

PARTIE III

LES FRANÇAIS LIVRES A EUX-MEMES

PARTIE IV
LA REPUBLIQUE ABIMEE

B.
Egalité, Fraternité

1.

SECURITE :

APRES DIX ANS D'AGITATION, UN DOMAINE A REBATIR

Depuis 2002, Nicolas Sarkozy vante un bilan mirifique dans le domaine de la sécurité, au point d'en avoir fait sa marque de fabrique. Même si l'UMP se targue de centaines de milliers de « victimes évitées », le résultat de Nicolas Sarkozy relève d'une autosatisfaction arrogante, voire d'une supercherie flagrante. Au cœur du système se trouve la nécessité pour le pouvoir politique de présenter « de bons chiffres » de délinquance en baisse. De cette obligation déclinée sur l'ensemble des troupes jusqu'à l'échelon le plus bas, et qui a largement atteint la justice pénale, découlent des adaptations de comportement aux demandes de leur hiérarchie qui délaissent les enjeux locaux au profit, selon l'expression consacrée, de « l'affichage ». Communication multiforme, manipulations avérées se lient à la frénésie législative dans un résultat loin des attentes espérées, et qui désespère les forces de l'ordre. Touché depuis dix ans par le sarkozisme, le domaine de la sécurité sera un des plus durs à redresser tant le sens de la mesure et de la réalité y a été perdu¹.

1. LA CULTURE DU CHIFFRE : BEAUCOUP DE COMMUNICATION, DE NOMBREUSES MANIPULATIONS, LES DELINQUANCES NE SONT PAS EVALUEES

Le gouvernement revendique sa réussite en s'appuyant sur l'unique indicateur du nombre de faits constatés par les services de police et de gendarmerie. Cette statistique montrerait une baisse de 17 % depuis 2003, là où en période de gauche au pouvoir (1997-2002) la hausse aurait été, d'après les déclarations de Claude Guéant de 17%, rhétorique à l'œuvre depuis l'arrivée de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur. Pourtant, ce chiffre unique ne saurait mesurer l'efficacité de la politique publique conduite en matière de sécurité pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il ne représente pas l'état réel de la délinquance, mais l'état de l'activité des services de police et de gendarmerie. Les enquêtes de victimation apportent d'importants correctifs en mesurant – sous la forme de sondages – les faits dont les citoyens se disent victimes. Ainsi, il apparaît que *nombre de vols et de violences ne sont pas dénoncés aux services de police et de gendarmerie : un dixième seulement des violences intrafamiliales feraient l'objet d'une plainte officielle ; concernant les atteintes aux biens, un tiers environ des vols serait dénoncés*. Par ailleurs, ce chiffre unique de « la » délinquance additionne divers agrégats statistiques d'infractions très hétérogènes, mêlant les atteintes aux biens et aux personnes avec les diverses infractions à la législation sur les stupéfiants ou celles liées aux irrégularités de l'entrée et du séjour des étrangers. En revanche, ce chiffre ne prend pas en compte la délinquance routière qui pourtant représente 15 % des faits constatés. Agrégés en un chiffre unique, ces données perdent de leur signification : les évolutions ne sont pas les mêmes en ce qui concerne par exemple les

¹ Cette note est la synthèse d'un rapport d'analyse du bilan de Nicolas Sarkozy en matière de sécurité, rédigé sous la présidence de Robert Badinter : [« L'imposture. Dix années de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy »](#).

meurtres – dont le nombre est très stable sur le long terme - ou les vols à l'arraché – dont le nombre a crû avec l'arrivée sur le marché des téléphones portables depuis le début de la décennie.

Il y a pire. Le recueil même des statistiques n'est pas fiable et a fait l'objet de nombreuses interventions et directives destinées à répondre avant tout aux besoins de communication politique. Elles sont aujourd'hui bien connues : *réticence voire refus d'enregistrement de plainte, recours à la main courante, modulation de la qualification juridique, changements dans les modalités de décompte des infractions, etc.* Ces artifices et tromperies ont été largement institutionnalisés depuis dix ans, comme le montrent les nombreux récits des policiers, gendarmes et magistrats, de même que les circulaires officielles, dont la dernière a été révélée en septembre 2011. Par manque d'indépendance et de moyens, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales n'a pas permis à ce jour de remédier à ces dérives.

2. DES DISCOURS VOLONTARISTES AUX FAIBLES RESULTATS

Sur le terrain, les objectifs affichés de lutte contre l'économie souterraine et le trafic de drogues et de garantie de la paix publique n'ont pas été atteints. Les vols restent à un niveau élevé et les violences demeurent une préoccupation majeure. Ce sont surtout *les interpellations pour usage de drogue et les infractions contre les personnes dépositaires de l'autorité publique qui ont progressé de façon spectaculaire.* Ainsi, l'augmentation du taux d'élucidation, de 25 % en 2001 à 38 % en 2010, censée refléter l'efficacité des services de police et de gendarmerie, est artificielle. Elle repose presque exclusivement sur le développement des infractions révélées par l'action des services (IRAS) et parmi elles sur l'arrestation des consommateurs de produits stupéfiants. Hors IRAS, le taux d'élucidation est ramené à 29 %. L'élucidation des cambriolages et des vols à la tire reste marginale avec des taux d'élucidation respectivement de 11 % et de 4 %.

3. LA CULTURE DU CHIFFRE A TRANSFORME LES PRATIQUES POLICIERES ET CONDUIT A UNE FRENESIE PENALE PEU ECLAIREE

Le résultat le plus inquiétant de la culture du chiffre réside dans la transformation des pratiques policières et judiciaires en une véritable frénésie pénale. Les indicateurs d'activité de la police et de la gendarmerie sont devenus des objectifs en soi. Ils se concentrent sur le nombre de personnes déférées et le nombre d'affaires clôturées, *au détriment des missions de sécurité publique, de prévention et de tranquillité publique* de la police et de la gendarmerie. L'obsession des chiffres a éloigné la police de la population.

Cette obsession se traduit par la *judiciarisation systématique*, sans considération pour la résolution effective des problèmes. Les pratiques judiciaires ont également évolué au nom du principe de la « tolérance zéro » et de la cohérence de la « chaîne pénale ». L'augmentation du taux de réponse pénale, passé de 67,9 % en 2000 à 87,7 % en 2009 est massive. Cependant, elle résulte surtout de l'augmentation des alternatives aux poursuites. Parmi elles, *le rappel à la loi a pris la place du classement sans suite*, stigmatisé comme le ferment du sentiment d'impunité. La logique de productivité qui s'est imposée à l'institution judiciaire se traduit par une standardisation des réponses apportées, en particulier avec les ordonnances pénales (25 % des décisions des tribunaux correctionnels) rendues en l'absence du justiciable dans le contentieux de masse que représente la délinquance routière (41 % des condamnations correctionnelles).

Après l'instauration des peines planchers par la loi du 10 août 2007, les condamnations sont en hausse et leur sévérité s'accroît. En 2010, pour 16 003 condamnations éligibles à cette sanction, le taux de peines planchers a été de 41,4 %. Le nombre de personnes détenues a explosé : durant les dix dernières années, *les condamnations pour crime ou délit ont augmenté de 16 %* et, durant les vingt dernières années, le nombre de peines d'emprisonnement ferme a crû de 20 %. Le nombre de détenus a atteint un pic historique avec *64 971 personnes écrouées au 1^{er} juin 2011*. Pourtant, cette évolution n'empêche pas Nicolas Sarkozy d'entretenir la polémique sur le laxisme des juges, en s'appuyant le plus souvent sur l'émotion provoquée par des faits divers tragiques.

4. LE REALITY SHOW DE LA LOI PENALE

Le rapport du « sarkozisme » à la loi pénale repose sur un dévoiement originel : uniquement focalisé sur l'expression d'un volontarisme politique effréné dans la lutte contre la criminalité, il doit d'abord créer les conditions d'efficacité de cette stratégie de conquête de l'opinion. D'où, en premier lieu, l'utilisation d'une rhétorique particulièrement habile destinée à sommer le citoyen de choisir entre la cause des « victimes » et celle des « voyous ». Dans cette perspective, chaque nouveau fait divers offre au pouvoir une occasion de communiquer sa compassion à l'endroit des premières et son hostilité à l'égard des seconds. L'annonce d'une loi nouvelle apparaît ainsi comme la conclusion logique de ces discours, pour un pouvoir qui fait de l'affirmation de son volontarisme une de ses marques de fabrique : de fait, depuis une décennie, *au moins huit lois pénales ont directement, en tout ou partie, découlé du fort retentissement médiatique de la commission d'un crime ou d'un délit*.

Les conséquences de ce foisonnement sont évidentes. En premier lieu, les textes, adoptés au son du canon en fonction de considérations électoralistes, se révèlent souvent inapplicables : la loi contre les regroupements dans les halls d'immeubles (18 mars 2003) n'a été de quasiment aucun effet et le fameux « décret anti-cagoules » du 21 juin 2009 n'a presque aucune chance de pouvoir être appliqué de l'aveu même des policiers. Et lorsque les textes répondent à des demandes avérées, l'absence de moyens donnés pour leur application empêche toute évolution réelle du problème qui en était à l'origine : la collégialité de l'instruction, pourtant votée à l'unanimité du Parlement en 2007 (loi du 5 mars 2007), n'a ainsi jamais été mise en œuvre. Pire, les lois votées, du fait même de leurs conditions d'irruption sur l'agenda politique et d'élaboration, génèrent deux effets pervers qui freinent l'action des institutions : insécurité juridique endémique et aggravation des symptômes auxquels la loi était censée répondre. Ainsi, les dispositifs censés endiguer la prostitution n'ont fait qu'aggraver la situation des personnes prostituées. *La multiplication des priorités gouvernementales* (en vrac : racolage passif, chiens dangereux, voyageurs sans titre de transport, guet-apens et embuscades, bandes de garçons et de filles, violences conjugales, femmes en burqa, téléchargement illégal et d'autres encore) a totalement désorienté et engorgé les services de justice, de police et de gendarmerie qui ne sont même plus en mesure de faire face aux besoins réels de la population.

Au-delà, l'affichage arrogant par le pouvoir de la supériorité de l'attitude compassionnelle sur l'analyse juridique produit ses effets dans l'ordre juridique même. *Le quinquennat qui s'achève a été, de loin, celui où le Conseil constitutionnel aura le plus invalidé de dispositions nouvelles, et parfois des lois entières* : loi sur la rétention de sûreté, sur l'inceste, LOPPSI 2² ou encore loi HADOPI. Quant

² Note Terra Nova du 14 mars 2011 :

<http://www.tnova.fr/note/lopsi-2-le-rappel-lordre-du-conseil-constitutionnel>

aux critiques de la France par les institutions internationales, jamais elles n'auront été aussi nombreuses, de la commissaire européenne chargée de la justice au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies en passant par le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

5. LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE RECULE DEPUIS DIX ANS

Dans ce contexte d'« hyper-pénalisation », *la prévention a été largement délaissée* jusqu'à ce que les émeutes de 2005 obligent le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy à réinvestir ce domaine. Dès 2002, le ton est donné, particulièrement en ce qui concerne la police de proximité qui est vertement critiquée – et caricaturée : « les policiers ne sont pas des travailleurs sociaux ». Pourtant, malgré leur diversité, les analyses des émeutes convergent toutes ou presque vers la dénonciation de l'impact négatif du changement de doctrine policière. Le besoin de proximité et de dialogue entre police et population est criant. Ces analyses mettent également l'accent sur les graves inégalités dont souffrent les habitants des quartiers d'habitat social – le taux de chômage des jeunes y est de 17 points supérieur à celui des jeunes des autres quartiers. Malgré l'ampleur du désastre, aucune loi préventive n'a été réellement mise en œuvre après les émeutes.

Progressivement, ces dix années auront conduit à une évolution forte de la notion même de prévention : « la répression est la meilleure des préventions ». Dissuasive, la prévention se doit de s'éloigner de l'approche socio-éducative – selon les termes de la circulaire de 2011³. Les thèmes et modalités d'action retenus frappent par leur manque de créativité et leur déconnection des réalités. Ainsi, la politique de soutien parental repose aujourd'hui principalement sur des mesures de rétorsion. Dans le domaine de la toxicomanie, la priorité est donnée à la pénalisation de l'usage, au détriment de la prévention. L'indemnisation des victimes a progressé, mais les associations d'aide aux victimes qui assuraient l'accueil, l'orientation et l'accompagnement concret aux victimes sont aujourd'hui en danger de disparition en raison de la baisse du soutien de l'État. Peu d'évaluations sont menées et celles qui le sont démontrent par exemple l'utilité de l'action des médiateurs ou encore des intervenants sociaux dans les locaux de police et de gendarmerie – dispositifs anciens heureusement non entièrement mis à mal par cette nouvelle politique publique de la prévention.

L'évolution de la *gouvernance de la prévention* n'est pas meilleure. Le maire, censé être placé au cœur de toute la politique publique de prévention, a été victime d'un jeu de dupes. Il est sollicité, mais peu soutenu par l'État. Les crédits ne suivent pas. Il aura fallu les émeutes de 2005 pour qu'un sursaut budgétaire permette d'augmenter les *subventions dédiées à la prévention*. De 25 millions d'euros en 2001, elles avaient chuté à 15 millions d'euros par an entre 2002 et 2005. L'année 2007 a été « faste » avec des crédits culminant à 30 millions d'euros, mais leur décrue s'est amorcée tout de suite après et depuis 2009, le niveau de 20 millions d'euros n'est pas atteint. Et encore : les deux tiers de cette somme sont aujourd'hui consacrés à financer la vidéosurveillance. Insuffisants, les crédits sont également répartis de façon inéquitable. Le principe de la politique de la ville visant à donner plus aux villes les plus pauvres n'est plus respecté. La « géographie prioritaire » se dilue : 30 % des financements « prévention de la délinquance » peuvent être attribués à des communes non prioritaires. Certaines villes pourvues de ressources importantes réussissent à obtenir des financements étatiques sur le fonds interministériel de prévention de la délinquance, telle la ville de Nice qui s'est vue allouer 2 millions d'euros, soit 7 % de la dotation totale du FIPD (Fonds interministériel de prévention de la délinquance) pour la vidéo-surveillance.

³ La prévention socio-éducative étant considérée comme une forme de « culture de l'excuse ».

Dans ce contexte, la vidéosurveillance a été présentée comme la solution miracle dans une fuite en avant d'équipements que ne canalise aucune réflexion sur l'articulation de cet outil avec les autres dispositifs de prévention. Aucune évaluation sérieuse n'a été faite en France des conditions de leur efficacité et encore moins du rapport coûts-avantages comparé aux autres mesures de prévention. Les chambres régionales des comptes se sont elles mêmes émues de ces charges. Ainsi la ville de Cannes a consacré 7 millions d'euros pour l'achat de 276 caméras dont les coûts de maintenance s'élèvent à 350 000 euros par an et à 600 000 euros pour la rémunération des ressources humaines. La réglementation demeure floue, le nombre exact de caméras installées n'est pas connu et le gouvernement s'est évertué à éviter le contrôle par la CNIL alors même que presque toutes les caméras sont aujourd'hui numérisées et l'exploitation des images aisément couplée à des fichiers nominatifs.

La gouvernance de la prévention souffre également du *désengagement des services de l'État dans la conception, le suivi et le financement des actions locales de prévention* au profit des actions plus répressives. Ce recul va pourtant de pair avec une attitude plus centralisatrice des services étatiques. Le Préfet se voit régulièrement enjoindre de faire adopter par les collectivités les nouveaux dispositifs de la loi de 2007. Il aura même fallu en 2011 rendre obligatoires les Conseils des droits et devoirs des familles dans les villes de plus de 50 000 habitants.

Le soutien du gouvernement au développement des polices municipales, dont l'armement en Taser (notamment à Nice, qui détient le nombre le plus élevé de pistolets électriques) a fait débat ces dernières années⁴, est perçu sur bien des territoires comme une façon d'occulter le désengagement des services de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Les inégalités entre territoires s'aggravent du fait de ces évolutions.

L'étude de ces différents domaines d'action permet d'identifier des points communs qui constituent la marque de fabrique de Nicolas Sarkozy. Le caractère brouillon, tatillon et inefficace de la politique du chiffre a durablement démoralisé les forces de police et de gendarmerie. Le volontarisme affiché s'est trop souvent traduit par une accumulation de « priorités » définies en fonction des besoins de communication et non au regard des besoins de sécurité réels des citoyens. L'hyper-pénalisation qui marque l'action législative et opérationnelle menée depuis 2002 n'a pas permis de répondre aux attentes de sécurité comme le démontrent notamment les enquêtes d'opinion ou les mouvements d'émeutes qui ont mobilisé bien des citoyens « ordinaires ». Surtout, la systématisation des réponses répressives a eu pour effet d'engorger durablement le système pénal, annihilant sa réactivité et la pertinence de son action au profit d'une standardisation mécanique.

⁴ Voir note Terra Nova : <http://www.tnova.fr/note/faut-il-passer-le-taser-au-karcher>