et de l'Intérieur rédigées en 2007, après l'élection présidentielle, reflètent bien cette répartition des rôles.

(7) Canepa (D.), 2006, « Le ministère de l'Intérieur et l'Intelligence territoriale », in Perrine (S.) (dir), *Intelligence économique et gouvernance compétitive*, INHES, Paris, La documentation Française.

de la sécurité et des collectivités territoriales en font l'animateur naturel d'une politique nationale d'intelligence territoriale.

Dans cette démarche, les préfets ont un rôle majeur à jouer, en tant qu'animateurs du réseau d'acteurs fédéré autour d'eux dans les régions. Il leur revient ainsi de provoquer et d'organiser la coopération et l'échange d'informations. C'est au cœur des territoires que se dessinent les constellations entre responsables économiques, universitaires, élus, fonctionnaires, alchimies fragiles et incertaines parce que souvent le fruit du hasard et d'opportunités, mais qui produisent la plupart du temps une dynamique positive, que l'on peut appeler développement local.

Le contenu du concept français d'intelligence territoriale a été longuement décrit à partir des expérimentations françaises⁸. Celui-ci repose sur la valorisation et la coordination des points forts des différents territoires et de leur tissu de PME-PMI, afin de les transformer en atouts décisifs dans la compétition commerciale européenne et mondiale. Cette politique se décline en quatre objectifs :

- définir une stratégie concertée de développement économique et technologique du territoire ;
- créer une dynamique régionale de coopération ;
- mettre en œuvre des moyens d'anticipation ;
- élaborer des stratégies d'influence au profit du rayonnement international de la région.

Entre le début de l'année 2004 et aujourd'hui, les services du ministère de l'Intérieur ont opéré, autour de ces objectifs, une mobilisation par étapes :

- initiatives prises par quelques préfets « précurseurs » dans leurs affectations successives ;
- démarche expérimentale dans neuf régions à partir de décembre 2003 ;
- généralisation à l'ensemble des régions métropolitaines avec la circulaire du 13 décembre 2005 sur la base du bilan de ces expérimentations ;
- opération pilote de sécurité économique dans les pôles de compétitivité depuis 2006.

La déclinaison territoriale d'une stratégie au service de la compétitivité est aujourd'hui totalement intégrée dans les objectifs assignés aux représentants de l'État en région. Les préfetures prennent désormais en compte cette dimension. Elles sont appuyées par un dispositif ressource national. Le département intelligence économique de l'INHES⁹ a été créé en 2005 à la demande du ministère de l'Intérieur pour animer des actions opérationnelles dont le fil directeur est le renforcement de l'articulation entre les administrations de l'État, les acteurs économiques et les autres partenaires publics. Le ministère de l'Intérieur a fait le choix de confier la mise en œuvre de sa politique d'intelligence économique à une structure légère créée au sein de l'un de ses établissements publics pour disposer rapidement d'une réactivité permettant d'impulser les premières bases de la politique publique. En septembre 2008, cette animation de réseau a été transférée au sein d'une nouvelle direction portant les services du haut fonctionnaire de Défense (HFD)¹⁰. L'INHES se consacrant, dans le cadre de la réforme des grands instituts publics de défense et de sécurité, à des missions de formation de haut niveau et de recherche appliquée.

État, territoires, réseaux : défis et perspectives

À travers ces deux regards sur l'échelon territorial et le concept de réseau, on perçoit aisément que ces éléments sont au cœur des mouvements engagés par les nations pour s'adapter à un environnement nouveau et mouvant. Comme le fait remarquer la Fondation Robert Schuman¹¹, l'État ne peut rester immobile face à l'évolution des besoins, des préférences, des technologies et de l'environnement concurrentiel. L'un de ses rôles, dans ce contexte, est de garantir la solidarité entre gagnants et perdants de la mondialisation. C'est dans cet objectif de cohésion sociale que doit s'inscrire l'évolution de l'administration. Le revenu global de l'État étant fonction de l'activité productive, plus l'État a besoin de revenus pour poursuivre l'objectif de cohésion sociale et pour financer les besoins collectifs,

....

(8) Intelligence économique et gouvernance compétitive, *op cit*.

(9) Le site www.inhes.interieur.gouv.fr présente les missions de l'institut et donne des éléments d'information sur l'intelligence économique territoriale.

(10) La Direction de la planification de Sécurité nationale dont le directeur est également haut fonctionnaire adjoint du ministère. Le HFD étant organiquement le secrétaire général du ministère. Cette organisation est celle adoptée par d'autres départements ministériels comme, par exemple, l'Agriculture ou le ministère en charge de l'écologie, de l'aménagement du territoire, des transports.

(11) Fondation Robert Schuman, 2007, « La préférence communautaire ou les illusions du protectionnisme européen », *Questions d'Europe*, n°64, juin.

plus il doit porter des attentions particulières aux acteurs économiques. Son intérêt évident est de s'investir dans une politique active de soutien   l'entreprise, d'autant plus fortement que les besoins de redistribution de la richesse nationale sont élevés.

Un repositionnement de l'administration et une évolution vers l'état « agile », conçue comme un atout dans la mise en place d'une politique audacieuse en faveur de la compétitivité économique et de la cohésion sociale, sont en cours. Personne ne trouve aujourd'hui politiquement incorrect que l'état soit un acteur engagé de la politique économique et de la cohésion sociale. Cette évolution est réelle : la réforme de l'état, qui pouvait encore apparaître il y a quelques années comme un « serpent de mer » semble désormais en marche, en témoigne le lancement récent, par l'actuel gouvernement, d'un ambitieux chantier dont on peut imaginer le volontarisme à la lecture des lettres de mission transmises à chaque ministre par le président de la République. Une telle promotion de la culture du résultat peut être qualifiée de « véritable révolution ». Les évolutions souhaitées ne sont finalement

que la traduction de constats flagrants issus d'études comparatives, comme, par exemple, l'analyse conduite par l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) en 2005 ¹² sur les capacités des régions européennes à mettre en œuvre une politique de développement territorial. On constate que les pouvoirs publics réussissent mieux lorsqu'ils sont plus coordonnateurs que pilotes et lorsqu'ils favorisent les actions collectives dans un souci d'innover. La capacité de croissance d'un territoire est plus le fait de la qualité du management local des pouvoirs publics et des entreprises que de sa dotation initiale en ressources.

 tat et entreprises doivent évoluer : ils sont contraints de mener des stratégies convergentes et collaboratives pour créer des environnements favorables à l'innovation et à la compétitivité des territoires locaux, du territoire national et de l'espace Europe... Le premier y confortera sa légitimité, les secondes survivront.

Gérard PARDINI

....

(12) « Le management stratégique des régions en Europe ». Ce document a été établi à partir d'audits réalisés dans plus de deux cents territoires européens.

Les maîtres des territoires et du secret

La stratégie préfectorale de captation de la police (1851-1870)

Partie I ¹

Michel BERGÈS

Cet article veut être une contribution d'hommage à Pierre Monzani, qui, directeur de l'INHES, vient d'être nommé... préfet de la République. En remerciement pour son esprit d'ouverture pluraliste et humaniste, sa confiance, son dynamisme, et aussi pour la confrontation qu'il a encouragée des sciences humaines et sociales académiques avec les analyses des responsables de terrain d'aujourd'hui.

Une étude d'histoire administrative sur l'établissement policière en France, du Second Empire à Vichy, enrichie par l'observation de deux sites urbains (Marseille et Bordeaux), nous a dévoilé des traces du système très français des « grands corps », théorisé par les recherches sociologiques ², mais aussi analysé par l'histoire administrative, attentive aux origines napoléoniennes de l'État moderne

....

(1) La suite de cet article sera disponible dans le cahier de la sécurité n°9 de juillet 2009.

(2) Deux traditions sociologiques françaises ont proposé une réponse qui apparaît convergente, malgré des différences de perspectives.

- La première, représentée par les travaux du Centre de sociologie des organisations, fondé par Michel Crozier, a reconnu très tôt l'importance de la « stratification » dans le fonctionnement des administrations. Celle-ci est définie comme un système ségrégatif de rapports humains et de gestion des personnels au sein des grandes organisations. Elle repose sur l'existence de grands corps techniques ou administratifs. Un grand corps est une strate élitiste de pairs (une « caste ») qui, au sommet des secteurs verticaux et horizontaux assure sa sélection, ses privilèges, ses normes fonctionnelles (« *le corps s'accapare à son profit les tâches qu'il exerce* » [Thoënic, 1974 ; 1987, p. 11-13]. Le grand corps garantit l'autonomie de sa carrière et de son contrôle. Il se donne des espaces de compétences élargies. Il pèse sur les processus de décision en matière de politiques publiques. Il monopolise les postes clés de l'administration. Il cultive les relations privilégiées avec les élites dirigeantes, économiques et politiques avec lesquelles il fusionne plus ou moins. Ces relations d'appropriation de la sphère publique par un groupe défendant d'abord ses intérêts particuliers, se dissimulent sous des modes de légitimation et d'auto-glorification subtils (l'idéologie de « l'intérêt général » du « service public »). Malgré les barrières dressées par le corporatisme dans l'espace statutaire, le modèle est à la fois mimé et critiqué par les strates inférieures. Cette hiérarchisation détermine les comportements organisationnels internes. Les sommets de l'État, qui ont le monopole de l'expertise technique, décident sans prise sur le réel. La base, elle, conserve l'information et les savoir-faire concrets. Mais si les barrières séparent, elles protègent aussi : les privilèges, les compensations, les solidarités, les ressources de chaque strate constituent un réservoir psychologique et culturel, un mode d'identité intériorisée qui renforcent le phénomène de corps. Celui-ci à la fois s'autoproduit et se reproduit sans fin, formant système d'une génération à l'autre de hauts fonctionnaires (« *la stratification dans l'administration présente ainsi le double aspect d'une logique folle de la reproduction et d'un univers dans lequel chaque élément dépend étroitement de la situation des autres* » [Thoënic, 1974, p. 47].
- La seconde tradition sociologique est celle de Pierre Bourdieu. Celui-ci a semblé à certains, initialement, réticent à l'analyse de l'État. Deux politologues ont affirmé à ce propos : « *La sociologie politique de Bourdieu ignore le maintien de l'ordre et les manifestations de rue, le lock-out et les grèves, la police, l'armée, la justice et les prisons* » [Bon, Schemeil, 1980, p. 1203]. En fait, Pierre Bourdieu s'est attaché lui aussi à « déconstruire » cet objet [Bourdieu, 1989]. Selon lui, en s'autoproduisant historiquement, les corps de juristes (noblesse de robe), puis les relais ultérieurs des grands corps techniques et administratifs ont contribué à l'instauration d'un « capital étatique » monopoliste durable. Ils ont progressivement séparé l'État du monde social, les commis-fonctionnaires des autres classes, constituant ainsi « l'État bureaucratique » qui a progressivement succédé à « l'État dynastique ».

[Thuillier, Tulard, 1994 ; Bergès, 1994 ; 1995]. Sans épuiser ici son analyse, l'étude d'une séquence historique de ce construit social de longue durée vérifie une de ses manifestations observables, qui caractérise notre administration : l'appropriation par le corps préfectoral de la direction policière. Quand et comment ce modèle, toujours contemporain, fut-il instauré ?

Justifions, dès l'abord, la pertinence du choix de la séquence initiale du Second Empire. Après les avancées napoléoniennes originelles³ et, surtout, à la suite du détricotage mené par les régimes monarchistes ou républicains ultérieurs, c'est à partir de janvier 1852 que l'administration de la police allait être édifiée de façon inédite. Deux caractéristiques se révèlent.

Cet étrange Empire, *remake* parodique du premier selon certains (dont Victor Hugo), autoritaire au début, plus « libéral » dans sa phase finale en raison des rapports de force avec le camp républicain, se voulut résolument réformateur. Au nom d'une même conception centralisatrice, furent testées empiriquement diverses structures territoriales, et, par là, plusieurs formes d'organisation policière. Cela, en raison notamment des « lubies » successives et des hésitations de Napoléon III. Celui-ci sembla dépendre des scénarios contradictoires prônés tour à tour par des responsables concurrents au sommet, sans parler de ses angoisses liées aux effets de son pouvoir personnel discrétionnaire. En bref, il y eut presque autant de réformes... que de ministres de l'Intérieur⁴ !

La période fut aussi celle d'une rénovation quantitative et qualitative incontestable de l'administration en général. La police française moderne date bien du Second Empire.

Les décisions en la matière se montrèrent durables, de la III^e République à Vichy.

Par ailleurs, nous disposons, sur le plan de l'information, de mémoires publiés de ministres de l'Intérieur et de préfets de l'époque, à défaut de ceux de Napoléon III, mais aussi, au-delà de travaux historiographiques de référence, de nombreux documents, notamment internes à l'administration (cf. les circulaires publiées dans le *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, ou encore dans le *Journal des commissaires de police*, qui montrent l'émergence d'un esprit de corps dans la police...).

Après avoir rappelé le contexte de fonctionnement du corps préfectoral à cette époque, nous mettrons en évidence trois problèmes fondamentaux auxquels ont été confrontés les préfets. D'abord, ceux-ci virent leurs prérogatives policières diminuées par un membre du corps, à qui l'Empereur octroya un ministère de la Police générale, Charlemagne de Maupas, contraint en définitive à la démission après une bataille de courte durée. Les préfets répliquèrent en s'emparant de la gestion de la police parisienne, puis de la direction des polices urbaines des grandes villes. Ensuite, le corps subit une atteinte technique à une de ses ressources essentielles, la police politique, et trouva aussitôt une parade.

....

Cette « noblesse d'État » est d'abord une « noblesse d'école ». Elle construit dans la longue durée ses privilèges grâce à un mode de légitimation produit par le système sélectif, d'origine révolutionnaire, puis napoléonien, de fabrication des élites. Celles-ci, en amont, séparent inclus et exclus, dressent des « barrières de caste ». En aval, elles naturalisent et sacralisent les processus de hiérarchisation nécessaires au fonctionnement du « capital étatique ». Véritable magie sociale : les corps, ces « êtres sacrés » qui s'attribuent une place privilégiée à vie dans l'espace administratif statutaire, incorporent dignités, certifications, titres, procédures de nomination, classements sociaux, catégories de pensée et de comportements nécessaires à la reproduction symbolique du prestige étatique de l'État. Ils se renforcent par des stratégies matrimoniales d'alliances avec la classe dominante (capital social). Ils savent user d'idéologies de neutralité, notamment la défense du service public et de l'intérêt général (capital symbolique). Un corps s'enferme ainsi dans un « champ de pouvoir » particulier [Bourdieu, 1980, p. 113-120]. Il y déploie des rites d'institutions, invente ses codes, son langage, son identité. Chaque secteur administratif, espace structuré de positions, de postes, d'attributs, de compétences, de « propriétés », implique aussi des rapports de force entre les secteurs d'un ministère et ceux de l'ensemble de la scène élitiste. Les dominants resserrent les rangs contre les intrus, défendent droits d'entrée et privilèges. Les membres intériorisent des règles du jeu, des connivences, des croyances. Ils subissent rites d'intégration et de participation. Un champ produit du capital technique et des « habitus » professionnels. Des stratégies y émergent. Là, l'acteur n'est ni déterminé par un « mécanisme », ni limité aux fins qu'il se fixe, ni le jouet d'un strict calcul d'intérêts irrationnels. Chaque système d'action ne peut être compris que dans la logique de l'histoire du champ (« effet de champ »). Le travail cristallise, oriente les stratégies ultérieures des acteurs, conserve les acquis et la structure. Chaque champ commémore dans des rites de célébration son histoire légitime. Il l'objective et l'incorpore dans chaque corps étatique. Le champ administratif reste le lieu privilégié de ces pratiques. La transmission, d'une génération de fonctionnaires à l'autre, du capital accumulé, des « habitus » professionnels et des modes de légitimation du corps, se réalise notamment dans des associations de défense, des revues corporatives, des annuaires de membres, comme dans l'immense *corpus* des circulaires internes et secrètes de fonctionnement. Ainsi, dans cette perspective, chaque administration devient un espace plus ou moins fermé sur lui-même. Cela sous-tend entre les divers espaces corporatistes des conflits redondants en rapport avec les contradictions structurelles et conjoncturelles générales.

(3) Cf. annexe 1.

(4) En voici la liste : Comte de Persigny, depuis le 22 janvier 1852 ; Billault, 23 juin 1854 ; Général Espinasse, 7 février 1858 ; Delangle, 14 juin 1858 ; Arrighi de Casanova, duc de Padoue, 5 mai 1859 ; Billault, 1^{er} novembre 1859 ; Duc de Persigny, 26 novembre 1860 ; Paul Boudet, 23 juin 1863 ; Marquis de La Valette, 28 mars 1865 ; Pinard, 13 novembre 1867 ; de Forcade la Roquette, 17 décembre 1868. Source, site internet « Napoléon III, dernier souverain de France » (<http://www.napoleontrois.fr/site/index.php?ministres>).

L'institutionnalisation bonapartiste du corps préfectoral

Si ce fut l'inverse pour l'Université, suspectée, étroitement surveillée et tenue en bride, la période du Second Empire a constitué un âge d'or pour les préfets. Quoi de plus normal puisque leur corps, dans les représentations du temps, émanait, dans ses attributions, du premier bonapartisme. Mais cela n'est pas tout à fait vrai, nous rappelle Jean Tulard. Les « préfets », dont l'appellation néoromaine fut préférée à celle d'« intendant » (qui évoquait trop l'Ancien Régime !), relevèrent dans leur création autant des projets du Consulat (de Cambacérès) que de ceux de Napoléon [Tulard, 1978, p. 5-10]. Certes, la nomination du premier corps autour de 1800 fut difficile. Son efficacité supposée forme en grande partie un mythe pour cette période. Cependant, la loi organique du 28 Pluviose an VIII (17 février 1800) leur donna des compétences élargies. Elle inaugura ce que l'on peut considérer comme la principale institution française de centralisation par les hommes et par la correspondance hiérarchique : un représentant personnel du gouvernement dans les territoires, concentrant en ses mains un pouvoir considérable de contrôle, de nomination, de décision, de diffusion des instructions. Aucun des régimes successifs ne remit en cause la fonction du corps comme son rang extraordinaire dans le protocole. La II^e République elle-même changea symboliquement les étiquettes (elle parla de « commissaires de la République »), nomma plusieurs de ses députés préfets, tenta pendant trois mois de supprimer le préfet de police de Paris, redistribua les organigrammes ministériels, mais elle conserva l'institution. C'est cependant sous le Second Empire, né d'un coup d'État policier et militaire le 2 décembre 1851, que le corps allait pouvoir, pour la première fois depuis 1800, donner toute sa mesure.

Mimant plus ou moins les formes institutionnelles posées sous le Premier Empire, Louis-Napoléon allait choisir une structuration de l'État conforme à ses conceptions personnelles. Celle-ci fut définie par la Constitution du 14 janvier 1852. On transforma notamment les maires en simples fonctionnaires aux ordres des préfets (article 57) et on déploya une série de précautions « préventives » contre les municipalités « turbulentes » (révocables sur décision préfectorale et remplaçables par des « commissions spéciales » – terme repris plus tard par Vichy qui réactiva également le serment personnel de tous les fonctionnaires au chef de l'État, comme sous Napoléon III).

...

(5) Le sociologue allemand Max Weber (cf. *Le Savant et le politique, Économie et société*) a en effet défini un modèle d'édification de l'administration moderne, qui retient notamment l'importance des règlements écrits, gérant l'ensemble des tâches, des services, des modalités de recrutement et de fonctionnement des personnels, la dépersonnification des fonctions...

Dans le champ administratif, régna une hiérarchisation concentrée placée entre les mains des préfets par le décret du 25 mars 1852 (intitulé de « décentralisation »). Dans ce texte, qui énumérait pour la première fois dans le détail les attributions de ces fonctionnaires d'autorité (cent-vingt-deux furent passées en revues !), ceux-ci obtenaient entre autres des pouvoirs de nomination, de suspension et de révocation de tous les personnels de l'État et des administrations locales.

En matière de police, précisément, chaque préfet devenait le responsable de l'ordre public départemental, le chef des commissaires et le contrôleur de la gestion des différents services, urbains, ruraux, départementaux et « spéciaux » (c'est-à-dire politiques). Avec la « rapidité du fluide électrique » du réseau télégraphique de correspondances avec Paris, cette sorte de « proconsul » incarnait théoriquement la pensée et l'action du gouvernement. Il devait contrôler l'opinion, les élites locales, mater les effervescences sociales, faire les élections, veiller au développement des grands intérêts économiques et matériels, contribuer à la rénovation urbanistique des villes, adapter et imposer les centaines de nouvelles circulaires du pouvoir central. Le décret du 25 mars 1852 constitua pour le corps une charte d'action consacrant ses prérogatives.

Après des débuts marqués par une épuration importante des républicains et par la suspicion du système des concours (afin de « caser » au choix un maximum de partisans, voire d'anciens soldats du Premier Empire), un processus de modernisation et de bureaucratisation (au sens weberien du terme⁵) se mit progressivement en place dans tout l'espace administratif. Au favoritisme, à l'avancement au choix, à la dominance de la coutume et du pragmatisme, firent place l'ancienneté (généralisée, par exemple, par Hausmann à la préfecture de la Seine), ainsi que des modes plus rationnels d'organisation des statuts, des carrières et des tâches [Thuillier, 1980]. Le Second Empire, qui doubla quasiment les effectifs de la fonction publique, inaugura incontestablement l'ère de l'administration moderne, dénoncée comme celle des « examens perpétuels », des filières mécaniques, des classements sociaux généralisés, du « tourniquet » et des « chinoiseries mandarinales » par les adversaires du régime (dont Hyppolite Taine, dans ses *Carnets de voyage* de 1863).

Les personnels centraux de l'Intérieur connurent, eux, des changements importants de statut avec des conditions de concours pour le recrutement et une échelle nouvelle de traitement (arrêté du 16 mai 1869). L'agencement des

préfectures fut aussi repensé. L'institution des « attachés » de direction centrale, destinée à des jeunes gens instruits non rétribués, initiés à l'action administrative, comme le recrutement auprès des auditeurs du Conseil d'État, renforcèrent la professionnalisation relative du corps préfectoral (composé, rappelons-le, des secrétaires généraux de préfecture, des sous-préfets et des préfets). Celui-ci, qui regroupait environ 450 membres, avait été géré jusque-là de façon élitiste (60 % à 70 % d'aristocrates jusqu'en 1852 accaparaient les postes) et clientéliste (les épurations politiques avaient renouvelé les hommes à chaque changement de régime). Il allait se transformer lentement. Le recrutement s'embourgeoisa (42 % de membres de la grande bourgeoisie, 17 % de bourgeois provinciaux, 40 % de nobles), se réalisa de façon interne à partir d'une sélection liée à des qualités professionnelles avérées (en 1860, 75 % des préfets étaient recrutés parmi les sous-préfets et les secrétaires généraux), se délocalisa (seulement 50 % venaient de leur département d'origine), s'intellectualisa (en 1870, 86 % avaient la licence en droit et 84 % exerçaient dans les « conseils de préfecture », tribunaux administratifs avant la lettre) [Le Clère, Wright, 1973 ; Siweck-Pouydesseau, 1978].

La police, fleuron d'un régime qui voulait exorciser 1848, mais aussi la République en tant que telle, n'échappa point à la rénovation générale. Considérée comme la chose de l'État et non des multiples pouvoirs locaux, sa gestion se rationalisa et ses effectifs se renforcèrent notablement. Cependant, un problème organisationnel et directionnel devait être résolu. Depuis le Consulat, les gouvernements successifs avaient hésité entre deux grandes formes de centralisation. La première consacrait un ministère spécifique de la Police générale (institué par la Loi du 2 janvier 1796), autour d'un homme de confiance avec son découpage administratif et territorial propre, ainsi que ses agents au-dessus des préfets (loi du 17 février 1800, articles 12, 14, 16, arrêtés du 1^{er} juillet 1800, du 27 octobre 1800 et du 9 septembre 1801, décrets du 10 juillet 1804 et du 10 septembre 1805). La seconde, regroupée autour du très hétérogène ministère de l'Intérieur (créé par la loi du 25 mai 1791 et hérité de la Maison du Roi de l'Ancien Régime), rattachait la police à un ministre omnipotent, secondé à Paris par un préfet de police plus ou moins indépendant (successeur, avec un titre plus « romain », des lieutenants de police de la royauté), et, en province, par les préfets

départementaux, coordonnés en 1814 par une « direction générale de la police » (décret des 16-21 mai), que l'on affubla sous la Monarchie de Juillet de « commissaires centraux » (le 11 septembre 1830 à Lyon, puis dans les autres grandes villes du royaume).

Quel modèle le Second Empire allait-il choisir ? Étonnamment, d'abord, dans la lignée du Premier Empire, un système policier autonome fut favorisé, qui dépossessionnait en partie le corps préfectoral de ses prérogatives sur la police...

La dépossession des préfets par un ministère de la Police générale

Le 22 janvier 1852, afin d'éliminer rapidement toute influence républicaine dans le pays comme dans l'administration après le coup d'État, Louis-Napoléon décida de réinstaurer un ministère de la Police générale. Il justifia la mesure parce qu'il lui paraissait dangereux de s'en remettre aux seuls préfets pour asseoir son régime. Il révéla ainsi ses craintes à son ministre spécialisé, de Maupas : *« Lorsqu'un ordre est transmis à un préfet, il faut s'en rapporter à ce préfet lui-même pour savoir si l'exécution a été ce qu'elle devait être. Supposez des conflits entre les diverses autorités, comment sur des informations incomplètes et nécessairement partiales, juger qui a raison, qui réprimander ou récompenser avec justice ? D'un autre côté, la surveillance se trouve trop localisée, renfermée dans une sphère trop étroite, exercée par des agents indépendants les uns des autres et sans lien direct avec le pouvoir central, ni réprimés d'une manière efficace ⁶. »*

En conséquence, la consigne fut donnée aux inspecteurs généraux et spéciaux institués dans le nouveau ministère de diriger les commissaires urbains isolés à la solde des municipalités. Mais ceux-ci devaient surveiller, point administrer, en évitant de « diminuer le pouvoir des préfets » (*sic*). De Maupas exécuta ⁷.

Cette solution provisoire, posée sur le papier selon les volontés de l'Empereur, ne fut pas du goût du corps préfectoral. Celui-ci était dirigé par un ministre de choc,

....

(6) *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, 1852, p. 56-57.

(7) Charlemagne Émile de Maupas (1818-1888), ancien avocat, devint sous-préfet de 1845 à 1848. Épuré en février 1848, Louis-Napoléon le nomma préfet de police le 27 octobre 1851. Il fut à ce poste un acteur important du coup d'État du 2 décembre, avec de Morny et de Saint-Arnaud. Ministre de la Police générale du 22 janvier 1852 au 21 juin 1853, il devint sénateur, ambassadeur à Naples, puis préfet des Bouches-du-Rhône de 1860 à 1866. Il s'engagea à nouveau dans la vie parlementaire après 1870, finit boulangiste. Il rédigea deux tomes de *Mémoires* de ministre et de préfet.

Victor de Persigny⁸, qui n'était pas prêt, lui, à partager ses prérogatives ni celles de ses personnels. Ainsi, une lutte de coterie se déclencha au sommet de l'État, alimentée régulièrement par les rapports préfectoraux qui se plaignaient à la fois de l'ingérence des fonctionnaires supérieurs de la police générale dans la gestion de leur département et de la suspicion contre eux déployée à leur insu. Le décret précité de « décentralisation » du 25 mars 1852 fut la réponse du ministre de l'Intérieur de Persigny à la boulimie des hommes de Maupas. Ses préfets restaient les représentants du gouvernement sur le territoire depuis 1800, donc, les seuls dépositaires de l'unité de tous les pouvoirs administratifs dans le cadre départemental. Ils ne pouvaient les partager, les concéder. Aucun fonctionnaire ne s'érigerait au-dessus d'eux, esprit de corps et centralisation obligent !

Sur le terrain, les commissaires municipaux et les commissaires cantonaux (créés par un décret du 28 mars 1852) ne savaient plus à quel saint se vouer. Devant la résistance collective des préfets, perceptible dans les rapports mensuels transmis à l'Intérieur, de Maupas, en butte également au préfet de police de Paris, Piétri, et au ministre de la Guerre, de Saint-Arnaud, fut forcé d'accorder des concessions.

Dans une circulaire du 5 mars 1853, il eut l'idée de créer des « commissaires départementaux » remplaçant les inspecteurs généraux et spéciaux précédents, afin de « fortifier dans la main des préfets l'action de la police » (sic). Pour faire passer la réforme, il désignait les préfets comme le « premier organe » de son ministère dans les provinces (les attributions des nouveaux policiers furent précisées dans 39 articles d'une circulaire du 30 avril suivant). Il s'agissait de tenter d'instaurer une centralisation départementalisée de la police en créant un échelon hiérarchique supplémentaire, au-dessus des commissaires

centraux, municipaux et cantonaux. De fait, le ministre de la Police générale, en territorialisant ses hommes, se voyait contraint de renforcer la préfectoralisation policière qu'il avait souhaité éviter.

En avril 1853, 55 commissaires départementaux furent nommés. Mais les préfets contestèrent immédiatement ce rouage. Par exemple, le représentant de la Gironde, le baron Haussmann (qui allait bientôt être désigné au poste de la Seine), critiqua sévèrement l'institution dans une lettre à l'Intérieur, du 18 mai suivant. Ces commissaires départementaux, selon lui, rendaient les sous-préfets inutiles et surtout leur dérobaient leurs fonctions de police, alors qu'ils leur étaient inférieurs en grade. Haussmann ajouta : « *Le commissaire départemental doit sans doute être le supérieur et le guide des commissaires de police. À ce dernier titre, je comprends qu'il leur donne des instructions particulières pour les éclairer sur leurs devoirs et sur la manière de les remplir, mais quant aux instructions générales et surtout aux ordres, il me semble d'abord qu'ils ne peuvent émaner que du préfet, que, sauf dans les cas d'urgence, les commissaires cantonaux et spéciaux ne doivent les recevoir que par l'intermédiaire du sous-préfet, et que, dans les cas d'urgence, celui-ci doit les connaître en même temps qu'eux*⁹ ».

Pris dans les contradictions hiérarchiques de son ministère et par les luttes de ses adversaires au sein du gouvernement, l'ex-préfet de Maupas, qui avait perdu la confiance d'un Empereur las¹⁰ de ces querelles au sommet, démissionna le 21 juin 1853. Le ministère de la Police générale, géré pourtant par un membre du corps qui avait heurté ses pairs, avait définitivement vécu. Et le grand corps allait prendre sa revanche.

Le responsable de la nouvelle direction de la police créée aussitôt et rattachée à l'Intérieur (décret du 21 juin 1853) crut bon de lancer auprès des préfets une enquête

....

(8) Jean-Gilbert Victor Falin de Persigny (1808-1872), fut « l'inventeur de Napoléon III ». Cet ancien maréchal des logis des hussards, devenu journaliste, républicain, se rallia au bonapartisme. Il rencontra Louis-Napoléon et devint son compagnon d'exil et son aide de camp en Suisse. Il voulut rallier Strasbourg puis Boulogne à sa cause politique. Arrêté puis emprisonné, il fut libéré par la Révolution de 1848. Devenu député bonapartiste, il participa activement au coup d'État du 2 décembre 1852 : à la tête du 42^e régiment de ligne, il s'empara du Palais Bourbon avec le colonel Espinasse. Il fut ministre de l'Intérieur du 22 janvier 1852 à avril 1854. Après avoir été nommé sénateur puis ambassadeur, il reprit ce poste en 1859-1860. Il entra en disgrâce auprès de l'impératrice Eugénie et se retira du pouvoir sous l'empire libéral. Il rédigea ses Mémoires édités de façon posthume par M. H. de Laire, comte d'Espagne à Paris, Plon-Nourrit, 1896.

(9) Source : liasse 14 de la série 4 M des Archives départementales de la Gironde.

(10) On peut lire, à la fiche de Maupas, dans le site internet : « Napoléon III, dernier souverain de France » (<http://www.napoléontrois.fr/site/index.php?ministres>) : « Le 22 janvier, fut créé pour Maupas un ministère de la Police générale. Il avait 34 ans. Ayant pour mission de "faire parvenir jusqu'au prince la vérité qu'on s'efforce trop souvent de tenir éloignée du pouvoir", il se vit comme un nouveau Fouché. N'hésitant pas à utiliser au besoin des agents provocateurs, il exerça une répression sans indulgence contre les opposants, et notamment contre la presse (à laquelle il infligea 91 avertissements en un an et demi), et remplit avec ardeur son rôle d'informateur politique. Ses excès finirent par lasser Napoléon III. De plus, le ministre de l'Intérieur et celui de la Guerre voyaient d'un mauvais œil ce ministère nouvellement créé qui empiétait sur leurs attributions. Celui-ci fut supprimé le 21 juin 1853. »

sur l'utilité de ces « commissaires départementaux » qui subsistaient à leur instigateur. Dans leurs réponses, les seigneurs des territoires contestèrent pour la plupart ce rouage. Sauf ceux de certaines grandes villes qui affirmèrent que ces fonctionnaires, utiles dans certaines tâches, travaillaient sous leur coupe. Le successeur d'Hausmann en Gironde, De Mentque, avoua ainsi : « *À Bordeaux, le commissaire départemental a ses bureaux à la Préfecture, il est l'agent direct du Préfet, et nullement de la municipalité. Rien ne se fait que sous ma direction et par mes ordres*¹¹ ». Bel exemple d'appropriation et de récupération d'une réforme centrale ! L'affaire était entendue.

Le 22 mars 1854, De Persigny, nouveau ministre de l'Intérieur, décida la suppression de ces commissaires, sauf en Gironde, dans les Bouches-du-Rhône et en Haute-Garonne, où ils servaient de factotums aux préfets pour la police politique notamment. Le corps avait en définitive triomphé d'un modèle policier autonome et concurrent, dirigé depuis un ministère central, qui le déposait de ses prérogatives indivisibles. Cette victoire administrative allait avoir des conséquences importantes sur la direction de la police des villes.

Une réponse stratégique du corps : la préfectoralisation de la police urbaine

La victoire de Persigny contre de Maupas entraîna l'instauration d'un mode de gestion préfectoralisée de la police poursuivant la logique du décret de déconcentration du 25 mars 1852. Une circulaire du 3 avril 1854 réactualisa l'institution des « commissaires centraux » posée en 1830. L'Intérieur voulait là unifier la surveillance des grandes villes et coordonner l'action de ses personnels. Mais seuls les commissaires du chef-lieu où résidait un commissaire central étaient placés sous son contrôle. Il revenait aux préfets et à leurs sous-préfets d'étendre ou non le contrôle de ce nouveau rouage directionnel au-delà de leur arrondissement, voire au niveau de tout le département.

Désormais les préfets avaient un droit de regard total sur la nomination ou la révocation, les cadres et les effectifs, sur l'élaboration de statuts écrits dans les grandes villes, sur la définition des services et des fonctions. Ils géraient également les recrutements et les mouvements de tous les policiers supérieurs. Notons que la direction centrale de la Sûreté, qui souhaitait suivre les dossiers des

carrières, des mutations et des révocations de ces derniers, était dépendante de la déconcentration imposée par le décret du 25 mars 1852. Pour ce qui est du style usité par le corps dans la notation des sous-préfets comme des commissaires, les critères ne furent pas simplement politiques. Guy Thuillier parle de « jeu complexe » et de « règles non écrites ». Il commente ainsi ces pratiques normatives, plus implicites qu'explicites : « *Le style de ces notes révèle en quelque sorte un code administratif : on juge en son âme et conscience, en vertu de normes morales propres à un corps, ou à un certain esprit de corps ; une conception exigeante de l'administration inspire ces notes, le sujet doit se conformer à certaines règles que personne ne formule ou n'ose formuler réellement* » [Thuillier, 1980 p. 453].

Christophe Charles insiste de même sur l'aspect élitiste des critères d'appréciation des fonctionnaires subalternes actionnés par les préfets. Après les jugements sur l'opinion politique de l'intéressé, ceux-ci mettaient en avant l'habitus social du subalterne, c'est-à-dire ses attitudes en société, sa civilité, son style de vie, ses « manières », ses engagements religieux, la tenue de sa maison, ses « penchants » [Charles, 1980, p. 83-84]. Bref, autant de données extra-administratives révélatrices des codes identitaires de langage et de comportement conformes qui devaient être « incorporés ».

Le successeur de Persigny, Adolphe Billault, consolida par la loi du 5 mai et le décret du 26 septembre 1855 le mode de gestion préfectoralisée de la police. Les maires, désormais nommés par l'Empereur ou par le préfet (pour les villes de 3 000 habitants et moins) se voyaient déposés de tout pouvoir policier au profit du pôle préfectoral. Le texte infligea aux dix-sept chefs-lieux de plus de 40 000 habitants le modèle en cours à Paris et, depuis la loi du 19 juin 1851, à Lyon, c'est-à-dire la préfectoralisation des services et des personnels. Les municipalités ne conservaient plus que des pouvoirs restreints (cimetière, entretien des voies et des égouts, contrôle des marchés, etc.). Billault, dans son décret d'application du 25 septembre 1855, présenta ainsi sa réforme sous le prétexte d'éviter de diviser la police urbaine en deux corps indépendants, l'un municipal, l'autre préfectoral :

« *Je me suis immédiatement occupé des mesures à prendre pour assurer l'exécution de la loi. Cette tâche n'était pas sans difficulté. Les considérations les plus graves motivaient, dans les villes populeuses, la centralisation entre les mains du préfet des attributions de police qui intéressent l'administration générale et la sûreté de l'État. Personne ne les contestait, cependant le régime nouveau ne pouvait s'établir sans éveiller jusqu'à un certain point les honorables susceptibilités des corps municipaux.*

....

(11) Source : liasse 14 de la série 4 M des Archives départementales de la Gironde.

J'ai été tout d'abord appelé à examiner une question fondamentale. Deux parts étaient faites des pouvoirs de police : les uns appartenant au préfet, les autres confiés au maire sous la surveillance du préfet. Le personnel de la police serait-il aussi divisé en deux corps indépendants ? La même ville renfermerait-elle les agents de la préfecture et les agents de la mairie ?

Je n'ai pas cru que cette opinion, mise en avant dans l'intérêt de la responsabilité des fonctionnaires municipaux pût être adoptée. En fait, la distinction complète des deux personnels est irréalisable, puisqu'ils viennent nécessairement se confondre dans les commissaires de police, de l'intervention desquels le maire ne peut en aucun cas se priver.

D'autre part, diviser le personnel subalterne en corps, c'est l'affaiblir ; c'est donner naissance aux rivalités et aux conflits ; c'est enfin augmenter les dépenses à la charge des communes. Je n'hésite donc pas à penser qu'il convient de n'instituer dans chaque ville qu'un seul personnel de police, placé plus particulièrement sous l'autorité du préfet, qui nomme et révoque les agents, lesquels sont mis à la disposition du maire pour les attributions dont il reste investi¹². »

Cette décision consacrait au sommet le pouvoir des préfets sur la police. Elle dut tenir compte des critiques incessantes adressées par les responsables départementaux à l'encontre des maires et des conseils municipaux dans leurs rapports réguliers à l'Intérieur. Un ministre qui dépendait des données communiquées par ses préfets pouvait-il aller à l'encontre des intérêts de ces derniers et ne pas suivre leurs suggestions ?

Sur le terrain, la réalisation des textes de 1855 impliquait le rattachement direct des divisions de police de sûreté municipale aux bureaux préfectoraux. La mesure entraîna évidemment des conflits de compétences et de partage des tâches dans la plupart des grandes villes (les cas marseillais et bordelais sont significatifs à cet égard). Les préfets furent prompts à capter l'ensemble des services et à gérer de façon discrétionnaire les personnels, commissaires de police en tête, sans vraiment consulter les maires et les conseils municipaux, qui pourtant payaient la quasi-totalité des dépenses concernées, locaux et frais de fonctionnement compris. Le maire marseillais contacta en 1861 ses collègues d'autres grandes villes pour se plaindre du transfert des bureaux de police à la préfecture. Partout, les conseils municipaux protestèrent régulièrement contre la tutelle préfectorale, en refusant de voter les crédits conséquents ou en diminuant symboliquement les subventions lors des discussions budgétaires. En février 1867, énième conflit, le maire de Marseille demanda à la

préfecture la création d'une police « spéciale » (*sic*) avec des bureaux et des fonctionnaires sous sa direction, pour assumer correctement la police administrative de la ville. Le préfet refusa en ces termes : « Il convient de n'instituer dans chaque ville qu'un seul personnel de police, placé plus particulièrement sous l'autorité du préfet, qui nomme et révoque les agents, lesquels sont mis à la disposition du maire pour les attributions dont il reste investi » [Rouland, 1974, p. 253].

Contraint de lâcher du lest face à la montée de l'opposition républicaine, dans sa dernière phase plus « libérale », l'Empire redonna aux maires leurs compétences policières en promulguant la loi du 24 juillet 1867. Sur le terrain, malgré ce texte, les préfets se montrèrent réticents pour effectuer en sens inverse les transferts de services et de bureaux qu'ils avaient récupérés à leur profit. À Marseille, rien n'était encore accompli quatorze mois après. À Bordeaux, le préfet ne s'exécuta que le 25 septembre 1868. Et dans les vingt-quatre villes chefs-lieux de département à cette date, la loi du 24 juillet 1867 stipulait que le préfet contrôlait toujours l'organisation des services de police urbaine dont les cadres et les effectifs devaient être fixés par décrets, préfet et Conseil d'État entendus.

Autre conséquence importante de la victoire de la stratégie préfectorale de 1853-1854 en matière de police urbaine : la suprématie de la préfecture de police de Paris sur l'ensemble du système policier français. La disgrâce de Maupas avait démontré la toute puissance du préfet de police sur un quelconque ministre de la Police générale. Piétri sut prendre la mesure de son adversaire de Maupas. Billault, grand organisateur de la police impériale, rénova en conséquence l'organisation des services parisiens (décrets des 17 septembre et 28 octobre 1854), dont il augmenta considérablement les effectifs (pour la seule police municipale de la rue, il y avait 913 hommes avant 1854, 3 599 en 1855, soit un accroissement de près de 300 % !). Le préfet de police de Paris, véritable ministre officieux de l'Intérieur, devenait (ou redevenait) le personnage clé de la police du pays. Avec un budget dix fois plus important que celui de la direction de la Sûreté (c'est-à-dire de tous les départements), ses services, renforcés par un mécanisme novateur de panoptisme mobile (l'ilotage), par l'instauration de règlements bureaucratiques de définition des tâches, par un recrutement exigeant (à majorité d'anciens militaires pour les sergents de villes), allaient servir de modèle organisationnel explicité par le décret de Billault du 25 septembre 1855. Cette prépondérance du préfet de police, dont le poste constituait le plus haut grade du corps préfectoral (il l'est encore

....

(12) Source : Journal des commissaires de police, 1855, p. 279 et sq.

aujourd'hui !), fut reconnue par de Maupas en ces termes dans ses Mémoires : « *Le préfet de police dispose de l'autorité préventive, et le ministre de la Guerre a dans sa main la force répressive. Le ministre de l'Intérieur n'a d'autre direction que celle des départements ; son rôle ne commence qu'alors que Paris a prononcé ; il ne concourt que tardivement et passivement à la sanction du fait accompli, car il est de tradition que, tout en lui étant fictivement subordonné, le préfet de police se meut dans sa complète indépendance* » [de Maupas, 1884, T. II, p. 27].

Cela revenait à la fois à entériner les leçons des événements politiques et du maintien de l'ordre public depuis un siècle de révolutions, et à justifier ce qui s'était passé lors du coup d'État du 2 décembre 1851. Il paraissait normal à cet ancien ministre de la Police générale que les services de contrôle et d'enquête de la capitale, siège du gouvernement comme lieu de bouillonnement des principales émeutes, soient premiers par rapport aux services des lointains départements, faibles, car pourvus d'effectifs inégaux et séparés les uns des autres. Avec ce poste essentiel qui les

plaçait de fait (au moins jusqu'à Vichy) au-dessus du ministre de l'Intérieur (ce « ministre de la province » après Paris), les préfets devenaient des acteurs de régulation de la vie politique et des événements liés aux enjeux multiples de pouvoir, tant dans la capitale que dans les départements.

Le corps préfectoral avait donc su, collectivement dans les grandes villes de province, individuellement à Paris, s'imposer en matière de gestion de la police urbaine. La stratégie d'appropriation déployée fut cependant remise une fois encore en question sur le plan de la police politique (dite « police spéciale des chemins de fer et des ports »).

Michel BERGÈS

Professeur des Universités. Bordeaux IV

Vous trouverez la bibliographie de cet article sur le site
www.cahiersdelasecurite.fr/cs8

Annexe 1

Les commencements contradictoires du modèle français de structuration des pouvoirs territoriaux (1789-1804)¹³

« L'administration de la France, comme nous l'avons exposé plus haut, se trouvait, en 1799, dans un désordre affreux. Il y a, en tout pays, deux genres d'affaires à expédier : celles de l'État, qui sont le recrutement, l'impôt, les travaux d'utilité générale, l'application des lois ; celles des provinces et des communes qui consistent dans la gestion des intérêts locaux de toute espèce. Si on livre un pays à lui-même, c'est-à-dire s'il n'est pas régi par une administration générale, à la fois intelligente et forte, les premières de ces affaires, celles de l'État, ne se font pas ; les secondes rencontrent, dans l'intérêt ou provincial ou communal, un principe de zèle, mais d'un zèle capricieux, inégal, injuste, rarement éclairé. Les administrations provinciales ou communales ne manquent assurément pas de goût pour s'occuper de ce qui les concerne particulièrement ; mais elles sont prodigues, vexatoires, toujours ennemies de la règle commune. Les singularités tyranniques du Moyen Âge n'ont pas eu, en Europe, une autre origine. Dès que l'autorité centrale se retire d'un pays, il n'est sorte de désordres auxquels les intérêts locaux ne soient prêts à se livrer, leur propre

ruine comprise. En 1789, partout où les communes avaient joui de quelque liberté, elles étaient en état de banqueroute. La plupart des villes libres d'Allemagne, quand elles ont été supprimées en 1803, étaient complètement ruinées. Ainsi, sans une forte administration générale, les affaires de l'État ne se font pas, les affaires locales se font mal.

L'Assemblée Constituante et la Convention nationale, après avoir successivement remanié l'organisation administrative de la France, avaient abouti à un état de choses qui était l'anarchie même. Des administrations collectives, à tous les degrés, délibérant perpétuellement, n'agissant jamais, ayant à leurs côtés des commissaires du gouvernement central chargés de solliciter auprès d'elles, ou l'expédition des affaires de l'État, ou l'exécution des lois, mais privés du pouvoir d'agir eux-mêmes, tel était, au 18 brumaire, le régime départemental et municipal en vigueur. Quant au régime municipal en particulier, on avait imaginé un genre de municipalités cantonales, qui ajoutaient encore à cette

....

(13) Extrait d'Adolphe Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, T. I, Bruxelles, Société typographique belge, 1845, p. 49-52. Ce texte lumineux, aujourd'hui peu cité, nous a été signalé par un ami à la fois passionné d'histoire et de bibliophilie, Pierre Cabrol, Maître de Conférences associé de Droit à l'université Michel de Montaigne de Bordeaux 3 (IUT B).

confusion administrative. On avait trouvé le nombre de communes trop grand, car il était de plus de quarante mille. Assurément, la surveillance d'un tel nombre de petits gouvernements locaux, déjà fort difficile en elle-même, devenait impossible pour des autorités constituées comme l'étaient les autorités de ce temps. Les préfets y suffirent aujourd'hui avec l'aide des sous-préfets, à la condition de s'y appliquer beaucoup. Mais qu'on suppose les préfets, les sous-préfets de moins, et à leur place de petites assemblées délibérantes, et on comprendra quel désordre devait régner dans une telle administration. Ces quarante et quelque mille communes furent donc réduites à cinq mille municipalités cantonales, composées de la réunion de plusieurs communes en une seule. On crut, en réunissant ainsi plusieurs communes sous un même gouvernement, leur donner un gouvernement d'abord, et puis les placer plus près de l'autorité centrale, plus à portée de sa surveillance. Il en résulta bientôt une confusion plus affreuse que celle qu'on avait le désir de faire cesser. Ces cinq mille municipalités cantonales étaient trop nombreuses et trop éloignées de l'autorité centrale, pour être aperçues d'elle; et, sans les avoir assez rapprochées du gouvernement, on les avait fâcheusement éloignées de la population qu'elles étaient destinées à régir. L'administration communale est faite pour être placée le plus près possible des lieux. Le magistrat qui constate les naissances, les morts, les mariages; qui veille à la police, à la salubrité de la cité; qui entretient la fontaine, l'église, l'hospice du village ou de la ville, doit résider dans le village ou la ville même, vivre enfin au milieu de ses concitoyens. Ces municipalités cantonales avaient donc abouti à un inutile déplacement de l'autorité domestique, sans avoir porté les affaires locales assez près de l'œil du gouvernement pour qu'il pût les saisir. Ajoutez que rien ne se faisait bien alors, grâce au désordre des temps, et on comprendra ce que le vice de l'institution, aggravé par le vice des circonstances, devait entraîner de confusion.

Une dernière cause de désordre s'était encore ajoutée à toutes les autres. Il faut non seulement administrer pour le compte de l'État et des communes, il faut aussi juger, car les citoyens peuvent avoir à se plaindre, tantôt qu'en traçant une rue ou un chemin, on empiète sur leur propriété, tantôt qu'en évaluant leurs biens pour les imposer, on les évalue injustement. Dans l'ancien régime, la justice ordinaire, seul frein alors de l'autorité exécutive (ce qu'exprimait très bien la résistance des parlements à la cour), la justice ordinaire s'était emparée de tout ce qu'on appelle le contentieux administratif. C'était un inconvénient grave, car les juges civils rendent mal la justice administrative, faute d'avoir l'esprit de la chose. Nos premiers législateurs de la Révolution, sentant très bien cet inconvénient, avaient cru pouvoir résoudre la difficulté en abandonnant tout le contentieux administratif aux petites assemblées locales, auxquelles ils avaient livré l'administration. Qu'on se figure donc ces administrations collectives, remplaçant ce que nous appelons aujourd'hui les préfets, sous-préfets, maires, chargées de faire tout ce qu'ils font, et de juger en outre tout ce que jugent les conseils de préfecture, et on aura une idée

à peu près juste de la confusion qui régnait alors. Même avec l'esprit d'ordre qui prévaut aujourd'hui, le résultat serait le chaos; qu'on y ajoute les passions révolutionnaires, et on comprendra quel autre chaos ce devait être. C'est ainsi que les rôles des contributions ne s'achevaient point, que la perception de l'impôt se trouvait arriérée pour plusieurs années, que les finances étaient en ruine, les armées dans la misère. Le recrutement seul s'exécutait quelquefois, grâce aux passions révolutionnaires, qui avaient fait le mal, mais qui avaient contribué en partie à le réparer; car ayant pour principe un amour désordonné, mais ardent, de la France, de sa grandeur et de sa liberté, elles poussaient violemment la population aux armées.

C'est pour une telle situation que le Premier Consul était, on peut le dire, un véritable envoyé de la Providence. Son esprit simple, juste, guidé par un caractère actif et résolu, devait le conduire à la vraie solution de ces difficultés. La Constitution avait placé à la tête de l'État un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif: le pouvoir exécutif, concentré à peu près dans un chef unique, et le pouvoir législatif divisé en plusieurs assemblées délibérantes. Il était naturel de placer à chaque degré de l'échelle administrative un représentant du pouvoir exécutif spécialement chargé d'agir, et à ses côtés, pour le contrôler ou l'éclairer seulement, mais non pour agir à sa place, une petite assemblée délibérante, telle qu'un conseil de département, d'arrondissement ou de commune. On dut à cette idée simple, nette, féconde, la belle administration qui existe aujourd'hui en France. Le Premier Consul voulut dans chaque département un préfet, chargé non de solliciter auprès d'une administration collective l'expédition des affaires de l'État, mais de les faire lui-même; chargé en même temps de gérer les affaires départementales, mais celles-ci d'accord avec un conseil de département, et avec les ressources votées par ce conseil. Comme le système des municipalités cantonales était universellement condamné, et que M. Sieyès, l'auteur de toutes les circonscriptions de la France, avait, dans la Constitution nouvelle, posé le principe de la circonscription par arrondissement, le Premier Consul voulut l'employer pour se passer des administrations de canton. D'abord l'administration communale fut remplacée où elle doit être, c'est-à-dire dans la commune même, ville ou village; et entre la commune et le département, il fut créé un degré administratif intermédiaire, c'est-à-dire l'arrondissement. Entre le préfet et le maire, il dut y avoir le sous-préfet, chargé, sous la surveillance du préfet, de diriger un certain nombre de communes, soixante, quatre-vingts, ou cent, plus ou moins, suivant l'importance du département. Enfin, dans la commune même, il dut y avoir un maire, pouvoir exécutif aussi, ayant à ses côtés son pouvoir délibérant dans le conseil municipal, un maire, agent direct et dépendant de l'autorité générale pour l'expédition des affaires de l'État, agent de la commune quant aux affaires locales, gérant les intérêts de celle-ci d'accord avec elle, sous la surveillance toutefois du préfet et du sous-préfet, par conséquent de l'État.

Telle est cette admirable hiérarchie, à laquelle la France doit une administration incomparable pour l'énergie, la précision de son action, la pureté des comptes, et qui est si excellente qu'elle suffit en six mois, comme on le verra bientôt, pour remettre l'ordre en France, sous l'impulsion, il est vrai, d'un génie unique, le Premier Consul, et avec une faveur des circonstances, unique aussi, car on avait partout horreur du désordre et soif de l'ordre, dégoût du bavardage, goût des résultats prompts et positifs.

Restait la question du contentieux, c'est-à-dire de la justice administrative, chargée de faire que le contribuable ne soit pas imposé au-delà de ses facultés, que le riverain d'un ruisseau ou d'une rue ne soit pas exposé à des empiètements, que l'entrepreneur des travaux de la ville ou de l'État trouve un juge de ses marchés avec la commune ou le gouvernement : question difficile, les tribunaux ordinaires étant reconnus impropres à rendre ce genre de justice. Le principe d'une sage division des pouvoirs fut encore employé ici avec grand avantage. Le préfet, le sous-préfet, le maire, chargés de l'action administrative, pouvaient être suspects de partialité, enclins à faire prévaloir leurs volontés, car le justiciable froissé a ordinairement à réclamer contre leurs propres actes. Les conseils de département, d'arrondissement, de commune pouvaient et devaient paraître suspects aussi, car ils ont le plus souvent un intérêt contraire au réclamant. Rendre la justice, d'ailleurs, est un travail long et continu ; or on ne voulait plus ni des conseils de département, ni des conseils communaux permanents. Le Premier Consul les désirait une quinzaine de jours par an, tout juste le temps de leur soumettre leurs affaires, de prendre leurs avis, de leur faire voter leurs dépenses. Il fallait, au contraire, un tribunal administratif, siégeant sans interruption. On établit donc une justice spéciale, un tribunal de quatre ou cinq juges, siégeant à côté du préfet, jugeant avec lui, espèce de petit Conseil d'État, éclairant la justice du préfet, comme le Conseil d'État éclaire et redresse celle des ministres, soumis d'ailleurs à la juridiction de ce conseil suprême, par la voie des appels. Ce sont ces tribunaux qu'on nomme encore aujourd'hui conseils de préfecture, et dont l'équité n'a jamais été contestée.

Tel fut le gouvernement provincial et communal en France : un chef unique, préfet, sous-préfet, ou maire, expédiant toutes les affaires ; un conseil délibérant, conseil de département, d'arrondissement ou de commune, votant les dépenses locales ; puis un petit corps judiciaire, placé à côté du préfet seulement, pour rendre la justice administrative : gouvernement subordonné d'une manière absolue au gouvernement général pour les affaires de l'État, surveillé et dirigé, mais ayant ses vues propres pour les affaires départementales et communales. L'ordre n'a pas cessé de régner, pas plus que la justice, depuis que cette belle et simple institution existe parmi nous, c'est-à-dire depuis près d'un demi-siècle : bien entendu que les mots d'ordre et de justice, comme tous les mots des langues humaines, n'ont qu'une valeur relative, et veulent dire qu'il y a eu en France, sous le rapport administratif, aussi peu de désordre, aussi peu d'injustice, qu'il est possible de le souhaiter dans un grand État.

Le Premier Consul voulut naturellement que les préfets, sous-préfets, maires, fussent à la nomination du pouvoir exécutif, car ils étaient ses agents directs, ils devaient être pleins de sa volonté ; et, quant aux affaires locales, qu'ils avaient à gérer selon les vues locales, il fallait qu'ils les gérassent aussi suivant l'esprit général de l'État. Mais il n'eût pas été naturel que le pouvoir exécutif nommât les membres des conseils de département, d'arrondissement et de commune, chargés de contrôler les agents de l'administration, et de leur voter des fonds. C'est la Constitution qui le conduisit à cette prétention, et qui la justifia. La confiance doit venir d'en bas, avait dit M. Sieyès, le pouvoir doit venir d'en haut. D'après cette maxime, la nation donnait sa confiance par l'inscription sur les listes de notabilité ; l'autorité supérieure conférait le pouvoir, en choisissant ses agents dans ces listes. Le Sénat était chargé d'élire tous les corps délibérants politiques. Mais les conseils occupés des intérêts locaux, étant censés faire partie de l'administration générale de la République, le pouvoir exécutif, d'après la Constitution, devait les nommer en les prenant dans les listes de notabilité ».

Vulnérabilité, homme et forêt

Lysiane GUENNÉGUEZ, François MIMIAGUE

Les événements tels que les tempêtes et les incendies constituent les aléas les plus fréquemment observés dans les forêts de la Communauté européenne. En France, en un demi-siècle, la forêt des Landes de Gascogne a connu plusieurs catastrophes majeures avec les incendies récurrents de la décennie rouge (1940 à 1950) et, en particulier, le grand incendie de 1949, le gel de 1985, des pins d'origine ibérique semés massivement à l'issue de cet incendie, et la tempête du 27 décembre 1999. De même, les forêts du Sud-Est de la France sont régulièrement ravagées par des incendies de grande ampleur ; on se souvient notamment de l'incendie de la Garde-Freinet qui a endeuillé l'été 2003. L'année 2007, quant à elle, a été marquée par les incendies les plus meurtriers de l'histoire récente qui ont dévasté le sud de l'Europe.

Ces événements aux conséquences dramatiques atteignent, en premier lieu, les propriétaires forestiers, qu'ils soient publics ou privés. Confrontés à la destruction souvent brutale de leur forêt, ceux-ci se trouvent souvent désarmés, tant par la violence de la catastrophe, que par les pertes économiques et patrimoniales résultantes. En second lieu, ils altèrent les fonctions écologiques et sociales des forêts (appauvrissement des écosystèmes, érosion accentuée, dégradation des paysages, etc.).

La sauvegarde des massifs forestiers constitue un enjeu majeur pour la Communauté européenne du fait de l'importance des fonctions qu'ils assurent (contribution à l'économie régionale, nationale, fonction écologique avec, en particulier, la séquestration du carbone, la lutte contre l'érosion, la régulation des réserves d'eau... et fonction

sociale) – enjeu accentué par le phénomène du changement climatique. Devant les incertitudes nées du réchauffement climatique amenant vraisemblablement des aléas météorologiques violents, des augmentations de température et des périodes de sécheresse propices aux incendies de forêt, il va être nécessaire d'adopter un mode de gestion efficace pour que ces événements ne dégénèrent pas en catastrophes et en crises. Ces basculements redoutés révèlent des fragilités intrinsèques qui doivent être analysées avant de chercher à les contenir. L'objet de cet article est de réfléchir sur la vulnérabilité du système forestier et les moyens de la dépasser.

La réduction de la vulnérabilité des territoires (au sens du couple : espace/population) dont les formations forestières sont vouées à la production de bois, à une fonction sociale ou écologique, ou constituées de peuplements dégradés comme les garrigues, passe par l'étude des causes inhérentes au système sociétal qui favorisent la dégénérescence d'un accident en crise. Il apparaît que l'approche la plus appropriée pour théoriser les risques en termes de sécurité globale d'un univers fragile, mais aussi décisif au niveau écologique, est celle qui tient compte du concept et de l'objet *système social*, engendré par l'existence de processus sociaux, économiques et politiques qui influencent la manière et le degré d'intensité avec lesquels le phénomène naturel va affecter la société [Boscoboinik, 2007]. L'étude théorique et pratique de la vulnérabilité des forêts oblige donc à prendre en compte à la fois le système naturel (la forêt), mais en même temps l'anthroposystème forestier, qui implique la relation homme/société/nature.

La forêt : un système de systèmes

Forêt cultivée ou anthroposystème ?

La forêt européenne forme un système complexe, d'autant plus qu'elle est largement tributaire de l'homme : plusieurs générations de propriétaires, de gestionnaires, d'entreprises de travaux divers, d'organismes, d'usagers de la forêt (touristes, chasseurs, etc.) s'y sont succédé. Depuis le Moyen Âge, la forêt a été une préoccupation constante des pouvoirs publics, du fait du caractère stratégique des ressources qu'elle procure. C'est depuis le dernier tiers du XX^e siècle seulement qu'elle est perçue de façon « scientifique », administrative, économique et politique en tant que « système » : écosystème d'abord, au niveau de la reproduction naturelle des espèces et de la fourniture de ressources-carbone, puis au niveau économique, qui comprend les contraintes des propriétaires forestiers, les demandes des industriels... La notion de forêt cultivée proposée par le professeur Jean-Louis Martres, créateur aquitain d'une ONG écologiste experte auprès de la FAO (l'Union des sylviculteurs du sud de l'Europe), illustre parfaitement l'assujettissement de la forêt aux deux systèmes naturel et économique qui imposent leurs contraintes et leurs normes. Ce concept fondamental de « forêt cultivée », qui considère que la forêt ne peut exister en tant que ressource naturelle que par l'intermédiaire des hommes qui l'entretiennent quotidiennement en protégeant une ressource économique et sociale qui les fait vivre, restitue la complexité des interactions dans le cas de peuplements de production ou d'entretien. Toutefois, cette approche à visée globalisante, de nature politico-économique, n'intègre pas la totalité des situations forestières. Elle délaisse, en effet, certains types de peuplements (garrigues, boisements abandonnés ou dégradés, etc.) comme certains usages sociaux de la forêt (promenade, chasse, cueillette, etc.). Du point de vue de la vulnérabilité, il importe de ne pas négliger ces aspects susceptibles d'être facteurs de risque.

Le concept d'« anthroposystème », développé par Ch. Lévêque [Lévêque, 2003], apparaît plus approprié. Il englobe les interactions société/milieux en réunissant le sous-système « naturel » et le sous-système « sociétal », (en interactions et co-évolution), et présente le double avantage d'une intégration des aspects anthropologiques et de la prise en compte de la temporalité en envisageant l'évolution conjointe des deux systèmes. L'application de ce concept à la forêt assure la prise en considération de toutes les fonctions et de tous les acteurs : l'écosystème forestier quel qu'il soit, les propriétaires publics ou privés avec

leur rationalité et leurs contraintes économiques et financières, les industriels et leurs besoins d'approvisionnement, les usagers de la forêt et leurs demandes de loisirs, les différentes organisations intervenant dans la gestion et la politique forestières...

L'anthroposystème forestier inclut donc l'écosystème humanisé de façon variable et le système socio-économique correspondant. « Nature » et « Société » interagissent, imposent leur contrôle, c'est-à-dire leurs lois, normes, habitudes. Ils apparaissent aussi mobiles dans le temps.

Un système dynamique

Le système forestier est, en effet, en permanence le lieu d'événements qui créent autant d'impacts qui déterminent sa propre trajectoire. Ils peuvent être prévus et volontairement provoqués, par exemple, par les acteurs soucieux d'intervenir pour servir leurs objectifs. Ils peuvent être la conséquence de l'action de processus naturels comme de l'action de causes extérieures. Ils s'inscrivent dans le temps qui opère selon trois modalités différentes, pertinentes pour comprendre la trajectoire du système.

À la trajectoire linéaire correspond le temps directionnel, axial au sens de l'histoire, s'écoulant du passé vers le futur, c'est en particulier l'évolution, la durée et la succession des peuplements. La trajectoire circulaire qu'illustrent la scansion annuelle des travaux forestiers, le retour des saisons, les cycles naturels, sociaux, etc. renvoie au temps cyclique. Les trajectoires interrompues, fracturées, que marquent catastrophes et crises, correspondent au temps discontinu du paroxysme, de l'urgence et des ruptures (cf. figure 1). Ces modalités éclairent les phénomènes évolutifs du système forestier. La figure 2 présente le croisement du système et des temporalités.

Figure 1 : Les trois modalités de la temporalité

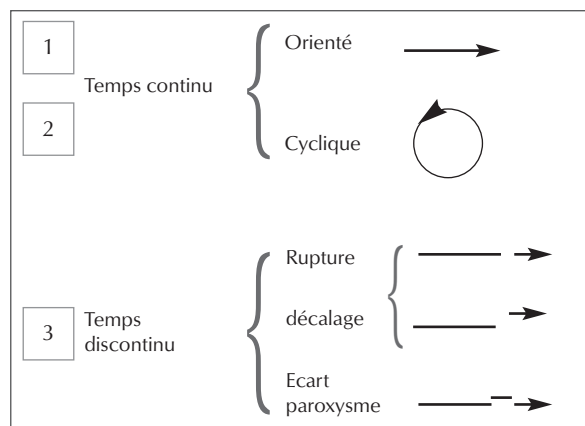
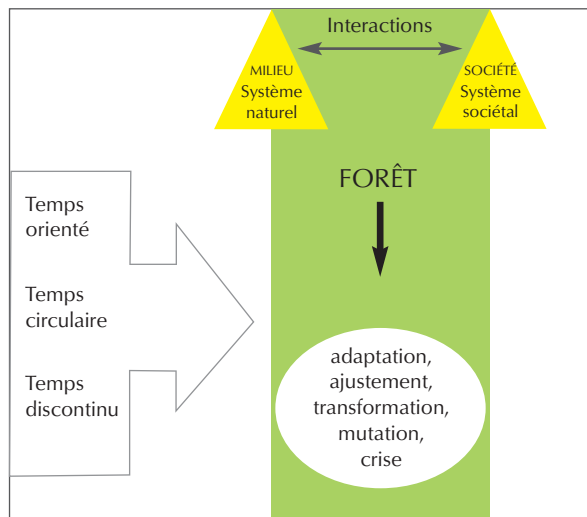


Figure 2 : fonctionnement et évolution du système forestier



Un système emboîté

En outre, l'anthroposystème s'organise verticalement et constitue un édifice comprenant une hiérarchie de niveaux emboîtés : niveau parcelle forestière (unité de gestion), niveau propriété forestière, niveau massif, niveau région. Ces niveaux sont le lieu d'actions de processus et de prises de décisions spécifiques. Cet édifice présente une cohérence manifestée par l'existence de flux physiques, de flux d'informations et de connaissances et par l'organisation de la circulation de ces flux.

Le risque comme système

La modélisation du risque dans le système forestier

Le système forestier, comme tout système, subit de nombreuses agressions qui mettent en jeu sa sécurité. Pour la garantir, il faut commencer par effectuer une analyse des risques. De ce point de vue, le système global s'évalue à partir de trois caractères intrinsèques : le potentiel c'est-à-dire les futurs possibles ; la vulnérabilité, à savoir la capacité d'être affecté par une agression ; la résilience, soit la capacité d'adaptation et de retour à un état stable. Ces propriétés résument les réponses de l'anthroposystème à l'agression, à la fois celles de l'écosystème, des institutions et des individus.

Dans le cas de la forêt, les agressions peuvent être distinguées selon leur origine : interne au système (feu dont

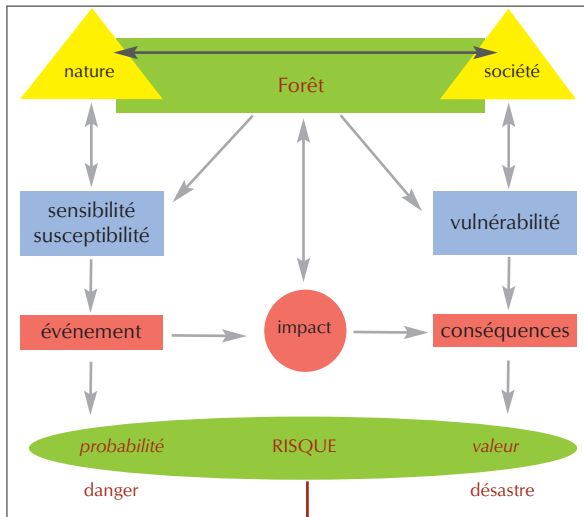
l'origine est due, par exemple, à la négligence d'un habitant, d'un touriste) ou externe (tempête, chute du cours des bois, etc.). Dans la majorité des cas, la perturbation se limite à un accident connu donc répertorié, localisé dans le temps et l'espace, gérable techniquement et ne dégénérant pas en catastrophe ou en crise. Cependant, dans certaines conditions, la perturbation et/ou l'état du système sont tels que l'accident se transforme en catastrophe par son ampleur, puis évolue ou dégénère en crise. Tel fut le cas du grand incendie de 1949 dans les Landes de Gascogne qui a bouleversé le système socio-économique régional, provoquant une rupture dans les trajectoires sociales et familiales. Même scénario lors de la tempête de décembre 1999 qui a désorganisé la filière forêt/bois/papier française, en particulier en Aquitaine, ou lors des incendies de Grèce de 2007.

Dans sa forme élémentaire, le risque, pour un événement donné, est défini comme le produit suivant : $\text{Risque} = \text{Probabilité d'occurrence de l'événement} \times \text{conséquences}$. Cette vision du risque se réduit souvent aux aspects économiques et financiers et ne s'applique en général qu'aux risques bien établis dont les conséquences peuvent faire l'objet d'une évaluation objective.

B. Chevassus-au-Louis [2007] a proposé une autre définition qui s'adapte aisément à un anthroposystème. Il présente le risque comme un phénomène caractérisé par deux aspects : être non inéluctable (aspect aléatoire) et, surtout, avoir des effets considérés comme néfastes pour la société. Cette définition intègre, en premier lieu, par la subjectivité de l'appréciation, une dimension sociale et économique qui va au-delà de l'environnement économique ou social immédiat et du court terme. Dans le cas d'une agression contre la forêt, sont aussi prises en compte les implications sociétales (comme la destruction de paysages...) et de l'environnement à court terme et à plus long terme. Dans le cas d'une destruction de la forêt par un incendie de grande ampleur, une tempête, ou par un phénomène du type pluies acides, c'est toute la société qui s'accorde à dire qu'il s'agit d'un phénomène néfaste, d'un fait social, sujet à émotions, à réactions, à débats. La seconde dimension de cette définition souligne le caractère non inéluctable du risque, qui ajoute souvent la possibilité d'intervenir pour que l'événement indésirable ne se réalise pas ou qu'il survienne de façon atténuée.

Dans la mesure où le système forestier est un lieu de risques, nous avons besoin d'un concept applicable à un anthroposystème. Cela conduit à concevoir le risque lui-même comme un système de trois étages à deux compartiments chacun (cf. figure n°3). L'étage supérieur est celui des constituants de l'anthroposystème forestier : ses

Figure n°3 : le système risque appliqué à l'anthroposystème forêt



deux compartiments « nature » et « société » se trouvant en interaction. On est en présence du cadre dans lequel s'opère la vie forestière et prend place le risque. C'est aussi le contexte dominant de contraintes et de valeurs, lieu où s'élaborent et se cristallisent les enjeux.

À l'étage médian, on trouve les propriétés de l'anthroposystème, sa plasticité par rapport aux agressions, qui s'expriment également selon deux compartiments :

- du côté du pôle « nature », par la sensibilité (propriété *a priori*), c'est-à-dire la possibilité d'être objectivement atteint par une agression ; on parle parfois de « susceptibilité » (de l'anglais *susceptibility*, au sens d'« être susceptible de », de prédisposition) ;
- du côté du pôle « société », par la vulnérabilité (propriété *a posteriori*), c'est-à-dire la capacité à être affecté, perturbé par une agression réalisée.

La sensibilité et la vulnérabilité constituent ainsi les deux versants de l'exposition de l'anthrosystème au risque.

L'étage inférieur traduit l'impact de l'agression jusqu'alors potentielle sur l'anthroposystème, son scénario, son déroulement, avec ses deux compartiments :

- l'événement constitutif de l'agression qui relève du pôle « nature » ;
- les conséquences de cet événement pour le pôle « société ».

L'étage du bas constitue l'empreinte rationalisée et structurante du système risque (probabilité, valeur et

estimation des conséquences). Il donne le résumé, la synthèse de l'éclairage, par la théorie du risque, du fonctionnement de l'anthroposystème forestier.

La circulation verticale est possible entre les compartiments de ces étages, matérialisant, d'une part, la réalité du danger (côté gauche) caractérisé par le quadruplet : « nature », sensibilité, événement et probabilité et, d'autre part, la réalité du désastre (côté droit) avec le quadruplet : « société », vulnérabilité, conséquences, valeur. La césure verticale médiane opère la disjonction temporelle du risque : l'avant, l'après ; le danger, le désastre.

Ce schéma montre que c'est la vulnérabilité du système sociétal qui entre en jeu pour transformer un phénomène en catastrophe. La vulnérabilité constitue, en effet, le réceptacle, la caisse de résonance qui change l'ampleur de l'accident et ouvre la porte à la catastrophe. Ses causes ne sont donc pas à rechercher uniquement dans les origines de l'événement générateur, mais également dans les fragilités du système qui favorisent le basculement au-delà de l'accident.

Pour envisager une action, il est donc indispensable de détecter les sources de vulnérabilité (humaine, matérielle, environnementale, celles liées à la gestion de nos systèmes socio-économiques...) parce que ce sont elles qui permettent la transformation de l'accident en catastrophe. Son explication est à chercher également du côté des hommes et des systèmes sociétaux.

De l'accident à la crise : la vulnérabilité du système forestier

L'enchaînement des processus

On peut définir une crise comme une situation de tension ou de rupture affectant un anthroposystème pendant une période de temps significative, contrairement à la situation d'accident, qui, elle, reste très ponctuelle dans le temps comme dans l'espace. Cette situation peut se transformer et dégénérer en catastrophe occasionnant des coûts humains et/ou des coûts de dégâts matériels considérables.

Lors d'une crise, les systèmes de contrôle sociétal et naturel n'évoluent plus de façon conjointe, les temporalités ne coïncident plus. Ou le système naturel fluctue de façon si brutale que le système socio-économique ne peut s'adapter, ou le système social subit des transformations

si rapides que le système naturel ne peut les assimiler. Dans les deux cas, il y a rupture des connexions entre les compartiments du système, rupture irrécupérable dans un temps bref. C'est en cela que se révèle la vulnérabilité. Le temps de la crise est le temps nécessaire pour opérer le réajustement qui, au demeurant, n'est pas nécessairement un retour à l'équilibre antérieur.

Ainsi, lors de la tempête de décembre 1999, sur le massif des Landes de Gascogne, les dégâts s'élevèrent à 28 millions de m³ ; ces dégâts, d'ailleurs, furent évalués en termes d'unité de temps – trois ans de récolte – indiquant par là que ce volume de bois ne pouvait être ni transformé dans l'immédiat par les industries locales ni absorbé par le marché local. Pour rendre possible la « digestion » de cette quantité considérable apparaissant brutalement sur le marché, une stratégie de retardement fut adoptée, donnant lieu à une action de temporisation : le stockage sous asperion. Ce procédé de conservation fut expérimenté sur le pin maritime à cette occasion, mais dans l'impréparation et assez timidement, car on en ignorait les effets sur cette essence. Cette action de type temporel fut complétée par une action de type spatial en élargissant et en étendant la zone géographique d'écoulement de la ressource, en l'occurrence vers l'Espagne, afin que les propriétaires qui n'avaient pas pu trouver preneur pour leurs bois procèdent au dégagement des bois chablis, au nettoyage de leurs parcelles et envisagent la reconstitution de leur forêt. Malgré ces actions, des chablis subsistent toujours aujourd'hui, augmentant de ce fait la sensibilité de la forêt aux incendies : certains propriétaires ont eu tendance à se détourner de leur parcelle forestière, celle-ci ne pouvant plus assurer sa fonction économique.

Une crise socio-économique peut être également occasionnée dans le cas de très grands feux de forêt échappant au contrôle, par le fait de facteurs naturels (période de sécheresse, de grande chaleur et de vent fort) et/ou d'une déficience dans l'organisation du dispositif d'intervention ou dans son adéquation. Ainsi, le grand incendie de 1949 dans les Landes de Gascogne, qui anéantit 140 000 hectares de forêt, détruisit, en même temps que les arbres, le travail qu'ils procuraient. Le délai de reconstitution de la forêt ne pouvait permettre aux familles d'ouvriers forestiers, de métayers, de résiniers... de se maintenir sur la lande. Le temps trop long de réajustement provoqua la rupture de la trajectoire du système socio-économique local et donc entraîna le déplacement d'une partie de cette population vers les villes, déplacement favorisé par le mouvement général concomitant d'exode rural.

En outre, un traitement trop lent de l'information, un retard à mobiliser les capacités d'interventions aboutissant

à laisser la population se défendre avec des moyens insuffisants, des prises de décisions tardives peuvent transformer un incendie localisé en grand incendie puis en crise économique et sociale comme cela a été le cas en Grèce pendant l'été 2007, ce qui alla jusqu'à fragiliser le gouvernement Caramanlis.

Crises et ruptures

En général, une crise peut être produite par deux types de difficultés. D'abord, celles, mécaniques, entraînées par la recherche d'un nouvel état stable. Ces difficultés, en général d'ordre quantitatif, s'apparentent à un problème de temporalité : le délai mis par le groupe humain à percevoir et à assimiler les conséquences de l'événement est hors de proportion avec l'urgence du retour à un état stable : cela crée un hiatus, une discontinuité irréductible. Ainsi, au lendemain des tempêtes jumelles de décembre 1999, face à l'importance des dégâts dans les forêts françaises, les pouvoirs publics mirent en place un « plan Chablis » ayant deux objectifs essentiels : celui de limiter les pertes subies par les propriétaires (par la maximisation de la récolte des bois sinistrés et de leur valorisation) et celui de reconstituer la forêt. Il s'agissait donc de gérer la discontinuité en hâtant le retour à un état « normal », c'est-à-dire en minimisant le temps de réajustement de la filière forêt-bois-papier. Ce plan accordait des aides, principalement pour l'exploitation des chablis, le nettoyage des forêts et leur reconstitution (aides à l'acquisition de matériel, renfort en personnels...) et pour le transport et le stockage des grumes. Il consistait donc en une augmentation des capacités d'exploitation. Toutefois, l'impréparation, inévitable face aux difficultés inattendues d'ordre quantitatif, a fait qu'en définitive, seule la fonction économique de la forêt a été prise en considération, délaissant, de ce fait, les autres fonctions, écologique et sociale : on a pu ainsi observer des cas de dégradation des sols par une exploitation non raisonnée, des cas de non-respect de la réglementation relative à la protection de sites ou d'espèces sensibles [Croisel, 2007].

Ensuite, viennent des difficultés engendrées par un « paquet » de décisions inaccoutumées à prendre en environnement d'incertitude. D'une part, il y a, des décisions d'extrême urgence relatives à la hiérarchisation des objectifs de lutte et de protection ; de tels choix, ayant trait à la protection des biens et des personnes, peuvent concerner des risques antagonistes ; d'autre part, se prennent des décisions immédiates relatives à l'évaluation de l'étendue des dégâts matériels et à leur gestion, décisions irrémédiables et qui, de ce seul fait, peuvent s'avérer dangereuses.

Ainsi, en Grèce, lors de l'incendie du Péloponnèse, les autorités se sont trouvées apparemment du fait de l'insuffisance des moyens d'intervention, devant l'alternative suivante : ou protéger les lieux de mémoire, en particulier le site d'Olympie, ou protéger les personnes et leurs biens. Ceci illustre les décisions à prendre dans l'extrême urgence. Pour le cas des décisions immédiates, l'exemple de la Grèce est encore illustratif. Devant la montée du mécontentement général dû au ressentiment et pour éviter que ce début de crise ne s'amplifie en crise politique, le gouvernement décida, dans l'impréparation, l'indemnisation rapide des victimes. Quoique le gouvernement ait voulu faire, une telle décision apparut, après coup, plus comme une tentative de « protection » de l'État que comme une action de protection de la population.

Les exemples cités éclairent le processus de dégénérescence d'une catastrophe, forestière à l'origine (tempêtes, incendies), en crise sociale, politique, économique, illustrant ainsi la réalité de la vulnérabilité de l'anthroposystème forestier : c'est ce processus d'amplification dont il faut avoir conscience afin d'en contrôler le déclenchement. Ainsi, à la prévention de l'événement et à la gestion de l'urgence pendant l'occurrence de l'événement, aspects classiques de la gestion des risques, il devient nécessaire d'ajouter un troisième volet : la prévision des crises potentielles.

L'application du modèle de système-risque à la prévention des crises

L'application du modèle de risque à l'anthroposystème forestier permet de dégager les éléments sur lesquels agir afin de limiter un risque ou les conséquences de l'événement associé. Le tableau ci-dessous résume les *modes d'action possibles* associés aux constituants du système-risque :

Étage	Danger	Désastre
Constituants du système de contrôle	Nature <i>Aucun à court terme</i>	Société <i>Aucun à court terme, Culture du risque à long terme</i>
Propriétés du système de contrôle	Sensibilité <i>Prévention</i>	Vulnérabilité <i>Anticipation/prévision</i>
Aléa, impact	Événement <i>Aucun</i>	Conséquences <i>Lutte active, gestion de l'événement</i>
Risque	Probabilité <i>Prévention</i>	Valeur/coût <i>Aucun</i>

Ce tableau peut se lire de deux façons :

- horizontalement, on trouve, d'une part, les phénomènes qui restent limités à des accidents (étage du bas : aléa, événement, impact) et, d'autre part, les spécificités qui font que ces événements dégénèrent en catastrophe puis en crise (étage intermédiaire : propriétés du système de contrôle : sensibilité et vulnérabilité).
- verticalement, on trouve dans la première colonne, les données, c'est-à-dire les paramètres inhérents à l'événement (sa probabilité) et à l'espace, au territoire considéré (sa sensibilité). Les valeurs de ces paramètres peuvent être éventuellement modifiées par la prévention comme on le verra par la suite. Dans la seconde colonne, apparaissent les conséquences de l'événement et leur évaluation, ainsi que les « points » ou « fenêtres » de vulnérabilité, sources d'aggravation ou d'intensification des conséquences, paramètres favorisant l'évolution vers la catastrophe : la stratégie de prévention de la crise porte sur ces paramètres.

Ainsi, le tableau fait ressortir quatre types d'actions. Les deux premiers concernent l'événement initial, générateur :

- la prévention agissant sur l'occurrence de l'événement et/ou sur la sensibilité du système ;
- la planification de l'urgence en vue de préparer la gestion de l'événement et de ses conséquences immédiates.

Les deux derniers portent sur les conséquences de l'aléa :

- l'anticipation et la prévision dont l'objectif est d'éviter non pas l'occurrence de l'événement, mais sa dégénérescence en crise. Elles doivent permettre à une société de « dévulnérabiliser » les territoires et les phases à risques ;
- la culture du risque qu'il convient de promouvoir, condition de long terme pour que la société elle-même investisse ce champ de réflexion et en nourrisse ses politiques.

La prévention de l'événement

En matière forestière, l'exposé sera limité ici aux tempêtes, aux départs de feu et aux incendies. Les actions de prévention ont pour objectif, selon l'événement concerné, de modifier à la baisse la valeur de deux paramètres :

- la probabilité de l'événement ;
- la sensibilité du système.

Lorsqu'il s'agit d'événements d'origine exclusivement naturelle comme les tempêtes et les orages, il n'est pas concevable d'agir sur la probabilité d'occurrence. Lorsque l'origine est humaine, même partiellement, on peut infléchir la probabilité. Ainsi, en matière forestière, il est possible d'agir sur le nombre de départs de feux par la mise en place de dispositifs techniques particuliers :

- panneaux de signalisation ;
- actions ciblées d'éducation et de sensibilisation du public (interventions dans les écoles, collèges et lycées, informations des résidents, en particulier des rurbains, etc.) ;
- suppression des causes accidentelles d'incendies : mise en sécurité des matériels et machines intervenant ou traversant des forêts afin d'éviter la projection d'étincelles (on se souvient, par exemple, de la cinquantaine de départs de feux sur la voie ferrée Bordeaux/Dax en avril 1997 – dont un incendie de 450 hectares à Ychoux – provoqués par le blocage d'un frein sur une roue d'un train) ;
- le contrôle efficace des brûlages dirigés (par des équipes de lutte locales, après consultation de la météo...).

Le second paramètre sur lequel on peut intervenir est la sensibilité du système. Il s'agit là, d'un ensemble de conditions locales prédéterminées portant sur :

- les spécificités physiques des forêts – leur nature botanique et leur structuration ;
- les interactions entre l'activité humaine et la forêt (proximité ou non de la résidence des propriétaires, zones rurales abandonnées, etc.).

Certaines actions peuvent être envisagées relativement à ces spécificités. Ainsi, en ce qui concerne les tempêtes, l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) de Pierroton (33) a entrepris des travaux portant sur la constitution des lisières et sur l'enracinement des plants. Quant aux incendies, la réduction de la sensibilité des peuplements est favorisée par leur entretien et par leur débroussaillage qui créent une discontinuité verticale empêchant les feux de sol de se propager aux cimes. Ceux-ci sont, en effet, d'autant plus intenses et difficiles à contrôler que le vent est fort et le combustible sec. L'accessibilité des parcelles est également essentielle, car elle affecte la rapidité d'intervention des secours. Ainsi, à la suite de l'incendie de 1949, les propriétaires forestiers gascons, regroupés en Association de défense de la forêt

contre les incendies (ASDFCI) ont réalisé un maillage de 24 000 kilomètres de pistes et de pare-feu. Une surveillance aérienne du massif est également assurée à partir de pylônes (détection de la présence de fumée).

Relativement à la présence de l'homme en forêt, des Plans de prévention des risques incendies de forêts (PPRIF) ont été établis dans le but de limiter l'urbanisation diffuse. Ils concernent les zones d'interfaces forêt/bâti où la progression forestière (boisement des friches) née de la déprise agricole, conjuguée au mitage de la forêt, multiplie les situations à risque. Ces plans, opposables au plan local d'urbanisation d'une commune (PLU), définissent en particulier une zone rouge, inconstructible, car indéfendable face aux feux, et une zone bleue où l'autorisation de construire s'accompagne de prescriptions comme le débroussaillage autour des habitations dans un rayon de cent mètres, l'obligation d'enfouir les citernes... Mais les mairies tardent parfois à appliquer ces plans à cause du souci de « préserver » les ressources fiscales et l'expansion économique de la commune et pour éviter les conflits possibles avec les propriétaires. Au fil des années, c'est en fin de compte l'habitat épars qui est favorisé, affectant de ce fait la vulnérabilité du territoire. Celle-ci est ainsi accrue par le développement des implantations de résidences de rurbains ou de résidences secondaires dont les propriétaires, souvent absents peuvent ne pas effectuer le débroussaillage de leur terrain ou en ignorent la nécessité.

Il faut noter aussi que le climat a souvent un rôle essentiel sur la sensibilité ; les forêts du sud de l'Europe connaissent des périodes de sensibilité extrême lorsque se conjuguent plusieurs phénomènes : une saison sèche et chaude, des vents forts, des orages.

La planification de l'urgence : l'organisation de la lutte active

Pour la plupart des risques répertoriés, essentiellement les feux de forêts, la gestion de l'événement fait l'objet de procédures mises en place par les pouvoirs publics, réglant l'intervention des services d'urgence (ou d'organismes ayant l'habitude de travailler ensemble) afin de protéger les personnes, de circonscrire le foyer et de limiter l'étendue des dégâts. Ainsi, le massif des Landes de Gascogne est doté d'un ensemble de points de secours permettant, à partir d'un dispositif de repérage en hauteur par des vigies permanentes décelant le moindre départ de feu, une première intervention en moins de 20 minutes (en moyenne 8 minutes). Ces procédures, consistant en une opération totalement planifiée, sont le fruit d'une longue expérience nourrie des nombreuses interventions sur le terrain et de la pratique plus récente des retours d'expérience.

La prévision, l'anticipation

Les incidences directes des événements tels que les tempêtes et les incendies sont d'ordre économique : pertes de production sylvicole, frais de nettoyage des parcelles et de reconstitution des peuplements pour les propriétaires, dégâts sur les infrastructures... Les incidences indirectes sont d'ordre social : baisse du tourisme engendrée par la destruction brutale de paysages, désintérêt des propriétaires pour leurs parcelles détruites ; d'ordre écologique : augmentation de l'érosion, appauvrissement des sols... pouvant aboutir, à terme, à la régression de la forêt. Dans le cas où l'événement revêt de l'ampleur, l'importance des conséquences peut transformer ce qui, à l'origine, n'est qu'un accident en crise se propageant selon toutes ces dimensions.

Dans le temps ordinaire qui a précédé l'événement, il y a « quelque chose » qui a échappé à l'attention ou qui n'était pas présent à l'esprit. Comment le sait-on ? Tout simplement parce qu'il y a une crise. Quand le sait-on ? Malheureusement trop tard. C'est *a posteriori* qu'on s'en rend compte.

La prévision et l'anticipation ont une fonction technique, éviter la mutation de la situation d'accident en situation de crise. Elles se rapportent au compartiment « vulnérabilité » de l'anthroposystème et s'intéressent non pas tant à la survenue de l'événement qu'à la possibilité de mutation de l'accident en crise et au processus invisible susceptible de l'engendrer. Anticiper une crise comporte deux aspects : imaginer ce qui peut survenir et se donner les moyens d'empêcher l'événement.

Pour imaginer ce qui peut survenir, il faut savoir et vouloir analyser le processus potentiel de dégénérescence en crise, c'est-à-dire mettre en évidence les fragilités révélées par les trajectoires possibles de l'anthroposystème. Une attention particulière doit être apportée à l'examen du tissu des interactions au sein du système forestier global, ainsi qu'aux connexions entre niveaux hiérarchiques. De telles fragilités, en effet, se manifestent lorsque le tissu des relations est altéré et ne remplit pas ses fonctions. Elles se logent dans les échanges de matières, d'énergies, dans les échanges et le traitement d'informations, les connaissances et leur gestion. Lors d'une crise, le transit de ces flux ne s'accomplit pas ou s'accomplit mal pour au moins une des trois raisons suivantes :

- la connexion est coupée ou interrompue ;
- les canaux sont encombrés, inutilisables ou de dimensions insuffisantes ;
- le réseau nécessaire n'existe pas.

Pour révéler ce qui ne s'est pas produit, ce qui peut se produire, ce qu'on veut ne pas voir se réaliser – projet

apparemment paradoxal – on peut s'aider de méthodes et d'instruments ayant déjà fait leur preuve dans d'autres domaines : la modélisation, la simulation et la méthode des scénarios. De nombreuses répliques du fonctionnement (y compris dans des conditions extrêmes) de systèmes complexes soigneusement modélisés peuvent faire apparaître les fragilités. Cette démarche enrichit la connaissance par l'apport de deux types d'informations :

- elle révèle l'apparition et donc l'existence potentielle de conséquences non prévues ou non envisagées ;
- elle fournit des évaluations de la fréquence des occurrences prévisibles et non prévisibles, ce qui permet d'estimer « la valeur réelle de nos craintes et nos espérances » [Buffon, 1777].

Ceci correspond aux deux volets du risque : les conséquences que l'on craint et la probabilité de leur occurrence.

La vulnérabilité : une question de réseau

La prévision de crise va devoir notamment se porter sur l'organisation des réseaux assurant la fluidité. Cela va induire la construction préalable de modèles de simulation pour produire des scénarios de crises et proposer des solutions *a priori*, solutions ayant trait à la gestion des flux physiques en temps de crise. Il convient de définir des bassins de risques, territoires (au sens du couple espace/population) aux vulnérabilités différentes, et de construire des modèles spécifiques de gestion de crise intégrant l'écosystème et le système sociétal. D'une part, ces modèles permettent d'accroître la connaissance du fonctionnement du système et d'autre part, ils rendent possible la conception de scénarios de crise. Ceci est fait dans le souci d'éviter, au moment du choc, d'avoir à prendre des décisions impréparées, qui, au lieu d'empêcher la crise, risqueraient de la favoriser. Dans le cas d'une tempête, partant de la nécessité que les flux de bois ne soient pas interrompus, il faut, par exemple, prévoir d'aller chercher un surcroît extérieur de bûcheronnage (ouvriers forestiers... d'autres régions ou d'autres pays), de créer des lieux de stockage, d'aménager ces lieux, d'organiser un système de transport des chablis, de procéder à la recherche anticipée des débouchés pour ces bois potentiels.

Relativement aux flux d'informations, l'adaptation de l'anthroposystème à la situation de crise va notamment dépendre de la vitesse de la circulation de l'information et de son mode de traitement. Il s'agit de pouvoir sur le moment identifier et analyser les nouvelles circonstances et de les gérer au mieux. La forme de la transmission de

l'information, son interprétation, la configuration du réseau de communication et l'organisation politique et sociale influent sur le temps d'élaboration et la nature des mesures à prendre.

Il est nécessaire, lors de l'occurrence d'un événement catastrophique, de mémoriser les actions entreprises pour les analyser ensuite dans un retour d'expérience. Cela peut prendre sa source dans un journal de crise. Lors de la tempête de décembre 1999, les responsables forestiers du massif gascon ont regretté l'absence de prise de notes lors des réunions de la cellule de crise. Il faut procéder systématiquement à des opérations de retours d'expérience, récupérer, répertorier et rendre accessibles ceux qui existent, diffuser les connaissances engendrées par la crise. L'usage de ces informations/connaissances favorise les décisions pertinentes et peut éviter certaines décisions aux conséquences néfastes, voire désastreuses. Il permet également de disposer de toutes les dimensions de l'anthroposystème affectées par la crise alors que la tendance spontanée au moment de la phase aiguë est de ne traiter qu'un seul aspect, souvent l'aspect économique. Les retours d'expérience des catastrophes/crises passées mentionnent ces choix inappropriés et ces omissions, et leurs conséquences à moyen ou long terme. Lors de la tempête de 1999 dans les Landes de Gascogne, l'expérience de stockage du bois à laquelle les professionnels avaient recouru dans le Massif Central à l'occasion de la tempête de 1982, a pu être adaptée pour la seule raison qu'un responsable forestier aquitain avait vécu personnellement cette première tempête. Un autre responsable forestier, expérimenté, lui aussi, en matière de crise, savait que la première action à entreprendre, avant toute décision, est d'estimer correctement le volume des chablis. *A contrario*, on a laissé les entreprises de travaux forestiers et de transformation du bois investir dans du matériel adapté à la surabondance ponctuelle de l'après-tempête, mais qui s'avère surdimensionné lors du retour du temps ordinaire. Pour cette même tempête, EDF a su profiter de l'expérience qu'Hydro-Québec avait acquise lors de la tempête givrante de janvier 1998 au Canada. Rétrospectivement, l'envoi d'une délégation d'EDF sur place pour analyser le comportement d'un grand service public à l'occasion d'une catastrophe technique apparaît non pas prémonitoire (ce qui serait absurde), mais relève d'une attitude d'anticipation rationnelle de crise.

La culture du risque

De façon générale, la prise en compte du risque constitue maintenant une dimension à part entière des préoccupations permanentes d'une société, un pan spécifique de l'action publique. Ceci demande de modifier les pratiques ou d'en instaurer de nouvelles. Donner à des événements passés le statut d'alerte est une bonne façon d'anticiper les crises. À ce titre, il est dommage que les tempêtes de 1982 dans le Massif Central, de 1987 dans le Nord-Ouest de la France... soient restées inexploitées au titre des crises futures que les tempêtes à venir pourraient occasionner.

L'autre aspect est lié à l'incertitude irréductible des situations de risque, des dangers : la haute improbabilité à court terme des catastrophes conduit irrrationnellement à en écarter l'éventualité ; leur rareté même pousse psychologiquement à cette négligence. La pratique de la simulation contourne cet obstacle cognitif sans l'éliminer. Créer et examiner de nombreux scénarios devient non seulement une possibilité, mais une exigence imposée par la nécessité d'anticiper les crises, c'est-à-dire de contribuer à empêcher, ou seulement retarder l'apparition de crises.

Conclusion

La prise de conscience de l'augmentation de la fréquence des événements redoutés et de l'apparition de catastrophes imprévus et imprévisibles constitue un phénomène de société émergent et impose d'instituer des types d'actions et des modes de régulation adaptés. Le schéma analytique du système-risque appliqué à l'anthroposystème forestier contribue à clarifier le mécanisme par lequel un danger peut aboutir à une crise. L'étude rationnelle de la vulnérabilité d'un tel système apparaît alors comme un élément clé d'une stratégie de gestion du risque et constitue le point de passage obligé si l'on veut éviter qu'un événement ne dégénère en crise.

Lysiane GUENNÉGUEZ, François MIMIAGUE

CAPCGRI

Université Montesquieu-Bordeaux IV

Bibliographie

- ANGELIDIS (A.), 2008, « L'Union européenne et les incendies de forêts », *Cahiers de la sécurité* n°3, INHES, Paris, La documentation Française, p. 43-54.
- BARTHOD (C.), BARILLON (A.), 2001, « L'État au secours de la forêt : le plan gouvernemental », *Revue forestière française*, vol. LIV, numéro spécial, « Après les tempêtes », p. 41-65.

Bibliographie (suite)

- BECK (C.), LUGINBUHL (Y.) ET MUXART (T.) (dir.), 2006, *Temps et espaces des crises de l'environnement*, Versailles, éd. Quae, INRA.
- BECK (U.), 2001, *La Société du risque*, Paris, Aubier.
- BOSCOBOINIK (A.), 2007, « La construction sociale des catastrophes dites naturelles » in DELECRAZ (C.), DURUSSEL (L.) (dir.), *Scénario catastrophe*, MEG, Genève, Tabou, p. 57-72
- BOUISSET (CH.), 2008, « Les PPRIF : enjeux et logiques territoriales ; les lotissements forestiers dans les Pyrénées orientales », Actes Cahier d'Études n° 18 « Forêt, Environnement et Société » (A. CORVOL) (dir.), *Forêt et Incendies*, p. 70-74.
- BUFFON (G.L.L.) DE, 1777, *Essai d'arithmétique morale*, Paris.
- CHEVROU (R.B.), 2005, *Pourquoi les incendies de forêts sont-ils si meurtriers ?*, Paris, EDP Sciences.
- CHEVASSUS-AU-LOUIS (B.), 2007, *L'Analyse des risques : l'expert, le décideur et le citoyen*, Versailles, éd. Quae, INRA.
- CROISEL (J.), 2007, « Le plan Chablis dans le département des Vosges, mémoire d'une crise » *Revue forestière française*, vol. LIX- 6, p. 585-594.
- DELECRAZ (CH.), DURUSSEL (L.) (dir.) ; 2007, *Scénario catastrophe*, ME G, Genève, Tabou.
- DUPUY (J.P.), 2002, *Pour un catastrophisme éclairé*, Paris, Le Seuil, col. « La couleur des idées ».
- DUPUY (J.P.), 2005, *Petite métaphysique des tsunamis*, Paris, Le Seuil.
- EDF, 2000, « Le retour d'expérience à EDF après les tempêtes de décembre 1999 », *La lettre des cindyniques*, n° 32.
- FALLON (C.), BRUNET (S.), CORNELIS (B.), 2008, « La planification d'urgence sous tension » *Cahiers de la sécurité n°3*, « Risques environnementaux : sommes-nous prêts ? », p. 72-83.
- GODARD (O.), HENRY (C.), LAGADEC (P.), MICHEL-KERJAN (E.), 2002, *Traité des nouveaux risques*, Paris, Folio Actuel.
- GUENNÉGUEZ (L.), MIMIAGUE (F.), 2004, *Le propriétaire forestier gascon face au risque*, étude réalisée pour le GIP ECOFOR.
- LAGADEC (P.), 1991, *La Gestion des crises*, Paris, Mc Graw- Hill.
- LÉVÊQUE (CH.), MUXART (T.), ABBADIE (L.), WEIL (A.) ET VAN DER LEEUW (S.), 2003, « L'anthroposystème : entité structurelle et fonctionnelle des interactions sociétés - milieux », in LÉVÊQUE (CH.) ET VAN DER LEEUW (S.) (dir.), *Quelles natures voulons-nous ?*, Paris, Elsevier, p. 110-129.
- PENNEQUIN (G.), 2008, « La gestion des risques face au changement climatique ! », *Cahiers de la sécurité n° 3*, INHES, Paris, La documentation Française, p. 55-67.
- VAN DER LEEUW (S.), 2006, « Crises vécues, crises perçues » in BECK (C.), LUGINBUHL (Y.), MUXART (T.) (dir.), *Temps et espaces des crises de l'environnement*, Versailles, éd. Quae ; INRA, p. 351-368.
-

Le rôle de la justice face aux incendies

Thierry RICARD

Le 4 mai 2008, s'est tenu à l'École d'application de la sécurité civile de Valabre (Bouches-du-Rhône) un colloque international réunissant divers intervenants italiens, québécois, anglais, suisses, espagnols et français, sous la présidence du préfet de la zone de défense Sud et du procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence, consacré à la recherche des causes et circonstances des incendies (RCCI).

L'approche méthodologique des causes et origines des incendies, notamment de la forêt méditerranéenne, était ainsi débattue avec l'examen du dispositif en vigueur en France comme les expériences menées au plan international. Cet article est extrait des actes du colloque et vise à présenter le rôle de l'institution judiciaire face à la problématique de la lutte contre les incendies.

Le rôle de l'autorité judiciaire dans la recherche des causes et circonstances des incendies n'est pas univoque selon que l'on adopte une perspective de police administrative ou de police judiciaire. La distinction fondamentale en droit français a le mérite d'opérer une partition entre ce qui relève des autorités administratives, avec une finalité préventive dominante, et ce qui relève de l'autorité judiciaire, avec une finalité répressive.

Ainsi, l'approche administrative de la recherche des causes des incendies vise à mieux les prévenir pour l'avenir au moyen d'expertises relevant de la vérité scientifique, alors que l'approche judiciaire tend à l'identification d'un responsable dans l'actualité du sinistre au moyen d'une expertise qui contribue à fonder une vérité judiciaire.

Malgré la convergence certaine des finalités, il n'y a pas pour autant confusion entre elles. Il peut en résulter une tension dans l'ordre des priorités. Ainsi, les services de secours doivent assurer la maîtrise de l'incendie et veiller à écarter une reprise du feu, alors que la justice est à la recherche d'indices susceptibles de mettre en cause un responsable du sinistre. L'impératif de l'enquête vient heurter la nécessaire liberté d'action des secours.

Comment s'opère l'intervention de la justice dans la recherche causale des incendies ? Les services de secours apportent-ils une contribution satisfaisante à la manifestation de la vérité judiciaire en leur qualité de technicien du feu ? Le cadre juridique actuel est-il pleinement adapté à la détermination des circonstances des incendies ? Il est possible de répondre à ces interrogations en examinant successivement le cadre théorique et le cadre pratique de la recherche des causes des incendies.

L'approche théorique

L'incendie entraîne l'intervention d'une pluralité d'acteurs judiciaires dont les attributions juridiques sont différentes. Ils contribuent à la manifestation de la vérité en vue d'établir une responsabilité qui emprunte plutôt la voie pénale. Les choix effectués par ces acteurs, au cours du processus d'enquête, sont conditionnés par diverses considérations juridiques aux conséquences variables. Quatre acteurs judiciaires essentiels sont susceptibles d'intervenir à l'occasion d'un incendie : l'officier de police judiciaire, le procureur de la République, le juge d'instruction et l'expert judiciaire.

L'officier de police judiciaire

L'article 54 du Code de procédure pénale (CPP) fait obligation à l'officier de police judiciaire (OPJ), avisé d'un incendie, d'en informer immédiatement le procureur de la République, de se transporter sans délai sur les lieux et de procéder à toutes les constatations utiles. Il lui incombe de veiller à la conservation des indices susceptibles de disparaître et de tout ce qui peut servir à la manifestation de la vérité. Il est formellement interdit à quiconque de modifier l'état des lieux et d'effectuer des prélèvements, sur la scène de crime, avant les premières investigations judiciaires. Cette violation constitue une infraction contraventionnelle, de la 4^e classe, passible d'une amende devant la juridiction de proximité. Toutefois, les modifications

ou prélèvements sont autorisés en raison des exigences de la sécurité, de la salubrité publique ou des soins à donner aux victimes. Les services de secours échappent donc à l'interdiction posée par l'article 55 du CPP.

Le procureur de la République

Il procède directement ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions pénales consécutives à l'incendie. Le procureur compétent sur le plan territorial est, en principe, celui du lieu de l'incendie ; ce peut-être celui du lieu de la résidence ou du lieu d'arrestation de l'auteur de l'incendie. L'arrivée du procureur sur les lieux de l'incendie dessaisit juridiquement l'OPJ et lui permet d'accomplir directement tous les actes de police judiciaire. Il a la possibilité de requérir la force publique pour exercer ses fonctions.

La déclaration d'un incendie est assimilée à une présomption de crime ou de délit flagrant. Il s'en suit des investigations accomplies dans le cadre d'une enquête en flagrance, sous le contrôle et la direction du procureur, durant huit jours consécutifs. Au terme de ce délai, les investigations se poursuivent :

- soit, dans le cadre d'une enquête préliminaire, sur le fondement des articles 75 et suivants du Code de procédure pénale ;
- soit, dans le cadre d'une instruction préparatoire, confiée à un juge d'instruction auprès duquel le procureur peut requérir tous actes utiles à la manifestation de la vérité.

Le juge d'instruction

Son intervention est juridiquement obligatoire en présence d'un incendie susceptible d'entraîner une qualification criminelle, et reste facultative, s'il s'agit d'une qualification délictuelle. Cette différence de qualification pénale explique l'alternative procédurale qui s'impose au procureur au terme des huit jours d'enquête en flagrance. Le juge d'instruction est saisi par un réquisitoire introductif du procureur de la République ou par plainte avec constitution de partie civile de la victime de l'incendie. Il revient au juge d'instruction d'accomplir ; à charge et à décharge, tous les actes utiles à la manifestation de la vérité parmi lesquels l'expertise judiciaire tient une place centrale.

Toutefois la détermination des causes d'un incendie repose essentiellement sur l'expertise technique réalisée au cours des investigations judiciaires. Le modèle français fait apparaître une dualité des personnes susceptibles d'effectuer

les expertises. En effet, la procédure pénale distingue deux catégories de personnes susceptibles de se voir confier l'expertise des causes d'un incendie :

- le recours à une personne qualifiée, lorsque l'enquête est effectuée en flagrance ou en préliminaire sous la direction du procureur de la République ;
- le recours à un expert judiciaire, lorsque les investigations sont conduites par un juge d'instruction.

La personne qualifiée

Lors de l'enquête en flagrance qui suit la déclaration d'un incendie, l'OPJ peut recourir à toute personne qualifiée pour procéder, s'il y a lieu, à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques (art. 60 CPP). La jurisprudence de la Cour de cassation assimile les missions techniques, confiées aux personnes qualifiées, aux expertises attribuées aux experts judiciaires par le juge d'instruction (C. cass crim. 14 septembre 2005). Les personnes qualifiées prêtent initialement serment par écrit « *d'apporter leur concours à la justice en leur honneur et en leur conscience* ». Ce serment écrit n'est pas exigé si la personne qualifiée possède la qualité d'expert judiciaire. En revanche, la déposition devant une juridiction de jugement entraîne toujours une prestation de serment. La personne qualifiée peut ouvrir les scellés et les reconstituer, dresser un inventaire, communiquer oralement avec l'OPJ, s'il y a urgence, et faire rapport de sa mission en exposant ses conclusions. Lors d'une enquête préliminaire, seul le procureur de la République ou, sur autorisation de celui-ci, l'OPJ peuvent recourir à toute personne qualifiée aux mêmes fins de constatations ou d'examens techniques ou scientifiques (art. 77 1 CPP).

L'expert judiciaire

Seule une juridiction d'instruction ou de jugement peut ordonner une expertise dans le cas où se pose une question technique (art 156 CPP). L'expertise est confiée à un expert judiciaire choisi sur une liste dressée dans chaque cour d'appel ou sur une liste nationale dressée par le bureau de la Cour de cassation. Le statut juridique de l'expert judiciaire est régi par la loi n°71-498 du 29 juin 1971. Toutefois, le juge d'instruction peut désigner, à titre exceptionnel, une personne n'ayant pas la qualité d'expert judiciaire (art. 157 CPP). Dans cette hypothèse, il doit motiver sa décision : indisponibilité de l'expert judiciaire pressenti, urgence de la situation, compétence particulière non pourvue par les listes d'experts, etc.

L'objet de l'expertise doit se limiter à l'examen des questions d'ordre technique en respectant le délai imparti

par le juge. L'expert judiciaire peut s'adjoindre, après autorisation du juge, une personne qualifiée par une compétence qui échappe à la spécialité de l'expert. Il s'agit du sapiteur qui annexe son propre rapport à celui de l'expert judiciaire. Depuis 2003, l'expert judiciaire peut se faire assister par des collaborateurs qui peuvent accomplir, sous son contrôle et sa responsabilité, les opérations jugées nécessaires à l'exécution de la mission. En conséquence, il convient de ne pas confondre l'expert judiciaire, le sapiteur et les assistants de l'expert lors des diligences expertales.

Dans l'opinion publique, l'origine d'un incendie peut être criminelle, accidentelle ou naturelle. Pour le juriste, l'origine de l'incendie aura des conséquences pénales différentes en utilisant la distinction entre incendie volontaire et incendie involontaire.

L'origine volontaire d'un incendie entraîne des incriminations passibles de dix ans d'emprisonnement à la réclusion criminelle à perpétuité, selon les circonstances aggravantes prévues par les articles 322-6 à 322-10 du Code pénal. Depuis 2004, le législateur tend à criminaliser les incendies de forêts, bois, maquis, landes et plantations, tout en aggravant les sanctions encourues, s'il existe des préjudices physiques subis par des victimes de l'incendie. La cour d'assises est la juridiction répressive compétente pour juger la plupart des auteurs d'incendies volontaires, hormis les incendies prévus à l'article 322-6 al.1 qui relèvent du tribunal correctionnel.

L'origine involontaire d'un incendie entraîne une qualification pénale délictuelle, passible de un à dix ans d'emprisonnement, selon la déclinaison retenue des circonstances aggravantes prévues par l'article 322-5 du Code pénal. Depuis 2000, la législation pénalise pour partie l'origine accidentelle d'un incendie dès lors que son auteur :

- n'a pas respecté une obligation particulière de sécurité ou de prudence, prévue par la loi ou la réglementation ;
- ou a violé de façon manifestement délibérée de telles obligations particulières de sécurité ou de prudence.

Le tribunal correctionnel est la juridiction répressive compétente pour juger l'auteur d'un incendie involontaire.

L'incendie exclusivement accidentel, pour lequel une qualification pénale ne serait pas retenue, demeure appréciable par le juge civil, en vue d'une indemnisation du préjudice résultant du sinistre sur le fondement de la responsabilité civile prévue aux articles 1382 et 1383 du Code civil.

L'approche pratique

L'intervention des acteurs judiciaires sur les lieux d'un incendie suit des instructions pratiques dont il faut apprécier la portée. Ces instructions évoluent avec le temps intégrant les leçons de l'expérience sur le terrain. En ce sens, se dessine progressivement une mutation qui pose la question de dépasser le dialogue déjà instauré avec les services incendies pour asseoir avec ceux-ci une coopération renforcée.

Un dialogue recherché

En matière d'incendie ou d'explosion, le procureur de la République suit une méthodologie formalisée par la direction des Affaires criminelles et des Grâces du ministère de la Justice. Il lui est préconisé de se transporter sur les lieux du sinistre en fonction de son importance. Dès le début des opérations de secours sur le terrain, il doit rechercher la cause de l'incendie ou de l'explosion. À cette fin, il doit :

- faire désigner une personne qualifiée en vue d'un examen technique permettant de mettre en évidence la présence d'explosif ou de produits accélérateurs de combustion ;
- saisir les services d'identité judiciaire pour constituer un album photographique et un croquis des lieux ;
- faire relever l'identité de toute personne se trouvant à proximité du sinistre.

En cas d'interpellation d'un suspect, il doit s'assurer de la réalisation immédiate de prélèvements sur le corps et les vêtements de la personne pour, scientifiquement, mettre en évidence des traces ou résidus. Les résultats de ces analyses doivent intervenir dans la mesure du possible dans les délais de la garde à vue (48 heures maximum).

L'absence fréquente de témoins ou d'aveux du mis en cause rend indispensables les investigations de police scientifique pour fournir des preuves matérielles devant le juge pénal. Cette méthodologie suivie par le procureur de la République implique son information immédiate par l'officier de police judiciaire en charge de l'enquête en flagrance. Elle nécessite d'assurer un dialogue avec les autorités administratives notamment en charge de la lutte contre les incendies.

Il est intéressant, à cet égard, de connaître les instructions du garde des Sceaux. Ainsi, deux circulaires en date des

3 mai 2004 et 1^{er} juin 2007 adressées aux procureurs généraux insistent particulièrement sur :

- la coordination et l'échange des informations entre les procureurs de la République et les autorités préfectorales, administrations en charge de la lutte contre les incendies et services répressifs ;
- la nécessité d'organiser régulièrement des contrôles d'identité préventifs dans les zones à risques sur le fondement des articles 78-2 et 78-2-4 du CPP ;
- la participation active à l'élaboration de plans locaux de protection contre les incendies en incluant un volet judiciaire.

Il en résulte *in fine* l'idée de recourir à des équipes mobilisables se composant d'un officier de sapeur-pompier, d'un agent de l'Office national des forêts et d'un officier de police judiciaire. La réactivité de ces équipes doit permettre un transport rapide sur les lieux afin de préserver et de baliser les points de départ du feu et d'assurer les constatations ou examens techniques.

Tout récemment, une convention tripartite vient d'être signée dans le département des Yvelines (78) entre le parquet de Versailles, la préfecture et le conseil général en charge du Service départemental d'incendie et de secours. Cette convention signée le 17 mars 2008, pour une durée de trois ans, met en place, pour la première fois en France, une équipe de dix-huit officiers pompiers enquêteurs en s'inspirant de l'expérience québécoise.

À ce stade d'expérience pratique, s'opère un saut qualitatif quant à la nature des relations entretenues entre les acteurs judiciaires et les services d'incendie, en matière de recherche des causes d'incendies

Vers une coopération renforcée

Les acteurs judiciaires peuvent-ils passer d'un nécessaire dialogue avec les services incendie, dans la recherche des causes des sinistres, à une coopération institutionnalisée sur le plan fonctionnel ? Il importe d'énumérer l'état de la législation actuelle et de souligner ses faiblesses avant de porter une appréciation pertinente. Les textes en vigueur ouvrent déjà la possibilité d'une collaboration fructueuse des techniciens du feu avec les acteurs judiciaires.

L'article 40 du Code de procédure pénale légitime la communication de tous les renseignements, procès-verbaux et actes auprès du procureur de la République par un fonctionnaire qui acquiert la connaissance d'un crime ou délit dans l'exercice de ses fonctions. Les observations ou constatations effectuées sur le terrain par les services

d'incendie entrent dans cette catégorie en raison de la présomption d'infraction pénale qui en résulte.

L'officier de police judiciaire peut entendre toutes personnes susceptibles de fournir des renseignements sur les faits liés à l'incendie. Rien ne fait obstacle à la possible désignation, au cas par cas, d'un officier de sapeur-pompier en qualité de personne qualifiée pour un examen technique, en qualité de sapiteur ou même, à titre exceptionnel, pour effectuer une expertise judiciaire.

La communication du rapport général d'incendie et du compte rendu de sortie de secours aux enquêteurs judiciaires peut leur faciliter la tâche. La pratique instaurant un officier de liaison au sein du dispositif opérationnel de lutte contre l'incendie favorise le dialogue et la coordination avec les acteurs judiciaires. La mise en place d'équipes mobiles tripartites, préconisée dans les instructions du garde des Sceaux, ne peut qu'amplifier ce processus de dialogue sur le terrain.

Toutefois, le fonctionnement d'un tel dispositif trouve ses limites dans la faiblesse de l'exploitation du retour d'expérience qu'il est susceptible de produire. En effet, les enseignements tirés en matière d'accidentologie, dans le secteur automobile ou aéronautique, démontrent la nécessité de dépasser le dialogue au profit d'une coopération institutionnalisée. La mise en place du plan REAGIR avec les fonctions d'inspecteurs de sécurité routière, notamment confiées à des officiers sapeurs-pompiers, illustre une forme d'institutionnalisation du retour d'expérience. L'exemple du bureau enquête accident de l'aviation civile paraît également pertinent.

Dans le cadre d'une démarche prospective, ne serait-il pas utile de réfléchir à la mise en place d'un bureau enquête incendie au sein de la direction de la Sécurité civile avec un réseau de correspondants au niveau départemental. Dès lors, un ou plusieurs officiers de liaison « spécialisés RCCI », au niveau déconcentré, pourraient avoir une vocation naturelle à intégrer ce dispositif. Cette architecture institutionnelle aurait alors l'intérêt majeur d'autoriser une coopération, tant sur un plan vertical, en assurant une articulation entre le centre et la périphérie, que sur un plan horizontal en assurant une articulation fonctionnelle entre tous les acteurs concernés sur le terrain par la lutte contre les incendies. Le débat reste ouvert.

Thierry RICARD

Avocat général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence
Professeur associé à l'Université Jean Moulin Lyon III

Prises de participation et changements de gouvernance dans les entreprises cotées

Rodolphe MONNET *

Prises de participation et changements de gouvernance constituent des épisodes courants de la vie économique d'une entreprise. Ces mécanismes font l'objet d'une attention encore plus grande quand ils sont mis en œuvre dans une période de grave crise financière et qu'ils concernent des sociétés appartenant à des secteurs identifiés comme stratégiques par les pouvoirs publics. Dans un contexte de plus en plus incertain, ces derniers peuvent difficilement faire l'économie d'actions tendant à identifier de manière précise les besoins de protection des actifs sensibles, mais également de disposer d'une capacité d'analyse et de suivi des interventions d'investisseurs institutionnels. *Les Cahiers de la Sécurité* ont investi le champ de la sécurité économique et en ont posé dans le numéro 4 d'avril-juin 2008. L'article de Rodolphe Monnet vient utilement compléter les analyses livrées alors sur la protection des entreprises sensibles.

La décision d'investissement est motivée, d'une part, par la perspective d'obtenir des gains futurs et, d'autre part, par la croyance dans un projet d'entreprise partagé avec l'équipe dirigeante. À l'opposé, celle de sortie pourra être interprétée comme le résultat d'objectifs de rentabilité atteints par l'actionnaire ou la manifestation d'un mécontentement quant à la stratégie poursuivie par le management. Ce mécontentement peut se manifester soit, passivement, par la vente de titres, soit, activement, par une demande « publique » de révision de la stratégie poursuivie par les dirigeants.

Ce schéma traditionnel a connu depuis quelques années une évolution dans le sens où certains investisseurs devenaient actionnaires et demandaient, dès l'entrée dans le capital, une révision de la stratégie et du projet d'entreprise¹. Plusieurs confrontations entre des sociétés cotées et de nouveaux actionnaires ont récemment illustré ce constat. Par exemple, une opposition industrielle et managériale a confronté, entre 2007 et 2008, une société de fret ferroviaire américaine, TCX, et un actionnaire minoritaire, *The Children Investment* (TCI)². Concrètement, elle s'est matérialisée par l'audition des parties prenantes devant des membres de la Chambre des Représentants³ et une assemblée générale houleuse entre les deux parties⁴.

....

* Rodolphe Monnet est actuellement chargé de mission auprès d'Alain Juillet, haut responsable chargé de l'intelligence économique au Secrétariat général de la Défense nationale, et plus particulièrement en charge de l'alerte et de l'analyse des mouvements d'acquisitions et de fusions visant des entreprises françaises et européennes des secteurs des matières premières, de l'énergie, des nouvelles technologies et des services financiers.

(1) Smith M.P., « Shareholder Action by Institutional Investors: Evidence from CalPERS », *Journal of Finance*, vol 51, n°1, mars 1996, p. 227-252

(2) Le 16 octobre 2007, TCI, troisième actionnaire de CSX (4,1%), envoie une lettre au conseil d'administration de CSX dans laquelle il formule cinq demandes visant à améliorer la gouvernance et la santé financière de cette société.

(3) Plus précisément, ces membres appartenaient à la sous-commission en charge des infrastructures et du transport ferroviaire. L'objet principal de la réunion était d'évaluer l'opportunité de la stratégie défendue par TCI et ses conséquences sur la sécurité nationale des États-Unis.

(4) L'obtention de deux sièges par TCI au conseil d'administration a été validée à l'issue de cette AG.

En fait, sous l'effet de la dématérialisation croissante des échanges boursiers, de la multiplication des intervenants sur les marchés et de la diversité des produits financiers, la propriété du capital d'une société évolue à chaque instant. Si l'intérêt de l'entreprise est, au préalable, de maîtriser l'évolution de la structure de son capital, celui de l'actionnaire est de présenter des résolutions et de mettre en place des stratégies de vote lors des assemblées générales. De cette opposition d'intérêts naissent des conflits. Le principal but de ces différences est la conquête des moyens et des mécanismes formels et informels qui encadrent le processus de création et de répartition de la valeur de l'entreprise. Autrement dit, il s'agit de sa gouvernance⁵, car le nerf de la guerre est la possession des droits de vote et d'une part du capital. En parallèle, les terrains judiciaire ou médiatique peuvent être également choisis pour promouvoir l'un des deux intérêts en présence.

Plusieurs défis se présentent donc à une société cotée. D'une part, elle doit identifier et suivre les détenteurs de titres de propriété de son capital et, d'autre part, elle doit maîtriser les méthodes et outils susceptibles d'être utilisés pour exploiter les vulnérabilités de sa gouvernance.

La négociation des titres de propriété d'une entreprise au cœur de l'équilibre des pouvoirs

Comme toute organisation, le pilotage d'une entreprise est régi par des règles de gouvernance qui sont le résultat soit d'une construction juridique soit d'un consensus entre différents pouvoirs⁶. C'est justement cet équilibre qui est recherché. Or, dans le contexte d'une société cotée, cet équilibre est toujours remis en cause par l'arrivée et le départ d'investisseurs dont les intérêts peuvent être divergents ou convergents, chacun souhaitant, bien entendu, optimiser sa plus-value, parfois au détriment du projet d'entreprise. Cet équilibre peut être rompu ou renforcé par le jeu de différentes méthodes et instruments parmi lesquels les SPAC, les *dark pools* ou encore le marché des droits de vote.

L'émergence progressive des SPACs

Le terme SPAC signifie *Special Purpose Acquisition Company*⁷. Il s'agit d'une société sans aucune activité ni capitaux qui est introduite en bourse. L'entreprise doit, dans un délai de 18 à 24 mois, procéder au rachat d'une autre entreprise grâce aux fonds levés lors de son introduction en bourse. Si aucune acquisition n'est réalisée, la société est dissoute et les fonds rendus aux actionnaires initiaux. Depuis leur lancement en 2003, 157 introductions en bourse ont été réalisées dont 68 pour la seule année 2007. Au cours de cette même année, cet instrument représente 27 % des introductions en Bourse aux États-Unis et en Europe.

Structurés pour réaliser une acquisition dans les deux ans suivant leur cotation, ces véhicules ont rencontré en 2007-2008 un accueil de plus en plus ouvert par les marchés⁸. Par exemple, ont été financées les acquisitions d'*American Apparel* par *Endeavour Acquisition*⁹ ou simplement 66 % du capital de la compagnie de *leasing* de la CMA-CGM par *Marathon Acquisition Corp*¹⁰.

Selon *Thomson Reuters data*, il y aurait actuellement 56 SPACs qui auraient levé 11,2 milliards de dollars mais qui n'auraient pas encore effectué d'acquisitions. 46 d'entre eux ont été enregistrés en 2007 et devraient donc être liquidés en 2009 s'ils ne réalisaient pas d'acquisition. Sur 161 SPACs créés depuis 2003, 63 l'ont été pour compléter une acquisition et 47 pour financer un achat¹¹.

À ce jour, peu d'informations précises ont été validées scientifiquement. En effet, l'étude des conditions de fonctionnement et de l'efficacité de ces véhicules n'a pas encore été éprouvée d'autant plus que le contexte financier et économique actuel devrait freiner le développement de cet investissement. En tous les cas, ce mécanisme présente l'opportunité de financer des acquisitions en faisant appel aux marchés. Indice de mouvements hostiles, chaque introduction en bourse de SPAC doit donc être surveillée par les entreprises eu égard à ses instigateurs, ses actionnaires et au secteur d'activité ciblé.

....

(5) Définition donnée par Jean-Florent Rérolle.

(6) *Corporate governance*, Luigi Zingales, The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, 1998

(7) <http://www.spacinfo.com/>

(8) « Les "Spac" veulent pallier la baisse des introductions en Bourse », Frédérique Garrouste, *AGEFI*, 10 juillet 2008.

(9) « It's Hard Out There for an S.P.A.C. », *New York Times*, 11 juin 2007.

(10) « Marathon Acquisition Corp. to Acquire Global Ship Lease, Inc. for US\$1 Billion », *PRNews*, 24 mars 2008

(11) Source : <http://www.spacanalytics.com/>

Les avantages et les limites des *dark pool* dans la négociation des titres

La directive européenne sur la transparence financière, directive « marchés d'instruments financiers », a prévu les modalités de mise en concurrence des opérateurs alternatifs. Ainsi, ce marché est devenu plus compétitif avec l'arrivée de nouveaux entrants. Secteur très morcelé et jusqu'à présent quasi monopolistique, des solutions alternatives se sont développées pour offrir aux clients des coûts de transaction moins chers et des innovations technologiques.

Le principe de transparence régit les opérations de pré et post transactions afin que le marché, dans son ensemble, soit informé des mouvements d'achats et de ventes des investisseurs. Or, un problème fondamental demeure : comment négocier un bloc de titres sans que cette négociation n'impacte sa valeur. Par exemple, un investisseur souhaitant passer un ordre d'achat de titres sur une valeur peu liquide, va mécaniquement augmenter le prix d'achat de cette valeur et, *in fine*, la paiera plus chère qu'il ne l'avait escomptée¹². Pour se couvrir de ce risque de volatilité, ces investisseurs morcellent leurs ordres, selon un volume et une échelle de temps variables¹³. Ce risque de prix n'est pas le seul, car les caractéristiques de temps et de volume peuvent donner des indices sur la stratégie et les intentions de l'investisseur.

Prenant acte du besoin de discrétion et du risque de volatilité, les opérateurs ont mis en place des plateformes d'échanges appelés *dark pools* et les ont conçues comme des espaces dans lesquels les investisseurs peuvent confronter, anonymement, leurs ordres, de toutes tailles, à des prix inférieurs. D'un côté, les opérateurs cherchent à proposer à leurs clients le meilleur modèle afin d'attirer des liquidités et, donc, le plus d'investisseurs institutionnels et, de l'autre, ces investisseurs recherchent l'appariement de leurs ordres sans que ni leur identité ni leurs stratégies ne soient rendues publiques.

Plusieurs études, notamment américaines¹⁴, ont précisé qu'au troisième trimestre 2007, 15 % des actions de sociétés cotées aux États-Unis avaient été négociées par des *dark pools*. Cette part devrait même croître de 20 % par an jusqu'en 2011. Deutsche Boerse a lancé, le 24

novembre 2008, l'offre Xerta MidPoint permettant aux investisseurs institutionnels de négocier plus de 1 500 actions et OPVCM dans le but de : «*elimination of market impact for larger sized order*» et assurer que : «*all Xetra participants can now enter their orders in a closed order book and thus be assured of complete anonymity*»¹⁵.

Le fait que l'achat ou la vente d'importants volumes soient discrètement négociés est, certes bénéfique pour les investisseurs institutionnels, mais cette pratique pourrait, à terme, s'avérer sensible pour les émetteurs qui ne maîtriseraient plus les négociations des parts de leurs capitaux. D'ailleurs, ce sujet paraît d'autant plus sensible que l'acquisition ou la cession de tels titres pourraient être liées à un marché des droits de vote.

L'existence d'un marché des droits de vote ?

Lorsqu'un investisseur décide de franchir le seuil du capital d'une société cotée française, il doit déclarer à l'Autorité des marchés financiers, selon l'article L. 233-7 du Code de commerce, la part du capital qu'il détient et le pourcentage des droits de vote en sa possession. Le principe général est qu'une action détenue vaut un droit de vote lors de l'assemblée générale. L'un ne peut aller sans l'autre, car ce principe confère à l'actionnaire un pouvoir de décision et d'influence proportionnel au capital qu'il détient, c'est-à-dire qu'il a investi, pour participer à la définition de la stratégie du groupe ou à la nomination d'administrateurs et dirigeants au conseil d'administration. En outre, cette liaison permet au marché de pouvoir contrôler la gouvernance de la société en identifiant clairement les actionnaires majoritaires et minoritaires.

Or, plusieurs études académiques se sont penchées sur le découplage entre le droit de vote et les actions¹⁶. L'enjeu est de déterminer l'utilisation qui est faite par les investisseurs des droits de votes et le contexte dans lequel ils le seraient. Une récente étude¹⁷ montre que le marché des prêts de titres abriterait un marché des droits de vote. L'un des principaux résultats de cette analyse indique que les prêts de titres sont plus nombreux lorsqu'un vote a lieu dans l'entreprise concernée. Aussi, ce constat soulignerait-il que les actionnaires prêteraient leurs titres

....

(12) «Big traders dive into dark pools», David Bosgoslaw, *BusinessWeek*, 3 octobre 2007.

(13) «Deutsche Börse réfléchit au lancement d'un "dark pool"», Ingrid François, *Les Échos*, 6 août 2008.

(14) «Rise of dark pools and the rebirth of ECNs: death of exchange?», Aite group, 2007.

(15) Extrait de la brochure commerciale détaillant les spécificités de Xerta Midpoint.

(16) Henry T.C. Hu, Bernard S. Black, 2007, «Hedge Funds, Insiders, and the Decoupling of Economic and Voting Ownership: Empty Voting and Hidden (Morphable) Ownership», *Journal of Corporate Finance*, vol. 13, p. 343-367.

(17) S.E.K. Christoffersen, C.G. Geczy, D.K. Musto et A.V. Reed, 2007, «Vote Trading and Information Aggregation, European corporate governance institute», *Journal of Finance*, vol. 62, p. 2 897-2 929.

au lieu d'exercer les droits qui y seraient attachés pour faire prévaloir leurs intérêts pendant une assemblée générale. Si tel est le cas, certains actionnaires seraient plus attachés que d'autres à faire adopter ou rejeter les résolutions qu'ils soutiendraient ou contesteraient.

C'est pourquoi l'équipe dirigeante doit porter une attention particulière sur les prêts de titres entre les actionnaires actuels et futurs. Le marché a également un intérêt à percevoir ces changements pour avoir une lisibilité sur la stratégie. L'État a aussi un rôle en cherchant à donner les garanties de transparence dans les échanges afin que chacune des parties dispose du même niveau d'information pour acheter ou vendre des titres et conseiller ou critiquer une stratégie d'entreprise.

La gestion d'actionnaires « activistes » et gouvernance d'entreprise

L'assemblée générale des actionnaires est l'espace privilégié pour valider ou infirmer une stratégie d'entreprise présentée par l'équipe dirigeante aux investisseurs, actionnaires et autres parties prenantes. Ainsi donne-t-elle l'occasion de débattre et d'aborder plusieurs sujets : les modalités de rémunération des dirigeants, les règles de gouvernance au sein des structures de pilotage, les problématiques de développement durable et, enfin, les règles de défense anti-OPA¹⁸. Dans la mesure où les actionnaires passent d'une attitude d'investisseur passif détenant une faible part du capital à une posture plus active pour peser sur les décisions stratégiques, l'assemblée générale devient un événement crucial pour faire valoir ses options stratégiques¹⁹.

L'activisme actionnarial : motivations et finalités

Une question préalable s'impose : quels sont les éléments objectifs qui permettent de qualifier, par exemple, une déclaration dans les médias ou une recommandation de vote portée par un actionnaire comme une posture d'activiste actionnarial. La réponse ne peut être que nuancée, car l'objectif d'un investisseur actionnaire est de maxi-

miser sa plus-value tout en travaillant au développement du projet d'entreprise, et celui de l'équipe dirigeante est d'utiliser cet investissement pour rendre l'entreprise plus compétitive. Charge, ensuite, à cette équipe de rémunérer sous forme de dividendes ses actionnaires.

Un rapport de force s'installe donc dès lors que les parties s'opposent sur des projets ou des orientations. Aussi, l'activisme d'actionnaire est-il une volonté de faire changer les règles du jeu régissant les moyens d'accroître la richesse de l'entreprise.

Le but de ces actionnaires actifs, par opposition aux investisseurs institutionnels plus passifs, est d'améliorer la performance intrinsèque de l'entreprise. Or, cette amélioration passe par de nouvelles règles de gouvernance comme la remise en cause du schéma de décision, la séparation d'activités jugées non rentables ou non stratégiques pour le groupe ou encore l'introduction en bourse de branches d'activités. C'est la raison pour laquelle ce sont des entreprises sous-performantes ou dotées d'actifs sous-valorisés qui sont visées. Elles le sont d'autant plus que les investisseurs institutionnels ont des avoirs sous gestion beaucoup plus conséquents et qu'ils ont tendance à délaissier une attitude qualifiée de « Wall Street walk » où face à telle entreprise, ils préféreraient vendre les titres plutôt que de l'encourager à changer de stratégie.

À présent, certains investisseurs ne détenant qu'une faible part du capital n'hésitent pas à se lancer dans une telle politique de changement avec ou sans d'autres investisseurs. Pour eux, le seul moyen d'arriver à leurs fins est de faire changer l'équilibre des pouvoirs lors de l'assemblée générale en exerçant son droit de vote. Ainsi, en plus d'une mise sous pression progressive avant la tenue de l'assemblée, l'investisseur activiste se manifeste soit par des négociations « privées » soit par la proposition d'une résolution soit par des déclarations publiques sur la gouvernance et/ou la performance de l'entreprise ciblée.

L'assemblée générale : de la gestion des droits de vote à l'approbation des résolutions

L'assemblée générale des actionnaires est donc au centre des enjeux par la mise au vote de résolutions qui auront

....

(18) Girard C., 2001, « Une typologie de l'activisme des actionnaires minoritaires en France », *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol 4, n°3, p. 123-146, septembre.

(19) Lewis A. et Mackenzie C., 2000, « Support for Investor Action among U.K. Ethical Investors », *Journal of Business Ethics*, vol 24, p.215-222.

un impact direct sur la gouvernance de la société. Si ce point fait de plus en plus l'objet d'une attention particulière du conseil d'administration²⁰, la récente réforme de la « record date » a permis une redistribution des cartes.

En effet, l'article R225-77 du Code du commerce prévoit que « la date après laquelle il ne sera plus tenu compte des formulaires de vote reçus par la société ne peut être antérieure de plus de trois jours à la date de la réunion de l'assemblée, sauf délai plus court prévu par les statuts ». Ainsi, le conseil d'administration peut décider que seules les personnes autorisées à assister et voter à l'assemblée générale des actionnaires seront celles enregistrées comme ayant ces droits trois jours avant la date fixée et qui seront inscrites sur un registre dédié. Les actionnaires qui souhaitent voter ne sont donc plus obligés de bloquer leurs titres. Si cette mesure était réclamée depuis plusieurs années par les gérants résidents et surtout non-résidents qui ne votaient pas en raison de l'obligation du blocage des titres, cette règle leur permet d'exercer plus efficacement et discrètement leur droit de vote.

Ainsi, le préalable à toute assemblée générale est de connaître la répartition la plus précise de son capital et donc des droits de vote entre ses différents actionnaires²¹. Cet exercice est d'autant plus difficile compte tenu de la dématérialisation des échanges boursiers et de l'internationalisation des investisseurs. Par exemple, certains investisseurs institutionnels agissent pour le compte de tiers dont la société ne peut avoir connaissance. Des *hedge funds* détiennent également des parts via différentes sociétés immatriculées dans différents pays à la législation souple et favorable afin de séquencer leurs participations et ainsi fondre sur leur proie le moment venu. La photographie des actionnaires finaux d'une société cotée est donc extrêmement difficile.

Cette difficulté est d'autant plus importante que le niveau d'information diverge suivant la qualité de l'investisseur. Plusieurs études académiques ont ainsi démontré que les investisseurs institutionnels jouissaient d'une plus grande profondeur d'information sur la stratégie qu'un investisseur individuel²². Des négociations « privées » sont ainsi organisées entre l'entreprise et ses principaux actionnaires pour améliorer la valorisation des actifs. À l'inverse, l'émetteur est toujours dans une position délicate

pour connaître les positions détenues par ces investisseurs. En effet, comme ces derniers sont toujours « réservés » pour dévoiler la nature de leurs portefeuilles, les émetteurs ont d'autant plus de difficultés à disposer d'une photographie de leur capital, et donc de leur droit de vote.

Ainsi, le prêt de titres pourrait être utilisé pour faire basculer la majorité des votes pour l'approbation ou le rejet d'une résolution. En définitive, il conviendrait de s'assurer que le véritable propriétaire n'ignore pas que la banque dépositaire de ses titres les loue à un investisseur dont la stratégie est de monter son capital ou de s'assurer de droits de vote pour valider des résolutions en assemblée générale. Il ne serait donc pas illégitime que le propriétaire réel des titres donne son accord, dont les modalités et le contenu resteraient à définir, avant qu'ils ne soient loués à un tiers.

Les méthodes et solutions pour la gestion de l'activisme d'actionnaires

Face à ces enjeux, les émetteurs peuvent se doter de méthodes²³ relevant de l'intelligence économique. En effet, cette démarche pourrait se structurer autour de quatre actions préventives et pro-actives.

Tout d'abord, des informations sont tout de même disponibles par l'interrogation de bases de données, d'investisseurs institutionnels et de banquiers d'affaires. Regroupées et recoupées, ces informations permettent de disposer d'une carte d'identité de fonds activistes préalablement listés en fonction de leurs secteurs d'activités investis, leurs zones géographiques et la taille des sociétés cibles afin de déterminer leurs portefeuilles, leurs indicateurs de performance ou encore leurs gérants et leurs réputations. À cela, il faut ajouter une liaison permanente avec les avocats d'affaires de la société pour être informé des dernières évolutions légales, jurisprudentielles et doctrinales en matière de gouvernance. Cette étape doit être complétée, en parallèle, par une analyse et une prise de conscience des vulnérabilités financières et managériales des différents actifs composant la société. Ce sont autant de points d'entrée de fonds qui seront ensuite exploités et testés lors d'annonces de résultats ou de rencontre avec des investisseurs.

....

(20) Étude InvestorSight sur les AG 2009.

(21) Caby J., « Investisseurs institutionnels et gouvernance de l'entreprise », *La Revue du Financier*, n°133, 2002, p. 26-40

(22) Carleton, Willard T., Nelson, James M. and Weisbach, Michael S, 1998, «The Influence of Institutions on Corporate Governance through Private Negotiations: Evidence from TIAA-CREF», *Journal of Finance*, Vol. 53, August.

(23) Crozier M., 1994, *L'entreprise à l'écoute*, Paris, Ed du seuil, Collection Point.

Ensuite, un émetteur doit mettre en place un système d'alerte précoce sur les franchissements de seuil, les volumes de titres anormaux ou encore les parts du capital détenus entre 4 et 5 % par des investisseurs, encore inconnus. Ce système peut prendre la forme de déclenchement d'études stratégiques sur l'identité complète des gérants, les méthodes d'acquisition du fonds en question et des retours d'expérience de cas d'acquisitions. Le but est, ici, d'éclairer la prise de décision de l'équipe dirigeante sur la conduite à tenir en cas de franchissement de seuil. Ce système d'alerte doit être complété par des processus de gestion de crise mesurés et éprouvés « en temps de paix ». Il peut l'être également par des procédures d'échanges d'informations lors de « road show » ou rencontres avec les analystes pour évaluer la véracité financière et stratégique de rumeurs. Enfin, il faut ajouter une démarche de renseignement de sources ouvertes pour identifier puis sensibiliser des journalistes, des analystes ou des hommes politiques qui ont commenté la stratégie du groupe.

En cas de franchissement déclaré, la direction générale doit mettre en place une cellule de crise autour des principaux acteurs et conseils de l'entreprise. Cet organe doit être force de propositions pour formuler des scénarios de riposte ou de rapprochement avec ces fonds sur les terrains légaux, juridiques et surtout financiers. En permanence mis à jour par le système d'alerte précoce, ces scénarios permettent d'envisager les options soumises à l'équipe dirigeante et au conseil d'administration.

Enfin, l'entreprise peut, *in fine*, mettre en place, avec le concours de conseils stratégiques, des moyens d'identification et d'évaluation d'investisseurs réputés activistes dans son secteur d'activité. L'ambition est d'instaurer un dialogue et une prise de connaissances réciproques sur les stratégies poursuivies par chacune des parties.

Conclusion

Compte tenu de l'environnement mondial des deux prochaines années, trois attitudes devraient prévaloir. Tout d'abord, les investisseurs actionnaires, qui se sont distingués par des actions d'activisme vis-à-vis d'équipes dirigeantes en 2007-2008, vont gérer la réduction de la capitalisation boursière de leurs cibles et la publication

de ratios financiers pertinents pour leurs propres actionnaires, si ces derniers ne veulent pas retirer leurs parts. Ensuite, ce contexte va amener des ruptures de marché et des rapprochements/scissions d'actifs, ouvrant ainsi des opportunités d'achats ou prises de position significatives. Dès à présent, l'enjeu est de cibler, évaluer et investir dans des actifs dont la valorisation sera corrélée au retournement des marchés. Enfin, cette période donne l'occasion aux dirigeants d'entreprise de parfaire leurs stratégies vis-à-vis de ces investisseurs en évaluant leurs vulnérabilités, en innovant les méthodes d'identification d'actionnaires, en sécurisant leur capital, notamment en fidélisant leurs actionnaires. D'ailleurs, lors de l'assemblée générale de l'Institut de l'entreprise du 10 février 2009, Michel Pébereau a souligné que « les dirigeants devront s'attacher à attirer et fidéliser leurs actionnaires par des politiques adaptées, notamment en ce qui concerne leur implication dans la vie de leur société »²⁴. Toutes les parties prenantes de l'économie mondiale ont ainsi un rôle à jouer que ce soit les investisseurs individuels, l'Union européenne ou l'État français.

Au niveau européen, des moyens juridiques pourraient être définis pour concilier les libertés de commerce de titres avec la maîtrise du capital de l'entreprise pour éviter des fluctuations néfastes et favoriser des investisseurs plus engagés que jamais dans la vie de l'entreprise. De même, des moyens légaux pourraient être proposés pour que les émetteurs jouissent, proportionnellement, du même niveau d'information sur les investisseurs institutionnels que ces derniers exigent pour engager leurs investissements.

L'État français a également un rôle à jouer. Au-delà d'efforts pour la promotion d'une recherche académique sérieuse dans ce domaine, des actions de coordination pourraient être lancées, à un niveau stratégique, pour une identification plus précise des besoins de protection des actifs sensibles et une analyse et un suivi des interventions d'investisseurs institutionnels dans le capital de sociétés européennes. Cette posture paraît d'autant plus judicieuse à l'heure où des mouvements de consolidation prennent forme dans des secteurs aussi sensibles que ceux de l'armement, de la pharmacie, de l'énergie ou des matières premières.

Rodolphe MONNET

....

(24) Source : http://www.institut-entreprise.fr/fileadmin/Docs_PDF/Manifestations/Discours_M_Peberau_AG2009.pdf

Bibliographie

- BAUDRU (D.), LAVIGNE (S.), 2001, « Investisseurs institutionnels et gouvernance sur le Marché financier français », *Revue d'économie Financière*, vol 63, p. 91-105.
- BLACK (B.), 1990, « Shareholder passivity reexamined », *Michigan Law Review*, vol 89, p. 520-607, décembre.
- BARON (D. P.), 2000, « Private Politics, Corporate Social Responsibility and Integrated Strategy », *Research Paper*, n° 1656, Stanford University, Graduate School of Business.
- CABY (J.), 2002, « Investisseurs institutionnels et gouvernance de l'entreprise », *La Revue du Financier*, n° 133, p. 26-40.
- CARLETON (W.T.), NELSON (J.N.) et WEISBACH (M.S.), 2002, « The Influence of Institutions on Corporate Governance through Private Negotiations: Evidence from TIAA-CREF », *Journal of Finance*, vol 53, n° 4, p. 1335-1362, août.
- Carroll (A.B.), 1999, « Corporate Social Responsibility, Evolution of a Definitional Construct », *Business and Society*, vol 38, n° 3, p. 268-295, septembre.
- CRÊTE (R.) et ROUSSEAU (S.), 1997, « De la passivité à l'activisme des investisseurs institutionnels au sein des corporations : le reflet de la diversité des facteurs d'influence », *McGill Law Journal*, vol 42, p. 864-905.
- CROZIER (M.), 1994, *L'entreprise à l'écoute*, Paris, Ed du seuil, Collection Point.
- DEL GUERCIO (D.), HAWKINS (J.), 1999, « The Motivation and Impact of pension fund activism », *Journal of Financial Economics*, vol 52, p. 293-340.
- GILLAN (S.L.), STARKS (L.T.), 2000, « Corporate Governance proposals and Shareholder activism: the Role of Institutional Investors », *Journal of Financial Economics*, vol 57, 2000, p. 275-305.
- GIRARD (C.), 2001, « Une typologie de l'activisme des actionnaires minoritaires en France », *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol 4, n° 3, p. 123-146, septembre.
- HERVÉ (F.), 2001, « Faut-il acheter les actions des entreprises apparaissant sur les listes noires du conseil des investisseurs institutionnels ? », *Revue d'économie Financière*, vol 63, p. 125-135.
- HU (H.T.C.), BLACK (B.S.), 2007, « Hedge Funds, Insiders, and the Decoupling of Economic and Voting Ownership: Empty Voting and Hidden (Morphable) Ownership », *Journal of Corporate Finance*, vol. 13, p. 343-367.
- HIRSCHMAN (A.), 2007, « Exit, Voice and Loyalty », *Harvard University Press*, Cambridge, Mass.
- HÖFFE (O.), (dir), 2007, *Petit dictionnaire d'éthique*, Paris, Ed. du Cerf.
- JEFFERS (E.), PLIHON (D.), 2001, « Investisseurs Institutionnels et Gouvernance des Entreprises », *Revue d'économie Financière*, vol 63, p. 137-152.
- KARPOFF (J.M.), MALATESTA (P.H.), WALKLING (R.A.), 2001, « Corporate Governance and Shareholder Initiatives: Empirical Evidence », *Journal of Financial Economics*, vol 42, p. 365-395.
- LEWIS (A.), MACKENZIE (C.), 2000, « Support for Investor Action among U.K. Ethical Investors », *Journal of Business Ethics*, vol 24, p. 215-222.
- OPLER (T.C.), SOKOBIN (J.), 1995, « Does Coordinated Institutional Action Work? An analysis of the activities of the Council of Institutional Investors », *Working Paper*, non publié, Ohio State University.
- SMITH (M.P.), 1992, « Shareholder activism », *The social Investment Almanac*, Ed. P.Kinder, S.Lydenberg et A. Domini, Henry Holt NY.
- SMITH (M.P.), 1996, « Shareholder Action by Institutional Investors: Evidence from CalPERS », *Journal of Finance*, vol 51, n° 1, p. 227-252, mars.
- THOMSEN (S.), PEDERSEN (T.), 2000, « Ownership Structure and Economic Performance in the Largest European Companies », *Strategic Management Journal*, vol 21, p. 689-705.
- WAHAL (S.), 1996, « Pension Fund Action and Firm Performance », *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol 31, n° 1, p. 1-23, mars.
- WRIGHT (P.), FERRIS (S.P.), SARIN (A.), AWASHTI (V.), 1996, « Impact of Corporate Insider, Blockholder, and Institutional Equity Ownership on firm risk taking », *Academy of Management Journal*, vol 39, n° 2, p. 441-463.
- ZINGALES (L.), 1998, *Corporate governance*, *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, University of Chicago, NBER & CEPR.

Le Conseil régional de politique pénale des cours d'appel de Paris et de Versailles

Une structure innovante en Ile-de-France

Laurent LE MESLE, Jean-Amédée LATHOUD

En créant, en avril 2002, le Conseil régional de politique pénale, nos prédécesseurs, Jean-Louis Nadal et Henri Desclaux affirmaient leur volonté d'ancrer le fonctionnement de la justice pénale dans le réel et de se doter d'un instrument adapté de mise en œuvre des politiques pénales décidées par le gouvernement.

Avant même la création des Juridictions interrégionales spécialisées et l'émergence de projets de refonte des cartes administrative et policière parisiennes, les chefs des parquets des cours d'appel avaient ressenti la nécessité d'adapter leurs pratiques aux mutations de la société et de la criminalité :

- les délinquants ne se souciaient des frontières administratives ou de la carte judiciaire que pour tirer profit de l'existence de règles de compétence compliquant sensiblement la continuité des enquêtes et les rapprochements judiciaires ;
- les parquets et les services de police étaient de plus en plus souvent conduits à étendre leurs investigations sur toute l'étendue de la région Ile-de-France qui constituait, dans ce domaine également, un ensemble territorial cohérent et un bassin unique de population.

Une harmonisation des pratiques devenait en conséquence indispensable. Le Conseil régional de politique pénale est né d'une volonté commune de développer une réflexion partagée, de favoriser l'émergence de cultures communes sur les phénomènes de délinquance, d'harmoniser les politiques pénales sur les ressorts des treize juridictions de l'Ile-de-France et d'améliorer l'efficacité de l'action de la justice dans ses rapports avec les administrations partenaires.

Structure judiciaire innovante, le Conseil régional s'est aussi voulu une enceinte de réflexion sur les conditions de l'exercice par le ministère public de ses attributions

en matière de direction de la police judiciaire. Les préfets, les responsables des grands services de police et de gendarmerie d'Ile-de-France ont, dès l'origine, été associés aux travaux du Conseil, structure par définition pluridisciplinaire et nourrie de l'expérience et du savoir-faire de ses membres.

Les thématiques traitées

Depuis sa création, le Conseil régional a abordé de nombreux sujets portant sur des domaines particuliers de la criminalité, sur les pratiques des parquets ou les relations avec les autres administrations :

- au nombre des domaines de la criminalité qui ont été traités, on peut citer, la lutte contre le trafic d'armes, la lutte contre l'exploitation et la délinquance des mineurs étrangers, notamment les vols de métaux, la lutte contre la contrefaçon, les mariages de complaisance ;
- les pratiques des parquets ou les relations partenariales ont été abordées à l'occasion de travaux menés, notamment, sur des questions aussi diverses que l'alimentation du Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), le fonctionnement des Unités médico-judiciaires (UMJ), l'amélioration de la prise en charge des victimes, les contrôles d'identité, l'harmonisation des politiques de poursuites en cas de conduite malgré invalidation, l'adaptation des règles de compétence en matière d'escroqueries par Internet, etc.

Le Conseil régional a également diffusé récemment des instructions sur l'aménagement de peines et le suivi des personnes admises au bénéfice de la libération conditionnelle. Depuis 2006, sous notre impulsion conjointe, le Conseil régional a considérablement développé son

action, contribuant ainsi à renforcer les synergies et la capacité des services à travailler ensemble pour mettre en œuvre des stratégies définies en commun. À l'occasion de travaux menés sur certaines thématiques, il s'est ouvert à d'autres grandes administrations.

Ainsi, en juin 2007, la direction générale de la Concurrence et de la Répression des fraudes a été étroitement associée aux travaux du Conseil. Anticipant la création des Comités locaux de lutte contre les fraudes, des instructions de politique pénale étaient alors diffusées aux parquets pour renforcer la lutte contre les fraudes aux prestations sociales.

Enfin, les 7 février 2007 et 4 décembre 2008, les préfets de la région Ile-de-France, à l'occasion de rencontres conjointes, ont été invités à participer aux travaux du Conseil régional pour apporter leurs contributions sur des thématiques d'intérêt commun, tel que le contentieux des étrangers, la criminalité itinérante ou, plus récemment, l'habitat indigne et les marchands de sommeil ou la gestion des crises urbaines.

Trois contributions récentes témoignent des nouveaux objectifs assignés au Conseil régional de politique pénale par les procureurs généraux, et de la nature complexe de cette institution originale, qui est devenue une structure de définition de « bonnes pratiques », de réflexion sur la direction, par le parquet, de l'exercice de la police judiciaire, mais aussi un lieu d'analyses prospectives et de propositions sur le rôle du ministère public dans la gestion de l'action publique.

Une structure dynamique de définition de « bonnes pratiques »

La problématique des crises urbaines

Le 26 novembre 2007, dans le temps même des émeutes urbaines ayant suivi la mort accidentelle de deux jeunes à Villiers-le-Bel (95), le Conseil décidait de travailler sur la question de la « gestion des crises urbaines ».

La réflexion menée sur ce thème, courant 2008, dans le cadre d'un groupe de travail animé par le procureur général près la cour d'appel de Versailles, a été prolongée par les auditions de personnalités qualifiées, préfet, directeur central adjoint de la Sécurité publique, élu de terrain. Cette réflexion a permis de dégager des axes d'action et des préconisations opérationnelles à l'intention

des procureurs de la République et de l'ensemble des administrations concernées.

Les questions de l'anticipation des événements, de la mobilisation des services, de la qualité des procédures d'enquête et du renforcement des moyens techniques et de preuves, de l'exercice des poursuites, de la circulation de l'information, des relations avec les interlocuteurs du ministère public et avec le parquet général, des enjeux de la communication notamment, ont été traitées et des réponses ont été apportées dans le cadre de trois fiches-action portant sur :

- 1) L'Organisation adaptée du parquet.
- 2) L'Action publique.
- 3) La qualité des procédures de police et le recours aux moyens techniques.

Validées par les procureurs généraux et le Conseil, ces préconisations ont valeur d'instructions de politique pénale. Elles ont été largement diffusées à l'attention des chefs de parquet et des services du ressort.

La problématique des affrontements entre bandes

En août 2007 et, plus récemment, en novembre 2008, la capitale a connu des affrontements violents, mais sporadiques entre bandes qualifiées commodément de « bande de la gare du Nord » et de bande dite « de la Défense » ou « Def Mafia ».

Ces événements sont apparus d'autant plus intolérables aux autorités administratives qu'ils sont survenus dans une grande gare parisienne, lieu à haute densité de passagers en demande d'une sécurité renforcée. Les médias ont amplifié des rumeurs circulant sur l'existence de « hordes sauvages et incontrôlées » déferlant sur la capitale pour y importer une insécurité jusqu'à présent heureusement cantonnée dans les banlieues de l'Ile-de-France.

La forte émotion soulevée par ces événements, dernières manifestations en date d'un phénomène récurrent et ancien, n'était cependant pas proportionnée à leur gravité intrinsèque. Ils ont pourtant été l'occasion, pour les procureurs généraux, réunis dans le cadre du Conseil régional, de redéfinir les règles applicables et d'adresser, courant septembre 2007, des instructions communes aux procureurs de la République de leurs ressorts, portant notamment sur les contrôles d'identité et sur les critères habituels de compétence des juridictions pour mineurs.

Il est apparu, en effet, que dans ce type d'événements, où l'examen des éléments contextuels était indispensable à la compréhension des faits, le critère du lieu de leur commission devait être désormais préféré à celui de la domiciliation du mineur dont la prise en compte se ferait ultérieurement pour la mise en œuvre des mesures de suivi éducatif. C'est dans ce même esprit d'adaptation des pratiques aux réalités que les deux procureurs généraux ont réuni, le 26 novembre 2007, l'ensemble des chefs de services de police judiciaire et de sécurité publique de Paris et de la région parisienne sur le thème de l'exercice de la police judiciaire.

Le Conseil régional, structure d'animation et de direction de l'exercice de police judiciaire

En réunissant les directeurs régionaux de la police judiciaire de Paris et de Versailles, les directeurs départementaux de la sécurité publique, les chefs de services départementaux de la police judiciaire et les chefs de sûreté départementale, les procureurs généraux, ont entendu fixer les principes de la politique de saisine des services, rappeler les règles applicables en matière d'habilitation, de notation et de discipline des officiers de police judiciaire (OPJ) et réfléchir à l'amélioration de la qualité des procédures et des comptes rendus. Le Conseil régional a pu ainsi répondre à une exigence, légitime et partagée par les autorités judiciaires et policières, de cohérence dans les politiques de saisine de catégories de service identiques, confrontés à des problèmes de même nature.

Les protocoles validés à cette occasion ont été rédigés de manière à instaurer une prévisibilité maximum des réactions des magistrats du ministère public dans des situations de même nature en évitant l'écueil de l'enfermement dans un cadre trop rigide. Cette rencontre a été également l'occasion de rappeler l'importance des relations personnelles entre chefs de service et magistrats du parquet pour résoudre les situations particulières. À cet égard, les travaux du Conseil régional de politique pénale ont contribué à améliorer le traitement policier des violences urbaines, notamment en favorisant et en renforçant l'émergence, au sein des services de la sécurité publique, d'une culture judiciaire dans le travail de rétablissement de l'ordre et le recours systématique aux moyens de la police technique et scientifique. Les travaux de cette réunion plénière ont été résumés dans un document de synthèse qui a fait l'objet d'une large diffusion.

Le Conseil régional, lieu d'analyses prospectives et de propositions sur le rôle du ministère public dans la gestion de l'action publique

Au cours de l'année 2008, un groupe, composé de magistrats des parquets généraux et des parquets des ressorts des deux cours, a travaillé à l'initiative du procureur général près la cour d'appel de Paris, sur le thème du traitement en temps réel des procédures pénales (TTR). L'objectif assigné aux procureurs généraux était, au-delà de l'analyse des dispositifs mis en œuvre dans tel ou tel parquet, de mener un travail de réflexion plus large portant sur le rôle du ministère public dans ce mode de gestion de l'action publique. Le travail réalisé a permis de faire un bilan des effets, sur l'exercice quotidien des fonctions des membres du ministère public, de la systématisation de la réponse pénale.

Le Conseil s'est interrogé sur la réalisation des objectifs initiaux fixés au TTR : généralisé depuis plus de dix ans, le traitement en temps réel des procédures pénales permet-il encore de mieux diriger l'exercice de la police judiciaire à l'heure où les bouleversements constatés dans la composition du corps des enquêteurs ont naturellement affecté cet aspect particulier de l'exercice de l'action publique ? Les résultats des travaux menés ont été résumés dans une synthèse articulée en trois parties :

- la description de l'organisation et du fonctionnement des services de TTR dans les treize parquets des deux cours d'appel ;
- les préconisations relatives au traitement des difficultés rencontrées dans le fonctionnement quotidien du TTR ;
- les propositions relatives au rôle du magistrat du parquet dans le cadre d'un TTR rénové.

Ces propositions, qui ont fait l'objet d'une restitution lors d'une réunion plénière du Conseil régional de politique pénale et ont été adressées à la garde des Sceaux, pourraient nourrir plus largement des réflexions attendues sur les questions du périmètre du contentieux pénal, de la délégation de l'exercice de l'action publique à d'autres acteurs que le magistrat du parquet dont l'activité pourrait être utilement recentrée sur ses missions essentielles.

Ainsi, conçu à l'origine comme une simple structure d'analyse et de réflexion, le Conseil Régional de politique pénale des cours d'appel de Paris et de Versailles est aujourd'hui le cadre privilégié de la mise en œuvre des politiques pénales décidées par le gouvernement et de leur adaptation nécessaire aux réalités de leurs ressorts d'application. Depuis la fin de l'année 2006, sous l'im-

pulsion conjointe des procureurs généraux, il est devenu, en complément des circuits institutionnels traditionnels, une structure permanente de proposition de pratiques innovantes permettant des avancées concrètes au service de l'institution judiciaire et des parquets.

Par sa réactivité, le Conseil régional de politique pénale est en mesure d'apporter, en temps réel et dans le cadre de l'organisation judiciaire et administrative existante, des réponses adaptées aux diverses manifestations de la délinquance et de réfléchir, à moyens constants, à une organisation plus efficiente des services de justice et de sécurité. Les procureurs de la République du ressort l'ont bien compris, qui, par l'intérêt qu'ils manifestent et leur participation active à ses travaux, semblent s'être

appropriés le Conseil régional de politique pénale. Au moment où, en Ile-de-France, à la demande du chef de l'État, les services de police s'organisent pour renforcer l'efficacité de leur action, il était important que les procureurs généraux dynamisent le ministère public pour qu'il réponde aux défis de nouvelles formes de la criminalité violente.

Laurent LE MESLE

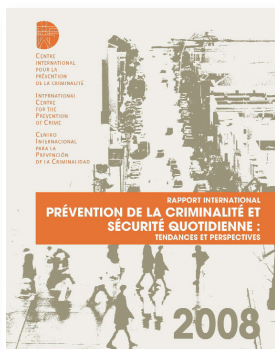
Procureur général près la cour d'appel de Paris

Jean-Amédée LATHOUD

Procureur général près la cour d'appel de Versailles

Le Centre international pour la prévention de la criminalité

Entretien avec Valérie SAGANT,
magistrate et directrice générale du Centre international
pour la prévention de la criminalité (CIPC)



Le Centre international pour la prévention de la criminalité, fondé en 1994, est un forum unique d'échanges internationaux et d'apprentissage pour les gouvernements nationaux, les autorités locales, les organismes publics, les institutions spécialisées et les organisations non gouvernementales. Le CIPC a pour mission d'aider les pays et les villes à améliorer la sécurité des collectivités et à réduire la criminalité et la violence par la mise en œuvre de politiques, stratégies et actions de prévention efficaces et durables.

Cahiers de la sécurité : le Rapport international sur la prévention de la criminalité et la sécurité quotidienne – tendances et perspectives : une première mondiale ?

Oui, en effet, c'est la première fois qu'un portrait de la situation de la prévention et de la sécurité quotidienne est dressé à l'échelle mondiale. Notre analyse porte exclusivement sur les réponses préventives apportées à la criminalité et couvre un large spectre géographique.

Cahiers de la sécurité : quel est l'intérêt de ce rapport, et la prévention de la criminalité étant un sujet très vaste, sur quel(s) point(s) avez-vous mis l'accent ?

Le Rapport international décrit et analyse les tendances actuelles et émergentes des actions de prévention et de sécurité quotidienne dans le monde. Il est accompagné d'un Recueil de plus de soixante pratiques en provenance de près de trente pays qui permettent d'avoir une vue diversifiée sur les programmes de prévention et de sécurité quotidienne, établis à travers le monde. Pour ce premier rapport, nous avons choisi de mettre l'accent sur les criminalités qui touchent le plus directement la vie quotidienne des gens, qui sont les plus visibles et vécues comme les plus dérangeantes et qui constituent une préoccupation mondiale : sécurité des jeunes, sécurité des femmes, sécurité à l'école et dans tous les espaces publics.

Cahiers de la sécurité : tendances et perspectives... quelles sont les tendances que l'on distingue ?

Tout d'abord, nous avons pu constater qu'un nombre important de pays a élaboré une stratégie nationale de prévention qui met en œuvre les standards internationaux de prévention de la criminalité adoptés en 2002 par les Nations unies. Ces principes directeurs reposent sur une approche inclusive et sur le respect des droits humains. Ils privilégient l'insertion, la réparation et le soutien plutôt que la seule répression et l'incarcération. Mais il existe également une tendance concurrente, que l'on retrouve dans certains pays, principalement en Europe, Amérique du nord et Australie, qui, aux côtés de ces politiques de prévention, ont renforcé leur arsenal répressif. On le remarque notamment par une criminalisation marquée de certains comportements tels que les incivilités, les agissements antisociaux, le renforcement des législations sur les mineurs, le durcissement des conditions de liberté anticipée...

Cahiers de la sécurité : cette tendance vers la répression est-elle répandue dans les pays qui connaissent des niveaux élevés de criminalité ?

Il est intéressant de constater que de nombreux pays connaissant de hauts niveaux de criminalité ont développé des politiques de prévention ambitieuses et énergiques. Si on prend l'exemple de l'Afrique du Sud et le Salvador, où le taux d'homicide par 100 000 habitants est respectivement

de 47,5 et 31,5, aujourd'hui leurs politiques de sécurité comprennent des mesures plus inclusives. La lutte contre l'exclusion sociale, le soutien aux jeunes et aux familles ainsi que des actions auprès des jeunes à risque sont inscrits parmi leurs priorités.

Cahiers de la sécurité : quelle est l'importance de la prévention par rapport au développement d'un pays ?

La prévention de la violence et le renforcement de l'État de droit sont aujourd'hui considérés comme une condition d'un développement social, culturel et économique durable. Nous avons pu constater, à travers notre analyse, une nette évolution au sein des grandes organisations internationales, comme des ONG humanitaires, qui toutes se soucient plus clairement de promouvoir la prévention à l'échelle locale.

Cahiers de la sécurité : quelles sont les conditions de réussites d'une stratégie de prévention ?

La prévention est efficace quand elle agit à l'échelle locale. C'est à ce niveau qu'il est possible d'agir au plus près des citoyens, de leurs difficultés et de leurs besoins. Nous avons pu constater que les villes qui ont développé des stratégies locales intégrées ont obtenu des bons résultats. Par exemple, à Bogotá, en Colombie, le taux d'homicide a chuté de 80 à 23 pour 100 000 en dix ans, grâce à une politique municipale très complète.

Les principaux axes sont connus : l'une des conditions de la réussite est liée à la capacité des acteurs locaux à prendre en compte tous les facteurs pouvant contribuer à la criminalité. En amont, en aidant les jeunes et les familles à discerner précocement les difficultés éducatives pour ensuite les soutenir ; mais aussi à l'égard des populations les plus à risque. Et, en aval, en privilégiant la résolution pacifique des conflits, la réparation, l'aide aux victimes et la réinsertion des personnes ayant été condamnées.

Nos analyses confirment que l'efficacité de la prévention repose sur des actions locales élaborées dans le cadre d'une stratégie d'ensemble et non isolées les unes des autres. Mais nous avons constaté que pour atteindre cet objectif, il est important que les acteurs locaux soient mieux informés, outillés et mobilisés. Ce qui fait la différence, c'est la qualité du diagnostic local, du partenariat, de la mobilisation des citoyens et du caractère rigoureux du suivi du programme de prévention.

Cahiers de la sécurité : Gilbert Bonnemaïson, député-maire d'Épinay, en véritable architecte des politiques locales de prévention et de sécurité a dit « La sécurité quotidienne, c'est l'affaire de tous », qu'en pensez-vous ?

Gilbert Bonnemaïson était le premier président du Conseil d'administration du CIPC. Cette maxime demeure valable, plus de vingt ans après sa conception, et inspire encore largement le monde. D'ailleurs, les principaux axes de sa pensée en la matière, l'équilibre nécessaire entre prévention, répression et réinsertion, le besoin de travailler en partenariat et l'importance de l'échelle locale, ont alimenté tant les principes directeurs des Nations unies applicables à la prévention du crime que de nombreuses initiatives dans le monde, telles que les tables locales de concertation au Québec.

Cahiers de la sécurité : ce rapport international 2008 n'est qu'un début ?

En effet, nous comptons le renouveler tous les deux ans pour permettre de suivre les évolutions majeures en prévention et d'identifier les tendances émergentes. Nous avons pu constater avec la première édition du rapport combien le domaine de la prévention est en pleine construction et développement, d'où notre mission de renforcer les échanges et d'accroître les connaissances en ce domaine. Nous préparons la prochaine édition, qui sera présentée en avril 2010, lors du 12^e congrès sur la prévention de la criminalité et la justice pénale des Nations unies au Brésil.

Cahiers de la sécurité : des sujets pressentis pour ce prochain rapport ?

Les thèmes que nous allons aborder dans ce prochain rapport se rapprochent de l'actualité, mais font également partie du suivi que nous menons sur les politiques et pratiques de prévention et de sécurité dans le monde. Nous allons donc étudier, entre autres, l'impact de la criminalité organisée, de l'évolution des flux migratoires ainsi que toutes les questions concernant l'abus des substances psycho-actives sur la sécurité quotidienne. Nous allons également consacrer une partie du rapport sur le thème de l'évaluation. En octobre 2009, nous célébrons le 15^e anniversaire du CIPC. Ce sera l'occasion d'examiner l'évolution internationale des politiques et pratiques en prévention de la criminalité depuis quinze ans ainsi que les défis à venir, d'où l'accent mis sur le thème de l'évaluation qui représente un outil incontournable pour l'amélioration des stratégies, pratiques et outils de prévention.

La République décentralisée

Sous la direction de Dmitri Georges LAVROFF

A l'instar des États impliqués par la construction européenne, la France est-elle capable de faire évoluer sa structure territoriale, – question d'actualité, s'il en est ? Pour nous éclairer, l'ouvrage dirigé par Dmitri Georges Lavroff, *La République décentralisée*, propose un bilan de la décentralisation en Europe à travers la diversité des structures en présence et des réformes en cours. La France serait-elle le « pays où l'on ne réforme jamais » ?

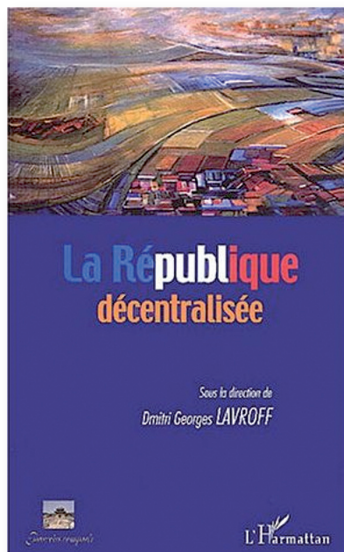
La structure territoriale des États européens : « un mobile de Calder »

Un premier bloc de recherches présente la territorialité de cinq pays : la Belgique, l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie, la Grande-Bretagne, puis les compare.

La conjugaison des modèles territoriaux en Europe

Les États fédéraux :
Belgique et Allemagne

Le doyen Delpérée montre comment la Belgique, d'un État unitaire, est devenue un système fédéral « par dissociation », pluri-législatif depuis la création de communautés et de régions, le 24 décembre 1970. Chaque instance territoriale dispose de son assemblée,



2003, L'Harmattan,
428 p., 33 €

de son gouvernement, de ses lois, de ses modes d'élection, qui varient d'un lieu à l'autre ou par rapport à la législation nationale, se disputant sans cesse compétences et moyens. Une Cour constitutionnelle très sollicitée arbitre ce modèle concurrentiel, surdéterminé par un clivage bipolaire Nord-Sud opposant Flamands et Wallons francophones, collectivités fédérées et décentralisées. Le destin de ce pays ouvert, mais compliqué préfigurerait-il les difficultés futures de « l'Europe à 27 » qu'il dirige en partie ?

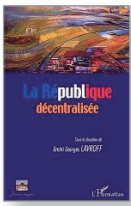
Fabrice Hourquebie montre comment le processus de construction européenne a transformé les modalités de fonctionnement du système fédéral allemand organisé par la Loi fondamentale depuis 1949. Dans la pratique, à travers les mécanismes juridiques de répartition des compétences, le *Bund*, ainsi que l'UE ont accru leurs

compétences législatives au détriment des *Länder*. Ces derniers, en compensation, ont renforcé leur identité régionale, investi les institutions et les circuits décisionnels communautaires, tout en conservant leurs capacités administratives à appliquer les lois de l'Union et les lois fédérales, malgré une hiérarchisation interne et un contrôle central. L'Europe n'a donc pas totalement « féodalisé » les régions, ni déstabilisé la fédération. Elle a suscité sa mutation : l'Allemagne est passée d'un fédéralisme coopératif à un fédéralisme concurrentiel interne et externe.

Les États unitaires régionalisés :
Espagne, Italie, Royaume-Uni

Dans sa transition démocratique, l'Espagne a été contrainte à la fois de maintenir l'unité de l'État et de satisfaire les revendications autonomistes.

Arnaud Martin révèle par quelle ingéniosité pratique s'est édifié le système dualiste né de cette double contrainte. L'autonomie politique est limitée par des mécanismes financiers de compensation instaurés en 1980. Comment ceux-ci fonctionnent-ils ? Comment l'ensemble est-il reçu par les acteurs ? Selon quels critères répartir les fonds ? Comment articuler la péréquation des moyens financiers entre des régions économiquement inégales et la répartition de compétences égales ? L'étude des dispositifs législatifs montre les limites du modèle. Ses contradictions renforcent indirectement le processus de contrôle de l'État central au détriment en



partie de l'autonomie. Le système balance entre un centre politique qui doit lui-même composer avec une administration garante de la compétence technique et de la neutralité, et des périphéries dont le jeu politique avec les forces madrilenes reste compétitif, parfois à la limite de la rupture, mais aussi ouvert, selon les majorités gouvernementales, à un processus complexe de négociation.

Gurutz Jauregui détaille, à la périphérie, le cas concret de l'autonomie du Pays basque. On sait combien celui-ci a pesé, en raison du terrorisme d'ETA, sur le fonctionnement du système espagnol tout entier. Le statut de 1979 a cependant permis de canaliser l'identité basque, de structurer les forces démocratiques, d'instituer une administration territoriale forte, de dédramatiser la « question basque » au niveau interne et externe. Cela n'a pas empêché des difficultés de fonctionnement et des tensions idéologiques autour de conceptions peu réconciliables de l'État et de la Nation, les unes se montrant unitaristes, les autres sécessionnistes. Selon l'auteur, ces conflits pourraient être dépassés car le modèle n'a pas exploré la plurinationalité ». Une « nation » se réduit-elle à une « région » ? L'Espagne peut-elle passer d'un État « décentralisé » ou « régional uninational » à un État « plurinational » ? Comment matérialiser cette transition en termes juridiques, économiques, politiques ? Peut-on ignorer les transformations qu'implique l'intégration du pays dans l'UE, notamment la souveraineté partagée et le principe de subsidiarité ? Le Pays basque pourrait, si l'on accepte la flexibilité de la vieille Constitution de 1978 et sa nécessaire adaptation à l'eupéanisation et à la mondialisation, revendiquer un statut de « communauté nationale ». Il bénéficierait alors de dispositifs pour intervenir dans les affaires de l'État et être représenté dans diverses institutions centrales, mais aussi dans des

conférences interautonomiques, inter-régionales, européennes et internationales. Ainsi divers changements constitutionnels ont été réalisés qui plaident pour une réforme du statut d'autonomie. Peut-on envisager une révision du texte constitutionnel à la façon de l'Allemagne, qui, depuis 1949, a procédé à une quarantaine de modifications ?

Le modèle italien est détaillé par Emmanuel Arcobelli et Katia Blairon. Ce pays a connu une unité tardive, hérité d'une longue tradition de palat, d'un fort sentiment de liberté de ses prestigieuses cités-États, de particularismes locaux surdéterminés par une opposition Nord/Sud. Son système institutionnel se devait donc d'être subtil et astucieux. Le jeu et les équilibres sont compliqués d'autant. Les périphéries sont respectées, mais aussi tenues en laisse pour éviter un éclatement centrifuge toujours prompt à se manifester. Aussi a été écarté un système d'État unitaire décentralisé au profit d'un « État régional » dont les formes ont évolué depuis trente ans, sans avoir fait émerger un État fédéral. Les régions, fixées en 1971, ont un statut inférieur. Leurs compétences législatives, limitées et encadrées constitutionnellement, ainsi que leurs capacités financières, ont été accrues par les réformes libérales des années 2001. Elles exécutent les lois nationales ou communautaires et peuvent conclure des accords avec des pays étrangers, certaines de leurs compétences concurrençant parfois celles de l'État central.

Désireux d'éviter tout débordement, le centre a construit en contrepoint un système pragmatique et ingénieux de consultations « en triangle », qui subordonne les collectivités territoriales en réduisant leur représentation à du para-institutionnel. Trois conférences permanentes ont été installées par étapes : l'une entre l'État et les régions, l'autre entre l'État, les villes et les autonomies locales, l'autre entre les régions et les entités locales. Ces conseils

consociatifs respectent des principes, cautionnés par la Cour constitutionnelle, d'autonomie, de coopération loyale, de concurrence équilibrée, de subsidiarité, de cohésion. Mais ils restent dominés par l'exécutif central (président du Conseil, ministres, responsables administratifs). Ces espaces permettent une concertation Centre/Périphérie et l'émergence de propositions, d'études ou de négociations.

La montée d'une contestation politique de la part des autonomistes et des fédéralistes, la nécessité fonctionnelle d'harmonisation et de rationalisation de la décentralisation, ou les exigences de l'eupéanisation, ont poussé, en août 1997, à la création d'une quatrième conférence unifiée État/régions/autonomies locales. Les décisions y sont acquises soit à l'unanimité, soit à la majorité des représentations des deux conférences État/régions ou État/villes et autonomies locales. Un nouveau complément de la Constitution (l'article 114) met sur le même pied toutes les collectivités territoriales, ce qui diminue d'autant le poids des vingt régions. Mais ce système ne débouche pas sur une représentation « nationale » des collectivités territoriales italiennes dans un Sénat adapté. Seule une commission bicamérale pour les questions régionales permet une consultation et un contrôle de la conformité des actes du gouvernement en matière régionale et locale. En cas de désaccord entre cette commission et le Parlement, c'est la majorité de l'Assemblée qui l'emporte.

Les territoires italiens restent donc sous le contrôle subtil d'un État qui privilégie l'autonomie consultative au détriment d'une véritable souveraineté et représentation nationale des territoires. Diviser pour régner, telle est la devise du centre dans le pays de Machiavel...

Le système territorial anglais, très compliqué, apparaît aussi assez pragmatique. Sonia Dubourg-Lavroff et Emmanuel Sur démontent l'inextricabilité du cas britannique puis du

cas irlandais. Le Royaume-Uni, sous la houlette des travaillistes, a lancé un processus de dévolution accéléré en 1998. Dans un pays à la fois très localisé, plurinational (anglais, écossais, irlandais, gallois), unifié et néoimpérial (le *Commonwealth*), le processus reste très éclectique. La décentralisation, qui consiste en un transfert de compétences des ministères de Londres et du Parlement de Westminster à des corps et des exécutifs régionaux ou subnationaux, a été adaptée à chaque cas. Un peu comme si était tolérée une « polygamie institutionnelle », selon laquelle chaque territoire pouvait tour à tour rechercher l'union libre, se fiancer à l'Europe, rester marié au Royaume-Uni ou divorcer à bon escient et se remarier plus tard. Dans tous les cas de figure cependant, malgré diverses critiques, le Parlement londonien reste le seul souverain. Un Comité judiciaire du Conseil privé de la Chambre des *Lords* contrôle *a posteriori* et de façon asymétrique les conflits de compétence éventuels et la conformité au droit européen des « assemblées dévolues ». Le système de ces assemblées a été mis en place d'abord en Écosse, puis en Irlande du Nord et au Pays de Galles. Le cas anglais, lui, a fait l'objet d'une décentralisation plus limitée, avec la création, en 1998, d'agences de développement régional, de chambres régionales de contrôle, de ministères couvrant les matières régionales ainsi que de l'élection du maire de Londres au suffrage universel, la capitale prenant le statut de « ville-région ».

Le cas de l'Irlande du Nord, difficile à résoudre, a été impulsé de l'extérieur par les États-Unis (Administration Clinton), désireux de faire aboutir un processus de paix et de stopper le terrorisme de l'IRA. Le 10 avril 1998 ont été signés les accords du « Vendredi saint » qui ont proposé une structure d'autonomie inédite. Les unionistes protestants acceptèrent de partager le pouvoir avec les catholiques qui, de leur côté, ne s'opposaient plus à une

union éventuelle des deux parties de l'île. Londres octroya des concessions constitutionnelles importantes concernant l'Ulster, et Dublin abandonna sa revendication de souveraineté sur cette dernière. Le processus de négociation et de cogestion respectait ainsi les droits de l'Homme, la culture et la dignité des deux communautés. Le principe intangible de souveraineté devint virtuel (Londres admit comme concevable l'unité irlandaise) et reconnu à une province le droit à l'autodétermination.

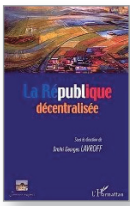
La mise en œuvre de ce modèle inclassable de coopération État/territoire subnational s'est réalisée par étapes et selon des équilibres fondés sur la réciprocité. La nouvelle assemblée d'Irlande du Nord, élue à la proportionnelle, conserve une autonomie législative et exécutive. Ses lois sont votées à la majorité pour les questions locales, selon une représentation communautaire pour les décisions clés. La répartition des compétences entre Belfast et Londres reste graduelle, soit spécifique à l'une ou l'autre instance, soit partagée. Les lois de l'Assemblée doivent recueillir l'assentiment de la Couronne et la signature de la Reine, après examen de conformité par le comité juridique pour l'Irlande du Nord. L'exécutif nord-irlandais, réparti proportionnellement entre les deux communautés, conserve une autonomie tempérée par des espaces de négociation : un conseil Nord/Sud, dont les décisions doivent être approuvées par les deux parlements de l'île, renforçant la coopération des exécutifs ; un conseil Est/Ouest regroupant des représentants des régions anglaises, des assemblées écossaises, galloises et irlandaises. Malgré quelques anicroches, ce modèle de dévolution, concédé à un espace insulaire, reste unique et intransposable ailleurs. Encouragé par Bruxelles, facilité par une politique néolibérale de déréglementation, de privatisation, de restructuration du service public et d'encouragement à l'autonomie financière des régions, ce régime a renforcé les identités

régionales et nationalistes, révéla le différentiel financier entre les territoires (source de revendications et de batailles politiques nouvelles), de relativiser également l'identité britannique et royaliste. Mais, paradoxalement, comme la dévolution a partout déçu l'opinion dans ses effets, la mobilisation pour les élections nationales, majoritairement attachée à la souveraineté du centre londonien, reste intangible.

L'étude de ces cas séparés révèle bien la diversité des modèles de territorialisation des grands États européens. Peut-on dégager une cohérence d'un tel *patchwork* ?

La comparaison des structures territoriales

La réussite d'Alain Delcamp, directeur au Sénat et président du groupe d'experts indépendants auprès de la commission des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, est d'avoir interrogé la pertinence des typologies dressées à partir des structures étatiques, mais aussi celle des critères de comparaison du fonctionnement concret des institutions territoriales, au niveau du processus de décision, des modes de répartition des compétences, de leur exercice, des moyens financiers qui les rendent réalisables. L'Europe connaît donc trois formes étatiques : les fédérations (Allemagne, Autriche, Belgique), les États unitaires fortement régionalisés (Espagne, Italie), les États unitaires plus ou moins décentralisés (France, Finlande, Danemark, Grèce, Portugal, Irlande, Luxembourg, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suède), plus les démocraties de l'Est qui, sous la pression de l'UE, sont entrées plus ou moins dans la voie de la décentralisation. Un point de départ pour la comparaison reste la charte européenne de l'autonomie locale signée par plus de quarante pays à Strasbourg le 15 octobre 1985. Dans ce texte parfois flou, est abordée



la définition de la compétence en tant que droit pour des collectivités de régler et gérer les affaires publiques dans un cadre juridique, cela à trois niveaux : le communal, le provincial et le régional. Les structures territoriales, les régions ou les autonomies à pouvoir législatif ne coïncident pas toujours avec la nature fédérale ou unitaire des États qui les supportent. Des États unitaires peuvent disposer de régions autonomiques ou décentralisées. De même, la répartition peut porter soit sur des compétences déléguées, soit sur des compétences propres. Très peu d'États appliquent du bas vers le haut le principe de subsidiarité qui implique un exercice du pouvoir par les autorités les plus proches des citoyens (article 4 de la charte européenne de 1985). On lui préfère généralement une construction décentralisée du haut vers le bas avec des conseils élus. Pente inquiétante : un peu partout les pouvoirs délégués sont devenus plus importants que les pouvoirs propres, preuve d'un renforcement de la hiérarchisation administrative et de la volonté de contrôle de la part des centres et de leurs élites.

Chaque système, d'autonomie ou de décentralisation, connaît des limites. On se trouve en présence d'un « système » d'interactions croisées et compensatoires. Une autorité locale peut se heurter à un centralisme régional, et doit alors rechercher le soutien de l'État central ou d'une Cour de justice extérieure. Certains modèles fédéraux conçoivent un système de relations en triangle, entre le local et le national, le local et le régional, le central et le régional (c'est le cas en Allemagne, en Autriche, en Italie). Le partage des compétences n'empêche pas toujours non plus la prépondérance du centre (cas de l'Espagne et de l'Italie). Parfois, comme dans les nouvelles démocraties de l'Est, les États simulent une décentralisation en créant des conseils à tous les échelons et en enlevant à certaines collectivités locales leurs prérogatives au profit d'administrations

déconcentrées sous le contrôle de la capitale politique.

L'analyse des moyens financiers confirme cette variabilité de fonctionnement et de répartition des compétences. La part des dépenses locales dans l'ensemble des dépenses publiques est plus forte en Europe du Nord et en Pologne ou en Hongrie, similaire en France, en Allemagne et en Grande-Bretagne. Elle révèle l'importance non de la structure étatique, mais du niveau d'attribution des dépenses d'éducation, d'aide sociale et de santé. Nulle part le principe de « connexité », qui impose de relier à toute compétence des ressources correspondantes, n'est vraiment respecté. L'autonomie se réalise plus sur des fonds de transfert que sur des ressources propres : la fiscalité locale ne couvre que 25 % des dépenses. La bataille pour la péréquation des moyens du transfert est vive dans de nombreux pays, fédéraux ou unitaires. De fait, cette situation freine l'autonomie effective des collectivités territoriales.

Dans toute l'Europe donc, les centres empiètent sur les prérogatives variables des périphéries. Ils se méfient d'une authentique décentralisation ou régionalisation, bafouant souvent le principe de subsidiarité qui devrait être un des piliers de la future démocratie européenne. Que dire alors du modèle français ?

L'exception française : un « stable de Calder »

La « décentralisation » française constitue une forme restrictive des droits des collectivités territoriales placées sous la tutelle d'un État centralisé fort. Cela, même si, au regard de la longue durée, le pays donne l'impression d'hésiter entre des modèles alternatifs. Quelles que soient les périodes, au sein de chaque parti ou coalition gouvernementale, se sont affrontés de façon symptomatique,

jacobins, bonapartistes et girondins, centralisateurs et décentralisateurs, régionalistes et départementalistes, sans parler des différents courants favorables à l'autonomie politique des régions frontalières irrédentistes ou insulaires. Le système, loin d'être stable, fonctionne comme un pendule de Foucauld, basculant tantôt vers le pôle centralisateur, tantôt vers la décentralisation, au gré des rapports de forces et des stratégies croisées d'acteurs collectifs identifiables (les maires des grandes villes, les départements, les grands corps de l'État, le ministère de l'Intérieur, la direction du gouvernement, etc.). Pourtant, si l'on adopte un point de vue tocquevillien, rien n'a changé en profondeur depuis l'Ancien Régime. L'administration de la « monarchie républicaine » d'aujourd'hui, à dominante déconcentrée, reproduit les mêmes schémas. Sur un sujet aussi controversé, il était normal que les auteurs soient en désaccord. Quatre contributions affichent un certain scepticisme, une prudence, voire une hostilité explicite à la révision constitutionnelle initiée par le gouvernement Raffarin à partir de 2002. À l'inverse, deux analyses considèrent qu'elle constitue une avancée : désormais, la France serait entrée dans la voie d'une décentralisation de nature nouvelle.

Une décentralisation impossible ?

Le scepticisme de deux hauts fonctionnaires

Dans un premier article enrichi par une expérience de sous-préfet et de cadre à la direction des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, Jean-François Auby montre que la France a du mal à sortir du centralisme. Elle défend *a priori* la prééminence de la démocratie représentative, la délégation de pouvoir du haut

vers le bas, la légalité républicaine, unique, égale et homogène sur tout le territoire. Le modèle de l'étatisation domine, les collectivités locales restant une partie intégrante de l'État.

La première vague de décentralisation des années 1982-1983, menée par la gauche socialiste, n'a pas vraiment bouleversé la structure, malgré des effets d'annonce. Partout a été renforcé le contrôle de légalité, notamment par le biais d'organismes juridictionnels (les cours régionales des comptes entre autres). Aux contre-pouvoirs par en haut, se sont ajoutés ceux par en bas, car la population, les élus locaux, les corps et les réseaux d'opposition ou les baronnies locales ont tout fait pour éviter un néo-centralisme régional. Face aux dispositifs européens, l'État central a cherché de son côté à monopoliser les circuits et les processus de décision. Un système de multi-partenariat croisé et compensatoire a complexifié les relations centre/périphérie, rendant impossible tout vrai changement.

La France risque par cet immobilisme de renforcer l'uniformité de ses méthodes et de son fonctionnement jusque dans la gestion de l'outre-mer. Le principe de généralité des compétences, contradictoire avec la spécialisation des administrations déconcentrées sur le terrain, rend difficile la répartition des fonctions et des moyens financiers entre les différentes strates. Les anciens découpages administratifs ont du mal à s'articuler avec le niveau régional, d'autant qu'homogénéité territoriale ne rime pas toujours avec identité démographique. La systématisation rend difficiles l'expérimentation et l'adaptation temporelle des textes législatifs et réglementaires, de plus en plus nombreux et entrecroisés. Ces blocages freinent tout changement profond du pays dans la durée, à un moment où, contradictoirement, s'élargit la notion d'intérêt général, où la société civile revendique une plus grande « subsidiarité » dans la gestion des affaires publiques, et où

la représentation démocratique verticale univoque est de plus en plus contestée dans sa représentativité sociale.

Dans une contribution convergente, praticien (il a été recteur d'Aquitaine de 1993 à 1997) et professeur de droit public, André Pouille aborde le problème de la répartition des compétences dans l'Éducation nationale (de façon prémonitoire par rapport aux blocages autour de la réforme de l'autonomie des universités des années 2007-2009). Le ministère central, budgétivore, réservoir de rancœurs politiques, apparaît comme un laboratoire de l'inadaptation et de la contestation. L'auteur passe au crible les contradictions de sa politique de décentralisation et de déconcentration.

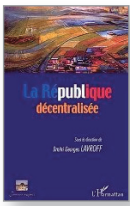
La décentralisation concerne d'abord les Établissements publics d'enseignement supérieur (EPES), puis les Établissements publics locaux d'enseignement (EPL), collèges et lycées. Pour les premiers, il s'agit d'une quasi absence d'autonomie dans la budgétisation (80 à 90 % des sommes sont attribuées par Paris), de la répartition des crédits, du nombre et du recrutement des professeurs, des constructions, du logement et de la restauration étudiante, de l'habilitation des diplômes et de la qualification des centres de recherche. Il en est de même des seconds, puisque les chefs d'établissement sont nommés par le ministère, qu'ils n'ont pas de ressources propres, que les personnels sont recrutés, gérés et promus par l'État, que le pouvoir hiérarchique et les orientations éducatives sont placés entre les mains des recteurs.

Pour ce qui est de la décentralisation en faveur des collectivités territoriales, les lois des années 2002-2003, comme les précédentes de 1983 et 1985, n'ont pas changé l'étatisation du système éducatif. Si les collectivités financent les locaux et ont un droit de regard sur les établissements secondaires et sur la carte scolaire, l'État, qui supporte les trois quarts du budget, fixe

seul les objectifs, les orientations pédagogiques, gère les recrutements, les carrières des personnels, contrôle et inspecte ces derniers. Comme le disait le très prudent Jean-Pierre Raffarin dans un discours du 24 septembre 2002 aux recteurs et inspecteurs d'académie : « *Nous souhaitons expérimenter sans toucher au cœur de l'Éducation nationale* ».

Quant à la déconcentration, qui, comme dans des vases communicants, s'accroît en parallèle pour compenser la décentralisation, elle a renforcé le pouvoir des recteurs par rapport aux bureaux du ministère, afin de simplifier la gestion des finances, des personnels, de la vie scolaire, des examens et de contrôler localement la gestion des personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé (ATSS – ATOS aujourd'hui) et des effectifs du second degré. Il s'agit là d'une sorte de subsidiarité administrative, qui voit se dresser très vite contre elle la résistance des syndicats et la prudence vigilante des bureaux parisiens du ministère. Cela aboutit à une plus forte politisation des postes de recteurs. Ceux-ci, émanations de la majorité gouvernementale, ont alors à affronter les élus d'opposition sur le terrain, les syndicats et, *a contrario*, un contrôle renforcé du ministère qui favorise attermolements et compromis, ce qui paralyse souvent les décisions.

Peut-on vraiment décentraliser, voire autonomiser l'Éducation nationale ? André Pouille évalue la capacité de réforme du système. Il sera difficile de transférer aux régions les problèmes de construction et d'entretien des EPES. Cela serait concevable pour les CROUS (œuvres étudiantes). Les résistances syndicales et politiques seront fortes en matière de transferts des personnels d'entretiens des EPLE (tant ces postes constituent autant de ressources pour les réseaux de pouvoir). Une gestion locale des personnels ATOS et des ingénieurs techniques, de recherche et formation (à l'époque ITRF, devenus IARF actuellement)



est envisageable. Si les problèmes de formation professionnelle peuvent être davantage régionalisés, la politique d'orientation et d'information des élèves et des étudiants restera en partie nationale. André Pouille prône un accroissement du pouvoir des recteurs et des chefs d'établissement. Les rectorats pourraient devenir des Établissements publics susceptibles d'établir des relations multiples avec les entreprises. Les fonctions de recteur couvriraient une période de six années (non renouvelables tout de suite). Les chefs d'établissement pourraient choisir leurs enseignants et piloter avec plus de responsabilité collèges et lycées. Le bon sens et le réalisme ne permettent pas d'envisager de réformes budgétaires ni une désétatisation, voire une privatisation partielle du système.

Le même pessimisme, plus politique que pragmatique, se retrouve dans deux autres points de vue portant sur le « droit à l'expérimentation » et « l'exception corse ».

Deux points de vue antidécentralisateurs

Les dissonances ne sont pas liées simplement aux réticences théoriques du premier auteur, Ferdinand Mélin-Soucramanien, ou à celles plus politiques du second, Jean-Guy Talamoni (élu nationaliste et président de la commission européenne de l'Assemblée de Corse), hostile, lui, *a priori* à la légitimité du « jacobinisme », du « départementalisme » ou du « régionalisme » français. En donnant la parole à des adversaires implicites ou explicites de la réforme actuelle, l'ouvrage permet de mieux comprendre certains obstacles intellectuels à la décentralisation.

Selon le professeur Mélin-Soucramanien, le droit à l'expérimentation, sorte de produit juridique de consommation, révélerait les travers de « notre société libérale » prompt au « *zapping* normatif » (*sic*)... Si l'expérimentation reste possible, il n'existerait pas de

« droit d'expérimentation », simple « faculté » ou possibilité de « dérogation » dans l'exercice de compétences. Les jurisprudences n'en ont-elles pas fait l'antithèse de la normativité ? Sont mentionnés certains textes sur le PACS ou la parité qui ont inauguré le genre. L'auteur distingue l'expérimentation réglementaire, acceptée et pratiquée par la tradition administrative (notamment au niveau local) ou par la jurisprudence, de l'expérimentation législative. Celle-ci s'est heurtée aux critiques du Conseil constitutionnel. Si des tolérances ont été acceptées pour des textes techniques (lois sur l'interruption volontaire de grossesse, loi sur la bioéthique, loi relative aux transports régionaux...), au nom de la défense du principe d'égalité devant la loi, le Conseil aurait toujours jugé inconstitutionnels divers projets concernant, par exemple, le pouvoir législatif des collectivités territoriales, l'autonomie de certaines fonctions universitaires, l'existence d'un « peuple corse » différencié du peuple français, le droit prioritaire à parler des langues régionales, etc.

L'auteur conclut que l'avant-projet gouvernemental concernant l'expérimentation était « inutile » et « contre-productif » (*sic*). La critique de l'expérimentation est justifiée par le fait que le législateur national a une compétence normative primaire et exclusive en matière de droits fondamentaux, et que seul l'État central conserve toujours l'initiative. Comme il n'y a pas en France de pluralisme au niveau des sources juridiques, l'expérimentation ne peut que brouiller les principes « simples et incontestables » du droit, créer des « privilèges » et renforcer « l'insécurité juridique » d'une République « hésitante ». Cependant, le gouvernement a tranché dans un sens inverse des positions de ce commentaire qui a symptomatiquement écarté de son analyse la loi de révision du 28 mars 2003 (article 72, alinéa 4). Désormais, l'expérimentation est un droit constitutionnel dans certaines limites.

Pour ce qui est de la question corse, pierre d'achoppement de toute réforme territoriale, Jean-Guy Talamoni, favorable à une souveraineté nouvelle, se déclare d'emblée hostile au centralisme « jacobin » (il ne pouvait pas utiliser le terme de « bonapartiste » en tant que Corse !), de même qu'aux dispositifs juridiques et économiques déployés dans l'île, obstacle à son développement. Le département apparaît à l'auteur « incompatible » avec la Constitution européenne qui rendrait désuet le centralisme juridique. Si l'indépendance corse n'est pas à l'ordre du jour, il faudrait envisager pour l'île un nouveau cadre institutionnel. En plus d'une « citoyenneté locale » juridiquement définie, serait à créer une assemblée aux pouvoirs législatifs propres, disposant de larges domaines de compétences, assistée d'une « chambre des provinces » (accents vichyssois ?) représentant les territoires corses, à côté d'un exécutif local ayant des ministres responsables pour l'administration territoriale. Paris, qui aurait toujours refusé un véritable « dialogue » et de tels changements, pourtant conformes à la situation d'autres îles en Europe ou en outre-mer, sépare artificiellement l'île en deux départements, en cantons, en conseils généraux, doublés d'instances ou de conseils redondants et concurrents. Diviser pour mieux diluer, mais surtout, ne rien changer ! Peut-on vraiment parler en Corse de « République décentralisée » face à cette stratégie du centre ?

Malgré ces analyses critiques, la situation institutionnelle française a été transformée par petites touches, selon la tactique du Premier ministre Raffarin. De fait, la France, s'intéressant pour la première fois dans son histoire à l'organisation des États membres de l'UE impulsée par une « nouvelle gouvernance », s'est trouvée obligée d'approfondir la démocratie et de commencer à décentraliser la République. Selon quelles modalités ?

La solution Raffarin : constitutionnaliser la décentralisation (2002-2003)

Deux contributions conséquentes décortiquent la réforme Raffarin de 2002-2003. La première montre que celle-ci reste sur le fond inséparable d'une transformation du Sénat, assemblée historique des libertés locales. La seconde explique de façon compréhensive la marge étroite de la réforme raffarinienne et ses conséquences.

Pas de décentralisation sans réforme du Sénat

Marie-France Verdier part des engagements du candidat Chirac lors de la campagne présidentielle de 2003 qui concernaient l'instauration d'un référendum local, la proposition d'un statut constitutionnel pour les régions, l'autofinancement des collectivités locales, la constitutionnalisation du droit à l'expérimentation et le renforcement du Sénat comme représentant des collectivités locales.

Parfois contesté, le Sénat a aussi cherché à se renforcer et à se rénover lui-même. L'auteur décrit ensuite sa spécificité au niveau de son mode d'élection, de sa composition et de ses fonctions. Elle détaille la question de la représentation des collectivités locales. Ni la Constitution, ni les projets d'évolution des textes n'ont vraiment tranché la contradiction entre une représentation qui doit rester indivisible (comme celle de l'Assemblée nationale) et une représentation de type territorial, dont il faut équilibrer les composantes : départements de la métropole et d'outre-mer, territoires d'outre-mer, collectivités à statut particulier (Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon), conseil supérieur des Français à l'étranger. Par ailleurs, comment équilibrer la représentation des communes (plus de 34 000), celle des départements et celle des régions, dans le collège sénatorial ?

Est d'abord commentée la décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2000 qui a clarifié la nature de la représentation sénatoriale, sa dimension « indivisible », indirecte et égale devant le suffrage, sans préciser cependant les modalités d'équilibre et d'égalité représentatives des différentes collectivités. En effet, le Sénat représente à 95,75 % les communes, à 2,66 % les départements et à 1,19 % les régions. On parle désormais de « collectivités territoriales » (plus que de « collectivités locales »). Le Sénat représente ces entités détachées de la représentation individuelle et abstraite des citoyens. Mais peut-on accepter l'inégalité flagrante de représentation des différentes collectivités devant la loi ?

Sont ensuite décrits les projets sénatoriaux, désireux de corriger la surreprésentation de certains territoires, de mieux répartir les sièges par collectivités, de respecter les évolutions démographiques et l'entité montante des régions, de renforcer la représentation urbaine, d'harmoniser la durée du mandat des sénateurs avec celle des postes d'élus locaux en réduisant le mandat sénatorial à six années (plus en adéquation avec l'instauration du quinquennat). Contre ces nécessités, le Premier ministre Raffarin a refusé d'accorder au Sénat des prérogatives procédurales ou de constitutionnaliser sa spécificité législative, malgré sa volonté explicite de donner corps et valeur juridique au principe de subsidiarité.

Les sénateurs, dynamisés par leur président, Christian Poncelet, ont alors tenté de constituer un contre-poids face à la timidité de Matignon en lançant une proposition de loi constitutionnelle, déposée le 3 juillet 2002, visant à modifier l'article 72 de la Constitution, à renforcer la libre administration des collectivités locales, à autoriser ces dernières à exercer des compétences relevant de l'État central ou à adapter les réglementations nationales aux spécificités locales, à consacrer un « droit à la différence » des collectivités d'outre-mer,

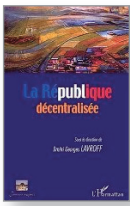
à côté de la commune, du département et de la région, et surtout, à confirmer la légitimité du Sénat dans sa représentation des collectivités territoriales.

En réaction, le gouvernement a déposé un projet de révision constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République le 16 octobre 2002. Les sénateurs, à majorité de droite, par conformisme politique majoritaire, ont finalement voté ce texte avec quelques amendements. L'Assemblée nationale, attachée, elle, aux prérogatives que lui accorde la Constitution qui instaure un bicaméralisme inégalitaire, n'a accordé que quelques concessions aux sénateurs qui ont adopté l'ensemble du texte en seconde lecture. Par conformisme et souci de compromis, la France n'a pas connu de crise parlementaire.

La solution imposée par Matignon a reculé la réalisation d'une décentralisation organique plus audacieuse, même si le Sénat, défenseur de la décentralisation, a su renforcer sa légitimité de chambre territoriale et imposer à l'agenda gouvernemental l'importance de sa réformation (notamment au niveau de son système électoral). De cette stratégie opiniâtre découle l'aspect « systémique » de toute réforme concernant la décentralisation : toucher aux principes et aux modalités de l'équilibre territorial passe par une réforme constitutionnelle du Sénat (ce qu'avait bien compris, d'ailleurs, le général de Gaulle lors du référendum de 1969). Mais peut-on vraiment parler de décentralisation et conserver en même temps un modèle de bicamérisme inégalitaire ?

La révision « inévitable » de la Constitution

La contribution de Dmitri Georges Lavroff souligne d'abord l'enjeu historique que représente la décentralisation, dont la mise en œuvre se heurte à l'idéologie centralisatrice du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'État qui en sont les conservateurs



juridiques. L'auteur est là disciple de Tocqueville, de Benjamin Constant et des constituants américains, pour qui la philosophie centralisatrice transforme la souveraineté du peuple et le mécanisme de la représentation en un bloc uniforme, abstrait, indivisible. Son origine est monarchique et son aporie principale consiste à confondre la Nation avec l'État, le peuple et les populations qui le composent, le territoire avec des modalités bureaucratiques de son organisation, l'administration territoriale avec l'étatisation. Les gouvernements ont toujours refusé de décentraliser le pays, sous prétexte d'éviter de perturber les équilibres politiques. Par ailleurs, le centralisme a été en partie alimenté par les élus locaux eux-mêmes, souvent prompts à se décharger de leurs responsabilités sur le pouvoir central et à passer tous les compromis imaginables, surtout au niveau des moyens financiers. Ces blocages accumulés expliquent que la France a longtemps préféré une décentralisation par la voie législative. L'auteur montre alors les limites et les défauts de cette solution. Les collectivités territoriales, malgré une diversité de statuts, ne se sont jamais vu reconnaître le droit d'exercer un pouvoir normatif autonome. En l'absence de normes constitutionnelles, la voie législative, soumise à des majorités électorales fluctuantes, a abouti, d'un gouvernement à l'autre, à un éparpillement de compétences transférées, à une multitude de financements croisés, à des variations et contradictions juridiques, à une prolifération de dispositions, sans aucun contrôle juridictionnel ! Ainsi, la décentralisation s'est trouvée « dénaturée ».

Par ailleurs, l'absence de ressources pour exercer une délégation de compétences (même strictement administratives ou réglementaires) a porté atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Dans ses décisions, le Conseil constitutionnel n'est-il pas resté indifférent à cette situation ?

Relevant les contradictions internes à la Constitution concernant le statut des territoires d'outre-mer (les articles 72 à 74 du titre XII, le Titre XIII concernant la Nouvelle-Calédonie...), l'auteur note les efforts du Conseil pour adapter le droit à la réalité sociale des DOM-TOM. Hostile à la réforme dans la métropole, le Conseil a accepté des statuts territoriaux variés et a laissé passer la réforme d'autonomie relative de la Nouvelle Calédonie, négociée par Michel Rocard avec les partis locaux (« *procédure tout à fait étonnante aux yeux d'un juriste* »). La décentralisation par voie législative n'a abouti qu'à une réforme cacophonique à la périphérie et à un désordre général dans la métropole. S'impose alors la seule solution logique : la décentralisation par voie constitutionnelle.

Ainsi, la révision votée par le Congrès le 17 mars 2003 a transformé la nature de la République, malgré l'hostilité de certains. La décentralisation n'est plus une simple modalité de répartition de compétences administratives entre l'État central, ses services déconcentrés et les collectivités territoriales. Elle forme un principe d'organisation administrative constitutionnellement reconnu. Elle n'apparaît plus incompatible avec le principe d'égalité, d'unité, d'égalité et d'indivisibilité. Le Conseil constitutionnel devra adapter désormais sa jurisprudence. L'émergence de ce nouveau principe le rend complémentaire avec les principes antérieurs de l'État unitaire. Ce dernier, qui comprend l'État central et ses représentants déconcentrés, intègre les collectivités territoriales. Et celles-ci ne sont plus simplement des appendices délégués de l'État, elles deviennent des instruments constitutionnels de la démocratie et de la liberté politique qui se réalisent autant au niveau local qu'au niveau central. Mais la Constitution n'a pas encore fixé l'étendue de la compétence nouvelle qui n'aboutit pas à une autonomie territoriale et que déterminera au cas par cas la jurisprudence. L'auteur détaille les dispositions de la loi

de révision (le référendum local, le droit à l'expérimentation, l'inscription des régions dans la nomenclature des collectivités concernées, la redéfinition du rôle du préfet reconnu constitutionnellement en tant que chargé des intérêts nationaux), tout en soulignant que la réforme n'a encore rien prévu au sujet des moyens financiers et de la délégation des compétences impliquées. Il analyse enfin le nouveau statut des collectivités d'outre-mer, qui conservent une variété de statuts juridiques. Mais il s'agit plus de compétences déléguées que de compétences propres, portant sur des matières limitées, qui ne sont donc pas constitutionnelles. À la périphérie, le flou et la diversité restent la règle, d'autant que les textes distinguent aussi les résidents des « populations autochtones », elles-mêmes composantes du peuple français. Malgré la timidité des solutions choisies, l'auteur conclut : « *Il reste beaucoup à faire* ».

Ainsi, les contributions de *La République décentralisée* permettent de confirmer une loi que la science politique, dans ses analyses de la « scène administrative » et des types d'États, n'a pas su clairement dégager jusqu'ici : ce n'est pas la structure organisationnelle centrale de l'État qui détermine sa structure territoriale. Des États unitaires jouent le jeu de la régionalisation et de l'autonomie et des États fédéraux connaissent des formes de centralisation. Au regard des jeux subtils et complexes, très peu de centres sont prêts à faire des concessions, particulièrement en temps de crise, à l'exception, pour l'instant, de la Belgique, qui a bouleversé son organisation unitaire antérieure, et aussi de l'Italie où le Sénat a émis un vote un temps favorable à une organisation fédéraliste proposée par la Ligue du Nord.

Cet ouvrage constitue un point de départ indispensable pour apprécier, à partir de son étude de l'étape de la gouvernance Chirac/Raffarin, les

difficultés pour réaliser en France une réforme supprimant certains « doublons » et bastions féodaux de notre fameux « millefeuille » administratif. Les voies prises entre octobre 2008 et mars 2009 par la Commission Balladur, à la demande du Président Sarkozy, apparaissent totalement différentes. Mais, avec la sagesse qui caractérise tout ancien Premier ministre, forgée dans le laboratoire journalier

de Matignon, la prudence et la sauvegarde de la stabilité française constituent peut-être la seule ligne stratégique possible, d'un gouvernement à l'autre. En effet, la France, liée plus ou moins à une Europe qui, territorialement parlant, n'est elle-même qu'un habit d'Arlequin, semble avoir du mal à effacer le centralisme qui la caractérise, issu des traditions colbertiste, jacobine, bonapartiste, si

bien incarnées par le corps préfectoral comme par la résistance des départements qui lui est afférente. La structure d'un État ne pourrait-elle jamais dépasser le poids de sa propre histoire ?

Michel BERGÈS

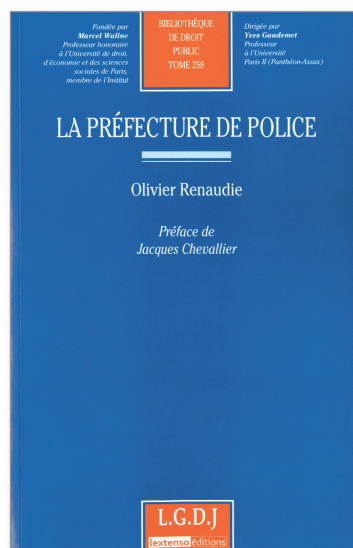
Professeur des Universités Bordeaux IV

La préfecture de Police

Olivier RENAUDIE

Institution chargée du maintien de l'ordre public à Paris et dans ses environs, la préfecture de Police est un rouage essentiel de l'organisation policière française. Elle est aussi l'un des éléments majeurs qui, depuis sa création en l'an VIII par Bonaparte, distingue Paris des autres communes françaises. Malgré son importance, sa spécificité et son ancienneté, la préfecture de police avait peu retenu l'attention des chercheurs. C'est désormais chose faite avec l'ouvrage d'Olivier Renaudie, maître de conférences en droit public à l'université Panthéon-Assas. Sobrement intitulé *La préfecture de Police*, cet ouvrage a pour ambition de s'interroger sur les conditions dans lesquelles cette institution si particulière a pu résister au temps au point d'apparaître aujourd'hui comme relevant de l'évidence.

Pour répondre à cette interrogation générale, deux types de ressources sont mobilisés. D'une part, des ressources historiques : après avoir mis au jour le lien unissant la lieutenance générale de police de l'Ancien Régime et la préfecture de Police, l'auteur montre que cette dernière s'est adaptée à l'État moderne et s'est progressivement enracinée dans le paysage administratif français. D'autre part, des ressources juridiques : pour l'auteur, le statut de capitale de Paris ne peut à lui seul justifier la persistance de la préfecture de Police, sinon existerait-il des institutions



2008, Ed. Lextenso,
584 p., 46 €

équivalentes dans les autres capitales ; si une telle institution a été créée et maintenue, c'est avant tout en raison de sa coïncidence avec une conception spécifique de l'État. La préfecture de Police apparaît ainsi indissociable du modèle français d'État, marqué par une profonde centralisation.

Au-delà de la démonstration proprement dite, ce sont les conclusions relatives au modèle français de police qui retiennent plus particulièrement l'attention. Celui-ci est en effet généralement présenté comme structuré autour d'un certain nombre de dualismes bien connus : Police nationale - gendarmerie ; État-communes ; police administrative-police

judiciaire. Or, ces dualismes, on le sait, ne sont pas propres à la France. Celui qu'en revanche, on ne semble retrouver ailleurs de manière aussi prononcée, c'est le dualisme centre-périphérie. S'il en est ainsi, c'est parce que la conception française de l'État fait du maintien de l'ordre public à Paris un enjeu plus essentiel que dans n'importe quelle autre capitale. Caractérisée par une forte centralisation administrative, cette conception conduit, en effet, à privilégier le maintien de l'ordre public dans la capitale, où la sûreté de l'État est susceptible d'être menacée. Selon l'auteur, le modèle français de police fait donc figure d'exception parce qu'à la différence des autres, il a été forgé sur le fondement d'une police tournée non pas exclusivement vers la protection des personnes et des biens, mais également vers celle de l'État. La France se singulariserait ainsi, moins en raison des modalités d'organisation de la police à Paris, qu'en raison de l'importance attachée traditionnellement à la sûreté de l'État, laquelle se traduit par l'existence d'une institution comme la préfecture de Police. On comprend mieux dès lors que la plupart des historiens de la police considèrent l'édit royal du 15 mars 1667 portant création du lieutenant de police de Paris comme l'acte de naissance de la police française moderne.

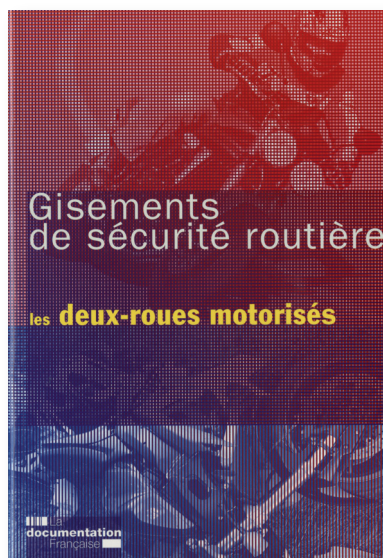
Jacques ROMAIN

Gisements de sécurité routière : les deux-roues motorisés

Sous la direction de Régis Guyot

Le titre donné à l'ouvrage revêt un caractère d'évidence. Il annonce clairement les contenus à la fois de la commande publique et de l'ouvrage tiré du rapport coordonné par Régis Guyot, alors préfet des Deux-Sèvres. Il l'inscrit ensuite dans la continuité d'un autre travail collectif réalisé quelques années auparavant et portant sur la sécurité routière dans son ensemble, piloté par le même homme et répondant aux mêmes commanditaires : la direction de la Recherche et de l'Animation scientifique et technique (DRAST) du ministère de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer et la Délégation interministérielle à la sécurité routière¹. Pour autant, la lecture de l'ouvrage amène à nuancer ces sentiments d'évidence et de continuité.

D'abord, ce second ouvrage intègre ce qu'ont retenu les experts français en sécurité routière des changements intervenus dans ce domaine au cours des dernières années. La réflexion développée repose ainsi sur le constat que l'accidentalité des deux-roues motorisés fait exception dans la réussite globale de la politique de lutte contre les vitesses inadaptées engagée à partir de 2002. L'embellie de la sécurité routière n'a pas bénéficié aux conducteurs de deux-roues. En données brutes, entre 1996 et 2006, le nombre des motards tués n'a guère varié (792 en 1996, 769 en 2006). Ils



La documentation Française,
2008, 280 pages, 12 €

représentent 24 % des décès pour 1,5 % du trafic. Le nombre des accidentés graves en deux-roues motorisés est supérieur à celui des automobilistes. Cette expérience explique certainement la primauté accordée dans l'ouvrage à l'automatisation du contrôle et de la sanction (CSA) des infractions à la vitesse, alors qu'elle n'était dans le précédent rapport qu'un gisement parmi d'autres.

Le premier des six gisements à exploiter réside donc dans un CSA rendu réellement dissuasif pour les deux-roues motorisés. La vitesse est l'enjeu n° 1 de la sécurité des motards, ce qui n'est pas le cas pour les cyclo-

motoristes. Les gains envisagés pour ce gisement sont les plus importants : 270 à 320 vies et 470 à 560 handicapés lourds par an pourraient être épargnés. Les limites et « verrous d'exploitation » techniques et juridiques ne sont cependant pas minorés. Les propositions d'action visent ainsi à augmenter un taux de contraventions transmissibles qui est alors de 3,74 %. L'instauration d'une double immatriculation – avant et arrière – est proposée ainsi que le développement des recherches sur la responsabilité pénale des usagers.

Ensuite, le rapport publié en 2002 défendait une démarche de changement dans l'action publique de type « incrémental ». Les grandes mesures générales – relatives à la vitesse, à l'alcool et au port de la ceinture – susceptibles d'améliorer la sécurité routière ayant été adoptées, les progrès ne pouvaient plus être trouvés qu'à leurs marges : « *l'exploitation de gisements ponctuels par des mesures spécifiques, complémentaires des grandes mesures générales, peut faire progresser la sécurité routière* ». Pour le premier groupe d'experts, il s'agissait donc de rechercher des ajustements marginaux, tendant à améliorer petit à petit l'efficacité de l'action publique, mais sans la remettre en question. Or, dans le cas des deux-roues motorisés, on se trouve dans une situation bien différente : tout ou presque reste à faire, en France, en matière d'action publique dédiée à ces véhicules et à leurs utilisateurs.

....

(1) Régis Guyot (dir.), 2002, *Les gisements de sécurité routière*, Paris, La documentation Française, 2 vol.



Deux des gisements retenus le montrent plus particulièrement. Une caractéristique de la France est son retard dans la prise en compte de la spécificité des deux-roues motorisés dans l'aménagement des infrastructures routières. Dans ce domaine, des mesures d'urgence sont demandées. Il peut s'agir de la pose d'écrans au bas des glissières de sécurité métalliques. Seuls 475 km existent en France. La pose d'obstacles fragilisés qui se cassent à la base ou se déforment, tels qu'ils existent dans d'autres pays, est une autre solution envisageable. L'autre gisement se situe dans le traitement des obstacles fixes hors agglomération. Plus de la moitié des motards se tuent en rase campagne, ce qui doit être aussi mis en relation avec la vitesse. Le déni du rôle aggravant des infrastructures constitue le verrou le plus important.

Ces insuffisances de l'action publique de sécurité routière réclament une réaction en urgence. Ce ne sont donc pas tant des mesures ponctuelles qu'un changement rapide et conséquent dans l'action publique que les auteurs esquissent à travers leurs propositions. La démarche de rupture avec une politique qui ne fonctionne pas ou ne fonctionne plus est d'ailleurs pleinement pertinente au regard des gains enregistrés depuis 2002. Qu'on l'illustre par le tournant introduit par la campagne de communication réalisée par Raymond Depardon en 1999 ou par l'automatisation du contrôle et de la sanction des infractions à la vitesse autorisée, ces dix dernières années sont marquées par des innovations significatives de l'action publique de sécurité routière. Bref, le tournant des années 2000 s'apparente plutôt à une rupture avec les pratiques et représentations admises qu'à la réussite progressive d'une politique amendée à ses marges.

....

(2) Joseph Gusfield, 2009, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, études sociologiques, 1^{re} ed. 1981.

De ce fait, le titre donné à l'ouvrage se révèle trompeur. Son contenu plaide pour une démarche ambitieuse de mise en place d'une politique spécifique pour les cyclos et les motos qui fait défaut. L'adaptation des deux-roues motorisés aux exigences de fonctionnement du CSA, celle des infrastructures aux vulnérabilités particulières des motards et des cyclomoteurs le montrent. Mais c'est aussi le cas des autres gisements présentés : l'amélioration de la détectabilité des deux-roues motorisés, la réduction de la sur-vulnérabilité physique des utilisateurs de deux-roues et l'action en direction des conducteurs novices.

L'amélioration du contraste entre le motard et son environnement est, elle aussi, porteuse de gains de sécurité routière. Il convient pour cela d'élargir, par exemple, le gabarit visuel des deux-roues en plaçant des feux additionnels sur les rétroviseurs ou en imposant un phare de jour doté d'une couleur spécifique. Là aussi, des verrous d'exploitation non négligeables sont repérés et relèvent, notamment, de l'aménagement des infrastructures. Pour diminuer la vulnérabilité des motards ensuite, il s'agit à la fois de travailler sur le véhicule et l'insuffisance de la sécurité passive qui le caractérise – celle-ci est moindre pour les motos que pour les cyclomoteurs –, et sur les équipements portés. Le port du casque intégral est, par exemple, jugé devoir devenir obligatoire. Mais, il s'agit aussi d'obliger les constructeurs à rendre impossible le « débridage » des moteurs. Quant à l'excès de risque et au sur-risque des jeunes, il appelle une formation plus stricte qu'elle ne l'est aujourd'hui. Il est, par exemple, proposé de porter l'âge de conduite d'un cyclomoteur de 14 à 16 ans et de faire que les taux d'encadrement au cours des enseignements soient respectés.

Ces mesures ne sont pas mineures et cela fonde tout l'intérêt de l'ouvrage. Son ambition se perçoit plus précisément encore dans la désignation et la présentation de quatre gisements transversaux. Il est nécessaire de connaître pour agir et, notamment, de connaître les risques encourus. Une des difficultés essentielles pour agir sur la sécurité routière des deux-roues réside dans l'absence et l'insuffisance de la connaissance ou dans l'évaluation approximative des risques encourus. Il est encore nécessaire de mettre en œuvre une éducation et une formation spécifiques. Une attention particulière est accordée au développement de stratégies locales et partenariales intégrées. Mais, cet ouvrage fait surtout ressortir une volonté de faire de l'insécurité routière un enjeu majeur de santé publique. Il s'agit là de déplacer l'attention des morts vers les blessés, du risque mortel vers le risque handicap. Les blessures des motards sont en moyenne plus graves et plus lourdement handicapantes que celles subies par les automobilistes. Cela revient aussi à (ré)installer le ministère de la santé, les médecins et, au sein des disciplines, l'épidémiologie, parmi les « propriétaires » légitimes du problème public de l'insécurité routière². Ce faisant, l'ouvrage suggère un changement du paradigme par lequel l'insécurité routière est aujourd'hui appréhendée.

Doté de cette ambition, l'ouvrage reste néanmoins un travail d'experts et de praticiens, pour qui la recherche et les études doivent éclairer la préparation des décisions. Le souci d'informer, de documenter et de proposer des solutions à la réflexion des décideurs aurait pu rendre ce livre aride et le destiner aux seuls acteurs impliqués et intéressés par cette action publique, au premier rang desquels se rangent les commanditaires de l'étude. Peut-être l'est-il pour le non-spécialiste ?

Mais, s'il est curieux, celui-ci pourra se construire une vision fine des institutions et des acteurs mobilisés sur ce thème et des débats qui les réunissent. Moins directement, il offre ainsi une riche entrée dans le « petit monde » de la sécurité routière, à travers ses institutions, ses ambitions et ses discussions. Pour un lecteur plus averti, ce livre dense échappe assez largement à cette aridité et pour plusieurs raisons.

La systématique de traitement des différents chapitres consacrés aux gisements repérés permet d'entrer rapidement dans l'ouvrage. Ce sont ces gisements qui le structurent. Chacun des chapitres qui leur sont consacrés est ensuite soumis à la même structure d'exposition : un énoncé des connaissances sur le gisement et notamment sur ses limites ; la présentation des verrous d'exploitation du gisement ; les actions à promouvoir pour l'exploiter ; les recherches à développer également ; une bibliographie *ad hoc* enfin.

Par ailleurs, les auteurs ne se contentent pas de rapporter des données de manière neutre. Ils développent des interrogations, valorisent des solutions, laissent parfois filtrer un agacement (l'abandon de l'enquête SOFRES sur les km parcourus par cylindrée ; l'ignorance du nombre des cyclomoteurs effectivement immatriculés en France), dénoncent aussi (les statis-

tiques sur les deux-roues motorisés sont lacunaires et fragiles, les estimations sont sujettes à caution). Or, il ne peut y avoir ni recherche ni action publique pertinente sans la production de données fiables.

Enfin, l'extrême documentation de l'ouvrage se révèle être plutôt un atout pédagogique. Les photographies, les dessins (les différents modèles de casques), les tableaux de statistiques officielles, les courbes, les encadrés méthodologiques, les bibliographies thématiques et les annexes maintiennent le lecteur en situation d'éveil intellectuel. Cette qualité se perçoit dans l'exposition des connaissances existantes sur la France. Les données recueillies offrent des réponses à des questions basiques, mais fondamentales, et qui au-delà des réponses montrent les défauts de la connaissance accumulée : de quels véhicules parle-t-on ? Où et quand se tuent-ils ? Où ont-ils les accidents les plus graves. Qui sont-ils ? Ce bilan (où en sommes-nous et que savons-nous ?) est indéniablement utile dans une démarche qui se veut à l'initiative d'actions et de recherches pour l'action. Mais il n'est qu'un point de départ pour la construction d'une politique publique dédiée. L'ouvrage ouvre un chantier pour les chercheurs comme pour les promoteurs de l'action publique que les propositions sont destinées à orienter.

On ne peut cependant ignorer que nombre de ces propositions restent inspirées de celles adoptées ou envisagées pour les automobiles : la valorisation du continuum éducatif, le développement des partenariats national et local, l'adaptation des infrastructures. Cela pose la question de la réelle spécificité de la politique prônée. Une réflexion sur l'efficacité des transferts de solutions de l'automobile vers les deux-roues doit alors être engagée. Par ailleurs, l'intérêt de la démarche experte ne doit pas conduire à négliger que l'acceptation de l'action publique par ses destinataires dépend de plus en plus du processus décisionnel lui-même. Aujourd'hui, la valeur d'une décision collective et sa légitimité à obliger les citoyens résultent aussi du fait que cette décision ait été prise après une large et libre discussion. Une démarche complémentaire à la mobilisation des savoirs experts reposerait donc sur la concertation et la délibération d'acteurs collectifs ou individuels aux profils véritablement contrastés.

Fabrice HAMELIN

*Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS)
Département économie et sociologie des transports (DEST)*

Boss of Bosses

How Bernardo Provenzano Saved the Mafia

Clare LONGRIGG

La journaliste anglaise, à qui l'on doit déjà deux livres sur les femmes dans la Mafia sicilienne et américaine, a rédigé une biographie fouillée et agréable à lire de Bernardo Provenzano devenu le chef de la Mafia sicilienne, après l'arrestation de « Toto » Riina en 1993 : *Boss of Bosses*. (John Murray, 2008, 269 pages). Le parcours de Bernardo Provenzano est passionnant à plusieurs titres.

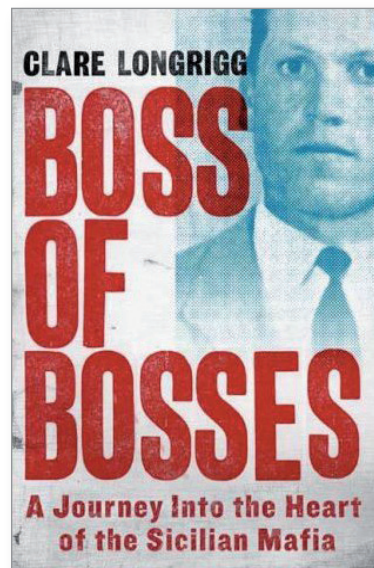
D'abord, Bernardo Provenzano fut, avec « Toto » Riina, dans le sillage de Luciano Liggio, un de ces fameux « Corléonais » qui, à partir des années 1970, allaient s'emparer de la direction de la Mafia sicilienne jusque-là fermement tenue par les Palermitains. Cette ascension sera une longue histoire – deux décennies – de ruse et d'assassinats : pas moins de 1 000 morts au tournant des années 1980.

Par ailleurs, après 1993, Bernardo Provenzano est l'homme qui va devoir réparer les dégâts causés par les terribles choix stratégiques de « Toto » Riina. La politique sanglante, et parfois même terroriste – les bombes à Milan, Rome et Florence – allant jusqu'à une confrontation arrogante avec l'État – assassinats de Salvo Lima, des juges Falcone et Borsellino – oblige en effet le système politique italien à une réaction vigoureuse, assez éloignée de ses habitudes de

torpeur et d'accommodation avec la Mafia. Or, ce soudain accès de fermeté de l'État plonge l'organisation dans de très grandes difficultés, au point d'en menacer peut-être la pérennité. Bernardo Provenzano décide alors d'adopter non pas une politique inédite comme trop de com-

consensus, modestie, distance, etc. Bernardo Provenzano va prendre acte de la mort historique des alliés politiques traditionnels – la Démocratie chrétienne et brièvement ensuite les socialistes de B. Craxi – pour se choisir de nouveaux « amis » : le tout jeune parti, Forza Italia, d'un entrepreneur ambitieux et sans scrupules, Silvio Berlusconi.

Enfin, la vie de Bernardo Provenzano est marquée par un fait sidérant : il va vivre en fuite pendant 43 ans (1963-2006), en demeurant caché en Sicile. Comment peut-on échapper si longtemps à l'État, dans un si petit territoire ? Cette impunité s'explique simplement par le véritable pouvoir territorial de la Mafia en Sicile. Car la leçon d'une si longue « absence » est fort dérangement : comme diraient des supporters de football, la Mafia, en Sicile, « joue à domicile ». C'est en fait tout un « système » à la fois étendu et profond de complicités et de corruption qui a œuvré, et ce évidemment très au-delà des seuls cercles criminels : politiciens, hommes d'affaires, notables, etc. Il a fallu aussi quelques informateurs, infiltrés jusqu'au cœur des forces de l'ordre chargées de son arrestation, tel par exemple ce carabinier en charge de la pose des micros clandestins destinés à le piéger. Cependant, à la lecture du livre de Clare Longrigg, on perçoit aussi combien l'étendue réelle de ces réseaux de connivences et d'entraide



2008, John Murray,
320 pages, 14£

mentateurs l'ont faussement écrit, mais de revenir aux fondamentaux de la Mafia, à son essence de société secrète : se faire oublier. Clare Longrigg propose ainsi un véritable manuel du management mafieux en situation de crise : immersion, médiation,

insulaire demeure aujourd'hui encore inconnue. Les zones d'ombre sont multiples, comme celle de la localisation de la fortune de cet homme modeste, et qui vécut toujours comme tel. Depuis son arrestation, Bernardo Provenzano s'est emmuré dans un assourdissant silence mafieux.

Pourtant fort complet, ce livre comporte cependant une curiosité.

L'auteur omet en effet de noter la date exacte de l'arrestation de Bernardo Provenzano, soit le 11 avril 2006. Or, le 11 avril marqua aussi la victoire aux élections législatives de la coalition de gauche menée par Romano Prodi, et donc la défaite de Silvio Berlusconi. Cette concomitance fut-elle un hasard ? Des esprits malveillants voulurent y voir un signe plus profond. Il est vrai que l'Italie affectionne la

« coulissologie », et la Mafia est un terrain propice aux interprétations baroques, voire paranoïaques. Mais les paranoïaques ne se trompent pas toujours...

Jean-François GAYRAUD
Chargé de mission, INHES

La confiscation des avoirs criminels

Christophe PEREZ-BAQUEY

En octobre 2002, des magistrats et représentants des services répressifs luttant contre la criminalité organisée se sont réunis au niveau européen, pour entamer une réflexion sur la problématique de la confiscation des biens acquis avec des fonds liés à des activités criminelles (terrorisme, trafics de stupéfiants, contrebande de cigarettes, de contrefaçons, etc.). En effet, dans le cadre d'une criminalité transnationale, des infractions peuvent être commises dans un pays et leur produit investi dans d'autres. Les délinquants cachent souvent leurs biens dans différents pays pour échapper aux poursuites. Le Fonds monétaire international (FMI) estime que chaque année, 600 à 1 800 milliards de dollars issus de la criminalité organisée sont blanchis dans le monde.

Cette conférence, co-organisée par Europol et le *Criminal Assets Bureau* (CAB) irlandais, s'est déroulée à l'hôtel Camden Court de Dublin, lieu qui donnera son nom à un nouveau réseau de coopération : CARIN pour *Camden Asset Recovery Interagency Network*.

Son lancement officiel a eu lieu les 22 et 23 septembre 2004 à La Haye, dans les locaux d'Europol. La France a participé à ce congrès fondateur, représentée par la direction nationale du Renseignement et des Enquêtes douanières (DNRED) pour les douanes et par l'Office central de répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) pour la Police nationale. Depuis, ces deux services représentent la France au sein du réseau.

L'objet du réseau est de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre au sein de l'Union européenne pour identifier, geler et saisir des biens acquis avec des fonds provenant d'activités criminelles ou constituant le patrimoine des délinquants et en garantir la confiscation. Il s'agit d'un réseau de correspondants nationaux pouvant échanger des informations sur ces avoirs criminels et guider le pays demandeur pour effectuer les démarches judiciaires visant à les geler et/ou les saisir. À ce titre, CARIN est une force de proposition très active au sein de l'UE.

Ainsi, à l'occasion de la présidence autrichienne du réseau en 2007, les recommandations issues des travaux du comité directeur et de l'assemblée générale sur les structures compétentes en matière de gel des avoirs ont donné lieu à l'élaboration de la recommandation JAI/847/2007 du 18/12/2007 relative à la création de bureaux nationaux de recouvrement des avoirs dans chaque État membre.

CARIN est aujourd'hui un réseau mondial d'experts nationaux et d'échanges opérationnels. Il regroupe plus de cinquante pays ou organisations internationales (EUROPOL, EUROJUST, OLAF², INTERPOL, Groupe EGMONT³, UNODC⁴). Tous les États de l'Union européenne sont membres de droit et son secrétariat est assuré par Europol. D'autres pays comme les États-Unis et Jersey en sont membres et un nombre croissant de pays tiers s'est joint au réseau en qualité d'observateurs : l'Albanie, l'Australie, le Canada, la Croatie, Gibraltar,

....

(1) CARIN : *Camden Asset Recovery Interagency Network*.

(2) OLAF : Office européen de lutte anti-fraude.

(3) Groupe EGMOMNT : organisation qui réunit 196 services de renseignements financiers du monde entier, y compris le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

(4) UNODC : *United Nation Office on Drug and Crime*.

Guernesey, l'Île de Man, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, la Russie, l'Afrique du Sud. En 2008, six nouveaux pays ont obtenu leur adhésion : la Colombie, l'Islande, Israël, le Mexique, le Monténégro et la Serbie. TRACFIN⁵ est membre du « Groupe EGMONT », associé au réseau CARIN.

Les participants au réseau CARIN sont des magistrats et des policiers issus des services anti-blanchiment et des douaniers.

Le réseau CARIN dispose d'un comité directeur – dès 2005, la France y a été élue – composé de neuf membres dont l'un est élu président pour une année. La présidence supervise alors la communication externe du réseau pour l'année considérée et permet (organise) la tenue de l'assemblée générale annuelle. En 2008, les 7 et 8 octobre, la France, dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne a assuré la présidence du réseau et a, par là même, organisé l'assemblée générale annuelle, la 5^e conférence, à Paris, au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. Cette conférence a été inaugurée à Bercy par Éric Woerth, ministre du Budget et des Comptes publics qui, dans son discours d'ouverture, a souligné l'utilité du réseau et a encouragé les participants à utiliser le plus souvent possible l'aide juridique et technique qu'il fournit.

134 personnes, représentants l'ensemble des pays de l'Union européenne, mais aussi les organisations internationales ou européennes, étaient présentes lors de ce séminaire dont le thème général était « La promotion de la création de bureaux nationaux de recouvrement des avoirs et la gestion des biens saisis ou confisqués ». Plusieurs interventions ont permis de débattre sur le sujet.

Ainsi, Sebastiano Tine de la délégation Justice, Liberté, Sécurité a présenté les initiatives de la Commission européenne dans le domaine de la promotion des bureaux de recouvrement des avoirs. De même, Charles-Louis Touchet,

directeur du *Seized Property Management Directorate* (Service de management des biens saisis) du gouvernement canadien, a exposé les modalités de fonctionnement de son service créé depuis 1993 au Canada.

En outre, les interventions de Jack de Kluiver et David Eoff, respectivement représentants de l'*US Marshall* et de l'*Immigration and Customs Enforcement* (ICE) ont permis d'exposer les fonctionnements des structures américaines de l'*Asset Forfeiture Division* (créée aux États-Unis en 1984) et de l'ICE (équivalent du service des douanes en France).

Ensuite, Francis Desterbeck, directeur de l'Organe central de saisie et confiscation belge (OCSC) s'est joint à l'exposé des cas français de coopération internationale pour détailler le mode de fonctionnement belge sur les saisies et confiscations.

Nkululeko Christopher Dzengu, représentant de l'Afrique du Sud, a détaillé le récent développement, dans le cadre de l'UNODC, de l'*Eastern and Southern African Anti - Money Laundering Group* (ESAAMLG) regroupant quatorze pays du sud et de l'est de l'Afrique autour du domaine de la coopération en matière de saisie et de gel des avoirs qui peut être un relais important pour le réseau CARIN.

Enfin, Burkhard Mühl, rapporteur pour EUROPOL, a insisté sur l'utilité du *Financial Crime Information Center* (FCIC) et notamment sur l'intérêt que peut présenter la consultation de ce fichier en ligne.

Les développements entrepris dans le cadre de l'atelier sur la gestion des biens saisis et confisqués et le rôle des *Assets Management Office* (AMO) ont permis d'aborder la question du fonctionnement de ces structures et des relations et imbrications que celles-ci peuvent connaître avec les *Assets Recovery Office* (ARO) qui ont, plus spécifiquement, fait l'objet de la recommandation JAI du Conseil de l'Union européenne du 18 décembre 2007.

Christophe PEREZ-BAQUEY

Chef de l'Office central pour la répression
de la grande délinquance financière,
Direction centrale de la Police judiciaire

....

(5) TRACFIN : Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

Compte rendu du colloque organisé par la MILDT
le 21 novembre 2008

Argent de la drogue, économie souterraine et saisie des avoirs criminels en Europe

Étienne APAIRE

La Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) a organisé dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, le 21 novembre 2008, au Centre de conférences internationales à Paris, un colloque sur le thème « Argent de la drogue, économie souterraine et saisie des avoirs criminels en Europe ». L'objectif était de préciser la nature et l'ampleur des pratiques de blanchiment des profits criminels issus du trafic de drogue, et d'explorer les moyens d'améliorer les outils et les pratiques en matière d'identification, de saisie et de gestion des avoirs criminels, en France et en Europe.

Trois cents professionnels français et européens – élus, policiers, gendarmes, douaniers, magistrats, banquiers, universitaires et journalistes – ont assisté à des débats très suivis par la presse, du fait notamment de la présence de l'écrivain italien Roberto Saviano, auteur du livre *Gomorra : dans l'empire de la Camorra*, menacé de mort par la mafia napolitaine.

Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, a ouvert les travaux de cette manifestation en saluant tout particulièrement la présence et le courage de Roberto Saviano, de Pietro Grasso, procureur national antimafia d'Italie. Elle a affirmé sa détermination à lutter contre une économie souterraine qui fragilise les équilibres sociaux et menace l'intégrité des systèmes financiers, à l'échelle nationale, européenne et mondiale. Elle a annoncé un renforcement de l'action de la plate-forme d'identification criminelle et des groupes d'intervention régionaux,

et appelé à une amélioration de la coopération internationale sur les routes de la drogue (MAOC-N¹, CeCLAD-M², etc.) et en matière de saisie et de confiscation des avoirs criminels.

Étienne Apaire, président de la MILDT, a précisé que le plan gouvernemental français de lutte contre la drogue et la toxicomanie et le plan drogue de l'Union européenne prenaient en compte cette dimension essentielle, tout en rappelant l'importance d'une approche globale et équilibrée en matière de drogues. Il a, par ailleurs, fixé pour objectif que le fonds de concours drogue, alimenté par les produits des confiscations liées à des infractions à la législation sur les stupéfiants, atteigne 8 millions d'euros en 2009 (contre 2,7 millions en 2008). Le colloque s'est ensuite articulé autour de plusieurs thématiques.

La première partie était consacrée à l'état de la menace. Élus, policiers et experts ont évoqué « l'argent de la drogue au quotidien ». Roberto Saviano a fait le constat de la montée en puissance de la cocaïne au sein de la *Camorra*, la *'Ndrangheta*, et *Cosa Nostra*. Il analysait : « *Et ce qui est encore plus terrible, c'est que c'est une drogue qui représente une sorte de valeur ajoutée à la vie quotidienne, une drogue qui permet d'écrire, de travailler, de conduire, de travailler sur les chantiers, de récupérer des forces... Traiter avec de la cocaïne, c'est traiter avec quelque chose qui n'a rien à voir avec une drogue marginale* ». Il a présenté les méthodes de la *Camorra* et notamment l'instrumentalisation des plus faibles – femmes, enfants, retraités – avant de dénoncer le manque de fermeté de l'Europe face à l'intrication croissante des circuits de l'argent sale avec ceux du capitalisme financier.

....

(1) MAOC-N - Maritime Analysis and Operations Center for Narcotics.

(2) CeCLAD-M - Centre de coordination pour la lutte contre le trafic de drogue en Méditerranée.

Élargissant son angle de vue, Roberto Saviano a ensuite décrit les organisations criminelles italiennes et leurs interfaces sur le plan international comme, par exemple, les rapports entre la *'Ndrangheta* calabraise et les narco-trafiquants du Mexique ainsi que les premiers investissements de la *Camorra* en Chine, les rapports entre les Napolitains et les Russes.

Alain Bauer (Observatoire national de la délinquance) et Gilles Aubry (direction centrale de la Police judiciaire) ont conforté les analyses de l'écrivain. Alain Bauer a rappelé l'impossibilité – et l'inanité – de chiffrer le blanchiment de l'argent de la drogue et Gilles Aubry a détaillé le fonctionnement d'un petit réseau de trafic de cité, permettant de mieux appréhender les difficultés de l'action policière.

De hauts magistrats européens, l'italien Pietro Grasso et l'espagnol Luis Francis De Jorge Mesas, ainsi que des responsables d'organisations européennes et internationales (Office des Nations unies contre la drogue et le crime, EUROPOL), ont débattu des « multinationales du crime ».

Max Peter Ratzel, directeur exécutif d'Europol, a constaté que les criminels veulent l'argent, la reconnaissance et le pouvoir. Aujourd'hui, ils génèrent beaucoup de profits et peu de risques. Pour que la lutte soit efficace, il faut inverser la situation.

Bernard Frahi, directeur adjoint de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), a décrit le cycle diabolique de la criminalité organisée : la corruption, les conflits larvés qui affaiblissent les institutions. Cela constitue un obstacle au développement économique, donc le crime devient un moyen de subsistance (cultures illicites par exemple) avec son lot de violence.

Des praticiens ont ensuite abordé la question des circuits financiers utilisés pour le blanchiment et celle de l'efficacité des déclarations de soupçon. Philippe Courroye, procureur de la république de Nanterre, a mis en cause le rôle déterminant des sites *offshore*, tandis que Chantal Cutajar, directeur du groupe de recherches sur la criminalité organisée économique et financière de Strasbourg, a insisté sur l'importance de la formation des enquêteurs, sur la nécessité d'imposer à travers le monde une réelle transparence de l'information sur les entreprises (dirigeants, capitaux, etc.), ainsi que sur le besoin d'un recours plus large aux délits de blanchiment, dont l'utilisation reste, pour l'heure, limitée par la contrainte de preuve du délit d'origine.

Après la présentation du modèle belge d'agence de gestion des biens saisis par Francis Desterbeck, directeur de l'Organe central pour la saisie et la confiscation (OCSC), Jean-Luc Warsmann, député UMP des Ardennes, président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale a exprimé la nécessité d'agir sur le patrimoine des trafiquants, notamment en saisissant et gérant les avoirs criminels. Selon lui, une répression efficace se compte largement autant en nombre d'interpellés ou nombre d'années de prison, qu'en quantité d'argent bloqué.

Lutter contre les modes de vie ostentatoires de certains trafiquants, avec de beaux véhicules, des appartements équipés des dernières technologies, est socialement indispensable pour éviter la modélisation.

Jacques Barrot, vice-président de la Commission européenne, a, quant à lui, réaffirmé que la Commission entendait intensifier les efforts pour frapper les criminels au point le plus sensible, en les privant des avoirs qu'ils tirent de leurs activités criminelles. La grande majorité des activités du crime organisé ont un mobile financier. Aujourd'hui, les avoirs d'origine criminelle récupérés par les autorités sont marginaux en regard des profits du crime organisé. Il a présenté les principales orientations stratégiques de la communication de la Commission sur les produits du crime, intervenue la veille, en appelant à un renforcement de la coopération dans l'Union sur ces questions, notamment par la mise en place effective, dans tous les États membres, de bureaux de recouvrement des avoirs criminels reliés au réseau CARIN et à Europol.

Le discours de la garde des Sceaux, en clôture de ce colloque, a mis l'accent sur le blanchiment constituant un cancer rongant nos sociétés. L'argent sale sert à financer d'autres activités criminelles : la corruption, la prostitution, le terrorisme. La lutte contre le blanchiment d'argent et l'économie souterraine doit constituer un objectif prioritaire, car il ne connaît pas de frontières avec la circulation en temps réel grâce aux réseaux informatiques. L'annonce a été faite, *in fine*, de la création d'une agence de gestion des biens criminels saisis qui pourrait prendre la forme d'un établissement public sous la double tutelle du ministère de la Justice et de celui des Finances. Il s'agira alors d'un véritable outil supplémentaire dans le cadre de la lutte judiciaire contre l'économie souterraine.

Étienne APAIRE
Président de la MILDIT



Entretien avec Jean-Marie BOCKEL

Secrétaire d'État à la Défense
et aux Anciens combattants

Cabiers de la sécurité : vous êtes secrétaire d'État à la Défense et aux Anciens combattants depuis mars 2008. Vous êtes chargé de la pérennité de la mémoire combattante alors même que le nombre d'anciens combattants tend, logiquement, à s'amenuiser. Avez-vous encore un rôle à jouer ?

La responsabilité qui est la mienne au secrétariat d'État à la Défense et aux Anciens combattants est justement de mettre en valeur la mémoire combattante, de témoigner de sa modernité. Il convient, entre autres, de tenir compte de toutes les mémoires et des identités partagées qui fondent notre modèle de République dans la richesse de sa diversité. Une enquête récente, menée auprès de 40 000 jeunes, a révélé que 90 % d'entre eux éprouvaient du respect, et 66 % de l'admiration à l'égard des « morts pour la France ». Mais, « l'esprit de défense », aujourd'hui, ne s'exprime plus avec les mêmes mots ni à travers les mêmes valeurs qu'hier ; c'est la défense des droits de l'homme et de la paix qui mobilisent l'essentiel de l'engagement de la jeunesse d'aujourd'hui. C'est l'honneur d'un grand pays que d'assumer sans complaisance toute son histoire, dans ses pages les plus sombres comme dans ses moments les plus glorieux. C'est aussi la condition d'une nation en paix avec elle-même, d'une nation qui sait qu'elle n'est pas condamnée à revivre les tourments du passé. La menace terroriste impose, dans ce cadre, une vigilance de tous les acteurs de la sécurité, et de tous les instants.

Je tiens à saluer, à cet égard, l'action des associations d'anciens combattants, qui œuvrent avec un dévouement exemplaire pour honorer notre devoir de mémoire, pour témoigner et transmettre leur histoire et leurs souvenirs aux jeunes et aux générations futures. Par cet engagement, il nous faut préserver, au quotidien, nos héros et martyrs de cette deuxième mort qu'est l'oubli, tout en contribuant ainsi à entretenir la cohésion nationale. Il s'agit, à cet égard, de tenir compte des nouvelles formes que prend le lien Armées-Nation – notamment à travers l'engagement

des 60 000 réservistes qu'ils soient opérationnels ou citoyens – femmes et hommes « doublement citoyens », volontaires, bien souvent bénévoles et désireux de servir l'intérêt général et la collectivité, et ce dans le cadre de la nouvelle stratégie de sécurité nationale, telle qu'elle est définie dans le Livre blanc, et qui vise entre autres objectifs à défendre les valeurs du pacte républicain qui lie tous les Français à l'État.

L'action que je mène dans mes fonctions ministérielles me confirme qu'il convient de continuer incessamment à transmettre ce riche héritage, tout en veillant à faire vivre intensément cette mémoire et à valoriser les actions, nombreuses et diversifiées, en faveur de ce lien consubstantiel qui existe entre les citoyens, les plus jeunes comme les plus anciens, et ses forces armées, qui se conjugue au passé comme au présent et qui constitue un des piliers les plus solides de notre République.

Cabiers de la sécurité : parallèlement, vos fonctions vous amènent à réfléchir, sous l'autorité d'Hervé Morin, à la rénovation de la réflexion stratégique. Quel est l'état de la réflexion à ce stade ?

Le vaste chantier de la pensée stratégique est ouvert. Le ministère de la Défense s'y implique très activement. Le cadre géopolitique a évolué et avec lui les menaces se sont faites plus diffuses. Il est donc impératif que nous poursuivions notre réflexion stratégique et il faut réorganiser cette réflexion au regard de la promotion d'une stratégie d'influence française ambitieuse, nécessité mise en exergue à l'occasion de la parution du *Livre blanc* sur la sécurité et la défense. C'est un des dossiers que je m'attache à faire progresser en liaison avec le ministre de la Défense, Hervé Morin, qui me l'a confié.

Il s'agit, notamment, de faire revivre une nouvelle culture du débat stratégique qui a fait les riches heures de l'École militaire, comme en témoigne la création du Collège des hautes études de Défense nationale sous l'impulsion de l'Amiral Castex, il y a quelque 70 ans, devenu l'IHEDN. Les penseurs de la modernité, tous

ceux qui ont été en avance avec leur temps, ont été confrontés aux incompréhensions de leurs contemporains. Je pense, en particulier, au Général de Gaulle ou aux généraux de « l'apocalypse » qui ont inventé notre dissuasion : les Poirier, Gallois, Ailleret, Beaufre. D'où l'importance de faire émerger des *think tanks* indépendants en France, qui donnent la parole aux experts, permettent aux décideurs une meilleure appropriation des politiques à mener, et proposent des moyens et des actions qui doivent être mis en œuvre dans ce sens. C'est d'ailleurs le sens de la réflexion actuellement en cours visant à la préparation des Assises de la pensée stratégique, pour lesquelles je compte m'investir à l'horizon de l'automne prochain.

Certaines lacunes restent encore hélas trop souvent associées à la recherche stratégique de défense en France. Ces dernières sont notamment caractérisées par une perte d'influence significative dans le monde, des carences manifestes quant à son élaboration et de nombreux écueils relevés quant à son rayonnement et sa diffusion. Il nous faut en combler les lacunes en dressant une cartographie la plus complète possible des relations existantes et futures entre monde de la recherche et de la défense, étayée d'exemples français et étrangers, à la fois dans la sphère publique et dans le secteur privé. Il en résulte quatre principaux axes d'efforts :

- organisation plus adaptée et efficace des futures générations d'experts, chercheurs et universitaires spécialisés en questions de sécurité internationale ;
- meilleure lisibilité de la recherche française, à travers une réflexion à mener sur les publications et l'édition des études de défense et de sécurité ;
- présence plus effective des experts français dans les grands rendez-vous mondiaux de la pensée stratégique, d'une part, et incitation à la création et à la pérennisation de tels rendez-vous et lieux de débats et d'influence en France ;
- pluridisciplinarité et interdisciplinarité de la recherche (associant davantage sciences exactes, humaines et sociales) à travers la création d'un établissement d'enseignement supérieur capable de rivaliser avec les pôles d'excellence anglo-saxons.

Cahiers de la sécurité : est-ce à dire qu'il convient, pour ce faire, de redonner une nouvelle impulsion à l'École militaire et aux différentes institutions qui fondent aujourd'hui la réflexion stratégique de défense et de sécurité ?

Le regroupement de l'enseignement militaire supérieur au sein d'une direction unique, regroupant le Centre des hautes études militaires (CHEM) et le Collège interarmées de défense (CID) contribuera à la mise en cohérence des personnels, des outils de recherche et de documentation sur le site de l'École militaire. En parallèle, la création, en

janvier 2010, d'un nouvel Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) né de la fusion entre le Centre d'étude et de recherche de l'École militaire (CEREM), le Centre de documentation de l'École militaire (CDEM), le département histoire du Centre des hautes études de l'armement (CHEAr), le Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD) et le Centre d'études d'histoire de la défense (CEHD, situé à Vincennes) y contribuera très certainement également.

L'IRSEM visera ainsi à approfondir les questions stratégiques au profit du ministère de la Défense, à développer et garantir le lien entre la recherche stratégique et l'enseignement supérieur de défense. En même temps, il conviendra de mieux coordonner et animer la recherche stratégique de défense ainsi que de faire rayonner la pensée stratégique française « hors les murs » de l'École militaire. Il en résulte, dans le même esprit et en concomitance, la mise en cohérence de la recherche stratégique et l'utilisation plus efficiente de l'outil de la prospective – tel que défini dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. La création du Comité de cohérence de la recherche stratégique et de la prospective (CCRP), qui sera piloté par la Délégation aux affaires stratégiques (DAS), viendra confirmer l'action menée au sein du ministère de la Défense, en matière de prospective, depuis 2006. Il en va de même, bien évidemment, avec la mise en place d'un Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS) qu'Alain Bauer appelle ardemment de ses vœux, notamment dans ses deux rapports portant sur la fusion des instituts d'étude et de formation supérieure qu'il a remis au président de la République.

En parallèle, la réflexion quant au rapprochement entre l'Institut des hautes études de Défense nationale (IHEDN) et le Centre des hautes études de l'armement (CHEAr) pour le volet défense et armement, d'une part, et l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) et l'Institut d'étude et de recherche sur la sécurité des entreprises (IERSE) pour la sécurité intérieure et extérieure ainsi que les questions liées à l'intelligence économique, d'autre part, contribue également à démontrer les liens consubstantiels à réaffirmer entre les politiques de sécurité intérieure et extérieure, la politique étrangère et la politique économique.

Se dégage ainsi un objectif clair : mener à bien rapidement, comme est venu le réaffirmer le *Livre Blanc* « l'adaptation de nos outils et de nos moyens aux enjeux du XXI^e siècle ». Cette nouvelle stratégie de Sécurité nationale doit ainsi associer tous ces acteurs sans les confondre. Pour ne pas avoir à subir les effets de l'incertitude, la France doit donc demain être capable d'anticiper, de réagir et de peser sur les évolutions internationales.

Propos recueillis par Catherine de La Robortie
pour les *Cahiers de la sécurité*, le 2 avril 2009

Une approche maritime spécifique de la sécurité du territoire

La mer, un espace de liberté...

Philippe FORIN



© Corbis

Les accidents en mer par leurs incidences sur la vie humaine et leurs conséquences en termes d'impact écologique sur l'environnement maritime et littoral constituent une menace grave pour le territoire. Si pour certains ces événements relèvent de la « fortune de mer », tous ne sont pas pour autant inéluctables. Les approches de la sécurité maritime sont multiples, les plus connues concernent les normes de construction des navires, leur contrôle, les règles de circulation maritime. Mais il existe aussi, en amont, un autre aspect de la sécurité : celui des normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets, de leur reconnaissance internationale et de leur validation, qui amène à se pencher sur la question des procédures mises en place dans le cadre international et à examiner les procédures existantes en France ainsi que les modalités de sécurisation des titres ainsi délivrés.



Philippe Forin

Est diplômé de l'École d'administration des affaires maritimes, diplômé de l'enseignement militaire supérieur 1^{er} et 2^e degré, titulaire d'une maîtrise de Droit, auditeur de l'IHEDN (107^e Valenciennes). Administrateur en chef des affaires maritimes, chargé de mission auprès de l'inspecteur général des Affaires maritimes. Il a, en particulier, participé en 2008 à l'évaluation périodique prévue par l'Organisation maritime internationale relative à la convention STCW 95 des activités de formation et de délivrance des brevets et de revalidation des titres de formation professionnelle maritime en France.

Quelques chiffres permettent de mieux situer l'enjeu de la qualification des gens de mer. Sept milliards de tonnes de marchandises ont été transportées par voie maritime en 2005, soit un milliard de tonnes de plus qu'en 2000, résultat tant de l'accroissement de la production des biens de consommation que de la demande en forte augmentation de matières premières. La flotte maritime mondiale connaît une croissance continue en termes de tonnage (tpl : tonnes de port en lourd, capacité de chargement d'un navire). Les chiffres de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) nous montrent une progression constante en millions de tpl : 1965 : 205/1975 : 546/1985 : 673/1995 : 735/2006 : 960. Hormis les années 1980-1990 qui ont connu une déflation de la flotte mondiale, la progression est constante, et le milliard de tonnes de port en lourd est probablement atteint lors de l'écriture de cet article, chiffre jamais atteint auparavant... Face à ce développement considérable de la flotte de commerce mondiale, le nombre de marins qualifiés est notoirement insuffisant. Début 2006, le déficit était estimé à 2 % d'une population totale de 1 187 000 marins dont 466 000 officiers.

Pour limiter les risques d'accidents, les États ont mis en place des procédures pour se protéger, reprises ensuite dans le cadre de conventions internationales. Cela a été le cas dès 1914, après le naufrage catastrophique du Titanic, avec l'adoption de la première convention sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS) qui vise la sécurité des navires eux-mêmes en prescrivant des normes de construction, de compartimentage, de drome de sauvetage, de radiocommunications. La version à jour de cette convention sert aujourd'hui de base aux inspections des navires (cf. ci-dessous). Mais les États ont aussi été amenés à « légiférer » sur un aspect moins connu, les procédures d'encadrement de la délivrance des titres de formation professionnelle maritime, qui permettent d'exercer des fonctions de responsabilité à bord des navires, sur la sécurisation des titres, et leur reconnaissance internationale.

Pour exploiter ces navires (armer ces navires en terme maritime), l'armateur a face à lui un large choix de possibilités, susceptibles de lui faire réaliser des économies en termes de salaires et d'organisation du travail. Les différences de salaire sont significatives d'un pays à l'autre, et le coût d'un équipage peut varier dans des proportions importantes selon la nationalité de ses marins et de ses officiers.

Dans ce contexte de concurrence accrue par la mondialisation, on comprend mieux l'intérêt des États de se

prémunir contre cet aspect particulier de la sécurité maritime qu'est la formation des gens de mer, la délivrance des brevets et la reconnaissance de ces titres au niveau international. Il devient alors essentiel que la formation reçue dans un pays présente toutes les garanties de sérieux et d'équivalence pour les autres pays concernés. Quelles règles existent sur le plan international ? Quelles en sont les applications en France ? Quelles informations un État peut-il obtenir sur la qualification d'un marin étranger et par quels moyens ces informations sont-elles fournies ? Voici les thématiques que nous essayerons de présenter dans cet article qui traite d'une approche particulière de la sécurité du territoire... en venant de la mer.

La convention STCW

La première convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille a été adoptée le 7 juillet 1978 sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (OMI), dont le siège est à Londres. Elle est entrée en vigueur six ans plus tard en 1984. Les amendements de 1995, plus que de simples amendements, sont une véritable relecture en profondeur de la convention. Cette dernière est connue par son sigle, et la date de ses amendements : STCW 95. Son sigle en anglais signifie *Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*.

Le contenu de la convention

Cette convention a pour but d'améliorer la sauvegarde de la vie humaine en mer et la protection du milieu marin, en établissant des normes internationales de qualification des gens de mer. Ainsi, en posant de telles règles, partagées au niveau international, les États se prémunissent contre des commandants et des équipages « sous-normes » en termes de qualification, donc des navires dangereux, résultat d'une concurrence dévoyée où le « moins-disant » social fausserait les règles de la concurrence, créant ainsi une menace pour la sécurité maritime. Cette convention intègre le fait que le métier de marin de commerce peut être exercé par des ressortissants de pays en voie de développement, notamment l'Asie. Auparavant, la profession reculait majoritairement des marins issus des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), où étaient installés les armateurs traditionnels.

La convention STCW prend précisément en compte cette internationalisation croissante du transport maritime, sous tous ses aspects, et notamment celui de la constitution

des équipages. En établissant des normes communes, et en instituant de surcroît une procédure de reconnaissance des brevets, elle facilite la mobilité des officiers et équipages entre des navires battant pavillon de différentes nationalités.

Pour chaque fonction exercée à bord d'un navire, la convention STCW 95 définit les conditions de délivrance des brevets et certificats notamment en termes d'âge, de formation préalable et d'expérience à la mer. Le code annexé à la convention comprend une partie A obligatoire qui définit le référentiel des compétences requises pour exercer une fonction à bord : connaissances, compréhension et aptitudes requises, méthodes permettant de démontrer ces compétences et leurs critères d'évaluation, et une partie B de recommandations non obligatoires.

Chaque État, Partie à la convention, s'engage à fixer et à appliquer des normes nationales à un niveau au moins équivalent à celui de la convention et auxquelles doivent satisfaire les gens de mer : aptitude physique, notamment acuité visuelle et auditive, apporter la preuve de leur identité, âge, apporter une attestation médicale délivrée par un médecin dûment qualifié par la Partie, prouver le service effectué à la mer, et satisfaire bien entendu aux règles de formation et détenir les compétences prescrites par la convention pour l'exercice de leurs fonctions. Les brevets maritimes sont devenus des titres professionnels internationaux, par le biais de ce référentiel commun.

Cette convention STCW 95, en définissant un nouveau référentiel de qualification, a amené la France, mais aussi d'autres pays, à redéfinir les contenus des différents brevets délivrés jusqu'à présent, et à en créer de nouveaux. Cette innovation, applicable dès le 1^{er} février 2002, a donc entraîné une procédure de validation de l'ensemble des brevets précédemment détenus en fonction des nouveaux titres existants... avec la mise en place d'un régime transitoire. C'est ainsi que l'application française *Informatisation des titres de l'enseignement maritime* (ITEM), dont nous parlerons un peu plus loin, tire les conséquences de l'ensemble de cette évolution en intégrant dans sa base de données les 385 000 titres existants.

De plus, tous les cinq ans, au maximum, la convention STCW a prescrit une revalidation obligatoire du brevet possédé, par les autorités maritimes, sur la base soit d'une justification de l'exercice effectif des fonctions (les périodes d'embarquement et les fonctions exercées sont enregistrées sur un fichier national informatisé), soit sur la base d'un contrôle de connaissances devant une commission de validation dans une école de la marine marchande.

Les procédures de contrôle des États

En complément de cette démarche, chaque Partie s'engage à tenir un registre de tous les brevets et visas de capitaines et officiers, voire de membres d'équipage, en raison de certaines qualifications spécifiques, délivrés, arrivés à expiration, revalidés, suspendus, annulés ou déclarés perdus ou détruits, ainsi que des dispenses qui ont été accordées. Dans cette logique de transparence, chaque Partie s'engage également à fournir aux autres Parties, mais également aux compagnies qui le demandent, des renseignements sur l'authenticité et la validité des brevets, visas ou dispenses qu'elle est supposée avoir émis. Les qualifications requises pour la délivrance des titres de formation professionnelle maritime ont fait l'objet au plan français de la prise d'un décret (décret n° 99-439 du 25 mai 1999) et d'une trentaine d'arrêtés ministériels relatifs à chaque qualification, pris en application de la convention STCW 95.

Afin d'éviter que cette convention internationale, qui prévoit la mise en place d'une formidable base de données et d'échanges d'informations entre États ainsi qu'avec les compagnies maritimes, ne reste simple lettre d'intention, des procédures de contrôle ont été prescrites par cette même convention. Ainsi, la section 1/8 du code STCW impose que chaque Partie doit s'assurer qu'une évaluation indépendante périodique est effectuée, à des intervalles ne dépassant pas cinq ans, par des personnes qualifiées, dont les résultats doivent être communiqués au secrétariat général de l'OMI.

La convention impose tout d'abord à chaque Partie de se doter d'un système d'objectifs et de normes de qualité couvrant l'ensemble de ses activités de formation, d'évaluation des compétences, de délivrance des brevets et de revalidation des titres de formation maritime. Une évaluation du dispositif français a ainsi été effectuée en novembre 2008, tant au niveau de l'administration centrale du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT) que de ses services déconcentrés, dont les conclusions devaient être rendues à l'OMI avant fin février 2009.

C'est ainsi qu'ont été contrôlées les activités de la direction de l'éducation, de la formation professionnelle maritime et de la délivrance des titres au niveau du système de management de la qualité, définition de la politique, objectifs, responsabilités, suivi des non-conformités, revues de direction. Il en va de même pour le pilotage et le contrôle des activités de délivrance des titres, les modalités de consultation des bases de données

par des tiers, la reconnaissance des brevets et titres étrangers. Parmi les autres activités évaluées, l'aptitude médicale, la condamnation des fraudes, les dispenses accordées, la responsabilité des compagnies, l'approbation des programmes de formation, l'agrément des établissements de formation, la formation et la qualification des enseignants. Comme on le voit, la convention STCW constitue un formidable outil non seulement au niveau normatif, mais également au niveau du suivi exhaustif de son application.

Les pays remplissant les conditions imposées par la convention, lors de son entrée en vigueur, tels que la France ont été inscrits sur la « liste blanche » des États de l'OMI. Cela signifie que le système d'enseignement maritime au plan national remplissait avant l'heure les standards internationaux issus de la convention. Nulle difficulté en conséquence pour demeurer sur cette liste, en raison de la qualité intrinsèque de l'enseignement maritime dispensé.

Le champ d'application pour la France concerne les quatre écoles de la marine marchande et les douze lycées d'enseignement maritime, ainsi que les établissements d'enseignement privés agréés, auxquels s'ajoutent les directions régionales des Affaires maritimes, dont les directeurs exercent la tutelle académique maritime, et leurs services, agissant par délégation, pour l'organisation des examens de la marine marchande et la délivrance des titres de formation. Ces acquis en termes de qualité de formation, partagés avec nombre de pays occidentaux, n'excluent cependant pas, d'une part, que des carences ponctuelles puissent être observées sur certains points lors des audits effectués, qui appellent la prise de mesures par la Partie pour y remédier, qu'elle doit faire connaître à l'OMI, et, d'autre part, une réflexion permanente sur la nécessaire et constante adaptation de la formation professionnelle maritime en fonction des exigences et évolutions du transport maritime.

Parallèlement à ce suivi, l'OMI a mis en place un système d'audit de l'application des conventions maritimes internationales fondé sur le volontariat des Parties intéressées, et l'Union européenne, qui a transposé la convention STCW en une directive sur le niveau minimal de formation des gens de mer, s'assure de sa mise en œuvre dans tous les États membres par le biais d'inspections quinquennales réalisées par l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM). Ainsi, les systèmes de formation professionnelle maritime et de délivrance des titres maritimes, notamment au sein de l'UE, font-ils l'objet de multiples contrôles.

Le dispositif français

En ce qui concerne le dispositif français audité en novembre 2008, s'il a pu susciter certaines observations ponctuelles, il est à noter qu'il présentait la particularité de faire l'objet d'une refonte importante en cette fin d'année 2008, quelques jours après l'audit mené, les quelques observations marginales trouvant leur réponse dans la réforme engagée après coup. C'est bien cette nouvelle procédure qui est ici présentée.

La procédure ITEM et la sécurisation des titres

La mise en service de l'application ITEM est un nouvel outil d'enregistrement des titres délivrés par la France, dans l'ensemble des services des affaires maritimes habilités, y compris outre-mer. C'est précisément le respect des engagements internationaux de la France et les exigences de la lutte contre la fraude qui ont conduit à concevoir cette application entièrement nouvelle. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- identification et contrôle des droits du service de délivrance ;
- identification et contrôle des droits d'accès des utilisateurs selon leur profil ;
- enregistrement dans une base unique de tous les titres, c'est-à-dire brevets et certificats STCW, titres et diplômes nationaux, titres revalidés, duplicata, visas de reconnaissance ;
- délivrance par le chef de service ayant autorité ou délégation d'autorité ;
- impression centralisée hebdomadaire des titres et visas par l'Imprimerie nationale sur support sécurisé ;
- signature numérique du directeur régional imprimée automatiquement sur le titre ou visa ;
- consultation en ligne des titres STCW.

Cette réforme entraîne *de facto* une plus grande sécurisation des procédures de délivrance à plusieurs niveaux. Tout d'abord les titres ne seront plus délivrés sur place par les services. Ce qui signifie qu'aucune demande formulée dans l'urgence, source potentielle d'erreur par définition, ne pourra être satisfaite. Ensuite l'application vérifiera la

conformité du service gestionnaire, des délégations attribuées, et la liste des agents avec leur identité et les droits d'accès de chacun des utilisateurs autorisés. Des profils différents seront ainsi attribués, selon l'accomplissement des tâches affectées, « instructeur » ou « autorisé à délivrer ». La sécurisation des documents ainsi délivrés passe par un ensemble de procédés tels que :

- format unique des titres délivrés ;
- création graphique de fonds de sécurité avec des micro-lettres et une image lenticulaire ;
- papier filigrané ;
- impression offset en quatre couleurs recto ;
- dépose d'un visuel en encre optiquement variable.

À ces éléments techniques s'ajoute l'impression en un lieu unique, l'Imprimerie nationale, de l'ensemble des titres, évitant la dispersion des stocks d'imprimés vierges dans les services déconcentrés. La délivrance du titre déclenchera donc son édition par l'Imprimerie nationale et son expédition directement à son titulaire du titre émis.

À l'évidence, avec cette application informatique nouvelle, la France se dote d'un outil performant dans le cadre de la démarche qualité qu'elle a initiée en ce domaine, et aussi de sécurisation des titres délivrés, puisque ceux-ci seront non seulement détenus en un lieu unique, l'Imprimerie nationale, mais ils seront dotés des dernières technologies antifraudes existantes, alors que, jusqu'à présent, certains titres étaient de simples documents papier, pouvant faire l'objet de reproduction. De surcroît, le stockage de ces titres papier pouvait en certains lieux ne pas présenter toutes les garanties évitant les vols et donc les fraudes.

Cette nouvelle application aura également le mérite d'harmoniser, au plan national, les pratiques des services chargés de la délivrance, et d'éviter ainsi toute distorsion éventuelle en termes d'interprétation. Elle permettra enfin d'améliorer sur Internet la consultation de la base de données, déjà en vigueur, de l'ensemble des titres délivrés et de leurs caractéristiques, soit par les administrations d'autres États dans le cadre de visas de reconnaissance par exemple, soit par des armateurs en vue d'embarquer tel ou tel marin, ou encore par les autorités maritimes de contrôle de l'État du port pour s'assurer de l'authenticité des brevets ou qualifications lors d'inspections à bord d'un navire.

Suivi et contrôle

L'application ITEM constitue à l'évidence un outil efficace et évolutif qui permettra d'enregistrer dans une

base unique tous les titres délivrés par la France et de les imprimer de façon fiable. Non seulement la délivrance en est davantage sécurisée, mais la consultation au plan international en est qualitativement améliorée.

Les États, dans le domaine maritime, mettent déjà en commun des bases de données concernant la sécurité des navires en entrant dans des bases informatiques, consultables en ligne par les autres États Parties à la convention concernée, comme c'est le cas par exemple du MOU de 1982 (*Memorandum Of Understanding*, dit *Memorandum de Paris*), dans lequel schématiquement les vingt-deux États européens ayant un littoral, plus la Croatie, la Norvège, la Russie, le Canada et l'Islande, s'engagent à contrôler 25 % des navires escalant dans leurs ports au moins une fois par an. Cette efficacité des contrôles est rendue plus opérante par le fait même que les contrôleurs maritimes d'un État ont connaissance en temps réel, par voie informatique des contrôles réalisés ou non sur tel navire dans un autre État, des déficiences constatées, des délais accordés, et ceci avant l'accostage même du navire dans leur propre port. Cette connaissance permet de mieux cibler les contrôles à effectuer et d'éviter les doubles contrôles inutiles. Ce type de contrôle rentre dans la procédure des contrôles de l'État du port (*Port State Control*) et vise explicitement la vérification de l'application des prescriptions de la convention SOLAS.

Le *Memorandum de Paris* établit chaque année un classement des pavillons sur trois listes (blanche, grise et noire). La France a toujours figuré là encore sur la liste blanche. Le mérite de cette position exceptionnelle revient en premier lieu aux armateurs français, qui ont su mettre leurs navires au plus haut niveau de conformité avec les règles de sécurité internationale. D'autres acteurs tels que les sociétés de classification, mais aussi et surtout les inspecteurs de la sécurité des navires, relevant des affaires maritimes, en charge du *Port State Control*, y ont également largement contribué.

Il en est désormais de même pour la qualification des brevets des officiers embarqués sur un navire. Et le système rendu plus fiable au niveau de la saisie des informations, de la délivrance des titres, des autorités habilitées à insérer des modifications, rend les falsifications de titres plus improbables. Ainsi, lors de l'arrivée d'un navire dans un port, les autorités maritimes peuvent consulter la base de données de l'État de délivrance du titre, et s'assurer que les informations contenues sur le brevet présenté sont en phase avec celles contenues dans le fichier national de l'État de délivrance. Cette procédure améliore donc l'efficacité du contrôle en ce domaine.

La convention STCW encadre par ailleurs les modalités d'octroi de dispenses (ou dérogations) pouvant être accordées par un État à l'un de ses marins brevetés, en prévoyant que les dispenses de titre ne peuvent être accordées qu'au titulaire d'un brevet requis pour occuper la fonction immédiatement inférieure au titre sollicité. Ces dispenses ne peuvent pas, dans le principe, être accordées pour les fonctions de capitaine ou chef mécanicien, sauf cas exceptionnels dûment justifiés (maladie ou accident d'un des titulaires, période de dispense courte, etc.). La dispense résulte d'un document officiel et constitue donc un « quasi-titre » qui doit pouvoir être présenté aux contrôleurs de l'État du port. Chaque État signataire de la convention STCW s'est engagé à créer cette base de données, et la rendre consultable à distance. Le serveur des États est soit accessible en direct sur un site dédié, comme c'est le cas pour la France, <http://www.mer.gouv.fr/>, soit par l'intermédiaire du site de l'OMI.

Enfin, chaque État s'engage à poursuivre les marins brevetés ayant commis des « fautes nautiques » mettant en cause les prérogatives des brevets qui leur ont été délivrés. La suspension des brevets, voire leur annulation, doit être prévue dans la réglementation de chaque Partie.

Le cas des marins étrangers souhaitant embarquer sous un pavillon autre que le leur a également été prévu et intégré dans la convention. Ainsi, pour embarquer sous pavillon français, un marin étranger doit être en possession d'un visa délivré par les affaires maritimes. Ce visa de reconnaissance peut être accordé après la présentation d'un certain nombre de justificatifs parmi lesquels :

- attestation d'une compagnie française s'engageant à embarquer le marin ;
- brevets étrangers originaux produits, en cours de validation, visés par l'administration du pays de délivrance, faisant apparaître les règles de correspondance avec la convention STCW 95 ;
- passeport du marin en cours de validité ;
- certificat d'aptitude médicale délivré par un médecin du pays de délivrance du brevet ou un médecin des gens de mer en France ;
- traduction des documents en français ou en anglais le cas échéant.

À la suite de cette présentation, le responsable de la délivrance du visa doit s'assurer de l'authenticité des

documents auprès de l'autorité étrangère de délivrance. En pratique, cette consultation se fait par l'intermédiaire du site de l'OMI, où figurent l'ensemble des coordonnées des autorités étrangères de délivrance des titres. Le directeur régional des affaires maritimes a compétence pour les brevets délivrés soit par un État de l'Union Européenne, soit par un État avec lequel la France a signé un accord de reconnaissance. Ce visa fait l'objet d'un enregistrement sur l'application ITEM.

Conclusion

Au travers de ces différentes applications, on perçoit le souci de sécurisation des brevets et titres de qualification maritime pour chacun des États Parties à la convention STCW 95. Des règles communes sont naturellement posées, accompagnées d'une mise en commun d'une formidable base d'informations permettant à chaque Partie les contrôles appropriés. C'est là une application découlant de la nature internationale du transport maritime, qui permet à chaque marin d'embarquer sur le navire de son choix, sous le pavillon de son choix, en cherchant à éradiquer les hypothèses de formation insuffisante, de fraude, par production de faux documents ou de documents altérés. La sécurité maritime passe aussi par cet aspect spécifique qu'est la qualification professionnelle des marins embarqués.

L'Union européenne, par la directive 2008/106/CE (ex-directive 2001/25/CE), reprend le contenu de la convention STCW en y ajoutant le principe de reconnaissance des brevets entre États membres de l'UE ainsi qu'une démarche d'inspection via l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) qui « double » la procédure initiale prévue par l'OMI.

L'action de la France durant la présidence de l'Union européenne qui s'est achevée le 31 décembre 2008 a permis des avancées significatives sur la sécurité des transports maritimes. C'est l'objet de l'accord obtenu avec le Parlement sur le « paquet Erika III », qui responsabilise davantage les propriétaires de navires et renforce les obligations des États membres à l'égard du contrôle de leurs flottes.

La sécurité maritime impose de plus en plus de contraintes pour les armements. La réglementation couvre de plus en plus d'aspects qui dépassent la construction du navire et ses règles de flottabilité. Désormais, des règles s'ajoutent et s'imposent en termes aussi bien de relations entre le bord et le siège social, entre le bord et le terminal de chargement ou de déchargement, qu'en matière de ges-

tion des déchets, de traitement des eaux de ballasts, d'émissions de gaz à effets de serre, sans oublier les contraintes en termes de sûreté maritime issues des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis.

L'OMI s'était substituée aux États en matière normative dans le cadre d'un processus de concertation, l'organisation internationale posait des règles que les États intégraient dans leur droit national après ratification. Le foisonnement de réglementations depuis une vingtaine d'années soit par des États (USA pour les doubles coques sur les pétroliers) ou groupes d'États (UE pour le contrôle de l'État du port), qui, de surcroît, mettent en place les moyens de les faire appliquer (AESM en Europe, Gardes côtes aux États-Unis), redonne un poids fort aux Nations maritimes qui l'avaient perdu au fil du temps.

Les chantiers restent toutefois nombreux au seuil de ce troisième millénaire, et comme le montrent les deux éléments suivants, il convient de rester vigilant et d'œuvrer en permanence pour maintenir et développer la sécurité maritime. Des règles de plus en plus draconiennes sont imposées par les grandes Nations maritimes dans le souci d'améliorer la protection de la vie humaine en mer, leur environnement marin et leurs installations maritimes. Les approches maritimes de ces grandes Nations deviennent de plus en plus sûres. Mais comme l'indique le dernier rapport du Memorandum de Paris, il existe toujours des

navires dangereux pour la navigation qui, bannis des côtes de l'Europe, des USA, du Canada, du Japon... naviguent dans des eaux moins contrôlées, notamment à proximité des pays en voie de développement. Ainsi, plus qu'une généralisation pour le moment au plan mondial de la sécurité maritime, peut-être est-ce en partie à un déplacement de l'insécurité maritime auquel on assistera encore un certain temps, des grandes Nations maritimes vers les pays émergents.

Par ailleurs, il faut rappeler l'importance de l'erreur humaine dans les accidents. Aujourd'hui, la pénurie mondiale d'officiers et de capitaines entraîne un rajeunissement des états-majors des navires, ce qui se traduit *de facto* par une diminution des expériences vécues et donc des compétences. Cette diminution des compétences et l'augmentation du trafic maritime sont probablement à l'origine de l'augmentation du nombre des accidents maritimes dans les eaux européennes en 2007 après plusieurs années de diminution. Au niveau de la France, cette pénurie existe et a motivé une réforme en profondeur de l'enseignement supérieur maritime qui a pour objectif l'amélioration de l'attractivité des formations et carrières maritimes.

Philippe FORIN

Bibliographie

GUILLOTREAU (P) (dir), 2008, *Mare Economicum. Enjeux et avenir de la France maritime et littorale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ

<http://www.cahiersdelasecurite.fr>



La forme inédite, plus aérée,
plus attractive, rejoint notre préoccupation
de fond : faire des Cahiers la revue de tous
les penseurs et de tous les acteurs
de la sécurité.

Notre ambition est de mettre
une réflexion sérieuse et documentée
au service de tous ceux qui en ont besoin
pour penser et pour agir.



INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE SÉCURITÉ
"Les Borromées", 3 avenue du Stade de France
93218 Saint-Denis-La-Plaine cedex
Tél. 01.55.84.53.00 – Fax. 01.55.84.54.26
www.inhes.interieur.gouv.fr

Sécurité & Stratégie

Revue européenne
des directeurs de sécurité éditée par le
CDSE, **Sécurité & Stratégie** se veut
être une revue présentant les
problématiques relatives à la sécurité
d'entreprise et à la gestion des
risques. C'est un espace d'échanges
et de réflexions pour les acteurs
publics et privés.

au SOMMAIRE du Numéro 1

RÉFLEXION

GLOBALISATION ET SÛRETÉ D'ENTREPRISE, UN ENJEU ENTRE
CRIMINALITÉ, DURABILITÉ ET BONNE GOUVERNANCE

ZOOM SUR UNE ENTREPRISE

TNT EXPRESS FRANCE FACE AUX NOUVEAUX
PIRATES DE LA ROUTE

TECHNOLOGIE

DE LA SURVEILLANCE VIDÉO À LA VIDÉO PROTECTION

MANAGEMENT

L'UTILISATION DE L'APPROCHE LEAN SIX SIGMA
DANS L'OPTIMISATION DE LA SÛRETÉ

RÉGLEMENTATION

LA RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE EN EUROPE

RETOUR D'EXPÉRIENCE

BOMBAY ET BANGKOK : ENSEIGNEMENT DE DEUX CRISES
SIMULTANÉES ET SPÉCIFIQUES

INTERNATIONAL

LE NOUVEAU MONDE D'OBAMA

FORMATION

L'IERSE, UN OUTIL DE FORMATION AU MANAGEMENT
DE LA SÉCURITÉ/SÛRETÉ DES ENTREPRISES

POLÉMIQUE

CONFUSION ENTRE SÛRETÉ D'ENTREPRISE ET CONFORMITÉ
AUX RÉGLEMENTS : LIBRES PROPOS SUR UNE
INCOMPRÉHENSION AU PLUS HAUT NIVEAU



GLOBALISATION ET SÛRETÉ D'ENTREPRISE
par Hervé PIERRE • Vice-président • CDSE

TNT EXPRESS FRANCE FACE AUX NOUVEAUX PIRATES DE LA ROUTE
par Jean-Jacques RICHARD • Directeur de la Sûreté • TNT EXPRESS

DE LA SURVEILLANCE VIDÉO À LA VIDÉO PROTECTION
par Alain WINTER • Conseiller technique auprès du Directeur Général de la Police Nationale

Le Club des Directeurs de Sécurité des Entreprises (CDSE) a été créé il y a plus de 25 ans pour fédérer les expériences des professionnels de la sécurité et de la sûreté au sein des plus grandes entreprises de ce pays. Aujourd'hui, le champ du risque pour les entreprises s'est formidablement élargi, de la sécurité des personnes, clients ou salariés, sur le territoire national ou à l'étranger, aux domaines du traitement de l'information ("intelligence économique") ou à la traçabilité des produits, sans évoquer la responsabilité plus diffuse à l'égard des ayants-droits ("les stake holders"), aujourd'hui et demain.

François Roussely - Président du CDSE

**Vous désirez recevoir «Sécurité & Stratégie»,
merci d'adresser votre demande et vos
coordonnées par mail : contact@cdse.fr**

Prix du numéro 1 : 17 euros TTC



1, rue de Stockholm • 75008 Paris - France
Tél : 01 44 70 70 84
Fax : 01 44 70 72 13
Courriel : contact@cdse.fr
www.cdse.fr

COMMUNIQUÉ

Éditions Vuibert – Tél. : 01 42 79 44 00 – Fax : 01 42 79 46 80

LA CYBERGUERRE

LA GUERRE NUMÉRIQUE A COMMENCÉ

Nicolas Arpagian

Préface d'Alain Bauer

Avant-propos d'Éric Delbecq

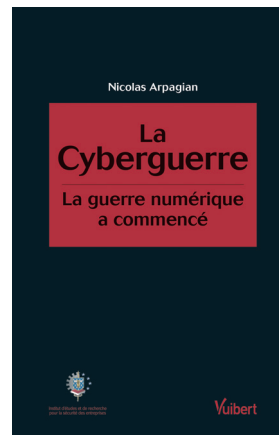
Parution mars 2009

ISBN : 978-2-7117-6893-6

240 pages environ

Éditeur : Vuibert

en partenariat avec l'IERSE



Téléchargez
tous nos catalogues
sur www.vuibert.fr

« Un ouvrage à lire pour ne pas rater l'actualité à venir. »

Alain Bauer

Quarante ans après la création d'Internet, le réseau des réseaux appartient désormais à l'arsenal de tous les États, groupements d'activistes, entreprises ou individus qui contribuent à cette nouvelle forme de conflit où l'information constitue à la fois un support d'action et un actif sensible qu'il convient de maîtriser.

La capacité à participer à cette cyberguerre, et à s'en prémunir, est aujourd'hui une des composantes majeures d'une stratégie de sécurité et de puissance pour une collectivité nationale. Cet ouvrage donne les clés pour comprendre les enjeux stratégiques de cet Internet, qui fait partie de notre vie quotidienne. Il explique utilement la manière dont les gouvernements, les multinationales et les militants de tous bords le mettent à contribution pour mener leurs opérations de déstabilisation.

Rédigé par un spécialiste des questions d'influence, il rend accessible au plus grand nombre les tenants et les aboutissants de ces cyberguerres qui se déroulent sous les yeux de l'opinion publique mondiale. À lire, pour ne plus rien ignorer de la réalité de ce nouveau visage de la guerre économique, politique et militaire.

L'auteur, **Nicolas Arpagian** est rédacteur en chef de la revue *Prospective Stratégique*. Coordonnateur des enseignements « Stratégies d'influence & Lobbying » à l'IERSE, auditeur de l'IHEDN et de l'INHES, il est l'auteur de plusieurs ouvrages, tels *Pour une stratégie globale de sécurité nationale* avec Éric Delbecq (2008, Dalloz) et *Liberté, Égalité... Sécurité* (2007, Dalloz).

Retrouvez dans la même série publiée en partenariat avec l'IERSE,
La France en guerre économique, 978-2-7117-6938-4, 240 pages, 25 €
Le terrorisme n'est pas la guerre, 978-2-7117-6928-5, 232 pages, 25 €

Pour en savoir plus <http://www.cyberguerre.eu/>

Contacter l'auteur : cyberguerre@gmail.com

• Éditions Vuibert : 5 allée de la 2^e DB, 75015 – Paris • Tél. : 01 42 79 44 00 • Fax : 01 42 79 46 80 •

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ

La réflexion au service de l'action

Faites-vous connaître par les décideurs de la sécurité

OFFRE
SPÉCIALE



Tarification espace publicitaire

Parution par numéro

☐ Pleine page (190x250mm)	2 400 €
☐ Demi page (190x125mm)	1 500 €
☐ Quart de page (95x125mm)	1 000 €

Abonnement annuel (4 numéros)

☐ Une page (190x250mm)	6 000 €
☐ Demi page (190x125mm)	3 000 €

Les encarts publicitaires doivent nous parvenir huit jours avant la date de bouclage au format précisé ci-dessus et en quadrichromie.

Nom/Raison sociale :

Prénom :

Profession/Activité :

Coordonnées postales :

Code postal : Ville :

Adresse internet :

Date : Signature :


INHS
INSTITUT NATIONAL
DES HAUTES ETUDES
DE SÉCURITÉ

"Les Borromées"
3 avenue du Stade de France
93218 Saint-Denis-La-Plaine cedex
Tél. 01.55.84.53.00 – Fax. 01.55.84.54.26
www.inhes.interieur.gouv.fr

www.inhes.interieur.gouv.fr - www.cahiersdelasecurite.fr



Chaque trimestre retrouvez les CAHIERS DE LA SÉCURITÉ

À retourner à La Documentation française 124 rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex France

➔ **Acheter un numéro,
s'abonner, c'est simple :**

@ En ligne :
www.ladocumentationfrancaise.fr
(paiement sécurisé)

✉ Sur papier libre
ou en remplissant
ce bon de commande
à retourner à l'adresse ci-dessus

En librairies (achat au n°)
et à La Documentation française :

- 29-31 quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
01 40 15 71 10

- 165 rue Garibaldi - La Part-Dieu
69001 Lyon Cedex 03
04 78 63 23 02

➔ **Où en est
ma commande,
mon abonnement ?**

☎ 01 40 15 69 96 de 9h à 12h30

➔ **Une information,
un renseignement ?**

☎ 01 40 15 70 00 de 9h à 18h

✉ La Documentation française
Service Relations clients
124 rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex France

Bulletin d'abonnement et bon de commande

Je m'abonne aux Cahiers de la sécurité

Un an, 4 numéros soit près de 20 % d'économie

- | | |
|---|--|
| ☐ France métropolitaine (TTC) 62,00 € | ☐ Union européenne (TTC) 64,50 € |
| ☐ DOM-TOM-CTOM,
(HT, avion éco) 67,20 € | ☐ Autres pays (HT, avion éco) 70,95 € |
| ☐ Supplément envoi par avion prioritaire
pour tous les pays hors d'Europe | |

Je commande le(s) numéro(s) suivant(s) des Cahiers de la sécurité

au prix unitaire de 19,80 €

.....
.....
.....

pour un montant de €
participation aux frais d'envoi + 4,95 €
Soit un total de €

Voici mes coordonnées

☐ M. ☐ M^{me} ☐ M^{lle}

Nom : Prénom :

Profession :

Adresse :

Code postal : Ville :

Mé :

Ci-joint mon règlement de €

- ☐ Par chèque bancaire ou postal à l'ordre de M. l'Agent comptable de La Documentation française
☐ Par mandat administratif (réservé aux administrations)
☐ Par carte bancaire N° Date d'expiration :

N° de contrôle (indiquez les trois derniers chiffres situés au dos de votre carte bancaire, près de votre signature)

Date

Signature