

# LES FAUX SEMBLANTS DE LA SECURITE SELON FRANÇOIS FILLON



---

Par Terra Nova

Le 20 avril 2017

---

François Fillon a tendance à se présenter comme le candidat d'expérience le mieux à même de protéger les Français des menaces qui les guettent. Une analyse de ses propositions révèle au contraire un programme déséquilibré en faveur d'une répression à l'efficacité douteuse, centré sur les moyens (juridiques et budgétaires) plutôt que sur les finalités, relativement centralisateur et, en définitive, très peu innovant. Nous suivrons ici les quatre axes principaux de son programme : « donner des moyens pour chaîne pénale efficace », « impunité zéro : rétablir l'autorité par la certitude de la sanction », « lutter de façon implacable contre le terrorisme et le totalitarisme islamique », « faire confiance aux maires pour gagner la bataille de la sécurité au quotidien et de la tranquillité publique »<sup>1</sup>.

## PLUS DE MOYENS : LA QUANTITE PLUTOT QUE LA QUALITE

La première série de propositions concerne les moyens (« donner des moyens pour une chaîne pénale plus efficace ») et comprend trois propositions : une loi de programmation de 1 milliard d'euros sur la durée du quinquennat ; le recrutement de 5 000 agents et la remise sur le terrain de 5 000 policiers ou gendarmes ; la construction de 16 000 places de prisons.

Commençons par souligner les hésitations, sinon les contradictions de François Fillon sur ces sujets : après avoir affirmé que la sécurité n'était pas une question de moyens dans son programme pour la primaire de la droite et du centre, et qu'il allait limiter drastiquement l'emploi public, il propose à présent d'augmenter des moyens... qu'il avait réduits en tant que Premier ministre ! Tant pour la création des places de prison que pour le recrutement de forces de l'ordre, son ambition actuelle se heurtera en outre à un problème de financement, d'autant plus aigu qu'il propose des coupes sévères dans les dépenses publiques (-100 milliards d'euros sur le quinquennat) et les effectifs des fonctions publiques<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il existe une 5<sup>ème</sup> série de propositions sur la sécurité civile, intéressantes d'ailleurs, mais qui ne renvoient pas aux questions de sécurité publique et délinquance.

<sup>2</sup> Voir Terra Nova, "Emplois publics : les mauvais comptes de François Fillon", avril 2017, <http://tnova.fr/notes/emplois-publics-les-mauvais-comptes-de-francois-fillon>

Deuxième remarque : un certain flou entoure ces propositions. Il est question de 10 000 agents supplémentaires au service de notre sécurité. Mais seulement 5 000 d'entre eux seraient recrutés, tandis que les 5 000 restants seraient « remis sur le terrain ». Il y a sans doute des réserves de productivité dans la police et la gendarmerie, mais on aimerait que le candidat nous explique mieux comment il compte procéder. On ne remet pas sur le terrain 5 000 agents occupés à des tâches administratives par un coup de baguette magique. Où croit-il pouvoir trouver de telles marges ? Compte-t-il recruter des civils ? On ne le saura pas.

On est surtout très étonné qu'un chapitre consacré à une « chaîne pénale plus efficace » ne contienne aucun élément de réflexion plus qualitative : comment assurer une meilleure relation police-justice sur le terrain<sup>3</sup> ? Ne faudrait-il pas réfléchir sur l'exécution des peines, essentielle pour réduire la récidive ? Les propositions semblent limiter les problèmes de la chaîne pénale à la seule question des moyens quand il y aurait besoin d'un pilote dans l'avion.

### **IMPUNITE ZERO : SANCTIONNER TOUJOURS PLUS**

La seconde série de mesures concerne les sanctions (« impunité zéro : rétablir l'autorité par la certitude de la sanction ») et comprend cinq propositions : faire de la tolérance zéro une règle pour les délits du quotidien (transformer les petits délits en contraventions, punir l'usage de stupéfiants par amende, expulser les trafiquants de leur logements) ; rétablir les peines planchers ; abaisser la majorité pénale à 16 ans ; simplifier la procédure (par enregistrement des auditions) ; empêcher le délinquant multi-récidiviste de revenir sur la commune.

Ces propositions mélangent des orientations contradictoires. On trouve d'abord des innovations modérées et déjà proposées par d'autres, comme la contraventionnalisation des procédures pour usage des stupéfiants (qui vaut reconnaissance implicite des échecs du traitement correctionnel en vigueur depuis plus de quarante ans et âprement défendu par tous les gouvernements conservateurs) ou la simplification des procédures (même si l'on peut douter des effets massifs en termes d'économie du simple enregistrement pour les procédures et auditions).

Pour autant, ce qui domine, c'est d'abord un durcissement pénal : rétablissement des peines plancher, durcissement des conditions d'aménagement des peines, abaissement de la majorité pénale à 16 ans. Premier ministre, François Fillon s'était opposé à cette dernière mesure et l'abaissement de la majorité pénale pose en outre des questions juridiques fondamentales (ne serait-ce que parce que Conseil constitutionnel a considéré en 2002 que la majorité pénale à 18 ans constitue un principe à valeur constitutionnelle)<sup>4</sup>. Quant à leur efficacité, un sujet bien documenté dans les pays qui ont adopté ce type de mesures, il faut savoir que distribuer des peines plus élevées chez les mineurs auteurs d'actes graves tend à augmenter la fréquence de leur récidive et même la vitesse à laquelle ils le font.

---

<sup>3</sup> Voir Jacques de Maillard, Adrien Maret, Matthieu Clouzeau, Virginie Malochet, Lanna Hollo, Terra Nova, novembre 2016 <http://tnova.fr/rapports/police-et-population-pour-des-relations-de-confiance>

<sup>4</sup> [http://abonnes.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/02/16/abaissement-de-la-majorite-penale-a-16-ans-la-proposition-simpliste-de-francois-fillon\\_5080885\\_4355770.html](http://abonnes.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/02/16/abaissement-de-la-majorite-penale-a-16-ans-la-proposition-simpliste-de-francois-fillon_5080885_4355770.html).

D'autres mesures semblent d'abord et avant tout symboliques : comment empêcher un « délinquant (...) à sa sortie de prison de paraître sur l'ensemble du territoire d'une commune »<sup>5</sup> ? Un tel changement législatif ne manquerait pas de poser des problèmes constitutionnels profonds et le législateur risquerait de se retrouver dans la même situation que Nicolas Sarkozy naguère avec la rétention de sûreté : ne pouvant réaliser juridiquement ce qu'il a promis politiquement, il accentuerait encore le divorce entre population et institutions, aggravant la béance qu'il aurait précisément cherché à combler. D'un point de vue pratique, qui se chargerait d'ailleurs de faire appliquer ces mesures ? Et en quoi changeraient-elles les deux facteurs décisifs de la commission des infractions : les attitudes déviantes et les opportunités présentes ? Encore une fois, on ne le saura pas.

Au fond, il y a dans ces propositions un légi-centrisme inquiétant (on prétend régler les problèmes sociaux par l'édiction de nouvelles lois), une vision unilatérale (la seule préoccupation qui semble occuper l'esprit du candidat est la certitude de la sanction) et surtout une mauvaise compréhension de ce qu'est l'autorité. L'idée sous-jacente est en effet que les problèmes d'autorité se règlent par des sanctions accrues, autrement dit par une augmentation du pouvoir donné aux représentants de l'ordre. Or, ce que montrent les travaux académiques sur l'autorité<sup>6</sup>, c'est qu'elle est plus que le seul « pouvoir » : l'autorité implique également que celui en position de sanctionner dispose d'une légitimité. Le bénéfice de cette légitimité consiste dans l'intériorisation de la valeur des interdictions par le délinquant, et donc dans le fait qu'il respecte les règles même en l'absence d'une surveillance constante. C'est cette absence de réflexion sur la légitimité qui est, à nouveau, frappante.

## **LUTTER CONTRE LE TERRORISME : EAU TIEDE ET MESURES SYMBOLIQUES**

Tout le monde sera sans doute d'accord pour « lutter de façon implacable contre le terrorisme et le totalitarisme islamique<sup>7</sup> ». Sur ce terrain, le programme de François Fillon alterne des mesures consensuelles et clivantes.

Côté consensuel : « Réformer le renseignement, pour mieux faire face au terrorisme et rendre au renseignement territorial les moyens humains et matériels dont il a été privé. Renforcer les coopérations au niveau européen via notamment Europol et Eurojust » ; « Renforcer notre défense des frontières Schengen par des garde-côtes et une plus grande utilisation de Frontex. Mettre en place sans délai l'accès au fichier passager PNR, indispensable pour contrôler les arrivants et les mouvements et créer une carte nationale d'identité biométrique ».

---

<sup>5</sup> La mesure se rapproche d'une proposition d'Emmanuel Macron (« permettre aux policiers, sous le contrôle d'un juge, d'interdire à un individu générateur de troubles la fréquentation d'un lieu durant un certain temps »), mais elle en diffère sur un point crucial : pour François Fillon, il s'agit d'une mesure s'additionnant à une peine déjà effectuée.

<sup>6</sup> Voir Franck Furedi, *Authority*, Cambridge University Press, 2013.

<sup>7</sup> Le totalitarisme n'est cependant pas nécessairement le meilleur vocable pour le désigner, mais c'est ici une question secondaire.

Côté clivant et symbolique : « Interdire, après déchéance de nationalité, à tout Français parti combattre à l'étranger dans les rangs terroristes de rentrer sur le territoire national ; expulser du territoire national les étrangers proches des réseaux terroristes, et faire application de peines renforcées pour les atteintes à la sécurité nationale. »

Les deux séries de propositions souffrent de défauts réciproques. Du côté des mesures consensuelles, on ne voit pas très bien l'originalité du candidat quand il propose un renforcement des coopérations européennes (Europol, Eurojust, Frontex). On ne comprend pas non plus ce que signifie « réformer le renseignement », au-delà du désir d'accorder plus de moyens au renseignement territorial. Le problème est de construire ici une intelligibilité des signaux faibles par le renseignement territorial... Le sens de l'Etat dont se prévaut le candidat mériterait sur ce sujet des propositions concrètes et applicables. Où sont-elles ?

Du côté des mesures clivantes, le candidat met en avant ici l'ADN identitaire de la droite et l'héritage de Nicolas Sarkozy. . Quand on se rappelle les débats suscités par la déchéance de nationalité en 2016, on imagine combien cette proposition pourrait polluer le débat public dans les mois à venir. Débat d'autant plus pénible qu'il ne s'accompagnera d'aucun progrès en termes d'efficacité de l'action publique : on se demande bien comment de telles mesures pourraient avoir un effet de désincitation sur des actes terroristes ou de protection des personnes vivant sur le territoire. On se demande bien surtout comment on pourrait « interdire le retour sur le territoire national de tout Français parti combattre à l'étranger après déchéance de nationalité » : comment faire pour les non-binationaux ? quels accords internationaux pour les autres ?

Implicitement, c'est une communauté nationale refermée sur elle-même qui se profile, conduite à se protéger de toutes parts (ce qui plaira à une partie de l'électorat conservateur)... mais sans aucune clairvoyance sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer cette protection de façon réaliste et préserver la cohésion nationale. A nouveau, le risque est que ces mesures aient un caractère essentiellement incantatoire et des effets pervers sur l'opinion.

## **GAGNER LA BATAILLE DE LA SECURITE AU QUOTIDIEN : LA TENTATION CENTRALISTE**

La dernière série de mesures est *a priori* intéressante, dans la mesure où elle permet de sortir, apparemment tout au moins, d'une vision strictement stato-centrée pour s'ouvrir aux collectivités territoriales et aux acteurs de la société civile. Le titre retenu augure même d'une approche ouverte : « faire confiance aux maires ».

Il faut commencer par noter que le candidat mentionne le développement des travaux d'intérêt général ou le renforcement de programmes de réussite éducative (ce sont là les seules mesures non répressives et visant la réintégration dans la société du programme). Mais, au total, les propositions sont foncièrement décevantes. Certaines mesures relèvent en fait de dispositifs déjà existants : « faire des maires les pivots de la politique de tranquillité publique et de prévention » (objet des trente dernières années de réforme), « renforcer la coopération police, gendarmerie, police municipale » (des conventions de coordination existent), généraliser les conseils pour les

droits et devoirs des familles, accompagner les parents dans les dispositifs de réussite éducative...

Surtout, le programme, bien que recommandant de « faire confiance aux maires », accumule les mesures qui trahissent une logique centraliste. D'abord, le candidat appelle de ses vœux un renforcement des échanges d'informations de nature nominatives (ce que les acteurs de terrain pratiquent déjà dans de nombreuses villes et qui fait l'objet d'un encadrement<sup>8</sup>)... pour ensuite ajouter que cet échange pourrait être facilité par la loi. Il faut ici rappeler au candidat que les tentations du pouvoir central d'imposer par le haut l'échange d'informations nominatives ont toujours échoué<sup>9</sup>... et que la réussite actuelle relative repose au contraire sur une approche beaucoup plus respectueuse des déontologies professionnelles des différents partenaires. Le partenariat ne s'impose pas par décret ! Ensuite, « faire confiance aux maires » n'est pas très compatible avec une politique qui veut imposer des polices municipales armées pour des villes de plus de 10 000 habitants (limitant dès lors l'autonomie des villes et reposant sur un partage obligé du « fardeau de la sécurité » avec l'Etat), poursuivre l'armement des polices municipales ou créer une école nationale de formation des polices municipales (dont la seule indication qui nous est donnée est que « des formateurs de la police nationale et de la gendarmerie y interviendraient »). On notera au passage l'absence de proposition sur ce que doit faire et être une police municipale.

Les orientations mentionnées montrent au mieux une relative méconnaissance de l'existant, au pire un retour en arrière centralisateur.

## **LES DEUX OUBLIEES : FRAUDE FISCALE ET RELATIONS POLICE-POPULATION**

Enfin, le programme du candidat Les Républicains contient deux « oublis », qui d'ailleurs le singularisent par rapport aux autres candidats (dont Marine Le Pen) : les relations police-population et la fraude fiscale. La lutte contre la fraude fiscale n'est jamais mentionnée, ce qui suggère que, pour lui, la seule délinquance qui compte est la délinquance de voie publique (et, au passage, que l'on pourrait se priver de précieuses rentrées fiscales). Une telle approche pose un problème fondamental du point du message qu'il envoie, surtout quand il s'accompagne de mesures qui évoquent « l'exclusion du logement social » ou « la retenue sur les prestations sociales » : les délinquants viendraient uniquement des catégories les plus pauvres de la société et bénéficiant de l'Etat social. Dans son approche, prévaut implicitement une vision de classe. François Fillon ne répond donc pas à une règle élémentaire d'un Etat de droit, reposant sur l'égal traitement des citoyens, quelle que soit leur condition.

Deuxième thématique oubliée : les relations police-population. Le programme de François Fillon fait comme si ce problème n'existait pas ou était soluble dans l'augmentation des moyens juridiques et budgétaires des policiers. Comme s'il était extérieur à la police. Comme s'il n'y avait

---

<sup>8</sup> [www.interieur.gouv.fr/content/download/77967/.../charte-deontologique-typex.pdf](http://www.interieur.gouv.fr/content/download/77967/.../charte-deontologique-typex.pdf).

<sup>9</sup> On songe ici aux débats de 2006 et 2007 ayant précédé l'adoption de la loi sur la prévention de la délinquance de 2007.

pas eu d'affaire Théo. Comme si le contrôle au faciès n'était pas un problème<sup>10</sup>. Comme si les questions de recrutement, de doctrine, de formation, de déploiement, de management des policiers ne méritaient aucune discussion. Comme si renforcer la confiance de la population dans la police n'était pas bénéfique pour le travail policier lui-même. Et comme si la qualité du travail policier ne permettait pas de renforcer cette confiance. Il y a ici une vision unilatérale, centrée sur la police, incapable de comprendre les défis auxquels est confrontée la société française.

Autrement dit, le programme Fillon est le programme classique d'une certaine droite, mélangeant sanctions, centralisation et primat accordé au droit pour régler les problèmes sociaux. Activant les référents jacobins, il est clair que ce programme n'est pas celui d'une droite girondine, décentralisatrice, ouverte à l'expérimentation et à la mobilisation de la société civile. Combinant des mesures clivantes difficilement applicables et des mesures consensuelles déjà appliquées, il ne traduit ni beaucoup de hauteur dans l'appréhension de ces enjeux ni une voie de réforme réaliste et efficace au service de la protection des Français.

---

<sup>10</sup> Rappelons que l'Etat a été condamné pour faute lourde en juin 2015 (condamnation confirmée en novembre 2016) pour des contrôles d'identité discriminatoires (réalisés sur la seule base de caractéristiques physiques associées à une origine réelle ou supposée).